

# ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente

Por **Philippe Lavanchy**

Diretor do Escritório das Américas do ACNUR  
(Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) em Genebra, Suíça.

Criado em 1951 em substituição à Organização Internacional para os Refugiados (OIR), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) tem como principal missão "*garantir proteção internacional... e ... procurar soluções permanentes para os problemas dos refugiados.*"

O Estatuto fundamental do ACNUR torna claro que o trabalho da Organização é de caráter humanitário, e consigna ao ACNUR duas funções principais e conexas: a **proteção dos refugiados** e a **promoção de soluções duradouras para os seus problemas**.

De acordo com o seu estatuto, é da competência do ACNUR assistir a qualquer pessoa que "*receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país*".

Embora esta definição, que realça a perseguição individual, continue a ser a base do mandato do ACNUR, foram progressivamente introduzidos critérios adicionais para contemplar novos aspectos dos fluxos de refugiados ao longo das últimas décadas. Em situações características dos nossos dias, o ACNUR garante proteção e assistência a grupos de refugiados, vítimas de

uma confluência de fatores - perseguição, conflitos, violação dos direitos humanos.

Se em princípio o mandato do ACNUR abrangia apenas pessoas fora do seu país de origem, com o tempo, todavia, tendo o dever de assegurar a viabilidade dos esquemas de repatriação *voluntária*, a organização envolveu-se na assistência e proteção nos próprios países dos retornados. Além disso, nos últimos anos, a Assembleia Geral e o Secretário-Geral têm vindo solicitar ao ACNUR, cada vez com mais frequência, que dê proteção ou assistência a grupos específicos de pessoas deslocadas nos seus próprios países, os chamados deslocados internos. Tais pessoas, embora não atravessando qualquer fronteira internacional, encontram-se numa situação semelhante à dos refugiados, dentro do seu país de origem. Um exemplo desse problema ocorre na Colômbia, onde milhões de pessoas abandonaram seus lares, forçadas a deslocar-se para outras localidades, especialmente em direção aos grandes centros urbanos do país, em decorrência do conflito.

Este quadro de crescente complexidade das situações no mundo envolvendo a questão dos grupos de interesse do ACNUR obriga uma ação diversificada e abrangente, e as soluções para novos problemas passam, evidentemente, pela criação de novas estratégias.

A evolução das iniciativas regionais em matéria de refugiados demonstra essa inovação, e a América Latina constitui um exemplo marcante deste tipo de ação.

### **Antecedentes de estratégias regionais em matéria de refugiados**

A primeira iniciativa regional formal para tratar da questão dos refugiados partiu da Organização da Unidade Africana (OUA) que decidiu, em 1963, que era necessário um acordo regional para contemplar as características específicas da situação na África. Dessa conclusão resultou uma Convenção estendendo a definição de refugiado a pessoas que foram forçadas a sair do

seu país, não apenas em consequência de perseguição, mas também "devido a agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que têm nacionalidade."

Inspirados nessa iniciativa, e buscando solucionar os problemas que afligiam a região, em 1984, os Estados da América Central, conjuntamente com o México e o Panamá, adotaram uma Declaração conjunta, a Declaração de Cartagena. Elaborada com base na definição da OUA, a definição de refugiado teve acrescentado o critério de "violação maciça de direitos humanos"<sup>1</sup>.

Embora não sendo formalmente vinculativa, a Declaração de Cartagena tornou-se a base da política sobre refugiados na região e foi incorporada na legislação nacional de diversos Estados<sup>2</sup> do continente, o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, a criação de uma *rede de proteção em nível continental*.

Essa ampliação do conceito de refugiado iniciada pela Convenção da OUA e consolidada pela Declaração de Cartagena contemplou com proteção internacional um grande número de pessoas, as quais poderiam não estar abrangidas pela Convenção de Genebra de 1951, mas que se viram forçadas a deslocar-se devido a um conjunto complexo de motivos, incluindo perseguição, violação maciça de direitos humanos, conflitos armados e violência generalizada. Tais definições ampliadas têm importância capital em situações de fluxos em larga escala, quando é geralmente impossível examinar pedidos individuais para obtenção do estatuto de refugiado.

