

# Refúgio, Migrações e Cidadania



Caderno de Debates **11**  
Dezembro de 2016

Alberto da Silva Moreira  
Gabriel Gualano de Godoy  
Gina Paola Sánchez González  
Handerson Joseph  
Isabel Márquez  
Mauricio García Durán  
Paolo Parise  
Paula Coury Andrade  
Rosita Milesi



# Refúgio, Migrações e Cidadania



© ACNUR/A Conde

“É inaceitável que milhares de pessoas (...) tenham de enfrentar rotas tão perigosas, em que os limites humanos são colocados à prova em verdadeiros testes de sobrevivência, nos quais muitos padecem”.

Caderno de Debates **11**  
Dezembro de 2016

Alberto da Silva Moreira  
Gabriel Gualano de Godoy  
Gina Paola Sánchez González  
Handerson Joseph  
Isabel Márquez  
Mauricio García Durán  
Paolo Parise  
Paula Coury Andrade  
Rosita Milesi



**UNHCR  
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

## Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

### Websites

[www.acnur.org.br](http://www.acnur.org.br)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**e-mail:** [brabr@unhcr.org.br](mailto:brabr@unhcr.org.br)

Telefone: (61) 3044-5744 – Fax: (61) 3044-5705



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

## Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH

**Website:** [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

**Facebook:** [institutomigracoes](https://www.facebook.com/institutomigracoes)

**e-mail:** [imdh@migrante.org.br](mailto:imdh@migrante.org.br)

[imdh.diretoria@migrante.org.br](mailto:imdh.diretoria@migrante.org.br)

Telefone: (61) 3340-2689 – Fax (61) 3447-8043

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.11, n.11 (2016).**

**Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.**

**v.1, n.1 (2006)**

**Anual:**

**ISSN: 1984.2104**

**1. Direitos Humanos – Periódicos 2. Migrações – Periódicos 3. Refugiados – Periódicos**

**CDU 341.231.14 (05)**

**Editor Responsável**

Instituto Migrações e Direitos Humanos

**Conselho Editorial**

Andrés Ramirez (México)  
Elizabeth Pedernal, mscs (Itália)  
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto  
Márcia Anita Sprandel  
Roberto Marinucci  
Rosita Milesi

**Coordenação Editorial**

Paula Coury Andrade (IMDH)

**Editoração Eletrônica**

Supernova Design

**Projeto gráfico**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Tiragem**

2 mil exemplares

**Impressão**

Gráfica Coronário

---

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação.



# Índice

- 7 **Apresentação**  
*Rosita Milesi e Paula Coury Andrade*
- 15 **Perspectivas para a Proteção de Migrantes e Refugiados à Luz da Declaração de Nova Iorque**  
*Isabel Márquez e Gabriel Gualano de Godoy*
- 25 **La Movilidad Humana en América Latina y el Caribe vista a la Luz de los Flujos Migratorios Más Críticos**  
*Mauricio García Durán e Gina Paola Sánchez González*
- 43 **Criando Associações: Migrantes Haitianos na Guiana Francesa e no Brasil**  
*Handerson Joseph*
- 65 **O Déficit de Proteção a Crianças Migrantes na América Latina**  
*Rosita Milesi, Paula Coury Andrade e Paolo Parise*
- 81 **O Tráfico Humano e seu Enfrentamento: um Desafio Radical às Igrejas e ao Cristianismo**  
*Alberto da Silva Moreira*
- 101 **Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes**





"O Time Olímpico de Refugiados (...) emocionou o mundo com histórias de coragem, superação, determinação e perseverança".

## Apresentação

*Rosita Milesi<sup>1</sup> e Paula Coury Andrade<sup>2</sup>*

*"O homem morre em todos aqueles que se calam." (Wole Soyinka)*

Nos primeiros cinco meses de 2016, diante do silêncio do mundo, 3.100 migrantes e refugiados morreram ou desapareceram enquanto tentavam cruzar fronteiras. Em todo o ano de 2015, o número de vítimas em rotas migratórias chegou a 5.400 pessoas. Apresentados por um estudo da Organização Internacional para

---

1 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH, Irmã Scalabriniana, advogada, membro da equipe Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB e do CELAM, observadora no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Brasil. Contato: [rosita.imdh@gmail.com](mailto:rosita.imdh@gmail.com)

2 Assistente de Integração do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Contato: [paula.couryandrade@gmail.com](mailto:paula.couryandrade@gmail.com)

as Migrações (OIM)<sup>3</sup>, estes dados dramáticos são, provavelmente, uma estimativa conservadora, considerando que inúmeras vítimas nunca são encontradas, nem têm seu desaparecimento contabilizado, perdendo-se completamente o registro destas jornadas fatais.

Nos últimos anos, não só aumentou substancialmente o número de pessoas forçadamente deslocadas no mundo, como também as rotas migratórias tornaram-se mais perigosas. Configura-se, assim, a mais grave crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial. Crise esta que demanda atenção e ação globais, pois, como bem observou Wole Soyinka, escritor nigeriano e ganhador do Prêmio Nobel de Literatura, aqueles que se calam diante de situação tão dramática são também responsáveis pelas vidas perdidas em meio a esta crise humanitária.

Tragédias insólitas demandam respostas extraordinárias. Neste sentido, em 2016, duas iniciativas inéditas receberam destaque mundial: no Rio de Janeiro, pela primeira vez na história dos jogos olímpicos, um time de refugiados participou da competição. Já em Nova Iorque, às margens da 71ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizou-se a primeira Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, que resultou na adoção, por 193 países, da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.

Em março deste ano, o Comitê Olímpico Internacional (COI) manifestou seu apoio à causa do refúgio ao anunciar a decisão inédita de ter um time de atletas refugiados competindo sob a bandeira olímpica. Assim, durante os jogos, que se desenrolaram entre os dias 5 e 21 de agosto na cidade do Rio de Janeiro, o Time Olímpico de Refugiados foi composto por 10 atletas vindos da Etiópia, da República Democrática do Congo, da Síria e do Sudão do Sul, competindo nas modalidades de atletismo, judô e natação.

O grupo emocionou o mundo com histórias de coragem, superação, determinação e perseverança. Se estas são qualidades que não podem faltar a nenhum atleta olímpico, na história daqueles 10 atletas estas características tinham

---

3 *Fatal Journeys: Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants – Volume 2* (2016). Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/fataljourneys\\_vol2.pdf?language=en](https://publications.iom.int/system/files/fataljourneys_vol2.pdf?language=en). Último acesso em 15/11/2016.

um significado muito mais profundo, pois delas dependeu sua sobrevivência quando foram forçados a deixar seus países para preservar suas vidas. Retrato disso é a história de Yusra Mardini, a jovem nadadora síria que competiu pelo Time Olímpico de Refugiados, mas cujo feito mais impressionante ocorreu em outras águas, as do Mar Mediterrâneo.

Mardini fugiu da Síria com sua irmã, Sara. Para chegar à Europa, as duas garotas empreenderam a perigosa travessia entre a Turquia e a Grécia pelo Mar Mediterrâneo. Quando o motor do barco em que elas estavam com outros 18 refugiados parou, ainda distante do “porto de chegada”, as duas irmãs nadaram por mais de três horas puxando o barco, até conseguirem levar o grupo em segurança à costa grega. A despeito das dificuldades encontradas no caminho, a trajetória migratória das irmãs Mardini teve um desfecho feliz e hoje ambas vivem em segurança com a família na Alemanha.

É certo que a história de Yusra e Sara é inspiradora e heroica. No entanto, ela é também mais um alarme que soa, clamando os Estados e outros atores competentes a tomar medidas urgentes para lidar com a atual crise migratória. É inaceitável que milhares de pessoas em todo o mundo, no desespero de fugir de países em guerra, de conflitos, ou assolados por catástrofes naturais, bem como problemas políticos ou econômicos, tenham de enfrentar rotas tão perigosas, em que os limites humanos são colocados à prova em verdadeiros testes de sobrevivência, nos quais muitos padecem.

Foi em resposta a esta demanda urgente que se realizou, em 19 de Setembro na cidade de Nova Iorque, a primeira Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes. Produto desta reunião, a Declaração de Nova Iorque é um novo marco para o estudo do Direito Internacional dos Refugiados e também o tema do primeiro artigo deste Caderno de Debates, escrito por *Isabel Márquez* e *Gabriel Gualano de Godoy*, respectivamente Representante e Oficial de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil.

É interessante notar que o documento dedica-se não apenas a refugiados, mas também a migrantes em geral. Registre-se, também, que uma mudança importante consolidada nesta ocasião foi a integração da OIM ao sistema das

Nações Unidas, o que representa o compromisso por parte dos Estados-membro da ONU em garantir condições humanas e dignas de mobilidade, qualquer que seja a causa da migração.

No que diz respeito às necessidades de proteção específicas de refugiados, *Márquez* e *Godoy* destacam a nova abordagem estratégica proposta pelo documento, por meio da criação de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework* - CRR). O CRR tem como foco a cooperação internacional e o compartilhamento de responsabilidades, com vistas a encontrar soluções duráveis para fluxos massivos e situações prolongadas de refúgio, aliando-se a uma perspectiva de desenvolvimento. O quadro baseia-se, igualmente, em uma abordagem conjunta, envolvendo todas as partes interessadas, inclusive o setor privado, lideranças comunitárias, a academia e os próprios refugiados.

Os autores elencam, ainda, outras questões relevantes abordadas pela Declaração, como a situação das crianças refugiadas e migrantes e os desafios colocados pela realidade do tráfico humano, temas que recebem maior atenção em outros artigos desta edição do Caderno. Por fim, *Márquez* e *Godoy* ponderam que, apesar de sua amplitude e aceitação, a Declaração de Nova Iorque não tem natureza vinculante. Dessa forma, o documento aponta os principais desafios migratórios contemporâneos, reconhece soluções possíveis, mas adia para 2018 a criação de um acordo internacional sobre políticas para refugiados e migrantes.

A atual crise migratória manifesta-se de formas diferentes em cada região do globo. Na América Latina e no Caribe uma importante tendência é o aumento da migração entre os países da região, conforme destaca Fernando Calado, diretor de programas da OIM. Se, na década de 1970, 80% dos migrantes se destinavam a países fora da região, hoje a proporção se inverteu e 64% migram entre países latino-americanos<sup>4</sup>. Consta-se, pois, a necessidade de que os países da América Latina trabalhem para atualizar suas políticas migratórias sob

---

4 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/migracao-entre-paises-latino-americanos-deve-continuar-subindo-diz-oim/>. Último acesso em 11/11/2016.

uma perspectiva de direitos humanos, bem como a importância de se investir em estudos regionais sobre o tema.

Buscando contribuir para estes esforços, neste Caderno, destina-se especial atenção ao contexto latino-americano. Assim, o artigo de *Mauricio García Durán* e *Gina Paola Sánchez Gonzáles* apresenta um retrato do fenômeno da mobilidade humana na América Latina e no Caribe, tendo em vista os fluxos migratórios mais importantes da região atualmente. *Durán* e *Gonzáles* elencam, entre outros, o fluxo de pessoas que fogem da violência endêmica dos países do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras); os haitianos que migraram para o Brasil a partir de 2010 que, depois de terem se estabelecido neste País, começam a deixá-lo em razão da crise econômica brasileira; e, os já milhares de venezuelanos que deixam seu país fugindo da instável situação política e da crise econômica.

Estes indivíduos migram por razões distintas, mas muitos dentre eles tentam seguir as rotas que passam pela América Central e pelo México, na esperança de chegar aos Estados Unidos. Em 2016, este fluxo já gerou situações humanitárias delicadas em diversos países de trânsito, como Colômbia, Equador, Panamá e México. É, portanto, essencial que os países em questão se preparem para novos e maiores desafios em 2017, sobretudo considerando as possíveis mudanças na política migratória americana, sob a administração do presidente eleito, Donald Trump.

Como *Durán* e *Gonzáles* bem demonstram, a adoção de políticas migratórias restritivas não é capaz de conter os fluxos de pessoas em mobilidade. Ao contrário, como resultado de tais medidas, os migrantes acabam adotando rotas cada vez mais perigosas, ficando ainda mais vulneráveis a violações de direitos por parte das autoridades de controle migratório, bem como à ação criminosa de contrabandistas e traficantes de pessoas.

Além de retratarem os principais fluxos migratórios contemporâneos na região, os autores também apresentam o trabalho da Rede Jesuíta com Migrantes na América Latina e no Caribe (RJM-LAC). A estratégia de ação da RJM-LAC baseia-se, de um lado, na incidência por políticas públicas que garantam os direitos das pessoas em mobilidade e, de outro, no empoderamento individual e

organizativo dos próprios migrantes, para que se tornem, eles mesmos, sujeitos de mudança.

Este protagonismo dos migrantes é justamente o tema do terceiro artigo do Caderno, em que *Handerson Joseph* traz um rico relato sobre as estratégias de mobilização social e formação de associações de migrantes haitianos na Guiana Francesa, sob uma perspectiva histórica desde a década de 1960, e no Brasil, mais recentemente, desde 2010. O autor mostra que, em ambos os países, proliferam-se associações de haitianos, por meio das quais os migrantes mantêm contínuo engajamento na vida social e política do Haiti, mesmo que à distância.

Além de reforçar os laços da diáspora haitiana com o país de origem, estas associações também têm como objetivo atuar em questões relevantes para integração e qualidade de vida dos haitianos nos países de destino. Na Guiana, por exemplo, *Joseph* apresenta a história de associações que oferecem cursos de formação profissional e de alfabetização, não apenas para haitianos, mas também para outros migrantes e, inclusive, para guianenses.

Quanto ao Brasil, *Joseph* relata a gênese da Associação dos Imigrantes Haitianos no Brasil (AIHB), criada em 2012, da qual o próprio autor foi presidente. O artigo destaca o relevante papel desempenhado pela AIHB e por seu predecessor, o Comitê de Haitianos em Tabatinga, na mobilização das autoridades brasileiras para agilizar a regularização dos haitianos do Brasil e também para garantir a proteção de seus direitos humanos, e não apenas direitos restritos como trabalhadores migrantes.

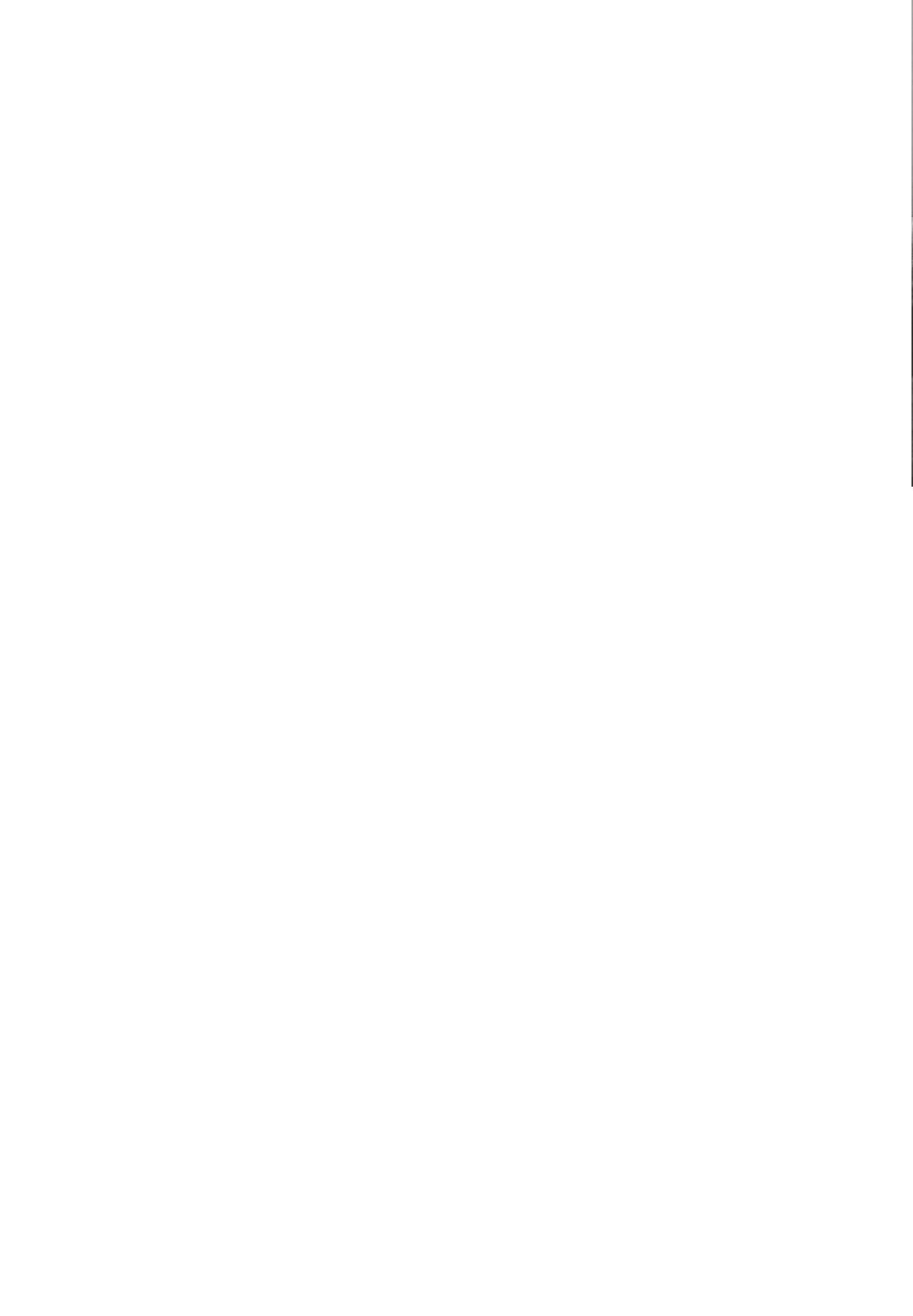
Ainda no universo geográfico da América Latina, o quarto artigo, escrito por *Rosita Milesi, Paula Coury Andrade e Paolo Parise*, aborda a situação das crianças e adolescentes em contexto de migração. Os autores mostram o quão importante esta temática é na região, onde 24% dos migrantes internacionais têm idade inferior a 19 anos, chegando a 46,4% quando se considera apenas a América Central. O artigo avalia em que medida os direitos de crianças migrantes são efetivamente protegidos, considerando dois âmbitos: o acesso à educação e o respeito a princípios fundamentais da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) pelas políticas migratórias de países latino-americanos.

Em sua análise, os autores destacam o *déficit* de proteção à infância migrante que predomina na América Latina. Isso ocorre, pois muitos países priorizam objetivos securitários e, como resultado, violam deliberadamente direitos fundamentais, por exemplo, ao empregar a repatriação forçada como forma de sanção à migração irregular, sem ter em conta o interesse superior da criança, preconizado pela CDC. Além disso, os autores demonstram que, mesmo os países que não o fazem de forma deliberada, muitas vezes falham ao tentar proteger esta população por não disporem de mecanismos eficientes para tanto.

No artigo seguinte, *Alberto da Silva Moreira* discute um tema que tangencia a questão da mobilidade humana e dialoga com muitos dos assuntos tratados por outros atores deste Caderno: o tráfico humano. *Moreira* defende uma abordagem interdisciplinar à questão e explana o papel que, em seu entender, as Igrejas podem desempenhar no combate a este crime e na recuperação das vítimas. O autor refuta a teologia tradicional, segundo a qual a Igreja deveria ocupar-se apenas de temas “espirituais” e defende uma teologia libertadora.

Nesta linha, *Moreira* critica a tradicional fixação religiosa por conceitos como harmonia e ordem, lembrando que o conflito pertence estruturalmente à vida. Para ele, esta abordagem tradicional traz concepções “tranquilizadoras e paralisantes”. Em contraposição, entender que o conflito não é ocasional ou acidental seria fundamental para agir de forma a superá-lo, inclusive nos casos mais dramáticos, como as injustiças e violações de direitos inerentes à realidade do tráfico humano.

De forma similar, é fundamental que se compreenda que a atual crise migratória mundial não é ocasional ou acidental. Ela é produto de ações e omissões sistemáticas de Estados e outras autoridades competentes. Sua resolução está, portanto, condicionada ao compartilhamento de responsabilidades e à cooperação internacional. Neste ano, os líderes mundiais reconheceram isso ao assinar a *Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes*, documento importante que, apesar de não ser vinculante, orientará doravante as bases da resposta global a esta crise humanitária. Assim, esta edição do Caderno de Debates se encerra com o texto desta Declaração, cuja implementação efetiva é uma forma de garantir aos migrantes e refugiados um tratamento humanitário, bem como condições de migração seguras, ordenadas e regulares.





“A Declaração de Nova Iorque busca (...) forjar uma resposta sistemática à questão das migrações forçadas, de modo a beneficiar tanto os refugiados quanto as comunidades que lhes acolhem”.

## Perspectivas para a Proteção de Migrantes e Refugiados à Luz da Declaração de Nova Iorque

*Isabel Márquez e Gabriel Gualano de Godoy<sup>5</sup>*

O mundo testemunha, hoje, um nível de mobilidade humana sem precedentes: são mais de 244 milhões de pessoas que vivem em países distintos do de seu nascimento. Algumas migram à procura de melhores oportunidades

<sup>5</sup> Isabel Márquez é Representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil (ACNUR). Anteriormente foi Representante do ACNUR em Moçambique e serviu em diversas operações no continente Africano nos últimos 20 anos. Jurista de formação, é Bacharel em Direito pela Universidade de Barcelona e pela Universidade de Edimburgo. É Mestra em Direito Internacional pela Universidade de Edimburgo.

Gabriel Gualano de Godoy é Oficial de Proteção do escritório do ACNUR no Brasil. Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná; Mestre em Direito e Antropologia pela London School of Economics and Political Science; Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

econômicas, outras tentam escapar de conflitos armados, pobreza, fome, perseguição, terrorismo ou graves violações de direitos humanos. Há ainda aquelas que deixam seus lares em razão das consequências dos desastres naturais e mudanças climáticas. Muitos se deslocam em razão da combinação dos supramencionados fatores.

Em 2016, o número de migrantes forçados superou um patamar histórico: é o maior, desde a Segunda Guerra Mundial. São cerca de 65 milhões de pessoas que estão desalojadas e desenraizadas ao redor do mundo.<sup>6</sup> Entre elas, 21 milhões de refugiados, dos quais metade é composta por pessoas abaixo dos 18 anos de idade. Além disso, cerca de 40 milhões de pessoas encontram-se deslocadas internamente em seus países de origem ou de residência habitual. Há ainda 10 milhões de indivíduos sem direito à nacionalidade e cujo acesso a direitos básicos, como educação, saúde, emprego e liberdade de locomoção, foi cerceado.

A crise migratória não parece dar sinais de melhora. Em setembro de 2016, o número de refugiados sul-sudaneses ultrapassou – em um período de menos de três anos – a marca de um milhão, sendo de igual proporção o número de deslocados internos naquele país. Na Síria, a guerra contra o Estado Islâmico, assomada aos imbróglis políticos que opõem Estados Unidos e Rússia, continua a contribuir para a manutenção da sangrenta guerra civil, a qual já produziu, em cinco anos, quase cinco milhões de refugiados. Depois da Síria, o Afeganistão é o país com maior número de nacionais refugiados: são 2.7 milhões no total. O conflito entre as facções *Hezb-i-Islami* e Talibã e o Governo Afegão, também vem provocando a evasão de milhares de afegãos, nos últimos anos. A delicada crise política e humanitária na Somália – que já dura mais de duas décadas e afeta três gerações de somalis – deixou um saldo de 1 milhão de refugiados (boa parte espalhada por Djibuti, Etiópia, Quênia, Uganda e Iêmen) e 1.1 milhão de deslocados dentro do país. Apesar das novas mudanças políticas na Somália – o que levou o Alto Comissário a apontar um enviado especial para

---

6 <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

a região –, a realidade no país ainda é dramática. Síria, Afeganistão e Somália, juntos, são responsáveis por 54% dos refugiados de todo o mundo.<sup>7</sup>

As travessias em busca de refúgio muitas vezes se mostram tão nocivas quanto a situação que obrigou os migrantes a fugirem. A cada dia, uma nova tragédia envolvendo refugiados e migrantes é noticiada pela imprensa: homens e mulheres, crianças e idosos vêm perdendo suas vidas ao tentarem, justamente, salvá-las. Quanto maior o trauma, maiores as chances desses indivíduos se aventurarem em uma jornada arriscada. Segundo dados da *Human Rights Watch*, cerca de 60% das pessoas que se arriscam em uma trajetória perigosa partiram de países assolados por guerras ou violência generalizada, ou que têm, em sua gênese, um regime repressivo (como Síria, Somália, Afeganistão ou Eritreia).<sup>8</sup> Pelo delicado grau de vulnerabilidade, os refugiados e demais migrantes forçados correm maior risco de serem vítimas do tráfico humano. Para as mulheres, o perigo é redobrado: muitas são abusadas sexualmente por traficantes ou mesmo por outros migrantes.

Deixar tudo para trás e iniciar uma nova vida em uma nação distinta – com cultura e leis diferentes – representa um desafio para qualquer pessoa. Por outro lado, o choque de culturas maximiza o estigma carregado pelos migrantes, por vezes enxergados como “invasores” ou “forasteiros”. Não são poucos os refugiados e migrantes que encontram resistência por parte das comunidades locais, comumente sendo vítimas de discriminação e xenofobia. A marginalização desses indivíduos – além das barreiras culturais – dificulta sua integração à sociedade, potencializando tensões sociais e políticas nos países de acolhida. Devido às idades e à magnitude de seus traumas, os mais jovens enfrentam desafios ainda maiores. Eles carregam consigo as marcas da guerra e da violência, chegando, com frequência, sozinhos e desacompanhados.

Impelidos a respeitarem as obrigações internacionais derivadas do princípio do *non-refoulement*, os países de acolhida ainda enfrentam problemas no

7 <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

8 <https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do>

desenvolvimento de soluções duráveis. Alinhando-se a uma perspectiva essencialmente estadocêntrica, e com vistas a driblar a regra da não-devolução – norma de natureza cogente no direito internacional –, alguns Estados vêm deturpando a noção de terceiro país seguro (*safe third country*), não só pondo em risco a segurança do refugiado e do migrante, como minando a própria integridade do Direito dos Refugiados.

Como podemos perceber, os complexos desafios que envolvem a proteção de refugiados e migrantes na contemporaneidade acabam por demandar respostas ainda mais robustas. Em um mundo em que, a cada dia, aproximadamente 34 mil pessoas são forçadas a se deslocar em razão de conflitos ou perseguição, não há solução viável sem uma abordagem humana que se lastreie na cooperação internacional.

Foi seguindo este raciocínio que se celebrou, em setembro de 2016, em Nova Iorque, a Reunião de Alto Nível das Nações Unidas sobre Refugiados e Migrantes. Tratou-se de oportunidade única, em que a comunidade internacional pôde se reunir e pensar, conjuntamente, quais as possíveis soluções aos massivos fluxos de refugiados e migrantes da contemporaneidade. Às margens da 71ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Reunião resultou na adoção – por 193 países, incluindo o Brasil – da Declaração de Nova Iorque, no dia 19 de setembro; sem dúvidas um marco relevante para o estudo do Direito Internacional dos Refugiados. Entre os temas abordados, acordou-se que os campos de refugiados devem ser exceção, que todas as crianças migrantes ou refugiadas têm direito à educação e que a observância ao direito internacional é fundamental para o desenvolvimento de qualquer política migratória.

A Declaração parte da premissa de que os grandes fluxos migratórios têm ramificações políticas, econômicas, sociais, humanitárias e de direitos humanos, ultrapassando fronteiras. Desse modo, os grandes deslocamentos de refugiados e migrantes são um fenômeno de responsabilidade comum da comunidade internacional, e demandam, portanto, abordagem e soluções globais. O documento se baseia no reconhecimento de que o mundo está encarando um nível de mobilidade humana inédito. Reconheceu-se também que o número de pessoas forçadas a se deslocar está em franca ascensão. Em seu pronunciamento

na Reunião de Alto Nível, o Alto Comissário Assistente para Proteção, Volker Turk, observou que esse tipo de deslocamento é um sinal prévio de que algo está fundamentalmente errado, uma vez que, nesses casos, as pessoas fogem em razão de perseguição, violações de direitos humanos, conflitos e violência. Portanto, as soluções devem ocorrer não apenas em relação à recepção do refugiado – momento importante em todo o ciclo migratório –, mas primordialmente com vistas a solucionar as causas que geraram as migrações forçadas em primeiro lugar. É nesses casos que a cooperação internacional se mostra fundamental.

A Declaração de Nova Iorque possui regras que se aplicam tanto aos refugiados quanto aos migrantes em geral, como aquelas destinadas a atender a necessidades específicas dos migrantes, as que se referem à luta contra o racismo e xenofobia, ao combate ao tráfico humano, à garantia de igual reconhecimento e proteção perante a lei, entre outras. Ao adotar a Declaração, os Estados asseveraram profundo comprometimento para com as pessoas obrigadas a migrar, ao passo em que reafirmaram suas obrigações de respeitar, em sua integralidade, os direitos humanos dos refugiados e migrantes, tanto os que se encontram em trânsito quanto os que já chegaram a seu destino. Nessa esteira, houve ainda o comprometimento de fortalecer a cooperação em torno do salvamento de migrantes em alto mar e daqueles que, em terra, aventuraram-se em rotas isoladas e perigosas.

Comprometeram-se também a tomar medidas para proteger as mulheres e crianças migrantes, comumente mais vulneráveis à discriminação, exploração sexual, abusos físicos e psicológicos, tráfico humano e a formas de escravidão contemporânea. A promoção da igualdade e empoderamento de mulheres e meninas migrantes e refugiadas – através do incentivo de sua participação na tomada de decisões em suas comunidades – foi mais um dos compromissos assumidos pelos Estados, na Declaração adotada ao final da reunião. Reconheceu-se, pois, que o empoderamento das mulheres é importante e eficaz medida contra a violência de gênero e a discriminação.

O respeito aos direitos humanos das crianças refugiadas e migrantes, a observância do princípio do superior interesse da criança e a obediência às regras enumeradas na Convenção sobre os Direitos da Criança foram outros pontos levados em consideração quando da adoção do documento. Os Estados se

comprometeram a fornecer serviços básicos de saúde, educação (a ser prestado em poucos meses após a chegada da criança) e acompanhamento psicológico. A prioridade é criar o ambiente adequado para a realização de todos os direitos e capacidades das crianças migrantes e refugiadas.

Ainda sobre a proteção de grupos vulneráveis, foram manifestadas preocupações quanto ao tratamento dispensado aos migrantes e refugiados com HIV. Os Estados foram encorajados a prestar tratamento médico especializado.

No que se refere ao tráfico humano, os Estados acordaram em dar apoio às vítimas traficadas, trabalhando, em conjunto, para reforçar a cooperação técnica entre países de origem, trânsito e destino, de modo a prevenir o tráfico humano entre aqueles afetados pelo deslocamento, à medida que traficantes e contrabandistas deverão ser processados.

