

AS MUDANÇAS NOS VENTOS E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Wellington Pereira Carneiro¹

Resumo:

O presente artigo aborda uma breve evolução dos elementos jurídicos de proteção internacional dos refugiados. Inicia-se com as perspectivas jurídica e social das origens de tal proteção, onde se debate a importância da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Em seguida, discute-se a ampliação no entendimento do conceito do refúgio, originada nos continentes Africano e na América Latina. Percebem-se outras evoluções, particularmente a incorporação do deslocamento interno, bem como dos fluxos mistos. A rigidez nos controles migratórios acaba por contribuir para o fenômeno das fronteiras abarrotadas. Diante das contradições identificadas na proteção internacional do refugiado, vários países da América Latina se reuniram em 2004 no México, onde assinam a Declaração e firmam o Plano de Ação do México, reafirmando o compromisso humanitário, e onde se estabelecem formulações inovadoras para o tema. O Plano e a Declaração são apresentados não como uma panacéia salvadora, mas por abrirem espaços e tentarem compensar as dificuldades que surgirem em um mundo inseguro e violento.

Palavras-chave: Refugiados; Deslocado Interno; Deslocamento Forçado; Reassentamento.

Introdução

O flagelo dos refugiados, uma das populações de migrantes forçados mais vulneráveis da atualidade, vem sendo crucialmente afetado pelas mudanças no cenário internacional. O incremento das expulsões econômicas, sociais e ambientais, o fenômeno das redes terroristas e a globalização excludente adicionam elementos críticos que devem ser respondidos para preservar o sistema internacional de proteção aos refugiados. Mudam-se os ventos, mudam-se as rotas, mas o destino permanece o mesmo.

Os primórdios da proteção internacional: as perspectivas jurídica e social

De 1920 até 1935, os refugiados eram definidos de forma praticamente convencional tomando principalmente o fato de ser membro de um determinado grupo de pessoas² perseguidas em seu estado de origem. Este critério foi utilizado para proteger os Armênios vítimas de deportações em massa e genocídio por parte do governo Turco, durante o esfacelamento do Império Otomano em 1915-16, tendo sido também usado para proteger os refugiados Assírio-Caucaus na mesma região. Data deste período também os milhares de russos que se deslocaram em virtude da revolução russa e foram “desnaturalizados” pelo novo regime, ou seja, não tiveram sua cidadania reconhecida, transformando-se em apátridas.

¹ Wellington Pereira Carneiro, é Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Moscou “Drujby Narodov”, mestrando em Direito Internacional dos Direitos Humanos na Universidade de Oxford, Grã-Bretanha. Atualmente é o Oficial Nacional de Proteção do ACNUR no Brasil.

² Hathaway, James C., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butherworths 1st Edition 1991. pag. 3.

O aparecimento do segundo critério, mais focado na realidade da experiência da perseguição, e que subsiste até nossos dias, foi definitivamente influenciado pela ascensão do Nazismo na Alemanha em 1933, que imediatamente desencadeou perseguições em massa. Entre os anos de 1935 e 1939³, apareceu o chamado critério social que se baseou na necessidade de proteger as pessoas, independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma, tinham sido afetadas por um evento político ou social. Este critério ampliou a possibilidade do refúgio às todas as pessoas que haviam *de fato*, e não apenas *de jure*, perdido a proteção de seu estado de origem, não apenas em base grupal ou jurídica. A perseguição nazista atingiu pessoas definidas em base a razões políticas, (comunistas, social-democratas e sindicalistas) e étnicas; judeus retratados como os grandes vilões, ciganos, eslavos e *michling* (alemães com alguma ascendência judaica). Gradativamente o Nazismo estabeleceu todo um sistema de violência sistemática, onde opositores, líderes, homossexuais, artistas, cientistas e não-árrios em geral foram implacavelmente perseguidos e exterminados.

