

## REFUGIADOS E MIGRAÇÕES FORÇADAS:: UMA REFLEXÃO AOS 20 ANOS DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA

Por **Rosita Milesi**

Advogada, Religiosa Scalabriniana, Mestre em Migrações, Diretora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), e do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

As migrações são, hoje, amplas, diversificadas e muitas vezes dramáticas. Ocorrem em meio a complexas situações da sociedade marcada por conflitos, guerras, desequilíbrios sócio-econômicos, violência, pobreza, fome, exploração.

E quando, em meio a tantas circunstâncias, se verificam perseguições contra indivíduos devido a suas idéias políticas, por motivos de raça, religião, nacionalidade ou grupo social, caracterizam-se os refugiados, pessoas obrigadas a deixar a própria pátria, família, bens e raízes, para buscar proteção e salvar a própria vida sob o abrigo de outros países que não os de sua nacionalidade ou residência habitual.

Com a mesma intensidade, mas em circunstâncias diversas, ocorrem outros deslocamentos forçados devido a razões econômicas imperiosas, pobreza, violação de direitos, fome e mesmo desastres naturais. Não resta dúvida, nestas circunstâncias, que se configura a condição do migrante forçado, ainda que não se verifiquem os elementos conceituais do refúgio, nem sejam acolhidos estes migrantes ao amparo dos instrumentos internacionais sob os quais se abriga o refugiado.

Importa avançar na reflexão sobre esta circunstância das migrações forçadas em suas diversas manifestações e causas, pois é imperioso que a sociedade, as organizações internacionais, os governos, a academia e todos nós nos debrucemos sobre fatos tão marcantes como são os deslocamentos humanos atuais, determinados por falhas estruturais, por políticas econômicas equivocadas, por desordem política, por fome e miséria, pois tais circunstâncias geram graves violações de direitos e impelem as pessoas à condição de migrantes forçados. Scalabrini (Piacenza, 1888) dizia “liberdade de migrar, sim, mas não de fazer migrar”<sup>1</sup>. Denominações várias tentam dar-lhes visibilidade e configuração

---

<sup>1</sup> *Il disegno di legge sulla emigrazione italiana*, Piacenza 1888, p. 32-33, In: *Scalabrini - una voce viva*, Congregazioni Scalabriniane, Roma 1997.

– migrantes econômicos<sup>2</sup>, refugiados de fato, migrantes forçados, migrantes por violação de direitos fundamentais, são algumas das expressões.

Os migrantes forçados estão ali, são a mão de obra barata, são os desesperados pela fome e pobreza, são os que partem em busca de um emprego em condições dignas, de uma simples moradia. O debate sobre políticas públicas para migrações internacionais precisa chegar às instâncias de decisão, aos governos, aos parlamentos e se transformar em medidas efetivas e eficazes de superação das causas de tais deslocamentos, por um lado, e, por outro, em políticas que brindem condições dignas, garantam o respeito aos direitos fundamentais e favoreçam a integração daqueles e daquelas que o próprio processo de globalização econômica, financeira e comercial força a migrar.

Momentos históricos marcados por extremas situações de vulnerabilidade ou precarização das condições de vida do ser humano despertaram a comunidade internacional para iniciativas, temporárias ou permanentes, que marcaram a própria história e transformaram tragédias em monumentos de solidariedade, de reconstrução, de ações humanitárias. Cremos não ser exagero nem absurdo propor que seria chegado o momento de ver entre os Estados ou, quiçá, no âmbito das Nações Unidas, ser lançada a criação de um Alto Comissariado para os Migrantes Forçados, ou, oxalá, ver o Migrante Forçado como um dos grandes eixos da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. A humanidade seria a grande beneficiária e o respeito à dignidade do ser humano poderia ser uma proposta mais concreta na construção da paz.

Neste âmbito das migrações forçadas se insere, como já referimos acima, a situação mais dramática dos refugiados. Efetivamente mais dramática, sim, porque *“não esqueçamos que há uma diferença fundamental entre um migrante e um refugiado, porquanto este último não pode de nenhuma maneira ser devolvido a seu país de origem, nem a ele regressar”*, afirma Luis Varese (Brasília, 2004). E, ao falar de refugiados, na América Latina, é importante recordar que praticamente todos os Países ratificaram a Convenção de Genebra, de 1951, e o Protocolo de 1967, sobre o Estatuto do Refugiado. A isto se acresce algo de particular

---

<sup>2</sup> “No caso dos chamados migrantes econômicos, justiça e equidade requerem distinções apropriadas. Os que fogem de condições econômicas que ameaçam a sua vida e a sua integridade física devem ser tratados diversamente dos que emigram simplesmente para melhorar sua situação”, afirma o Doc. Pontifício 249 – Os refugiados: um desafio à solidariedade, Vozes, Petrópolis, 1993.

significado nesta região – a adoção de uma definição mais ampla de refugiado graças à Declaração de Cartagena, de 1984. Como afirma Jaime Ruiz de Santiago (Brasília, 2003), “devido à Declaração pode-se ir além da idéia de perseguição individualizada por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas (razões que aparecem na Convenção de 1951 e são assumidas pelo Protocolo de 1967), para incluir também na categoria de refugiados aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação massiva de direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública”<sup>3</sup>.