Os demais Estados declararam solidariedade aos países diretamente afetados pela crise migratória, comprometendo-se a lhes prestar apoio, quando necessário. Empenharam-se em tomar medidas para prover, com base na cooperação bilateral, regional e internacional, suporte humanitário e financeiro aos Estados e comunidades mais afetadas pelos intensos fluxos migratórios, de modo a viabilizar soluções que atendam tanto às suas necessidades humanitárias imediatas quanto às necessidades de longo prazo. Fizeram-se presentes, à Reunião, os oito países que mais recebem refugiados, não em razão do que já fizeram, mas sim por seu comprometimento em fazer ainda mais. Nessa linha, Volker Turk assinalou que a implementação da Declaração de Nova Iorque dará a oportunidade de conjugar os elementos da solidariedade internacional *vis-à-vis* à proteção dos refugiados e migrantes.<sup>9</sup>

No que se refere à proteção dos refugiados, os Estados reafirmaram a importância de se aderir ao regime internacional de proteção, i.e., à Convenção de Genebra de 1951 sobre o *Status* de Refugiado e aos marcos legais de direitos humanos e de direito internacional humanitário. Sobre este aspecto, o Alto Comissário, Filippo Grandi, reconheceu, em seu discurso, que o respeito ao Direito Internacional é elemento

---

9 Discurso de Volker Turk.

capital da Declaração, bem como pedra angular da proteção dos refugiados.<sup>10</sup> Nas palavras do Alto Comissário, a importância da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 não pode ser subestimada, uma vez que os mencionados diplomas continuam a dar respostas às realidades e desafios da proteção dos refugiados no mundo atual. Os Estados se comprometeram a implementar procedimentos de controle de fronteiras que estejam em plena harmonia com as obrigações assumidas internacionalmente. Houve ainda o compromisso de capacitar os guardas-de-fronteira em direitos humanos, de maneira a humanizar a acolhida dos migrantes, independentemente de seu status migratório. Os Estados também se empenharam em ampliar o acesso, para os refugiados, à admissão em um outro país seguro, inclusive através do aumento de programas de reassentamento.

### **A Dimensão Migratória da Declaração**

Como já afirmado, uma das características centrais da Declaração de Nova Iorque é justamente a abordagem humanizada em relação aos migrantes e refugiados. É interessante perceber que a Declaração busca proteger os direitos do sujeito que se desloca, independentemente de seu *status* migratório. A divisão entre refugiados e migrantes é feita de modo a melhor salvaguardar os direitos fundamentais dos indivíduos em deslocamento, afeiçoando-se às suas peculiaridades.

No que se refere às migrações em geral – em que migrar é normalmente uma escolha e não uma necessidade –, dedicou-se especial atenção aos chamados migrantes econômicos, i.e., aqueles que se deslocam em busca de melhores condições de vida e oportunidades. A ausência do elemento perseguição viabiliza a melhor salvaguarda dos direitos desses indivíduos, ao possibilitar, por exemplo, a prestação de assistência consular por parte de seu Estado pátrio. Nesse particular, ratificou-se que todos os indivíduos têm o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu próprio. Reconheceu-se, ainda, que essa modalidade de migração internacional é realidade multidimensional, i.e., reverbera tanto no plano social, como no político e econômico dos Estados, seja de origem, trânsito ou destino. Foi seguindo este raciocínio que os pactuantes se comprometeram a diminuir os

---

10 Discurso de Filippo Grandi.

custos da migração laboral, ao passo em que devem ser garantidas condições de trabalho aos trabalhadores migrantes.

A Declaração reconheceu que a integração da Organização Internacional para Migrações (OIM) à estrutura das Nações Unidas representou um importante passo rumo ao fortalecimento da governança global sobre migrações. Nesse ponto, o documento reafirma a importância de robustecer o aparato normativo que protege os trabalhadores migrantes, incentivando os Estados a aderirem à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Ainda de modo a aperfeiçoarem o *corpus juris* do direito migratório, considerou-se a codificação de diretrizes e princípios que regulem o tratamento de migrantes em situações de vulnerabilidade, especialmente crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias e que não estejam agasalhadas pela definição clássica de refúgio. Firmou-se o compromisso de não criminalizar as crianças migrantes, nem de lhes submeter a algum tipo de punição em razão de seu *status* migratório ou o de seus pais e familiares.

Por fim, os Estados se comprometeram a iniciar negociações de modo a elaborarem um pacto global, para 2018, sobre migrações regulares, seguras e ordenadas.

## **As Contribuições à Proteção dos Refugiados**

Reconhecendo o sensível grau de vulnerabilidade daqueles forçados a se deslocar em razão de violência generalizada e perseguição, a Declaração de Nova Iorque traça duas novas estratégias de proteção: a) a criação de um Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework - CRR*) dedicado a dar respostas aos movimentos migratórios de larga escala, incluindo situações prolongadas; b) a elaboração de um pacto global sobre refugiados e migrantes, em 2018.

O Quadro de Respostas Abrangentes para Refugiados representa uma mudança estratégica de abordagem. O projeto, criado para lidar com fluxos migratórios de larga escala, dedica especial atenção às pessoas, países e comunidades diretamente afetados. Isto se reflete de variadas formas. Primeiro, o CRR está fundeado em uma abordagem conjunta, i.e., com a participação de diversas partes interessadas. Segundo, o foco está centrado, majoritariamente, na sociedade como um todo,

incluindo-se o setor privado, lideranças comunitárias e a academia. Terceiro, é fundamental garantir, desde o início, um foco nas soluções duráveis, aliando-se a uma perspectiva de desenvolvimento.

A Declaração reconhece que, a depender do *cas d'espèce*, a situação poderá diferir em sua essência, desse modo, os elementos previstos no Quadro de Respostas facilitam uma resposta mais humana, abrangente, previsível e durável. O CRR foi criado para garantir medidas de recepção e admissão bem fundamentadas, o apoio às necessidades imediatas ou em curso (como proteção, saúde, educação), assistência às instituições locais e às comunidades que recebem os refugiados, e mais oportunidades para soluções duradouras. A Declaração ainda insta o ACNUR a iniciar e desenvolver a aplicação do CRR para situações particulares, em parceria com os Estados relevantes, outras agências das Nações Unidas e demais partes interessadas.

Mais que responder ao deslocamento de refugiados pelo viés puramente humanitário, os princípios plasmados na Declaração de Nova Iorque, e sua aplicação através do Quadro de Respostas Abrangentes, buscam forjar uma resposta sistemática à questão das migrações forçadas, de modo a beneficiar tanto os refugiados quanto as comunidades que lhes acolhem. Nesse sentido, a Declaração é um marco.

Ao contrário de um típico programa de auxílio a refugiados, o CRR se destaca por envolver uma enorme variedade de partes interessadas, como autoridades locais/nacionais, organizações regionais e internacionais, bem como instituições financeiras, mecanismos regionais de coordenação e parcerias, a sociedade civil (incluindo-se instituições religiosas e a academia), o setor privado e os próprios refugiados. A proposta ainda abarca um plano operacional de apoio aos refugiados, que abrange tanto uma abordagem humanitária quanto ações voltadas ao desenvolvimento; procura ligar as estratégias humanitárias e de desenvolvimento locais e nacionais; e investe na adaptação dos refugiados à comunidade local – e vice-versa.

A Assembleia Geral das Nações Unidas se comprometeu ainda a adotar um pacto global sobre refugiados, para o ano de 2018. Apesar de ainda não ter seu conteúdo definido, as bases para o mencionado pacto já estão anunciadas. A Declaração de Nova Iorque elegeu como objetivos prioritários: a) aliviar a pressão sobre os países que acolhem refugiados, b) aprimorar a autoconfiança dos

refugiados, c) expandir as soluções envolvendo outros Estados, além de apoiar a melhora de condições nos países de origem, de modo a viabilizar o retorno do refugiado, ao seu país, com dignidade e segurança.

## **Os Desafios por vir**

São nos momentos de crise que surgem também oportunidades. O momento atual é, portanto, uma ocasião para aperfeiçoar o regime jurídico de proteção dos refugiados. Apesar de sua amplitude e aceitação, a Declaração de Nova Iorque está longe do ideal. Os compromissos assumidos no documento não têm natureza vinculante – lembremos que não se trata de um tratado propriamente dito – e sua linguagem é consideravelmente vaga, abstrata. Há quem diga que a Reunião de Alto Nível tenha falhado<sup>11</sup>, uma vez que, em tese, nenhuma das medidas acordadas geram obrigações para os Estados.

A verdade é que o atual regime jurídico de proteção dos refugiados – forjado nas cinzas da Segunda Guerra Mundial – já não atende às demandas impostas pelos novos fluxos migratórios. A ideia de perseguição, elemento central da definição de refugiado insculpida no art. 1(A)(2) da Convenção de 1951, exclui de seu escopo de proteção pessoas fugindo de conflitos armados e violência generalizada. Mesmo com avanços pontuais – como os operados pela Convenção da Organização de Unidade Africana sobre Refugiados e pela Declaração de Cartagena, no alargamento da definição de refugiado – muito pouco foi feito no plano universal. Desse modo, qualquer esforço no sentido de esmerar o regime jurídico de proteção dos migrantes é bem-vindo.

Como bem lembrou o Alto Comissário Filippo Grandi, o mundo – chocado pelas imagens de pessoas fugindo em grandes levas e morrendo nos mares – não quer que as intenções manifestadas na Declaração de Nova Iorque permaneçam no papel. O momento clama por ações e resultados práticos, de modo a solucionar o que se denomina atualmente de crise migratória e criar as condições para buscar evitar aquilo que ainda parece inevitável.

---

11 <http://www.irishtimes.com/opinion/un-summit-on-refugees-fails-to-offer-solutions-1.2797049>



"[L]uego de traspasar las líneas invisibles e impuestas de las fronteras de los países las personas se ven despojadas de su humanidad y son concebidas llanamente como un problema".

## La movilidad humana en América Latina y el Caribe vista a la luz de los flujos migratorios más críticos<sup>12</sup>

*Mauricio García Durán, S.J.<sup>13</sup> e Gina Paola Sánchez González<sup>14</sup>*

La movilidad humana y los procesos migratorios que ésta implica tienen su origen en múltiples causas y explicaciones. Algunas personas migran por una

12 Este documento se escribe y se construye con base en el trabajo que se realiza desde la Red Jesuita con Migrantes para América Latina y el Caribe (RJM-LAC). Se toman en cuenta los estudios que desde allí se han adelantado y la experiencia acumulada que se tiene.

13 P. Mauricio García Durán, S.J. Politólogo de la Universidad de los Andes, Máster en Filosofía y Profesional en Teología de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctor en Estudios de Paz de la Universidad de Bradford, Coordinador General de la Red Jesuita con Migrantes en América Latina, Director Regional del Servicio Jesuita a Refugiados para América Latina y Director Nacional del Servicio Jesuita a Refugiados Colombia.

14 Gina Paola Sánchez González, Politóloga en formación de la Pontificia Universidad Javeriana, Asistente de la Coordinación General de la Red Jesuita con Migrantes en América Latina y Asistente de la Dirección Nacional del Servicio Jesuita a Refugiados Colombia.

diferencia salarial entre el país de destino y el país de origen, otras por tener conocimiento e información sobre las condiciones en otros países o comunidades, la mala gobernanza, deficientes servicios públicos, escasas expectativas de mejora personal y social, los factores ambientales, la violencia y los conflictos internos<sup>15</sup>. Para hacer la distinción entre las causas se suele hablar conceptualmente de migraciones y migraciones forzadas por separado, sin embargo, en la práctica se considera que cada vez más la brecha entre una y otra es más delgada y suelen mezclarse, como iremos evidenciando a lo largo del texto.

Actualmente diversos flujos migratorios vienen imponiéndose como una realidad crítica en el mundo, con mayor fuerza en los últimos años, evidenciando retos importantes para los gobiernos nacionales, las sociedades y sus organizaciones, y las organizaciones internacionales. Las dinámicas de globalización han desatado una paradoja en la cual hay una apertura importante de las fronteras gubernamentales para el tránsito de mercancías y recursos, salvaguardados por acuerdos económicos y tratados de libre comercio, y a la vez un cierre restrictivo para la movilidad de personas por estos mismos lugares. En ese sentido, nos encontramos con que el mundo funciona con flujos económicos libres y protegidos por acuerdos económicos internacionales y con flujos migratorios desprotegidos, vulnerados y con un sinfín de políticas de securitización restrictivas que atentan contra los derechos humanos de las personas.

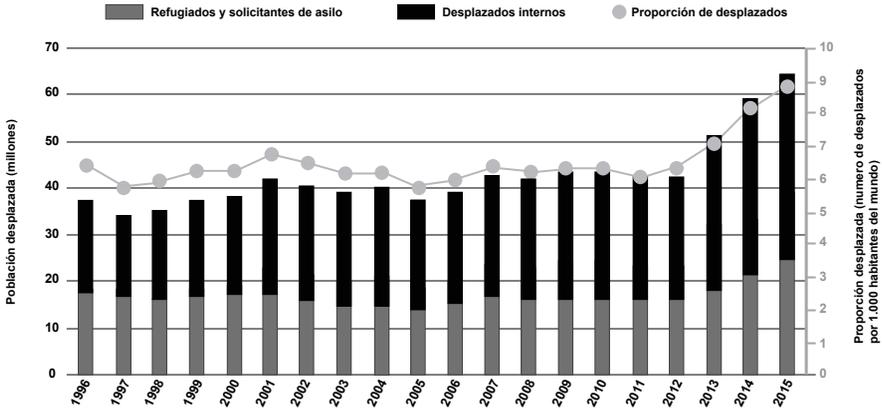
En consonancia con lo anterior también, podríamos comenzar a vernos avocados a la necesidad de problematizar los alcances y límites de la unidad política que actualmente nos determina, los Estados Nación. Esta construcción política logró en un momento de la historia definirnos como seres humanos dotados de derechos en un territorio específico y delimitado. Pero hoy, en ese mismo marco, la noción de ciudadanía que reivindicó la humanidad de las personas se desdibuja ya que, luego de traspasar las líneas invisibles e impuestas de las fronteras de los países las personas se ven despojadas de su humanidad y son concebidas llanamente como un problema. Escenas como la delegación de

---

15 Migración, desarrollo y derechos humanos: la articulación como base para transformar la realidad social en América Latina y el Caribe. Córdova, R. Castaño, P. Mayo 2015.

migrantes que participó en los últimos Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016 ponen acento en esta situación y la ponen de presente en el debate público.

**Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados | 1996 - 2015**



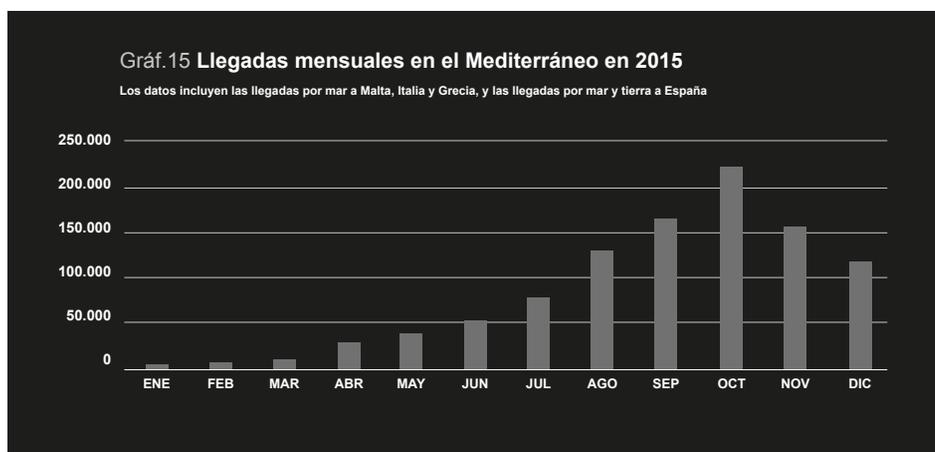
Fuentes: Tendencias Globales: Desplazamientos Forzado 2015. ACNUR  
 Recuperado en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf?view=1>

Ahora bien, para esbozar el estado actual de las migraciones forzadas en el mundo el informe “Tendencias globales” publicado por ACNUR<sup>16</sup> nos muestra que, a pesar de las condiciones y las restricciones, las cifras mundiales de desplazamiento y refugio vienen creciendo de manera acelerada en los últimos años a tal punto que para el 2015 contamos con 65,3 millones de personas que se han visto forzadas a desplazarse de su lugar de origen, ya sea al interior de su propio país o hacia otro país, lo que denota un aumento de más de 5 millones de personas en un año, con respecto a la cifra reportada en el 2014. Estas cifras sin duda tienen una relación directa con la crisis que afronta Medio Oriente y que ha generado un flujo migratorio importante a Europa, pero también indican que los flujos existentes persisten o incluso se amplían.

En particular, y aunque no será el tema que nos ocupe en este texto, en lo que refiera a la situación de Oriente Medio que se impuso en la prensa, las redes sociales y la televisión contó no sólo con cifras alarmantes sino con historias desgarradoras

16 Tendencias Globales, desplazamiento forzado en el 2015: Forzados a huir. ACNUR. 2016.

que permitieron vislumbrar los peligros y la vulneración que viven día a día las personas migrantes en el mundo. Según el mismo informe de ACNUR, en 2015, un número creciente de personas arriesgaron sus vidas cruzando el Mediterráneo en busca de seguridad y protección. Más de un millón de personas llegaron al sur de Europa en embarcaciones a lo largo del año, un 84 por ciento de ellas desde los 10 principales países de origen de refugiados, que encabezan la República Árabe Siria, Afganistán e Irak. La mayoría de los recién llegados –al menos 850.000 personas– cruzaron el mar Egeo desde Turquía, y llegaron a Grecia. Durante el año, unas 3.770 personas murieron o fueron dadas por desaparecidas en el mar Mediterráneo<sup>17</sup>.



Fuente: Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado 2015. ACNUR.  
 Recuperado en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf?view=1>

Todo lo anterior denota que las migraciones son una realidad que se viene posicionando y al que debemos comenzar a dar respuesta. Sin embargo, sin desconocer la problemática que se vive a nivel mundial frente a las migraciones, este artículo tendrá como propósito, en primer lugar, dar a conocer el trabajo que se realiza desde la Red Jesuita con Migrantes en América Latina y el Caribe resaltando algunas fortalezas del trabajo inter-fronterizo y en conjunto a la hora del trabajo con la población migrante. Y, en segunda instancia, nos concentraremos

17 Ibid

en ahondar en los flujos migratorios de América Latina y el Caribe para lo cual dividiremos el continente en cuatro Sub-Regiones y veremos cuáles son las principales tendencias, cómo se comportan los flujos migratorios y cuáles han sido las respuestas gubernamentales que se le ha dado en medio de estos procesos.

## **La apuesta y perspectiva de la Red Jesuita con Migrantes para América Latina y el Caribe (RJM-LAC)**

La RJM-LAC se plantea para su acción una estrategia de cambio que permita, en primer lugar: atender y acompañar a las personas en situación de migración, desplazamiento y refugio para que se conviertan en sujetos de cambio en medio de los flujos migratorios que transitan por medio del fortalecimiento de sus propias capacidades (empoderamiento individual y organizativo). En segunda instancia, propende por incidir en políticas gubernamentales y en la política pública de tal forma de que transforme la percepción negativa de los migrantes y se garanticen sus derechos.

Una de las premisas que podemos inferir de lo tratado anteriormente frente al tema de las migraciones es que la dinámica de dicha problemática es compleja en sí misma y sus causas y consecuencias diversas; sin embargo, para comenzar a acotar el panorama nos concentraremos en tres elementos que consideramos importantes a la hora de querer comprender las dificultades que afronta la población migrante y frente a los cuales la RJM-LAC hace procesos de intervención que permitan dar respuestas integrales a las situaciones que vulneran los derechos de esta población.

En primer lugar, es importante mencionar que los constantes cambios de Gobierno y las decisiones de política pública que se toman al interior de cada país afectan e inciden de manera directa en la garantía de los derechos y las condiciones de las personas que están en situación de migración, desplazamiento y refugio. Lo anterior se materializa en la implementación de políticas de securitización que pueden brindar condiciones de posibilidad para que se den procesos de acogida, o ser erróneas y carecer de sentido de hospitalidad, restringiendo y criminalizando a las personas en situación de migración generando ambiente desfavorable para la recepción e integración de estas personas en un nuevo territorio.

En ese sentido, la RJM-LAC desde sus acciones busca proteger a la población obligada a migrar, para lo cual, de ser necesario, denuncia el incumplimiento de los derechos de esta población, pero sobre todo busca incidir en las políticas públicas de nivel nacional y regional que conciernen al tema migratorio en favor de la población migrante más vulnerable. Para ello, apela a su *dimensión de incidencia socio-política* en la cual se impulsa, por un lado, la incidencia social a través de campañas de sensibilización a comunidades de origen, tránsito y destino y la organización y movilización de los refugiados, desplazados internos y/o trabajadores migrantes más vulnerables y sus familias; y, por otro, la incidencia política sobre los principales centros de poder, así como la asesoría y defensoría legal en materia de derechos humanos a las víctimas y a las instituciones que las atienden.

En segunda instancia, se reconoce que uno de los elementos más sensibles en las migraciones son precisamente los flujos migratorios por los cuales transitan las personas, los cuales ante cualquier decisión estatal como lo son los cierres de las fronteras o políticas de control se transforman, cambian su funcionamiento o modifican sus rutas de tránsito sin desaparecer y aumentando las posibilidades de que las personas se vean expuestas a mayores riesgos, tratos que van en detrimento de sus derechos y generación de crisis humanitarias.

En ese caso la RJM-LAC se vale de su *dimensión social*, en la cual se ubican los servicios humanitarios y sociales directos con las personas desplazadas, en situación de refugio y migrantes más vulnerables para su inserción en el tejido social que los acoge; y la capacitación y el acompañamiento a las organizaciones que trabajan con ellas. Pero, además procura desde su *dimensión investigativo-teórica*, promover la investigación interdisciplinar en relación a las causas y las consecuencias de la migración, desplazamiento y refugio de tal forma que se pueda estar lo más actualizados posibles frente a los cambios que acontecen en dichos flujos. Y también recurre a la *dimensión pastoral*, donde se brinda un acompañamiento evangelizador, sacramental y pastoral a las personas desplazadas, en situación de refugio y migrantes más vulnerables y sus familiares y la capacitación a los agentes que trabajan con ellas.

Finalmente, una de las realidades más complicadas a la que la población en condición de migración, desplazamiento y refugio se ve expuesta a nivel mundial

es precisamente el creciente sentimiento de rechazo por parte de los pobladores de los países receptores dados los imaginarios negativos construidos alrededor de la figura del migrante, los cuales hacen que se victimice o en algunos casos se re-victimice a esta población. Esto anterior suele ocurrir porque ciertamente las políticas de migraciones no profundizan en la importancia de generar procesos de integración entre la población receptora y la población migrante que hagan sostenibles estas relaciones.

Por ello, la RJM-LAC se esfuerza en sensibilizar y generar conciencia de los derechos que tiene esta población buscando que sean acogidos. Por lo cual se viene implementando una estrategia de incidencia y comunicación que contempla varios componentes complementarios al trabajo anteriormente mencionado: por un lado, se vale de procesos de comunicación que permitan hacer visible y difundir la información, los análisis y las denuncias que plantea la Red frente a la situación de los migrantes, desplazados y refugiados de tal manera que las personas cuenten con mayor información a la hora de plantear sus opiniones frente al tema.

Así mismo, genera y construye campañas (en la opinión pública) que logren sensibilizar y movilizar a la sociedad en torno a los temas referentes a la migración, el desplazamiento y el refugio. En concreto, en este momento se está en un proceso de construcción con FLACSI (Federación Latinoamericana de Colegios Jesuitas) para replicar la propuesta metodológica de la Red SJR Colegios con el fin de promover una visión justa y menos estigmatizada de la población migrante en Latinoamérica desde las generaciones venideras de tal manera que se abra el espectro y se logre tener mayor sentimiento de hospitalidad y acogida.

Además de esto, la Red Jesuita de Migrantes por su naturaleza contempla estrategias a nivel interno que le permitan ser consistente en su acción ya que, al ser una Red, la RJM-LAC debe garantizar unas condiciones propicias para su funcionamiento, razón por la cual trabaja en el fortalecimiento de cada uno de los nodos o Sub-regiones definidos, de tal forma que se logre tener una comunicación asertiva, espacios de intercambio de experiencias y un trabajo conjunto y articulado para la definición del horizonte del trabajo. Y aunque se mencione de

último, estas prácticas hacen la diferencia a la hora de querer tener un mayor impacto en el trabajo para que la población migrante tenga mejores condiciones y se restablezcan sus derechos.

Ahora bien, sabiendo que una de las preocupaciones de la RJM-LAC son los flujos migratorios, a continuación nos dispondremos a hacer un pequeño recorrido desde las cuatro Sub-Regiones establecidas para identificar algunos elementos que nos permitan tener un contexto general de la problemática en América Latina y el Caribe.

### **Sub-Región Centroamérica, México y Norteamérica**

En lo que respecta a América Latina es claro que un flujo histórico y muy numeroso es el de la población mexicana hacia los Estados Unidos ya que para el año 2012 la cifra de mexicanos en Estados Unidos ascendía a más de 33 millones de personas<sup>18</sup>. Esta cifra se genera en razón de una multiplicidad de causas que pasan por lo económico, el narcotráfico, las situaciones de violencia que afronta México y las condiciones salariales, entre otras. Pero también, en una visión retrospectiva e histórica, tiene que ver con la designación de unas fronteras gubernamentales que no necesariamente responden a las dinámicas culturales, sociales y hasta económicas de la población que habitaba y habita en los límites.

En ese sentido, y a pesar de ser una de las fronteras más custodiadas, con mayor inversión económica para el control y detención de población migrante vemos que las políticas de securitización no necesariamente han descendido los números de personas entrando a territorio estadounidense pero, en lugar de ello, han generado que las rutas de tránsito se reacomoden, den espacio a los traficantes y sean cada vez más peligrosas para las personas en situación de migración. En ese sentido, no es extraño que aun hoy día nos encontremos con testimonios de migrantes como este:

*“Le dimos aproximadamente como seis mil quinientos lempiras, por las dos (madre e hija, hondureñas) y nos dijo que estando aquí le diéramos más (en*

*México)...Tuvimos que quedarnos en la aduana de Puerto Cortés, porque era de noche, y el muchacho que nos traía nos pidió todo el dinero y se lo dimos. Solo nosotros le dimos 6500, el otro muchacho le dio 5000...*

*...Sí, pero el muchacho que nos traía se perdió, ahí en Boca del cerro se puso a beber con otros muchachos. Nos vendió prácticamente a nosotros, porque todo lo que se bebía, y lo que se fumó, y todo, era porque nos iba a entregar a nosotros...*

*...Sí. Se subió la primera pareja, entonces me dice el muchacho: «seguimos nosotros». Él se subió, y luego me dijo: «corra, yo la voy a agarrar». Puse la mano así, puse la otra, y me subí. Ahí se sube como uno puede. La otra pareja también. Mi mamá intentó subirse la primera vez, se cayó, intentó la segunda, se cayó, la tercera pudo agarrarse, pero se resbaló, y el tren le cortó la pierna; el corte de ella es todo el pie, pero como se le gangrenó en el hospital, en Villa Hermosa, se lo cortaron...<sup>19</sup>»*

Lo cual evidencia que independientemente de las políticas restrictivas y de control que se construyan para hacer frente a los flujos migratorios las personas siempre estarán dispuestas a correr los riesgos que sean necesarios para seguir transitando hacia un destino porque las consecuencias de quedarse en el país de origen pueden ser mucho más difíciles de afrontar y las garantías de una mejor vida casi inexistentes.

Ahora bien, es importante resaltar que aunque la tendencia mexicana se mantiene, de acuerdo a la última investigación realizada por la Red Jesuita con Migrantes para América Latina y el Caribe (RJM-LAC) publicada en un informe hecho por la OBIMID<sup>20</sup>, la situación más crítica en este momento tiene que ver con la creciente migración proveniente del Triángulo Norte, lo que ha implicado el aumento en las cifras de migrantes guatemaltecos, hondureños y salvadoreños en los últimos años. De hecho, ahondando aún más, es alarmante que una gran parte de esta población sean niños, niñas y adolescentes. Según esta misma

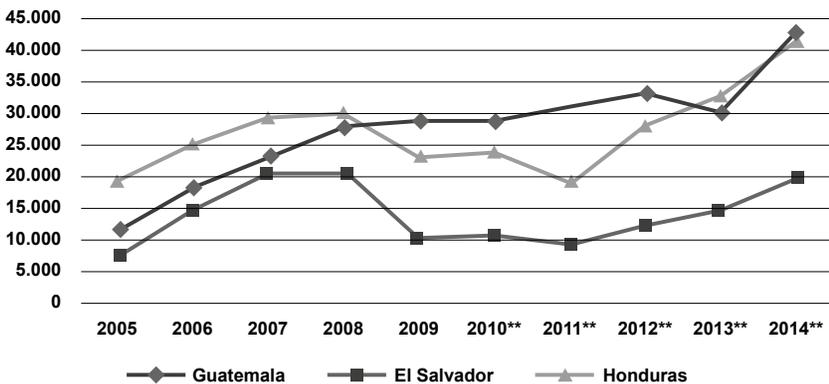
19 Ibid

20 Ibid

investigación se reportaron 21.547 niños, niñas y adolescentes migrantes detenidos en México de enero a noviembre del 2014, un 178% de aumento en el mismo periodo del 2013, 43% hondureños, 34% guatemaltecos y 22% salvadoreños<sup>21</sup>.

Es innegable que el corredor centroamericano tiene una alta importancia económica para Norteamérica y que por allí transitan grandes flujos de mercancías que dinamizan la economía del continente, pero, así como se ha consolidado para el tránsito legal de mercancías se ha afianzado como una ruta importante para el narcotráfico, la trata y tráfico de personas y la ilegalidad en sí misma. En medio de esa dualidad frente uso del corredor, discursos como el de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo por parte de Estados Unidos han apalancado una serie de políticas de securitización desde la llamada política de “frontera extendida” en el Triángulo Norte que no responden a las necesidades de las población migrante sino que atentan contra sus derechos humanos, generan mecanismos de control más fuertes y obligan a los migrantes a tomar rutas alternas con el agravante de ser desconocidas y más peligrosas para ellos.

**Centroamericanos del Triángulo Norte devueltos de México 2005-2104**



Fuentes: Síntesis Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, SEGOB.  
 \*\*Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

## Sub-Región Caribe

En este espacio geográfico, sin desconocer que hay otros, predomina el flujo haitiano hacia República Dominicana que ha sido histórico y que producto de los distintos desastres naturales y las condiciones políticas y económicas de Haití crece considerablemente día a día. Dicho flujo contempla unas cifras de grandes dimensiones en los últimos años, posicionándolo como una prioridad frente a la atención desde las distintas organizaciones no gubernamentales. De hecho, se estima que en el 2012 los migrantes haitianos en República Dominicana representaban el 87% del total de migrantes en el país.<sup>22</sup> De éstos, la gran mayoría en situación irregular.

Pero, más allá de sus importantes dimensiones, el flujo migratorio haitiano ha tenido gran atención producto de las distintas políticas implementadas por el Gobierno de República Dominicana en los últimos cuatro años. En el 2013 el Gobierno dominicano mediante *la sentencia 168/13 desnacionalizó alrededor de 250 mil personas dominicanas de ascendencia extranjera, especialmente haitiana, puesto que modifica retroactivamente la normativa hasta 1929*<sup>23</sup>, lo cual aumentó significativamente las cifras de migrantes en el territorio y la desprotección de los mismos, dado que se les arrebató sus derechos en tanto ciudadanos dejándolos en situación de indefensión. Luego de esta política tan abrupta, el año siguiente, la sentencia se materializó en la Ley 169-14 que se supone buscaba minimizar los impactos de la sentencia pero su implementación no ha sido la deseada.