O advento da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados

O ACNUR foi estabelecido pelas Nações Unidas em dezembro de 1950 com o intuito de encontrar um lar para os cerca de 800 mil refugiados espalhados pela Europa, como produto da II guerra mundial. Em 1951 viria a ser adotada a Convenção de 1951 sobre o estatuto dos refugiados. Os critérios da Convenção de 1951 claramente recolhem as experiências anteriores e demonstra como foi se construindo o conceito jurídico que define o estatuto dos refugiados já não de forma *ad hoc*, mas universal. No entanto o otimismo da comunidade internacional ao definir a convenção de forma limitada, temporal e geograficamente foi traído pela realidade das tensões que se seguiram. A Convenção se aplicava aos deslocamentos ocorridos antes de 1951, no continente Europeu. Isso obrigou à comunidade internacional a complementar o sistema de proteção com o protocolo de 1967 que deu aos estados a possibilidade de receber refugiados de fora do continente europeu, por eventos ocorridos depois de 1951. O caminho da universalidade conceitual, temporal e geográfica foi então definitivamente ampliado.

Para a convenção de 1951, e o protocolo de 1967 é refugiada toda pessoa que:

“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país⁴ (...)”.

Desta forma o conceito de 51 compila as fazes anteriores, incorporando o elemento racial e nacional, adicionando as definições de opção religiosa, de grupo social e opinião política.

³ _____, The Law of Refugee Status, Toronto, Butherworths 1st Edition 1991, pag.4.

⁴ Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série tratados da ONU, N. 2545, vol. 189, p. 137.

A Convenção depois de mais de 50 anos continua sendo um instrumento controverso e original que impressiona pelo espírito visionário tanto quanto pelas flagrantes lacunas que contém.

Neste sentido foi a primeira brecha no sistema rígido de Estados nacionais em favor da proteção universal da pessoa humana. Ao reconhecer as anomalias do sistema westphaliano a comunidade internacional deu um dos primeiros passos em direção à universalidade da dignidade humana, superando os limites das fronteiras nacionais. O direito internacional de refugiados reconhece a possibilidade de perda da proteção do Estado, incluindo-o também como possível agente de perseguição.

Por isso a coluna vertebral do sistema de proteção internacional é o princípio de *non-refoulement*, ou não-devolução, que já é considerado como um princípio de direito consuetudinário internacional ou *jus cogens*, tendo sido incorporado a vários outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, como a Convenção contra a Tortura e o Pacto de San José da Costa Rica.

Não obstante, ao ser concebido após a segunda guerra mundial, não incluiu um elemento importante para definir os amplos deslocamentos que ocorrem durante os conflitos armados e que não necessariamente estão relacionados às características ou atributos individuais das pessoas deslocadas. Esta lacuna fez com que as legislações nacionais tivessem que ser atualizadas. O conceito de refugiado nasceu da realidade do pós-conflito.

As perspectivas Ampliadas

Os conceitos ampliados surgiram primeiramente na África através da Convenção da Organização da Unidade Africana Sobre os Aspectos Específicos do Problema de Refugiados na África de 1969. Na América Latina através do conceito cunhado na Declaração de Cartagena de 1984 e na Europa a proteção temporária ou humanitária.

A convenção da OUA surge no momento das guerras de independência no continente Africano, como uma medida de solidariedade aos povos que lutavam pela erradicação do colonialismo na África. A Declaração de Cartagena surgiu no contexto dos conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta. Os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala, provocaram o deslocamento de centenas de milhares de pessoas.

Para Cartagena devem ser considerados refugiados:

“as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Os conceitos ampliados portando, se constroem a partir do deslocamento forçado para a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, a vida, segurança e liberdade,

ameaçados por uma situação objetiva que ocupa um lugar central na construção do conceito, ou seja, a partir da realidade objetiva da violência generalizada e do conflito que ameaçam qualquer pessoa, independente de suas características individuais.

Particularmente os dispositivos das Convenções e protocolos de Genebra sobre o direito internacional humanitário são particularmente úteis para a interpretação do conceito ampliado. Estes estabelecem as garantias mínimas nos conflitos armados internos e interestatais, a proibição do ataque a alvos civis, do recrutamento forçado, das mutilações ou tortura, da tomada de reféns, as execuções extra-judiciais ou tratamentos desumanos e degradantes contra pessoas civis ou pessoas fora de combate, entre outros elementos⁵. Estes são os abusos do direito internacional humanitário que geralmente provocam os deslocamentos de populações inteiras com o fundado temor de serem ameaçadas por estas praticas ou acontecimentos.