Para a América Latina, a Declaração de Cartagena foi ao mesmo tempo um "enfoque inovador e pragmático para brindar proteção àqueles que dela

---

<sup>1</sup> Cf. *Conclusão Número 3* da Declaração.

<sup>2</sup> Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

necessitavam e para promover soluções duradouras”<sup>3</sup>. De fato, nos seus 20 anos de implementação, a Declaração provou ser um instrumento útil de proteção no continente americano, reafirmada a sua relevância em diversas resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Reiterada a sua importância em ocasião de seu décimo aniversário (1994), a comemoração da Declaração de Cartagena deu origem à adoção da *Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos*, a qual mencionou a necessidade de enfrentar a problemática dos deslocados internos na região.

Se por um lado a América Latina tem experimentado nos últimos anos casos graves de deslocamento, a adoção de uma série de iniciativas parecem apontar para um dos esforços reparadores dos mais bem sucedidos no mundo.

### **O 20º aniversário de Cartagena e a adoção do Plano de Ação do México**

Dez anos mais tarde, num contexto de intensificação, por um lado, dos conflitos na Colômbia e o conseqüente deslocamento de mais de dois milhões de pessoas, e, por outro, de um recrudescimento dos controles migratórios no continente americano com a aplicação de políticas de asilo restritivas, a Declaração de Cartagena resta tão atual quanto da sua adoção.

Se os problemas enfrentados pelo continente requerem a aplicação dos padrões e recomendações de Cartagena, impõe-se igualmente uma ação concertada de toda a região para responder aos desafios relativos à proteção dos refugiados e aos efeitos da crise humanitária na Colômbia, considerada

---

<sup>3</sup> Cf. *20 Aniversário de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados – 1984-2004*. Publicação comemorativa do ACNUR, 2004, p. 3.

pela comunidade internacional como uma das mais graves no mundo, que resulta em *fluxos de solicitantes de asilo e deslocamentos internos*.

Nesse espírito, em 2004 vinte Estados da América Latina assinaram a declaração e o Plano de Ação do México (PAM). O PAM define as linhas de uma ação regional em matéria de proteção e propõe a adoção de medidas duradouras para a questão dos refugiados, em particular para fazer face às duas situações que necessitam urgente resposta: (i) o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e (ii) a situação do grande número de nacionais colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentação e em extrema situação de risco e vulnerabilidade.

Tais *soluções duradouras*<sup>4</sup> incluem a adoção de três programas, verdadeiros pilares do Plano de Ação.

O primeiro deles é o programa “**Cidades Solidárias**”, uma iniciativa de promoção de auto-suficiência e integração local para os deslocados internos e refugiados instalados nos grandes centros urbanos dos diversos países latino-americanos. Concretamente, o programa prevê a criação de centros de orientação para assisti-los na busca por postos de trabalho, a promoção de treinamento profissional e para pequenos negócios, criação de fundos de micro-crédito, parcerias com empresários locais, dentre outras iniciativas.

O segundo pilar do Plano de Ação é o programa “**Fronteiras Solidárias**”, uma iniciativa criada a partir das observações por parte dos países fronteiriços à Colômbia mais afetados pelo fluxo de pessoas em direção aos seus territórios - Equador, Panamá e Venezuela - para promover uma resposta humanitária em favor daqueles grupos que mereçam proteção internacional. As ações previstas por este programa incluem iniciativas para intensificar o desenvolvimento nas áreas limdeiras de estruturas para atender às necessidades básicas das populações locais e dos refugiados. Para esse fim,

---

<sup>4</sup> Cf. Capítulo Terceiro do Plano de Ação do México.

é necessário aumentar a presença do Estado e de suas instituições e promover a criação de estruturas de identificação, documentação e proteção dos refugiados, assim como sensibilizar as populações locais (na maioria das vezes vivendo em situação econômica análoga à dos refugiados) para o problema.

O terceiro e último pilar do PAM, reconhecido como um dos seus pontos-chave, é o programa “**Reassentamento Solidário**”, e corresponde a um programa de reassentamento<sup>5</sup> regional para refugiados latino-americanos. Proposta pelo Brasil em ocasião da reunião preparatória de Brasília<sup>6</sup> e embuído dos princípios de *solidariedade internacional* e *responsabilidade compartilhada*, essa iniciativa abre a possibilidade a que qualquer país da região interessado possa associar-se ao programa, oferecendo receber refugiados que se encontrem em outros países da América Latina.

