

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de Grado



*"La construcción de la política brasileña en materia de refugiados:
los aportes de la comunidad epistémica brasileña
a la estructura regional de protección a los refugiados (2003-2014)"*

Alumna: Eloísa Ailín Escalante

Legajo: E-0328/1

Directora: Dra. María Gisela Pereyra Doval

Rosario, noviembre de 2018

“(…) la *hospitalidad* significa el derecho de un extranjero de no ser tratado con enemistad a su llegada a territorio foráneo. Éste puede rechazar al extranjero si esto puede suceder sin la ruina de aquel, pero mientras el extranjero esté en su sitio pacíficamente, no puede el otro comportarse hostilmente. No puede apelar a un *derecho del huésped* (para lo que sería necesario un contrato especialmente bondadoso que lo convirtiera en huésped por un cierto tiempo), sino a un *derecho de visita*, que les corresponde a todos los seres humanos, de ofrecerse a la sociedad en virtud del derecho de propiedad común de la superficie de la Tierra, sobre la que los hombres no se pueden extender infinitamente al tratarse de una superficie esférica, teniendo que soportarse finalmente unos a otros, pero no teniendo nadie más derecho de estar en un lugar de la Tierra que cualquier otro”.

“Sobre la paz perpetua” - Immanuel Kant

“Transcurridos más de doscientos años y unas cuantas contiendas bélicas desde entonces, seguimos demorándonos en atender el llamamiento de Kant a la *hospitalidad* (...)”.

“Extraños llamando a la puerta” - Zygmunt Bauman

Índice

Agradecimientos.....Pág. 4

Resumen.....Pág. 5

Acrónimos y siglas.....Pág. 6

Introducción.....Pág. 7

Capítulo I: Antecedentes en el proceso de construcción de la política para los refugiados

1. Contexto interno de Brasil durante el régimen militar (1964-1985).....Pág. 14
2. Primeros pasos en el abordaje regional en materia de refugiados: la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).....Pág. 18
3. Contexto interno de Brasil a partir de la re-democratización (1985).....Pág. 23
4. Vigencia del *espíritu de Cartagena*: la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994).....Pág. 27

Capítulo II: La formación de la *comunidad epistémica* y su rol en el proceso de construcción de la política nacional para los refugiados

1. La *comunidad epistémica* brasileña en formación.....Pág. 30
2. La Ley Nacional de Refugiados y la *institucionalización* de la *comunidad epistémica*.....Pág. 33
3. Elementos distintivos de la *comunidad epistémica* brasileña sobre refugiados.....Pág. 38
4. Aportes del accionar de la *comunidad epistémica* brasileña a nivel nacional.....Pág. 41

Capítulo III: Los aportes de la CE brasileña a la estructura regional de protección a los refugiados

1. La política nacional de protección a los refugiados durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).....	Pág. 46
2. Declaración y Plan de Acción de México (2004).....	Pág. 51
2. a <i>El PRRS en Brasil</i>	Pág. 55
3. La política nacional de protección a los refugiados durante el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).....	Pág. 57
4. Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).....	Pág. 62
Conclusión	Pág. 67
Bibliografía	Pág. 72
Anexo	Pág. 85

Agradecimientos

Lo que sigue a continuación no es más que una obra colectiva que fue delineándose hace ya algunos años con la invaluable guía de *Gisela*, quien me alentó desde los primeros, hasta estos últimos pasos. También con el acompañamiento de *profesoras* y *estudiantes* del Programa de Estudios Argentina-Brasil, con quienes congreso tras congreso aprendí y me interesé cada vez más por tan bello país.

La lista de agradecimientos se extiende por supuesto a mis *amigas*, que son por lejos lo mejor y más duradero que me ha dejado el paso por la facultad. Gracias especialmente al padeciente Club de la Tesina: Marian, Anto, Juli y Vicky.

Y finalmente, pero no por ello menos importante, esta tesina va dedicada a mi *madre*, de quien heredé el interés por las ciencias sociales, por los vulnerables e invisibles, y a mi *padre*, de quién saqué el gusto por la palabra escrita y las ganas de transmitir un mensaje.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de construcción de la política brasileña en materia de refugiados. Para ello se procede, en primer lugar, a describir los antecedentes del proceso de construcción de la política en materia de refugiados en Brasil. En segundo lugar, se analiza la formación de una comunidad epistémica, sus elementos distintivos y su rol en la construcción de la política brasileña para los refugiados. Por último, se recurre al análisis de los aportes de la comunidad epistémica brasileña a la estructura regional de protección a los refugiados.

Se adopta como marco teórico a la visión constructivista de las Relaciones Internacionales de autores como Alexander Wendt (1999), Ted Hopf (1998) y Trine Flockhart (2012). Adicionalmente, se emplea tanto el modelo de juego de doble nivel elaborado por Robert Putnam (1996) y el concepto sobre comunidades epistémicas formulado por Ernst Haas (1992) y Emanuel Adler y Ernst Haas (2009).

Palabras clave

Brasil – Refugiados – Comunidad epistémica

Acrónimos y siglas

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CDH: Comisión de Derechos Humanos

CE: Comunidad epistémica

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIREFCA: Conferencia Internacional sobre Refugiados, Desplazados y Repatriados de Centroamérica

CONARE: Comité Nacional para los Refugiados

CSEM: Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IMDH: Instituto de Migraciones y Derechos Humanos

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MINUSTAH: Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití

NRC: Norwegian Refugee Council

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAB: Plan de Acción de Brasil

PAM: Plan de Acción de México

PNDH: Programa Nacional de Derechos Humanos

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRS: Programa de Reasentamiento Solidario

PRRS: Programa Regional de Reasentamiento Solidario

Introducción

En la actualidad los movimientos migratorios registran un aumento sin precedentes. Según un informe divulgado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) el número de personas que viven fuera de sus países de origen alcanzó los 244 millones en 2015 (ONU, 2016). Ningún continente está exento de este fenómeno: Europa es el continente con mayor cantidad de inmigrantes (CEPAL, 2014), Asia es el lugar de nacimiento de casi la mitad de los migrantes (ONU, 2016) y para el caso de América Latina y el Caribe los números indican que la población inmigrante asciende a 7,6 millones de personas, mientras que 28,5 millones de latinoamericanos y caribeños residen fuera de su país de origen (CEPAL, 2014).

Estas cifras, que revelan datos sobre las migraciones en toda su amplitud, necesitan ser desagregadas teniendo en cuenta las diferentes clasificaciones que surgen al interior del fenómeno. Así, podemos diferenciar entre migraciones internas e internacionales, transitorias o definitivas, forzadas, dirigidas o espontáneas, y finalmente, causadas por motivos económicos, políticos o ecológicos (Micolta León, 2005).

Atendiendo a esta diferenciación, los refugiados se configuran como una categoría específica caracterizada por ser *internacional, transitoria, forzada* y determinada por *motivos políticos y/o ecológicos*. De este modo, a partir de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados consagrada en el año 1951, la condición de refugiado goza de un estatus jurídico específico y cuenta con una definición conceptual precisa, aceptada por la comunidad internacional¹.

Esta terminología obedeció al particular contexto internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, y si bien fue aceptada por todos los países que han firmado y ratificado la Convención, en la década de los ochenta en América Latina surgió un escenario de complejización de la temática como fruto del conflicto centroamericano, por lo que se plantearon posibilidades de una reformulación para el caso regional.

Así, en 1984 en el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América

¹ Según la Convención, el término “refugiado” refiere a aquella persona “[...] que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (ACNUR 1951:1).

Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios” se redactó la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, la cual estableció una ampliación de la definición², marcando un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión de los refugiados a nivel regional. Por un lado, porque contribuyó a superar la crisis de refugiados centroamericanos de esa década, erigiéndose como un referente indiscutido a nivel continental en materia de Derecho de los Refugiados (Ogata, 1994). Por otro lado, porque a partir de este antecedente, cada diez años se fueron realizando una serie de conferencias conmemorativas (la de San José en 1994, luego en Ciudad de México en 2004 y finalmente Brasilia en 2014) que permiten hablar de un largo proceso de concertación regional que ya lleva tres décadas. En las conferencias de México y Brasilia se observaron aspectos diferenciales respecto de sus antecesoras, entre ellas la incorporación de nuevas dinámicas de participación de los diferentes actores involucrados (gubernamentales y no gubernamentales) provenientes de los países de la región, también el objetivo de firmar declaraciones y a la par elaborar planes de acción, el hecho de celebrar reuniones consultivas preparatorias, o bien, plantear nuevos debates acerca de la aparición de otras formas de migración que suscitan replanteos conceptuales, como es el caso de la identificación de los denominados “movimientos migratorios mixtos” (ACNUR, 2017).

Por otra parte, Brasil transitó su propio derrotero doméstico. En principio, el mismo se caracterizó por la puesta en marcha de su redemocratización en 1985 y, además de la firma y ratificación de las Declaraciones recién mencionadas, asistió a la redacción de una nueva Constitución Nacional en 1988. Una década más tarde, en el año 1997 se sancionó la Ley Nacional para los refugiados (Nº 9.474) en donde fue creado el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE). Una de sus principales novedades consistió en el reconocimiento de actores no gubernamentales como integrantes activos de las decisiones tomadas en ese órgano (Andrade y Marcolini, 2002; Leão, 2007; Nogueira y Marques, 2008; Sprandel y Milesi, 2003).

De esta manera, se conformó una estructura tripartita de actores que representa al Estado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales (Leão, 2007) y que en este trabajo será considerada como un antecedente para la posterior conformación de una *comunidad*

² En la Declaración de Cartagena sobre Refugiados se considera como refugiados también a quienes “[...] han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (ACNUR, 1984:3).

epistémica, cuyo accionar fue clave para el derrotero del tratamiento dado a la problemática de los refugiados. Siguiendo a Haas, definimos como comunidad epistémica a “[...] una red de profesionales que posee una reconocida expertise y conocimiento sobre un tema determinado y que reclama autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas vinculadas a ese tema” (Haas, 1992:3).

Ya en el presente siglo, el contexto doméstico brasileño experimentaba nuevas mutaciones debido al ascenso de los sucesivos gobiernos *petistas* a partir del 2003. En consonancia con las *ideas* y las *acciones* de los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, se buscó profundizar y consolidar la cuestión de los derechos humanos, siendo eso plasmado no sólo en el abanico de nuevos programas sociales implementados a nivel doméstico, sino también en la relevancia dada como uno de los múltiples lineamientos de política exterior (Vannuchi, 2013). En este marco se asentaron entonces las iniciativas brasileñas en materia de refugiados en las conferencias de México en 2004 y en la de Brasil en 2014, que en conjunto con la búsqueda de liderazgo en el plano internacional (Soares de Lima y Hirst, 2006), serían los factores que le otorgarían especial preponderancia en la región.

A partir de ello, el problema que surge en esta investigación es el siguiente: ¿Cómo fue el proceso de construcción de la política brasileña en materia de refugiados?

De este interrogante, surge el **objetivo general** de este trabajo: analizar el proceso de construcción de la política brasileña en materia de refugiados.

Seguidamente, se han planteado los siguientes **objetivos específicos**:

- 1) Describir los antecedentes del proceso de construcción de la política en materia de refugiados en Brasil;
- 2) Analizar la formación de una comunidad epistémica, sus elementos distintivos y su rol en la construcción de la política brasileña para los refugiados;
- 3) Analizar los aportes de la comunidad epistémica brasileña a la estructura regional de protección a los refugiados;

Se plantea a manera de **hipótesis** que la política de Brasil respecto a la temática de los refugiados se construyó a través de un *juego de doble nivel*, en donde los intereses de la *comunidad epistémica doméstica* alcanzaron *difusión*, contribuyendo de esta forma a la *estructura* regional de protección a los refugiados.

Para responder a los tres objetivos recién señalados se adopta como marco teórico general a la *visión constructivista* de las Relaciones Internacionales, a partir de autores como Alexander

Wendt (1999), Ted Hopf (1998) y Trine Flockhart (2012). Adicionalmente, se emplea tanto el modelo elaborado por Robert Putnam (1996) denominado *juego de doble nivel*, como el concepto sobre *comunidades epistémicas* formulado por Ernst Haas (1992) y Emanuel Adler y Ernst Haas (2009).

En primer lugar cabe referirse a los núcleos básicos del constructivismo. En esta línea, Flockhart (2012) plantea que la *realidad* es un proyecto en constante construcción y está marcada tanto por *hechos en bruto* (cuya existencia no es discutida, pero sí su significado) como por *hechos sociales*, los cuales son tratados como si fueran reales, existiendo sólo a través del *acuerdo intersubjetivo* y del *conocimiento compartido* reforzado a través de las *prácticas*. Éstos últimos tres conforman los *elementos ideacionales* sin los cuales los elementos materiales no tendrían sentido y no podrían terminar erigiéndose en *estructuras*. Asimismo, otro elemento ideacional considerado en este trabajo refiere al concepto de intereses. Según Wendt (1999) los *intereses* son definidos como creencias sobre cómo cumplir *necesidades*³, siendo éstas diferenciadas en necesidades de tipo material o bien, de identidad. Las identidades son la base de los intereses dado que ellas proporcionan las percepciones sobre el mundo y las autopercepciones sobre el lugar del actor en él⁴.

Seguidamente, Hopf (1998) sostiene que el constructivismo hace hincapié en la *estructura* porque, si bien se concibe la posibilidad de cambios, se asume que los agentes reproducen sus propias coerciones marcando sus propios límites, todo ello a través de sus *prácticas* cotidianas. Flockhart (2012) reconoce que de esta forma ocurre entonces la *mutua constitución* entre agentes y estructura, operacionalizada a través de las *prácticas*. Éstas tienen la capacidad de reproducir los significados intersubjetivos que constituyen a las estructuras y a los agentes por igual, estableciendo rutinas, pero no pueden efectuar cambios; para ello se recurre a la *acción* intencional basada en decisiones que buscan alcanzar un objetivo específico, el cual podría implicar un cambio en el *status quo*.

Si bien se observa una tendencia general hacia la estabilidad en las estructuras, se reconoce la existencia de determinadas coyunturas críticas de *incertidumbre* que generan inconsistencias

³ Teniendo esto en cuenta, los procesos discursivos de deliberación, aprendizaje y negociación, que como veremos más adelante se relacionan con la mesa doméstica (a partir de la comunidad epistémica) y la mesa internacional, serán relevantes para que esas ideas logren atender las necesidades que se proponen (Vitelli, 2014).

⁴ Sin embargo, en esta investigación no se ahonda en elementos identitarios, pues la pregunta no trata sobre cómo surgieron los *intereses* sobre la base de determinadas *identidades*, sino cuáles son aquellos *intereses* y a qué *acciones* dieron lugar.

cognitivas en el agente, por lo cual su entorno ya no tiene sentido para ellos y las reglas y normas ya no logran identificar la conducta apropiada para la situación, pudiendo aparecer así la posibilidad de que nuevas estructuras de conocimiento e identidad sean adoptadas, abriendo paso a determinados cambios políticos intencionales (Flockhart, 2012).

Si entendemos a la *mutua constitución entre agentes y estructura* y a los *elementos ideacionales* que le dan contenido en tanto que *procesos*, podemos dar cuenta del devenir de la historia sobre la política para los refugiados en Brasil (tanto en sus aspectos domésticos como internacionales) y por ello son empleados para responder al **primer objetivo específico**.

Los *procesos* mencionados anteriormente que son definidos por el constructivismo - *mutua constitución de agentes y estructura*, así como los *elementos ideacionales* que le dan contenido - junto con la consideración de contextos históricos específicos marcados por la *incertidumbre*, brindan las herramientas para analizar la formación de una *comunidad epistémica* en Brasil referida a los refugiados. De esta forma se da un nexo entre el **primer** y el **segundo objetivo específico** y se continúan empleando los principales conceptos del constructivismo a lo largo de los objetivos de esta tesina.

El **segundo objetivo específico** considera el concepto de *comunidad epistémica* ya que según Haas (1992) son esta clase de comunidades las encargadas de dar tratamiento a problemas complejos, que requieran de conocimientos técnicos para su resolución. Se distinguen de otros grupos y comunidades domésticas gracias a cuatro elementos que los diferencian: las *creencias causales* y las *creencias normativas*, los *intereses* y los *saberes* son todos ellos compartidos por los miembros de la comunidad.

Asimismo, Adler y Haas (2009) van a presentar una serie de pasos por los cuales los conocimientos producidos al interior de la *comunidad epistémica* se transforman luego en una política específica. Ellos proporcionan las herramientas para explicar cómo las *ideas*, *prácticas* y *acciones* de la política brasileña para los refugiados lograron tener un impacto regional.