O deslocamento interno⁶

O mundo foi descobrindo, estarecido, outra trágica realidade. Aos poucos se foi rompendo a invisibilidade de outro fenômeno de crise humanitária de proporções bíblicas. O drama dos deslocados internos que são todas as pessoas que se deslocam internamente pelos mesmos motivos que motivam os refugiados, mas que não cruzam, não puderam ou foram impedidas de cruzar a fronteira de um Estado nacional. Estas pessoas enfrentam situações semelhantes àquelas dos refugiados, mas são de particular vulnerabilidade devido a possibilidade de extensão do conflito ou de localização pelo atente perseguidor. Os deslocados internos enfrentam ainda a incerteza de permanecer sob a mesma soberania, que freqüentemente esta relacionada à mesma ameaça ou à insegurança que determinou o deslocamento. Igualmente neste caso, a dificuldade de acesso à proteção e assistência da comunidade internacional é dificultada pelo encapsulamento do deslocamento forçado no marco das fronteiras nacionais, limitando portando qualquer intervenção de organizações humanitárias à concordância e às limitações importas pelo Estado.

Acima de tudo a proteção dos deslocados internos é limitada pela ausência de qualquer tratado sobre o tema e devido à tendência de ser tratado como assunto interno, a resistência em que este instrumento internacional venha a ser negociado. Portanto os deslocados internos continuam sem contar com a proteção efetiva no âmbito do direito internacional.

O ACNUR calcula que os deslocados internos no mundo sejam cerca de 25 milhões de pessoas, mantendo uma serie de acordos com diferentes governos para a assistência destas populações deslocadas, como no Sri Lanka, Colômbia e Sudão. Hoje em dia estes casos são tratados de forma *had hoc*, como casos especiais havendo a necessidade de pedido expresso do país e aceitação por parte do secretario geral da ONU com delegação expressa ao ACNUR. Portando com significativas limitações praticas e jurídicas para uma efetiva proteção humanitária.

⁵ Intenational Humanitarian Law, Answer your questions, ICRC international committee of the Red Cross, ICRC productions, Geneva

⁶ Declaração de Cartagena

Contradições na Gênese da Proteção Internacional.

O problema do deslocamento forçado sempre colocou em cheque o sistema internacional de Estados nacionais que os produz, suas insuficiências históricas e estruturais, intrinsecamente produtoras de violência e, portando, expulsoras de gente. Não existem soluções mágicas, mas essa é a realidade de um mundo de soberanias fragmentadas. Esta estrutura tem se mostrado estruturalmente incapaz de proteger uma humanidade única baseado em valores universais antropocêntricos.

A própria avaliação destas anomalias tem sido marcada pela contradição e o desengano. Um fato curioso é a própria existência de dois instrumentos para estabelecer o sistema universal de proteção internacional aos refugiados. A convenção de 1951 e o protocolo de 1967. Diferentemente de outros fenômenos de especificação do sujeito no direito internacional, como a CEDAW (Convenção Para a Erradicação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher), ou a Convenção Sobre os Direitos da Criança que num só instrumento estabeleceu-se um sistema universal de proteção destes sujeitos específicos. No caso dos refugiados o caminho da universalidade tem sido torto e sinuoso. O mandato do ACNUR inicialmente pensado para 4 anos, com menos de 50 funcionários para resolver o problema de 800 mil refugiados europeus foi avassalado pela realidade, zombando do otimismo da comunidade internacional. O problema dos refugiados não somente não pôde ser resolvido neste período, senão que se estendeu de forma crescente. Na vaga dos conflitos da guerra fria, na decadência do colonialismo na África e na Ásia e nas guerras de afirmação dos novos estados nacionais, produziram-se novos contingentes de refugiados que obrigaram a comunidade internacional a elaborar outro instrumento o protocolo de 1967 para estender o sistema de proteção no tempo e no espaço limitado para o qual tinha sido inicialmente pensado. A dinâmica histórica euro-cêntrica do momento do conflito que gerou a convenção (o pós II guerra mundial) também implicou em limitações conceituais que tiveram de ser respondidas pelos instrumentos de ampliação do conceito de refugiado, pela Convenção da OUA, pela declaração de Cartagena e pelos adendos legislativos estabelecendo a proteção temporária e humanitária, principalmente na Europa.