Luego, en el año 2015, el gobierno dominicano llevó a cabo un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) para que los migrantes establecidos en el país pudieran regularizar su estatus como residentes. Sin embargo, la implementación del Plan tuvo muchas limitaciones lo que llevó a que un gran número de migrantes no pudieron acceder a la regularización a tiempo por lo cual la cifra de personas que lograron inscribirse se estima tan solo alrededor de 288,000 personas que, a pesar de ser importante no es significativa en tanto la dimensión

22 Según la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en República Dominicana, llevada a cabo por las Naciones Unidas en 2012.

23 Migración, desarrollo y derechos humanos: la articulación como base para transformar la realidad social en América Latina y el Caribe. Córdova, R. Castaño, P. Mayo 2015.

de la población haitiana en República Dominicana. A esta situación se le suma una seria de violaciones frente a la prohibición de procesos de deportaciones durante la implementación del PNRE como lo son las deportaciones que se efectuaron sin ningún control al respecto.

Con todo lo anterior, además de las claras violaciones a los derechos de la población haitiana se han comenzado a evidenciar prácticas de xenofobia muy claras por parte de la población dominicana que han dado argumentos a los haitianos para salir de República Dominicana y buscar otros destinos donde puedan reconstruir su proyecto de vida a nivel económico, social y político, en ese sentido, han comenzado a aparecer nuevos flujos hacia Brasil y Chile. Al ser flujos nuevos las organizaciones sociales gubernamentales y no gubernamentales de los países receptores hasta ahora comienzan a generar medio de atención y procesos de acompañamiento para mitigar los impactos de una población haitiana que no sólo se enfrenta al desconocimiento de la legislación sino a la restricción del idioma y la diferencia cultural y social.

Agravando la situación anteriormente descrita, en el último año, Brasil se ha visto enfrentado a un crisis económica y política que ha sacudido el país y que ha puesto el acento del Gobierno en lugares muy distintos a la atención de la población migrante, por lo cual la población haitiana se ha visto enfrentada a un escenario de desprotección muy grande en el que las oportunidades laborales no son las que se imaginaban o no existen. A raíz de ello, la población haitiana extendió el flujo migratorio a Chile, en gran parte por su cercanía pero también con una idea construida de Chile como un país próspero, estable y asequible; sin embargo, dicho cambio no cumplió sus expectativas por lo cual el flujo sigue extendiéndose al punto que hace pocos meses se vivió una situación humanitaria muy delicada con haitianos que llegaron a Ecuador y Colombia tratando de seguir su ruta por Panamá hacia Centroamérica y México.

A este flujo haitiano se suman flujos de poblaciones de otros países, en particular cubanos/as que en su esfuerzo por alcanzar los Estados Unidos vienen haciendo tránsito por Colombia, muchos de ellos/as desde Venezuela, pero se han visto “trancados” en su flujo por los cierres de fronteras en Panamá, Costa Rica y Nicaragua, generando conglomerados de cubanos en críticas situaciones humanitarias en los sitios de cruce de fronteras de los países mencionados.

## Sub-Región Colombia y Países Limítrofes

En años anteriores, el foco de los flujos migratorios de esta zona tenían conexión con el conflicto armado colombiano y sus consecuencias en cuanto a desplazamiento interno y migración a los países vecinos en búsqueda de protección internacional. Sin embargo, ahora se observa un cambio en dichas tendencias migratorias. Con base en una investigación que adelantó el Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y el Caribe (SJR-LAC) nos centraremos en hablar sobre el cierre fronterizo por parte del Gobierno venezolano dado que este hecho ha modificado los flujos migratorios y desató una gran crisis humanitaria.

A partir de julio de 2015, las fuerzas de seguridad venezolanas han llevado a cabo más de 135 operaciones, incluidas redadas en comunidades populares, en el marco de la “Operación de Liberación y Protección del Pueblo” (OLP), lo que luego se tradujo en la situación de las deportaciones que llegó a su punto más álgido en el mes de agosto de 2015. Cabe destacar que este tipo de intervención ha sido justificada de dos maneras. La primera, guiada por un interés en combatir las bandas criminales que acrecientan la tasa de violencia en Venezuela. La segunda, por razones políticas que tienen como fin liberar al país de grupos armados y políticos de derecha<sup>24</sup>.

De acuerdo con el último informe de la situación humanitaria en la frontera de la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) un total de 24.292 colombianos retornaron a Colombia a los departamentos de Norte de Santander (18.770 retornados/1.109 deportados), Vichada (193 retornados/1 deportado), La Guajira (1.938 retornados/739 deportados) y Arauca (1.441 retornados/101 deportados), de los cuales 1.950 corresponden a deportados. Frente a ello hay que decir que muchas de estas personas habían migrado producto del conflicto armado en Colombia y no se les respetó su figura de refugio vulnerando los derechos y la legislación que los protege.

Ahora bien, más allá de la población colombiana, en cuanto al caso venezolano es llamativo que dada la coyuntura política, económica y social que se afronta

---

24 SJR-LAC y SJR-Colombia. Balance de la situación en frontera posterior a la emergencia humanitaria. 2016

al interior de Venezuela se ha comenzado a evidenciar un flujo de venezolanos llegando a Colombia, pese al cierre de la frontera por parte del Gobierno venezolano, pero también llegando a otros países del continente, donde en muchos casos se registra un crecimiento exponencial de venezolanos/as arribando a República Dominicana, Perú, Chile, Panamá. Aunque no existe un contexto de conflicto armado explícito en Venezuela, la población decide migrar motivada por la crisis económica, la escasez de alimentos, los niveles de violencia, las políticas radicales y el sentimiento de no tener posibilidades de futuro en su país. En ese sentido, a pesar de no haber una situación de guerra las condiciones estructurales del país obligan a las personas a salir de allí y buscar otros destinos, muchos de ellos con real necesidad de protección internacional.

Por otro lado, en lo que refiera a la frontera colombo-ecuatoriana, nos encontramos con un espacio geográfico donde apremian el contrabando, el tráfico y la trata de personas, el tráfico de drogas y armas y la violencia representada en el control territorial por parte de los grupos armados al margen de la ley que hacen presencia en la zona. Según un documento titulado por el SJR-LAC titulado “Ecuador: una aproximación a la frontera con Colombia desde la opinión pública” debido a la relevancia geopolítica de esta frontera, la cual es un corredor estratégico en disputa por los grupos armados al margen de la ley, existen aproximadamente 39 pasos clandestinos<sup>25</sup>

Aun así, a pesar de la gran actividad migratoria que existe en dicha frontera, las personas en situación de refugio están teniendo dificultades para el correcto acceso a derechos. Cada vez es más limitado la posibilidad de empezar el procedimiento para el estatus de refugiado debido a que los procesos son lentos y esta prolongación ha hecho que haya personas con más de 5 años como solicitantes de refugio afectando los procesos de integración local pues no tienen derecho a la salud o trabajo, incluso aún, teniendo el documento de refugiado no logran acceder a estos derechos de manera adecuada<sup>26</sup>.

Por esta razón, las personas han optado por otras vías migratorias como la visa Mercosur, una alternativa de residencia temporal de dos años o permanente

---

25 SJR-LAC. (SJR-LAC, 2016). 2015

26 Ibid

con ciertos requisitos para los nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados. No obstante, que las personas en situación de refugio opten por esta opción suscita preocupación ya que al mediano plazo parece una alternativa mejor pero al largo plazo se podrían encontrar con una situación de irregularidad e invisibilización del refugio que puede poner en riesgo el principio de “no devolución” de las personas<sup>27</sup>.

### **Sub-Región Sur**

En cuanto al sur de América Latina debemos indicar que los principales países receptores de los distintos flujos migratorios son: Brasil, Chile y Argentina. Esta parte del continente se ha caracterizado históricamente por tener flujos intrarregionales producto de la presencia de pueblos indígenas tradicionales que habitan un sector altiplánico que trasciende las fronteras nacionales y de las dinámicas económicas que demandan mano de obra cíclicamente. Es lo que puede observarse en los cruces fronterizos; ejemplo de ello es el paso fronterizo Chacalluta – Santa Rosa entre Chile y Perú donde los peruanos van a Arica a trabajar y los chilenos viajan a Tacna a consumir bienes, servicios y salud ya que el tipo de cambio monetario favorece esos intercambios. De igual forma entre Tacna y Arica y entre Arica y Oruro o La Paz, es común encontrar una “migración circular” que cotidianamente transita a uno y otro lado de las fronteras por razones laborales y económicas.

El principal y más marcado flujo migratorio va, principalmente, desde Perú, y en segundo lugar desde Bolivia, hacia Chile. Estas migraciones responden, mayoritariamente, a razones laborales o económicas y gran parte de ellas, por sus características se pueden denominar como una “migración circular” que cotidianamente transita a uno y otro lado del límite fronterizo. Un segundo flujo migratorio es el de peruanos hacia Bolivia, donde residen alrededor de 45.000 peruanos, de los cuales 25.000 viven en La Paz y unos 12.000 en El Alto. En enero de 2015, Bolivia fue el segundo destino de los peruanos que salieron del país con 11,2%. En Bolivia, Desaguadero es el principal ingreso terrestre de

---

27 Ibid

personas al país. Otro flujo creciente y que sufre grandes vulnerabilidades es el de colombianos. Se dirigen a Chile, donde, según las últimas estimaciones de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (CASEN), en el año 2013 residían 48.894 personas de nacionalidad colombiana. Sin embargo, muchos son vetados de ingresar quedando varados, en tránsito o finalmente terminan quedándose en Perú, donde oficialmente residen 3.214<sup>28</sup>.

Sin embargo, existen excepciones a esta aparente “naturalidad” de la movilidad humana en esta región. La extensión de la Amazonía y pasos fronterizos como Desaguadero, entre Perú, Chile y Bolivia, que están exentos de controles fronterizos se han convertido en corredores recurrentes de migrantes rechazados y de víctimas de trata y tráfico, principalmente de colombianos/as afro descendientes y dominicanos/as, flujos que representan un reto importante para los distintos países. De igual forma, desde el terremoto de 2010 en Haití, el número de nacionales haitianos que ha partido de ese país debido a la crisis humanitaria y política ha crecido exponencialmente. Brasil y Chile se convirtieron en nuevos destinos. Se calcula en 80.000 el número de haitianos en Brasil y aunque no existen estudios ni cifras oficiales, el Servicio Jesuita a Migrantes Chile (SJM-Chile) está recibiendo cada vez más haitianos que vienen de Brasil quienes reportan que en ese país, a pesar de encontrar menos xenofobia que en Chile, hay cada vez menos oportunidades laborales.

De hecho, según una publicación hecha por miembro del SJM en Polis, Revista Latinoamericana, a diferencia de otros flujos migratorios sur-sur, el haitiano ingresa a Chile directamente por el Aeropuerto Internacional de Santiago, lo que se traduce en un bajo porcentaje de ingreso clandestino y de irregularidad en su condición migratoria. Por su parte, contrario a los supuestos sobre las razones forzosas de su migración, presentan prácticamente un nulo porcentaje de visados por refugio (aun cuando es cierto que la tendencia actual de los gobierno de la región es a restringir estos visados), frente al 42,9% que accede a visa sujeta a contrato y 54,5% a visa temporaria (registros del DEM para el período 2010-2013). Tales condiciones legales, supondrían mejores condiciones que el resto de

la población migrante latinoamericana en Chile, sin embargo ese supuesto resulta cuestionable en aspectos como la segregación socio espacial y la precariedad laboral que experimentan, reproduciendo las desventajas mayoritarias de la población migrante intrarregional en el país<sup>29</sup>.

## Para Concluir

Como se puede evidenciar con este groso recorrido por algunos de los flujos migratorios de América Latina, la dinámica de migraciones es compleja en sí misma y sus causas y consecuencias diversas, aunque es claro que se consolidan de manera paradójica las políticas de libre comercio y al mismo tiempo las políticas restrictivas de la migración. Ello significa que la globalización sólo se da a medias, pero que combinada con las dinámicas de economía ilegal (narcotráfico, trata de personas, contrabando de armas, etc.), terminan exacerbando críticas situaciones sociales que están detrás de los crecientes flujos migratorios.

Las políticas públicas con relación a la migración en los distintos países han tomado una tendencia restrictiva, con muy pocas excepciones, y con un marcado acento de securitización de las mismas. Ello ha implicado una tendencia a cerrar las fronteras en la medida que los flujos migratorios se acrecientan y plantean retos a las posibilidades de acogida de los mismos. En otros casos, no obstante existir claras necesidades de protección internacional de amplios sectores de población migrante (por ejemplo, los centroamericanos entrando en México al huir de la violencia de sus países o los venezolanos huyendo de la crisis económica devastadora y de una violencia sin control), no siempre el tratamiento que se les da en los países de paso corresponde a dicha condición. En el mejor de los casos, se les ofrecen oportunidades como migrantes socio-económicos, siendo ello la minoría de las respuestas de las políticas migratorias del continente.

Y lejos de ver una respuesta a estos procesos comenzamos a evidenciar enormes retos que nos invitan a dejar de entender las fronteras como límites que

---

29 Racismos y matices de “inclusión” de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 14, N° 42, 2015, p. 217-245.

diferencian, separan y algunas veces confrontan a las poblaciones fronterizas y comenzar a concebirlas como puentes de interacción entre ellas que posibilitan la construcción de “sujetos transfronterizos” abiertos a lo intercultural, protagonistas de su territorio y que contribuyen a una sociedad justa, inclusiva y fraterna. Por ello la Red Jesuita con Migrantes impulsa un trabajo que busca ser integral en la atención de las poblaciones migrantes, desplazadas y refugiadas, de tal manera que no sólo se responda a la emergencia en un momento del flujo migratorio, sino que busque ofrecer soluciones de larga duración que puedan empoderar a la población migrante como actor de sus propias respuestas a los retos que se plantean en esa situación de movilidad forzada.

## **Bibliografía**

ACNUR. (2016). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015: Forzados a huir*.

Córdova Alcaraz, R., & Castaño Acosta, P. (2015). *Migraciones, desarrollo y derechos humanos: la articulación como base para transformar la realidad social en América Latina y el Caribe*.

OBIMID. (2016). *Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica*. España: Universidad de Comillas.

SJR-LAC. (2016). *Ecuador: una aproximación a la frontera con Colombia desde la opinión pública*. Bogotá, Colombia.

SJR-LAC y SJR-COL. (2016). *Balance de la situación en frontera posterior a la emergencia humanitaria 2016*. Bogotá, Colombia.



© ACNUR/Evelyn Hockstein

“Os haitianos (...) vivem longe de seu Estado nação geograficamente, mas dele continuam sendo parte social, cultural, política e, sobretudo, economicamente”.

## Criando associações: migrantes haitianos na Guiana Francesa e no Brasil

*Handerson Joseph<sup>30</sup>*

Há duas décadas, situações envolvendo o protagonismo dos migrantes como sujeitos de sua própria trajetória e percurso de mobilidade têm sido objeto de análise e de preocupação de alguns estudiosos da temática migratória. A experiência migratória dos haitianos na Guiana Francesa, desde a década de 1960 e os novos fluxos migratórios destes ao Brasil, a partir de 2010, são úteis para pensar as diferentes estratégias e mecanismos mobilizados pelos haitianos, através de associações criadas pelos próprios migrantes para organizar a sua vida social longe do Haiti.

---

30      Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com Doutorado Sanduíche pela École Normale Supérieure (ENS) e pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris. Professor Adjunto e do curso de Mestrado em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Coordenador do Programa de Apoio a Migrantes e Refugiados – PAMER pela UNIFAP. handersonj\_82@yahoo.es

Nesse sentido, em janeiro de 2012, cheguei à Cidade de Tabatinga na fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru para realizar o trabalho de campo para minha tese de doutorado em Antropologia Social. Estando em campo, boa parte dos interlocutores haitianos me dizia estar indo para a Guiana Francesa<sup>31</sup>. Dentre os conhecidos em Manaus que ficaram nessa cidade ou foram para outros estados e cidades brasileiras, alguns também me relatavam ser o plano inicial ir ao Departamento ultramarino francês, mas mudaram de ideia ao chegar ao Brasil e optaram por permanecer no país. As palavras dos agentes da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga e da Migração em Manaus, também revelaram ser a Guiana Francesa um dos circuitos dessa mobilidade.

Assim, decidi direcionar o rumo da pesquisa para Cayenne, Capital da Guiana Francesa. Desde a década de 2000, a população migrante na Guiana representava aproximadamente 37% da população total. Dentre os migrantes, os haitianos eram estimados em 30,4%; surinameses 25,4%; brasileiros 23,2%; e mais 106 outras nacionalidades. Na Guiana, observei que, antes de 2010, os haitianos passavam pelo Suriname para chegar a Cayenne. Segundo os meus interlocutores, em 2009, o Governo francês, sob o comando do Presidente Nicolas Sarkozy (mandato 2007-2012), solicitou ao Suriname diminuir os vistos concedidos aos haitianos para controlar a entrada destes na Guiana. A partir do momento em que “fechou o Suriname” (*Sirinam fêmen*) – expressão utilizada pelos haitianos –, começaram a se criar outras redes, rotas e circuitos para chegar ao Departamento francês. Nesse contexto é que se deve situar a chegada, em janeiro de 2010, de centenas de haitianos à fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru.

Com isso, não quero dizer que todos os haitianos chegados àquela época ao Brasil, particularmente pela referida fronteira e por Manaus, queriam ir à Guiana, até porque, como já foi evidenciado por algumas trajetórias demonstradas em

---

31 Este artigo apresenta resumidamente parte dos argumentos desenvolvidos no primeiro e terceiro capítulos da minha tese de doutorado intitulada, “*Diáspora: As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*”, defendida no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro” (2015). O trabalho de campo se concentrou, numa primeira etapa, na fronteira Brasil, Colômbia e Peru e em Manaus, entre janeiro e março de 2012; numa segunda, na Guiana Francesa (Cayenne) e no Suriname (Paramaribo), de março a maio de 2013; e, numa terceira, no Haiti (Fonds-des-Nègres e Pemele), em julho desse mesmo ano.

minha tese, houve quem viesse com a intenção de ficar no Brasil (Joseph, 2015a). De acordo com dados oficiais do Ministério de Justiça, cerca de 80 mil haitianos se documentaram através da obtenção do visto humanitário ou estão em processo de registro da residência permanente no Brasil<sup>32</sup>. Portanto, neste artigo analisarei as dinâmicas das associações criadas pelos migrantes haitianos na Guiana e no Brasil como modo de organização do seu mundo social a partir da experiência migratória.

Este artigo ilumina o universo da migração haitiana a partir das dinâmicas associativas no espaço e no tempo. Temporalmente, nele mostro dois horizontes diferentes: 1) o dos haitianos que chegaram à Guiana desde a década de 1960 e; 2) o dos haitianos que chegaram ao Brasil a partir de 2010. Também descrevo, com mais profundidade temporal, a vida associativa haitiana na Guiana e a criação de algumas rádios comunitárias haitianas, dada a própria historicidade da atuação delas na região. Já no Brasil, mostro o que faziam e onde estavam inicialmente os haitianos que chegaram pela fronteira amazônica.

## Associações Haitianas e Rádio Mosaïques

Passados 23 anos da chegada dos primeiros haitianos à Guiana, em 1986, dez recém-chegados haitianos fundaram a *Association pour le Développement Communautaire de la Jeunesse Colinoise* (ADCJCA)<sup>33</sup>. Estes, na época tiveram a ideia de criar uma associação com o nome da Comuna *La Coline*, localizada no

32 Ver <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governo-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>, Consultado no 18 dia de setembro de 2016. Isso não quer dizer que todos os 80 mil haitianos registrados oficialmente pela Polícia Federal estejam no Brasil atualmente. Boa parte deles foi para Estados Unidos e Chile, entre outros países. Ver <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/onda-de-haitianos-que-deixou-brasil-chega-na-fronteira-entre-eua-e-mexico.html>, Consultado no dia 18 de setembro de 2016. Ver <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/04/680-676783-9-la-dificil-expansion-haitiana.shtml>, Consultado no dia 20 de setembro de 2016.

33 “As primeiras famílias haitianas chegadas à Guiana em 1963 e 1965, respectivamente, viajaram de barco com o francês Lucien Ganot, apelidado blan Lili. Sob a ditadura do François Duvalier (nascido em abril de 1907 – falecido em abril de 1971), apelidado Papa Doc, blan Lili recebeu um documento autorizando a viagem com o grupo. Um ano antes da primeira viagem, em 1962, blan Lili foi à Paris, pedindo autorização para levar os haitianos à Guiana Francesa. Na viagem para Paris, foi acompanhado por Augustin, haitiano, seu braço direito, tendo este se tornado o marinheiro do barco junto com o capitão da embarcação chamado Goullier, um martinicano” (Joseph, 2015a, p. 228).

sul do Haiti, pois a maioria dos integrantes era proveniente dessa localidade. A associação podia ser considerada uma extensão das redes familiares e amizades que estavam na base dessa mobilidade haitiana à época. Entre as primeiras gerações chegadas à Guiana havia poucos jovens, foi a partir de 1986 que eles começaram a chegar ao local. Os de *La Coline* queriam trabalhar para o desenvolvimento desse lugar, ajudando em sua evolução socioeconômica. Segundo Pierre, membro da associação, na época, seu objetivo era proporcionar algumas oportunidades para a juventude de *La Coline* com o fim de estes jovens não escolherem a emigração como única saída para o sucesso profissional, tal como fora a sua experiência. Decidiu partir para realizar os estudos *aletranje* (no exterior) e depois retornar; no entanto, constituíra família na Guiana e decidiu continuar residindo no local.

Em 1992, com a integração de outros associados de diferentes lugares do Haiti, decidiram mudar o nome da associação e a ADCJCA, passou a ser chamada: *Association pour l'Insertion, le Développement et l'Éducation* (AIDE), nome atual da entidade. Tiraram a referência à cidade *La Coline* para incluir termos como desenvolvimento e educação. As suas redes foram ampliadas, passando a oferecer diversos cursos. Os objetivos não eram mais contribuir para desenvolver *La Coline*, mas, sim, orientar para questões da Guiana. Os aproximadamente 60 membros ativos da AIDE contribuíam com 50 euros anualmente. Reuniam-se periodicamente para tratar dos assuntos relativos à associação e à vida dos haitianos no local. Em Cayenne, nos dias atuais, a AIDE é a mais ativa e conhecida associação haitiana.

Outra mobilização dos haitianos organizada coletivamente foi a criação de um centro de formação profissional, no ano de 1990. Esse projeto era considerado um dos mais significativos no tangente ao trabalho, pelo fato de oferecer cursos para homens, tais como pintura, alvenaria, armador de ferragens e, para as mulheres, como costura, manicure e gastronomia. No tangente à educação, foi criado um centro de alfabetização voltado para adultos haitianos, brasileiros, surinameses e guianenses. Em 1992, começaram a preparar crianças e adolescentes, filhos de migrantes para ingressar no sistema escolar na Guiana.

Devido ao aumento de casos de infecção por HIV no local, em 2006, a AIDE iniciou um projeto em parceria com outra associação presidida por haitianos

chamada *Association de Soutien aux Familles des Malades et de Formations* (ASFMF), criada em 1998, por um pastor haitiano de uma Igreja Batista da Guiana. Todos esses projetos continuam financiados por recursos (chamados de editais) dos órgãos do Governo francês.

A construção progressiva de um grau de pertencimento dos migrantes ao Haiti, passa pelo fato de serem membros de uma determinada associação que priorizava ações efetivas em prol da localidade da qual vieram, mesmo sendo a longa distância. Em 1991, os membros da ADCJCA uniram-se com mais duas outras: 1) *Association pour le Développement de la Culture Haïtienne et de la Formation* (ADCHF), criada em 1987, por um Padre francês, teólogo da libertação, tendo trabalhado com o ex-presidente Jean-Bertrand Aristide no Haiti; 2) *Association pour la Libre Promotion des Haïtiens*, formada na década de 1980. Os membros financiaram (com recursos doados por pessoas físicas na Guiana) o retorno à presidência do Aristide e ao poder, quando fora deposto através de um golpe de Estado, em 1991.

Há uma tríplice dimensão: a primeira mostra que a criação das associações dos haitianos revela a consciência organizacional deles diante dos problemas enfrentados na Guiana; a segunda, a relação constitutiva deles com instituições religiosas e políticas; a terceira sugere o engajamento deles e das associações na vida social e política do Haiti mesmo estando *aletranje*. Se, para criar associações haitianas na Guiana, os seus fundadores não enfrentaram grandes problemas de parte do Governo francês, em Cuba não foi tão simples o surgimento delas. Como mostra Olívia Gomes da Cunha, as primeiras associações haitianas surgidas na década de 1990 em Cuba enfrentaram grandes problemas para serem reconhecidas oficialmente.

O Governo cubano, na época, determinou que elas deveriam ter uma autorização para funcionar, havendo uma revisão rigorosa do estatuto, das normas e dos objetivos dessas organizações. Tais fatos devem ser entendidos no contexto sociopolítico em que o país vivia. As associações, de modo geral, incluindo as haitianas, como *Dessaline*, inicialmente tiveram a autorização negada (Cunha, 2010 e 2014). Dentre as associações em prol dos haitianos existentes em Cuba, *Dessaline* é uma das mais atuantes e conhecidas. Ela surgiu a partir dos encontros

dos chamados *descendientes* (descendentes) de haitianos no início da década de 1990. Segundo a referida autora,

*Os descendientes as tornaram centro, lugar e evento que lhes permite autodefinirem-se como haitianos e que deixaram marcas profundas na formação de uma consciência histórica – sinalizada através de referências à origem haitiana; das experiências da imigração e pelo bilinguismo – privadamente ritualizada em encontros, festas religiosas e familiares (Cunha, 2010, p. 345).*

Enquanto as outras associações haitianas à época visavam estabelecer laços com o Haiti, *Dessaline* focalizava as ações em prol dos *descendientes* em Cuba, particularmente o ensino-aprendizagem da língua créole. Como explicitado por Cunha,

*Seu foco não eram exatamente os símbolos nacionais e culturais do Haiti em Cuba, mas o kreyòl. Através da ênfase no kreyòl – o incentivo a aulas dadas a crianças e adultos em centros Culturais e Casas de Cultura –, os integrantes de Dessaline pretendiam estender suas redes locais num sentido inverso ao fluxo de agências que se imaginava animar a proliferação de asociaciones (idem, p. 346).*

A criação de associações é um fenômeno comum em países com fortes tradições de mobilidade e emigração. Laurent Faret (2003) mostra que os mexicanos nos Estados Unidos mantêm laços extremamente fortes com as localidades de onde vieram (a primeira comunidade *ocampense* criada em 1970 nos EUA). Várias associações foram criadas em Dallas por mexicanos originários do mesmo local. Apoiavam as cidades natais através de projetos de desenvolvimento e reafirmavam os laços sociais entre eles nos Estados Unidos.

No caso dos haitianos na Guiana, além de associações, também criaram rádios comunitárias para fins de comunicação, de educação, para *fê politik* (fazer política), além de transmitir elementos culturais haitianos através delas. Uma das primeiras é denominada Rádio Mosaïques.

Nesse mesmo contexto de mobilização associativa dos haitianos, em 1998, foi criada a Rádio Cayenne, passando, em 2000, a ser chamada Rádio Mosaïques. Tinha por objetivo alfabetizar as pessoas à distância, dando acesso àquelas que não tinham condições de se deslocar para estudar. O nome da rádio reflete a ideia coletiva dos membros da associação com o intuito de não direcioná-la apenas para os haitianos, mas também às demais populações residentes no local. *Mosaïques* significa mosaico, peça de diversas cores. Trata-se de uma rádio associativa e não comercial, mas os recursos da publicidade contribuem para o seu funcionamento, além dos financiamentos através de projetos submetidos anualmente aos editais do Governo francês.

Essa rádio é administrada pela associação, pois é um projeto dela. Possui uma grande audiência, sendo uma das mais ouvidas na Guiana, particularmente pelos haitianos. Segundo Pierre, membro da Diretoria da AIDE, a rádio também era o lugar para “fazer política” (*fè politik*) ou “fazer social” (*fè sosyal*), seja através de projetos e programas sociais ou apoiando partidos políticos do Haiti, como foi o caso, em 1991, quando a associação apoiou o partido político haitiano *Lavalas*, fundado por Aristide, bem como o seu retorno à presidência quando deposto em 1991. Também, em 2006, apoiaram a candidatura presidencial de Leslie Manigat (nascido em 16 de agosto de 1930 – e falecido em 27 de junho de 2014), membro fundador do partido *Rassemblement des Démocrates Progressistes* (RNDP), em 1979, no exílio. Quando retornou do exílio, Manigat foi Presidente da República, em 1988.

Em épocas de comícios presidenciais, alguns membros da AIDE e da rádio, juntavam dinheiro para financiar campanhas de seus candidatos no Haiti. Também alguns dos haitianos participavam na vida política da Guiana, a exemplo de um pastor haitiano da Igreja Evangélica, naturalizado francês que se candidatou a deputado nas últimas eleições nacionais da França. Essas experiências evidenciam a maneira pela qual os haitianos mantêm e constituem relações sociais múltiplas para além das fronteiras. Nessa lógica, eles vivem longe de seu Estado nação geograficamente, mas dele continuam sendo parte social, cultural, política e, sobretudo, economicamente (Basch, Glick-Schiller e Szanton-Blanc, 1994; Glick-Schiller e Fouron, 2001).

Na atualidade, há várias rádios e associações haitianas na Guiana: 1) *Rádio Pezèl*, em Cabassou, fundada em 2011; 2) *Association de Soutien aux Malades (ASMF)*, em Cayenne, dedicada à área da saúde, notadamente à AIDS; 3) *Association Universelle des Communautés*, em Kourou e 4) *Association Collectif pour Haiti*. As duas últimas foram criadas em 2004, após a inundação causada pelo ciclone Jeanne na cidade de Gonaives<sup>34</sup>. A *Association Collectif pour Haiti* tem um caráter humanitário, e   composta por oito associa es. Em 2010, após o terremoto, vários membros dela receberam alimentos, roupas e outros objetos para serem doados às vítimas do terremoto. Como foi possível observar, houve uma prolifera o de associa es na Guiana. Além disso, algumas pessoas faziam parte de mais de uma associa o. Por exemplo, Pierre era tanto da *Association pour l'Insertion, le Développement et l' ducation* como da *Association Collectif pour Haiti*.