A Declaração de Cartagena é um marco na conceituação de refugiado na América Latina. Resultado de um Acordo entre países da América Central foi emanada em 1984, considerando a violência generalizada, invasão estrangeira e conflitos internos como razões que justificam o pedido e a concessão de refugio.

Mesmo sem a força de Convenção, a Declaração de Cartagena tem inspirado atitudes e posturas dos países da região que, na prática, passaram a reconhecer refugiados com amparo na abertura conceitual consagrada em seus termos.

A celebração dos 20 anos da Declaração foi marcada por iniciativas que, além de reafirmar sua plena vigência, levaram a sociedade latino-americana e caribenha a debruçarem-se sobre seu sentido conceitual e simbólico para conclamar os Estados a uma reflexão e atualização. Do trabalho, resultou o Plano de Ação do México, que apresenta propostas inovadoras para a proteção internacional dos refugiados, como contraposição ao contexto de políticas e legislações restritivas de muitos países, tanto no aspecto da migração quanto do refúgio, e, especificamente, restrições ao reassentamento de refugiados.

O Plano de Ação do México é uma resposta regional aos novos focos de conflito no continente, como a Colômbia e o Haiti, assim como aos impactos nos países vizinhos. Apesar de Colômbia não ser um país tradicionalmente emissor de emigrantes, é cada vez mais crescente o número de colombianos que chegam nas fronteiras dos países vizinhos, vencendo, devido ao desespero em que se encontram, a distância e as dificuldades de

---

<sup>3</sup> O Problema das Migrações Forçadas em Nosso Tempo, Jaime Ruiz de Santiago, Varsóvia, 2003, In: *Refugiados – realidade e perspectivas*, MILESI, Rosita (org.) Editora Loyola, São Paulo, 2003.

acesso a tais fronteiras. Não podemos, pois, afastar a hipótese de possíveis fluxos de refugiados, para cujo atendimento os países vizinhos devem estar preparados.

## **A sociedade civil e os 20 anos de Cartagena**

México, novembro 2004. Ocorre a reunião de governos, instituições internacionais e sociedade civil para a comemoração do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena. As organizações da sociedade civil, além de expressarem reconhecimento aos Governos e instituições internacionais por lhes haverem facilitado a participação em todo o processo de consultas sub-regionais prévias à comemoração, apresentaram o documento “Intervenção de Organizações da sociedade civil na Reunião da Declaração de Cartagena sobre Refugiados”<sup>4</sup>, da qual extraímos pontos e recomendações centrais para a causa:

- Reafirma a absoluta e indiscutível vigência da Declaração de Cartagena em relação à obrigação dos Estados de oferecer proteção e buscar soluções duradouras para os refugiados, deslocados internos e solicitantes de refúgio. Neste sentido, expressa preocupação ante as tendências restritivas e regressivas na interpretação e aplicação deste e de outros instrumentos que respondem à reconhecida tradição de proteção e asilo na região.
- Conclama os Estados a reconhecerem e aplicarem a complementaridade e integralidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados, a partir de uma visão integradora e convergente dos direitos da pessoa, tanto nos níveis normativo e interpretativo, como em nível operativo.
- Reconhece como causas das migrações forçadas: conflitos armados internos, conflitos sociais e crises humanitárias que persistem em alguns países latino-americanos e do Caribe e a convergência de novas bases de solicitações de refúgio vinculadas a problemáticas profundas de violação aos direitos humanos, especialmente econômicos, sociais e culturais, o surgimento de formas de

---

<sup>4</sup> Publicado na página web do ACNUR: [www.acnur.org/](http://www.acnur.org/) conforme consulta em 22 de março de 2005.

discriminação que geram exclusão ou marginalização social e situações de falta de acesso à justiça e à proteção do Estado.