Um indicativo destas contradições é o próprio contingente de refugiados no mundo, que nunca parou de crescer. Os refugiados chegaram a ser uma população de 9 a 10 milhões no final da guerra fria, passado a assustadora cifra de 22,5 milhões em 2002, tendo-se duplicado em menos de 15 anos. Inclusive produto de focos de conflito novamente ocorrendo no continente europeu, desde a II guerra mundial com os conflitos na ex-Iugoslávia e na ex-União Soviética.

Em 2004 o contingente diminuiu pela primeira vez desde a criação do Alto Comissariado em 1950 baixando para 17,5 milhões, como produto das repatriações massivas do Afeganistão, Angola, Libéria, Serra Leoa e parcialmente na Somália entre outros.

Com o “descobrimento” dos deslocados internos outros elementos contraditórios foram expostos, já que o sistema internacional foi concebido de forma extraterritorial, em base à resposta, que uma estrutura de estados nacionais pode dar aos problemas da violência humana. As respostas não puderam abarcar toda a dimensão destes mesmos problemas, ou seja, a necessidade do deslocamento e a realidade da experiência humana da perseguição.

A extraterritorialidade do refugio deriva da essência do conceito da Convenção de 1951:

“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade,”.

Ou seja, para estar dentro do sistema é preciso estar fora⁷, o sistema não protege a pessoa perseguida antes que ela cruze uma fronteira nacional.

O sistema internacional teve de ser concebido como um sistema de proteção de sobreviventes, aqueles que já conseguiram por seus próprios meios fugir de seu agente perseguidor, que freqüentemente, é o próprio estado que deveria protegê-lo.

O fenômeno do deslocamento interno e, dos próprios refugiados expõem a utopia do Estado nacional ao máximo de suas contradições e limites. Um mundo povoado por seres humanos iguais, portadores da mesma dignidade universal, fragmentado por jurisdições convencionais, que pretende dividir estas pessoas iguais em cidadanias diversas que, contraditoriamente, são criadas para proteger os mesmos direitos humanos fundamentais.

Neste movimento de universalização e fragmentação a ficção jurídica das fronteiras nacionais atinge o estagio do surrealismo.

Durante os anos 80 na guerra de El Salvador os refugiados cruzavam um pequeno rio para chegar ao território Hondureño fugindo da violência generalizada que assolava aquela nação centro-americana. Um oficial do ACNUR entrava no rio com a água pela cintura com uma bandeira das Nações Unidas para evitar a repressão e a hostilidade da policia hondureña, permitindo-os terminar de cruzar para a margem hondureña do rio⁸.

No entanto, o fato inexorável é que não existem rios de uma só margem, e o sistema criou uma ficção jurídica de soberanias, onde os rios podem ter uma margem só e a diferença entre uma margem e outra pode ser a diferença entre a vida e a morte.

Fluxos Mistos

Neste momento, onde estas mesmas fronteiras se fecham para as pessoas e milhares de seres humanos expulsos de seus lares pelas desigualdades, pela pobreza e o desemprego no terceiro mundo, de um mesmo e único mundo (outra esquizofrenia moderna), se dirigem ao norte buscando um mínimo de dignidade. As contradições para os refugiados se agravam.

A casa do migrante em Tekun Uman, norte da Guatemala, mantida por religiosos escalabrinianos, calculava em agosto de 2002, que possam cruzar a fronteira com o México, quase 100 mil pessoas por ano⁹. As deportações são freqüentes e arbitrarias, com alguns

⁷ Moulin Aguiar, Carolina, Securing the State Through the Securitization of Refugees: UNHCR and Brazilian Responses to Refugees. Paper presented to IASFM (International Association for the Study of Forced Migration) Bi-annual meeting, São Paulo, 10 de Janeiro 2005

⁸ Varese, Luis, relato oral da proteção dos refugiados centro-americanos nos anos 80.

⁹ Entrevista de campo do autor, agosto de 2002.

casos hilários e emblemáticos registrados de indígenas mexicanos deportados para a Guatemala, que posteriormente retornaram ao México, não sem um longo périplo para provar sua nacionalidade.

Nesta correnteza de migrantes, muitos refugiados correm o risco de se afogar e ser deportados para os países onde sofrem perseguições por procedimentos cada vez mais sumários, desenhados para conter a imigração.