Isso não   exclusivo dos haitianos na Guiana, em *Lideranças em Bel Air* (2012), resultado de uma pesquisa realizada com os haitianos em Port-au-Prince, os autores Neiburg, Nicaise e Braum mostram que:

*A prolifera o de associa es explica-se em parte pelas trajetórias dos seus integrantes e pelos ritmos dos vínculos entre eles e seus parceiros nacionais e internacionais. [...] Mas além de proliferarem, as associa es estão organizadas de acordo com lógicas diversas que introduzem diferentes referenciais territoriais, fazendo com que os seus membros possam pertencer, ao mesmo tempo, a mais de uma associa o ou, ainda, a instâncias maiores como as associa es de associa es (2012, p. 11).*

Numa perspectiva comparada, os haitianos no Brasil estão vivendo algumas experiências similares. Além da prolifera o de associa es haitianas, também alguns haitianos coordenam emissoras em rádios brasileiras, voltadas para a “comunidade haitiana”, visto não possuírem até o presente momento suas próprias

---

34 Os membros da AIDE sugerem que entre 1982 a 2006, houve a cria o de aproximadamente 30 associa es haitianas na Guiana, boa parte está desativada atualmente e outras mudaram seus nomes iniciais.

rádios. O *Programa Haiti Universal* é exemplo disso: a convite dos gestores da Rádio Norte FM na cidade de Cascavel, no Paraná, o haitiano Fanfan, falante de cinco línguas, dirigia um programa de uma hora semanal, aos domingos. O projeto foi iniciado em maio de 2014, já é ouvido por boa parte dos haitianos residentes em Cascavel e, também via internet por aqueles residentes em outras partes no Brasil e em outros países, incluindo os que estão no Haiti. O mesmo tem tido repercussão em escala nacional na imprensa brasileira. Outra iniciativa semelhante é a emissora “Gringo no Rio” da Rádio Viva Rio, criada no final de 2014. Tal emissora é coordenada por um haitiano, apelidado Bob, residente no Brasil há quatro anos.

Dentre o repertório de ações, a vida associativa e comunitária está também na base das estruturas das redes de mobilidade. As estruturas associativas dos viajantes contribuem para a consolidação das redes, a troca de informações, a circulação de ideias (através das rádios associativas), de bens e também para a constituição da arquitetura da diáspora. É nesse sentido, que se articula a vinda dos migrantes haitianos para o Brasil, pela fronteira Brasil, Colômbia e Peru, particularmente pela cidade de Tabatinga.

### **“Casa do Padre” e Comitê dos Haitianos**

Quando os haitianos chegavam à Tabatinga, iam para a Igreja Divino Espírito Santo, kay pè a (A casa do Padre). Nesse local, às segunda-feiras de manhã, a partir das sete horas eram recebidos os chegados de terça-feira a domingo. Os migrantes entregavam o passaporte aos membros da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga, que registravam seu nome completo e a data do carimbo de saída da cidade de Santa Rosa, no Peru. A data do carimbo da Imigração peruana era utilizada para identificar o dia da chegada à Tabatinga, visto que os passaportes não eram carimbados na chegada ao Brasil por não possuírem o visto exigido pelo Governo brasileiro. A lista dos nomes com a data de chegada era entregue pelos coordenadores da Pastoral à Polícia Federal para encaminhar o processo de pedido de refúgio para a regularização no país.

De 2010 até novembro de 2011, os agentes da Polícia Federal (PF) faziam entrevistas<sup>35</sup> com os solicitantes, verificando se cumpriam os requisitos para serem considerados refugiados ou não. Os agentes da PF mandavam a documentação para Brasília e aguardavam os encaminhamentos do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), durando esse processo em torno de três meses. Nesse período, os solicitantes permaneciam por um tempo longo na Tríplice Fronteira, o que agravava sua situação financeira: acabava o dinheiro guardado para a viagem e não encontravam emprego no local.

À medida que a estada em Tabatinga se prolongava, enquanto esperavam o protocolo, alguns haitianos ficavam ansiosos e incomodados com o fato de viverem sem emprego, longe do Haiti, em quartos lotados e pouco confortáveis. Em fevereiro de 2012, durante o processo de legalização dos haitianos em Tabatinga, seiscentos tiveram os seus nomes publicados na lista de entrevista para receberem o protocolo (documento legalizador da situação dos solicitantes de refúgio no Brasil), mas não compareceram à PF. Para os agentes policiais estes haviam ido ilegalmente a Manaus, mas do ponto de vista dos meus interlocutores, os contrerrôneos tinham ido à Guiana Francesa sem aguardar o recebimento do protocolo.

Tais questões devem ser problematizadas, pois há de ponderar que um grupo decidiu voltar ao Haiti; outros retornaram para os lugares de onde vieram, como República Dominicana, Chile, Equador, entre vários circuitos da mobilidade. Esse movimento de retorno está relacionado à demora do processo de legalização deles em Tabatinga e à falta de emprego no local. Porém, também houve um processo de *retromigração*, pois alguns dos chegados à Tabatinga e que voltaram para os lugares de procedência regressaram novamente ao Brasil.

---

35 As perguntas das entrevistas versavam sobre os seguintes conteúdos: se a pessoa estava no Haiti quando ocorreu o terremoto, se tinha filhos e casas destruídas? Algum membro da família morreu? Por que saiu do Haiti? Por que escolheu o Brasil para residir? Se trabalhava no Haiti, qual era a função? Quando a PF fazia entrevistas até dezembro de 2011, atendia cerca de 40 pessoas por semana e depois com os novos procedimentos no início de 2012, começaram a atender aproximadamente 600 por semana. Essa mudança nos procedimentos para um modelo simplificado de atendimento teve uma grande influência no tempo de estada em Tabatinga e nos fluxos de deslocamentos para Manaus e outros lugares.

John possui uma das histórias mais curiosas sobre a volta para casa. Um dia, fui abordado na Avenida da Amizade por John, um jovem de 25 anos que cursava o terceiro ano de Direito na Université d'État d'Haiti na sede da Cidade Aux Cayes, no sul do Haiti. Parou-me na rua, disse ter algo sério para me contar, não podendo fazê-lo para mais ninguém. Pediu-me para guardar o segredo com medo de ser deportado<sup>36</sup>. Relatou ter chegado à Tabatinga em outubro de 2011 e ali ficado vinte e dois dias. Acabou seu dinheiro e, sem emprego e sem esperança de receber seu protocolo, arrumou a mala e, junto com mais dez haitianos retornou para o Haiti com a mesma passagem da vinda ao Brasil, utilizada também na volta. Mas depois foi estimulado pelo irmão, residente na França, a ir morar na República Dominicana para concluir o curso de Direito. O jovem não se adaptou àquele país e seu irmão se comprometeu a pagar a viagem de volta para o Brasil, com a ideia de ele ir à São Paulo para estudar.

Os dados demonstram, então, que o processo de regularização dos haitianos no país, por si só, não necessariamente era a condição determinante para eles ficarem ali residindo. A permanência também era condicionada à questão do emprego e do dinheiro. O objetivo da análise da trajetória de John não era conhecer o seu projeto inicial de mobilidade, mas compreender a maneira pela qual as pessoas em mobilidade constroem, através de suas narrativas, a dinâmica de seu projeto ao longo dos espaços vividos no contexto da circulação.

Os próprios haitianos organizaram-se por meio da constituição de um comitê em dezembro de 2011, chamado “Comitê dos Haitianos” com apoio da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga, bem como de outros atores militantes em prol dos direitos humanos dos migrantes. Mobilizando-se em escalas local e nacional,

---

36 A partir da Resolução de 12 de janeiro de 2012, quando eu estava em Tabatinga, houve rumores de que os chegados depois da publicação da referida resolução, iam ser deportados. A partir do dia 10 de fevereiro de 2012, agentes da Polícia Federal iniciaram um processo de notificação dos haitianos para deixarem o país em dez dias, mas eram orientados pelos próprios agentes para não deixar o país, aguardando uma nova posição do Governo. Participei de uma reunião na Polícia Federal junto com o Superintendente da instituição na região do Amazonas, na época, a sua orientação era a seguinte: deveríamos alertar os haitianos que chegaram depois da resolução a ficarem tranquilos porque iam ser notificados a deixarem o país, mas isso não ia ser cumprido até a nova decisão do Itamaraty.

suas atividades incluíam a realização de debates, principalmente na Igreja Matriz de Tabatinga e na Universidade Estadual do Amazonas (UEA). Estes debates contavam com a presença de meios de comunicação brasileiros e colombianos que ajudavam a divulgar as condições sociais precárias em quem viviam os haitianos. Na época, quase semanalmente saía uma matéria sobre o evento em jornais (como O Globo, Folha de São Paulo, Em Tempo, Acrítica, Diário da Amazônia, do Norte e do Sudeste do Brasil), além de reportagens nos principais canais da televisão brasileira (como Globo, SBT e Record).

Essas manifestações públicas foram importantes para que o Governo Federal Brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, promulgasse, em 12 de janeiro de 2012, a Resolução Normativa nº 97/2012 que permitia aos haitianos chegados ao Brasil até essa data, receber um visto permanente por razões humanitárias, condicionado ao prazo de cinco anos, uma solução inédita na história das políticas migratórias brasileiras<sup>37</sup>. Além disso, a Resolução menciona que, a partir da data de sua publicação, as solicitações de vistos

---

37 Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º – Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º – O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Art. 3º – Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º – Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada.

Art. 5º – Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação (Resolução Normativa 97 de 10 de janeiro de 2012).

deveriam ser encaminhadas na Embaixada do Brasil em Port-au-Prince, para que os haitianos pudessem migrar de forma regular para o País. Então, em Tabatinga, agilizou-se o processo de pedido de visto permanente. Os solicitantes entregavam seus passaportes e recebiam o protocolo no mesmo dia.

A lista com os nomes dos solicitantes que recebiam o protocolo, geralmente era postada no muro da Polícia Federal e também na Igreja Divino Espírito Santo, visto que eles frequentavam diariamente esses locais. Além disso, outras estratégias eram desenvolvidas pelos próprios haitianos: cópia da lista para circular de mão em mão, nas *baz* (lugares de sociabilidade deles, especialmente a praça em frente à Igreja Matriz de Tabatinga) e de boca em boca um avisava o outro quando saía seu nome na lista<sup>38</sup>. Isso era motivo de comemoração e, ao mesmo tempo, início de outra etapa: a preparação da viagem de barco para Manaus ou para outros lugares.

Na época, dois voluntários haitianos atuavam como intérpretes<sup>39</sup>. Geralmente, eles falavam espanhol e um pouco de português – aprendido durante a estada em Tabatinga –, ajudando na comunicação entre os agentes da Polícia Federal e os solicitantes. Um dos tradutores ficava do lado de dentro do estabelecimento da Polícia Federal com a lista dos nomes e o outro, do lado de fora, para organizar a fila dos solicitantes. Mesmo antes da chegada dos haitianos à região, em 2010, o representante do setor de comunicação da PF relata já haver atendido pedidos de refúgio de pessoas de Guiné Bissau, Nigéria, Colômbia e outros, significando que esse circuito não era exclusivo dos haitianos porque já fazia parte do espaço de mobilidade internacional. Mas, segundo os agentes da PF, no final de 2011 e início de 2012, a rotina de trabalho mudou: os agentes desse órgão ressaltavam que, enquanto o volume de chegada de pessoas aumentava, também os atendimentos cresciam e aumentava o serviço do setor de migração da PF.

---

38 Para saber mais sobre as *baz* dos haitianos em Tabatinga e Manaus, ler a minha tese (Joseph, 2015a, p. 256-263), referentes àquelas constituídas no Haiti, ler a tese de Pedro Braum (2014).

39 Esses haitianos eram intérpretes voluntários, não recebiam dinheiro. Geralmente quando estes recebiam seus protocolos, viajavam e outros conterrâneos recém-chegados que não possuíam ainda o protocolo substituíam os que viajavam.

Enquanto eles aguardavam a documentação, a maioria frequentava a “casa do Padre”. Entre 2010 a 2012, lá se oferecia café da manhã e almoço, de segunda-feira a sexta-feira. Em 2010, os alimentos eram cozidos por brasileiros, mas depois os haitianos preferiram prepará-los segundo seus modos tradicionais, sendo que os grupos formados para cozinhar eram constituídos por três a quatro pessoas<sup>40</sup>. Conforme recebiam seus protocolos, viajavam para Manaus e as equipes indicavam outros compatriotas para substituí-los. Cerca de 150 haitianos comiam diariamente no local. Há de se ponderar o fato de alguns não quererem almoçar no local: do ponto de vista destes, a comida não era boa e também pretendiam evitar as brigas dos conterrâneos na fila do alimento.

Assim, boa parte deles, geralmente aqueles com melhores condições financeiras e alto nível de escolaridade, criticavam os compatriotas pelo comportamento, sobretudo quando se serviam mais de uma vez e não respeitavam a organização das filas. Eles consideravam almoçar *kay pè a*, um processo humilhante, desagradável, por vezes, tendo de brigar e ser empurrado para receber o prato de comida.

No final de 2011, com a criação do Comitê dos Haitianos, seus membros começaram a organizar o sistema de distribuição do almoço para cerca de 150 a 200 pessoas por dia. Fizeram cartões com identificação numérica e os distribuíam para os que chegavam. Ao meio dia, formava-se uma fila e dois membros do Comitê ficavam no portão para receber os cartões. As pessoas comiam no salão da Igreja Divino Espírito Santo, um refeitório improvisado, no qual também aconteciam as reuniões e outros atendimentos aos haitianos.

Em fevereiro de 2010, o salão paroquial abrigava provisoriamente os 12 primeiros haitianos chegados à Tríplice Fronteira, mas, depois, mais de cem ficaram no local até setembro do mesmo ano. Os colchões, beliches, fogões, panelas, pratos e talheres utilizados no local eram doados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) de Bogotá. Com o decorrer do tempo, em 2011, a coordenação da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga passou a alugar

---

40 A equipe tinha quatro integrantes, quando estes recebiam o protocolo da PF, ganhavam a passagem de barco de Tabatinga à Manaus da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga, como forma de compensar o trabalho destes que se dedicavam a cozinhar os alimentos. As passagens eram compradas com o dinheiro das doações recebidas pela Pastoral.

uma casa (antigamente um hotel) na qual abrigavam 40 pessoas, por R\$ 200, com recursos das doações. O local era chamado pelos próprios haitianos de *Dèyè kay pè a* (Atrás da casa do Padre) porque, de fato, localizava-se próximo à Igreja do Divino Espírito Santo. No abrigo, eram priorizados aqueles que demonstravam a falta de condições financeiras para pagar um alojamento na cidade. Havia grande rotatividade na moradia, porque, conforme eles recebiam o protocolo, viajavam para Manaus e a casa recebia novos moradores.

Igualmente, a coordenação da Pastoral organizava torneios de futebol entre pessoas do Brasil, Colômbia e Haiti. Os haitianos também jogavam contra os times colombianos e brasileiros, com o objetivo de mobilizar recursos materiais, arrecadando alimentos para os migrantes. Os jogadores do Brasil, da Colômbia e as pessoas que iam assistir contribuía com quilos de alimentos não perecíveis. Além disso, diversos recursos eram mobilizados através de sorteios e bingos para os haitianos se sustentarem por dias e semanas. Em 2012, os coordenadores da Pastoral realizaram leilões de camisetas autografadas por jogadores de futebol – alguns integrantes do Vasco do Rio de Janeiro, do Santos de São Paulo e o jogador Ronaldinho Gaúcho contribuía. Com os recursos obtidos com essas atividades, foi possível sustentar o abrigo e financiar a alimentação por algum tempo. Por exemplo, as duas camisetas enviadas por Ronaldinho gaúcho foram leiloadas por R\$ 2 mil, as outras por cerca de R\$ 400.

Vale lembrar que, entre os haitianos, alguns eram artistas e produziam quadros típicos da arte haitiana chamada *naif*, vendidos a R\$ 200, sendo os recursos mobilizados para a manutenção do grupo. Enquanto o Governo brasileiro não se posicionava, os agentes da Pastoral, a população local e os próprios haitianos buscavam alternativas para se sustentarem no local até receber a documentação e seguir a viagem. Em agosto de 2011, a Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga iniciou uma parceria com a Caritas Nacional, por meio de um projeto emergencial na Amazônia. Assim, a Caritas ajudava com recursos financeiros e materiais, tanto a Pastoral da Migração em Manaus, quanto a da Mobilidade Humana em Tabatinga. Também recebiam ajuda da Congregação dos Jesuítas da América Latina e de outras congregações da Itália e da Alemanha. Somente, no início de 2012, o Governo Estadual do Amazonas se pronunciou, anunciando

que iria disponibilizar 300 mil reais para atender as demandas dos migrantes<sup>41</sup>. Registra-se que, até então, a política dos governos municipal, estadual e federal era a do silêncio.

## **Associativismo**

Como foi possível observar anteriormente, o denominado Comitê dos Haitianos surgiu, para organizar a distribuição da comida na “casa do Padre” porque, segundo seus membros, no horário do almoço no local, as pessoas não obedeciam à fila e alguns repetiam a refeição mais de uma vez e, conseqüentemente, outros não tinham o que comer. Então, um grupo de nove haitianos decidiu criar um comitê que fizesse senhas e organizasse a fila, entre outras demandas. Neste contexto se inscreve o surgimento do Comitê dos Haitianos em Tabatinga, criado em novembro de 2011. Ele foi constituído inicialmente, para dar resposta a esta demanda específica, mas, com o seu surgimento, os haitianos também começaram a mobilizar os agentes estatais (Polícia Federal, Ministério de Justiça, Itamaraty, notadamente, o Governo federal) para agilizar a regularização de sua situação no País.

O porta-voz do Comitê, Casseus, formado em Ciências Econômicas pela Université d'État d'Haiti e poliglota (falante de seis línguas: créole, francês, inglês, espanhol, alemão e português), residia na República Dominicana, quando decidiu realizar a viagem. Outro membro já havia morado nos Estados Unidos por um período de cinco anos e os demais foram considerados os mais capazes de uma ação eficaz. Se antes da mobilização desse grupo os compatriotas aguardavam três meses em Tabatinga para receber o protocolo, a atuação do Comitê foi imprescindível para que eles comessem a receber a documentação após três ou quatro dias. Além disso, tinham três demandas principais, dentre outras: a moradia, a alimentação e a saúde para os haitianos.

Foi no dia 15 de dezembro de 2011, na conferência organizada pelos membros do Comitê com o apoio da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga e

---

41 Na época o Governo do Município de Tabatinga declarou que seu foco era atender a população local e não os migrantes por falta de recursos financeiros. Ver [http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/02/13/senadores-pedem-ao-governo-pressao-para-tirar-imigrantes-haitianos-do-limbo/imprimir\\_materia](http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/02/13/senadores-pedem-ao-governo-pressao-para-tirar-imigrantes-haitianos-do-limbo/imprimir_materia). Acessado no dia 15 de abril de 2012.

ativistas locais, que expuseram a situação na qual viviam os haitianos na Tríplice Fronteira. Nessa ocasião, convidaram meios de comunicação colombianos e brasileiros (Rádio e Televisão), em nível local e nacional, para dar visibilidade à presença dos haitianos na região, bem como às condições sociais precárias em que viviam.

Além dessa Conferência, o Comitê recebeu o apoio da Igreja Católica e organizou vários eventos, para comemorar datas significativas como a sopa de 1º de janeiro<sup>42</sup>. Entre esses, um dos marcos foi a realização no dia 12 de janeiro de 2012, de uma marcha na Avenida da Amizade em memória dos compatriotas que morreram e daqueles que perderam os familiares durante o terremoto. Foi também nesse dia, que o Governo brasileiro promulgou a Resolução de 97/2012, concedendo-lhes o *visto humanitário*<sup>43</sup>.

Os haitianos constituíram assim, uma forte liderança em potencial entre eles. No dia 20 de janeiro de 2012, o dia anterior à ida dos membros do Comitê para Manaus, depois de terem recebido o protocolo, foi realizada uma reunião

42 O Comitê dos haitianos com a participação dos conterrâneos organizou uma sopa tradicional de jerimum que se come no Haiti para comemorar a Independência do país em 1º de janeiro de cada ano. Com a contribuição de grandes e pequenos empresários da região da fronteira Brasil, Colômbia e Peru, os haitianos juntaram ingredientes e cozinham a sopa da Independência. É uma tradição, no Haiti, em 1º de janeiro de cada ano cozinhar essa sopa. Até essa data da Independência do país, os negros escravizados não tinham o direito de comer essa sopa, mas no dia oficial da Independência cozinham e tomaram essa sopa como símbolo de libertação. Os membros do Comitê, munidos de uma carta elaborada por eles com a colaboração e a assinatura do Pároco da Igreja matriz de Tabatinga, foram aos supermercados, solicitando ajuda para realizar a sopa.

43 A Resolução 97 de 2012 permite duas leituras: a produção de uma possibilidade de legalização dos haitianos no país e, ao mesmo tempo, a restrição da chegada de novos migrantes. Em Brasileira, a presença de militares na fronteira Peru, cidade Iñapari se constituiu como barreira física à mobilidade espacial dos haitianos. Ao publicar a resolução, o Estado demonstrava a sua hospitalidade, mas também mostrava a sua ambiguidade, a partir do policiamento, de mecanismos e de sistemas de segurança (Foucault, 2008 [1977-8]). Para usar a expressão de Carolina Moulin, o Estado constitui um “regime global de controle da mobilidade” (2012, p. 276). Com a resolução 97, diminuiu o fluxo de mobilidades haitianas na fronteira Brasil, Colômbia e Peru, e iniciaram-se novas entradas pela outra fronteira Brasil, Bolívia e Peru, no Estado do Acre. CNIg edita a Resolução Normativa nº 102/2013, que altera a RN nº 97/2012, eliminando o limite do número de vistos (100 por mês e 1.200 por ano) que podem ser concedidos pela Embaixada do Brasil no Haiti, bem como elimina a restrição de que o visto só pode ser concedido em Port-au-Prince. Neste sentido, a Resolução 102, abre a possibilidade de os cidadãos haitianos solicitarem o visto brasileiro em outros territórios nacionais.

com sete membros do grupo com a ideia de criar uma associação de haitianos que desse prosseguimento ao trabalho em Tabatinga e que também tivesse maior abrangência, atuando em escala nacional através de um trabalho em rede, utilizando as redes sociais, bem como outros recursos eletrônicos e virtuais. A partir dessa primeira reunião com minha anuência e com o amadurecimento desse projeto, foi fundada a Associação dos Imigrantes Haitianos no Brasil (AIHB), em 1º de fevereiro de 2012, na Igreja Matriz em Tabatinga, na presença de mais de 500 haitianos, membros da Pastoral da Mobilidade Humana em Tabatinga e ativistas brasileiros, tendo-me tornado seu Presidente.

O processo de fundação da AIHB envolveu várias reuniões realizadas em Tabatinga e Manaus, organizadas pelos próprios migrantes e com a minha participação, com pautas específicas e sempre um registro da ata de presença por todos os participantes. Inicialmente, foram criados seis grupos de trabalho (GTs), na área da saúde, educação, documentação, comunicação, cultura e trabalho. Esta entidade sem fins lucrativos – AIHB – representa uma estratégia de inserção social, econômica e cultural dos haitianos no Brasil. No quadro internacional da atualidade, em razão da falta de proteção e garantia de direitos sociais aos grupos de imigrantes e refugiados, vem crescendo a alternativa de organizações de grupos de migrantes que têm por finalidade atender a suas necessidades e objetivos comuns. Este modelo de organização social dos haitianos constituiu-se como um espaço de fortalecimento de laços entre eles e marcou a maneira pela qual eles acessam e ampliam os recursos relacionais de redes sociais já existentes.

A AIHB, uma das primeiras associações haitianas no Brasil, foi registrada oficialmente no Cartório em 19 de abril de 2012 (atualmente não está em funcionamento, tendo em vista que seus membros foram espalhados por diversos Estados brasileiros para trabalhar), como uma mobilização em prol dos haitianos no Brasil, instituída para ressaltar os direitos de cidadania dos que escolhem viver no país, reivindicando seus direitos humanos plenos e não somente direitos restritos como trabalhadores migrantes.

A associação tem por finalidade exercer um papel importante tanto como transmissora de informação para os haitianos no Brasil, abrangendo os recém-chegados e os migrantes já estabelecidos, quanto como reivindicadora coletiva

dos direitos dos migrantes e de maiores possibilidades de conquista. A AIHB tem intermediado o recrutamento de haitianos para muitas empresas de diversos Estados brasileiros como Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Sua constituição está inserida em um conjunto de estratégias e ações práticas em prol dos direitos sociais dos haitianos no Brasil. Um aspecto interessante a se observar é a logomarca da AIHB, que procura preservar as cores da bandeira do Haiti e a palmeira do escudo, estabelecendo, de forma visual, uma relação de identidade com o país de origem dos migrantes, porém (re) significando-a num processo de hibridização.

Além de centralizar as suas ações em prol dos haitianos no Brasil, a AIHB, também desenvolvia um papel importante no cenário das políticas migratórias numa escala nacional. Em março de 2014, a associação protagonizou uma etapa da Iª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio no Brasil (COMIGRAR), contribuindo com mais de 20 propostas discutidas na etapa nacional em maio do mesmo ano, que forneceu insumos para a elaboração do novo projeto da Lei de Migrações brasileira, adotando uma abordagem que enfatiza os direitos humanos dos migrantes. Desta forma, o projeto propôs mudanças no quadro das políticas e normas migratórias brasileiras, para que se tornem menos burocráticas e restritivas, sobretudo, pelo fato de a legislação vigente ter sido criada durante o período da ditadura militar, há mais de 30 anos. O novo projeto de lei tramita atualmente na Câmara dos Deputados.

## **Considerações finais**

O presente artigo teve por objetivo analisar as dinâmicas associativas dos haitianos na Guiana Francesa e no Brasil para compreender a maneira pela qual esses migrantes organizam a sua vida social no contexto migratório. Interessa observar que, mesmo que o universo dos haitianos no Brasil seja bem diferente daquele de seus compatriotas na Guiana, por questões associadas ao tempo e espaço, eles guardam algumas semelhanças, como a capacidade de mobilização organizacional e política desses migrantes. Isso pode parecer ambíguo, pois, de um lado, os haitianos, particularmente os residentes no Haiti, costumam ser criticados tanto por pessoas de outras nacionalidades, quanto por eles próprios

e responsabilizados pela instabilidade sociopolítica de seu país, que resultaria da falta de união e de solidariedade entre a população. Por outro lado, eles também são elogiados, por seu espírito comunitário, notável especialmente entre os que partem e os que ficam no país.

Do ponto de vista dos migrantes haitianos entrevistados na Guiana e no Brasil, que já haviam residido em outros países, o associativismo entre os haitianos tem desempenhado um papel importante na reafirmação dos laços sociais entre eles. Por exemplo, eles, geralmente, organizam atividades comemorativas no dia 1º de janeiro, Dia da Independência do Haiti, e também, em 18 de maio, Dia da Bandeira. Essas duas datas e eventos, entre outros, configuram o sentimento de estarem juntos na diáspora, sendo uma forma de manter os laços afetivos com o Haiti e os familiares que ficaram por lá. Ainda, esses eventos, permitem que os haitianos se reúnam para conversar sobre suas vidas, angústias e conquistas. É o lugar para eles exporem a dimensão simbólica do sucesso ou não da viagem. Às vezes, esses espaços também são aproveitados para trocar ideias sobre as atividades de trabalho e mudança de empresa quando não se sentem satisfeitos com a sua.

Do ponto de vista de alguns agentes e agências brasileiras, é perceptível a capacidade de mobilização sociopolítica dos haitianos. Essa instrumentalização da política no contexto da migração haitiana revela-se no fato de, em cinco anos, os haitianos já terem criado aproximadamente vinte associações espalhadas por diferentes Estados brasileiros, de norte a sul. Destas, algumas continuam em funcionamento e outras não, como a Associação dos Trabalhadores Haitianos no Amazonas (ATHAM); a Associação dos Haitianos em Cuiabá, em Mato Grosso; a Associação dos Haitianos de Balneário Camburiú, a Associação Kay Pa Nou em Florianópolis e a Associação dos Haitianos e amigos de Itapema, as três em Santa Catarina; a Associação para a Solidariedade aos Haitianos no Brasil, em Curitiba, no Paraná; a Associação dos Haitianos no Rio de Janeiro; a Associação dos Haitianos em Porto Velho, Rondônia; a Associação dos Haitianos em Brasília, no Distrito Federal; a Associação dos Haitianos de Navegantes; a Associação dos Haitianos na Grande Belo Horizonte, em Minas Gerais; a Associação dos Imigrantes Haitianos de Salto/São Paulo; além de quatro associações no Rio Grande do Sul nas cidades de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Lajeado e Encantado, entre outras.

Ademais, os haitianos contam com vários programas em rádios brasileiras voltados para eles e transmitidos em créole e português, como a Rádio Viva Rio, cujo programa específico sobre “Gringo no Rio”, é coordenado por um haitiano.

A proliferação de associações haitianas na Guiana e no Brasil baseia-se na lógica de garantir proteção e promover os direitos desses migrantes. Muitos autores, ao tratar do transnacionalismo, destacam a contribuição da vida associativa dos migrantes para o próprio reconhecimento social e, às vezes, político, tanto no exterior quanto no Haiti. Isso se evidencia de maneira clara nos trabalhos de Basch, Glick-Schiller e Szanton-Blanc (1994). Através da experiência dos haitianos nos Estados Unidos, as autoras mostram como eles influenciam a vida política e social do Haiti por meio das associações haitianas daquele país, particularmente, na ditadura de Jean Claude Duvalier e quando Jean-Bertrand Aristide foi deposto do poder por um golpe de Estado em 1991. Importa ainda mostrar como o modo organizativo haitiano foi fundamental para a articulação da resolução 97/2012, em prol dos direitos dos próprios migrantes no Brasil. Para além dessa dimensão política, a vida associativa dos migrantes haitianos desempenha um papel importante no tangente às dimensões educativas, identitárias, culturais e da saúde como evidenciado no contexto da Guiana Francesa.

## Referências

BASCH, Linda; GLICK-SCHILLER, Nina e SZANTON-BLANC, Cristina. 1994. *Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized Nation-States*. Basel: Gordon e Breach.

BRAUM, Pedro. 2014. *Rat pa kaka: Política, desenvolvimento e violência no coração de Porto príncipe*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ.

CUNHA, Olívia Maria Gomes da. 2010. Criando associações: transformação e agência. In: CUNHA, Olívia Maria Gomes da (Org). *Outras Ilhas: Espaços, temporalidades e transformações em Cuba*. Rio de Janeiro: Aeroplano Editora, p. 319-365.

\_\_\_\_\_. 2014. Unmapping knowledge: connecting histories about Haitians in Cuba. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, European Association of Social Anthropologists, 22, 1, p. 67-80.

FARET, Laurent. 2003. *Les Territoires de la mobilité. Migration et communautés transnationales entre le Mexique et les États-Unis*. Paris: CNRS Éditions, coll. “Espaces et milieu”.

FOUCAULT, Michel. 2008 [1977-8]. *Segurança, Território e População* (Curso no Collège de France- 1977-1978). São Paulo: Martins Fontes.

GLICK-SCHILLER, Nina e FOURON, Georges. 2001. *Georges Woke Up Laughing: Long-Distance Nationalism and the Search for Home*. Durham, NC: Duke University Press.

JOSEPH, Handerson. *Diaspora*. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – PPGAS, Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a.

\_\_\_\_\_. Diáspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, jan./jun. 2015b <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832015000100003>

JOSEPH, Handerson e JOSEPH, Rose-Myrli. As relações de gênero, de classe e de raça: mulheres migrantes haitianas na França e no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, V. 9, N. 2, 2015c, p. 1-33.