El primero de estos pasos es el de *innovación* de las políticas que la comunidad epistémica ayudó a introducir mediante el acotamiento del rango de controversia de un asunto, la definición de los intereses del Estado y la fijación de estándares; en el segundo paso, aquellas ideas novedosas de la comunidad epistémica son objeto de *selección* por parte del poder político, el cual puede coincidir total o parcialmente con la comunidad, generando que ella se

erija como asesora e impulsora de políticas (en caso de que los decisores tengan escasos conocimientos sobre el asunto) o bien como una “aliada” o fuente de legitimación sobre aquellas políticas que lleva a cabo el poder político (Adler y Haas, 2009).

El tercer paso es la *difusión* de las políticas a nivel internacional, buscando producir efectos estructurales de modo que dicha innovación no quede confinada al ámbito doméstico, y logrando, indirectamente, ejercer presión sobre su propio gobierno y los gobiernos de otros países; el cuarto paso es la *persistencia* de políticas, que ocurre por la institucionalización de aquellas ideas innovadoras de la comunidad epistémica que fueron seleccionadas y que se mantienen, precisamente, por el consenso entre los miembros de la comunidad (Adler y Haas, 2009).

Para comprender la relación entre el **segundo** y el **tercer objetivo específico**, se recurre a Putnam (1996), quien afirma que la política nacional y las relaciones internacionales están interrelacionadas, explicando cómo y cuándo se influyen mutuamente estas áreas de interrelación. Para ello plantea el *juego de doble nivel*, según el cual: “(...) en el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales” (Putnam, 1996:79)⁵.

En aquel nivel que Putnam (1996) entiende por *mesa doméstica*, entendemos la ubicación de una *comunidad epistémica* en términos de Haas (1992). Asimismo, Adler y Haas⁶ (2009) sostienen que el *juego doméstico* se refiere al modo en que ciertas ideas entran en el proceso político a través de la participación activa de *comunidades epistémicas domésticas*, y de cómo mediante el proceso político estas ideas ayudan a definir el *interés* nacional, convertido en un *input* conceptual y normativo para el *juego internacional*. En el *juego internacional*, los

⁵ Sin embargo, en este trabajo no será tomada en cuenta su consecuente propuesta de análisis del proceso de ratificación del acuerdo alcanzado en las negociaciones, cuya característica es la descomposición en un primer nivel conformado por los negociadores internacionales - que realizan un acuerdo tentativo - y un segundo nivel en el cual participan diversos grupos nacionales y deciden ratificar o no dicho acuerdo. El motivo de ello radica en que para el caso de las dos conferencias contenidas en el recorte temporal elegido, la particularidad que las caracteriza es la incorporación de representantes de la sociedad civil (y por ende, de la mesa nacional) en diferentes instancias de participación durante la realización y la ratificación de las mismas (ACNUR, 2005; ACNUR, 2015).

⁶ La similar consideración de estos autores con el modelo analítico de Putnam (1996), revela la interconexión entre el segundo y el tercer objetivo específico.

gobiernos no sólo actúan considerando el frente doméstico, sino que también lo hacen por la necesidad de solucionar problemas internacionales.

Por otra parte, en este trabajo inscripto dentro de la perspectiva *cualitativa*, las técnicas de recolección de información fueron principalmente bibliográficas, abarcando tanto fuentes directas - discursos y documentos de organismos oficiales - como indirectas - revistas especializadas y publicaciones de divulgación masiva -.

Se efectuó un *estudio longitudinal*, en donde el recorte temporal elegido corresponde al período del primer y segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y al primer mandato de Dilma Rousseff. El caso elegido obedece a que el país en el período seleccionado ha mostrado, a nivel interno, un mayor interés por cuestiones sociales y ha cobrado, a nivel externo, un mayor protagonismo en el escenario regional.

Finalmente, la estructura de la tesina se compone de tres capítulos, relacionados cada uno de ellos a los tres objetivos específicos señalados: el primero consiste en el desarrollo del problema de estudio a través de la evolución histórica de las *ideas, prácticas y acciones* de Brasil en su plano doméstico, como a través de la realización de las conferencias regionales sobre refugiados realizadas en Cartagena, en el año 1984 y en San José, en 1994. El segundo capítulo se aboca al análisis del surgimiento de una *comunidad epistémica* doméstica y su involucramiento en el paso desde una *práctica incipiente* hacia la construcción de una *política sobre refugiados en Brasil*. El tercero por su parte, trata sobre las *ideas, prácticas y acciones* de Brasil en materia de refugiados durante los gobiernos *petistas*, en paralelo a los aportes del país en las conferencias regionales sobre refugiados de Ciudad de México en 2004 y Brasilia en 2014.

Capítulo I

Antecedentes en el proceso de construcción de la política para los refugiados

El presente capítulo se estructura en base a un recorrido histórico que distingue por un lado, lo ocurrido a nivel doméstico en Brasil bajo los contextos de régimen militar y posterior retorno a la democracia, y por otro, lo desarrollado a nivel regional en las dos primeras conferencias en materia de refugiados. Ambos niveles, si bien analíticamente separados, forman parte de un mismo proceso, el cual es interpretado a partir de la noción de *mutua constitución agentes-estructura*, así como también de los conceptos de *ideas*, *prácticas* y *acciones* del constructivismo.

1. Contexto interno de Brasil durante el régimen militar (1964-1985)

La problemática de los refugiados emergió en Brasil durante el período de la dictadura militar. Ésta se manifestó en dos sentidos, por un lado, debido a las *prácticas autoritarias* se generaban desde el país desplazamientos forzados de personas hacia otros países vecinos, y por otro lado, se desarrollaba en Brasil una *práctica incipiente* de recepción a los refugiados llevada a cabo a partir de una estructura jurídica internacional y un conjunto de instituciones no gubernamentales dedicadas a la protección de los refugiados.

En primer lugar, el período dictatorial en el Cono Sur comenzó con el golpe de Estado en Brasil en 1964 y luego se extendió a los países vecinos - Chile, Uruguay y Argentina - en la década de los setenta. Estos regímenes militares implementaron un conjunto de *prácticas autoritarias* tales como persecuciones, torturas y desapariciones para cumplir con el objetivo de erradicar los movimientos de oposición. Para escapar de ello, hombres y mujeres recurrían al exilio forzado, generando desplazamientos mayoritariamente intrarregionales, pero también extrarregionales (Arns, 2010; Milesi, 2003).

En América Latina primaba una tradición de *asilo político* que en algunos casos no se superponía con la concesión del estatuto de *refugiado*, reservado sólo a las personas provenientes de Europa debido a la cláusula de exclusión geográfica de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En otros países sin embargo regía el Protocolo de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, por lo cual no había restricción geográfica alguna respecto de los países de origen de los solicitantes de *refugio* y por ello parecía solaparse con la institución de *asilo político*. La distinción en esto último recaía entonces en el número, reservándose la concesión del estatuto de refugiado a las grandes afluencias de personas y la de asilo político a unos pocos casos excepcionales (Franco, 2004). Brasil no fue ajeno a esta tendencia y desde su territorio expulsaba población a la par que, fundamentalmente desde países vecinos, se recibían solicitudes de protección en su territorio. Primeramente las personas eran admitidas de manera temporal (a través de un visado de turistas) hasta que otros países los aceptaran como *refugiados* vía reasentamiento⁷, pues las creencias de los funcionarios públicos de esa época tenían que ver con el temor de que los extranjeros fomentaran los ideales revolucionarios y la sedición en suelo brasileño (Milesi y De Andrade, 2010).

Las motivaciones de esta negativa a conceder el estatuto de refugiado eran políticas, más las fundamentaciones eran jurídicas, pues los funcionarios se amparaban en la reserva geográfica y temporal contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁸ (Bertino Moreira, 2010; Franco y Santistevan de Noriega, 2004). Pese a haber sido eliminada por el Protocolo de 1967, Brasil adhirió a él manteniendo la cláusula de reserva geográfica⁹ (Franco y Santistevan de Noriega, 2004; Milesi y De Andrade 2010).

Empero, la falta de iniciativa gubernamental era saldada por las *acciones* provenientes de diversos sectores de la sociedad civil, ya que desde mediados de los setenta la Arquidiócesis de Río de Janeiro venía llevando a cabo un trabajo pionero de asistencia a refugiados que llegaban a esa ciudad. Como primera medida se decidió instalar un servicio permanente de ayuda a refugiados, ofreciendo un refugio temporal para luego, con el apoyo de ACNUR, encontrar un tercer país de reasentamiento que pudiese protegerlos. Luego, Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro asumió esa tarea en nombre de la Arquidiócesis, dando origen al primer trabajo sistematizado de atendimento a los refugiados en el país (Teles Ferreira Barreto, 2010).

⁷ El *reasentamiento* consiste en la reubicación de los refugiados hacia un tercer país. En este particular contexto, los reasentamientos se dirigieron hacia países europeos o bien otros países desarrollados tales como Canadá, Australia y Nueva Zelanda (Andrade y Marcolini, 2002).

⁸ La ratificación por parte de Brasil fue en 1960 (Andrade y Marcolini, 2002).

⁹ La adhesión de Brasil se realizó en 1972 (Andrade y Marcolini, 2002).

Esta *práctica* se veía acompañada y complementada entonces por el accionar del ACNUR, quien contaba con una oficina en territorio brasileño desde 1977, la cual estaba vinculada a la Oficina Regional para el Sur de América Latina con sede en Buenos Aires. Sin embargo, sería recién en 1982 cuando la oficina de Río de Janeiro fuera reconocida de manera oficial por el gobierno brasileño (Milesi y De Andrade, 2010; Sprandel y Milesi, 2003).

Este cambio de enfoque se dio en el marco de los gobiernos de Ernesto Geisel (1974-1979) y João Baptista Figueiredo (1979-1985), es decir quienes impulsaron y continuaron una primera tentativa de liberalización del régimen militar. Como consecuencia de ello, se generó el escenario propicio para que algunos movimientos sociales (tales como la Iglesia Católica, los nuevos partidos políticos y el nuevo sindicalismo) comenzaran a plantear sus reivindicaciones y dieran paso a la creciente participación de la sociedad civil en asuntos políticos generales (Fausto, 2001; Murilho Carvalho, 1995; O'Donnell, 1997).

Otras dos medidas fueron parte de este proceso, la primera, cuando en 1979 Figueiredo concedió la amnistía que posibilitó el retorno de los refugiados políticos brasileños al mismo tiempo que, en carácter excepcional, 150 vietnamitas y decenas de cubanos fueron asistidos por la Comisión de Justicia y Paz y por Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Bertino Moreira, 2010). La segunda cuando, a partir de 1984, las autoridades nacionales dejaron de imponer límites al período de tiempo en el que los refugiados no europeos podían permanecer en Brasil, iniciándose una nueva *práctica*, mediante la cual quienes buscaban protección en el país, recibían documentos expedidos por ACNUR y respaldados por el Departamento de Policía Federal. De esta forma, las autoridades brasileñas consideraban que los refugiados serían responsabilidad del ACNUR y no ya del gobierno (Andrade y Marcolini, 2002).

La literatura especializada define a la política brasileña de refugiados de esta etapa como una de carácter *relativo* y *restringido* (Milesi y De Andrade, 2010; Pestanha Barbosa y Sagrado da Hora, 2007). En primer lugar, se considera *relativa* porque el posicionamiento brasileño se presentó contradictorio, de un lado mostrándose comprometido con la problemática de los refugiados (razón por la cual fue escogido para formar parte del Comité Consultivo y luego del Comité Ejecutivo del ACNUR, así como también contaba con una Oficina en su territorio de mismo organismo internacional) pero por otro lado dejando de acoger a un gran contingente de refugiados latinoamericanos durante un período crítico de regímenes militares y conflictos armados en la región (Pestanha Barbosa y Sagrado da Hora, 2007). Es así que también se trataba de una política *restringida*, extendiendo el reconocimiento de refugiados

solamente a los ciudadanos europeos, debido a la aplicación de la reserva geográfica y al propio régimen dictatorial vigente (Milesi y De Andrade, 2010).

En este trabajo, si bien se acuerda con esta caracterización, definiremos a la política de recepción a los refugiados surgida en la década de los setenta como una *práctica incipiente* llevada a cabo a partir de una estructura jurídica internacional y un conjunto de actores institucionales no gubernamentales dedicados a la protección de los refugiados (ver **Cuadro 1**). Fueron estos últimos quienes emprendieron las *acciones* para llevar adelante la recepción a los refugiados y luego, sólo secundariamente se sumaron los actores estatales, aunque de manera ambigua, a validar y aportar a una *práctica* preexistente.

CUADRO 1 - Práctica incipiente de protección a los refugiados

Estructurada por:	Ejecutada por:
<p><u>Marco jurídico internacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Convención sobre el estatuto de los Refugiados (1951)</i> ● <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)</i> 	<p><u>Organizaciones internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Oficina de ACNUR en Brasilia (1977)</i> ● <i>Oficina de ACNUR en Río de Janeiro (1982)</i> <p><u>Organizaciones de la sociedad civil</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Arquidiócesis Río de Janeiro</i> ● <i>Cáritas Arquidiocesana Río de Janeiro y de São Paulo</i>

FUENTE: Elaboración propia.

Como se mencionó anteriormente, las *prácticas* reproducen y exponen los *significados intersubjetivos* que constituyen de manera *mutua* a la *estructura* y los *agentes* (Flockhart, 2012). Así, el ideal democrático, en tanto que *significado intersubjetivo* de los agentes, comenzaba a permear en la estructura social durante la fase final del régimen militar brasileño y su transición a la democracia, configurando un escenario para el posterior desarrollo de esta *práctica incipiente*. Asimismo, en el plano regional surgirían los primeros

consensos frente a un contexto que reclamaba algunos cambios en las *prácticas* de protección a refugiados hasta el momento conocidas.

2. Primeros pasos en el abordaje regional en materia de refugiados: la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Desde la década de los cincuenta hasta mediados de los ochenta, en la región existían dos conjuntos de regulaciones referidas a la protección de las personas perseguidas o que habían huido de sus países de origen; por un lado la vigente para el plano internacional y referida a los refugiados, materializada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo; por otro lado, la que regía en América Latina referente a las dos vertientes del asilo, a partir de las Convenciones sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial, ambas firmadas en 1954¹⁰ (San Juan, 2004).

En esta línea, la discusión en la literatura académica al respecto del denominado *dualismo asilo-refugio* abarca dos posiciones: primeramente quienes consideran que constituyen dos instituciones jurídicas diferenciadas (Derecho Internacional de Refugiados *versus* asilo latinoamericano, de tipo territorial y diplomático) y en segundo lugar quienes proponen borrar la distinción entre uno y otro, para enfocarse en el elemento en común de ambas, el cual es la protección de los individuos que los solicitan (Franco, 2004).

Este panorama se verá aún más complejizado a partir de la elaboración de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, pues ésta le otorga un tinte regional a una institución que se presentaba como internacional. A partir de allí, surgirá una novedosa *estructura regional* relativa a los refugiados, que vendrá a complementarse con la ya existente a nivel internacional y que se diferencia cualitativamente de aquella referida al asilo territorial y diplomático.

En la década de los ochenta, signado por el conflicto centroamericano, se produjeron afluencias masivas de refugiados que, a diferencia de los desplazamientos de población durante dictaduras del Cono Sur, ya no tenían en la definición de refugiado de la Convención

¹⁰ Es pertinente aclarar que, previamente, entre algunos países de la región se habían firmado una serie de instrumentos referidos al asilo, siendo ellos el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo en 1889, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928 y la Convención sobre Asilo Político de 1933, los cuales en conjunto con las mencionadas Convenciones de 1954 conforman el sistema latinoamericano de asilo (Trucco, s/f).

de 1951 y su Protocolo un cuerpo normativo adecuado para su tratamiento jurídico y asistencial. Esto llevó a los gobiernos y estudiosos latinoamericanos replantearse la manera de afrontar estos fenómenos desde una estructura diferente¹¹ (Franco, 2004).

Contando más de dos millones de personas desarraigadas a causa de las encarnizadas guerras civiles que se libraron en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el conflicto centroamericano y sus consecuencias fueron las principales preocupaciones de la comunidad internacional, sobre todo al advertirse la dificultad de encontrar soluciones a mediano y largo término (Franco y Santistevan de Noriega, 2004). En función de ello, se observó una crisis en la institución del refugio delineada internacionalmente (Bertino Moreira, 2010) y así hallamos el primer escenario de *incertidumbre*, el cual abrió paso a una serie de *cambios* en el tratamiento de la problemática de los refugiados.

