



A difusão do refúgio na América Latina e sua adaptação na Declaração de Cartagena de 1984

Victor Cabral

Introdução

Os agentes locais podem difundir normas internacionais nos contextos em que estão inseridos ou alterá-las para que se encaixem nas crenças normativas e práticas às quais estão habituados, argumenta Acharya (2004). O autor utiliza a perspectiva do *framework of localization*, indicando que os legisladores podem selecionar, modificar e apagar normas a partir daquelas pré-existentes, construindo uma congruência entre elas. As normas locais podem ser adaptadas às internacionais para haver essa convergência, sendo algumas mais bem aceitas do que outras, a depender da conjuntura, da variação dessas normas e da influência de Estados mais fortes na difusão delas. A localização, com suas dinâmicas sociais e ambiente normativo, pode explicar como agentes públicos poderão moldar os processos de difusão de normas,

além de identificar como essas localizações resultam nos processos de difusão. Normas globais, sozinhas, não realizam mudanças sem que haja uma produção normativa e mudanças institucionais regionais para recebê-las, adaptá-las e executá-las. As mudanças institucionais regionais provocadas pela difusão de normas, conforme Acharya, tendem a seguir um caminho progressivo e evolutivo, localizando conceitos multilaterais internacionais, sem sobrecarregar as normas e os processos de identidade regionais.

Nos pautamos na ideia de *Global International Relations* defendida por Acharya e Tussie (2021), sobre a necessidade de emergência de novas áreas de estudo no campo das Relações Internacionais a partir de um contexto periférico do Sul Global e das contribuições latino-americanas para a disciplina. Tal posição se dá para confrontar o universalismo da disciplina e demonstrar que regiões colocadas como subalternas podem agregar valor ao Direito Internacional e ampliá-lo. Acreditamos que a América Latina pode servir de exemplo quanto aos caminhos a serem seguidos na proteção de refugiados com a Declaração de Cartagena de 1984, não somente no contexto regional, como embasar atualizações das normas internacionais vigentes sobre a temática.

A contribuição da América Latina ao Direito Internacional e à ordem internacional não é uma novidade, conforme Long e Schultz (2021). A região possui um histórico internacionalismo republicano e de forte trabalho diplomático, com as elites domésticas lutando por uma sociedade internacional mais inclusiva e igualitária, fundada em regras que promovessem o Estado de Direito, a cidadania e o bem-comum como ferramentas de resistência à dominação estrangeira. Os autores defendem que a América Latina, desde o século XIX, é relevante na formulação da ordem internacional liberal, na defesa do multilateralismo, na fundação de organizações internacionais e nas pressões públicas para defender os ideais democráticos e os direitos humanos. Pelo fato de a região ter sido excluída da sociedade internacional, sua diplomacia precisou inovar-se e defender pautas relevantes às necessidades domésticas e potencialmente expansíveis para a escala do internacional, podendo ser observadas nas bases do Direito Internacional Público e do Direito Internacional Privado. Para Long e Schultz, a soberania dos Estados pós-coloniais e sua defesa do multilateralismo enriqueceu a ordem internacional, promovendo o comércio, os governos democráticos e os direitos humanos.

Na área humanitária, a região participou ativamente da escrita de normas, diferenciação de direitos e deveres e fortaleceu as organizações internacionais com as experiências adquiridas nos sangrentos períodos das ditaduras e guerras civis vivenciadas no século XX. Álvarez Nievas (2022) enumera diferentes tratados e convenções latino-americanas que já definiam critérios para proteção de migrantes e refugiados, firmados entre 1889 e 1969, com a maioria deles tendo surgido antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial (1939–1945), evento histórico basilar para a formulação da Convenção de Genebra de 1951. Conforme ressalta o autor, a maioria desses documentos visava a proteção de pessoas perseguidas politicamente, sem tratar de fluxos massivos de migrantes, exigindo o redesenho da legislação regional com os conflitos da Guerra Fria. Ainda assim, ressaltamos a importância que a América Latina dava para casos de perseguição a opositores políticos que necessitavam de asilo político no exterior, décadas antes que organismos multilaterais, como a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas pudessem existir e fomentar proteções a migrantes.

A conjuntura de conflitos e de violações de direitos humanos nos anos 1970 e 1980 promoveu a expansão da ideia de refúgio e o estabelecimento do critério de proteção a partir da grave e generalizada violação de direitos humanos com a Declaração de Cartagena de 1984. Dessa forma, este artigo cogita responder as seguintes perguntas: como ocorreu a difusão do refúgio na América Latina pela Declaração de Cartagena de 1984? Ela se mostrou eficiente em sua aplicabilidade em 40 anos de existência? Nosso objetivo é mapear esse processo e indicar se a contribuição latino-americana foi positiva para esse instrumento do Direito Internacional ao lidar com o refúgio. Recorremos a dados históricos e estatísticos sobre migrações e refúgio na região, análises acadêmicas sobre a aplicabilidade de Cartagena, e relatórios de organizações não governamentais e estatais sobre a proteção aos direitos humanos de refugiados. Na primeira seção discutiremos a base da ideia de refúgio existente no Direito Internacional a partir da Convenção de Genebra de 1951 e como essa construção se deu. Em seguida, daremos um enfoque conjuntural da Declaração de Cartagena de 1984 e o marco dos 40 anos de sua assinatura. Concluiremos o artigo demonstrando a importância desse instrumento normativo regional e as problemáticas envolvidas na aceitabilidade das inovações jurídicas latino-americanas na ordem internacional.

A Convenção de Genebra de 1951

As migrações internacionais podem se dar por múltiplos fatores e formatos de organização, podendo ser voluntárias e planejadas, ou forçadas e realizadas de maneira indocumentada, ou seja, sem a devida autorização dos Estados no percurso do migrante ou do Estado de destino. Quem migra forçadamente o faz para sobreviver, para fugir de situações insustentáveis às quais esses sujeitos já não conseguem mais lidar em seus locais de origem. No contexto das Relações Internacionais, as migrações forçadas estão, historicamente, atreladas a novos formatos dos mercados de trabalho ou pela ocorrência de conflitos bélicos.

Pela perspectiva econômica, Vainer (1998) e Mezzadra (2005) argumentam que a formação dos mercados de trabalho, especialmente com a revolução industrial, teve importância na mobilidade do trabalhador. As pessoas se deslocavam por serem livres para circular ou para venderem suas forças de trabalho, como no dilema da dupla liberdade de Marx. Da mesma forma, os sistemas de escravidão e de servidão movimentaram milhões de pessoas nos últimos 500 anos para sustentar a produção capitalista, muitas vezes com trabalhos forçados. Isso faz com que as migrações não possam ser um tema marginal nas Relações Internacionais, por serem ferramentas de controle da mobilidade do trabalho e da construção de nações, como podemos observar nos históricos da América Latina com as colonizações de Portugal e Espanha.