- Insta os Estados da região a reconhecerem esta causalidade, a realizar esforços concretos para sua prevenção e a considerar as boas práticas e experiências da Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) por sua contribuição efetiva, tanto na proteção e atendimento às pessoas *desplazadas*, refugiadas e retornadas, quanto às negociações de paz nos países latino-americanos.
- Sublinha a importância de tomar iniciativas sustentáveis para conseguir a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais e para avançar com firmeza na consolidação dos sistemas de justiça dos países da região.
- Recorda que é necessário incorporar um enfoque diferencial na promoção e efetivação de direitos das pessoas *desplazadas*, refugiadas ou solicitantes de asilo, que leve em consideração perspectivas de gênero, idade, povos indígenas, comunidades afrodescentes e as pessoas portadoras de necessidades especiais, que constituem grupos de alta vulnerabilidade.
- Expressa preocupação pelas medidas de segurança e controle migratório que tendem a desprezar os direitos dos solicitantes de asilo e dos refugiados e a negar o caráter humanitário do instituto do refúgio, e sublinha:
  - a) a penalização e criminalização dos fluxos migratórios geram xenofobia e intolerância e têm um impacto negativo sobre as instituições e a integridade dos sistemas de asilo, ao mesmo tempo em que dificultam o acesso à proteção para refugiados;
  - b) os procedimentos migratórios permeados por critérios de segurança que afetam os direitos dos solicitantes de refúgio;
  - c) alguns procedimentos excludentes que derivaram em instrumentos jurídicos cuja aplicação impede que o solicitante tenha acesso ao processo de elegibilidade da condição de refugiado.
- Reafirma os princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados e o caráter de *ius cogens* do princípio da “não-devolução” (non-refoulement) e alerta sobre devoluções de fato, repatriações induzidas, deportações, impedimentos de ingresso e desrespeito ao princípio de “não sanção” por ingresso irregular.

- Insta os Estados a não usarem neologismos ou terminologias imprecisas e enganosas, tais como “deslocados em trânsito”, “pessoas necessitadas de proteção” ou “status de proteção temporária”, que carecem de conteúdo jurídico e negam o caráter declarativo da condição de refugiado, tendo implicações negativas sobre o exercício efetivo do direito a buscar e receber refúgio.
- Solicita aos Estados que adotem medidas efetivas para a identificação dos solicitantes de asilo e refugiados que se vêm obrigados a participar dos fluxos migratórios, inclusive recorrendo às redes de tráfico de pessoas.
- Enfatiza a necessidade de que todos os governos da região adotem legislações e práticas em harmonia com os padrões e compromissos internacionais de proteção de todas as pessoas migrantes.
- Exorta os Estados que não o fizeram a ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (Entrou em vigor em 1º de julho de 2003).
- Sublinha a importância de institucionalizar os Comitês de Elegibilidade e fortalecer estes mecanismos com funcionários de carreira devidamente capacitados e atualizados, com a participação efetiva das organizações da sociedade civil.
- Considera necessário promover o uso dos mecanismos para solução de litígio nacionais e internacionais para assegurar a proteção e efetivação dos direitos das pessoas solicitantes de asilo, refugiadas e *desplazadas*.
- Assinala a importância de considerar a diversidade de necessidades dos distintos perfis de refugiados e de por em prática, por parte do ACNUR e dos governos, em colaboração com a sociedade civil, novas políticas criativas que facilitem a busca de soluções duradouras para os problemas econômicos e sócio-culturais desta população.
- Destaca a urgência de fortalecer, ampliar e incorporar novas redes de economia solidária para o sustento dos empreendimentos e pequenos projetos dos refugiados, que geram suas próprias condições de trabalho para sua efetiva assistência, proteção e integração local.
- Reafirma o compromisso das organizações da sociedade civil de participar em todas as etapas e componentes deste processo e solicita aos governos mecanismos efetivos de interlocução que incluam, também, as pessoas afetadas (refugiados e

*desplazados*) na elaboração de políticas públicas de prevenção, proteção e atendimento.

- Enfatiza que os Estados, as instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, as organizações da sociedade civil da região e todos os militantes da área, temos o dever ético de trabalhar em conjunto, a partir de um compromisso humanitário em favor dos solicitantes de asilo e dos refugiados, para promover ações solidárias e de responsabilidade partilhada na América Latina.
- Insta os presentes à reunião do México a criar e fortalecer mecanismos nacionais e internacionais orientados a desenvolver o Plano de Ação e a assegurar a participação de todos os atores comprometidos no monitoramento, realização, acompanhamento e avaliação do Plano. Conclama a comunidade internacional a apoiar financeiramente os projetos e ações traçadas neste marco.
- Considera conveniente a realização de uma Conferência Internacional Humanitária, para adaptar o Plano de Ação à realidade dos conflitos armados e crises humanitárias ,como a que persiste na Colômbia, e afetam toda a região.
- Finalmente, exorta os governos da região, a sociedade civil e a comunidade internacional a gerar condições para o diálogo e a negociação dos conflitos armados e sociais como o melhor cenário de prevenção de causas de deslocamento e refúgio, na perspectiva da construção democrática da paz.