En este panorama se convocó a la Conferencia de Cartagena de Indias reunido en esa histórica ciudad, en noviembre de 1984. Oficialmente denominada “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios” en ella participaron un grupo de expertos gubernamentales y académicos provenientes de seis países centroamericanos (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica) y de los países que conformaban el grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) quienes en conjunto con ACNUR, la Universidad de Cartagena de Indias, el Centro Regional para Estudios del Tercer Mundo y con el auspicio del gobierno de Colombia, apoyaron la realización del simposio (Murillo González, 2004).

La década del ochenta registraba asimismo un creciente activismo de la sociedad civil en la protección de los Derechos Humanos mediante la concertación y el diálogo con sus gobiernos nacionales y con el patrocinio de organizaciones internacionales (Franco y Santistevan de Noriega, 2004). Su actividad fortaleció significativamente la necesidad de avanzar en la expedición de un nuevo marco normativo para la protección de los refugiados en situación de afluencia masiva. Sin embargo, como se planteará a continuación, de la Declaración se desprende que los destinatarios principales son los Estados participantes del coloquio y su relación con otros organismos internacionales, tales como el ACNUR, la Comisión

¹¹ En un plano extrarregional, similares consideraciones habían llevado años atrás a los gobiernos del continente africano a adoptar la Convención de 1969, en el seno de la Organización de la Unidad Africana. Aunque el concepto de refugiado recogido en este instrumento no es idéntico a la posterior definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, pues regula los aspectos específicos de los refugiados africanos, constituye un precedente fundamental que inspiró a los participantes del coloquio (Franco, 2004).

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), habiendo sólo una sucinta mención a las organizaciones de la sociedad civil - entre ellas Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales - las cuales estaban supeditadas a la coordinación con los gobiernos y el ACNUR.

El evento culminó con un documento denominado Declaración de Cartagena sobre Refugiados¹² y conformado por 4 partes: los considerandos, los criterios retomados del Acta de Paz de Contadora, las conclusiones y las recomendaciones. De la primera parte se destaca la mención a la coordinación del sistema universal con los sistemas regionales y nacionales, subrayando la especial importancia de la labor de ACNUR, la CIDH y el Grupo Contadora. De los criterios transcritos del Acta de Contadora y de las conclusiones, es decir de la segunda y tercera parte, se desprenden las principales ideas innovadoras que la cuarta parte, sobre las recomendaciones, plantea tener en consideración para esta materia (ACNUR, 1984). La Declaración de Cartagena retoma los criterios del Acta de Contadora, que por un lado, exhortan a los gobiernos firmantes a la aplicación o adhesión a las disposiciones de la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como también, a la capacitación de sus funcionarios gubernamentales para poder actuar en coordinación con otros Estados a partir de mecanismos de consulta con el ACNUR y con el resto de la comunidad internacional. Por otro lado, los criterios aluden a las *prácticas* enfocadas en aumentar la calidad de la protección, las cuales pueden estar relacionadas a la integración local (a través de la creación de programas de salud, educación, trabajo y seguridad) a su repatriación voluntaria o bien, a su reasentamiento.

Podemos identificar aquí que los criterios del Acta de Contadora retomados en la Declaración son parte de un cuerpo de *ideas* y *prácticas* que ya venían aplicándose y que se consideraban aún válidas para aplicarse en este nuevo contexto. Sin embargo, en la sección destinada a las conclusiones es donde se encuentran las principales innovaciones y donde radica la importancia que se le ha dado posteriormente a la Declaración.

¹² Sus antecedentes fueron la Declaración de Contadora, Panamá (1983), el Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado (1983), el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1982), Conclusiones y recomendaciones del Coloquio sobre el asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina, en Tlatelolco-México (1981) y el Anteproyecto de la Convención Interamericana sobre Refugiados que incluye el Proyecto de Informe, el Texto del anteproyecto y el Acta Final de 1966 (ACNUR, 2017b; Murillo González, 2004).

Así, el aporte más significativo fue la inclusión de otros motivos que dan lugar al reconocimiento como refugiado, los cuales tienen como consecuencia el aumento de las posibilidades de una persona de ser reconocida como tal (Murillo González, 2009). Además de considerar los causales de la Convención de 1951 y su Protocolo, se considera también como refugiados a “aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984:3).

A partir de esta definición, una evaluación de una solicitud de refugio no se basará exclusivamente en el fundado temor de persecución en tanto que factor subjetivo, sino también de una situación objetiva del país de origen a fin de verificar si existe una realidad de violación de Derechos Humanos grave y generalizada (Jubilut y Madureira, 2014).

Si bien la *idea* ya había sido planteada por la definición ampliada de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (1969) y por la doctrina de la CIDH, considerando el contexto de crisis en Centroamérica el documento propone la adopción de un nuevo tipo de *práctica* de protección a los refugiados tanto regionales como extrarregionales, sin las restricciones geográficas que otrora se habían impuesto en el enfoque tradicional (Jubilut y Madureira, 2014; Murillo González, 2004).

En esta misma línea, la Declaración enmarca la temática en aquella cuestión más amplia referida a los Derechos Humanos, tanto al recomendar la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, como a la utilidad de los órganos de supervisión del sistema interamericano (Murillo González, 2004). Si bien para esta década no estaba planteado explícitamente como tal¹³, la Declaración ofrece elementos capaces de reconocer la complementariedad existente entre las tres ramas de la protección internacional de la persona humana: el Derecho Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados, tanto normativa como interpretativa y operativamente, superando así el enfoque tradicional del Sistema de las Convenciones de Asilo Latinoamericanas, de carácter esencialmente interestatal y de naturaleza discrecional (CONARE, 2007; Franco y Santistevan de Noriega, 2004).

¹³ Esta triple convergencia es un planteo presentado explícitamente en el Coloquio de San José de Refugiados y Personas Desplazadas, evento celebrado en 1994 que será detallado en el cuarto apartado del presente capítulo.

Aunque la Declaración no posee carácter vinculante, por no haber pasado por un procedimiento formal de firmas y ratificaciones, su legitimidad en tanto que *opinio iuris* resultó indiscutible, además de la plena validez y naturaleza vinculante proveniente de la costumbre internacional o de otros tratados citados en las conclusiones de la Declaración¹⁴ (Cançado Trindade, 1995).

Cartagena ostenta además, una doble contribución, ya que aportó a la doctrina de la protección internacional de los refugiados en el resto del mundo, a la par que ha extendido sus efectos en la legislación interna de los Estados latinoamericanos y/o en la práctica por éstos desarrollada (Franco y Santistevan de Noriega, 2004). De esta forma, los factores *ideacionales* se materializaron, pues al menos 15 Estados de la región¹⁵ incorporaron en sus legislaciones internas la definición ampliada de refugiados, ya sea de manera íntegra o con algunas modificaciones (Franco y Santistevan de Noriega, 2004; Jubilit y Madureira, 2014). Finalmente, a partir de la Declaración se inició un *proceso* denominado *espíritu de Cartagena*, el cual abarcaba una serie de materias propias de todo el ciclo de desplazamiento forzado, desde el ingreso, el tratamiento de solicitantes de asilo y refugiados, así como la búsqueda de soluciones duraderas (ACNUR, 2017c; CONARE, 2007; Franco y Santistevan de Noriega, 2004; Jubilit y Madureira, 2014; Murillo González, 2004). El mismo fue capaz de tener influencia a través del tiempo, al prever mecanismos de evaluación periódica que funcionaron como foros de debate para la creación de soluciones innovadoras. Así, se estableció una *práctica* de reuniones periódicas, realizadas cada diez años, denominadas procesos revisionales de la Declaración de Cartagena (Jubilit y Madureira, 2014).

En resumen, surge una *estructura regional* (ver **Cuadro 2**) destinada a la problemática de los refugiados que amplía y complementa a la ya existente a nivel internacional y que difiere de aquella destinada al *asilo*. Con ella se resignifica el concepto de refugiado a partir de la ampliación de los causales que fundamentan la concesión de refugio, con el fin de responder al contexto de *incertidumbre* en el cual los mecanismos existentes ya no podían enfrentar a las afluencias masivas de refugiados.

¹⁴ Entre ellos, además de los ya mencionados Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, podemos citar a la Convención de la Organización para la Unidad Africana, la doctrina de la CIDH y a la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹⁵ Son los casos de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay - aunque Perú la retiró de su ordenamiento recientemente - y Uruguay (ACNUR, 2017c).

Por otro lado, a partir del elemento *ideacional* que configura el denominado *espíritu de Cartagena*, se resume en cierta medida todos los aportes e implicancias de la Declaración, se contribuye a perpetuar el proceso de debate y actualización de la *práctica* de protección a los refugiados en la región, así como también, a pesar de su carácter no vinculante, se la incorpora en instrumentos jurídicos de índole internacional y nacional, tales como la doctrina y las leyes internas de cada país, volviendo obligatoria de esta forma su cumplimiento.

CUADRO 2 - Conferencia de Cartagena (1984)

Contexto histórico	Conflicto centroamericano de los ochenta.
Participantes	Invitados de honor, Presidentes y Secretariado del Coloquio, delegados gubernamentales, expertos, funcionarios de ACNUR y PNUD (Ver Anexo pág. 84).
Tema	Refugiados.
Resultado	Declaración de Cartagena sobre Refugiados.
Aportes	Ampliación de la definición de refugiado; <i>espíritu de Cartagena</i> .

FUENTE: Elaboración propia.

Los cambios experimentados mediados de los ochenta no ocurrirían sólo en el escenario regional, pues también a nivel doméstico el fin del autoritarismo en Brasil daría espacio a renovados abordajes en la política para los refugiados, esta vez planteados desde una perspectiva democrática.

3. Contexto interno de Brasil a partir de la re-democratización (1985)

La apertura lenta y gradual que precedió al fin del régimen militar posibilitó el pasaje hacia el Estado de Derecho, mientras que la presencia de nuevos actores sociales y políticos (renovación de los sindicatos, movimientos populares, asociaciones y organizaciones de derechos humanos, nuevos partidos, las comunidades eclesíásticas de base, entre otras)

presionaron para que la sociedad brasileña superase el llamado “resabio autoritario” (Milesi y De Andrade, 2010).

Así, en el plano interno, Brasil recorría un camino de reestructuración política con el establecimiento de nuevas instituciones y la elaboración de la Constitución de 1988, correctamente denominada “Constitución democrática” (Milesi y De Andrade, 2010). En línea con el *espíritu de Cartagena*, el texto incorporó como principios que rigen a sus Relaciones Internacionales a la prevalencia de los derechos humanos y la concesión de asilo político¹⁶ (Bertino Moreira, 2010).

El período de redemocratización marcó una nueva fase en la política brasileña para refugiados, recuperando el compromiso con el tema así como su tradición humanitaria (Bertino Moreira, 2010). En este sentido, como rasgo de continuidad se prosiguió con aquella *práctica incipiente* llevada a cabo principalmente por actores de la sociedad civil, pero también, tanto la estructura como los mecanismos de ejecución fueron sufriendo algunas modificaciones que originaron un *cambio* cualitativo en la política de refugiados.

Brasil mantenía la reserva geográfica de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, lo cual significaba que solamente ciudadanos europeos podían obtener refugio en el país. No obstante ello surgieron ingeniosas alternativas jurídicas de carácter humanitario, destinadas a brindar protección internacional a los no europeos por lo que en 1986, 50 familias de fe Bahá'í - oriundas de Irán - pudieron vivir legalmente en Brasil (Bertino Moreira, 2010).

Sin embargo, en el año 1989, mediante el Decreto N° 98.602, se revocó la cláusula de reserva geográfica asumiendo integralmente todo el contenido de la Convención de 1951. Asimismo en ese año la oficina de ACNUR en Río de Janeiro se trasladó a Brasilia, la nueva capital de la República en donde se ubicaban todos los órganos federales involucrados en la materia (CONARE, 2007; Andrade y Marcolini, 2002; Milesi y De Andrade, 2010). Resulta interesante resaltar que el gobierno promovió esas medidas estimulado por consideraciones humanitarias, dado que el número de refugiados en el territorio nacional era de apenas unos 200 y no constituía un problema en la sociedad (Andrade y Marcolini, 2002).

Pero debido al doble carácter de la política para los refugiados, que combina elementos de política doméstica con política externa, además de considerar factores tales como la seguridad nacional y la capacidad socio-económica de absorción, se debe tener en cuenta a los

¹⁶ Si bien la norma alude al *asilo político*, éste debe ser entendido como el derecho de un Estado de conceder tal protección y por lo tanto no debe ser considerado en sentido estricto (Mello, 2000).

régimenes internacionales (Bertino Moreira, 2010; Meyers, 2000; Hollifield, 2000; Jacobsen, 1996). En este sentido, la política externa de Sarney (1985-1989) innovó al contemplar los derechos humanos y especialmente al adherir al régimen internacional diseñado por la ONU, plasmado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ así como en la Declaración y Plan de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en 1993 (Bertino Moreira, 2010).

Para un país como Brasil que había pasado por un largo ciclo de autoritarismo, las nuevas instituciones democráticas debían ir acompañadas de un compromiso mayor con el respeto a los derechos que habían sido sistemáticamente vulnerados en las décadas anteriores, sobre todo en lo referido a los derechos civiles y políticos. Asimismo, nuevos componentes domésticos aliados a factores políticos externos propiciaron el posicionamiento favorable al tema de refugiados. Eso se debió no sólo a los intereses defendidos por el nuevo gobierno sino también a las instituciones religiosas que tuvieron una actuación importante en la fase de transición del régimen militar (Bertino Moreira, 2010).

Para mediados de los noventa el número de refugiados acogidos había dado un salto significativo pues por un lado, con la reanudación de la guerra civil en Angola en 1992, cerca de 1200 angoleños huyeron para Brasil - el único país que les concedía visado de turistas¹⁸ - y solicitaron la condición de refugiados. La mayoría de ellos no escapaba de persecuciones individuales sino de la guerra civil y la violencia generalizada, por lo cual se adecuaban a la definición ampliada de refugiados provista por la Declaración de Cartagena. Por otro lado, la aplicación de esta definición también se aplicó en el caso de unos 200 solicitantes de refugio provenientes de Liberia, país que se encontraba en guerra desde fines de 1989 (Andrade y Marcolini, 2002).

Para atender a este creciente número de casos, en 1994 se estableció formalmente el Centro de Acogida para los Refugiados en la sede de Cáritas en São Paulo, cuyo objetivos fueron la protección, asistencia social e integración local tanto de refugiados como de solicitantes de refugio (Bertino Moreira, 2010).

¹⁷ Ambos firmados en 1966 pero a los que Brasil adhirió recién en 1992 (ONU, 2018).

¹⁸ De esta forma, aún indirectamente, las oficinas consulares de Brasil también se encargaron de llevar adelante la política para los refugiados.

Así, afirmamos que con la redemocratización surge el escenario propicio para configurar una política hacia los refugiados más amplia, pues se hace manifiesta una voluntad política para defender los Derechos Humanos, que como parte de los nuevos *ideales*, son acompañadas por el impulso de la *estructuración regional* posterior a Cartagena (Bertino Moreira, 2010).

De todas formas, continuaba siendo una *práctica incipiente*, sustentada por un conjunto más amplio de instrumentos jurídicos y ejecutada por algunos nuevos actores (ver **Cuadro 3**). No se llevaron a cabo *acciones* significativas, sino que persisten las mismas *prácticas*, pero lo relevante es que ellas están en consonancia con el *espíritu de Cartagena* debido a la definición ampliada que determinaba la concesión de refugio, así como también al enfoque integral desde el cual eran abordadas.

**CUADRO 3 - Práctica incipiente de protección a los refugiados
(post- redemocratización)**

Estructurada por:	Ejecutada por:
<p><u>Marco jurídico internacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Convención sobre el estatuto de los Refugiados (1951)</i> ● <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992)</i> ● <i>Declaración y Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos (1993)</i> 	<p><u>Organizaciones internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Oficina de ACNUR en Río de Janeiro (desde 1982)</i> ● <i>Oficina de ACNUR en Brasilia (desde 1989)</i> <p><u>Organizaciones de la sociedad civil</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Centro de Acogida para los Refugiados (1994)</i> <p><u>Organismos gubernamentales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Consulados</i>
<p><u>Marco jurídico regional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Declaración de Cartagena sobre</i> 	

<i>Refugiados (1984)</i>	
<u>Marco jurídico nacional</u> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Constitución Nacional (1988)</i> ● <i>Decreto 98.602 (1989)</i> 	

FUENTE: Elaboración propia.