Quanto aos conflitos, a violência exercida neles pode ser extremamente chocante e expulsar pessoas de seus locais de vida, seja para não serem envolvidas nos embates ou por se tornarem alvos de ataques de grupos armados. No último século, a Primeira Guerra Mundial (1914–1918), a Revolução Russa de 1917 e sua posterior guerra civil teriam, segundo Barreto (2010), forçado, no mínimo, um milhão e meio de pessoas a se deslocarem de maneira forçada para se protegerem. Desde então, a comunidade internacional buscou formas de proteger essas pessoas deslocadas, tentando definir a categoria de refúgio e determinando as condições de assentamento, repatriação e proteção humanitária a esses sujeitos. No pós-guerra, a Liga das Nações preocupou-se em conceder apoio e respaldo jurídico aos refugiados, sendo uma aliada na internacionalização dos direitos humanos, ainda que tenha falhado na construção da paz.

Na Segunda Guerra Mundial (1939–1945), o sanguinário conflito somou-se à violência cometida pelos nazistas contra os judeus, os ciganos, os latinos e seus opositores políticos. O cenário de crise humanitária envolvendo populações migrantes foi completo, exigindo um olhar acurado sobre o tema. É a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), no pós-guerra, que surge então o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1950. Essa instituição versa sobre as questões e ações sobre refúgio no mundo, exceto da Palestina, que possui uma agência própria na ONU para assistir seus refugiados, com visibilidade e orçamento exponencialmente menores que o ACNUR, a United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

A criação do ACNUR era insuficiente para a proteção dos milhões de refugiados do conflito que recém terminara. Por isso, a ONU promoveu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951. O instrumento normativo tornou-se a base do direito dos refugiados e das possibilidades de proteção que essas pessoas poderiam ter. É dessa convenção que existe a definição do que é ser refugiado. Nela, as pessoas refugiadas são aquelas que precisaram fugir de seus países de residência habitual por serem perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Essa migração internacional forçada precisa se dar por essa perseguição para ser considerada refúgio, mas também pode ocorrer pelos sujeitos não quererem mais a proteção desses países ou, estando fora do país de residência, não poderem retornar a ele devido aos processos de violência (ACNUR, 1951).

O contexto histórico para a formulação da proteção internacional aos refugiados estava claro, era o dos ocorridos na Segunda Guerra Mundial, mas há uma perspectiva social a ser ressaltada. Nos acostumamos, ao longo da Idade Contemporânea, com a ideia dos Estados se formando enquanto nações, aptos a protegerem seus cidadãos, sendo essa uma das bases dos contratos sociais amplamente discutidos pelos autores clássicos da Sociologia. Nesse momento, todavia, há o reconhecimento na Convenção de que o Estado não somente pode falhar na proteção dos cidadãos, como também pode ser o promotor da violência exercida contra a população (ACNUR, 1951). Não se pode falar de refúgio sem tratar diretamente da perseguição nazista e das práticas de extermínio de populações tidas como inimigas, dentro e fora dos campos de con-

centração. A quebra da ideia de proteção do Estado incide na decisão de fugir de um país, seja em meados do século passado ou na atualidade. Existir o reconhecimento desse fator na Convenção de Genebra de 1951 é um passo para entendermos que as pessoas podem ser vulneráveis às violências que partem de múltiplas direções, podendo ser o alvo direto delas ou serem vítimas como efeitos colaterais dos conflitos.

Ainda que tenha avançado na proteção humanitária dos refugiados, a referida Convenção possuía ainda duas importantes limitações. A primeira era geográfica. O documento reconhecia como refugiados os sujeitos que integraram movimentos migratórios forçados estritamente no continente europeu (ACNUR, 1951), sem proteger os fluxos ocorridos em outras partes do globo diretamente afetadas pelo conflito, como os continentes africano e asiático, onde batalhas ocorreram. Ademais, existia uma limitação temporal. Os fluxos precisavam se dar por eventos bélicos ou de perseguição anteriores a 1º de janeiro de 1951 (ACNUR, 1951). Nenhuma pessoa que se deslocasse após essa data e fora do continente europeu poderia ser reconhecida como refugiada, ainda que cumprisse os requisitos para tal. Essas limitações foram derrubadas em 1967, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, assinado em Nova York, que passou a permitir que o reconhecimento do refúgio se desse em todo o mundo e a qualquer momento (ACNUR, 1967).

A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 são normas internacionais que garantem o reconhecimento e a proteção de direitos aos solicitantes de refúgio, desde que os Estados receptores reconheçam os indivíduos como refugiados, tendo em vista que a prerrogativa para a concessão dessa proteção é estatal. Todavia, conforme Guerra (2011), o Estado não pode retirar unilateralmente o status de refugiado de uma pessoa, nem mesmo retorná-lo ao país de origem. Isso se dá devido ao princípio do non-refoulement, que garante que o refugiado não será devolvido pelo Estado que o protege enquanto estiverem vigentes as condições que motivaram a fuga. Essa salvaguarda só é válida se a solicitação for deferida por esse Estado; caso contrário, pode ocorrer a perda de status e essa proteção de não devolução. O autor entende que esse princípio é parte do direito consuetudinário internacional, de modo que até mesmo países não signatários da Convenção ou do Protocolo precisam resguardar o non-refoulement dos solicitantes de refúgio e dos refugiados que ali estejam. Não obstante, a existência da Convenção de Genebra de 1951 como o mais importante meca-

nismo jurídico internacional sobre refugiados, é importante analisar mecanismos regionais e locais para observar se e como as normas internacionais são adaptadas a determinados contextos geográficos e sociopolíticos, conforme prevê Acharya (2004), sendo então necessário nos debruçarmos sobre a Declaração de Cartagena de 1984.

O refúgio pela perspectiva da América Latina

Reed-Hurtado (2013) argumenta que a prática de concessão de asilo na América Latina é observada desde o final do século XIX, com governos provendo proteção a políticos, acadêmicos e elite artística que passassem por alguma forma de perseguição no país de residência. Álvarez Nievas (2022) reitera esse argumento ao apresentar uma lista com mais de 15 tratados e convenções sobre proteção a migrantes, refugiados e asilados políticos na América Latina a partir de 1989. Para Reed-Hurtado (2013), esse costume começou a encontrar problemas com o fim da Revolução Cubana (1953–1959) e o êxodo migratório de nacionais da ilha caribenha por países sul-americanos e do Caribe. O autor considera que, até a década de 1960, era difícil a difusão do instituto do refúgio na América Latina por uma suposta ausência de participação dos países da região no regime global do refúgio e na ratificação da Convenção de Genebra de 1951. Contudo, é necessário contrapô-lo, pois, até o Protocolo Adicional de 1967, o refúgio era válido somente na Europa e para deslocamentos anteriores a 1º de janeiro de 1951. Ou seja, não haveria uma expressa necessidade de os Estados latino-americanos integrarem esse regime, já que ele não era receptivo e não considerava as possibilidades de refúgio em outras localidades ou recortes temporais, sendo compreensível a não ratificação da Convenção na região.