O mesmo ocorre nos aeroportos, nas costas (nos mares fictícios de uma costa só) do mediterrâneo e nos portos do mundo rico e fechado. A prática da interceptação (ou seja, o impedimento de embarque) é cada vez mais frequente nos aeroportos do mundo, dando as companhias aéreas um poder discricionário de decidir o embarque, o qual elas não estão preparadas para exercer. As companhias transportadoras não assinam tratados internacionais de direitos humanos, não são Estados, não esta claramente estabelecida, sua obrigação de não devolver (*non-refulement*), ou de não impedir o embarque de refugiados que sofrem perseguição em seus países de origem, de onde têm que sair para salvar suas vidas ou preservar sua integridade.

Fronteiras Abarrotadas

Outra contradição fundamental para a proteção dos refugiados, trazida pelo rígidos controles migratórios é o fenômeno do abarrotamento das fronteiras. É um fenômeno parcamente identificado e ainda pouco definido, no entanto, parece tão real como os deslocamentos internos e a ele se relaciona intrinsecamente, como as duas faces de uma mesma moeda.

Existe uma tendência ao deslocamento interno, em detrimento do refugio devido a que é cada vez mais difícil atingir um território seguro onde buscar proteção¹⁰. O exemplo típico é o caso da Colômbia. No consulado americano em Bogotá, para solicitar um visto de entrada, deve-se ser incluído numa lista de espera que demora, em média dois anos e meio, para uma entrevista. Uma pessoa perseguida não pode dar-se a esse luxo, muitas vezes o agente perseguidor esta a espreita esperando a primeira oportunidade para atacar. As ameaças, os assassinatos seletivos e seqüestros, perpetrados por verdadeiras redes de perseguição, dos grupos paramilitares e guerrilhas, bem montadas e interconectadas ao redor do território colombiano, muitas vezes exigem a fuga em questão de dias ou mesmo horas, com um mínimo de estrutura e preparação.

Confrontados com essa realidade os refugiados colombianos enfrentam o estigma do passaporte. No século IXX 15 milhões de europeus, muitos deles pobres e famintos emigraram para o continente americano, e foram recebidos nos portos aos milhares. Nenhum deles portava um passaporte. O controle de fronteiras, os *laissez passer* (deixar passar) e os *pass-ports* (passar um porto), apareceram depois da primeira guerra mundial. Os sentinelas e guardas armados de fronteiras mais tarde, a prática de baleiar os que tentam

¹⁰ Pereira Carneiro, Wellington, discurso de fechamento IASFM (International Association for the Study of Forced Migration) Bi-annual meeting, São Paulo, Janeiro 2005.

cruzar o rio ou saltar o muro ainda mais tarde. A pratica de não deixar sair do país de origem é o mecanismo mais eficiente para deter a mobilidade humana atualmente.

O numero de solicitantes de refugio nos países industrializados vêm caindo continuamente. Em geral, o numero de solicitantes de refugio chegando nos 36 países industrializados listados pelo ACNUR, se reduziu em 18% comparado com o mesmo período do ano passado (para 156,200 de 89,900). A mesma cifra representa um 35% menos se comparado com o mesmo período em 2003 quando 240,800 pessoas solicitaram refugio nestes países. O total do ano passado já foi o mais baixo em 16 anos. A queda estrepitosa ocorre desde o ano 2002.

Nos países da União Européia o numero de novas solicitações nos 24 países foi de 112,200 – 17% menor que durante o primeiro semestre de 2004. O total de solicitações na União Européia é hoje 30% menor que durante o mesmo período há dois anos atrás¹¹.

Neste mesmo período o numero de deslocados internos no mundo tem crescido, o que pode significar que estas contradições na conjuntura mundial estão confinando os perseguidos na cova dos leões que os perseguem. As áreas protegidas durante o conflito da ex-Yugoslávia representam igualmente um precedente preocupante no sentido do silencioso movimento para tentar impedir as pessoas de se tornarem refugiadas.

Não há nada conclusivo, porém estas tendências são extremamente preocupantes. As medidas de segurança contra a ameaça dos grupos terroristas internacionais elevam estas tensões ao máximo.

Voltando ao exemplo da Colômbia, a Espanha que possui laços culturais e históricos com o belo e sofrido país sul-americano, possui ao redor de 500 refugiados colombianos.