4. Vigencia del espíritu de Cartagena: la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994)

Con motivo del décimo aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena, del 5 al 7 de diciembre de 1994 se celebró el Coloquio de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, convocado por el ACNUR, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y bajo los auspicios del Gobierno de Costa Rica. En él participaron un conjunto muy variado de funcionarios gubernamentales y de organizaciones internacionales, expertos, moderadores, observadores y otros invitados especiales provenientes de todo el continente americano e inclusive de países que no habían participado previamente del proceso de Cartagena, por lo que se caracterizó por mayor grado de representatividad que su antecesora (Ogata, 1995).

El Coloquio del cual resultó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas tuvo como problemática principal al *desplazamiento interno* junto a los *flujos migratorios irregulares* en mayor medida que los flujos masivos de *refugiados* (Jubilut y Madureira, 2014). También fue un paso adelante haciendo hincapié en la prevención y en la búsqueda de soluciones integrales para los refugiados y desplazados en la región (Ogata, 1995).

Ello se debía a que en los noventa el contexto regional estaba marcado por una crisis más difusa y ambigua, en donde se deterioraban las condiciones socioeconómicas de amplios segmentos de la población a pesar de los avances en el proceso de redemocratización en varios países del continente (Cançado Trindade, 1995). Por otra parte, la Declaración de San José se dio bajo el impacto positivo de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, pues en ella se reconocía que la violación de los Derechos Humanos era una de las causas de los desplazamientos y que, por lo tanto, la protección de tales derechos y el

fortalecimiento del sistema democrático constituían la mejor medida tanto para alcanzar soluciones duraderas, así como para prevenir las graves crisis humanitarias (Cançado Trindade, 2004).

Un aporte significativo del Coloquio fue el estudio sistemático de la triple convergencia¹⁹ entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, los cuales forman un *corpus juris* destinado a la protección del individuo. Así, los principios y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos benefician también a los refugiados, repatriados y a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. Por su parte, el Derecho Internacional Humanitario suministra una orientación importante en la protección de toda persona en caso de conflictos armados internacionales o no internacionales.

Finalmente, la Declaración de San José amplió el abordaje de la temática de refugiados y desplazados internos al considerar cuestiones tales como el enfoque de género, las comunidades indígenas, la problemática de la pobreza extrema y la necesidad de ejecutar programas de desarrollo humano sostenible. Este conjunto de *ideas* contribuyen a un enfoque integral y cualitativamente diferente que el propuesto por su antecesora la Declaración de Cartagena (Almeida, 2001).

En resumidas cuentas, a partir de un contexto menos crítico en términos de flujos de refugiados, pero marcado por cambios cualitativos en cuanto a democratización e importancia de los derechos humanos, las particularidades de esta conferencia radicaban en las nuevas *ideas* debatidas, a partir de las innovaciones temáticas introducidas, aunque sin llegar a plantear cursos de *acción* novedosos (ver **Cuadro 4**). La *estructura regional* heredada de Cartagena se mantiene, de allí que lo importante sea la continuidad de las *prácticas* previamente planteadas que demuestran la vigencia de su *espíritu*.

CUADRO 4 - Conferencia de San José (1994)

Contexto histórico

Procesos de redemocratización y a la par de deterioro de las

¹⁹ Si bien entre estas tres ramas no se presenta una uniformidad sustantiva ni procesal (debido a los orígenes diversos) sí se admite una interacción, convergencia y complementariedad normativa seguida de una diferencia en los medios de implementación, supervisión y control (CIREFCA, 1989).

	condiciones socioeconómicas.
Participantes	Invitados de honor, Presidencia y Secretaría del Coloquio, delegados gubernamentales, expertos y moderadores, observadores, invitados especiales, funcionarios de ACNUR y del IIDH, personal de apoyo (Ver Anexo pág. 87).
Tema	Refugiados y desplazados internos.
Resultado	Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas.
Aportes	Triple convergencia entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario; enfoque integral de la protección.

FUENTE: Elaboración propia.

Considerando especialmente el cambiante contexto sociopolítico de las décadas de los setenta, ochenta y noventa, pudimos observar cómo se fueron construyendo las *estructuras* tanto regional como nacional de la protección a los refugiados. A partir de la idea de *mutua constitución entre agentes y estructura*, pudimos captar cómo los diversos actores involucrados fueron planteando *ideas, prácticas y acciones*, las cuales en conjunto conformaron los antecedentes en la política para los refugiados.

Así como en el plano doméstico brasileño ya se podía vislumbrar la estructura tripartita conformada por el gobierno, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, que estaba encargada de llevar adelante la política de refugiados, en el plano regional ya estaban pergeñados los cursos de *acción* junto con las *prácticas* que persistirían durante todo el período venidero.

Teniendo en cuenta este origen, en los siguientes capítulos podremos analizar la formación y participación de un conjunto especial de actores, una *comunidad epistémica*, que será la encargada de articular e introducir las principales innovaciones en la materia, tanto a nivel doméstico como regional.

Capítulo II

La formación de la *comunidad epistémica* y su rol en el proceso de construcción de la política nacional para los refugiados

En este capítulo analizamos el surgimiento de una *comunidad epistémica* en materia de refugiados, cuyo punto de inflexión fue la sanción de la Ley Nacional sobre Refugiados. En términos conceptuales, la *comunidad epistémica* comparte un conocimiento específico sobre una temática, se desenvuelve bajo una *triple dinámica* y asimismo, reviste una serie de *elementos* característicos. El accionar de la *comunidad epistémica* en cuestión permitió el paso de una *práctica incipiente* hacia una efectiva *política de protección a los refugiados* en Brasil.

1. La *comunidad epistémica* brasileña en formación

Retomando el concepto enunciado en la **Introducción** de esta tesina, la *comunidad epistémica* es definida por Peter Haas como “[...] una red de profesionales que posee una reconocida experticia y conocimiento sobre un tema determinado y que reclama autoridad [...] para la formulación de políticas vinculadas a ese tema” (Haas, 1992:3).

La triple dinámica inherente a este grupo consiste en la *incertidumbre*, *interpretación* e *institucionalización*. Ello debido a que, en primer lugar, su pericia la vuelve relevante en contextos de *incertidumbre*, donde dado el desconocimiento sobre un tema, ya sea por su complejidad o su naturaleza técnica, el gobierno demanda un tipo particular de información. Así, la *comunidad epistémica* es el actor con capacidad de producir y proveer ese conocimiento requerido en forma de *interpretaciones* de los fenómenos sociales, su relación con otros procesos y las acciones que requieren la aplicación de una experticia técnica. De esta forma, la *comunidad epistémica* se convierte en un actor relevante, que puede *institucionalizar* su influencia en un plano nacional, en cuanto consolida un poder burocrático en la administración nacional, y también en un plano internacional, que implica proyectar su influencia hacia otros estados (Haas, 1992).

En Brasil, la recurrencia a los expertos por la búsqueda de información ocurrió a instancias del delineamiento de la política de derechos humanos. Bajo este marco fue insertada la temática de los refugiados, y más específicamente, supuso la sanción de una ley nacional²⁰ referida a los refugiados (Bertino Moreira, 2014). Respecto del planteo de Haas (1992), si bien ello no implicó un contexto de extrema *incertidumbre* para el gobierno²¹, sí supuso un panorama que requería reflexión y renovación de ideas (Vitelli, 2015), dando lugar así al asesoramiento por parte de actores no gubernamentales y de organizaciones internacionales, los cuales venían actuando en favor de los refugiados desde el período de la dictadura.

Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), los derechos humanos formaron parte de la agenda de gobierno a ser tratada tanto a nivel interno como internacional. Por un lado, el objetivo consistió en cambiar la imagen internacional del país en esa área, a través del incremento en la participación en foros multilaterales y la adhesión a los regímenes internacionales (Vigevani y Cepaluni, 2007; Vigevani, Oliveira, *et.al.*, 2003). Por otro lado, en 1996 se formuló el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH I) y se creó, al año siguiente, la Secretaría de Derechos Humanos vinculada al Ministerio de Justicia para coordinar y monitorear la ejecución del Plan (Bertino Moreira, 2010).

El PNDH I contenía entre sus metas la elaboración de un proyecto de ley para reglamentar el Estatuto de los Refugiados de 1951. El proceso se desarrolló mediante la acción tripartita entre instancias gubernamentales (Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y plenarios de ambas Cámaras, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Educación), diferentes segmentos de la sociedad civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo y Río de Janeiro, el Instituto de Migraciones y Derechos Humanos (IMDH), todos ellos articulados por el Departamento de Derecho y Ciudadanía del Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios) y la Oficina de ACNUR en Brasil (Barreto, 2010; Milesi y De Andrade, 2017).

²⁰ Corresponde a cada Estado definir con base a su normativa interna el órgano y procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. La Convención de 1951 y su Protocolo no regulan esta materia y por lo tanto los Estados disponen de total flexibilidad para consagrar el marco normativo e institucional necesarios.

²¹ En una reformulación del planteo de Haas (1992) respecto del contexto de crisis que permite la aparición de una *comunidad epistémica*, Davis Cross (2013) sostiene que la *incertidumbre* - objetiva o percibida - es una característica que se mantiene constante en el sistema internacional, y que por ello, el mayor o menor grado de incertidumbre no es directamente proporcional al impacto que una *comunidad epistémica* podría tener en un contexto dado (Vitelli, 2015).

En esta instancia, el gobierno demandó un conjunto de *información* específica a la Oficina de ACNUR en Brasil respecto de la problemática de los refugiados. Ésta última redactó el documento “Pautas para el debate”, considerando las conclusiones y recomendaciones obtenidas en el Seminario Regional sobre Derecho de los Refugiados en el Sur de América Latina - realizado del 22 al 24 de agosto de 1994, en Argentina y que contó con la participación de representantes de ocho gobiernos²², organizaciones no gubernamentales y técnicas. Dichas pautas luego fueron incluidas en la ley y referían principalmente al concepto ampliado de refugiado, a la creación de un Comité Nacional para los Refugiados, así como también a la inclusión de las “soluciones duraderas” de repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento, entre otras (Milesi y De Andrade, 2017).

De la misma forma en que ACNUR - una organización internacional - contribuyó al debate sobre el proyecto de ley, distintos representantes de la sociedad civil brasileña participaron de la Audiencia Pública requerida por la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la Cámara de Diputados, del 8 de mayo de 1996; asimismo tomó la iniciativa de dirigirse mediante misivas²³ a la CDH, para impulsar la adopción de un concepto ampliado de refugiado en la futura legislación nacional (Milesi y De Andrade, 2017).

De esta manera, el Proyecto de ley 1936/96 de la Cámara de Diputados, renombrado Proyecto de Ley 16/97 en el Senado, no fue creado en gabinete, sino que fue fruto de un amplio debate y una acción conjunta que guió todo el proceso en torno a la temática de derechos humanos, tanto en el suministro de contenidos como en la elaboración del anteproyecto y acompañamiento de la tramitación en el Congreso Nacional (Barreto, 2006). Así, durante la formulación del proyecto de ley se abrió paso para la conjunción de actores que, si bien previamente actuaban de manera concertada, una vez sancionada la ley tendrían un nuevo espacio institucional en el cual desarrollar sus *ideas e interpretaciones* respecto de la problemática de los refugiados.

²² Brasil contó con la representación de Milton Rondó por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Roberto Ardenghi por el Ministerio de Justicia y Cândido Feliciano da Ponte Neto por Caritas Arquidiocesana de Río de Janeiro (Milesi y De Andrade, 2010).

²³ Entre las organizaciones de la sociedad civil que enviaron cartas se encontraban el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil, la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil, el Secretariado de Caritas Brasil, la Sociedad Educadora y Benefactora del Sur y el Centro de Atención al Migrante en *Caixas do Sul* (Milesi y De Andrade, 2017). En otros casos, debido a la informalidad de los contactos, no se tiene precisión respecto de la lista de organizaciones involucradas.

2. La Ley Nacional de Refugiados y la *institucionalización de la comunidad epistémica*

Antes de 1997, si bien existía un *práctica incipiente* de refugio, la misma no estaba reglamentada en cuanto al procedimiento de su concesión. En materia legal sólo se encontraban vigentes por un lado, el Estatuto del Extranjero (Ley 6.815, del año 1980) que no preveía más que una breve referencia²⁴ a los refugiados en el país, y por otro lado, el Decreto Interministerial N°394 (1991) que aseguraba ciertos derechos sociales²⁵ a los refugiados debidamente registrados en el Departamento de la Policía Federal (Milesi y De Andrade, 2017).

Brasil fue pionero al sancionar en 1997 la primera ley sobre refugiados en la región, y al mismo tiempo, fue innovador en cuanto al contenido. En este sentido, la ley tiene una doble implicancia, pues por un lado regula el procedimiento de la concesión de la condición de refugiado, y por el otro establece la creación del CONARE, el órgano de deliberación colectiva competente en la materia.

La Ley 9.474 se divide en 8 títulos, 17 capítulos, 3 secciones y 49 artículos. El primer título trata de los aspectos caracterizadores del refugio, es decir del concepto, extensión, exclusión y condición jurídica de los refugiados; el segundo título trata del ingreso en el territorio nacional y de la solicitud de refugio; el tercero trata de la creación del CONARE; el cuarto trata del proceso de refugio, o sea, el procedimiento, la autorización provisoria de residencia, la instrucción y el informe, de la decisión, comunicación, registro y recurso; el quinto título abarca los efectos del estatuto de refugiados sobre la extradición y la expulsión; el sexto trata de la cesación y de la pérdida de la condición de refugiado; el séptimo título trata de las soluciones duraderas, es decir la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento; finalmente el octavo título presenta las disposiciones finales (Zerbini, 2009).

En cuanto al concepto de refugiado, contempla los causales definidos por la comunidad internacional en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), así como también

²⁴ El artículo 55 del Estatuto del Extranjero contenía solamente la referencia a la concesión de un pasaporte para el extranjero que se encuentre asilado o refugiado en Brasil, por lo cual no estipulaba un procedimiento de concesión de la condición de refugiado (Milesi y De Andrade, 2017).

²⁵ El artículo N°3 del Decreto Interministerial preveía que el suministro de un carnet de Trabajo y Previsión Social, lo cual permitía la vinculación del refugiado en sindicatos, la inscripción en órganos representativos de clase y fiscalización de la profesión, siempre que el mismo estuviera debidamente registrado en el Departamento de Policía Federal (Milesi y De Andrade, 2017).

la ampliación de causales de la Declaración de Cartagena (1984) propias del marco regional. De esta forma, según el artículo 1º de la ley, el CONARE reconoce como refugiado a aquella persona que “[...] I - debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país; II - no teniendo nacionalidad y estando fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él, en función de las circunstancias descritas en el inciso anterior; III - debido a una grave y generalizada violación de derechos humanos, es obligado a dejar su país de nacionalidad para buscar refugio en otro país” (Brasil, 1997:1).

Asimismo, a partir de las resoluciones normativas emanadas del propio órgano, las decisiones sobre el estatus de refugiado tomadas por CONARE han reconocido la persecución por motivos de género, han extendido la condición de refugiado a los miembros de la familia - denominada “reunificación familiar”²⁶ - han otorgado una consideración especial a grupos de riesgo, como los menores no acompañados o enfermos, e inclusive han admitido la naturaleza complementaria del asilo y el desplazamiento interno (Nogueira y Marques, 2008).

CONARE en tanto que órgano decisorio tiene como principal función aceptar o rechazar las solicitudes de refugio, determinar la pérdida y cesación de la condición de refugiado, así como también coordinar las acciones necesarias para la protección, asistencia y apoyo jurídico a los refugiados (Bertino, 2014; Zerbini, 2009). Por un lado, el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado implica una cuestión técnico-jurídica, que se debate entre sus miembros (Murillo González, 2010). Por otro lado, su función se amplía a la construcción de un cuerpo de *ideas* sobre cómo proceder con los refugiados, desde que ingresan hasta que son repatriados, reasentados o bien hasta que se integran en el país.