A leitura histórica de Reed-Hurtado indica que, entre as décadas de 1960, 1970 e os primeiros anos de 1980, houve o agravamento do cenário sociopolítico na América Central e México. Nesse período, ocorreram perseguições e guerrilhas internas (México nos anos 1960 e 1970 contra estudantes), golpes de Estado (El Salvador, 1979; Honduras, em 1963, 1972, 1975 e 1978; Panamá, 1968) e guerras civis (El Salvador, 1979–1992; Guatemala, 1960–1990; Nicarágua, 1961–1990), acarretando a perseguição de civis, deslocamento forçado interno de

moradores do campo e das cidades, bem como desaparecimentos forçados e assassinatos em massa. Esse era o auge da Guerra Fria na América Latina, com o anticomunismo vigorando a preço de sangue em toda a região, inclusive na América do Sul, com golpes militares e ditaduras civis-militares. Tal cenário levou o sistema de asilo em vigor à falência, pois não havia condições de proteger aos mais de 2 milhões de deslocados internos e internacionais do período, forçando uma movimentação regional para administrar os fluxos, culminando no colóquio de 1981, no México.

Andrade (2021) segue lógica semelhante à de Reed-Hurtado quanto aos episódios de violência na América Central e México, indicando que essa ebulição de violência foi o ápice dos processos iniciados nos anos 1950. Segundo ele, os fluxos migratórios massivos daquele período se tornaram um problema humanitário e jurídico, pois não havia uma clara definição de como auxiliar os refugiados, especialmente porque outros países latino-americanos receberam os primeiros movimentos em consonância com a fuga de pessoas desses países. A conjuntura complexificou-se com o incremento dos fluxos migratórios forçados de centro-americanos. Afinal, esses se deparavam com problemas ao não possuírem clareza sobre seus status, se eram asilados políticos ou se se enquadravam na definição de refugiados da Convenção de Genebra de 1951, dificultando o acesso a direitos básicos, como o de trabalhar legalmente, por exemplo. A Convenção não inclui a violência e as violações de direitos humanos em seu escopo de reconhecimento da categoria de refúgio, necessitando um novo arcabouço jurídico que protegesse esses sujeitos das violências sofridas nas guerras civis, conflitos armados e terrorismo de Estado. Ademais, exige que as pessoas provem individualmente que sofrem um fundado temor de perseguição, algo difícil de se fazer em contextos de guerras civis e ditaduras.

Esse cenário começou a sofrer alterações nos anos 1980, com a construção do que se tornou a Declaração de Cartagena de 1984. Wood (2021) e Álvarez Nievas (2022) argumentam que a América Latina já possuía um histórico de concessão de asilo diplomático às pessoas perseguidas por crenças políticas, tendo sido Cartagena um passo a mais nesse costume, especialmente por ser uma adaptação aos fluxos migratórios que sobrecarregaram os sistemas de asilo e refúgio existentes até o momento. Andrade (2021) apresenta argumento semelhante ao de Wood ao indicar a marcação temporal de 1981 como o início de

um esforço regional de reformulação do refúgio na América Latina. Naquele ano, ocorreu um colóquio latino-americano com apoio do ACNUR no México, que gerou uma série de recomendações, entre elas a necessidade de ampliar os instrumentos de proteção a refugiados e asilados na região. Essa recomendação já incluía o alargamento do que se entendia como refúgio, abarcando as pessoas forçadas a migrar internacionalmente pela agressão, ocupação ou dominação estrangeira, bem como pelas violações massivas de direitos humanos e pela perturbação da ordem pública, fosse em uma parte ou em todo o território nacional. Posteriormente, em 1983, houve um novo seminário na Bolívia, sobre as políticas de asilo e a situação dos refugiados. Esse também resultou em recomendação de extensão do escopo de proteção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 para a América Latina, seguindo o padrão de refúgio ampliado discutido três anos antes.

Finalmente, conforme Wood (2021), em 22 de novembro de 1984, foi celebrada a Declaração de Cartagena no Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, em Cartagena das Índias, na Colômbia. Esse colóquio foi organizado com apoio do ACNUR, contando com delegações oficiais de diversos países da América Latina. Também houve esforço por parte do ACNUR, com seus escritórios nacionais espalhados pela região, para convencer os governos a adotarem a Declaração, que indicava o conceito ampliado de refúgio para o contexto latino-americano. É válido registrar que a Declaração de Cartagena foi, inicialmente, adotada por Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela. Posteriormente, ao longo das últimas quatro décadas, somaram-se Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Nesse sentido, todos os países considerados latino-americanos, com território continental nas Américas, aceitam e adotaram a Declaração de Cartagena. Todavia, Wood (2021) é clara ao afirmar que a Declaração não foi criada com a intenção de tornar-se uma lei vinculante, ainda que tenha influenciado normativa e politicamente a ampliação da proteção aos refugiados.

A Declaração de Cartagena de 1984 é considerada um marco na adaptação da Convenção de Genebra de 1951 ao contexto do refúgio na América Latina, ampliando suas condições e possibilidades de reconhecimento. Gómez Martin (2023) argumenta que ela cumpre papel fundamental na expansão da proteção dos direitos humanos na

região, por reconhecer novas causas que podem motivar a busca pelo refúgio, como: violência generalizada, agressão internacional, conflitos internos, graves e generalizadas violações de direitos humanos e perturbação grave da ordem pública. Ademais, a Declaração estabelece que a proteção e o compromisso com os refugiados devem envolver mais atores além do Estado, agregando organizações não-governamentais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Conforme a autora, esse instrumento jurídico regional foi incluído na legislação interna de mais de 15 Estados até o final do século XXI, indicando sua importância e reforçando seu caráter de influência.

Brumat e Freier (2021) consideram que Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, Nicarágua e México, que incorporaram a Declaração de Cartagena às suas legislações nacionais, possuem medidas de proteção a migrantes superiores às da União Europeia, sendo esse um movimento progressista por conectar aspectos socioeconômicos com solicitação e concessão de refúgio. Para as autoras, esses países latino-americanos também ampliaram os direitos de refugiados, facilitaram o reconhecimento de migrações em massa e reunificação familiar, expandiram as possibilidades de visto humanitário e reforçaram o princípio do non-refoulement, servindo de exemplo para a União Europeia seguir. Todavia, há indicações de que ela nem sempre é cumprida, o que lança dúvidas sobre sua efetividade na proteção de refugiados no continente, especialmente devido à forma como a Declaração é internalizada em cada legislação nacional.