O programa foi bem recebido pelos países da região, e conta com a participação ativa de países emergentes de reassentamento, tais como Brasil e Chile, e o apoio de outros que mais recentemente iniciaram as ações de reassentamento, como é o caso da Argentina. Após um ano de implementação, impunha-se uma avaliação de seus avanços, impactos, benefícios e limites.

### **A reunião de Quito: avaliação e impulso ao PAM**

O programa recebeu um novo e importante impulso, a *Primeira Reunião sobre Reassentamento Solidário nas Américas*, um encontro regional contando com a participação de Estados<sup>7</sup>, o ACNUR e representantes da

---

<sup>5</sup> De fato, o reassentamento constitui uma das soluções duradouras tradicionais para os refugiados, junto com a repatriação voluntária e a reintegração local. Implica a seleção e o traslado de refugiados de um primeiro país de asilo até um terceiro país que aceitou recebê-los e protegê-los com base em um estatuto estável.

<sup>6</sup> Segunda Reunião Preparatória, Brasília, 26 e 27 de agosto de 2004.

<sup>7</sup> Participaram representantes dos governos da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, México, Noruega, Suécia, Uruguai e Venezuela.

sociedade civil, realizado em Quito, Equador, nos dias 2 e 3 de fevereiro de 2006.

Além de proporcionar aos participantes uma oportunidade de revisar os avanços alcançados desde a assinatura do PAM em matéria de reassentamento, o encontro forneceu elementos para identificar-se os obstáculos enfrentados.

Reconhecendo os *benefícios* do programa “**Reassentamento Solidário**”, os participantes puderam confrontá-los aos *limites* de sua plena adoção.

Graças ao PAM, o número de países com programas de reassentamento aumentou, uma medida há muito encorajada tanto pelo Comitê Executivo do ACNUR quanto pelos tradicionais países de reassentamento. Desde a sua adoção, Brasil e Chile receberam 212 refugiados colombianos. O programa brasileiro também oferece um instrumento de reassentamento de emergência que já beneficiou até agora 26 pessoas, em sua maioria mulheres em situação de risco. Outro programa de reassentamento foi lançado na Argentina, onde um primeiro grupo de refugiados foi recebido no final de 2005. Espera-se ainda que anualmente cerca de 1.200 refugiados colombianos sejam reassentados da Costa Rica e do Equador a outros países vizinhos, dos quais um terço poderiam ser reassentados nos novos países de reassentamento da região.

No entanto, se tais avanços demonstram os benefícios do programa, a reunião de Quito mostrou que a experiência de reassentamento na região enfrenta alguns obstáculos. Dentre eles é de se destacar as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da região - cujas significativas taxas de desemprego muitas vezes impedem a plena integração dos reassentados -, e a exigência, por parte de alguns países receptores, de documentação difícil ou impossível de ser obtida pelos refugiados, como *vistos* ou *certificados de bons antecedentes*.

Se os primeiros obstáculos independem da vontade dos governos e afligem a própria população dos países receptores, o segundo é de caráter político, e depende unicamente de ações positivas em nível governamental / legislativo para serem contornados. Por ocasião da Reunião, os participantes reconheceram a necessidade de um apoio claro e decidido aos países emergentes de reassentamento para a sustentabilidade de seus programas, com maior participação dos países de maior tradição dessas políticas (por meio de um intercâmbio “Norte-Sul” de boas práticas) e da comunidade internacional, promovendo uma complementação das iniciativas latino-americanas<sup>8</sup>.

Apesar das dificuldades, os avanços do programa são inegáveis. O intercâmbio de idéias e propostas para superar obstáculos, aliado à boa vontade dos países da região e à adesão de novos Estados ao programa de reassentamento mostram que as perspectivas para o futuro são promissoras.