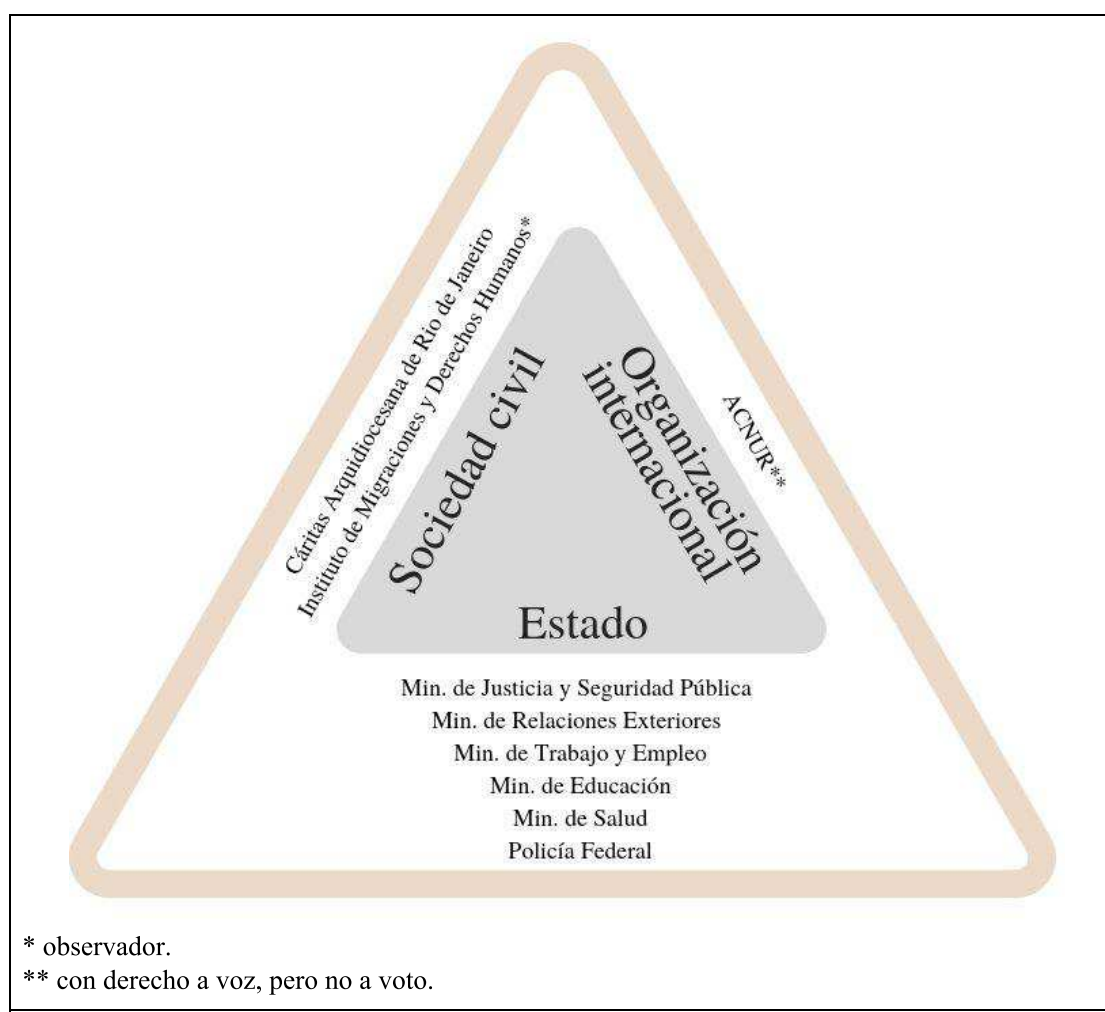
Continuando con el procedimiento, una vez aprobada la solicitud de refugio por parte del CONARE, cabe al gobierno brasileño suministrar los servicios básicos de salud y educación; asimismo la sociedad civil aporta servicios esenciales, como auxilio y alimentación, cursos para aprendizaje del idioma, cursos profesionales que facilitan la inserción en el mercado de trabajo, entre otros; y por su parte, ACNUR destina recursos financieros a través de Cáritas

²⁶ La reunificación familiar implica la extensión de la condición de refugiado a los demás miembros de la familia, incluyendo a la pareja legítima, los hijos menores de edad, los progenitores, hijos huérfanos menores de edad, nietos, bisnietos y sobrinos (Nogueira y Marques, 2008).

Arquidiocesana y suministra colaboración técnica para los programas implementados en materia de refugiados en el país (Bertino, 2014).

Mientras que durante la *práctica incipiente* podíamos clasificar a los grupos de actores involucrados en gubernamentales y no gubernamentales, a partir de la Ley 9.474, se agregó una clasificación al interior de los actores gubernamentales, pues la CONARE siendo órgano gubernamental, por su estructura tripartita²⁷ (Ver **Cuadro 5**), está vinculado a diferentes segmentos de la sociedad civil y a las organizaciones internacionales desde una perspectiva oficial.

CUADRO 5 - Estructura tripartita del CONARE



²⁷ Una de las estrategias de ACNUR en el Cono Sur es el fortalecimiento de una estructura tripartita (gobierno - sociedad civil - ACNUR) para lo cual resulta necesario dotar a la sociedad civil de las capacidades para trabajar con políticas públicas (Zerbini, 2009).

FUENTE: Elaboración propia.

Así, el CONARE está compuesto por representantes²⁸ de los siguientes organismos: 1) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que preside el CONARE; 2) Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) Ministerio de Trabajo y Empleo; 4) Ministerio de Salud; 5) Ministerio de Educación; 6) Departamento de Policía Federal; 7) Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro como representante de la sociedad civil organizada y Cáritas Arquidiocesana de São Paulo como suplente; 8) ACNUR²⁹ como miembro consultivo, con derecho a voz, pero sin voto; 9) el IMDH y la Defensoría Pública de la Unión como miembros consultivos (ACNUR, 2018).

El CONARE, en tanto que manifestación institucional de la *comunidad epistémica*, se diferencia de ella porque si bien todos los miembros de CONARE son parte de la *comunidad epistémica*, no todos los miembros de la *comunidad epistémica* son parte del CONARE, ya que coexisten con un conjunto de redes informales. El conocimiento de tipo técnico que posee la *comunidad epistémica* refiere no solamente a la pertinencia institucional de sus miembros, sino que incluye a todo el proceso de reflexión, de debate, discusión de teorías y resultados, propuestas de acción y la selección política que de todo ello se realiza (Vitelli, 2015).

En este trabajo argumentamos que la *comunidad epistémica* comenzó a gestarse a partir de la formulación del Proyecto de Ley, que proporcionó la ocasión para la reunión de los diferentes actores en vistas de un objetivo común, como fue la sanción de una ley nacional para los refugiados. Los actores se fueron volviendo más influyentes en la medida que lograron incluir algunas de sus propuestas en la Ley 9.474, pero particularmente cuando algunos de sus expertos fueron ubicados como funcionarios de CONARE, con ello lograron *institucionalizar* su influencia y asimismo sentar las bases de la aceptación de sus *creencias e ideas* (Haas, 1992).

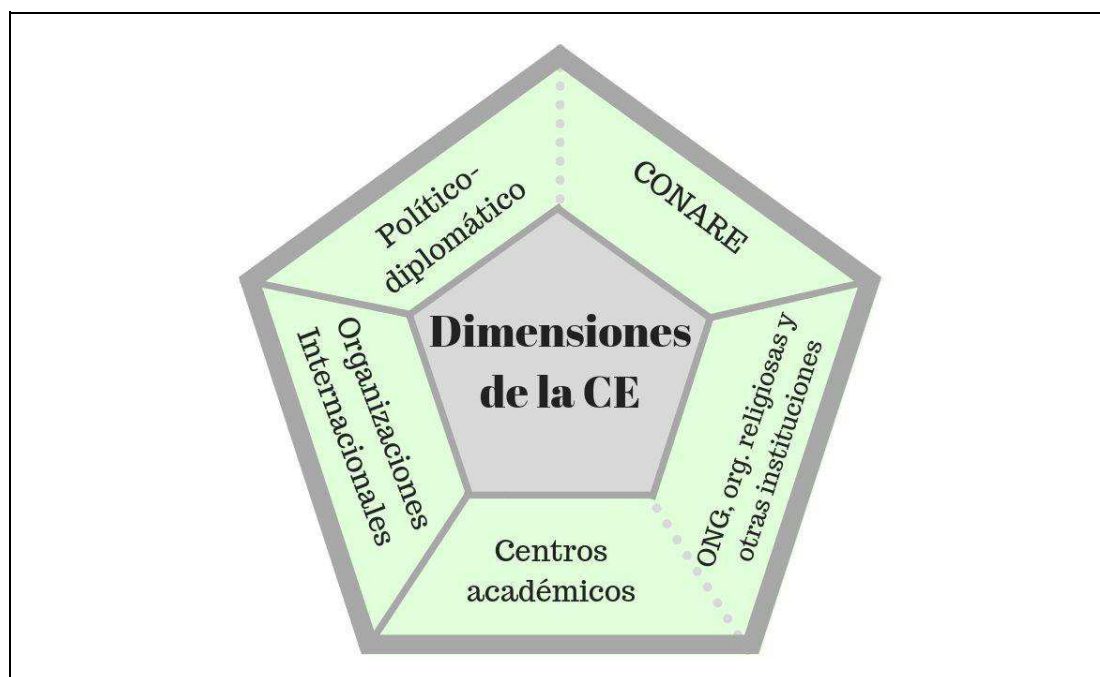
²⁸ Los miembros de CONARE son designados por el Presidente de la República (Zerbini, 2009).

²⁹ ACNUR cerró su oficina en Brasil en diciembre de 1998 debido a la reducción de recursos y limitaciones presupuestarias observadas en la institución a escala mundial. De todas maneras, conservó su participación y mantuvo observancia de la situación del país a través de la Oficina Regional en Buenos Aires y por medio de asociaciones con distintas organizaciones, entre ellas Cáritas Arquidiocesana, la Ordem dos Advogados do Brasil, el Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, IMDH (CONARE, 2007). Algunos años después, en 2004, ACNUR reabrió su Oficina en Brasil (Leão, 2007).

Al formular el contexto en el que se interpretaban los nuevos datos e ideas, la *comunidad epistémica* estableció los límites del discurso colectivo de las políticas, al tiempo que guió a los actores que tomaban las decisiones en su elección de normas apropiadas en el marco de las cuales resolver o gestionar los problemas (Leão, 2007).

Frente a la imposibilidad de identificar individualmente a cada uno de los miembros de la *comunidad epistémica* en el período seleccionado, nos limitamos a señalar sus dimensiones, que refieren a la pertinencia profesional de sus integrantes. Ellas son las siguientes: 1) gubernamental, que incluye por un lado a los representantes del CONARE y por otro a los del ámbito político y diplomático; 2) organizaciones de la sociedad civil, incluyendo por un lado, a ONG, organizaciones religiosas y otras instituciones, y por otro, a los centros académicos; 3) organizaciones internacionales. Estas dimensiones y sus subdimensiones (Ver **Cuadro 6**) reflejan la variedad de actividades que desarrolla e impulsa la *comunidad epistémica* brasileña.

Cuadro 6 - Dimensiones de la *comunidad epistémica* (CE)



FUENTE: Elaboración propia.

De esta forma, compete al CONARE cumplir con su funciones (señaladas más arriba) en tanto que órgano gubernamental y en el plano nacional; luego, debido a la participación en

conferencias regionales e internacionales³⁰ sobre refugiados y migraciones, algunos miembros de la *comunidad epistémica* se encargan de promover en el plano externo, las *ideas* y *prácticas* que surgen de ella.

También corresponde a aquellos integrantes de la *comunidad epistémica* que representan a la sociedad civil, de coordinar el trabajo de asistencia a los refugiados en conjunto con la red de organizaciones dedicadas a los temas de migraciones, entre ellas instituciones, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades diseminadas por todas las regiones del país, así como también de actuar en conjunto con los funcionarios de la Oficina de ACNUR en Brasil (CSEM, 2014).

A partir de un mapeo nacional realizado en 2015 por el *Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios*, se pudieron identificar 17 instituciones nacionales dedicadas íntegra o parcialmente a la problemática de los refugiados en Brasil. Aquellas que refieren a la subdimensión de organizaciones religiosas, ONG y otras instituciones fueron: la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; el Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios; la Pastoral de Mediação dos Migrantes; la Pastoral do Migrante Regional Sul; el grupo Jesuítas (Associação Antônio Vieira); el IMDH; la plataforma online “O Estrangeiro”; y el Instituto de Reintegração do Refugiado. Luego, la lista de aquellas instituciones pertenecientes a la subdimensión de centros académicos³¹ son: el Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (Universidade Federal de Paraíba); el Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais y el Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Universidade de Brasília); el Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo (Universidade Vila Velha); el Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (Universidade Federal do Rio de Janeiro); el Centro de Estudos de Migrações Internacionais (Universidade Estadual de Campinas); el Grupo de Estudos e Pesquisa em Migrações Internacionais (Universidade Federal do ABC); el Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); y finalmente el Observatório de Direitos Humanos (Universidade Federal de Santa Catarina) (CSEM, 2014).

³⁰ La participación de la *comunidad epistémica* brasileña en conferencias regionales se verá en el **Capítulo III**.

³¹ Cabe destacar que los especialistas y sus grupos de investigación llevan adelante no solamente estudios, debates y difusión sobre la temática, sino que promueven la capacitación de la comunidad académica a partir de la creación de la *Cátedra Sergio Vieira de Mello*[#] y la inclusión de los refugiados en las universidades, mediante el acceso a los estudios de grado a las personas que gocen de tal estatuto (ACNUR, 2014b).

3. Elementos distintivos de la *comunidad epistémica* brasileña sobre refugiados

Al interior de la *comunidad epistémica* sus integrantes comparten principalmente un conocimiento sobre un tema (o *episteme*) pero además, comparten cuatro elementos específicos que la diferencian de otros actores, como los grupos de interés³², las profesiones o disciplinas³³ o bien las agencias burocráticas³⁴. Estos elementos, tal como se muestra en el **Cuadro 7**, se definen como: 1) un conjunto de *creencias normativas* compartidas, que provee una racionalidad basada en valores para la acción social de sus miembros; 2) un conjunto de *creencias causales* compartidas, derivadas del análisis de las problemáticas tratadas por la *comunidad epistémica* y que sirven como base para elucidar las múltiples conexiones entre acciones políticas y resultados deseados; 3) un conjunto de *criterios de validez* compartidos, definidos intersubjetiva e internamente para validar el conocimiento; 4) un conjunto de *intereses* compartidos, es decir, un proyecto común de políticas cuya resolución podría aportar al mejoramiento del bienestar general (Haas, 1992; Vitelli, 2015).

CUADRO 7 - Elementos compartidos por la *comunidad epistémica* brasileña

Creencias normativas	Creencias causales	Criterios de validez	Intereses
1) Convergencia de las tres vertientes de protección internacional de refugiados: Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos	1) Definición ampliada de refugiado, la cual determina los causales de concesión de la condición de refugiado.	1) Estructura tripartita que refleja una pluralidad de voces. 2) Posesión de conocimientos teóricos y prácticos respecto de la institución del refugio.	1) Colaborar con el desarrollo de la política nacional para los refugiados que respete los estándares regionales e internacionales. 2) Brindar aportes a la estructura

³² Los grupos de interés no comparten creencias causales ni tampoco poseen una base de conocimiento. En esta línea, los grupos religiosos o movimientos sociales por los derechos humanos constituyen un ejemplo de ello.

³³ Las profesiones o disciplinas no comparten intereses ni creencias sobre principios. Así, un grupo de abogados por ejemplo se encuadra dentro de esta definición.

³⁴ Las agencias burocráticas son el grupo más alejado de la *comunidad epistémica*, ya que no comparten entre sí ninguno de los cuatro elementos característicos. Sólo persiste la institución para preservar sus misiones y presupuesto. Por ello, la CONARE entendida sólo en su dimensión burocrática podría ser ejemplo de ello, con la diferencia de que la *comunidad epistémica* brasileña de refugiados no está solamente compuesta por los miembros de esa Comisión.

y el Derecho Internacional de Refugiados. 2) Soluciones duraderas (repatriación, integración local y reasentamiento).			regional de protección a los refugiados.
---	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a las *creencias normativas*, que proveen de una racionalidad basada en valores para la acción social de sus miembros, identificamos que la *comunidad epistémica* por un lado, toma en consideración la convergencia de las tres vertientes de protección internacional de refugiados - Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de Refugiados - y por otro lado, también tiene en cuenta el conjunto de soluciones duraderas de repatriación, integración local y reasentamiento. En esta línea, coincidimos con el planteo de Haas (1992) respecto de que los estándares éticos de una *comunidad epistémica* surgen desde su enfoque principista, más que desde un código profesional.

Respecto de las *creencias causales*, la adopción en la legislación nacional del concepto ampliado de refugiado responde a los causales que la *comunidad epistémica* considera relevantes para la determinación de la condición de refugiado. Asimismo, la inclusión por parte de Brasil de una definición de refugiado más amplia confirma su carácter humanitario (Murillo González, 2010) y se equipara con sus *creencias normativas* en tanto que ambas se adaptan a la estructura regional e internacional de protección a los refugiados.