Cantor e Trimiño Mora (2015) consideram que a Declaração de Cartagena de 1984 teve importante papel na promoção da proteção e assistência de refugiados e deslocados internos na América Latina, indo além da sua ampliação do conceito de refugiado. Segundo eles, a definição ampliada de refugiado é praticamente idêntica à definição da Convenção da União Africana de 1969, que já havia ampliado a concepção de refúgio. Porém, Cartagena avançou ao incluir a perspectiva das “violações massivas de direitos humanos” e ao tratar de “refugiados”, no plural, demonstrando interesse em lidar com o fluxo de pessoas e não com sujeitos específicos. Ademais, Cantor e Trimiño Mora (2015) argumentam que Cartagena deixou claro que a violação de direitos humanos e as graves perturbações à ordem pública não poderiam ser interpretadas de maneira restritiva, mesmo que tivesse que ser redundante em seu texto, para que não existissem dificuldades

em sua aplicação. Sánchez Velásquez (2023) diverge quanto à inovação da Declaração de Cartagena de 1984. Ele argumenta que, apesar da sua linguagem expansiva na definição de refugiado, ela foi mais restrita que a Convenção da União Africana de 1969 por definir que a vida, a segurança ou a liberdade do indivíduo deve estar ameaçada para ser considerado refugiado, enquanto a Convenção de 1969 não faz essa restrição.

Segundo Andrade (2021), o ACNUR foi favorável à adoção da Declaração de Cartagena por entender o documento como um instrumento pragmático para a proteção ampliada de refugiados pelos Estados latino-americanos, de modo que as pessoas que não se enquadravam na definição da Convenção de Genebra de 1951 pudessem ter seus direitos resguardados. Uma das inovações da Declaração de Cartagena ao ampliar as possibilidades de refúgio é tirar do centro motivacional da migração forçada o fundado temor de perseguição presente na Convenção de Genebra de 1951. Ao focar na violência generalizada, na agressão estrangeira, nos conflitos internos, na grave e generalizada violação de direitos humanos, o escopo no qual o refúgio é possível de ser solicitado é ampliado, ainda que essas situações possam advir de conflitos semelhantes aos quais se baseou o documento de 1951.

Jubilut e Madeira (2014) destacam que Cartagena reconhece a possibilidade de refúgio com base na situação enfrentada no país de origem do migrante, especialmente em relação às violações de direitos humanos. Consideramos que esse aporte da Declaração de Cartagena deve ser um dos pontos centrais a considerar em eventuais reformas do Direito Internacional dos Refugiados e, porventura, em uma possível atualização da Convenção de Genebra de 1951. Nem sempre um refugiado terá documentos e provas suficientes para demonstrar a perseguição sofrida em seu país, e considerar a conjuntura vivida no momento do deslocamento pode ser uma alternativa para proteger sujeitos em fuga e desafogar sistemas de processamento de refúgio marcados por anos de espera e altas taxas de rejeição. Para Jubilut e Madeira (2014), Cartagena evidencia o respeito latino-americano aos direitos humanos ao prover respostas coordenadas a refugiados e deslocados internos. Além disso, segundo os autores, por contar com mecanismos de atualização e reuniões multilaterais a cada década, a Declaração de Cartagena

tornou-se também uma referência em termos de continuidade das ações de proteção a refugiados latino-americanos.

A Declaração de Cartagena, conforme relatório do Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova com a Global Justice Clinic (2024), é um tratado não vinculante, mas que adquiriu caráter obrigatório ao ser adotado nos regimes jurídicos de quinze Estados das Américas. Para Cantor e Trimiño Mora (2015), pelo fato de Cartagena não ser um tratado vinculante que obrigue os Estados adotantes a cumprir suas determinações, alterações podem ser feitas em seu texto quando os países a incorporam em suas legislações nacionais. Brumat e Freier (2021) e Rodrigues (2021) consideram que Cartagena não apenas avançou no contexto do refúgio, como também foi incorporada e adaptada aos contextos nacionais dos Estados que a adotaram, especialmente pela ênfase na proteção baseada na violação massiva de direitos humanos. Para os autores, Cartagena representa a intenção do Pacto Global sobre Refugiados de expandir as proteções regionais e sub-regionais a refugiados.

Kneebone (2021) considera que Cartagena é uma evolução da Convenção de Genebra de 1951 por não estabelecer limitações específicas sobre o tipo de perseguição que um sujeito deve sofrer para ser reconhecido como refugiado, superando as especificações do tratado original. Ademais, por incluir preocupações com deslocados internos, Cartagena demonstra compreender a complexidade das migrações forçadas, independentemente de fronteiras. A autora também argumenta que a participação da sociedade civil nas reuniões de atualização da Declaração é proveitosa para a definição de planos de implementação de práticas. Kneebone (2021) aponta ainda uma das debilidades da Declaração: embora tenha sido bem acolhida pelos Estados latino-americanos, sua implementação dependeu da vontade política de legisladores e governos, resultando em uma difusão instável e em níveis variados, conforme a forma como foi nacionalizada.

A perspectiva de Cartagena não ser um tratado e não possuir um caráter vinculante dificulta a existência de regras para basear a sua aplicação, especialmente pelo Estado possuir a prerrogativa de reconhecer quem será refugiado ou não. A exceção está na incorporação dela no aparato jurídico dos Estados latino-americanos que a tenham ratificado, bem como a relação que esses Estados possuem com o reconhecimento de

normas e tratados do Direito Internacional dos Refugiados. Afinal, um Estado pode incorporar a Declaração, ainda que não possua em seu arcabouço normativo nacional o reconhecimento ampliado de convenções que tratem de violações de direitos humanos. Todavia, segundo o Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova e a Global Justice Clinic (2024), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que os Estados signatários estão obrigados a seguir com a Declaração caso a tenham incorporado aos seus ordenamentos legais, tornando seu cumprimento uma obrigação internacional das partes.

Há dúvidas se a Declaração de Cartagena de 1984 pode abrir margens para a proteção de pessoas que se deslocam devido à ocorrência de desastres ambientais. Um dos exemplos mais recentes, trazidos por Wood (2021) é do Equador reconhecendo como refugiados os haitianos em fuga de seu país após os efeitos devastadores do terremoto de 12 de janeiro de 2010, que matou mais de 300 mil pessoas. O terremoto foi um dos desastres mais intensos que se tem notícia na América Latina pelo fato de ter atingido populações majoritariamente pobres e vulneráveis. Todavia, não há em sua definição a possibilidade de proteção a possíveis refugiados ambientais. A conexão entre desastres e a proteção a refugiados ocorre pela grave e generalizada violação de direitos humanos e a desordem pública. Ou seja, àqueles expostos aos desastres e potenciais vítimas deles precisam contar que a situação seja grave o suficiente para colocar em risco a vida de parte da sociedade para ter condições mínimas de solicitar refúgio em outro país. Vettorassi e Amorim (2021) criticam a dificuldade em adaptar a ocorrência de desastres naturais e os impactos das mudanças climáticas no arcabouço da perturbação da ordem pública, apontando como uma das falhas de Cartagena e que tende a não ser corrigida pelos Estados adotantes, desinteressados em ampliar a proteção existente, posição essa que concordamos.

O Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês, 2022) indica que, sem uma rápida mitigação e aceleração das ações de adaptação às mudanças climáticas, a América Latina enfrentará grandes perdas econômicas e ecológicas. As populações mais vulneráveis já são e serão ainda mais afetadas desproporcionalmente, o que nos leva a acreditar que, em algum momento, a Declaração de

Cartagena poderá ser utilizada para a proteção dos afetados pelos desastres. Em um cenário projetado pelo IPCC de elevação da temperatura em até 1,5 °C, as Américas viverão mais ondas de calor e mais perdas de alimentos devido à variação da temperatura do solo. No caso centro-americano, mais mudanças nas suas precipitações são esperadas, propiciando cenários de grandes inundações e secas extremas, além do fortalecimento da temporada de furacões no Mar do Caribe e da elevação do nível do mar. Adiciona-se a perda de biodiversidade, que pode ampliar os processos de insegurança alimentar.

Nações mais pobres, desiguais e com histórico de exposição a violências, como El Salvador, Guatemala e Honduras, são mais propensas a serem afetadas pela crise climática, segundo o IPCC (2022). A seca, por exemplo, pode ampliar a insegurança alimentar e o empobrecimento da população, levando a migrações como resposta adaptativa às mudanças climáticas. Ademais, o IPCC reforça que serão as pessoas mais pobres as mais afetadas e as que poderão se tornar potenciais migrantes, especialmente com a projeção de maior ocorrência e intensidade de desastres nas décadas vindouras. As mudanças climáticas prejudicam desigualmente os mais pobres, que já são vulneráveis aos desastres devido às desigualdades socioeconômicas prévias, sendo importante ter atenção a isso. Assim, sem atualizações das normas sobre refúgio ou sem um novo arcabouço jurídico regional de proteção a refugiados, englobando aspectos ambientais e climáticos, refugiados ambientais precisarão contar com uma escalada dos desastres ao nível de calamidade pública para ter condições de solicitar alguma proteção humanitária em uma nação latino-americana. Obviamente, há possibilidades de governos emitirem vistos humanitários ou de residência temporária, como nas recentes crises do Haiti e da Venezuela, mas contar com a boa vontade estatal não pode ser uma condição para a proteção humanitária daqueles que perdem tudo em um desastre.

Meili (2021) segue um argumento um tanto quanto positivo sobre essa possibilidade de proteção aos refugiados, ainda que seus exemplos empíricos sejam decepcionantes quanto à aplicabilidade de Cartagena. O autor defende haver chances de o direito ao asilo ou ao refúgio tornarem-se matérias constitucionais, de modo que a proteção humanitária aos refugiados seja mais estável juridicamente e menos maleável ao governo no momento da entrada desses sujeitos em cada Estado. Um desses casos, conforme o autor, é o do Equador

que, em sua Constituição de 2008, incorporou o direito ao refúgio e ao *non-refoulement*, desde que as condições do solicitante respeitem as normas legais e os instrumentos de direitos humanos, incluindo as definições de Cartagena como integrantes da Carta Magna. Todavia, o autor argumenta que decretos presidenciais podem dificultar a vida dos refugiados, reduzindo o tempo entre a chegada no país e a solicitação de refúgio e o intervalo para impetrar um recurso caso a solicitação seja rejeitada. Ademais, no caso equatoriano, a fuga pela violência generalizada presente na Declaração de Cartagena de 1984 não foi incluída na lei de refugiados, impedindo que colombianos solicitem refúgio no país, por exemplo. O curioso é que, anos depois dessa lei, mais especificamente no início dos anos 2020, o Equador vê crescer a quantidade de nacionais em fuga do país pela violência crescente do narcotráfico, chegando a mais de 23 mil equatorianos entrantes no México no primeiro semestre de 2023, um incremento de 766% em relação a 2022 (Martínez, González & Cabanzo, 2023).

Gómez Martín (2023) indica que os Estados não consideram a ampliação da elegibilidade do refúgio proposta no documento por seguirem com seus princípios migratórios voltados para a segurança nacional, dificultando a proteção dos solicitantes, devido à constante exigência do fundado temor de perseguição. Adicionalmente, há o fato de Estados Unidos e Canadá não terem adotado a Declaração, reduzindo pressões políticas e diplomáticas para que os Estados latino-americanos a cumpram. Esses problemas relacionados à forma como os Estados percebem os refugiados teriam acarretado uma baixa aplicação da Declaração até o momento, só tendo sido utilizada amplamente no Equador, em 2009, para reconhecer mais de 27 mil colombianos com processos acumulados no país, bem como refugiados haitianos afetados pelo terremoto de 2010.

O exemplo da diferença de aplicabilidade está no caso brasileiro. Em julho de 2019, o ACNUR parabenizou o Brasil por reconhecer 174 pessoas venezuelanas como refugiadas pelo critério da grave e generalizada violação de direitos humanos. O Brasil internalizou a Declaração na Lei 9.474, de 1997, mas levou 22 anos para reconhecer esse motivo para o refúgio. Apesar da demora, entre 2019 e 2022, o Brasil reconheceu 49.630 pessoas como refugiadas pela grave e generalizada violação de direitos humanos (ACNUR, 2023). Desse total, 96,24% dos refugiados reconhecidos eram venezuelanos. Acreditamos que o governo de Jair

Bolsonaro (2018–2022), ao reconhecer a existência massiva desses refugiados venezuelanos, não o fez humanitariamente, mas sim como bandeira política de sustentação de um inimigo externo “comunista” que expulsa nacionais de seu país, restando a um governo “patriótico” e conservador de direita a proteção desses sujeitos.

Brumat e Freier (2021) consideram que o êxodo de venezuelanos foi o primeiro teste de forças às legislações migratórias mais progressistas da América Latina, e que estas parecem ter dado conta do desafio. Todavia, apenas Brasil e México consideraram os venezuelanos como refugiados com base na Declaração de Cartagena, o que demonstra a dificuldade política em aceitar sua aplicação, resultando em emissões de vistos humanitários e de residência variando em cada nação e conforme interesses de governo. Ressalta-se que o Brasil aderiu ao compromisso de reforçar a aplicação regional da Declaração de Cartagena no marco dos seus 40 anos, indicando haver possibilidades de ela finalmente encontrar interesse político para se tornar um tratado verdadeiramente vinculante, com os Estados a respeitando.