A construção de uma rede de proteção regional – composta pelos governos, a sociedade civil, ONGs, o ACNUR e outras Organizações – sólida e ampliada, com uma maior capacidade de mobilização de recursos, é um objetivo a ser alcançado. Instrumento indispensável à concretização dos programas do PAM, ela permitirá ao continente latino-americano restabelecer a estrutura de proteção existente nos anos 80, e que seja capaz de responder à chegada de fluxos massivos de refugiados.

### **América Latina: liderança e soluções em matéria de proteção**

Os avanços regionais mostram que a América Latina é e pretende continuar sendo *o continente líder na produção de legislações internas sobre refugiados e deslocados internos* (a exemplo da legislação colombiana sobre

---

<sup>8</sup> Cf. O documento “*Reassentamento Solidário em Ação: Políticas, Programas e Necessidades – Oportunidades de Cooperação*”, resumo dos debates entre governos participantes, ONGs e o ACNUR. Quito, 2 e 3 de fevereiro de 2006.

deslocados<sup>9</sup>, e a lei brasileira sobre refugiados<sup>10</sup>, referências nos temas), em aplicação da Convenção de 1951 e de outros instrumentos pertinentes. De fato, o continente reagrupa as *melhores e mais modernas* legislações em matéria de proteção, reconhecimento e identificação de refugiados. Apesar das dificuldades econômicas, o continente soube usar da criatividade e do tradicional comprometimento com os temas de refúgio, produzindo legislações inovadoras, à frente de grande parte dos países desenvolvidos.

A visita do Alto Comissário ao Brasil em novembro de 2005 comprova o reconhecimento do ACNUR pelos esforços empreendidos pela região e pelo governo brasileiro em especial, cujos impulsos para a ampliação do programa de reassentamento (programa este proposto pelo país quando da reunião da Declaração do México e do PAM), assim como a sua Lei para Refugiados<sup>11</sup> fazem dele uma referência no continente e no mundo neste tema.

A consolidação dos objetivos e programas do PAM, em particular do programa “**Reassentamento Solidário**” carrega em si uma *dupla* responsabilidade. A *primeira*, de caráter regional, refere-se à necessidade dos Estados agirem em concentração para resolver problemas considerados por eles como comuns, reflexo de um sentimento de *solidariedade internacional* e de uma concepção de *responsabilidade compartilhada*. Por esses princípios, embora a crise humanitária vivida pela Colômbia envolva questões internas àquele país, a resposta a esses problemas, no que tange à busca de soluções em matéria de proteção às populações ameaçadas, releva da competência internacional, compartilhada, razão pela qual as ações nesse sentido devem começar pelos próprios países da região.

A *segunda* responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar

---

<sup>9</sup> **Decreto 250 de 7 de fevereiro de 2005**, referente à adoção do *Plano Nacional para Atenção Integral à População Deslocada pela Violência*, considerado o documento referência sobre o tema dos deslocados internos.

<sup>10</sup> Lei 9494/97, que institui o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

<sup>11</sup> *Idem nota supra*.

iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações Sul-Sul, Norte-Sul e Sul-Norte em nível regional e intercontinental. Mais do que um bom exemplo, seria a prova de que os princípios da solidariedade internacional e da responsabilidade compartilhada podem prevalecer sobre as dificuldades enfrentadas em matéria de reassentamento pelos países em desenvolvimento.

A tradição de receptividade na América Latina, aliada à vontade política dos governos, à boa aceitação das opiniões públicas nacionais e à adoção de uma estratégia regional são os ingredientes necessários para concretizar os objetivos previstos no estatuto do ACNUR e nas declarações sobre refugiados no continente. O sucesso do programa de reassentamento depende destes elementos, e muito possivelmente encontrará um terreno fértil em todos os países da região.

Mais uma vez a América Latina, mosaico de culturas e civilizações, faz prova de inventividade na busca de soluções aos refugiados e deslocados internos, um modelo de integração bem sucedido que serve de exemplo para o mundo. Mais do que isso, a iniciativa constitui um verdadeiro exemplo de acolhida e assistência àqueles que dela necessitam.

O ACNUR apóia incondicionalmente o Plano de Ação do México, e espera dos governos latino-americanos, dos países de tradição em reassentamento e de todos os seus parceiros que trabalhem juntos para a sua implementação em todo o continente.