MOULIN, Carolina. 2012. A Política Internacional da Mobilidade: Governamentalidade Global e Produção da Diferença no Discurso Disciplinar Contemporâneo. In: SILVA, Sidney Antonio da (Org). *Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais*. São Paulo: Hucitec; Manaus; Fapeam, p. 275-288.

NEIBURG, Federico; NICAISE, Natacha e BRAUM, Pedro. 2011. *Lideranças em Bel Air*. Relatório de pesquisa. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, NUCEC, Museu Nacional-UFRJ, setembro.



“[C]rianças e adolescentes em contexto de migração vivem ou ficam expostas a violações de seus direitos fundamentais nos diversos momentos do processo migratório”.

## O Déficit de Proteção a Crianças Migrantes na América Latina

*Rosita Milesi<sup>44</sup>, Paula Coury Andrade<sup>45</sup> e Paolo Parise<sup>46</sup>*

A mobilidade humana no mundo alcançou níveis inéditos, chegando à cifra de mais de 244 milhões de pessoas vivendo em país distinto do de seu nascimento, das quais 15% tem entre 0 e 19 anos de idade (DAES-ONU, 2015). A proporção de crianças e adolescentes entre a população migrante varia em cada região, sendo que a América Latina e o Caribe têm o segundo maior índice, com uma parcela

44 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Irmã Scalabriniana, advogada, membro da equipe Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB e do CELAM, observadora no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Brasil. Contato: rosita.imdh@gmail.com

45 Assistente de Integração do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Contato: paula.couryandrade@gmail.com

46 Diretor do Centro de Estudos Migratórios (CEM), professor, membro da Congregação dos Missionários de São Carlos - Scalabrinianos. Contato: paparise@hotmail.com

de 24% dos migrantes internacionais nesta faixa etária, atrás apenas da África, onde esta proporção é de 34% (idem). Quando considerada separadamente, a América Central é a sub-região do mundo com a maior proporção de migrantes com menos de 19 anos, chegando a 46,4% do total da população migrante, mais do que o triplo da média mundial (idem).

Neste contexto de grande movimento migratório, configura-se, também, a maior crise humanitária desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Dados publicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, Jun/2016) apontam que o número de migrantes forçados em todo o mundo chegou a 65.3 milhões em 2015, entre refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos. Na América Latina, a face mais cruel desta crise se faz notar no grande aumento no número de pessoas forçosamente deslocadas, particularmente em razão da violência de gangues na região do Triângulo Norte da América Central<sup>47</sup> (TNAC), detidas nos últimos anos na fronteira sul do México ou na fronteira entre este país latino-americano e os Estados Unidos.

Em meio a estes fluxos migratórios massivos na América Central, destaca-se a grande quantidade de crianças e adolescentes migrantes e necessitados de proteção. Muitos migram com suas famílias, mas um número considerável é de crianças separadas de seus pais (acompanhadas por outro familiar) ou desacompanhadas dos pais e de qualquer adulto responsável. No auge desta crise, em 2014, 70 mil menores de 18 anos de idade desacompanhados foram detidos na fronteira entre México e Estados Unidos, provenientes principalmente do TNAC (ICG, Jul/2016, p. 21). Trata-se de um aumento considerável em relação aos anos anteriores, já que, em 2013, 39 mil menores desacompanhados foram detidos e, em 2012, houve 24.500 detenções (idem). As apreensões de crianças migrantes também cresceram de modo expressivo na fronteira sul do México, com quase 35 mil crianças detidas em 2015, das quais cerca da metade eram crianças desacompanhadas (idem, p. 10).

Os números supracitados retratam alguns aspectos cruéis da situação mais ampla de vulnerabilidade em que se encontram crianças e adolescentes em

---

47

A região compreende três países: Guatemala, El Salvador e Honduras.

mobilidade em toda a América Latina. Enquanto pessoas em desenvolvimento, as crianças e adolescentes apresentam necessidades específicas e são titulares de direitos, elencados em diversos instrumentos legais, destacando-se a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (doravante “CDC”) e seus dois Protocolos Facultativos: o “Protocolo Facultativo relativo à venda de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia” e o “Protocolo Facultativo relativo à participação de crianças em conflitos armados”.

De modo geral, os países da região ratificaram a Convenção e seus Protocolos, assumindo o compromisso de garantir às crianças em seu território uma vida digna e condições adequadas ao pleno desenvolvimento de suas capacidades. Não obstante, na prática, os direitos das crianças são frequentemente violados na região. Entre as formas mais graves de abuso a que são submetidas as crianças na América Latina, destacam-se: o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual; o trabalho infantil; as adoções ilegais; o desaparecimento de crianças; o recrutamento por grupos criminosos armados; entre outros (U.S. Department of State, 2013 *apud* SEELKE, Jul/2015, p. 8).

Se crianças e adolescentes em geral estão expostas ao risco de se tornarem vítimas destes e outros abusos, a situação de vulnerabilidade se agrava ainda mais para aquelas que se encontram em contexto de migração. Dada a magnitude do fenômeno da migração de crianças e adolescentes na América Latina, esta temática vem ganhando, desde a década de 1990, crescente espaço na agenda de governos, pesquisadores e organizações humanitárias, confessionais ou não, que atuam na região.

O fato de a temática estar recebendo mais atenção nas últimas décadas contribuiu para avanços protetivos à infância migrante. Porém, os desafios são inúmeros e, a despeito dos avanços já obtidos, constata-se que persiste um *déficit* de proteção a crianças migrantes na América Latina. Neste artigo, apresenta-se um breve panorama da situação regional, retratando este déficit de proteção em dois âmbitos. Primeiramente, avaliam-se os obstáculos, formais ou não, que enfrentam crianças migrantes para ter acesso à educação em condições de igualdade com crianças nacionais do país onde vivem. Em seguida, analisa-se em que medida as políticas migratórias de alguns países da região buscam respeitar princípios

fundamentais da CDC – como o princípio do interesse superior da criança – ou optam por priorizar objetivos securitários.

Por fim, apresenta-se uma reflexão histórica sobre como o Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM), em sua Conferência Geral de 1992, passou a reconhecer de forma expressa o sofrimento de migrantes e refugiados – reconhecimento este de grande importância, por também se constituir em um chamado à ação. Pretende-se, assim, exemplificar como um ator relevante no cenário humanitário latino-americano passou por este processo gradual de tomada de consciência sobre a relevância da temática aqui tratada.

### **A vulnerabilidade de crianças em contexto de migração**

O termo “crianças e adolescentes em contexto de migração” refere-se a um amplo universo e engloba diferentes categorias, a saber (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p.10-11):

- Crianças e adolescentes que permanecem em seu país de origem quando os pais migram para outro país;
- Crianças e adolescentes nascidos em destino: crianças que nascem no país em que residem seus pais. Nesses casos, segundo o critério vigente neste país e no país de origem (*ius sanguinis* ou *ius soli*), elas podem ter a nacionalidade dos pais e/ou a nacionalidade do país de destino;
- Crianças e adolescentes retornados: são migrantes ou nascidos no país de destino de pais migrantes, que voltam a seu país de origem (ou ao país de origem dos pais), sozinhos ou acompanhados, de forma voluntária ou como consequência de um procedimento de deportação ou repatriação;
- Crianças e adolescentes que migram com seus pais ou um deles (ou tutores legais);
- Crianças e adolescentes desacompanhados: diz-se daqueles que migram separados de ambos os pais, de outros parentes e não estão aos cuidados de um adulto que, por lei ou costume, tenha essa responsabilidade;
- Crianças e adolescentes separados: são aqueles que não migram acompanhados dos pais ou tutores legais, mas de outros parentes.

Trata-se de uma população altamente vulnerável, pois estas crianças e adolescentes em contexto de migração vivem ou ficam expostas a violações de seus direitos fundamentais nos diversos momentos do processo migratório. Já no país de origem, os motivos que os levam a empreender o caminho da migração estão frequentemente relacionados à pobreza, violência e falta de um ambiente adequado a seu pleno desenvolvimento. Nos países de trânsito, as crianças e adolescentes são as principais vítimas de abusos por parte de traficantes de pessoas, considerando que, geralmente, estas vítimas têm familiares que podem ser extorquidos para obtenção de pagamentos e, por não estarem em situação regular, a chance de denunciarem crimes às autoridades é menor (ICG, Jul/2016, p. 4).

Além disso, como migram de forma irregular, também estão sujeitos a terem seus direitos violados por autoridades migratórias. Mesmo aqueles que conseguem chegar ao destino final ou os que são filhos de pais migrantes, estão sujeitos a serem discriminados oficial ou socialmente, podendo ser privados de direitos e serviços básicos como saúde, educação e documentação, em razão de sua nacionalidade ou de seu status migratório.

Estes riscos são potencializados no caso de menores separados ou desacompanhados, que constituem as categorias mais expostas ao tráfico, à exploração sexual comercial, à privação de liberdade, além dos demais riscos implícitos pela migração irregular (IIN-OEA, Dez/2015, p.69). Ademais, o próprio fato de não estarem acompanhados por seus responsáveis legais pode ser indicativo de que algo mais grave lhes tenha ocorrido, como abandono parental, sequestro ou fuga do lar em razão de maus tratos.

Conforme dados supramencionados, a América Latina está entre as regiões do mundo onde a mobilidade internacional de crianças e adolescentes é mais elevada. Ainda assim, durante muito tempo a questão foi pouco percebida, desconhecida e/ou negligenciada por governos, pesquisadores e trabalhadores humanitários na região. Como resultado, ainda hoje os dados disponíveis sobre o tema são escassos, dificultando a elaboração de políticas eficazes. Há autores, como Cernadas, García e Salas (2014, p. 11) que atribuem esta negligência a uma “dupla invisibilidade” à qual estariam submetidas as crianças em contexto de migração na América Latina.

No âmbito deste argumento, as violações de direitos sofridas por esta população ocorrem porque, de um lado, as políticas migratórias nos países da região focam mais em objetivos securitários, em detrimento da proteção da infância migrante; e, de outro, as políticas de proteção integral à infância negligenciam pontos de convergência com questões migratórias, como as necessidades de integração de crianças migrantes nos países de destino, ou o fato de que o próprio fracasso das políticas de proteção integral nos países de origem são fatores de repulsão para crianças e adolescentes que migram acompanhados ou não de suas famílias.

Na obra *Child Migration and Human Rights in a Global Age*, Jacqueline Bhabha (2014) refuta a tese de que o déficit de direitos de crianças migrantes seja causado por sua invisibilidade. A autora argumenta que o tema tem recebido crescente atenção há quase uma década e, ainda assim, a falta de proteção persiste. Bhabha então apresenta uma explicação alternativa, baseada no conceito de “ambivalência”. Segundo a autora, o déficit de direitos é resultado de uma contradição fundamental e persistente em nossa abordagem como sociedade: de um lado, entendemos que o Estado tem a obrigação de proteger crianças vulneráveis; de outro, também esperamos que o Estado nos proteja de estranhos ameaçadores, mesmo que eles sejam crianças (BHABHA, 2014, p.11).

Seja em razão de uma “dupla invisibilidade” ou desta ambivalência apontada por Bhabha, o fato é que, frequentemente, a proteção à infância migrante está aquém dos compromissos assumidos por diversos países latino-americanos, conforme será retratado a seguir.

## **Crianças Migrantes e o Acesso à Educação**

Entre os princípios regentes da CDC, destacam-se a não discriminação; o direito à vida e ao desenvolvimento; o interesse superior da criança; o direito da criança à participação e a ser ouvida. Se as legislações e políticas migratórias respeitassem estes princípios, isso implicaria, por exemplo, que nenhuma criança deveria receber tratamento diferenciado devido à sua nacionalidade ou à condição migratória sua ou de seus pais, no que tange ao acesso à educação, à saúde, à segurança e a outros serviços e direitos.

Ainda que muitas disposições legais dos países da região prevejam este tratamento equânime, na prática, isso nem sempre ocorre. Na Argentina, por exemplo, a legislação migratória aprovada em 2003 reconhece o direito de migrar como inalienável, e preza pelos princípios de igualdade e universalidade. Contudo, constata-se que, frequentemente, a exigência de Documento Nacional de Identificação (DNI) argentino atenta contra o acesso a direitos garantidos por lei, como nos casos de realização de matrícula em escola ou obtenção de certificado de conclusão de curso (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p. 22-23).

De fato, em estudo realizado com crianças bolivianas ou filhas de imigrantes bolivianos em uma escola pública na Província de Córdoba, entre 2002 e 2008, observaram-se, inicialmente, violações dos direitos das crianças migrantes, às vezes não decorrentes da legislação em si, mas de sua aplicabilidade. Assim, o estudo aponta como principal causa de tais violações o desconhecimento da legislação por parte das autoridades e indica que, à medida que as novas normas foram sendo apropriadas pelas autoridades locais, reduziram-se os casos de discriminação formal contra as crianças migrantes (DOMENECH, 2014).

Entretanto, elas continuaram a sofrer com a xenofobia e discriminação por parte de outras crianças, por serem bolivianas e terem outra origem cultural e fenótipo. Mesmo as crianças nascidas na Argentina de pais bolivianos eram discriminadas pelos colegas (idem, p.172). Trata-se de um problema grave, pois atitudes xenófobas e discriminatórias sofridas no ambiente escolar estão entre as principais razões pelas quais a evasão escolar tende a ser mais alta entre as crianças migrantes que entre as nacionais, fenômeno que ocorre em vários países americanos (OEA, 2011, p.90).

Esta situação mostra que, para garantir que crianças migrantes usufruam de uma educação de qualidade, não basta assegurar formalmente seu acesso ao sistema educacional regular. Para além disso, a formulação de políticas públicas efetivas exige que se leve em consideração as necessidades específicas desta população, como a questão do idioma, a integração cultural, a validação de diplomas e a interrupção dos estudos (idem, p.23).

Não obstante, um mapeamento realizado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) concluiu que a educação de crianças e jovens migrantes não

é um tema prioritário na agenda pública da região. De fato, muitos dos países analisados informaram não ter nenhuma política, nem ação, nem programa que atenda crianças migrantes, nem tampouco registros de quantas crianças migrantes vivem em seus territórios. É o caso, por exemplo, de Brasil, Honduras, Paraguai e Peru (idem, p.19). Outros países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Panamá informaram não ter políticas, mas sim ações que também beneficiam crianças migrantes (idem, p.20). Na América Latina, apenas Argentina, Colômbia, Equador, México e Venezuela informaram ter políticas de educação específicas para crianças e jovens migrantes (idem).

Este descaso é preocupante, pois a garantia de uma educação de qualidade para crianças migrantes é fundamental em diversos aspectos de sua vida. De imediato, o acesso à educação de qualidade é crucial para sua integração local, e, posteriormente, é condição necessária para que possam ingressar no mercado de trabalho com maior qualificação e, assim, romper com os ciclos de reprodução geracional da pobreza (idem, p.91). Assim, a inclusão efetiva no sistema educacional é essencial para assegurar o cumprimento do direito ao desenvolvimento da criança e obstáculos a esta inclusão representam um importante *déficit* na proteção da infância migrante.

## **O Princípio do Interesse Superior da Criança no âmbito das Políticas Migratórias**

Além de educação, o direito ao desenvolvimento pressupõe condições dignas de vida, que permitam à criança desenvolver-se física, psíquica e emocionalmente. Pressupõe, ainda, o direito à vida familiar, que, com frequência, é violado em razão de restrições impostas por políticas migratórias, que acabam resultando na separação de crianças de seus pais e outros familiares migrantes (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p. 17).

A proteção do direito à vida é também muito precária no caso de crianças e adolescentes em contexto de migração. Retrato disso é a forma como a violência nos países do TNAC afeta de maneira desproporcional aos mais jovens, que são também os mais expostos ao risco de se tornarem vítimas ou de serem recrutados por grupos armados. De fato, em El Salvador e na Guatemala, a

proporção de vítimas de homicídio com menos de 20 anos de idade é a mais alta do mundo (ICG, Jul/2016, p. 3). Não surpreende, pois, a grande quantidade de crianças e adolescentes migrantes detidos nas fronteiras norte e sul do México em 2014 e 2015.

Uma análise do tratamento dispensado pelo Estado mexicano aos menores migrantes detidos em suas fronteiras permite notar que, ao contrário do que preveem os princípios da legislação nacional sobre o tema, os objetivos securitários tendem a prevalecer sobre a proteção integral à criança. Realmente, há uma criminalização das crianças migrantes, sendo que o procedimento mais comum após a detenção é sua repatriação quase automática (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p. 22). Ao serem devolvidos do México para a Guatemala, El Salvador e Honduras, os menores desacompanhados ficam em abrigos até serem reunidos com seus pais ou guardiões (ICG, Jul/2016, p. 24). No entanto, nenhum destes governos tem meios efetivos de rastrear os caminhos ou movimentos das crianças deportadas, nem tampouco programas para garantir sua reintegração de maneira segura (*idem*).

Como resultado, as crianças deportadas retornam à situação de vulnerabilidade da qual tentaram fugir originalmente e, com frequência, tentam realizar a travessia reiteradas vezes. Isso mostra que o princípio do interesse superior da criança previsto no artigo 3º da CDC raramente é respeitado em casos de deportação de menores. Um corolário deste princípio para as políticas migratórias é o princípio de não expulsão, segundo o qual o traslado de uma criança a outro país (seja seu país de origem ou um terceiro) deve constituir sempre uma medida baseada no interesse superior da criança, não devendo a repatriação ser empregada como medida de sanção decorrente da migração irregular (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p. 19).

São raros os países que respeitam esta proibição de deportação de menores, salvo em caso de interesse superior da criança. Entre aqueles que o fazem, muitas vezes faltam ainda mecanismos para garantir a proteção integral da criança migrante que se encontra em seu território. No Brasil, por exemplo, o Estado garante a não deportação de menores de idade. Contudo, não existe nenhum mecanismo específico para a concessão de residência a crianças e adolescentes,

nem tampouco documentos provisórios que regularizem sua estada no País até completarem 18 anos de idade. Assim, crianças migrantes geralmente pedem refúgio quando chegam ao Brasil, apenas para obter alguma documentação, mesmo que tenham migrado por outras motivações.

Recentemente, o governo brasileiro aprovou uma resolução que trata da concessão de residência a vítimas de tráfico de pessoas e/ou de trabalho análogo ao de escravo, a Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 122/2016. Trata-se de um avanço importante, que beneficia também as crianças e adolescentes que tenham sido vítimas destes crimes. No entanto, crianças que migram por outras motivações continuam não sendo contempladas nem pelas vias de proteção do refúgio, nem por esta recente normativa.

Mais uma vez, a situação se agrava no caso de menores de 18 anos de idade desacompanhados ou separados de suas famílias, principalmente aqueles que têm direito à proteção integral enquanto crianças, mas que também requerem proteção internacional enquanto refugiados. Nestes casos, o Brasil, assim como a maioria dos Estados da região, ainda não desenvolveu mecanismos eficientes para lidar com a questão e o menor de idade precisa aguardar a designação de um responsável legal para poder realizar seu pedido de refúgio. Dessa forma, até que se identifique um responsável legal e enquanto tramita o processo judicial de guarda, a criança corre o risco de ficar indocumentada, podendo permanecer à margem do acesso a direitos elementares, como educação e saúde.

Os casos de México e Brasil retratam as duas formas mais recorrentes de lidar com a temática das crianças migrantes na região: no primeiro exemplo, predomina a criminalização, resultando em sua detenção e repatriação quase automática; já no caso brasileiro, mesmo que o direito à não-devolução ou deportação seja respeitado, a proteção integral à criança migrante ainda não é assegurada em instrumentos vigentes, claros e práticos.

Duas exceções notáveis a estes padrões são o Uruguai e a Argentina. No primeiro caso, destaca-se o fato de a Lei de Refúgio (Lei nº 18.076/2006) determinar, no Artigo 36, que menores desacompanhados ou separados têm garantido o direito de solicitar refúgio de forma independente das pessoas que exercem sua representação legal. Garante-se, assim, o acesso imediato

ao procedimento de refúgio para crianças e adolescentes que necessitam de proteção internacional, mesmo que estejam desacompanhadas ou separadas de seus responsáveis legais.

Já a Argentina, destaca-se por ter aprovado, em 2011, um “Protocolo para a proteção, assistência e busca de soluções duradouras para as crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias em busca de refúgio”, o único dessa natureza na América Latina e exemplo a ser seguido pelos demais países da região. O documento estabelece um protocolo de atendimento a ser adotado pelas diversas entidades que lidam com crianças desacompanhadas ou separadas em busca de refúgio, prevendo mecanismos para determinar o interesse superior da criança e tê-lo como base para as medidas subseqüentes.

Assim, busca-se garantir à criança o acesso seguro ao território, assessoria jurídica, intérprete (se necessário), apoio psicológico e assistência material, até que se consiga a designação oficial de um tutor e a tramitação do pedido de refúgio. O protocolo prevê, ainda, esforços para orientar e apoiar crianças que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas, oferecendo-lhes oportunidades de desenvolver seu pleno potencial e buscando evitar a revitimização.

São louváveis os esforços argentinos para proteger integralmente crianças migrantes. Ainda assim, há princípios fundamentais da CDC que não foram expressamente considerados na elaboração das políticas migratórias do país e, dessa forma, nem sempre são assegurados, como o direito que toda criança tem de participar e ser ouvida em processos e decisões que lhe concernem. Principalmente em casos que podem resultar na detenção ou expulsão da criança e/ou de seus pais, por exemplo, esse direito deveria ser assegurado. Contudo, há registro de casos em que crianças pediram para ser ouvidas no processo de expulsão de seus pais e tiveram esse direito negado pelo juiz (CERNADAS, GARCÍA & SALAS, 2014, p. 24).

Em suma, nota-se que, com frequência, as políticas migratórias na América Latina são inconsistentes com os compromissos assumidos pelos Estados da região de garantir proteção integral a crianças e adolescentes. Em alguns casos, este *déficit* de proteção é resultado de decisões deliberadas de priorizar objetivos securitários, mesmo que em detrimento da proteção à infância migrante. Já em

outros, a intenção de proteger crianças migrantes termina por esbarrar na falta de instrumentos práticos e efetivos para fazê-lo, podendo resultar, igualmente, em violações dos direitos desta população.

## **O reconhecimento do problema como ponto de partida para a ação**

O presente artigo apresentou um breve panorama sobre a migração de crianças e adolescentes na América Latina, destacando o quadro de vulnerabilidade e o *déficit* de proteção a que está sujeita esta população. Como se trata de uma questão cuja relevância passou a ser reconhecida há apenas cerca de duas décadas, as respostas aos desafios colocados por esta realidade ainda estão em desenvolvimento. Este processo envolve diversos atores, como Estados, pesquisadores e organizações humanitárias, confessionais ou não. Nesta seção, apresenta-se uma reflexão histórica sobre como um destes atores – o Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM) – incorporou gradualmente o pleito das crianças em mobilidade ao escopo de suas preocupações.

A dramática situação de crianças e adolescentes que migram ou que são forçados a migrar, sozinhos ou em companhia de quem já fez deles vítimas de violência, provoca cada ser humano e, mais ainda, o discípulo de Cristo a imergir nesta realidade gritante e a agir, em tempo e fora de tempo, para enfrentar tantas violações contra esta população. O mestre de Nazaré numa parábola paradigmática, relatada no evangelho de Mateus 25,31-46, afirma que a vida futura se decide no presente. No relato, o próprio Jesus se identifica na pessoa que tem fome, sede, como também no forasteiro, nu, enfermo e preso. E o critério da vida plena está baseado na capacidade de fazer algo em relação a estas pessoas.

Sabe-se que não se tratam de categorias fechadas. Outros grupos de pessoas podem ser acrescentados, preservando a lógica de Jesus, sem tentar amenizá-la ou domesticá-la. Nesta perspectiva, a tradição latino-americana das últimas três Conferências Gerais do Episcopado Latino-americano e Caribenho elaborou progressivamente uma reflexão cristológica dos rostos sofridos em que Cristo se faz presente. A trajetória desta caminhada pode ser encontrada inicialmente no documento de Puebla (1979), passando por Santo Domingo (1992) e chegando a Aparecida (2007). A cada conferência os bispos ampliam os rostos sofridos nos quais Jesus se faz presente.

Os migrantes, inicialmente ausentes na cristologia dos rostos da III Conferência, são progressivamente incluídos seja em Santo Domingo seja em Aparecida. Em Puebla os bispos afirmam: “A situação de extrema pobreza generalizada adquire, na vida real, rostos muito concretos daquelas pessoas nas quais deveríamos reconhecer as feições sofredoras de Cristo, o Senhor, que nos questiona e interpela” (Puebla 31). E continua elencando os rostos: “rostos de crianças”, “rostos de jovens”, “rostos de indígenas e, com frequência, de afro americanos”, “rostos de camponeses”, “rostos de operários”, “rostos de subempregados e de desempregados”, “rostos de marginalizados e aglomerados das nossas cidades”, “rostos de idosos”. Não há, aqui, nenhuma referência a rostos de migrantes.

Em Santo Domingo os pastores observam que a lista dos rostos sofridos assinalada em Puebla aumentou (cf. Santo Domingo 179c). Entre as novas feições aparece, pela primeira vez, o rosto cansado e sofrido dos migrantes que não encontram digna acolhida (cf. SD 178). Em Aparecida as referências aos rostos sofridos se refletem em muitas páginas do documento (AP 65, 257, 354, 393, 402, 407-430). São os rostos dos novos excluídos. E o dos migrantes não é mais um único rosto que engloba as diferentes variações do mesmo termo, mas se multiplica em rostos diferenciados.

Se em Aparecida, número 65, se faz referência simplesmente aos “migrantes, deslocados”, o número 402 elenca “os migrantes, as vítimas da violência, deslocados e refugiados, vítimas do tráfico de pessoas e contrabando de migrantes”, como também, “mulheres maltratadas, vítimas da exclusão e do tráfico para exploração sexual, meninos e meninas vítimas da prostituição, pornografia e violência ou do trabalho infantil”. E, mais adiante, há uma seção inteira dedicada aos “rostos sofredores que nos doem” (cf. Aparecida 407-430). Os migrantes constituem o segundo grupo a ser tratado, iniciando desta forma: “Há milhões de pessoas concretas que, por diferentes motivos, estão em constante mobilidade. Na América Latina e no Caribe constituem um fato novo e dramático os migrantes, deslocados e refugiados, sobretudo por causas econômicas, políticas e de violência...” (Aparecida 411).

Os bispos reunidos nas Conferências Gerais do Episcopado da América Latina e Caribe incorporaram, na sequência do tempo e das sempre mais tristes formas de violação de direitos e da dignidade humana, os novos rostos sofridos de Cristo,

incluindo os migrantes e os refugiados. Hoje, a partir da realidade brevemente relatada neste texto, somos provocados a ver nos milhares de adolescentes e crianças migrantes, refugiadas, desacompanhadas, abandonadas, vítimas de tráfico humano, um novo rosto de Cristo sofredor. E não se trata simplesmente de um acréscimo literário, mas de uma provocação concreta à ação. Uma resposta que deve ser dada como discípulos e discípulas, como comunidade cristã e com legislação e políticas efetivas em defesa destes seres humanos vulneráveis e sem voz.

Somos chamados a reconhecer os traços do Cristo sofredor nos rostos das crianças e adolescentes que estão sendo “expulsos” de seus países por causa da violência, dos conflitos que os desmandos humanos provocam, da falta de perspectivas, dos maus tratos, da fome e da miséria. Estas criaturas indefesas e inocentes buscam apenas exercitar o impulso natural de viver, ou de sobreviver, de encontrar suas famílias, de rever seus pais, de poder abraçar novamente a mãe que partiu para buscar sustento.

Por outro lado, muitas vezes, são levadas estas crianças, aliciadas, enganadas, vítimas de redes criminosas que as iludem com a expectativa de reunir-se com os parentes que já migraram para algum país do mundo em busca de proteção e de condições de sobrevivência, dignidade e segurança. Nesta jornada do longo e obscuro caminho migratório, crianças e adolescentes são vítimas de abusos, violência, exploração, abandono, entre outros. Cristo se identifica nestes filhos e filhas de Deus, provocando e exigindo uma resposta.

## **Conclusão**

São, pois, indiscutivelmente muitos os elementos que evidenciam a grave situação de vulnerabilidade em que se encontram as crianças no universo amplo da mobilidade humana, espontânea ou forçada, expressa sob várias formas e modalidades na migração, no refúgio, no tráfico humano, no desaparecimento, entre outras, na América Latina e no mundo. O breve panorama aqui exposto aponta para a urgência de medidas que garantam a devida atenção, assistência e proteção às crianças em contexto de migração na região.

De modo geral, mostrou-se que os países latino-americanos assumiram compromissos internacionais e também em suas legislações internas de dar

proteção integral a crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer natureza. Logo, crianças migrantes também estão contempladas nestes compromissos. Contudo, na prática, isto é frequentemente negligenciado no estabelecimento de leis e políticas migratórias. Mesmo aqueles países que demonstram maior empenho para proteger crianças em contexto de migração, muitas vezes esbarram em obstáculos, como a escassez de recursos financeiros e humanos para assegurar as condições adequadas para o cumprimento das políticas estabelecidas.

Ademais, a magnitude dos desafios que se colocam provoca outros atores, que não os Estados. Tendo tomado consciência do fenômeno da mobilidade de crianças e adolescentes na região e de suas consequências, sociedade civil, organizações internacionais, organizações confessionais, pesquisadores e outros atores são também instados a agir. Assim, o *déficit* de proteção à infância migrante que ainda persiste na América Latina deve ser considerado não apenas como o diagnóstico de um problema, mas também como um apelo à busca por soluções eficazes, colaborativas e inovadoras. Soluções estas que se mostram cada vez mais urgentes em meio aos crescentes fluxos migratórios que configuram o atual cenário de crise humanitária na América Latina e no mundo.

## Referências

ACNUR, Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015, pp. 1-68, Jun/2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>. Último acesso em 16/08/2016.

BHABHA, J. Child Migration and Human Rights in a Global Age. Princeton University Press, 2014, pp. 392.

CERNADAS, P. C.; GARCÍA, L.; SALAS, A. G. Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración: Principios, Avances y Desafíos en la Protección de sus Derechos en América Latina y Caribe. Remhu: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana/Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasília, Ano XXII, n. 42, 2014, p.9-28.

CONFERÊNCIA GERAL DO EPISCOPADO LATINO-AMERICANO. *Evangelização no presente e no futuro da América Latina: conclusões da III Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano*. 8ª ed. – São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

CELAM, Conselho Episcopal Latino-Americano. *Documento de Aparecida: texto conclusivo da V Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano e do Caribe*. 5ª edição, 2008.

DAES-ONU, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. *International Migration Wallchart, 2015*. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2015.pdf>. Último acesso em 26/04/2016.

DOMENECH, E. “Bolivianos” em la “Escuela Argentina”: Representaciones acerca de los hijos de inmigrantes bolivianos em uma escuela de la periferia urbana. *Remhu: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana/Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios*, Brasília, Ano XXII, n. 42, 2014, p. 171-188.

ICG, International Crisis Group. *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration*. *Latin America Report: Bruxelas*, n. 57, pp. 1-35, Jul/2016. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/easy-prey-criminal-violence-and-central-american-migration>. Último acesso em 03/08/2016.

IIN-OEA, Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente da Organização dos Estados Americanos. *Plan de Acción 2015-2019*, CD/doc.05/15, Dez/2015, pp. 1-78. Disponível em: <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/Resoluciones/Plan-de-Accion-2015-2019.pdf>. Último acesso em 18/08/2016.