Andrade (2021) pondera que, embora o impacto da Declaração tenha sido positivo para a América Latina nos anos posteriores à sua vigência, ela tenha se tornado obsoleta na atualidade. Seu argumento assemelha-se ao de Wood (2021), pois a autora acredita haver uma falha dos tomadores de decisão latino-americanos ao não recorrerem à Cartagena ao proverem proteção aos refugiados da região, fazendo com que ela se torne pouco útil na prática, ainda que carregue uma inovação normativa em seu escopo. Ao considerarmos os dados de Gómez Martín (2023) citados anteriormente, torna-se compreensível o argumento de Andrade e Wood sobre ela não ter sido bem-sucedida ou relevante com o passar do tempo. Ainda assim, ambos defendem seu avanço no desenvolvimento político e jurídico de proteções aos direitos humanos, abrindo caminho para outros instrumentos normativos latino-americanos vinculados ao ACNUR. Andrade e Wood citam os casos dos refugiados venezuelanos, que se encaixavam juridicamente na definição ampliada de refúgio de Cartagena, mas não obtiveram sua proteção para além de Brasil e México, tendo recebido vistos humanitários ou de residência temporária nos Estados receptores.

Independente da aceitabilidade dos Estados latino-americanos à Declaração de Cartagena, conforme Mathew (2021), a Corte Interamericana

entende que o artigo 22, inciso 8, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)¹ garante o *non-refoulement* aos refugiados e solicitantes de refúgio, inclusive àqueles que poderiam ser considerados perigosos, algo que a Convenção de Genebra de 1951 não permite. Conforme a autora, ainda que os Estados possam interpretar de diferentes maneiras o entendimento da Corte, é clara a decisão de que não pode existir um limbo na proteção de refugiados, e que o direito ao *non-refoulement* deve ser garantido a todos. Ou seja, novamente há uma inovação partindo da América Latina na proteção de direitos humanos, preenchendo lacunas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Ademais, Vettorassi e Amorim (2021) reforçam esse argumento, pois consideram que Cartagena foi importante ao tratar do princípio do *non-refoulement* como obrigatório aos adotantes, impedindo que países em ditaduras à época devolvessem refugiados aos seus países, considerando a perseguição a opositores políticos nacionais e estrangeiros em voga na Guerra Fria. Todavia, para as autoras, a Declaração falhou em não permitir a proteção a “refugiados ambientais”, especialmente pela rejeição dessa categoria pelos Estados e entraves dos debates jurídicos em prover proteção a esses sujeitos.

Os 40 anos da Declaração de Cartagena

No âmbito das comemorações dos 40 anos da Declaração de Cartagena, o governo chileno realizou, em fevereiro de 2024, uma reunião para debater o documento e iniciar as tratativas para a criação de uma estratégia regional para a proteção de deslocados forçados. Segundo o Ministério das Relações Exteriores do Chile (2024), no primeiro semestre de 2024 ocorreriam reuniões no México, Brasil e Colômbia para ajustar a discussão e, no segundo semestre, iniciar a negociação em Genebra para que uma nova declaração política seja adotada e um plano de ação para a década de 2024–2034.

Entre os dias 16 e 17 de maio de 2024, representantes do governo do Chile, do Brasil, do ACNUR e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, se reuniram em Brasília para seguirem debatendo estratégias do Processo de Cartagena+40. A nota conceitual publicada pelo ACNUR (2024) reconhece que os países latino-americanos avançaram na inclusão e integração de pessoas deslocadas, refugiadas e apátridas,

provenido direito ao trabalho e interiorização, bem como promoção da educação e facilitação de documentos. Uma das demandas a serem destacadas da iniciativa multilateral é a ampliação das formas de admissão legal a terceiros países, com as nações tendo responsabilidades compartilhadas no reassentamento de refugiados, na ampliação de vistos humanitários e de mobilidade laboral, assim como a garantia da unificação familiar. A possibilidade de retorno voluntário ao existirem condições de segurança e dignidade aos deslocados também aparece como destaque, incluindo as possibilidades de reintegração comunitária.

Ainda que o Plano de Ação proposto pelo Chile em comemoração aos 40 anos da Declaração de Cartagena avance nos debates sobre as necessidades de refugiados latino-americanos, sua aplicabilidade segue restrita. O Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova e a Global Justice Clinic (2024) defendem, por exemplo, que o México reconheça haitianos em fuga da crise multifacetada que o país vive há anos como refugiados. Segundo dados do informe das instituições, entre os anos de 2021 e 2023, mais de 112 mil haitianos solicitaram refúgio no México, com pouco mais de 5.200 sendo reconhecidos, cerca de 4,6% dos solicitantes. Os haitianos representam o grupo nacional que mais solicitou refúgio no México no período, mas não tiveram suas solicitações reconhecidas, restringido seus acessos às proteções jurídicas dos refugiados, como o *non-refoulement*, por exemplo. Dessa forma, é perceptível que ainda que o México tenha sido um dos primeiros signatários da Declaração, ainda existe desinteresse estatal em cumprir com suas responsabilidades normativas.

Considerando que Brasil e México possuem governos de centro-esquerda e possuem boas relações diplomáticas, seria interessante que o Brasil pudesse interceder junto ao governo mexicano, na figura da Presidenta Claudia Sheinbaum, que será empossada em 01 de outubro de 2024, para o país mudar sua posição em relação aos refugiados haitianos. Sheinbaum propõe que o México realize investimentos nos países que possuem fluxos migratórios para os Estados Unidos para diminuir o contingente de pessoas que atravessam seu território para cruzar a fronteira com os Estados Unidos (Vega, 2024). Como esses investimentos, tanto no caso haitiano como o venezuelano, caso ocorram, podem demorar a ter efeito dissuasório das motivações que levam às migrações, tanto as econômicas quanto as forçadas, é ideal

que o México humanize seu sistema de refúgio para dar conta da alta demanda.

Considerações Finais

Em que pese o trabalho latino-americano em ampliar o conceito de refúgio e estabelecer parâmetros legais para a proteção desses sujeitos, avançando no proposto pela Convenção de Genebra de 1951, a Declaração de Cartagena de 1984 ainda não impactou o direito internacional a ponto de atualizá-lo. Esse instrumento também sequer é considerado para uma acurada análise em obras canônicas do século XXI dos estudos migratórios e de refúgio, como *The Age of Migration* (Hein de Haas, Stephen Castles e Mark J. Miller, cuja sexta edição é de 2020), *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency* (Peter Nyers, 2006), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, process, and Policies* (Khalid Koser e Susan Martin, 2011), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* (Alexander Betts e Paul Collier, 2017), *The Refugee in International Society: Between Sovereigns* (Emma Haddad, 2008).