### **Alguns dados sobre refugiados no Brasil**

O Brasil vem se inserindo cada vez mais na ação humanitária e de proteção aos refugiados. Ainda assim, o número de pessoas refugiadas no Brasil é de pouco mais de 52 diferentes nacionalidades. A preponderância é de africanos. Cresce, contudo, mais recentemente, a entrada de pessoas procedentes de países latinoamericanos, particularmente da Colômbia, em busca de proteção. A tabela abaixo retrata o total de solicitações apreciadas pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, responsável pela apreciação e decisão dos pedidos de refúgio formulados perante o Governo brasileiro.

**Tabela 1 - Total de Refugiados no Brasil em fevereiro de 2005  
(ACNUR E CONARE)**

<b>Continente de procedência</b>	<b>Total</b>
África	2.506
América (América Latina e Caribe)	274
Ásia	181
Europa	113
<b>Total</b>	<b>3074</b>

Fonte: Conare

Os dados acima (Tabela 1) retratam o número de refugiados atualmente no Brasil. Somam-se neste total tanto os refugiados reconhecidos em período anterior a 1998, quanto os reconhecidos a partir de então.

Contudo, se consideramos as solicitações de refúgio a partir da existência e atuação do CONARE, portanto a partir de 1998, o quadro é o seguinte:

**Tabela 2 - Solicitações de Refúgio apreciadas pelo CONARE  
(de 1998 a 31 de dezembro de 2004)**

<b>Ano</b>	<b>Solicitações Deferidas</b>	<b>Solicitações Indeferidas</b>	<b>Solicitações Arquivadas</b>	<b>Total de Solicitações</b>
1998	22	01	0	23
1999	170	33	0	203
2000	471	306	0	777
2001	119	185	0	304
2002	114	489	432	1.035
2003	80	221	32	333
2004	88	198	70	356
<b>Total</b>	<b>1064</b>	<b>1433</b>	<b>534</b>	<b>3031</b>

Fonte: CONARE



**Tabela 3 – Solicitações de Refúgio apreciadas pelo CONARE  
(de 1998 a Fevereiro/2005)**

<b>Continente de procedência</b>	<b>Solicitações apresentadas</b>	<b>Solicitações deferidas</b>	<b>Solicitações Indeferidas</b>	<b>Perda da condição</b>
África	1697	863	834	74
América	426	148	278	4
Ásia	159	55	104	
Europa	276	11	265	1
Apátrida	1		1	
<b>Total</b>	<b>2559</b>	<b>1077</b>	<b>1482</b>	<b>79</b>

Fonte: CONARE

### Conclusão

A situação dos refugiados e refugiadas é, sem dúvida, uma das mais precárias a que fica sujeito o ser humano. Extremamente vulnerável, distante de tudo o que habitualmente sustenta as relações e a estrutura emocional e afetiva de uma pessoa, o refugiado se depara com os desafios de quem só tem a alternativa de recomeçar a própria vida, com a força das boas lembranças e da terra de origem, com a experiência dos difíceis momentos que o expulsaram de sua pátria e com a esperança de que alguém, um país, uma comunidade, o acolham e lhe protejam, pelo menos, o grande bem que lhe restou, a própria vida.

Em outra situação, embora circundado por semelhante realidade, vulnerável, impelido pela instintiva busca de caminhos de sobrevivência, o migrante forçado clama pela intervenção de órgãos e instituições específicas e pela aplicação de medidas que promovam e assegurem o respeito a seus direitos fundamentais e a criação de condições onde sua vida e dignidade possam ser humanas e plenas. A comunidade, nacional e internacional, é chamada a dar uma resposta, como soube sê-lo, em 1984, a Declaração de Cartagena para a situação latino-americana de então.

## Bibliografia

- ACNUR Brasil. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2004.
- Defensoria Del Pueblo. *Memórias Del Seminario-Taller Internacional de Contextualización sobre Desplazamiento Forzado y Refugio em Zonas de Frontera*. Bogotá, 2005.
- CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana – A circulação Internacional de Pessoas*. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2001.
- Congregazioni Scalabriniane. *Scalabrini – una voce viva*. Roma, 1987.
- Conselho Pontifício "Cor Unum" e Conselho Pontifício para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes. *Os Refugiados – um desafio à solidariedade*, Vozes, Petrópolis, 1993.
- MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*, Edições Loyola, São Paulo, 2003.
- VARESE, Luis. *Redes e Parcerias*. In: *Revista Scalabriniane nel Mondo*. Ano 12, Número 23 – Julho / Dezembro de 2004.