OEA, Organização dos Estados Americanos. *Educación para niñas, niños y jóvenes inmigrantes en las Américas: situación actual y desafíos*. Washington, 2011, pp. 1-103. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/educacion-inmigrantes.pdf>. Último acesso em 13/08/2016.

SEELKE, C. R. *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. Washington: Congressional Research Service, Jul/2015, pp. 1-21. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf>. Último acesso em 17/08/2016.



© Desconhecido

“O maior serviço espiritual aos envolvidos no tráfico humano é o serviço da esperança: mostrar que é possível libertar-se, superar as feridas, fincar raízes e começar de novo”.

# O tráfico humano e seu enfrentamento

## Um desafio radical às igrejas e ao cristianismo

*Alberto da Silva Moreira<sup>48</sup>*

### **Introdução**

O tráfico de pessoas hoje no mundo equivale àquele da era da escravidão. A ONU calcula (dados de 2013) que de 800 mil a 2 milhões de pessoas sejam vítimas do tráfico anualmente. Segundo a mesma ONU esse comércio movimentava cerca de 30 bilhões de dólares por ano e 10% dele, ou seja, pelo menos 3 bilhões de dólares, passam pelo Brasil. 70% das pessoas traficadas, vendidas, escravizadas, alugadas ou compradas são mulheres e meninas, algumas com 6 ou 7 anos e até

---

48      Doutor em Teologia e Ciências da Religião, professor da PUC Goiás, coordenador do Núcleo de Estudos Avançados Religião e Globalização-NEARG. Email: alberto-moreira@uol.com.br

menos. Trata-se de uma rede global com milhares de tentáculos, que envolve governos negligentes, policiais corruptos, criminosos profissionais, famílias pobres, pessoas em estado de risco e com baixo nível de escolarização. Grande parte das vítimas não procura a polícia por vergonha ou por medo de retaliação dos grupos criminosos.

Em relação às religiões e igrejas, a maioria concorda que a escravidão (aquela do passado) foi um crime contra a humanidade, mas na prática nem sequer toma conhecimento da nova escravidão que ocorre hoje. As poucas igrejas que levam a sério a questão do tráfico de pessoas arcam com muitas dificuldades para organizar um trabalho de enfrentamento, para conscientizar a população e seus próprios membros, para montar uma equipe capacitada e conectada com os órgãos oficiais de combate ao tráfico de pessoas. Uma das dificuldades básicas começa com a mentalidade, ou seja, com a teologia que a maioria das igrejas e seus fiéis têm na cabeça. Como o tráfico de pessoas parece não ser um problema “espiritual”, mas da política ou da polícia, não teria nada a ver com a religião. Afinal, o tráfico de pessoas é uma questão religiosa ou socioeconômica? Tem algo a ver com a fé? Questiona a religião ou deve ser deixada à Polícia Federal e ao Ministério Público, pois não cabe às igrejas intrometer-se em tais assuntos? Neste artigo tentarei demonstrar que a realidade vergonhosa e humilhante do tráfico de pessoas questiona profundamente as religiões e igrejas, mas constitui, sobretudo, um desafio radical ao Cristianismo.

## **1. Uma questão prévia: como pensar teologicamente a realidade do tráfico**

Quando queremos refletir sobre o que significa o tráfico de pessoas à luz da fé cristã, temos um problema prévio, uma indefinição do objeto, pois isso não parece ser uma “questão religiosa”. Boa parte dos fiéis irá dizer que isso é um assunto do “mundo” e não da religião. Afinal, o trabalho contra o tráfico de pessoas deve fazer parte da pastoral de uma igreja? Será que isso é trabalho para uma Igreja, ou para uma ONG, ou para as autoridades civis? Essa falsa questão só aparece porque a maioria das pessoas tem uma teologia tradicional na cabeça. Segundo essa teologia, o mundo é o espaço das questões materiais, políticas, econômicas

e a igreja é o espaço apenas para as questões “espirituais”. Por isso ela divide radicalmente a realidade entre mundo e igreja, entre espaço do sagrado e espaço do profano, entre luz e trevas, entre o bem e o mal, entre Deus e o demônio. Nessa visão não há diálogo possível entre mundo e igreja, a única solução é converter o mundo à Igreja. As consequências teológicas são imediatas: desconhecimento da realidade, fechamento em si mesma, atitude dogmática que acha que sabe tudo. As consequências pastorais são ainda piores: não-inserção, fuga da realidade, simplismo, condenações moralistas que nada resolvem.

A teologia tradicional, que ainda continua muito presente, separa tudo em gavetas, dicotomiza e compartimentaliza o que na vida vem sempre junto, misturado como o joio e o trigo. É uma forma cômoda e disfarçada de livrar-se da responsabilidade de tomar uma posição. Mas o ser humano que vive todas essas realidades é um só e o mesmo. A fome e o sofrimento, por exemplo, nunca são questões apenas econômicas ou políticas, mas tem uma natureza profundamente espiritual, que desafia a fé. Para perceber isso é necessário uma Teologia libertadora, que parte de Jesus e de seu projeto do Reino de Deus (PAGOLA, 2012). Não existem duas histórias paralelas, mas uma única história humana de salvação ou de perdição e os cristãos fazem parte dela. As Igrejas cristãs não podem viver voltadas para si mesmas e para suas necessidades internas; elas só tem sentido se estiveram a serviço do Reino de Deus. Uma teologia libertadora percebe que o mundo não é só pecado, ele tem valor e densidade teológica, pois o próprio Deus escolheu fazer nele sua morada: “E o Verbo se fez carne e armou entre nós sua tenda” (Jo 1,14).

Para uma Teologia contextualizada, toda a realidade humana, social, ambiental, cósmica faz referência ao projeto amoroso de Deus, revelado em Jesus. Não há uma realidade que seja apenas e tão somente política, sociológica, psicológica, física, material, pois numa Teologia libertadora toda a realidade está referida a Deus, que é o fundamento último de tudo o que existe.

Outra questão importante é saber trabalhar os dados e estudos que vem das outras ciências, além da Teologia. Nós temos dados e estatísticas horripilantes sobre tráfico de pessoas e de órgãos, escravidão de mulheres, homens e crianças, exploração dos seus corpos e do seu trabalho. O que fazer com esses dados

(800 mil, dois milhões de pessoas traficadas)? Como pensá-los teologicamente? Afinal de contas, dados sociológicos e estatísticas têm relevância para a teologia cristã? É preciso dizer, em primeiro lugar, que os dados e estudos estatísticos são importantíssimos, mas para a teologia eles significam apenas o primeiro passo. O primeiro passo talvez para tomar contato com o mundo da injustiça e do sofrimento. Porque o excesso de sofrimento humano que acontece na realidade do tráfico de pessoas não pode ser expresso através dos procedimentos teórico-metodológicos das ciências sociais. Não pode porque nos dados da estatística, nos números, nas linhas e quadradinhos das tabelas, os seres humanos aparecem sem rosto, sem identidade e sem história – apenas como generalidades abstratas. Mas os seres humanos concretos, que vivem e morrem, nunca são generalidades abstratas; são pessoas, com nome, rosto, trajetória de vida. Para a Teologia cada uma das pessoas escravizadas, anônimas e desconhecidas, são filhos e filhas de Deus; também seus algozes. Cada pessoa é irrepetível e única, tem dignidade, é imagem e semelhança de Deus.

Por outro lado, a realidade do tráfico é complexa, difícil de ser acompanhada, envolve conhecimento especializado em áreas muito diferentes. O tráfico internacional de pessoas envolve situações objetivas de carência e violência, violação de leis, mas também envolve julgamentos subjetivos, diferenças culturais e linguísticas, expectativas de felicidade. A Teologia, por mais boa-vontade que tenha, não domina todas essas áreas e conhecimentos; ela precisa dialogar com as outras ciências e aprender com elas. O drama do tráfico humano e seu enfrentamento exigem, portanto, um diálogo interdisciplinar.

Mas depois de todo diálogo e aprendizado, a Teologia tem uma palavra a dizer que é só dela: não se pode quantificar o sofrimento humano e torná-lo abstrato através de métodos analíticos. Os dados podem abrir a porta, mas por si só não conduzem ninguém para dentro. Para entrar na questão é preciso sensibilidade, solidariedade, vontade, e isso tem tudo a ver com a fé cristã. A quantificação abstrata das cifras não pode substituir os sujeitos, pois é através deles que Deus se nos revela. A realidade do tráfico humano é violentamente contra o projeto do Reino de Deus, por isso precisa ser denunciada e enfrentada.

## 2. A experiência do sofrimento como acesso teológico à realidade

Afinal, de quem apreendemos a fala de Deus na realidade complexa do tráfico de pessoas? Qual é o lugar, o método certo para captar a natureza religiosa ou teológica dessa questão? A quem a teologia deve ouvir, deve prestar atenção? Às estatísticas ou aos seres humanos concretos que estão por trás delas? Como fazer para que a Igreja, a Teologia, o Direito, a Mídia, a Sociedade escutem esse apelo? Como ouvir a voz dos crucificados, que às vezes é apenas um sussurro escondido nas estatísticas? Um grito abafado por um mundo de diversão e barulho? A prática da solidariedade concreta (do *ágape* = baixar da cruz os crucificados) com os atingidos pelo sofrimento e pela injustiça é o único lugar relevante e decisivo para se pensar teologicamente a questão do tráfico humano. A ida dos cristãos e da igreja para o lugar do perigo e do sofrimento é a condição prévia para perceber que ali é o lugar da religião (do teológico). Quem fica de fora e é indiferente sempre poderá dizer: não tenho nada a ver com isso. Perceber o sofrimento injusto do outro e solidarizar-se com ele é a condição para encontrar e comungar com o Filho do Homem, que também enfrentou injustiça e sofrimento. A realidade do tráfico humano se revela, então, como possibilidade de encontro com Deus, desde que seja na comunhão com os humilhados, contra seu sofrimento injusto.

O sofrimento recebe relevância teológica não porque a estatística mostra duas, duzentas ou duas mil pessoas escravizadas, abusadas ou mortas, mas porque o sofrimento é a linguagem da presença do Crucificado no mundo. Para compreender teologicamente o tráfico humano e toda tragédia que ele pode causar, é preciso, portanto, enxergá-lo com os olhos das pessoas atingidas. Essa é a única ótica correta para quem se define no seguimento do Messias crucificado. O testemunho (*martyria*) das “vítimas”, seja de que religião ou raça forem, em qualquer país do mundo, tem a densidade de uma revelação de Deus para nós. Através dessas pessoas ouvimos Deus: como apelo urgente de libertação, de solidariedade e acolhimento. No fundo, é desse “lugar” de encontro com Deus que se coloca a questão por qual é a “verdadeira” fé e qual é a “verdadeira” comunidade cristã. O critério fundamental da identidade e da verdade colocado por Jesus é

um critério prático, o ágape: “Pois tive fome, tive sede, era estrangeiro, estava nu, estava doente, estava na cadeia...” Mt 25, 35).

Dessa forma, podemos nos servir dos dados e análises das ciências, porque sabemos que o social, o político e o econômico nunca são apenas social, político e econômico, mas fundamentalmente teológicos, porque estão referidos a Deus, o mistério que sustenta tudo o que existe (Karl Rahner). A própria teologia e a pregação da Igreja só alcançam credibilidade a partir da credibilidade dessas práticas concretas de seguimento de Jesus no mundo.

### **3. O que diz a voz dos traficados? O que nos revela?**

A realidade brutal do tráfico humano e de órgãos, mostrada pelos dados e pelos depoimentos das vítimas, não questiona só a Igreja, mas também a sociedade. Essa realidade revela que o mundo (como num negativo) não é só festa e diversão, mas é barbárie. O tráfico de pessoas, como negação da dignidade humana, revela o mundo da barbárie – ou seja, o mundo dos crucificados. Por isso, tal realidade torna-se um critério para não acreditar em nenhum sistema ou propaganda que afirma ser esse o melhor dos mundos possíveis, ou que vivemos no auge dos tempos e da civilização. Os vencidos e fracassados, vítimas do tráfico e da escravidão moderna, questionam os relatos e a visão romântica (e culpada) propagada pelos vencedores do sistema. Eles mostram que por trás das aparências e das promessas há ilusão, engano, mentira. Segundo os vencedores e a publicidade é fácil “dar certo”, “vencer”, tudo depende apenas de você (*You can, just do it!*). Para os escravizados e os que perderam tudo na travessia, inclusive a vida, essa visão adocicada e ideológica dos vencedores soa como escárnio e cinismo brutal. Por isso a realidade do tráfico não fala apenas sobre os atingidos, mas revela as formas que o mal pode assumir no mundo. O tráfico não é uma linguagem sobre o demônio, mas é uma linguagem sobre a bestialidade possível do humano. Quem escuta a voz calada e abafada das vítimas do sistema rejeita todas as formas de divinização e endeusamento dos humanos. O seu sofrimento desmascara a teologia da vitória, praticada a todo vapor não apenas pelo mundo da moda, do esporte e do mercado (“os vencedores do ano”), mas principalmente por quem não pode se esquecer do Mestre crucificado, como as igrejas cristãs.

Afinal, em que consiste a humanidade dos seres humanos? Humanidade não é uma essência metafísica, ou uma qualidade imutável, ou uma condição abstrata, mas é uma tarefa constante, um trabalho árduo de todo dia. Ser humano significa em primeiro lugar, lutar contra as formas concretas de desumanização. A desumanização não é uma teoria, ela sempre está à espreita, surge sempre de novo, onde menos se espera e se imagina. Por isso a vigilância constante. Portanto, a humanidade do humano é uma tarefa para ainda ser, é um horizonte que ainda precisa ser alcançado e realizado. Não sabemos totalmente em que consiste a humanidade. Seremos tão humanos quanto pudermos revelar com nossas vidas e nossos empenhos, nem mais nem menos.

#### **4. O conflito como ponto de partida da teologia e do seguimento**

Outra dificuldade para pensar teologicamente o tráfico de pessoas se deve em parte à nossa fixação religiosa na harmonia e na ordem. Para nós é difícil incorporar a conflitividade, o perigo, o risco, a urgência na religião, pois dela só esperamos paz e harmonia. No entanto a conflitividade, o risco e a urgência fazem parte constitutiva da nossa existência e da realidade cotidiana do tráfico humano. Aí se mostra de fato que a harmonia e o consenso são a exceção e não a regra. São o fruto de um longo processo e de muito esforço, e não uma realidade dada “de mão-beijada”, ou transmitida apenas pelo êxtase religioso passageiro. Tão logo nos solidarizamos com as vítimas do tráfico ou com outras categorias de pessoas marginalizados, fazemos a experiência do conflito e da hostilidade. Esta experiência nos vem na forma de incompreensão, indiferença, desconfiança ou inimizade declarada, às vezes agressão e até violência física. Quem sabe bem disso são aquelas dezenas ou centenas de religiosas, sacerdotes, agentes de pastoral, advogados, jornalistas e ambientalistas que foram vitimados por causa de seu empenho na luta pela terra, pelos direitos humanos e pelos direitos da Mãe Terra.

Aí se mostra que o conflito não é ocasional ou acidental, mas pertence estruturalmente à vida, desde o nascimento, a infância, a juventude, o envelhecimento e a morte. A fé nos revela que nem tudo é conflito e que o conflito não tem a última verdade sobre a realidade; todavia, pela experiência sabemos que nossa existência transcorre em meio aos conflitos e que a harmonia é fruto de

muito esforço, serenidade e luta. Por isso, uma boa Teologia não é aquela que esconde a conflitividade, que chama superficialmente todo mundo de irmãos e irmãs (ainda que na fé isso seja verdade) – mas é aquela teologia que nos ajuda a captar e a revelar as contradições e as feridas da realidade. A tarefa da Teologia é ajudar a “ver”, a “captar” e a “entender”. O Reino de Deus, aquela expressão que não saía da boca de Jesus, deve ser o horizonte último da perspectiva dos cristãos. Diante da radical mudança do coração e da sociedade, exigidos pelo projeto jesuânico do “Reinado de Deus”, esse nosso mundo se revela como “caduco”, “pecador”, “contrário à vontade de Deus”, necessitado de graça e libertação. Assim, para aqueles e aquelas que buscam superar as injustiças gritantes da realidade, como o tráfico de pessoas, serve muito mais uma perspectiva e um pensamento crítico do que as concepções tranquilizadoras e paralisantes, que procuram esconder as contradições e os conflitos. Infelizmente, entre nós “harmonia” e “consenso” tornaram-se privilégio de uma camada social pequena e rica. Para os atingidos pelo tráfico humano harmonia e consenso só existem como horizonte da expectativa, como sonho e promessa.

## **5. A manipulação do desejo, do consentimento e dos sonhos**

Uma terceira dificuldade para pensar teologicamente o tráfico de pessoas se dá porque nosso conceito de “pobre” e de “vítima” supõe um sujeito livre e consciente, que está sendo oprimido contra sua vontade por um dominador externo. Ora, os atingidos pelo tráfico são em sua maioria sujeitos frágeis, com uma liberdade fortemente condicionada. Além disso, não podemos partir de uma dicotomia simples, segundo a qual de um lado estariam os opressores e do outro lado estariam as vítimas do tráfico, uns totalmente culpados e outros totalmente inocentes. Na realidade a situação é bem mais complexa. Sem dúvida, podemos continuar usando os conceitos de “pobre” e de “vítima”, mas devemos ter em mente também o fato de que muitas vezes as pessoas envolvidas nas redes do tráfico nem sempre são os mais “pobres” e que, pelo menos em parte, algumas delas deram em algum momento seu consentimento à situação que as oprime. Algumas vezes elas são realmente corresponsáveis por sua situação: mesmo tendo sido esclarecidas pelos agentes, preferiram seguir adiante. Precisamos, portanto, levar em conta um

fator complexificador e romper com a dicotomia simplista do oprimido/opressor. Muitas vezes, os próprios desejos de autonomia e as projeções de independência financeira dos pobres os levam a tomar atitudes impensadas e a reforçar as teias do tráfico internacional. Porque as pessoas dão o seu consentimento? Algumas vezes por causa da força bruta, da violência crua, da necessidade mais implacável. Muitas outras vezes por causa da ilusão, da mentira, do engano, da sutil dialética entre querer emancipação mas concordar com o autoengano. O autoengano acontece quando a vítima do tráfico se torna insensível e surda a todos os avisos e sinais evidentes de perigo e se lança para a frente a qualquer custo, no “seja o que deus quiser”. Porque as pessoas agem de forma tão insensata? Na maioria das vezes elas foram seduzidas pelas imagens, pelo gosto da experimentação, pela história inflada e triunfalista de quem volta e precisa mostrar que “deu certo” lá fora... O ser humano afinal também é um ser de imitação.

Isso quer dizer que o explorador não está apenas do lado de fora, mas já foi introjetado “livremente” pela futura vítima, é como se já morasse dentro dela. Os aliciadores, como o sistema capitalista de que fazem parte, são profissionais da mentira, inflam enormemente as promessas de felicidade, mas nunca dizem às pessoas tudo o que isso vai lhes custar de fato. Há uma mentira intrínseca ao mecanismo da rede do tráfico, um mascaramento que envolve toda a trama, e no qual o próprio traficado começa a acreditar. Em escala e intensidade diferente, trata-se do mesmo mecanismo que arranca de população o seu consentimento mais entusiasmado. Como funciona a sociedade de consumo? Exacerbando sempre as promessas de felicidade atreladas a certa mercadoria; ou seja, praticando a sedução, mas nunca revelando aos consumidores todos os custos e consequências do que estão comprando. A cultura do consumo esconde principalmente os custos humanos e ambientais do processo de produção, distribuição, venda e do descarte das mercadorias.

Esse dado mostra que não apenas o corpo dos pobres é explorado economicamente, mas que há uma manipulação dos seus sonhos de felicidade. Essas pessoas também foram roubadas no seu espírito, na sua subjetividade. É um sistema iníquo que, além de tomar os passaportes e instalar o cativado dos corpos, se apropria dos sonhos de emancipação e do melhor que as pessoas têm nelas

mesmas, para explorá-las e escraviza-las (Moreira, 2016). As histórias de vida das mulheres é quase sempre terrível, uma sucessão de humilhações, violências e horrores;<sup>49</sup> mas lá no início estava um sonho de emancipação, uma busca de saída para situações que eram tidas como sem saída. Como enfrentar isso sem nos questionarmos a nós mesmos e ao consentimento que damos a este sistema? A quem entregamos nossa confiança? Porque nos deixamos seduzir por tão pouco?

A libertação de tantas pessoas vitimadas pelo tráfico internacional é difícil, perigosa e custosa, mas mais difícil e custosa é a sua libertação interior, é a terapia das cicatrizes que ficaram. A libertação profunda só acontece quando a pessoa mesma (aquelas poucas que tiveram a chance), depois de um longo processo de terapia e cura, percebe que está livre não apenas dos bandidos e carrascos, mas que está livre das feridas na própria alma. A cura só vem quando somos capazes (geralmente com a ajuda de outros) de superar os fantasmas e demônios interiores que nos atormentam. Por isso, a atitude de Jesus frente à mulher pecadora pública que ia ser apedrejada, às vezes identificada com Maria Magdalena, tornou-se exemplar para toda ação solidária de cura e resgate das vítimas do tráfico: todos os seus “sete demônios” (LC 8,2) foram expulsos - a cura veio do íntimo para fora -, e Jesus não exigiu nenhuma condição em troca: “eu também não te condeno”, “vai em paz, larga dessa vida de pecado.” (Jo 8,11)

## **6. A banalização do mal e da vida: os demônios operados pelo sistema**

Frequentemente personificamos o mal e o simplificamos, pois isso facilita tomar uma posição em relação a ele. Atribuir toda a negatividade da vida social, pessoal e familiar ao demônio é, no fundo, uma atitude simplista e preguiçosa – mas que facilita a vida, pois muita gente não consegue mais interpretar esse mundo supercomplexo e nem mesmo interpretar o que está acontecendo consigo próprio/a. Alguns pastores pentecostais explicam aos fiéis desesperados

---

49 GNANADASON, A. ‘We Have Spoken So Long O God: When Will We Be Heard?’ Theological Reflections on Overcoming Violence against Women. *Theology & Sexuality*, September 2006, vol. 13 no. 1, p. 9-21.

que a causa de suas desgraças, do seu desemprego, depressão ou câncer deve-se à presença do demônio em suas vidas. Eles dizem que tais demônios devem ser exorcizados (inclusive os *demônios hereditários*) para que comece uma vida nova. Ao simplificar a complexidade social e oferecer uma possibilidade de cura e restauração da *nomia*, tais igrejas ajudam a diminuir o nível de angústia e a repor a autoconfiança das pessoas. Seu efeito terapêutico explica seu grande sucesso. Por outro lado, tais pseudo-soluções religiosas contribuem fortemente para legitimar um *status quo* injusto e violento, que é justamente o causador de grande parte desses sofrimentos. Ou seja, além de personalizar os problemas sociais, de transferir responsabilidade e culpa para o metafísico e o além, a ideologia desmobiliza as pessoas para o enfrentamento político e coletivo dos problemas.

O mal, portanto, não está só “lá fora”, no diabo, no outro, no desconhecido e no diferente. Também não está apenas internalizado, como uma sombra constante em cada um de nós, apesar de isso também ser verdade. Mas o mal está, sobretudo, incorporado e banalizado no funcionamento cotidiano das sociedades humanas, e aqui falamos especificamente do sistema capitalista, que se expandiu sobre todas as regiões do globo.

Qual é a categoria fundamental em que se apoia o capitalismo? Qual é a noção básica que está por trás e por baixo de todo tráfico, seja de pessoas, de órgãos ou de armas? É a categoria de *mercadoria*. Só existe tráfico, ou seja, só existe negócio, comércio, compra e venda, porque existe a coisa a ser negociada, a mercadoria. O mercado atribui a todas as mercadorias um *valor*, que não vem da coisa em si, mas das “leis” do próprio mercado. No capitalismo tudo pode se transformar em mercadoria: coisas materiais e imateriais, como o rim, a informação, a tecnologia, a natureza, a reputação, a fama, o corpo, o trabalho. Também as pessoas foram transformadas em mercadorias. O começo desse processo remonta aos inícios da modernidade ocidental, quando a nova civilização técnico-científica no seu embate com a religião conservadora, coisificou o mundo e dessacralizou a realidade. Para a visão de mundo medieval o mundo e a natureza ainda eram sagrados, a realidade era povoada de mistérios e por seres do além, espíritos e deuses. Para a visão técnico-científica moderna não existem mistérios, existem apenas segredos a serem desvendados pela ciência. O universo é uma grande máquina e tudo se

rege por leis racionais que devem ser entendidas. A natureza é composta apenas por “coisas” (*res extensa*, diria Descartes). Também os seres são coisas, objetos que podem ser livremente dominados, reproduzidos e aproveitados pela vontade de domínio do ser humano, essa coisa pensante (*res cogitans*). Tal visão coisificadora e violentadora da realidade está na raiz da crise ecológica e da crise civilizatória atual, como mostrou o Papa Francisco na Encíclica *Laudato Si*. É claro que da coisificação da natureza foi só um passo para coisificar também o próprio ser humano. Também ele é considerado coisa e objeto, sem nenhuma dignidade metafísica como anteriormente. Ao se consolidar o mercado capitalista as coisas são transformadas em mercadoria. E a primeira mercadoria a ser comprada, ofertada e vendida foi a mão de obra, a força de trabalho. Por isso as jornadas de trabalho de 14 horas das crianças no capitalismo de Manchester do séc. XIX. O capitalismo procede a uma mercantilização constitutiva do real, ele não conhece barreiras éticas ou religiosas, tudo que produz *lucro* pode ser objeto de compra e venda, inclusive as relações humanas, o sexo, a cultura, a política, a arte, a religião. Não existem verdadeiros impérios econômico-midiáticos baseados na venda de bens religiosos?

Assim, não há nada de azar, de casual ou de impensado no tráfico de pessoas: o capital transforma racionalmente mulheres, homens e crianças em mercadorias cobiçadas, que são ofertadas pelo preço de tabela vigente no grande e dantesco mercado transnacional. De forma parecida, se é oportuno e traz lucros, cria-se logo uma rede clandestina de abastecimento de órgãos para suprir a demanda dos consumidores, que estão dispostos a pagar altíssimo pela mercadoria e não se importam de forma alguma de onde e de quem o órgão foi retirado. Afinal tudo são apenas coisas. A questão chave é organizar a transação de forma a pagar os custos e a produzir lucro, muito lucro. Assim, a busca pelo dinheiro e pelo lucro movimentam a imensa moenda de sonhos e vidas envolvidas no tráfico de pessoas. O trágico é que o sistema transforma as pessoas em mercadorias, capturando-as através daquilo que elas têm de mais nobre: o desejo de ser livre e feliz. Nisso consiste o caráter demoníaco e idolátrico desse sistema: sacrifica as pessoas quando justamente lhes promete uma vida melhor; escraviza-as quando justamente lhes promete mais liberdade. Mas se refletirmos bem, isso é o que capitalismo faz com

todos, não apenas com os atingidos pelo tráfico: nos escraviza, amarra e fideliza prometendo justamente mais liberdade.

Por isso, pensadores como Walter Benjamin já em 1921 afirmaram que o capitalismo é essencialmente uma religião, ele funciona e cumpre todas as funções sociais da religião: promete a felicidade, que só uns poucos gozam, enquanto envia a maioria para o inferno da pobreza e da subsistência. Recompensa os virtuosos do sistema (quase sempre os mais egoístas e agressivos) e pune a grande massa dos que fracassaram e não se esforçaram o suficiente. Trata-se de uma religião de ídolos, que exigem sacrifícios humanos para que o sistema funcione (SUNG, 1998). Mas ele sempre esconde que só funciona às custas dos sacrifícios humanos e da natureza. Além disso, trata-se de uma religião do culto incessante (à mercadoria), que não conhece pausa, e que envolve todos na sua trama de culpabilização (BENJAMIN, 2013)

Diante disso é preciso ter clareza sobre as complexas relações mercadológicas que envolvem o tráfico de seres humanos, para não se recair em moralismos simplistas, que nada resolvem. Precisamos mirar para além de uma sociedade que acha normal comercializar corpos, órgãos e pessoas.

Por outro lado, a pressão, a sensação de impotência e o desgaste que vêm do enfrentamento da dura realidade do tráfico nos remetem à experiência fundante do Evangelho. Somos levados a buscar força e inspiração nos nossos próprios referenciais éticos, a beber nas fontes que alimentam nossa espiritualidade e nossa fé. Necessariamente. Do contrário a pressão é muito desanimadora (ou seja, nos tira a ânsima, a alma), a tentação de fazer de conta que “eu não tenho nada a ver com isso” é muito forte...

## **7. O Reinado de Deus como horizonte último da reflexão e da prática cristã**

Quando voltamos às fontes da nossa espiritualidade topamos de novo com Jesus e sua obsessão pelo reino de Deus. Como vimos acima, a expressão usada por Jesus, o reino (ou soberania) de Deus, aparece 120 vezes nos evangelhos sinóticos como horizonte último de toda sua prática libertadora. O que significa essa expressão, porque é tão importante? “O reino de Deus é a chave para captar

o sentido que Jesus dá à sua vida e para entender o projeto que ele quer ver realizado...” (PAGOLA, 2013, p. 113). Reino de Deus significa uma transformação radical no coração e na vida das pessoas, na forma de funcionamento da sociedade, nas suas leis e instituições, nos seus valores e costumes, na maneira da pessoa ver e tratar a si mesma, ao outro e a Deus. Equivale a uma verdadeira revolução por dentro e por fora, tão radical e exigente como nascer de novo, comparável com ser velho e tornar-se novamente criança. É uma transformação inaudita da realidade pessoal e social operada por Deus, que deve encher o coração de alegria daquele e daquela que a abraçam e nela acreditam. Uma novidade tão boa que vale a pena vender e arriscar tudo para dela participar.

Mas porque Jesus insiste tanto nessa utopia da soberania de Deus, que segundo ele vai colocar os últimos em primeiro lugar, e na frente de todos, os pobres, os que têm fome, os que choram, os que padecem injustiça e estão arqueados sob o peso das dívidas? Porque Jesus reserva palavras terríveis (“Ai de vós...”) para os ricos, os que têm em abundância, os que agora riem, os fariseus justificados e os opulentos donos de escravos? (Mt 5 -7). Afinal, não consiste nisso a finalidade da vida, acumular para gastar, comer bem, rir à vontade e ter muitos empregados para fazer tudo o que se deseja? Porque essa visão, que coloca tudo ao contrário do que é praticado, é tão radical? Só podemos entender isso se compreendermos duas coisas: 1) como Jesus se identifica com os marginalizados do seu tempo, e 2) como é a experiência que ele faz de Deus. Aqui quero ressaltar apenas esses dois aspectos e colocá-los em relação com o tráfico de pessoas.<sup>50</sup>

Primeiramente, a Palestina no 1º século estava marcada pela extrema pobreza, pela fome, os altos impostos cobrados pelo império romano e pelas autoridades judaicas, pela desnutrição, e pelo trabalho servil para resgatar dívidas contraídas em épocas de escassez. A religião, centralizada no templo de Jerusalém, ou nas sinagogas das cidades, era muitas vezes pesada e fatalista, pois via as desgraças como fruto de pecados passados e as doenças (frequentemente pela desnutrição) como

50 Para não me alongar na exposição e para dar ao leitor uma referência, recomendo vivamente a leitura do livro *Jesus, uma aproximação histórica*, de José Antonio Pagola. Outras obras também muito boas são: *Jesus Cristo Libertador*, de Leonardo Boff; *O Jesus Histórico*, de Gerd Theissen e Annette Merz; *Um Judeu Marginal. Repensando o Jesus histórico*, de John P. Meier.

castigo de Deus. O apego obsessivo dos líderes religiosos, como fariseus e escribas, à lei mosaica, aliado ao peso das tradições e do templo certamente engessava a mente e o comportamento das pessoas. Mas não de espíritos livres como Jesus.