Não obstante, no Equador se calcula que existam ao redor de 150 mil colombianos em situação de refugio, mais de 20 mil reconhecidos pelo governo equatoriano. Na Venezuela igualmente as estimativas rondam os 150 mil, enquanto no Panamá e na Costa Rica, estima-se que haja entre 50 e 100 mil colombianos em cada país, sendo que na Costa Rica foram reconhecidos quase dez mil colombianos como refugiados, gozando da plena proteção do Estado. Ao mesmo tempo deslocados pela violência dentro do território colombiano contamos entre 3 a 4 milhões de pessoas, dando a verdadeira dimensão da crise humanitária na Colômbia.

As discrepâncias entre o numero de refugiados na Espanha e nos países vizinhos demonstram, que é cada vez mais difícil atingir um território seguro onde pedir proteção. O sistema desenhado com a limitação territorial podendo proteger apenas os sobreviventes encontra outro obstáculo, escapar ao perigo e sobreviver é o grande desafio. Garantir o direito de solicitar refugio, não apenas o de obtê-lo é a grande questão. Não apenas não ser devolvido, mas alcançar um território onde procurar não ser devolvido.

A Resposta do Plano de Ação do México

¹¹ UNHCR Report, Asylum levels and trends in industrialized countries, second quarter 2005.

Numa iniciativa inovadora, em tempos de ventos frios que vem do norte, uma poderosa palavra de alento foi pronunciada por 18 governos da América Latina em novembro de 2004 na Cidade do México. Ela ocorreu no marco das comemorações dos vinte anos da declaração de Cartagena de 1984 que mudou a história da proteção internacional na América Latina e respondeu à crise dos conflitos na América Central. A Declaração do México, num momento de negação, reafirma o compromisso humanitário dos países do sub-continente com a proteção internacional dos refugiados e estabelece formulações inovadoras, baseadas na idéia de solidariedade que debuta como conceito nas relações internacionais.

A Declaração e o plano de Ação do México, pode se transformar num destes documentos visionários que antecipam enfoques históricos no direito internacional que demoram a aparecer. As razões de humanidade ganharam uma palavra para sobressair-se às razões de Estado (ou das pessoas imbuídas do poder do Estado), fazendo jus à longa tradição de proteção da América Latina, que criou o instituto do asilo ainda no século IXX.

Os três pilares nos quais a Declaração e o Plano de Ação do México se assentam são: as fronteiras solidárias, as cidades solidárias e o re-assentamento solidário.

As fronteiras solidárias significam simplesmente que as fronteiras devem manter-se abertas para aqueles que buscam proteção e as autoridades fronteiriças devem ser formadas no sentido de não responder com repressão, aos que na verdade merecem a proteção do Estado receptor. Estabelecer mecanismos que preservem o acesso aos procedimentos de solicitação de refugio e garanta um tratamento digno e humano aos solicitantes, desenhando uma linha humanitária divisória entre as medidas de segurança dos regimes fronteiriços, o controle da criminalidade, terrorismo etc, da proteção aos refugiados. Igualmente estabelecer garantias com relação aos controles migratórios, preservando a diferença fundamental, que os refugiados não podem voltar, sob o risco de suas vidas, sua segurança ou liberdade ao país de origem. As fronteiras solidárias significam um conceito, na verdade, eivado de pragmatismo, porque não significa a, (ainda) utopia do mundo de portas abertas, mas uma janela aberta para aqueles que precisam e merecem a proteção internacional. Outro aspecto é o incentivo ao estabelecimento de programas de desenvolvimento das regiões de fronteira, beneficiando as comunidades receptoras e criando condições de integração para os refugiados.

A América Latina, num grande avanço nos esforços de integração local, conseguiu erradicar os campos de refugiados, que constituem uma solução provisória, mutilante e prejudicial para os refugiados. Porém, são ainda inevitáveis, na medida que, nos casos de fluxos massivos, os países receptores não permitem ou não conseguem absorver estas grandes populações adicionais que são socorridas de forma emergencial nos campos.

As cidades solidárias respondem a esta realidade, que na América Latina primam os refugiados urbanos. Apesar de representar um avanço em relação aos campos, enfrentam grandes dificuldades de inserir-se no mercado de trabalho, dificuldades lingüísticas, culturais e podem ter dificuldade de acesso aos sistemas de saúde e educação.

As cidades solidárias promovem a integração dos refugiados na sociedade receptora, contribuindo com sua força de trabalho, e com a diversidade cultural enriquecendo a sociedade que os acolhe, e reconstruindo sua vida com dignidade.