Esse movimento de apagamento de um instrumento regional de difusão normativa do Direito Internacional não é casual. Long (2018) e Kacowicz e Wajner (2021) argumentam que a América Latina, no campo do Direito e das instituições internacionais, buscou preservar sua autonomia, resolver disputas e atuar por meio de mediações diplomáticas, construindo costumes e normas que antecedem a ordem internacional liberal do pós-Segunda Guerra Mundial, remontando às transições dos séculos XIX e XX. Ainda que a região tenha sido precursora de diversos movimentos hoje fundamentais nas relações internacionais — como o regionalismo e o multilateralismo —, observa-se um apagamento sistemático de suas produções e avanços. Para esses autores, o desconhecimento ou apagamento das normas criadas na América Latina deriva de um suposto desinteresse da ordem internacional liberal frente às contribuições da região, como se esta não possuísse relevância por estar demasiadamente próxima da esfera de influência dos Estados Unidos.

Ressalte-se que, até janeiro de 2025, os Estados Unidos sequer assinaram ou ratificaram a Convenção de Genebra de 1951 e a Declaração

de Cartagena de 1984, evitando assim assumir compromissos jurídicos com o direito internacional e regional dos refugiados, ao contrário dos Estados latino-americanos. Com a posse de Donald Trump para seu segundo mandato e a renovação de um discurso ameaçador aos migrantes, acompanhado da promessa de deportações em massa de pessoas em situação irregular (Scatolini, 2025), a possibilidade de adesão a tais instrumentos se torna ainda mais remota. Nesse sentido, o argumento de Long (2018) é empiricamente confirmado no caso da Declaração de Cartagena de 1984, ao demonstrar como a América Latina e suas inovações são negligenciadas tanto no debate das Relações Internacionais quanto na construção da ordem internacional liberal — inclusive pelos Estados Unidos. O autor também observa que a região é conhecida pela regionalização da ordem internacional, sendo Cartagena um exemplo claro desse processo. Ainda que a América Latina adote princípios liberais, difunda normas e as adapte à sua realidade, seus movimentos são sistematicamente apagados e desconsiderados.

A Declaração de Cartagena de 1984 é, em termos normativos, uma importante inovação e contribuição para o entendimento do que é o refúgio e em quais contextos ele pode ser ampliado, tendo atualizado para o contexto regional a Convenção de Genebra de 1951. Para Álvarez Nieva (2022), a Declaração antecipa-se ao futuro, lidando com situações que ocorriam em sua negociação e que poderiam voltar a suceder (como o caso venezuelano), tendo construindo-se como ferramenta útil aos Estados e refugiados, complementando o regime internacional a partir de sua perspectiva regional. Ademais, ela inovou ao permitir o reconhecimento do refúgio para além de uma comprovação individual de fundado temor de perseguição, mostrando-se realista ao compreender que pessoas em fuga podem não ter todas as condições de reunir provas documentais de seu sofrimento e permite o reconhecimento de migrações em massa. Ambos os instrumentos normativos são úteis, mas precisam de atualizações e considerações sobre sua aplicabilidade. Cartagena, ao tratar do refúgio gerado pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos e a grave e generalizada violação de direitos humanos, foi extremamente inovadora e agiu tal qual Genebra, olhando para o contexto em que estava imersa e produzindo ferramentas de proteção para aquelas que precisavam dela naquele momento.

Todavia, vimos ao longo desse artigo que Cartagena foi pouco aplicada, havendo pouco interesse político dos governos em mostrar a sua utilidade em 40 anos de existência. Hoje, a Declaração de Cartagena já é mais velha do que a Convenção de Genebra era quando a América Latina decidiu pensar por si própria. Ambas são incapazes de protegerem efetivamente os refugiados da atualidade (sem esquecermos dos deslocados internos, que dariam um artigo a parte, para dizer o mínimo), restando a esperança de um rearranjo do Direito Internacional nos próximos anos para haver um apelo humanitário em defesa dos refugiados. Por fim, nesse artigo demonstramos que as duas experiências normativas foram motivadas por crises humanitárias e o sofrimento de milhões de pessoas em fuga de situações terríveis e traumáticas. Apesar de suas limitações jurídicas e dificuldades de aplicação, defendemos a existência desses instrumentos, suas atualizações e expansões, bem como a criação de mecanismos jurídicos que cobrem aos Estados o cumprimento das normas que assinam e ratificam. Refugiados, sejam eles latino-americanos ou não, merecem o devido respaldo jurídico e não podem depender da boa-vontade de governos em obedecer às normas para encontrarem proteção.

NOTAS

- 1 Artículo 22, inciso 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): “En ningún caso el extranjero podrá ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación por motivos de su raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. *How ideas spread, whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism*. *International Organization*, v. 58, n. 2, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- ACHARYA, Amitav; TUSSIE, Diana. *Introduction: Latin America and the Caribbean in Global International Relations*. In: ACHARYA, A.; TUSSIE, D. (org.). *Latin America in Global International Relations*. New York: Routledge, 2021.
- ACNUR. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. ACNUR, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.
- ACNUR. *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.
- ACNUR. *Declaração de Cartagena*. ACNUR, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.
- ACNUR. *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena*. 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

- ACNUR. *Decisões sobre refugiados no Brasil*. ACNUR, 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados-no-brasil/>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- ACNUR. *Segunda Consulta Temática del Proceso de Cartagena +40*. maio de 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/eventos/segunda-consulta-tematica-del-proceso-de-cartagena-40>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- ÁLVAREZ NIEVAS, Jorge. *La protección internacional de las personas refugiadas. Una ampliación del concepto desde las Américas*. REIB: Revista Electrónica Iberoamericana, v. 16, n. 2, p. 64–102, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.20318/reib.2022.7391>. Acesso em: 21 jan. 2025.
- ANDRADE, José H. Fischel de. *Regional refugee regimes: Latin America*. In: COSTELLO, C.; FOSTER, M. (org.). *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198848639.001.0001/law-9780198848639-chapter-18>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- BRUMAT, Leiza; FREIER, Luisa Feline. *South American de jure and de facto refugee protection: Lessons from the South*. In: GEDDES, A.; CARRERA, S. (org.). *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2021. p. 134–143. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2870/541854>. Acesso em: 19 jan. 2025.
- CANTOR, David J.; TRIMIÑO MORA, Diana. *¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario*. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 1, n. 15, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.amdi.2015.06.002>. Acesso em: 19 jan. 2025.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY MATÍAS DE CÓRDOVA A.C.; CLÍNICA DE JUSTICIA GLOBAL. *El momento es ahora: México debe garantizar a las personas haitianas protección como refugiados en virtud de la Declaración de Cartagena*. Center for Human Rights and Global Justice at New York University School of Law, abr. 2024. Disponível em: <https://chrgj.org/2024-04-gjc-report-time-is-now/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