Nesse contexto de extrema dureza, injustiça e sofrimento, Jesus se aproxima e se solidariza especialmente com aqueles que mais sofrem, que compunham justamente as diversas categorias de *pobres (anawim)*: os diaristas, os escravos por dívida, os mendigos, os doentes, os possessos e os chamados “endemoniados” (muitos deles tornados loucos ou perturbados pelas tragédias e sofrimentos vividos). Já naquele tempo a lógica econômica do tráfico de escravos levava a uma mercantilização do ser humano, mas era diferente dos nossos dias, pois a maioria dos escravos era de prisioneiros de guerra ou prisioneiros por dívida. Supunha-se que havia um “direito” tácito dos vencedores de escravizar os vencidos e aqueles que não saldassem as dívidas. Geralmente os servos por dívida eram pequenos ex-lavradores, que não podendo pagar os empréstimos, perdiam a pequena parcela de terra, vendiam a mulher e os filhos, e finalmente se colocavam a si mesmos a serviço do credor. Jesus bate de frente com o sistema de escravidão por dívida, que apesar de proibido pela lei mosaica era o mais praticado na Palestina. Na sinagoga de Nazaré Jesus afirma que sua primeira tarefa como Messias é anunciar a esses cativos a libertação (Lc 4, 18). Mais tarde faz os seus seguidores repetirem constantemente, na oração do Pai-Nosso, o pedido para que as dívidas dos cativos sejam perdoadas: “perdoai-nos as nossas dívidas como perdoamos aos nossos devedores”.<sup>51</sup>

Podemos imaginar a aguda atualidade deste pedido num contexto capitalista como o nosso, no qual milhões de pessoas estão penduradas e agoniadas pelas dívidas, contraídas em cartões e duplicatas, inclusive dos países pobres, que pagam altos juros pelos empréstimos contraídos? Países que não conseguem pagar suas dívidas, como a Grécia, e que são obrigados pelas potências econômicas a se sujeitar a todo tipo de cortes e ajustes, que sempre atingem em primeiro lugar os mais pobres, os mais frágeis e os idosos. Imaginemos como esse pedido deve

51 A tradução católica alterou levemente o sentido da frase, mas o correto é dívidas, não ofensas.

ecoar para outros milhões de seres humanos que estão literalmente aprisionados nas redes do tráfico, vivendo em regime análogo à escravidão, porque suas dívidas são manipuladas de tal forma que eles e elas não conseguem se libertar. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) traz todo ano uma lista vergonhosa de grandes fazendas no Brasil que utilizam reiteradamente a mão-de-obra escrava, sempre manipulando as dívidas dos trabalhadores. Eles sempre estão devendo alguma coisa, por isso não podem ir embora. A primeira tarefa do Messias Jesus é resgatar e anunciar a libertação dos cativos por dívida. Qual será aquela dos seus discípulos e discípulas?

2) O segundo aspecto essencial para entender a radicalidade da pregação do reino de Deus tem a ver com a experiência pessoal que Jesus faz de Deus. A maioria dos profetas e líderes religiosos antes de Jesus e no seu tempo se referiam a Deus como Javé, o Deus soberano e terrível, o todo poderoso de Israel, o Deus vingador do seu povo. Jesus, ao contrário, não utiliza nenhum desses títulos; ele demonstra ter uma profunda intimidade no seu trato com Deus, uma familiaridade tão próxima e filial que chama a Deus de *Abbá*, paizinho ou pai querido (Mc 11, 25; 14,36; Lc 12, 32). Para Jesus Deus não é apenas o ser todo-poderoso e transcendente, mas alguém que está o tempo todo próximo, atento e participante. Quando Jesus quer fazer os discípulos entenderem como Deus é, conta-lhes a parábola do pai bom, ou do filho pródigo (Lc 15,11-32): Deus é como um pai com traços maternais que se preocupa com cada filho, que perdoa até as ofensas mais graves e faz uma grande festa quando um filho vadio e preguiçoso volta para casa. Jesus diz aos discípulos: vocês devem ser assim, perfeitos como vosso Pai é perfeito, “pois ele faz nascer seu sol sobre malvados e bons e faz chover sobre justos e injustos” (Mt 5, 45). Enfim, Jesus não apenas *sabe*, mas *experimenta* diariamente na sua vida que Deus é profunda bondade e misericórdia. Mais ainda: Jesus percebe que esse Deus misericordioso, seu Pai, fala e age através dele; e isso lhe dá uma extraordinária força e coragem. Se Deus é assim, como um pai maternal, é claro que em primeiro lugar vai se preocupar e cuidar dos seus últimos filhos, dos mais sofridos, sem esquecer os demais: vai libertar os cativos, curar os doentes, saciar os pobres, reconduzir os que se perderam, libertar os possessos e endemoniados... Toda a atividade de curador

e toda a solidariedade de Jesus para com as diferentes categorias dos *anawim* é uma decorrência direta de como ele vive sua relação com Deus. Cristãos e cristãs precisamos nos perguntar quais atitudes nossas são decorrência direta da relação que temos com Deus... ou se nos identificamos com o Deus (*Abbá*) de Jesus.

Na relação conflitiva que teve com a burocracia religiosa do templo de Jerusalém, responsável em última instância por sua morte, Jesus não aceitou a lógica sacrificial da religião e a mercantilização do sagrado que haviam se instalado em torno do templo. O principal motivo da sua indignação era que tais atitudes, além de transformar a casa de Deus em “covil de ladrões”, um lugar para todo tipo de negociatas, obscurecia as mentes e os corações para a verdadeira religião, que era desde os profetas: libertar os cativos, amparar o órfão e a viúva, alimentar os famintos, vestir os nus, acolher o estrangeiro e não se fechar diante daquele que é “sua própria carne” (Is 58,7). Por isso, ao enviar os discípulos e discípulas para anunciar o reino de Deus, Jesus os envia em primeiro lugar a esses *anawim*, às “ovelhas perdidas da casa de Israel” (Mt 10,6). Não pode, portanto, restar nenhuma dúvida acerca do caráter profundamente jesuânico e teológico do trabalho de enfrentamento do tráfico de pessoas no mundo de hoje, mesmo se ele é assumido por pessoas que não tem nenhuma ligação explícita com o Cristianismo. É nesse contexto da luta contra a exclusão que descobrimos de fato o sentido da frase de Jesus: “Eis minha mãe e meus irmãos?” (Mc 3, 34)

## **8. A injustiça e o mal desafiam nossa espiritualidade**

Sabemos que a categoria bíblica do Reino de Deus representa uma provocação utópica constante, para além de toda possibilidade real de concretização, um sonho e promessa da futura terra sem males, que mantém viva a esperança de quem se empenha para que ela chegue, na certeza de que um dia virá. Se “é para a liberdade que Cristo nos libertou” (Gl 5,1), a prática do reino de Deus exige que todos se libertem, não só os doentes, possesores e escravizados, mas todas as pessoas. O maior serviço espiritual aos envolvidos no tráfico humano é o serviço da esperança: mostrar que é possível libertar-se, superar as feridas, fincar raízes e começar de novo.

Mas diante da extensão e profundidade do mal e da injustiça, diante da banalização do mal e da insensibilidade geral da sociedade e das igrejas, pode instalar-se em muitas pessoas comprometidas uma dúvida, uma crise, uma desconfiança radical. Tal experiência de desconcerto e angústia foi expressa pelos profetas já no Antigo Testamento: “Até quando Senhor? Até quando o ímpio prospera e teus filhos são abatidos?” (Sl 94,3). Quem consegue viver o seguimento de Jesus num meio tão hostil e tão violento, tão cheio de barreiras, fronteiras, feito de silêncios forçados, às vezes pelo próprio desespero? Frente a tais experiências de maldade, indiferença ou cinismo, só uma espiritualidade profunda sustenta na luta. Precisamos, portanto, cuidar bem das fontes da nossa espiritualidade. Afinal, quem cuida das cuidadoras e dos cuidadores? É necessário assumir na fé os limites, os próprios e dos outros, sabendo serenamente que para ir longe precisamos de uma longa respiração. Isso afinal é a espiritualidade, a respiração da alma. Se queremos ir longe, pois a causa ultrapassa os limites de uma biografia humana, precisamos de um longo fôlego, de uma respiração que venha de baixo e de dentro e sustente o espírito,

Jesus mesmo não explicou o mal, não fez sobre ele grandes discursos ou teorizações, mas enfrentou-o até o fim, acreditando sempre na força do bem e do amor. Por sua vida e ressurreição sabemos que o amor é mais forte que a morte. A fé pode curar essas feridas, libertar da escravidão dos corpos, das mentes e dos sonhos, refazer as vidas, reconstruir as pessoas.

## **Conclusão**

No contexto da opção pelos pobres precisamos recordar sempre à sociedade brasileira e mundial a dívida histórica, nunca paga, em relação aos povos vindos como escravos da África, a dívida devida a todos os povos indígenas e nativos, às civilizações autóctones, que, sobretudo nas Américas, na África e na Oceania foram escravizadas e muitas vezes dizimadas. O comprometimento de homens e mulheres, dentro e fora da igreja, com os migrantes, com os atingidos pelo tráfico, com os trabalhadores atrapados nas malhas do crime internacional: tudo isso é uma prática samaritana e profética a serviço da cidadania global. Cidadania global para nós é uma daquelas expressões que traduzem para a língua de hoje,

sem esgotar é claro, a categoria teológica de reino de Deus. Trata-se de uma prática samaritana, de quem não pode ir adiante, pois se lhe “revolveram as entranhas” e teve compaixão para com os caídos à beira do caminho. O esforço e o empenho realizado pelos grupos de trabalho de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pelas redes de apoio aos migrantes e refugiados, por tantos promotores, grupos de direitos humanos, juízes que se preocupam com o povo sofrido, agentes de pastoral e até de polícia, tudo isso faz parte de uma grande luta coletiva e de uma grande causa ecumênica. Se existe de fato uma causa ecumênica que todas as pessoas, sem nenhuma diferença de religião, cor, língua, classe e cultura podem assumir, então é essa: diminuir o sofrimento no mundo. E se depois de tantas lutas pudermos juntos comemorar algumas vitórias, grandes e pequenas, saberemos tranquilamente, lá no fundo de cada um de nós: “Somos servos inúteis, fizemos apenas o que tínhamos de fazer” (Lc 17,10).

## Referências

- BOFF, Leonardo. *Jesus Cristo Libertador*. Ensaio de Cristologia crítica para o nosso tempo. Petrópolis: Vozes, 2012.
- GNANADASON, Aruna. ‘We Have Spoken So Long O God: When Will We Be Heard?’ Theological Reflections on Overcoming Violence against Women. *Theology & Sexuality*, September 2006, vol. 13 no. 1, p. 9-21.
- MEIER, John P. *Um Judeu Marginal. Repensando o Jesus histórico*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.
- MOREIRA, Alberto da S. A manipulação do sofrimento alheio. *Concilium*, Revista Internacional de Teologia, Petrópolis, v. 366, n. 3, 2016, p. 44-54.
- PAGOLA, José A. *Jesus, uma aproximação histórica*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- SUNG, Jung Mo. *Desejo, Mercado e Religião*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- THEISSEN, Gerd e MERZ, Annette. *O Jesus Histórico*. Um manual. São Paulo: Edições Loyola, 2002.





# New York Declaration for Refugees and Migrants

## *The General Assembly*

*Adopts* the following outcome document of the high-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants:

## **New York Declaration for Refugees and Migrants**

We, the Heads of State and Government and High Representatives, meeting at United Nations Headquarters in New York on 19 September 2016 to address the question of large movements of refugees and migrants, have adopted the following political declaration.

### **I. Introduction**

1. Since earliest times, humanity has been on the move. Some people move in search of new economic opportunities and horizons. Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights

violations and abuses. Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons.

2. We have considered today how the international community should best respond to the growing global phenomenon of large movements of refugees and migrants.

3. We are witnessing in today's world an unprecedented level of human mobility. More people than ever before live in a country other than the one in which they were born. Migrants are present in all countries in the world. Most of them move without incident. In 2015, their number surpassed 244 million, growing at a rate faster than the world's population. However, there are roughly 65 million forcibly displaced persons, including over 21 million refugees, 3 million asylum seekers and over 40 million internally displaced persons.

4. In adopting the 2030 Agenda for Sustainable Development<sup>52</sup> one year ago, we recognized clearly the positive contribution made by migrants for inclusive growth and sustainable development. Our world is a better place for that contribution. The benefits and opportunities of safe, orderly and regular migration are substantial and are often underestimated. Forced displacement and irregular migration in large movements, on the other hand, often present complex challenges.

5. We reaffirm the purposes and principles of the Charter of the United Nations. We reaffirm also the Universal Declaration of Human Rights<sup>53</sup> and recall the core international human rights treaties. We reaffirm and will fully protect the human rights of all refugees and migrants, regardless of status; all are rights holders. Our response will demonstrate full respect for international law and international human rights law and, where applicable, international refugee law and international humanitarian law.

6. Though their treatment is governed by separate legal frameworks, refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental

---

52 Resolution 70/1.

53 Resolution 217 A (III).

freedoms. They also face many common challenges and have similar vulnerabilities, including in the context of large movements. “Large movements” may be understood to reflect a number of considerations, including: the number of people arriving, the economic, social and geographical context, the capacity of a receiving State to respond and the impact of a movement that is sudden or prolonged. The term does not, for example, cover regular flows of migrants from one country to another. “Large movements” may involve mixed flows of people, whether refugees or migrants, who move for different reasons but who may use similar routes.

7. Large movements of refugees and migrants have political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications, which cross all borders. These are global phenomena that call for global approaches and global solutions. No one State can manage such movements on its own. Neighbouring or transit countries, mostly developing countries, are disproportionately affected. Their capacities have been severely stretched in many cases, affecting their own social and economic cohesion and development. In addition, protracted refugee crises are now commonplace, with long-term repercussions for those involved and for their host countries and communities. Greater international cooperation is needed to assist host countries and communities.

8. We declare our profound solidarity with, and support for, the millions of people in different parts of the world who, for reasons beyond their control, are forced to uproot themselves and their families from their homes.

9. Refugees and migrants in large movements often face a desperate ordeal. Many take great risks, embarking on perilous journeys, which many may not survive. Some feel compelled to employ the services of criminal groups, including smugglers, and others may fall prey to such groups or become victims of trafficking. Even if they reach their destination, they face an uncertain reception and a precarious future.

10. We are determined to save lives. Our challenge is above all moral and humanitarian. Equally, we are determined to find long-term and sustainable solutions. We will combat with all the means at our disposal the abuses and exploitation suffered by countless refugees and migrants in vulnerable situations.

11. We acknowledge a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner. We will do so through international cooperation, while recognizing that there are varying capacities and resources to respond to these movements. International cooperation and, in particular, cooperation among countries of origin or nationality, transit and destination, has never been more important; “win-win” cooperation in this area has profound benefits for humanity. Large movements of refugees and migrants must have comprehensive policy support, assistance and protection, consistent with States’ obligations under international law. We also recall our obligations to fully respect their human rights and fundamental freedoms, and we stress their need to live their lives in safety and dignity. We pledge our support to those affected today as well as to those who will be part of future large movements.

12. We are determined to address the root causes of large movements of refugees and migrants, including through increased efforts aimed at early prevention of crisis situations based on preventive diplomacy. We will address them also through the prevention and peaceful resolution of conflict, greater coordination of humanitarian, development and peacebuilding efforts, the promotion of the rule of law at the national and international levels and the protection of human rights. Equally, we will address movements caused by poverty, instability, marginalization and exclusion and the lack of development and economic opportunities, with particular reference to the most vulnerable populations. We will work with countries of origin to strengthen their capacities.

13. All human beings are born free and equal in dignity and rights. Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law. We recall that our obligations under international law prohibit discrimination of any kind on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Yet in many parts of the world we are witnessing, with great concern, increasingly xenophobic and racist responses to refugees and migrants.

14. We strongly condemn acts and manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance against refugees and migrants,

and the stereotypes often applied to them, including on the basis of religion or belief. Diversity enriches every society and contributes to social cohesion. Demonizing refugees or migrants offends profoundly against the values of dignity and equality for every human being, to which we have committed ourselves. Gathered today at the United Nations, the birthplace and custodian of these universal values, we deplore all manifestations of xenophobia, racial discrimination and intolerance. We will take a range of steps to counter such attitudes and behaviour, in particular with regard to hate crimes, hate speech and racial violence. We welcome the global campaign proposed by the Secretary-General to counter xenophobia and we will implement it in cooperation with the United Nations and all relevant stakeholders, in accordance with international law. The campaign will emphasize, *inter alia*, direct personal contact between host communities and refugees and migrants and will highlight the positive contributions made by the latter, as well as our common humanity.

15. We invite the private sector and civil society, including refugee and migrant organizations, to participate in multi-stakeholder alliances to support efforts to implement the commitments we are making today.

16. In the 2030 Agenda for Sustainable Development, we pledged that no one would be left behind. We declared that we wished to see the Sustainable Development Goals and their targets met for all nations and peoples and for all segments of society. We said also that we would endeavour to reach the furthest behind first. We reaffirm today our commitments that relate to the specific needs of migrants or refugees. The 2030 Agenda makes clear, *inter alia*, that we will facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies. The needs of refugees, internally displaced persons and migrants are explicitly recognized.

17. The implementation of all relevant provisions of the 2030 Agenda for Sustainable Development will enable the positive contribution that migrants are making to sustainable development to be reinforced. At the same time, it will address many of the root causes of forced displacement, helping to create more favourable conditions in countries of origin. Meeting today, a year after our

adoption of the 2030 Agenda, we are determined to realize the full potential of that Agenda for refugees and migrants.

18. We recall the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030<sup>54</sup> and its recommendations concerning measures to mitigate risks associated with disasters. States that have signed and ratified the Paris Agreement on climate change<sup>55</sup> welcome that agreement and are committed to its implementation. We reaffirm the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,<sup>56</sup> including its provisions that are applicable to refugees and migrants.

19. We take note of the report of the Secretary-General, entitled “In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants,”<sup>57</sup> prepared pursuant to General Assembly decision 70/539 of 22 December 2015, in preparation for this high-level meeting. While recognizing that the following conferences either did not have an intergovernmentally agreed outcome or were regional in scope, we take note of the World Humanitarian Summit, held in Istanbul, Turkey, on 23 and 24 May 2016, the high-level meeting on global responsibility-sharing through pathways for admission of Syrian refugees, convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on 30 March 2016, the conference on “Supporting Syria and the Region”, held in London on 4 February 2016, and the pledging conference on Somali refugees, held in Brussels on 21 October 2015. While recognizing that the following initiatives are regional in nature and apply only to those countries participating in them, we take note of regional initiatives such as the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, the European Union-Horn of Africa Migration Route Initiative and the African Union-Horn of Africa Initiative on Human Trafficking and Smuggling of Migrants (the Khartoum Process), the Rabat Process, the Valletta Action Plan and the Brazil Declaration and Plan of Action.

---

54 Resolution 69/283, annex II.

55 See FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.21, annex.

56 Resolution 69/313, annex.

57 A/70/59.

20. We recognize the very large number of people who are displaced within national borders and the possibility that such persons might seek protection and assistance in other countries as refugees or migrants. We note the need for reflection on effective strategies to ensure adequate protection and assistance for internally displaced persons and to prevent and reduce such displacement.

## **Commitments**

21. We have endorsed today a set of commitments that apply to both refugees and migrants, as well as separate sets of commitments for refugees and migrants. We do so taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. We reaffirm our commitment to international law and emphasize that the present declaration and its annexes are to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of States under international law. While some commitments are mainly applicable to one group, they may also be applicable to the other. Furthermore, while they are all framed in the context of the large movements we are considering today, many may be applicable also to regular migration. Annex I to the present declaration contains a comprehensive refugee response framework and outlines steps towards the achievement of a global compact on refugees in 2018, while annex II sets out steps towards the achievement of a global compact for safe, orderly and regular migration in 2018.

## **II. Commitments that apply to both refugees and migrants**

22. Underlining the importance of a comprehensive approach to the issues involved, we will ensure a people-centred, sensitive, humane, dignified, gender-responsive and prompt reception for all persons arriving in our countries, and particularly those in large movements, whether refugees or migrants. We will also ensure full respect and protection for their human rights and fundamental freedoms.

23. We recognize and will address, in accordance with our obligations under international law, the special needs of all people in vulnerable situations who are travelling within large movements of refugees and migrants, including women

at risk, children, especially those who are unaccompanied or separated from their families, members of ethnic and religious minorities, victims of violence, older persons, persons with disabilities, persons who are discriminated against on any basis, indigenous peoples, victims of human trafficking, and victims of exploitation and abuse in the context of the smuggling of migrants.

24. Recognizing that States have rights and responsibilities to manage and control their borders, we will implement border control procedures in conformity with applicable obligations under international law, including international human rights law and international refugee law. We will promote international cooperation on border control and management as an important element of security for States, including issues relating to battling transnational organized crime, terrorism and illicit trade. We will ensure that public officials and law enforcement officers who work in border areas are trained to uphold the human rights of all persons crossing, or seeking to cross, international borders. We will strengthen international border management cooperation, including in relation to training and the exchange of best practices. We will intensify support in this area and help to build capacity as appropriate. We reaffirm that, in line with the principle of non-refoulement, individuals must not be returned at borders. We acknowledge also that, while upholding these obligations and principles, States are entitled to take measures to prevent irregular border crossings.

25. We will make efforts to collect accurate information regarding large movements of refugees and migrants. We will also take measures to identify correctly their nationalities, as well as their reasons for movement. We will take measures to identify those who are seeking international protection as refugees.

26. We will continue to protect the human rights and fundamental freedoms of all persons, in transit and after arrival. We stress the importance of addressing the immediate needs of persons who have been exposed to physical or psychological abuse while in transit upon their arrival, without discrimination and without regard to legal or migratory status or means of transportation. For this purpose, we will consider appropriate support to strengthen, at their request, capacity-building for countries that receive large movements of refugees and migrants.

27. We are determined to address unsafe movements of refugees and migrants, with particular reference to irregular movements of refugees and migrants. We will do so without prejudice to the right to seek asylum. We will combat the exploitation, abuse and discrimination suffered by many refugees and migrants.

28. We express our profound concern at the large number of people who have lost their lives in transit. We commend the efforts already made to rescue people in distress at sea. We commit to intensifying international cooperation on the strengthening of search and rescue mechanisms. We will also work to improve the availability of accurate data on the whereabouts of people and vessels stranded at sea. In addition, we will strengthen support for rescue efforts over land along dangerous or isolated routes. We will draw attention to the risks involved in the use of such routes in the first instance.

29. We recognize and will take steps to address the particular vulnerabilities of women and children during the journey from country of origin to country of arrival. This includes their potential exposure to discrimination and exploitation, as well as to sexual, physical and psychological abuse, violence, human trafficking and contemporary forms of slavery.

30. We encourage States to address the vulnerabilities to HIV and the specific health-care needs experienced by migrant and mobile populations, as well as by refugees and crisis-affected populations, and to take steps to reduce stigma, discrimination and violence, as well as to review policies related to restrictions on entry based on HIV status, with a view to eliminating such restrictions and the return of people on the basis of their HIV status, and to support their access to HIV prevention, treatment, care and support.

31. We will ensure that our responses to large movements of refugees and migrants mainstream a gender perspective, promote gender equality and the empowerment of all women and girls and fully respect and protect the human rights of women and girls. We will combat sexual and gender-based violence to the greatest extent possible. We will provide access to sexual and reproductive health-care services. We will tackle the multiple and intersecting forms of discrimination against refugee and migrant women and girls. At the same time, recognizing the significant contribution and leadership of women in refugee and

migrant communities, we will work to ensure their full, equal and meaningful participation in the development of local solutions and opportunities. We will take into consideration the different needs, vulnerabilities and capacities of women, girls, boys and men.

32. We will protect the human rights and fundamental freedoms of all refugee and migrant children, regardless of their status, and giving primary consideration at all times to the best interests of the child. This will apply particularly to unaccompanied children and those separated from their families; we will refer their care to the relevant national child protection authorities and other relevant authorities. We will comply with our obligations under the Convention on the Rights of the Child.<sup>58</sup> We will work to provide for basic health, education and psychosocial development and for the registration of all births on our territories. We are determined to ensure that all children are receiving education within a few months of arrival, and we will prioritize budgetary provision to facilitate this, including support for host countries as required. We will strive to provide refugee and migrant children with a nurturing environment for the full realization of their rights and capabilities.

33. Reaffirming that all individuals who have crossed or are seeking to cross international borders are entitled to due process in the assessment of their legal status, entry and stay, we will consider reviewing policies that criminalize cross-border movements. We will also pursue alternatives to detention while these assessments are under way. Furthermore, recognizing that detention for the purposes of determining migration status is seldom, if ever, in the best interest of the child, we will use it only as a measure of last resort, in the least restrictive setting, for the shortest possible period of time, under conditions that respect their human rights and in a manner that takes into account, as a primary consideration, the best interest of the child, and we will work towards the ending of this practice.

34. Reaffirming the importance of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the two relevant Protocols thereto,<sup>59</sup> we

---

58 United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

59 *Ibid.*, vols. 2225, 2237 and 2241, No. 39574.

encourage the ratification of, accession to and implementation of relevant international instruments on preventing and combating trafficking in persons and the smuggling of migrants.

35. We recognize that refugees and migrants in large movements are at greater risk of being trafficked and of being subjected to forced labour. We will, with full respect for our obligations under international law, vigorously combat human trafficking and migrant smuggling with a view to their elimination, including through targeted measures to identify victims of human trafficking or those at risk of trafficking. We will provide support for the victims of human trafficking. We will work to prevent human trafficking among those affected by displacement.

36. With a view to disrupting and eliminating the criminal networks involved, we will review our national legislation to ensure conformity with our obligations under international law on migrant smuggling, human trafficking and maritime safety. We will implement the United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons.<sup>60</sup> We will establish or upgrade, as appropriate, national and regional anti-human trafficking policies. We note regional initiatives such as the African Union-Horn of Africa Initiative on Human Trafficking and Smuggling of Migrants, the Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, of the Association of Southeast Asian Nations, the European Union Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, and the Work Plans against Trafficking in Persons in the Western Hemisphere. We welcome reinforced technical cooperation, on a regional and bilateral basis, between countries of origin, transit and destination on the prevention of human trafficking and migrant smuggling and the prosecution of traffickers and smugglers.

37. We favour an approach to addressing the drivers and root causes of large movements of refugees and migrants, including forced displacement and protracted crises, which would, inter alia, reduce vulnerability, combat poverty, improve self-reliance and resilience, ensure a strengthened humanitarian-development nexus, and improve coordination with peacebuilding efforts. This

---

60 Resolution 64/293.

will involve coordinated prioritized responses based on joint and impartial needs assessments and facilitating cooperation across institutional mandates.

38. We will take measures to provide, on the basis of bilateral, regional and international cooperation, humanitarian financing that is adequate, flexible, predictable and consistent, to enable host countries and communities to respond both to the immediate humanitarian needs and to their longer-term development needs. There is a need to address gaps in humanitarian funding, considering additional resources as appropriate. We look forward to close cooperation in this regard among Member States, United Nations entities and other actors and between the United Nations and international financial institutions such as the World Bank, where appropriate. We envisage innovative financing responses, risk financing for affected communities and the implementation of other efficiencies such as reducing management costs, improving transparency, increasing the use of national responders, expanding the use of cash assistance, reducing duplication, increasing engagement with beneficiaries, diminishing earmarked funding and harmonizing reporting, so as to ensure a more effective use of existing resources.

39. We commit to combating xenophobia, racism and discrimination in our societies against refugees and migrants. We will take measures to improve their integration and inclusion, as appropriate, and with particular reference to access to education, health care, justice and language training. We recognize that these measures will reduce the risks of marginalization and radicalization. National policies relating to integration and inclusion will be developed, as appropriate, in conjunction with relevant civil society organizations, including faith-based organizations, the private sector, employers' and workers' organizations and other stakeholders. We also note the obligation for refugees and migrants to observe the laws and regulations of their host countries.

40. We recognize the importance of improved data collection, particularly by national authorities, and will enhance international cooperation to this end, including through capacity-building, financial support and technical assistance. Such data should be disaggregated by sex and age and include information on regular and irregular flows, the economic impacts of migration and refugee movements, human trafficking, the needs of refugees, migrants and host

communities and other issues. We will do so consistent with our national legislation on data protection, if applicable, and our international obligations related to privacy, as applicable.

### **III. Commitments for migrants**

41. We are committed to protecting the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times. We will cooperate closely to facilitate and ensure safe, orderly and regular migration, including return and readmission, taking into account national legislation.

42. We commit to safeguarding the rights of, protecting the interests of and assisting our migrant communities abroad, including through consular protection, assistance and cooperation, in accordance with relevant international law. We reaffirm that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country. We recall at the same time that each State has a sovereign right to determine whom to admit to its territory, subject to that State's international obligations. We recall also that States must readmit their returning nationals and ensure that they are duly received without undue delay, following confirmation of their nationalities in accordance with national legislation. We will take measures to inform migrants about the various processes relating to their arrival and stay in countries of transit, destination and return.

43. We commit to addressing the drivers that create or exacerbate large movements. We will analyse and respond to the factors, including in countries of origin, which lead or contribute to large movements. We will cooperate to create conditions that allow communities and individuals to live in peace and prosperity in their homelands. Migration should be a choice, not a necessity. We will take measures, inter alia, to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development, whose objectives include eradicating extreme poverty and inequality, revitalizing the Global Partnership for Sustainable Development, promoting peaceful and inclusive societies based on international human rights and the rule of law, creating conditions for balanced, sustainable and inclusive economic growth

and employment, combating environmental degradation and ensuring effective responses to natural disasters and the adverse impacts of climate change.

44. Recognizing that the lack of educational opportunities is often a push factor for migration, particularly for young people, we commit to strengthening capacities in countries of origin, including in educational institutions. We commit also to enhancing employment opportunities, particularly for young people, in countries of origin. We acknowledge also the impact of migration on human capital in countries of origin.

45. We will consider reviewing our migration policies with a view to examining their possible unintended negative consequences.

46. We also recognize that international migration is a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, which requires coherent and comprehensive responses. Migrants can make positive and profound contributions to economic and social development in their host societies and to global wealth creation. They can help to respond to demographic trends, labour shortages and other challenges in host societies, and add fresh skills and dynamism to the latter's economies. We recognize the development benefits of migration to countries of origin, including through the involvement of diasporas in economic development and reconstruction. We will commit to reducing the costs of labour migration and promote ethical recruitment policies and practices between sending and receiving countries. We will promote faster, cheaper and safer transfers of migrant remittances in both source and recipient countries, including through a reduction in transaction costs, as well as the facilitation of interaction between diasporas and their countries of origin. We would like these contributions to be more widely recognized and indeed, strengthened in the context of implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

47. We will ensure that all aspects of migration are integrated into global, regional and national sustainable development plans and into humanitarian, peacebuilding and human rights policies and programmes.