O reasentamento solidário responde ao abarrotamento das fronteiras de países em conflito como a Colômbia. Através do reasentamento solidário os países latino-americanos são chamados a criar programas de recepção destes refugiados que se encontram nos países fronteiriços e, que muitas vezes continuam sendo perseguidos, porque os agentes perseguidores também cruzam a fronteira. Podem ainda enfrentar dificuldades de integração devido ao grande afluxo de refugiados que estas sociedades, muitas vezes, mais pobres que o próprio país expulsor, como o Equador, não conseguem absorver. Nestas situações ocorre, exploração do trabalho dos refugiados, prostituição de mulheres refugiadas e pobreza extrema na comunidade refugiada. O Reasentamento oferece uma oportunidade para estas pessoas de reconstruir suas vidas, em segurança e dignidade, nos países de reasentamento.

O Brasil e o Chile já tinham atendido a este chamado, e agora a Argentina e possivelmente o Uruguai estão desenhando programas de reasentamento que, diante da conjuntura mundial se transforma num instrumento prioritário de proteção internacional. As fronteiras estão mais longínquas, mas cada vez, mais a vontade humana estende uma mão solidária e vai buscar estes refugiados nestas regiões onde eles não podem estar, oferecendo proteção e acolhida.

A Declaração e o Plano de Ação do México, não representam nenhuma panacéia salvadora, porém abrem espaços e tentam compensar de alguma forma as dificuldades que surgem num mundo, inseguro e violento. Estas iniciativas, tomadas no mais alto nível das decisões de Estado, representam um passo adiante no fortalecimento da proteção aos direitos humanos e na afirmação da universalidade da dignidade humana. A brecha inicial continua se estendendo, dezoito governos que se reúnem para pensar como proteger seres humanos que não são seus cidadãos, ajudar os países que os recebem, recebê-los, acolhê-los e devolver-lhes a dignidade e a segurança perdida pela violência.

Este rio fictício de uma só margem, chamado fronteira, esta cada vez mais profundo e suas correntezas mais perigosas. Mas sempre surge alguém empunhando uma bandeira solidária que ajuda a cruzá-los.

Num famoso poema panamenho intitulado Joana Calambu que conta uma história de paixão e morte no começo do século XX, no marco dos conflitos que assolaram este país pela soberania sobre a zona do Canal. O personagem foge, e o poeta conlui, “corria, fugia para sua liberdade”.

Este é o drama dos refugiados num mundo de fronteiras fechadas, pois como sugere o poema Joana Calambu, quanto o inimigo é poderoso demais: fugir com vida é vencer.

Bibliografia

1. www.unhcr.ch

2. Hathaway, James C., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butherworths, 1st Edition, 1991.
3. J.Rehman, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights* (the Hague: Kluwer Law International, 2000) pp.40, on Department for Continuing Education Syllabus and Reading List, Unit B.
4. Série; tratados da ONU, N. 2545, vol. 189.
5. *International Humanitarian Law, Answer your questions*, ICRC international committee of the Red Cross, ICRC productions, Geneva.
6. *Declaración de Cartagena, América Latina, tierra de asilo y soluciones inovadoras*, edición, ACNUR 2004.
7. www.ocha.org Guiding Principles on Internal Displacement, document E/CN.04/1998/53.Add.2, dated 11 February 1998.
8. www.un.org Resolução da Assembléia Geral de 20 de fevereiro de 2002, A/RES/56/164, Protection of and assistance to internally displaced persons.
9. Informe del Alta Comisionada para los derechos humanos sobre la situación de los DDHH en Colombia E/CN.4/2000/11, par. 25.
10. Comisión Colombiana de Juristas, balance del año 2003.
11. Primer informe conjunto de la procuraduría general de la nación y la defensoría del pueblo sobre cumplimiento de la sentencia T-25 de 2004.
12. Informe de CODHES (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento) Bogotá, 08 Julio 2004.
13. *Resettlement Handbook*, Division of International protection, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva July 1997.
14. MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*, Edições Loyola, São Paulo, 2003.
15. VARESE, Luis. *Redes e Parcerias*. In: *Revista Scalabriniane nel Mondo*. Ano 12, Número 23 – Julho/Dezembro de 2004.