- CHILE. *Chile y países de América Latina y el Caribe sostuvieron reunión sobre el Proceso Cartagena +40*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 01 fev. 2024. Disponível em: <https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/chile-y-paises-de-america-latina-y-el-caribe-sostuvieron-reunion-sobre>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- GÓMEZ MARTÍN, Carmen. *El sistema de protección internacional de los refugiados en entredicho. Escenarios y manifestaciones de su debilitamiento en el contexto latinoamericano*. In: CLACSO (org.). *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*. Buenos Aires/México: CLACSO, 2023. Disponível em: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2023/04/Movilidades-control-fronterizo.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- GUERRA, Sidney. *Direito internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- IPCC. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 01 mar. 2024.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30*. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, p. 11–33, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?lang=pt>. Acesso em: 21 jan. 2025.
- KNEEBONE, Susan. *The Cartagena Declaration regime of “refugee” protection*. In: JUBILUT, L. L.; ESPINOZA, M. V.; MEZZANOTTI, G. (org.). *Latin America and refugee protection: Regimes, logics, and challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 116–122.
- KACOWICZ, Arie M.; WAJNER, Daniel F. *Alternative world orders in an age of globalization: Latin American scenarios and responses*. In: ACHARYA, A.; TUSSIE, D. (org.). *Latin America in Global International Relations*. New York: Routledge, 2021.
- LONG, Tom. *Latin America and the liberal international order: An agenda for research*. *International Affairs*, v. 94, n. 6, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy188>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- LONG, Tom; SCHULZ, Carsten-Andreas. *Republican internationalism: The nineteenth-century roots of Latin American contributions to inter-*

- national order*. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1944983>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- MARTÍNEZ, Fernando; GONZÁLEZ, Jhonatan; CABANZO, Iván. *Ecuatorianos huyen de la 'narcoviolenca'... y acaban en México*. *Milenio*, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.milenio.com/politica/ecuatorianos-huyen-de-la-narcoviolenca-y-acaban-en-mexico>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- MATHEW, P. (2021). *Non-refoulement*. In: *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198848639.001.0001/law-9780198848639-chapter-50?prd=OPIIL>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- MEILL, S. (2021). *National Constitutions and the Right to Asylum*. In: *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198848639.001.0001/law-9780198848639-chapter-51?prd=OPIIL>. Acesso em: 26 jul. 2024.
- MEZZADRA, S. (2005). *En el principio fue la horca. Migraciones, movilidad del trabajo e historia del capitalismo*. In: Mezzadra, S. *Derecho de fuga: Migraciones, ciudadanía y globalización* (pp. xx-xx). Madrid: Traficantes de Sueños.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. (1969). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.
- PIOVESAN, F. (2018). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (18ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- REED-HURTADO, M. (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing: Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Legal and Protection Policy: Research Series, n. 32. UNHCR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/no-32-cartagena-declaration-refugees-and-protection-people-fleeing-armed-conflict-and-other>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- RODRIGUES, G. M. A. (2021). *South America and The Cartagena Regime: A Comprehensive Approach to Forced Migration Responses*. In: Geddes, A., & Carrera, S. (Eds.). *The EU pact on migration and asylum in*

light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights (pp. 157–169). San Domenico di Fiesole: European University Institute. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2870/541854>. Acesso em: 19 jan. 2025.

SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, D. (2023). Consideraciones sobre la evolución jurídica del concepto de refugiado. *Agenda Internacional*, 30(41), 145–162. <https://doi.org/10.18800/agenda.202301.008>. Acesso em: 19 jan. 2025.

SCATOLINI, A. (2025, 20 jan.). Trump insiste em ameaças, incluindo militares, contra México e Panamá após prometer pacifismo em discurso de posse. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2025/01/20/trump-insiste-em-ameacas-incluindo-militares-contramexico-e-panama-apos-prometer-pacifismo-em-discurso-de-posse.ghtml>. Acesso em: 21 jan. 2025.

VAINER, C. B. (1998). Deslocamentos compulsórios, restrições à livre circulação. In: *Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP*. Caxambu: ABEP. Disponível em: <https://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/866>. Acesso em: 11 jul. 2024.

VEGA, E. (2024, 30 maio). ¿Qué dijo y qué propone Sheinbaum sobre las relaciones entre EE.UU. y México? *CNN en Español*. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/30/claudia-sheinbaum-propuesta-relacion-mexico-eeuu-orix/>. Acesso em: 03 ago. 2024.

VETTORASSI, A., & AMORIM, O. (2021). Refugiados ambientais: reflexões sobre o conceito e os desafios contemporâneos. *Revista de Estudios Sociales*, 76, 24–40. <https://doi.org/10.7440/res76.2021.03>. Acesso em: 19 jan. 2025.

WOOD, T. (2021). *The International and Regional Refugee Definitions Compared*. In: *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198848639.001.0001/law-9780198848639-chapter-35?prd=OPIL>. Acesso em: 26 jul. 2024.

RESUMO

Como ocorreu a difusão do refúgio na América Latina pela Declaração de Cartagena de 1984? Ela se mostrou eficiente em sua aplicabilidade em 40 anos de existência? Este artigo analisa os processos de difusão do refúgio e das condições e possibilidades de alargamento da proteção internacional a essa categoria na América Latina, a partir da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada em 22 de novembro de 1984, em Cartagena das Índias, na Colômbia. A Declaração de Cartagena abarca as pessoas que tenham “fugido dos seus países porque a 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” (ACNUR, 1984). Tal declaração surgiu da ação conjunta de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela. Ela atualizou e tornou mais permeável a proteção humanitária a refugiados e solicitantes de refúgio em relação à Convenção de Genebra de 1951, buscando preencher lacunas normativas ao contexto sociopolítico e geográfico de sua criação. Mapeamos esse processo com o objetivo de avaliar se a contribuição latino-americana para o Direito Internacional dos Refugiados foi positiva. Consideramos que a Declaração de Cartagena de 1984 foi um avanço, por modificar normas internacionais para o contexto e demandas regionais. Um dos seus principais avanços está no reconhecimento de refúgio a partir da conjuntura no país do refugiado, fazendo com que a pessoa não precise ser perseguida individualmente para ser considerada refugiada, como na Convenção de Genebra de 1951. Todavia, também demonstraremos que, apesar de ter sido criada sob um momento de vontade política de proteção de refugiados, a Declaração de Cartagena não promoveu obrigações legais, reduzindo sua aplicabilidade.