48. We call upon States that have not done so to consider ratifying, or acceding to, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant

Workers and Members of Their Families.<sup>61</sup> We call also upon States that have not done so to consider acceding to relevant International Labour Organization conventions, as appropriate. We note, in addition, that migrants enjoy rights and protection under various provisions of international law.

49. We commit to strengthening global governance of migration. We therefore warmly support and welcome the agreement to bring the International Organization for Migration, an organization regarded by its Member States as the global lead agency on migration, into a closer legal and working relationship with the United Nations as a related organization.<sup>62</sup> We look forward to the implementation of this agreement, which will assist and protect migrants more comprehensively, help States to address migration issues and promote better coherence between migration and related policy domains.

50. We will assist, impartially and on the basis of needs, migrants in countries that are experiencing conflicts or natural disasters, working, as applicable, in coordination with the relevant national authorities. While recognizing that not all States are participating in them, we note in this regard the Migrants in Countries in Crisis initiative and the Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change resulting from the Nansen Initiative.

51. We take note of the work done by the Global Migration Group to develop principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations.

52. We will consider developing non-binding guiding principles and voluntary guidelines, consistent with international law, on the treatment of migrants in vulnerable situations, especially unaccompanied and separated children who do not qualify for international protection as refugees and who may need assistance. The guiding principles and guidelines will be developed using a State-led process with the involvement of all relevant stakeholders and with input from the Special Representative of the Secretary-General on International

---

61 United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481.

62 Resolution 70/296, annex.

Migration and Development, the International Organization for Migration, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant United Nations system entities. They would complement national efforts to protect and assist migrants.

53. We welcome the willingness of some States to provide temporary protection against return to migrants who do not qualify for refugee status and who are unable to return home owing to conditions in their countries.

54. We will build on existing bilateral, regional and global cooperation and partnership mechanisms, in accordance with international law, for facilitating migration in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development. We will strengthen cooperation to this end among countries of origin, transit and destination, including through regional consultative processes, international organizations, the International Red Cross and Red Crescent Movement, regional economic organizations and local government authorities, as well as with relevant private sector recruiters and employers, labour unions, civil society and migrant and diaspora groups. We recognize the particular needs of local authorities, who are the first receivers of migrants.

55. We recognize the progress made on international migration and development issues within the United Nations system, including the first and second High-level Dialogues on International Migration and Development. We will support enhanced global and regional dialogue and deepened collaboration on migration, particularly through exchanges of best practice and mutual learning and the development of national or regional initiatives. We note in this regard the valuable contribution of the Global Forum on Migration and Development and acknowledge the importance of multi-stakeholder dialogues on migration and development.

56. We affirm that children should not be criminalized or subject to punitive measures because of their migration status or that of their parents.

57. We will consider facilitating opportunities for safe, orderly and regular migration, including, as appropriate, employment creation, labour mobility at all skills levels, circular migration, family reunification and education-related

opportunities. We will pay particular attention to the application of minimum labour standards for migrant workers regardless of their status, as well as to recruitment and other migration-related costs, remittance flows, transfers of skills and knowledge and the creation of employment opportunities for young people.

58. We strongly encourage cooperation among countries of origin or nationality, countries of transit, countries of destination and other relevant countries in ensuring that migrants who do not have permission to stay in the country of destination can return, in accordance with international obligations of all States, to their country of origin or nationality in a safe, orderly and dignified manner, preferably on a voluntary basis, taking into account national legislation in line with international law. We note that cooperation on return and readmission forms an important element of international cooperation on migration. Such cooperation would include ensuring proper identification and the provision of relevant travel documents. Any type of return, whether voluntary or otherwise, must be consistent with our obligations under international human rights law and in compliance with the principle of non-refoulement. It should also respect the rules of international law and must in addition be conducted in keeping with the best interests of children and with due process. While recognizing that they apply only to States that have entered into them, we acknowledge that existing readmission agreements should be fully implemented. We support enhanced reception and reintegration assistance for those who are returned. Particular attention should be paid to the needs of migrants in vulnerable situations who return, such as children, older persons, persons with disabilities and victims of trafficking.

59. We reaffirm our commitment to protect the human rights of migrant children, given their vulnerability, particularly unaccompanied migrant children, and to provide access to basic health, education and psychosocial services, ensuring that the best interests of the child is a primary consideration in all relevant policies.

60. We recognize the need to address the special situation and vulnerability of migrant women and girls by, inter alia, incorporating a gender perspective into migration policies and strengthening national laws, institutions and

programmes to combat gender-based violence, including trafficking in persons and discrimination against women and girls.

61. While recognizing the contribution of civil society, including non-governmental organizations, to promoting the well-being of migrants and their integration into societies, especially at times of extremely vulnerable conditions, and the support of the international community to the efforts of such organizations, we encourage deeper interaction between Governments and civil society to find responses to the challenges and the opportunities posed by international migration.

62. We note that the Special Representative of the Secretary-General on International Migration and Development, Mr. Peter Sutherland, will be providing, before the end of 2016, a report that will propose ways of strengthening international cooperation and the engagement of the United Nations on migration.

63. We commit to launching, in 2016, a process of intergovernmental negotiations leading to the adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration at an intergovernmental conference to be held in 2018. We invite the President of the General Assembly to make arrangements for the determination of the modalities, timeline and other practicalities relating to the negotiation process. Further details regarding the process are set out in annex II to the present declaration.

#### **IV. Commitments for refugees**

64. Recognizing that armed conflict, persecution and violence, including terrorism, are among the factors which give rise to large refugee movements, we will work to address the root causes of such crisis situations and to prevent or resolve conflict by peaceful means. We will work in every way possible for the peaceful settlement of disputes, the prevention of conflict and the achievement of the long-term political solutions required. Preventive diplomacy and early response to conflict on the part of States and the United Nations are critical. The promotion of human rights is also critical. In addition, we will promote good governance, the rule of law, effective, accountable and inclusive institutions, and sustainable development at the international, regional, national and local levels. Recognizing that displacement could be reduced if international humanitarian

law were respected by all parties to armed conflict, we renew our commitment to uphold humanitarian principles and international humanitarian law. We confirm also our respect for the rules that safeguard civilians in conflict.

65. We reaffirm the 1951 Convention relating to the Status of Refugees<sup>63</sup> and the 1967 Protocol thereto<sup>64</sup> as the foundation of the international refugee protection regime. We recognize the importance of their full and effective application by States parties and the values they embody. We note with satisfaction that 148 States are now parties to one or both instruments. We encourage States not parties to consider acceding to those instruments and States parties with reservations to give consideration to withdrawing them. We recognize also that a number of States not parties to the international refugee instruments have shown a generous approach to hosting refugees.

66. We reaffirm that international refugee law, international human rights law and international humanitarian law provide the legal framework to strengthen the protection of refugees. We will ensure, in this context, protection for all who need it. We take note of regional refugee instruments, such as the Organization of African Unity Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa<sup>65</sup> and the Cartagena Declaration on Refugees.

67. We reaffirm respect for the institution of asylum and the right to seek asylum. We reaffirm also respect for and adherence to the fundamental principle of non-refoulement in accordance with international refugee law.

68. We underline the centrality of international cooperation to the refugee protection regime. We recognize the burdens that large movements of refugees place on national resources, especially in the case of developing countries. To address the needs of refugees and receiving States, we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States.

---

63 United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545.

64 *Ibid.*, vol. 606, No. 8791.

65 *Ibid.*, vol. 1001, No. 14691.

69. We believe that a comprehensive refugee response should be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. This should involve a multi-stakeholder approach that includes national and local authorities, international organizations, international financial institutions, civil society partners (including faith-based organizations, diaspora organizations and academia), the private sector, the media and refugees themselves. A comprehensive framework of this kind is annexed to the present declaration.

70. We will ensure that refugee admission policies or arrangements are in line with our obligations under international law. We wish to see administrative barriers eased, with a view to accelerating refugee admission procedures to the extent possible. We will, where appropriate, assist States to conduct early and effective registration and documentation of refugees. We will also promote access for children to child-appropriate procedures. At the same time, we recognize that the ability of refugees to lodge asylum claims in the country of their choice may be regulated, subject to the safeguard that they will have access to, and enjoyment of, protection elsewhere.

71. We encourage the adoption of measures to facilitate access to civil registration and documentation for refugees. We recognize in this regard the importance of early and effective registration and documentation, as a protection tool and to facilitate the provision of humanitarian assistance.

72. We recognize that statelessness can be a root cause of forced displacement and that forced displacement, in turn, can lead to statelessness. We take note of the campaign of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to end statelessness within a decade and we encourage States to consider actions they could take to reduce the incidence of statelessness. We encourage those States that have not yet acceded to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons<sup>66</sup> and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness<sup>67</sup> to consider doing so.

---

66 Ibid., vol. 360, No. 5158.

67 Ibid., vol. 989, No. 14458.

73. We recognize that refugee camps should be the exception and, to the extent possible, a temporary measure in response to an emergency. We note that 60 per cent of refugees worldwide are in urban settings and only a minority are in camps. We will ensure that the delivery of assistance to refugees and host communities is adapted to the relevant context. We underline that host States have the primary responsibility to ensure the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements. We will work to ensure that this character is not compromised by the presence or activities of armed elements and to ensure that camps are not used for purposes that are incompatible with their civilian character. We will work to strengthen security in refugee camps and surrounding local communities, at the request and with the consent of the host country.

74. We welcome the extraordinarily generous contribution made to date by countries that host large refugee populations and will work to increase the support for those countries. We call for pledges made at relevant conferences to be disbursed promptly.

75. We commit to working towards solutions from the outset of a refugee situation. We will actively promote durable solutions, particularly in protracted refugee situations, with a focus on sustainable and timely return in safety and dignity. This will encompass repatriation, reintegration, rehabilitation and reconstruction activities. We encourage States and other relevant actors to provide support through, inter alia, the allocation of funds.

76. We reaffirm that voluntary repatriation should not necessarily be conditioned on the accomplishment of political solutions in the country of origin.

77. We intend to expand the number and range of legal pathways available for refugees to be admitted to or resettled in third countries. In addition to easing the plight of refugees, this has benefits for countries that host large refugee populations and for third countries that receive refugees.

78. We urge States that have not yet established resettlement programmes to consider doing so at the earliest opportunity. Those which have already done so are encouraged to consider increasing the size of their programmes. It is our aim to provide resettlement places and other legal pathways for admission on a scale

that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.

79. We will consider the expansion of existing humanitarian admission programmes, possible temporary evacuation programmes, including evacuation for medical reasons, flexible arrangements to assist family reunification, private sponsorship for individual refugees and opportunities for labour mobility for refugees, including through private sector partnerships, and for education, such as scholarships and student visas.

80. We are committed to providing humanitarian assistance to refugees so as to ensure essential support in key life-saving sectors, such as health care, shelter, food, water and sanitation. We commit to supporting host countries and communities in this regard, including by using locally available knowledge and capacities. We will support community-based development programmes that benefit both refugees and host communities.

81. We are determined to provide quality primary and secondary education in safe learning environments for all refugee children, and to do so within a few months of the initial displacement. We commit to providing host countries with support in this regard. Access to quality education, including for host communities, gives fundamental protection to children and youth in displacement contexts, particularly in situations of conflict and crisis.

82. We will support early childhood education for refugee children. We will also promote tertiary education, skills training and vocational education. In conflict and crisis situations, higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protects a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post-conflict countries.

83. We will work to ensure that the basic health needs of refugee communities are met and that women and girls have access to essential health-care services. We commit to providing host countries with support in this regard. We will also develop national strategies for the protection of refugees within the framework of national social protection systems, as appropriate.

84. Welcoming the positive steps taken by individual States, we encourage host Governments to consider opening their labour markets to refugees. We will work to strengthen host countries' and communities' resilience, assisting them, for example, with employment creation and income generation schemes. In this regard, we recognize the potential of young people and will work to create the conditions for growth, employment and education that will allow them to be the drivers of development.

85. In order to meet the challenges posed by large movements of refugees, close coordination will be required among a range of humanitarian and development actors. We commit to putting those most affected at the centre of planning and action. Host Governments and communities may need support from relevant United Nations entities, local authorities, international financial institutions, regional development banks, bilateral donors, the private sector and civil society. We strongly encourage joint responses involving all such actors in order to strengthen the nexus between humanitarian and development actors, facilitate cooperation across institutional mandates and, by helping to build self-reliance and resilience, lay a basis for sustainable solutions. In addition to meeting direct humanitarian and development needs, we will work to support environmental, social and infrastructural rehabilitation in areas affected by large movements of refugees.

86. We note with concern a significant gap between the needs of refugees and the available resources. We encourage support from a broader range of donors and will take measures to make humanitarian financing more flexible and predictable, with diminished earmarking and increased multi-year funding, in order to close this gap. United Nations entities such as the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and other relevant organizations require sufficient funding to be able to carry out their activities effectively and in a predictable manner. We welcome the increasing engagement of the World Bank and multilateral development banks and improvements in access to concessional development financing for affected communities. It is clear, furthermore, that private sector investment in support of refugee communities and host countries

will be of critical importance over the coming years. Civil society is also a key partner in every region of the world in responding to the needs of refugees.

87. We note that the United States of America, Canada, Ethiopia, Germany, Jordan, Mexico, Sweden and the Secretary-General will host a high-level meeting on refugees on 20 September 2016.

## **V. Follow-up to and review of our commitments**

88. We recognize that arrangements are needed to ensure systematic follow-up to and review of all of the commitments we are making today. Accordingly, we request the Secretary-General to ensure that the progress made by Member States and the United Nations in implementing the commitments made at today's high-level meeting will be the subject of periodic assessments provided to the General Assembly with reference, as appropriate, to the 2030 Agenda for Sustainable Development.

89. In addition, a role in reviewing relevant aspects of the present declaration should be envisaged for the periodic High-level Dialogues on International Migration and Development and for the annual report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly.

90. In recognition of the need for significant financial and programme support to host countries and communities affected by large movements of refugees and migrants, we request the Secretary-General to report to the General Assembly at its seventy-first session on ways of achieving greater efficiency, operational effectiveness and system-wide coherence, as well as ways of strengthening the engagement of the United Nations with international financial institutions and the private sector, with a view to fully implementing the commitments outlined in the present declaration.

*3rd plenary meeting*

*19 September 2016*

## **Annex I**

### **Comprehensive refugee response framework**

1. The scale and nature of refugee displacement today requires us to act in a comprehensive and predictable manner in large-scale refugee movements. Through a comprehensive refugee response based on the principles of international cooperation and on burden- and responsibility-sharing, we are better able to protect and assist refugees and to support the host States and communities involved.

2. The comprehensive refugee response framework will be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. A comprehensive refugee response should involve a multi-stakeholder approach, including national and local authorities, international organizations, international financial institutions, regional organizations, regional coordination and partnership mechanisms, civil society partners, including faith-based organizations and academia, the private sector, media and the refugees themselves.

3. While each large movement of refugees will differ in nature, the elements noted below provide a framework for a comprehensive and people-centred refugee response, which is in accordance with international law and best international practice and adapted to the specific context.

4. We envisage a comprehensive refugee response framework for each situation involving large movements of refugees, including in protracted situations, as an integral and distinct part of an overall humanitarian response, where it exists, and which would normally contain the elements set out below.

### **Reception and admission**

5. At the outset of a large movement of refugees, receiving States, bearing in mind their national capacities and international legal obligations, in cooperation, as appropriate, with the Office of the United Nations High Commissioner for

Refugees, international organizations and other partners and with the support of other States as requested, in conformity with international obligations, would:

(a) Ensure, to the extent possible, that measures are in place to identify persons in need of international protection as refugees, provide for adequate, safe and dignified reception conditions, with a particular emphasis on persons with specific needs, victims of human trafficking, child protection, family unity, and prevention of and response to sexual and gender-based violence, and support the critical contribution of receiving communities and societies in this regard;

(b) Take account of the rights, specific needs, contributions and voices of women and girl refugees;

(c) Assess and meet the essential needs of refugees, including by providing access to adequate safe drinking water, sanitation, food, nutrition, shelter, psychosocial support and health care, including sexual and reproductive health, and providing assistance to host countries and communities in this regard, as required;

(d) Register individually and document those seeking protection as refugees, including in the first country where they seek asylum, as quickly as possible upon their arrival. To achieve this, assistance may be needed, in areas such as biometric technology and other technical and financial support, to be coordinated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees with relevant actors and partners, where necessary;

(e) Use the registration process to identify specific assistance needs and protection arrangements, where possible, including but not exclusively for refugees with special protection concerns, such as women at risk, children, especially unaccompanied children and children separated from their families, child-headed and single-parent households, victims of trafficking, victims of trauma and survivors of sexual violence, as well as refugees with disabilities and older persons;

(f) Work to ensure the immediate birth registration for all refugee children born on their territory and provide adequate assistance at the earliest opportunity with obtaining other necessary documents, as appropriate, relating to civil status, such as marriage, divorce and death certificates;

(g) Put in place measures, with appropriate legal safeguards, which uphold refugees' human rights, with a view to ensuring the security of refugees, as well as measures to respond to host countries' legitimate security concerns;

(h) Take measures to maintain the civilian and humanitarian nature of refugee camps and settlements;

(i) Take steps to ensure the credibility of asylum systems, including through collaboration among the countries of origin, transit and destination and to facilitate the return and readmission of those who do not qualify for refugee status.

### **Support for immediate and ongoing needs**

6. States, in cooperation with multilateral donors and private sector partners, as appropriate, would, in coordination with receiving States:

(a) Mobilize adequate financial and other resources to cover the humanitarian needs identified within the comprehensive refugee response framework;

(b) Provide resources in a prompt, predictable, consistent and flexible manner, including through wider partnerships involving State, civil society, faith-based and private sector partners;

(c) Take measures to extend the finance lending schemes that exist for developing countries to middle-income countries hosting large numbers of refugees, bearing in mind the economic and social costs to those countries;

(d) Consider establishing development funding mechanisms for such countries;

(e) Provide assistance to host countries to protect the environment and strengthen infrastructure affected by large movements of refugees;

(f) Increase support for cash-based delivery mechanisms and other innovative means for the efficient provision of humanitarian assistance, where appropriate, while increasing accountability to ensure that humanitarian assistance reaches its beneficiaries.

7. Host States, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other United Nations entities, financial institutions and other relevant partners, would, as appropriate:

(a) Provide prompt, safe and unhindered access to humanitarian assistance for refugees in accordance with existing humanitarian principles;

(b) Deliver assistance, to the extent possible, through appropriate national and local service providers, such as public authorities for health, education, social services and child protection;

(c) Encourage and empower refugees, at the outset of an emergency phase, to establish supportive systems and networks that involve refugees and host communities and are age- and gender-sensitive, with a particular emphasis on the protection and empowerment of women and children and other persons with specific needs;

(d) Support local civil society partners that contribute to humanitarian responses, in recognition of their complementary contribution;

(e) Ensure close cooperation and encourage joint planning, as appropriate, between humanitarian and development actors and other relevant actors.

### **Support for host countries and communities**

8. States, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and relevant partners would:

(a) Implement a joint, impartial and rapid risk and/or impact assessment, in anticipation or after the onset of a large refugee movement, in order to identify and prioritize the assistance required for refugees, national and local authorities, and communities affected by a refugee presence;

(b) Incorporate, where appropriate, the comprehensive refugee response framework in national development planning, in order to strengthen the delivery of essential services and infrastructure for the benefit of host communities and refugees;

(c) Work to provide adequate resources, without prejudice to official development assistance, for national and local government authorities and other service providers in view of the increased needs and pressures on social services. Programmes should benefit refugees and the host country and communities.

## Durable solutions

9. We recognize that millions of refugees around the world at present have no access to timely and durable solutions, the securing of which is one of the principal goals of international protection. The success of the search for solutions depends in large measure on resolute and sustained international cooperation and support.

10. We believe that actions should be taken in pursuit of the following durable solutions: voluntary repatriation, local solutions and resettlement and complementary pathways for admission. These actions should include the elements set out below.

11. We reaffirm the primary goal of bringing about conditions that would help refugees return in safety and dignity to their countries and emphasize the need to tackle the root causes of violence and armed conflict and to achieve necessary political solutions and the peaceful settlement of disputes, as well as to assist in reconstruction efforts. In this context, States of origin/nationality would:

- (a) Acknowledge that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country;
- (b) Respect this right and also respect the obligation to receive back their nationals, which should occur in a safe, dignified and humane manner and with full respect for human rights in accordance with obligations under international law;
- (c) Provide necessary identification and travel documents;
- (d) Facilitate the socioeconomic reintegration of returnees;
- (e) Consider measures to enable the restitution of property.

12. To ensure sustainable return and reintegration, States, United Nations organizations and relevant partners would:

- (a) Recognize that the voluntary nature of repatriation is necessary as long as refugees continue to require international protection, that is, as long as they cannot regain fully the protection of their own country;
- (b) Plan for and support measures to encourage voluntary and informed repatriation, reintegration and reconciliation;
- (c) Support countries of origin/nationality, where appropriate, including through funding for rehabilitation, reconstruction and development, and with the

necessary legal safeguards to enable refugees to access legal, physical and other support mechanisms needed for the restoration of national protection and their reintegration;

(d) Support efforts to foster reconciliation and dialogue, particularly with refugee communities and with the equal participation of women and youth, and to ensure respect for the rule of law at the national and local levels;

(e) Facilitate the participation of refugees, including women, in peace and reconciliation processes, and ensure that the outcomes of such processes duly support their return in safety and dignity;

(f) Ensure that national development planning incorporates the specific needs of returnees and promotes sustainable and inclusive reintegration, as a measure to prevent future displacement.

13. Host States, bearing in mind their capacities and international legal obligations, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, where appropriate, and other United Nations entities, financial institutions and other relevant partners, would:

(a) Provide legal stay to those seeking and in need of international protection as refugees, recognizing that any decision regarding permanent settlement in any form, including possible naturalization, rests with the host country;

(b) Take measures to foster self-reliance by pledging to expand opportunities for refugees to access, as appropriate, education, health care and services, livelihood opportunities and labour markets, without discriminating among refugees and in a manner which also supports host communities;

(c) Take measures to enable refugees, including in particular women and youth, to make the best use of their skills and capacities, recognizing that empowered refugees are better able to contribute to their own and their communities' well-being;

(d) Invest in building human capital, self-reliance and transferable skills as an essential step towards enabling long-term solutions.

14. Third countries would:

(a) Consider making available or expanding, including by encouraging private sector engagement and action as a supplementary measure, resettlement opportunities and complementary pathways for admission of refugees through such means as medical evacuation and humanitarian admission programmes, family reunification and opportunities for skilled migration, labour mobility and education;

(b) Commit to sharing best practices, providing refugees with sufficient information to make informed decisions and safeguarding protection standards;

(c) Consider broadening the criteria for resettlement and humanitarian admission programmes in mass displacement and protracted situations, coupled with, as appropriate, temporary humanitarian evacuation programmes and other forms of admission.

15. States that have not yet established resettlement programmes are encouraged to do so at the earliest opportunity. Those that have already done so are encouraged to consider increasing the size of their programmes. Such programmes should incorporate a non-discriminatory approach and a gender perspective throughout.

16. States aim to provide resettlement places and other legal pathways on a scale that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.

### **The way forward**

17. We commit to implementing this comprehensive refugee response framework.

18. We invite the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to engage with States and consult with all relevant stakeholders over the coming two years, with a view to evaluating the detailed practical application of the comprehensive refugee response framework and assessing the scope for refinement and further development. This process should be informed by practical experience with the implementation of the framework in a range of specific situations. The objective would be to ease pressures on the host countries

involved, to enhance refugee self-reliance, to expand access to third-country solutions and to support conditions in countries of origin for return in safety and dignity.

19. We will work towards the adoption in 2018 of a global compact on refugees, based on the comprehensive refugee response framework and on the outcomes of the process described above. We invite the United Nations High Commissioner for Refugees to include such a proposed global compact on refugees in his annual report to the General Assembly in 2018, for consideration by the Assembly at its seventy-third session in conjunction with its annual resolution on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

## Annex II

### Towards a global compact for safe, orderly and regular migration

#### I. Introduction

1. This year, we will launch a process of intergovernmental negotiations leading to the adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration.

2. The global compact would set out a range of principles, commitments and understandings among Member States regarding international migration in all its dimensions. It would make an important contribution to global governance and enhance coordination on international migration. It would present a framework for comprehensive international cooperation on migrants and human mobility. It would deal with all aspects of international migration, including the humanitarian, developmental, human rights-related and other aspects of migration. It would be guided by the 2030 Agenda for Sustainable Development<sup>68</sup> and the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,<sup>69</sup> and informed by the Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development adopted in October 2013.<sup>70</sup>

#### II. Context

3. We acknowledge the important contribution made by migrants and migration to development in countries of origin, transit and destination, as well as the complex interrelationship between migration and development.

4. We recognize the positive contribution of migrants to sustainable and inclusive development. We also recognize that international migration is a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, which requires coherent and comprehensive responses.

---

68 Resolution 70/1.

69 Resolution 69/313, annex.

70 Resolution 68/4.

5. We will cooperate internationally to ensure safe, orderly and regular migration involving full respect for human rights and the humane treatment of migrants, regardless of migration status. We underline the need to ensure respect for the dignity of migrants and the protection of their rights under applicable international law, including the principle of non-discrimination under international law.

6. We emphasize the multidimensional character of international migration, the importance of international, regional and bilateral cooperation and dialogue in this regard, and the need to protect the human rights of all migrants, regardless of status, particularly at a time when migration flows have increased.

7. We bear in mind that policies and initiatives on the issue of migration should promote holistic approaches that take into account the causes and consequences of the phenomenon. We acknowledge that poverty, underdevelopment, lack of opportunities, poor governance and environmental factors are among the drivers of migration. In turn, pro-poor policies relating to trade, employment and productive investments can stimulate growth and create enormous development potential. We note that international economic imbalances, poverty and environmental degradation, combined with the absence of peace and security and lack of respect for human rights, are all factors affecting international migration.

### III. Content

8. The global compact could include, but would not be limited to, the following elements:

(a) International migration as a multidimensional reality of major relevance for the development of countries of origin, transit and destination, as recognized in the 2030 Agenda for Sustainable Development;

(b) International migration as a potential opportunity for migrants and their families;

(c) The need to address the drivers of migration, including through strengthened efforts in development, poverty eradication and conflict prevention and resolution;

(d) The contribution made by migrants to sustainable development and the complex interrelationship between migration and development;

(e) The facilitation of safe, orderly, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies; this may include the creation and expansion of safe, regular pathways for migration;

(f) The scope for greater international cooperation, with a view to improving migration governance;

(g) The impact of migration on human capital in countries of origin;

(h) Remittances as an important source of private capital and their contribution to development and promotion of faster, cheaper and safer transfers of remittances through legal channels, in both source and recipient countries, including through a reduction in transaction costs;

(i) Effective protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants, including women and children, regardless of their migratory status, and the specific needs of migrants in vulnerable situations;

(j) International cooperation for border control, with full respect for the human rights of migrants;

(k) Combating trafficking in persons, smuggling of migrants and contemporary forms of slavery;

(l) Identifying those who have been trafficked and considering providing assistance, including temporary or permanent residency, and work permits, as appropriate;

(m) Reduction of the incidence and impact of irregular migration;

(n) Addressing the situations of migrants in countries in crisis;

(o) Promotion, as appropriate, of the inclusion of migrants in host societies, access to basic services for migrants and gender-responsive services;

(p) Consideration of policies to regularize the status of migrants;

(q) Protection of labour rights and a safe environment for migrant workers and those in precarious employment, protection of women migrant workers in all sectors and promotion of labour mobility, including circular migration;

- (r) The responsibilities and obligations of migrants towards host countries;
- (s) Return and readmission, and improving cooperation in this regard between countries of origin and destination;
- (t) Harnessing the contribution of diasporas and strengthening links with countries of origin;
- (u) Combating racism, xenophobia, discrimination and intolerance towards all migrants;
- (v) Disaggregated data on international migration;
- (w) Recognition of foreign qualifications, education and skills and cooperation in access to and portability of earned benefits;
- (x) Cooperation at the national, regional and international levels on all aspects of migration.

#### IV. The way forward

9. The global compact would be elaborated through a process of intergovernmental negotiations, for which preparations will begin immediately. The negotiations, which will begin in early 2017, are to culminate in an intergovernmental conference on international migration in 2018 at which the global compact will be presented for adoption.

10. As the Third High-level Dialogue on International Migration and Development is to be held in New York no later than 2019,<sup>71</sup> a role should be envisaged for the High-level Dialogue in the process.

11. The President of the General Assembly is invited to make early arrangements for the appointment of two co-facilitators to lead open, transparent and inclusive consultations with States, with a view to the determination of modalities, a timeline, the possible holding of preparatory conferences and other practicalities relating to the intergovernmental negotiations, including the integration of Geneva-based migration expertise.

12. The Secretary-General is requested to provide appropriate support for the negotiations. We envisage that the Secretariat of the United Nations and the

---

71 See resolution 69/229, para. 32.

International Organization for Migration would jointly service the negotiations, the former providing capacity and support and the latter extending the technical and policy expertise required.

13. We envisage also that the Special Representative of the Secretary-General for International Migration and Development, Mr. Peter Sutherland, would coordinate the contributions to be made to the negotiation process by the Global Forum on Migration and Development and the Global Migration Group. We envisage that the International Labour Organization, the United Nations Office on Drugs and Crime, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Development Programme, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and other entities with significant mandates and expertise related to migration would contribute to the process.

14. Regional consultations in support of the negotiations would be desirable, including through existing consultative processes and mechanisms, where appropriate.

15. Civil society, the private sector, diaspora communities and migrant organizations would be invited to contribute to the process for the preparation of the global compact.









**UNHCR**  
**ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, dedicada à reflexão e sensibilização sobre Migrações, Refúgio e Direitos Humanos e ação junto aos migrantes, refugiadas e refugiados. O IMDH está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações, especialmente com o ACNUR – Agência da ONU para Refugiados e com aproximadamente 60 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que o próprio IMDH articulou. O Instituto tem por missão contribuir no atendimento e integração dos refugiados, refugiadas, migrantes internos e imigrantes, bem como no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Atua na assistência, na ação social e humanitária, na defesa de direitos, na articulação da RedeMiR, bem como na demanda e implementação de políticas públicas, com vistas a promover o respeito à dignidade dos migrantes e refugiados e favorecer sua integração social e cidadã.

O ACNUR – Agência da ONU para Refugiados - foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU, tendo como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas. O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos solicitantes de refúgio e refugiados, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar e receber refúgio em outro país, com a opção de retornar para casa voluntariamente, integrar-se à sociedade local ou ser reassentado em outro país. O ACNUR também tem o mandato de ajudar pessoas apátridas. Em seis décadas, a Agência da ONU para Refugiados já assistiu dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, possui cerca de 11.000 funcionários em aproximadamente 130 países, que trabalham para ajudar mais de 65 milhões de pessoas.