Seguidamente, el conjunto de *criterios de validez* se refiere a los supuestos metodológicos de la *comunidad epistémica*, definidos intersubjetiva e internamente y que sirven para originar y desarrollar el conocimiento en común (Vitelli, 2015). La posesión, por parte de sus miembros, de conocimientos teóricos y prácticos respecto de la institución del refugio, enmarcada en la modalidad de estructura tripartita prevista por la ley en el CONARE, representa la manera en que interactúan los actores y en donde se origina el conocimiento en común.

Por último, la colaboración con el desarrollo de la política nacional para los refugiados y la búsqueda de aportar a la estructura regional de protección a los refugiados configuran los dos

principales *intereses* que identificamos como compartidos por la *comunidad epistémica*. En esta línea, el planteo de la *comunidad epistémica* de Haas (1992) se articula con el *juego de doble nivel* de Putnam (1996) en tanto que el *interés nacional* es el resultado del proceso por el cual la *comunidad epistémica* introduce sus *ideas y creencias* en el *juego doméstico* y a su vez, este proceso que se desarrolla en el nivel doméstico sirve de insumo para la formulación de ideas, propuestas y políticas específicas en las conferencias regionales sobre refugiados, las cuales se desenvuelven en la *mesa internacional*.

En conjunto, sostenemos que para efectivizar los *intereses* perseguidos por la *comunidad epistémica*, se toma en cuenta como contenido a las *creencias normativas y causales* y como forma a los *criterios de validez*, de esta manera configurándose una dinámica entre los cuatro elementos definidos por Haas (1992).

4. Aportes del accionar de la *comunidad epistémica* brasileña a nivel nacional

Tal como plantea Vitelli (2014), el enfoque de *comunidad epistémica* se construyó sobre 2 factores fundamentales: primero, por el peso explicativo que adquieren los *elementos ideacionales* por sobre los determinantes materiales y segundo, por la interrelación entre el nivel doméstico y el internacional. Ello nos permite encontrar nexos tanto entre el *constructivismo* y el enfoque de las *comunidades epistémicas*, como entre éste y el *juego de doble nivel* de Putnam (1996).

En esta línea, el principal activo de una *comunidad epistémica* es el conocimiento que posee, y en tanto factor ideacional, es posible analizar cómo la idea innovadora que surge al interior de la *comunidad epistémica* atraviesa las fronteras de la misma y se convierte en un *input* normativo que le da forma a la política nacional, modificando su *estructura*. Luego, como el enfoque de la *comunidad epistémica* configura un esquema de proceso evolutivo, Adler y Haas (2009) reconocen el desarrollo de cuatro pasos principales: *innovación, selección, difusión y persistencia*.

En este punto cabe recordar el planteo de Putnam (1996) del *juego de doble nivel*, en donde se señala que en el *nivel nacional* “los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder mediante la construcción de coaliciones entre esos grupos” (Putnam, 1996:79); así, ello refiere al modo

en que las expectativas y los valores entran en el proceso político a través de la participación activa de la *comunidad epistémica* doméstica (Adler y Haas, 2009).

En el *nivel doméstico* la *comunidad epistémica* juega un rol importante como fuente de *innovación* de políticas, que consiste en la introducción de cambios, principalmente *ideacionales*, que en el caso de ser *seleccionados* por los decisores, su resultado es la renovación de la política. Según la teoría, si las políticas no se han formulado todavía y los actores encargados de ponerlas en marcha no están familiarizados con un asunto y no lo han tratado en el pasado, la *comunidad epistémica* puede formularlo y ayudar a definir los intereses de aquellos que toman las decisiones políticas.

En este sentido, argumentamos que la política nacional para los refugiados, desarrollada en la *mesa doméstica*, fue resultado de un proceso por el que las *innovaciones* intelectuales que la *comunidad epistémica* ayudó a producir (visibles principalmente en sus *creencias causales* y *normativas* compartidas) fueron *seleccionadas* por procesos políticos para convertirse en la base de nuevos o transformados *intereses nacionales*. Así aconteció el paso desde una *práctica incipiente* hacia una efectiva *política de protección a los refugiados* en Brasil, cuyo punto de inflexión fue la sanción de la Ley 9.474, en el año 1997 (Barreto, 2010; Demant, 2009; Milesi y De Andrade, 2017).

En cuanto a contenido, consideramos que la política nacional para los refugiados se define por las siguientes características: se trata de un procedimiento de concesión del refugio previsible y regulado, llevado adelante por un órgano colegiado que cuenta con la participación de una pluralidad de actores y finalmente cuenta con un presupuesto propio más los aportes realizados por ACNUR. Asimismo, en relación a los aportes de las conferencias regionales de Cartagena y San José³⁵, es posible afirmar que esta política nacional está basada en estándares internacionales y regionales de protección a los refugiados, pues se incluyó la definición ampliada en la legislación, se adoptó el *espíritu de Cartagena*, se guió por la tres vertientes de protección y así como también se implementó un enfoque integral.

Dicho esto podemos retomar del **Capítulo I** las aclaraciones respecto a cómo se estructura y quién ejecuta la política nacional de protección a los refugiados (ver **Cuadro 8**). En cuanto a la estructura jurídica, se añade la Ley sobre Refugiados a la ya preexistente normativa internacional y regional. En relación a la ejecución, se añade también un nuevo actor

³⁵ Consultar los cuadros N°2 y N°4 del **Capítulo I**.

gubernamental, que se suma a las organizaciones internacionales y de la sociedad civil que venían colaborando desde antes de la sanción de la legislación nacional. La *comunidad epistémica* en tanto que actor en sí no es quien ejecuta la política, sino más bien sólo algunos de sus miembros, que a la par son integrantes de algunas de las demás instituciones nombradas.

Cuadro 8 - Política de protección a los refugiados

Estructurada por:	Ejecutada por:
<p><u>Marco jurídico internacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Convención sobre el estatuto de los Refugiados (1951)</i> ● <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992)</i> ● <i>Declaración y Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos (1993)</i> <p><u>Marco jurídico regional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)</i> ● <i>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994)</i> <p><u>Marco jurídico nacional</u></p>	<p><u>Organismos gubernamentales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>CONARE</i> <p><u>Organizaciones internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Oficina de ACNUR en Buenos Aires (desde 1998)</i> ● <i>Oficina de ACNUR en Brasília (desde 2004)</i> <p><u>Organizaciones de la sociedad civil</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Red de 17 instituciones nacionales</i> ● <i>Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro y de São Paulo</i>

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución Nacional (1988)</i> • <i>Ley N°9.474 (1997)</i> | |
|--|--|

FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, las *ideas innovadoras* que impulsó la *comunidad epistémica* tuvieron su correlato en el mecanismo de reasentamiento³⁶, una *acción* en particular relacionada con una de las soluciones duraderas. Así, en 1999 con la firma de un memorándum de entendimiento entre el gobierno y ACNUR se inició el Programa de Reasentamiento Solidario (PRS), cuyo objetivo consistía en relocalizar personas que fueron reconocidas como refugiados en otros países, pero que continuaron sufriendo persecuciones, amenazas o falta de integración en el primer país de refugio (Domínguez y Baeninger, 2006).

Se trató de uno de los primeros programas pilotos de la región, aunque se demoró su ejecución hasta el 2002, año en que Brasil recibiría su primer contingente de refugiados reasentados, un grupo de 23 afganos que fueron ubicados en Río Grande do Sul. El reasentamiento estuvo a cargo de la coordinación directa del CONARE en conjunto con ACNUR y la Asociación Antonio Vieira de Río Grande do Sul (Domínguez y Baeninger, 2006).

Cabe resaltar que la reducida cantidad de refugiados respondió a la capacidad local de absorción socioeconómica y el origen de los refugiados tuvo que ver con el contexto internacional posterior al 11 de septiembre de 2001, que generaba que los países desarrollados disminuyeran la cantidad de concesiones de la condición de refugiados en su territorio (Leão, 2007). En este marco, Brasil decidió no cerrar sus fronteras³⁷ y en vez de ello encontró ocasión para llevar adelante su programa de reasentamiento (Bertino Moreira, 2010). Dos años después, en 2003 tuvo lugar una segunda experiencia piloto, en la cual Brasil

³⁶ El reasentamiento está previsto en la Ley 9.474, artículo 46, en donde se establece que “el reasentamiento en Brasil se realizará de forma planificada y con la participación coordinada de los órganos estatales y cuando fuera posible, con organizaciones no gubernamentales, identificando áreas de cooperación y de determinación de responsabilidades” (Brasil, 1997).

³⁷ Ilustrativo de esto fue el discurso pronunciado por el Presidente Cardoso en Naciones Unidas en 2001, en donde planteó: “[...] O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país” (Folha de São Paulo, 2001).

recibió 16 refugiados de origen colombiano – anteriormente ubicados en Costa Rica – que luego fueron reasentados en Rio Grande do Sul.

Para cerrar, sostenemos que ambas experiencias piloto le permitieron a Brasil obtener conocimientos más específicos en materia de reasentamiento, que luego lo llevaron a proponer un programa de reasentamiento a nivel regional, como se verá en el siguiente capítulo.

Capítulo III

Los aportes de la *comunidad epistémica* brasileña a la estructura regional de protección a los refugiados

Dado que la *política para los refugiados en Brasil* se desarrolla tanto en la *mesa doméstica* como en la *internacional*, el presente capítulo presenta por un lado las *ideas, prácticas y acciones* desarrolladas durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff en materia de refugiados, y por otro analiza la participación brasileña en las conferencias regionales sobre refugiados realizadas en México (2004) y Brasil (2014). En dicho recorrido se señala la introducción de nuevos *elementos ideacionales* por parte de los sucesivos gobiernos *petistas* y se resaltan los procesos de *persistencia y difusión* de las prácticas de la *comunidad epistémica*, las cuales configuran los aportes a la *estructura regional de protección a los refugiados*.

1. La política nacional de protección a los refugiados durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010)

En primer lugar cabe señalar los *elementos ideacionales* que dieron sustento a la política exterior durante el gobierno de Lula. En ese sentido, la defensa del multilateralismo, el impulso a la cooperación Sur-Sur y el respeto a las organizaciones internacionales fueron lineamientos que se mantuvieron y profundizaron respecto de la administración precedente (Vigevani y Cepaluni, 2007). Sin embargo, la novedad introducida a partir de Lula fue la búsqueda por una creciente proyección internacional del país, en donde el liderazgo regional en la temática de refugio fue pensado como un instrumento de política externa relevante para incrementar la imagen de Brasil en el plano internacional de los derechos humanos, articulado con el discurso pacifista de la responsabilidad de proteger y de la no intervención (Tse Candido, 2013).

En el marco de la política exterior clasificada por el ex-Canciller Celso Amorim como "activa y altiva", a partir de la cual se buscaba tener mayor participación internacional y un accionar propositivo, la amplia temática de las migraciones internacionales adquirieron una retórica de

derechos humanos, combinadas con el discurso anti-neoliberal del partido, en donde el peso de las crisis económicas, del desempleo y de la xenofobia generaban la desestructuración social de los inmigrantes y de la propia nación (Tse Candido, 2013; Uebel y Ranincheski, 2017; Vigevani y Cepaluni, 2007).

De esta forma, la creciente preocupación de Brasil en relación al tema de los refugiados estaba inserta en el contexto en que Itamaraty se proponía aumentar el prestigio internacional del país, como forma de demostrar la acción proactiva y responsable. La imagen de Brasil como un país de acogida de refugiados se empleaba para demostrar responsabilidad en el ámbito internacional y se alineaba con la solidaridad hemisférica y regional, en la medida en que se acogía principalmente a individuos procedentes de África, América Latina y Asia (Bertino Moreira, 2010; Tse Candido, 2013; Rodrigues, 2010).

Asimismo, el país asumió la posición de administrador de crisis humanitarias y conflictos políticos en la región, con miras a asegurar la estabilidad regional (Vigevani y Cepaluni, 2007; Rodrigues, 2010). Así, entre otras cosas, el liderazgo de Brasil en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) fue asociada al desempeño de esa función, en donde el gobierno pretendía proyectarse internacionalmente como defensor de las causas humanitarias (Domínguez y Baeninger, 2006; Moreira, 2010; Amorim, 2010).

La MINUSTAH fue creada por Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en 2004 para restablecer la seguridad y la normalidad institucional del país tras la crisis política y social que generó el exilio del entonces presidente, Jean Bertrand Aristide. Brasil comandó el componente militar de la misión que contó con la participación de tropas de otros 15 países y además de ello, Brasil intensificó la cooperación técnica y humanitaria con Haití mediante proyectos de infraestructura (puentes, carreteras, entre otros) y con la actuación en misiones de defensa civil durante el terremoto de 2010 y el huracán de 2016 (Ministério da Defesa, 2018).

Se subraya que esta *acción* configuró uno de los puntos de mayor altivez de la agenda externa brasileña, observable en el aumento de los flujos de haitianos y dominicanos hacia el territorio brasileño, quienes fueron motivados por la actuación estratégica de Brasil en Haití a través de la MINUSTAH (Amorim, 2010; Magalhães, 2014; Uebel y Ranincheski, 2017; Tse Candido, 2013).

El gobierno Lula enfatizó en el tema de los derechos humanos no sólo como lineamiento de política exterior, sino también como tema de su agenda interna (Bertino Moreira, 2012). Así,

nuevos órganos fueron creados en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos que pasó a estar vinculada a la Presidencia de la República (Corrêa, 2007). También, se prosiguió con una *práctica* llevada adelante desde la presidencia de Cardoso, como lo fue la continuación del PNDH³⁸, con el lanzamiento del tercer proyecto al final del segundo mandato (PNDH, 2010). Por otro lado, se lanzaron nuevos programas sociales cuyos objetivos eran erradicar el hambre y la miseria, entre ellos “Fome Zero” y “Bolsa Família”, a los cuales también podían acceder los refugiados (Corrêa, 2007).

En lo que refiere al plano jurídico, la Enmienda Constitucional N° 45/2005 introdujo la equiparación de los tratados de derechos humanos a las Enmiendas Constitucionales³⁹. Ello logró garantizar la superioridad de este tipo de tratados frente a todo el ordenamiento infraconstitucional, impidiendo que normas internas posteriores derogasen, dentro del marco interno, los compromisos internacionales asumidos por el país. Dicha Enmienda Constitucional también permitió el desplazamiento de la competencia de juicios de crímenes de derechos humanos desde la justicia estatal hacia la justicia federal (Tse Candido, 2013).

Además de estas *acciones* llevadas a cabo tanto en el plano interno como en el internacional, en este trabajo consideramos que la principal iniciativa emprendida por el gobierno brasileño estuvo relacionada al mecanismo de reasentamiento, el cual implicó una serie de cambios pero también de continuidades en la forma en que se pensaba y ejecutaba el PRS, ya que en pos de esa necesidad de proyección externa, Brasil articuló los objetivos de la *comunidad epistémica* junto con los objetivos de la política exterior.

De esta articulación surgió el Programa Regional de Reasentamiento Solidario (en adelante PRRS) propuesto por la delegación brasileña en el marco de la conferencia de México en 2004. El programa regional, tal como su predecesor, se basó en el concepto de solidaridad internacional y reparto de responsabilidades, a la par que el de seguridad regional, por el supuesto de que los flujos de refugiados podrían desestabilizar a los países vecinos. Coincidió también con otros intereses externos, sobre todo el papel de mediador de crisis y conflictos en el escenario sudamericano en tanto que líder de la región.

³⁸ El PNDH-III se estructuró en torno a los siguientes ejes orientadores: 1) interacción democrática entre Estado y sociedad civil; 2) desarrollo y derechos humanos; 3) universalizar los derechos en un contexto de desigualdades; 4) seguridad pública, acceso a la justicia y lucha contra la violencia; 5) educación y cultura en derechos humanos; 5) derecho a la memoria y a la verdad (Observatorio del PNDH-3, 2018).

³⁹ Para ello se requiere un *quórum* de aprobación de 3/5 partes de las dos Cámaras, en dos turnos de votación (Tse Candido, 2013).

Otras novedades ocurrieron en este período y fueron indicadoras del proceso de *institucionalización* de la política para los refugiados. En primer lugar, el gobierno Lula ambicionó estrechar lazos con el ACNUR, a partir del establecimiento de nuevas oficinas de ACNUR en Brasilia y en Río de Janeiro, en el año 2004. Por su parte, el objetivo del organismo internacional era capacitar al personal encargado de atender a los refugiados que serían reasentados en Brasil, reconociendo el papel estratégico del país en la región.

En segundo lugar, a nivel estadual y municipal se crearon diversos comités para la implementación de la política de protección a los refugiados a nivel local⁴⁰. En 2007 en São Paulo se formó el Comitê Estadual para os Refugiados y el Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados mientras que en 2009 en Rio de Janeiro se conformó el Comitê Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados (Bertino Moreira, 2012).

En tercer lugar, la red de instituciones de la sociedad civil creció exponencialmente, reuniendo aproximadamente 100 organizaciones⁴¹ encargadas de gestionar las diversas etapas del proceso de recepción de los refugiados en el país, llegando a ser reconocida como la red más grande de Latinoamérica (Nogueira y Marques, 2008; Silva y Rodrigues, 2009).

En resumen, durante las dos administraciones de Lula da Silva la política de protección a los refugiados se caracterizó por la *persistencia* de las *prácticas* de los períodos precedentes

⁴⁰ A diferencia de las competencias de CONARE a nivel nacional, las instituciones estatales y municipales se destinaban a discutir y proponer medidas relacionadas con la integración local de los refugiados, debido a que ambas ciudades, São Paulo y Río de Janeiro, albergaban a la mayoría de los refugiados situados en el país.

⁴¹ Sin afán de exhaustividad, en las fuentes consultadas se mencionan las siguientes organizaciones: “Cáritas Diocesana de Rio Branco, Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular; Arquidiocese de Manaus – Pastoral do Migrante, Pastoral da Mobilidade Humana de Tabatinga, Cáritas Arquidiocesana de Manaus, Diocese de São Gabriel da Cachoeira, Prelazia de Tefé – Cáritas; Paróquia Nossa Senhora das Graças; Cáritas Regional da Bahia, Cáritas de Ilhéus; de Fortaleza – Pastoral do Migrante; IMDH, Centro Scalabriniano de Estudos Migratorios, Casa Madre Assunta, Pastorais da Mobilidade Humana; Cáritas Arquidiocesana de Vitória; Centro de Acolhida ao Migrante, Comunidade Mãe dos Caminhantes; Arquidiocese de Mariana, Paróquia Sant Ana, Vicariato Ação Social da Arquidiocese; Centro de Apoio aos Migrantes, Arquidiocese de Campo Grande, Diocese de Corumbá – Pastoral do Migrante, Diocese de Dourados – Pastoral do Migrante, Comissão Católica de Fronteiras; Pastoral do Migrante, Centro do Pastoral do Migrante; Comissão de Justiça Regional; Centro Diocesano de Apoio ao Pequeno Produtor; Centro de Atendimento ao Migrante, Centro de Atendimento da Pastoral dos Migrantes; Caritas Arquidiocesana Río de Janeiro; Caritas Arquidiocesana São Paulo, Centro de Derechos Humanos y Memoria Popular; Comissão Justiça e Paz – Arquidiocese de Porto Velho, Comissão Diocesana Brasil-Bolívia, Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Porto Velho; Centro de Migrações e Direitos Humanos; Associação Antônio Vieira, Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução as Migrações; Centro de Defesa de Direito Humanos de Guarulhos, Centro de Apoio ao Migrante, Centro Pastoral dos Migrantes, Casa de Acolhida para Mulheres Egressas e Refugiadas, Comunicação Missão Paz São Paulo” (Bertino Moreira, 2012: 280).

sumada a una profundización de ellas pues se buscaba, en tanto que objetivo de política exterior, configurarse como el líder regional y promover la solidaridad regional.

Del mismo modo, en términos numéricos surgieron nuevos actores encargados de implementar las *prácticas y acciones* de la política de protección a los refugiados y asimismo, la estructura jurídica de la política para los refugiados (Ver **Cuadro 9**) se actualizó con la Declaración de México de 2004, que será desarrollado en el siguiente apartado.

En último lugar, resaltamos que lo más relevante para el período ocurrió en el plano *ideacional*, donde aquellos objetivos de política exterior llevaron a la *selección* política de las *innovaciones* de la *comunidad epistémica*, que permitió la *difusión* internacional de sus *ideas*, es decir en este caso, el paso del PRS al PRRS. Ello, en términos teóricos implicó la producción de efectos estructurales de forma que dicha *innovación* no quedara confinada al ámbito doméstico y lograra aportar a la estructura regional de protección a los refugiados (Adler y Haas, 2009).

Cuadro 9 - Política de protección a los refugiados durante los dos mandatos de Lula da Silva (2003 - 2010)

Estructurada por:	Ejecutada por:
<p><u>Marco jurídico internacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Convención sobre el estatuto de los Refugiados (1951)</i> ● <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992)</i> ● <i>Declaración y Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos (1993)</i> <p><u>Marco jurídico regional</u></p>	<p><u>Organismos gubernamentales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>CONARE</i> ● <i>Comitê Estadual para os Refugiados</i> ● <i>Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados</i> ● <i>Comitê Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados</i> <p><u>Organizaciones internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Oficina de ACNUR en Brasilia y São Paulo (desde</i>

<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)</i> ● <i>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994)</i> ● <i>Declaración y Plan de Acción de México para los Refugiados (2004)</i> <p><u>Marco jurídico nacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Constitución Nacional (1988)</i> ● <i>Ley N°9.474 (1997)</i> ● <i>Enmienda Constitucional N° 45/2005</i> 	<p>2004)</p> <p><u>Organizaciones de la sociedad civil</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Red de 100 instituciones nacionales</i>
--	---

FUENTE: Elaboración propia.

2. Declaración y Plan de Acción de México (2004)

Para conmemorar el 20° aniversario de la Declaración de Cartagena, en 2004 se llevaron adelante cuatro encuentros subregionales destinados a analizar la problemática de los refugiados en Latinoamérica. Las sedes fueron San José (el 12 y 13 de agosto), Brasilia (el 26 y 27 de agosto), Cartagena de Indias (el 16 y 17 de septiembre) y Bogotá (el 6 y 7 de octubre) en donde los eventos contaron con la colaboración de los gobiernos de la región, el apoyo del Consejo Noruego para los Refugiados y la participación de expertos y de representantes de la sociedad civil (ACNUR, 2005).

Al finalizar los encuentros, 20 países⁴² de la región firmaron la “Declaración y el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados de América Latina” (PAM), los cuales anticiparon una estrategia para cumplir con un doble objetivo: mejorar la protección de los refugiados en la región y proveer soluciones duraderas a los flujos masivos de refugiados en un contexto signado por las crisis humanitarias regionales

⁴² Los países firmantes fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (ACNUR, 2005).

(principalmente de nacionalidad haitiana y colombiana⁴³) y los desafíos de la integración económica de los refugiados en los países receptores (Varese, 2011; Ruiz, 2015).

En primer lugar en lo que refiere al componente de *protección*, se plantearon cuatro objetivos específicos: 1) el fortalecimiento del marco legal y operacional de protección de los refugiados y desplazados internos; 2) la consolidación de las comisiones nacionales encargadas de determinar la condición de refugiado; 3) el afianzamiento de las redes nacionales y regionales de protección; y 4) la capacitación y promoción del Derecho Internacional de los Refugiados a partir de la investigación académica y el desarrollo doctrinal (ACNUR, 2005). Éstos constituían reformulaciones de otros objetivos planteados en anteriores conferencias, pero que necesitaban actualizarse debido al incumplimiento parcial de algunos de los países participantes.

En segundo lugar, en relación al componente de *soluciones duraderas*, el PAM buscó modificar la lógica de aplicación de esas *acciones*, introduciendo la idea de *solidaridad* en las actividades coordinadas de la región a partir de lo cual, las ya conocidas soluciones duraderas fueron planteadas en forma de programas de acción y tratadas desde un enfoque solidario (Guglielmelli White, 2012; Varese, 2011; Ruiz, 2015). Así, fueron presentados el “Programa de Autosuficiencia e Integración ‘Ciudades Solidarias’”, el “Programa Integral de ‘Fronteras Solidarias’” y finalmente, el PRRS, el cual fuera propuesto por la delegación brasileña presente en la conferencia.

Por su parte, el “Programa de Autosuficiencia e Integración ‘Ciudades Solidarias’” implicó un estudio piloto en América Latina a fin de alcanzar una protección cualitativa más efectiva que abarque los derechos económicos, sociales y culturales, buscando integrar a un mayor número de desplazados internos y refugiados de los centros urbanos. Por el suyo, el “Programa Integral ‘Fronteras Solidarias’”, propuso el desarrollo de las comunidades ubicadas en las zonas limítrofes a las regiones en conflicto, garantizando el acceso a la protección y asistencia a las poblaciones locales de acogida (particularmente para Ecuador, Panamá y Venezuela, considerando el aumento de refugiados colombianos); el mismo supuso un enfoque territorial y no poblacional, en tanto los proyectos implementados han de beneficiar igualmente a las poblaciones locales.

⁴³ En el caso de los haitianos, el deterioro de las condiciones de vida de su población ocurrió por el terremoto que se produjo en ese país el 12 de enero de 2010 (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016) mientras que en lo concerniente a los colombianos, se debió al conflicto entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, el cual data desde 1960.

La propuesta brasileña del PRRS se erigió para proteger a los refugiados que huían de conflictos y persecuciones en la región y al mismo tiempo para solidarizarse con los países receptores de grandes contingentes de refugiados, tales como Costa Rica y Ecuador (ACNUR, 2004; Jubilit y Carneiro, 2011). De esta forma se abrió la posibilidad a los países latinoamericanos de asociarse en el momento que lo consideren oportuno, ofreciendo recibir refugiados que se encontraran en otros países de la región⁴⁴ (ACNUR, 2005; Guglielmelli White, 2012; Varese, 2011; Baeninger y Domínguez, 2007; Nogueira y Marques, 2008).

En suma, las particularidades de la Conferencia de México de 2004 se debieron a la formulación de *planes de acción* para implementar la *idea* de solidaridad en lo que refiere a la provisión de soluciones duraderas a la región (ver **Cuadro 10**). Podemos inferir por un lado, que la *estructura regional* resultante se caracterizó por la vigencia del *espíritu de Cartagena*, que en tanto que proceso que engloba a todo el ciclo de desplazamiento forzado, se vio complementado por el elemento ideacional de la *solidaridad*, de la misma forma en que las *prácticas* heredadas desde Cartagena se vieron complementadas por las iniciativas contenidas en los tres *planes de acción* surgidos de la conferencia. Por otro lado, se verifica la continuidad de las *prácticas* de revisión permanente de la Declaración de Cartagena de 1984 (los denominados procesos revisionales) con el objetivo de adaptarlas al respectivo contexto regional.

En términos teóricos, tal como se señaló anteriormente, uno de los objetivos de la *comunidad epistémica* se orientaba a aportar a la *estructura regional de protección a los refugiados*, por lo que proponer un programa relativo al reasentamiento - el PRRS - refuerza una de las *creencias normativas* compartidas por la *comunidad epistémica*, que es la de proveer soluciones duraderas al ciclo de desplazamiento forzado, además brindándole *difusión regional*. Asimismo, allí se puede observar el triunfo de las *creencias normativas e intereses* de la *comunidad epistémica* (por caso, reasentamiento como solución duradera de forma de aportar a la estructura regional de protección a los refugiados) que fueron plasmados en una propuesta gubernamental, sirviendo tanto al objetivo de satisfacer las presiones de los actores que operan en la *mesa doméstica*, como a la búsqueda por un liderazgo regional consensuado

⁴⁴ De esta forma, se consideraba particularmente la situación de los países tales como Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela que reciben grandes flujos de refugiados (Guglielmelli White, 2012; Varese, 2011; Baeninger y Domínguez, 2007; Nogueira y Marques, 2008).

a partir del cual se asumen mayores responsabilidades y se obtiene una mejora de la imagen internacional de Brasil.

La participación de la delegación brasileña en la Conferencia de México (ver **Anexo**) fue también una muestra de que los conocimientos de la *comunidad epistémica* provienen no solamente de una pertenencia institucional doméstica, sino de sucesivas instancias internacionales de debate y reflexión. Esto último, siguiendo el planteo de Adler y Haas (2009) indica el hecho de *institucionalizar* su influencia en un plano internacional.

CUADRO 10 - Conferencia de México (2004)

Contexto histórico	Crisis humanitarias en Haití y Colombia.
Participantes	Presidencia y Vicepresidencia del Acto conmemorativo; Representantes gubernamentales (de países participantes y de países observadores); expertos regionales; organismos internacionales observadores; Invitados de honor e invitados especiales; Observadores representantes de la sociedad civil y organismos nacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos (Ver Anexo pág. 92).
Tema	Protección de refugiados y soluciones duraderas.
Resultado	Declaración y Programa de Acción de México.
Aportes	Planes de acción planteados desde un enfoque solidario.

FUENTE: Elaboración propia.

Cabe añadir que desde la declaración del PAM ha habido sucesivas reuniones y conferencias regionales, donde los compromisos hechos en el 2004 fueron evaluados por funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil. En esta línea, en 2010 en Brasilia se llevó a cabo una reunión por fuera del proceso revisional de Cartagena, ya que ocurrió en medio de las conmemoraciones por el 60º aniversario de la Convención de 1951 y de las Convenciones relativas al Estado de las Personas Apátridas de 1951 y el 50º aniversario para la Reducción de los Casos de Apatridia de 1961 (Jubilut y Madureira, 2014). Su resultado fue la

Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, en donde reconocieron los aportes del PAM como un marco regional para responder a los nuevos desafíos de protección de la región, que incluyen no sólo a refugiados sino también a otros fenómenos tales como la apatridia y los flujos migratorios mixtos (Jubilut y Madureira, 2014; Guglielmelli White, 2012).

Este evento inauguró en la región un proceso conmemorativo impulsado por el Alto Comisionado, que culminó en diciembre de 2011 en una reunión ministerial en Ginebra. Esta reunión brindó a los gobiernos de los países de todo el mundo la oportunidad de asumir compromisos para abordar la apatridia y el desplazamiento forzado. La Declaración de Brasilia recomendó continuar implementando el PAM como un marco regional para responder a los desafíos de la región, tales como la protección en el contexto de los movimientos migratorios mixtos (ACNUR, 2015).

2. a. El PRRS en Brasil

La implementación⁴⁵ del PRSS se llevó a cabo inicialmente en Brasil y Chile porque éstos ya contaban con un Memorándum de Entendimiento sobre reasentamiento con el ACNUR y debido a ello tuvieron experiencias previas con el mecanismo de reasentamiento en el pasado. Luego, a partir del 2005, Argentina se unió al programa firmando un Memorando con ACNUR, así como también, en 2007, Paraguay y Uruguay empezaron a llevar adelante sus programas de reasentamiento a menor escala (Guglielmelli White, 2012).

Puntualmente, el programa de reasentamiento que tenía Brasil a nivel nacional tomó nuevo alicio y se nutrió del marco regional, por lo que a partir del 2004, las *acciones* llevadas adelante tuvieron que ver con la capacitación de nuevos actores involucrados en el programa y la mejora de los procedimientos en todas las etapas del proceso, desde la misión de

⁴⁵ El marco básico para la implementación del PRRS consistió en la selección, por parte de los países participantes, de los refugiados para reasentamiento (en colaboración con ACNUR y sus agencias socias); a la par ACNUR financió los costos de las misiones de selección y el transporte de los refugiados desde el primer país de asilo hasta los países de reasentamiento; luego, los Estados otorgaron a los refugiados reasentados la documentación y el acceso a los servicios estatales de salud y educación, al tiempo que ACNUR contrató y financió a una agencia socia para implementar el programa. Por su parte, las agencias implementadoras o socias se encargaron de recibir y acoger temporalmente a los refugiados en el momento de su arribo, les brindaron orientación y apoyo en la búsqueda de empleo y vivienda, e inclusive les otorgaron asistencia financiera (Ruiz, 2015).

entrevista realizada en el marco primer país de asilo hasta el proyecto de acogida e integración en la sociedad brasileña; en esta misma línea y en una búsqueda de alcanzar mayor descentralización, 22 ciudades de todo el país han participado en él, además de otros 80 nuevos socios del sector público y privado (Nogueira y Marques, 2008).

En ese contexto Brasil profundizó su política de reasentamiento, dando prioridad a los países vecinos como Ecuador y Venezuela que albergaban a grandes contingentes de refugiados colombianos, a través de la realización de misiones en dichos países para identificar a posibles refugiados para ser reasentados en su territorio (Amorim, 2010; Domínguez y Baeninger, 2006; Bertino Moreira, 2010).

Dos procedimientos fueron empleados para la identificación de los casos para reasentamiento. El primero de ellos consistía en una misión de entrevista al país en que se encuentran los refugiados, y allí la delegación tripartita (gobierno, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil) decidía cuáles de los casos entrevistados serían recomendados ante el CONARE, el cual en última instancia decidiría sobre la aprobación o rechazo de los casos presentados para el reasentamiento. Un segundo procedimiento implementado a partir de 2005, denominado de urgencia o *fast track*, consistía en que el análisis de los casos fuera realizado por el CONARE en un máximo de 72 horas desde su presentación y en donde la llegada al Brasil pueda ser viabilizada hasta 10 días después de la concesión del pedido⁴⁶ (Sampaio, 2010).

Una vez arribados los refugiados a territorio brasileño, el ACNUR, a través de agencias implementadoras, asistía a los refugiados reasentados por un período inicial limitado, con ayuda para subsistencia, vivienda, transporte, pero se focalizaba principalmente en el aprendizaje de la lengua, en la capacitación y orientación profesional y propiciaba el acceso a microcréditos u otras fuentes de financiamiento. En contrapartida y según lo previsto en el Memorándum de Entendimiento, el Gobierno de Brasil tenía la responsabilidad de recepcionar a los refugiados, facilitando su integración y facilitando su acceso a las políticas públicas de salud, educación y empleo, con el apoyo del ACNUR y de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (Baeninger y Domínguez, 2007).

⁴⁶ CONARE consideró específicamente a ciertos grupos vulnerables para este tipo de reasentamiento: refugiados sin protección física o legal, mujeres en riesgo y aquellos casos que requerían reunificación familiar (Nogueira y Marques, 2008; Jubilut y Carneiro, 2011).

Como resultado de ello, a fines del 2004, 75 refugiados mayoritariamente colombianos y cubanos fueron acogidos en doce ciudades de Río Grande do Norte, Rio Grande do Sul y São Paulo y el año siguiente, otro grupo de 14 colombianos⁴⁷ fue recibidos en el país (Domínguez y Baeninger, 2006; Jubilut, 2006).

Si bien en el marco del PRRS los casos considerados para el reasentamiento eran exclusivamente los refugiados que se encontraban en países de la región latinoamericana, desde 2007 CONARE ha decidido ampliar su campo de acción. De esta forma, un grupo de 108 refugiados palestinos llegaron a Brasil procedentes del campo de Ruweished⁴⁸ (Jordania), huyendo de la persecución en Irak, después de que se les negara la protección en varios países que tradicionalmente habían concedido reasentamientos (Nogueira y Marques, 2008).

3. La política nacional de protección a los refugiados durante el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)

El primer gobierno de la sucesora del Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, estuvo marcado por acontecimientos en el ámbito político y económico doméstico que originaron dificultades para el ejercicio de una política “altiva y activa” que refuerce la cualidad de líder regional como la del período anterior. Sin embargo, algunos principios que guiaron la política exterior de su antecesor pudieron ser mantenidos, tales como la valorización del multilateralismo y el tratamiento de los temas de agenda relacionados a los derechos humanos (Gonçalves, Amaral Loureiro y Ornellas, 2017; Tse Candido, 2013).

En esa línea, las principales *acciones* estuvieron orientadas a un replanteo de las *prácticas* asociadas a la concesión del *status* de refugiado, debido a que en su mayoría, los casos no cumplían con los requisitos formales que establece la Ley 9.474. Así fue ideado el mecanismo de concesión de visados humanitarios para gestionar las afluencias de dos grupos particulares de migrantes, provenientes principalmente de Haití y de Siria, debido a que la

⁴⁷ En esta misma línea, el gobierno brasileño en asociación con el ACNUR se basó en el Programa “Fronteras Solidarias” para gestionar la crisis colombiana, ya que las estimaciones indicaban que 20.000 ciudadanos de este país se encontraban en situación de refugio en la Amazonia, zona fronteriza entre Brasil y Colombia. Para la mayoría de ellos aplicaba la categoría de desplazados internos, teniendo en cuenta la dificultad de traspasar las fronteras debido a impedimentos geográficos y al conflicto desencadenado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (Domínguez y Baeninger, 2006; Jubilut, 2006).

⁴⁸ El ACNUR decidió cerrar el campo de Ruweished, situado en la frontera entre Jordania e Irak, y buscó el compromiso de países dispuestos a aceptarlos (Carneiro, 2009).

legislación nacional sobre migraciones se remontaba a la época de la dictadura y ofrecía posibilidades de visado muy limitadas para los migrantes (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

En primer lugar, el creciente flujo de migrantes haitianos hacia territorio brasileño generó un cambio en la estrategia, pues la postura del gobierno brasileño consistía en que las crisis ambientales no configuraban razones válidas para reconocer la condición de refugiado; la solución adoptada entonces fue la de remitir las solicitudes de refugiado al Consejo Nacional de Inmigración, cuya competencia le permitió actuar en casos considerados "especiales o no regulados" y así la decisión se volcó por la residencia permanente por razones humanitarias (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

Así, en 2012, el gobierno brasileño decidió crear una vía legal más sencilla para los haitianos que se dirigían a Brasil e hizo posible que los visados humanitarios⁴⁹ se pudieran obtener en la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe. Un cupo inicial de 1.200 visados al año y la limitación de visados emitidos únicamente en Puerto Príncipe se revocaron más tarde, por lo cual podían obtenerse en cualquier consulado brasileño, incluso fuera de Haití (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

Asimismo, el contexto internacional estaba signado por las tensiones provenientes de la primavera árabe, con la consiguiente violación de los derechos humanos de aquellas poblaciones extra regionales. Para el caso particular de Siria, en 2011 Brasil inicialmente donó 120.000 dólares al ACNUR⁵⁰ con el fin de amenizar la situación de los refugiados sirios en el Líbano. Al año siguiente la estrategia debió ser replanteada y tras la sugerencia de la ONU, y a través del ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, se creó la categoría de *visado especial humanitario* a fin de gestionar aquellos casos particulares que no encajaban ni en la categoría de refugiados ni en la de los migrantes (Tse Candido, 2013). Respecto del caso sirio, la posición del gobierno brasileño⁵¹ fue la de proporcionar a aquellas

⁴⁹ Los requisitos incluyen la presentación de estados de cuenta bancarios, cartas de invitación y un boleto de avión ida y vuelta. Sin embargo para el visado especial humanitario se requiere un pasaporte válido, una prueba de residencia en Haití y una prueba de buena reputación (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

⁵⁰ En términos de apoyo financiero para cuestiones humanitarias alrededor del mundo, Brasil se consolidó desde 2010 como el principal donante de ACNUR entre los países emergentes, con un aporte anual promedio de 3.5 millones de dólares (ACNUR, 2012).

⁵¹ Formulada por el Embajador de Brasil en la reunión de alto nivel sobre la responsabilidad mundial compartida a través de vías para la admisión de refugiados sirios (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

personas afectadas por el conflicto⁵² el acceso a procedimientos de solicitud de refugio. Mediante una resolución de CONARE se autorizó excepcionalmente a las embajadas y consulados brasileños a otorgar visados a quienes huyen de la guerra y de la persecución, también con menores requisitos que en el caso de un visado regular (Jubilut, Andrade y Madureira, 2016).

En 2012, otra medida humanitaria destacada fue la concesión de *visados de residencia* a refugiados de Angola y Liberia, para aquellos casos en que cesó el motivo que generó la concesión del refugio, es decir los conflictos civiles en esos Estados. Debido a que la mayoría de estos extranjeros estaban integrados a la sociedad brasileña y cumplían los requisitos para la solicitud de residencia, el Ministerio de Justicia les concedió la posibilidad de de residencia permanente (Tse Candido, 2013).

Por otro lado es importante subrayar que durante el gobierno Rousseff comenzó a formularse una *nueva política migratoria* que comprendía, aunque de manera diferenciada, tanto las migraciones voluntarias como las forzadas. Así surgió el Proyecto de Ley del Senado n° 288 de 2013, para sustituir el Estatuto del Extranjero por una nueva Ley de Migraciones. En ella se pretendía transformar el Consejo Nacional de Inmigraciones en el Consejo Nacional de Migraciones, para de esta forma también ser competente respecto de los emigrantes brasileños (OIM, 2009). Entre sus principales innovaciones relacionadas a los derechos humanos, contenía el repudio y la prevención de la xenofobia, el repudio de las prácticas de deportaciones sumarias o expulsiones colectivas, la acogida humanitaria y acceso libre e igualitario a los servicios públicos y programas sociales, diálogo social en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas migratorias y la promoción de la participación ciudadana del migrante, la protección integral de niños y adolescentes migrantes, la protección de las personas brasileñas en el exterior; además, refuerza el acceso para migrantes a los derechos y las libertades civiles y los derechos sociales, culturales y económicos, incluyendo el derecho a la reunificación familiar, los derechos de asociación y de reunión para fines pacíficos y la organización sindical. En el mismo sentido, refuerza las garantías de acceso a la justicia y de asistencia legal integral gratuita en caso que sea

⁵² Esta denominación hace extensiva la inclusión en el programa de visado a aquellos grupos minoritarios como los palestinos y kurdos.

necesaria y asimismo, actualiza y desburocratiza los procedimientos de naturalización en general (OEA, 2017)

También en el año 2012, con ocasión de la primera reunión de la Comisión Nacional de Refugiados de los Estados Miembros y Asociados del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los países participantes reunidos en Fortaleza, Brasil, firmaron la “Declaración de Principios del MERCOSUR sobre Protección internacional de los Refugiados” en donde se comprometieron a adoptar políticas comunes de protección a los solicitantes de refugio y refugiados y ampliar el espacio humanitario en la región (Tse Candido, 2013). En el contexto de estas conmemoraciones decidieron organizar, en cooperación con ACNUR, consultas regionales con el objetivo de analizar en forma conjunta los desafíos actuales y los ejes de acción para la protección de los refugiados y personas desplazadas y apátridas.

Un año más tarde, se llevaron adelante un conjunto de conferencias municipales y regionales de migraciones y refugio (denominadas COMIGRAR), realizadas en todo el territorio nacional y en las asociaciones de comunidades brasileñas en el exterior, contando con el apoyo de Itamaraty (Thuswohl, 2010). A partir de ellas se pretendía insertar en la agenda anual de eventos gubernamentales la planificación de estrategias en materia de migraciones tanto para municipios, estados y la misma Unión. En relación a esto, también se propuso la creación del Cuaderno de Nacional de Propuestas, un documento considerado como la formulación de un libro blanco de la política inmigratoria nacional (Ministério da Justiça, 2014; Uebel y Ranincheski, 2017).

El balance del período podría resumirse en que la política nacional de protección a los refugiados (Ver **Cuadro 11**) incluyó iniciativas complementarias a las *prácticas* precedentes, por lo que se observa una *persistencia* de la política de protección a los refugiados, cuyas principales innovaciones fueron las *prácticas* de concesión de visados humanitarios y de formulación de un proyecto de Ley de Migraciones acorde a estándares democráticos. Con ellas Brasil reforzó en el plano jurídico la triple convergencia del Derecho Internacional de los Refugiados con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos, que compone una de las *creencias normativas* sostenidas por la *comunidad epistémica* doméstica. Asimismo, en lo que respecta a la ejecución sumó a las embajadas y consulados brasileños en el exterior como actores encargados de gestionar la concesión de visados humanitarios por fuera del territorio brasileño.

Por otra parte, la *práctica* de realización de conferencias, tanto regionales como nacionales, tuvo su continuación con la organización de Brasil, en tanto que país anfitrión, de la cuarta conferencia regional sobre refugiados que será desarrollada en el apartado siguiente. A partir de ella, el marco jurídico regional se nutrió de otros instrumentos complementarios a los precedentes, siendo ellos la Declaración y PAB. A su vez el marco jurídico internacional permaneció sin modificaciones y el marco nacional se vio modificado por el proyecto de una nueva Ley de Migraciones, aunque no de manera definitiva pues ésta recién sería sancionada en el año 2017⁵³.

Cuadro 11 - Política de protección a los refugiados durante el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)

Estructurada por:	Ejecutada por:
<p><u>Marco jurídico internacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Convención sobre el estatuto de los Refugiados (1951)</i> ● <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992)</i> ● <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992)</i> ● <i>Declaración y Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos (1993)</i> 	<p><u>Organismos gubernamentales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>CONARE</i> ● <i>Comitê Estadual para os Refugiados</i> ● <i>Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados</i> ● <i>Comitê Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados</i> ● <i>Embajadas y consulados brasileños</i>
<p><u>Marco jurídico regional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Declaración de Cartagena sobre Refugiados</i> 	<p><u>Organizaciones internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Oficina de ACNUR en</i>

⁵³ Una vez sancionada, la Ley Nacional de Migraciones brasileña incluyó la creación de dos mecanismos de protección: la acogida humanitaria mediante la expedición de visado o residencia específicos para situaciones no previstas anteriormente, a la luz de la experiencia con la emisión de visas de carácter humanitario a ciudadanos de Haití y posteriormente Siria, y la protección a las personas apátridas. Ambos fueron el resultado de compromisos asumidos en el marco de la Declaración y PAB de 2014 (OEA, 2017) y pueden ser interpretados como *prácticas* oficialmente *institucionalizadas*.

<p>(1984)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994)</i> • <i>Declaración y Plan de Acción de México (2004)</i> • <i>Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014)</i> <p><u>Marco jurídico nacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución Nacional (1988)</i> • <i>Ley N°9.474 (1997)</i> • <i>Enmienda Constitucional N° 45/2005</i> • <i>Proyecto de Ley sobre Migraciones</i> 	<p><i>Brasilia y São Paulo (desde 2004)</i></p> <p><u>Organizaciones de la sociedad civil</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Red de 100 instituciones nacionales</i>
---	--

FUENTE: Elaboración propia.

4. Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014)

Hasta 2014, año de la firma de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, se observaron algunas tendencias en materia de desplazamiento forzado y migración internacional en Latinoamérica: 1) la creciente llegada de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados regionales, principalmente con movimientos transfronterizos hacia Ecuador y Venezuela; 2) un incremento en los movimientos migratorios mixtos, que incluyen tanto a migrantes como a refugiados provenientes de Asia y África; 3) la recepción de refugiados colombianos reconocidos en Ecuador y Costa Rica bajo la modalidad de reasentamiento solidario en los países del Cono Sur, siendo luego el programa extendido para beneficiar a refugiados palestinos en Brasil y Chile; 4) un incremento significativo en la migración intrarregional de ciudadanos haitianos y cubanos (Memorias del ACNUR, 2015).

Bajo este contexto se llevó a cabo el proceso conmemorativo del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, denominado Cartagena +30,

organizado por el Gobierno de Brasil como país anfitrión, el ACNUR⁵⁴ y el Consejo Noruego para Refugiados. Este proceso de diálogo fue ejecutado a través de cuatro consultas subregionales celebradas en 2014, más precisamente el 18 y 19 de marzo en Buenos Aires para los países del Mercado Común del Sur, el 9 y 10 de junio en Quito para los países andinos, el 10 y 11 de julio en Managua para los países de Mesoamérica y el 10 y 11 de septiembre en Gran Caimán para la subregión del Caribe (ACNUR, 2018b).

Estas consultas han permitido un amplio debate entre representantes de los gobiernos de más de 30 países de la región, países observadores, más de 150 organizaciones de la sociedad civil, los defensores del pueblo u *ombudsman*, y los principales organismos internacionales competentes en la materia. Los cuatro ejes temáticos principales abordados fueron la protección internacional desde una perspectiva general, luego el enfoque diferenciado de edad, género y diversidad, también las soluciones duraderas y finalmente la apatridia.

La primera reunión, celebrada en Argentina en marzo del 2014, presentó como propuesta la evaluación del establecimiento de mecanismos de protección en las legislaciones migratorias o de refugio para responder a los desplazamientos provocados por cambios climáticos y desastres naturales; determinó también el fortalecimiento de la protección a mujeres y niños en el marco de un enfoque de diversidad, género y edad, y finalmente, discutió la cuestión de los reasentamientos extra continental y laboral (Jubilut y Madureira, 2014).

Por su parte, el encuentro celebrado en junio de 2014 en Ecuador reafirmó la necesidad de adopción de políticas públicas para combatir de manera eficaz los problemas enfrentados por los migrantes, en particular aquellos que involucran a dos o más países, como el que existía entre Colombia y Ecuador.

El que fue realizado en Nicaragua, en julio, focalizó en el problema del desplazamiento forzado provocado por el crimen organizado, en particular en los países del Triángulo del Norte, Honduras, Guatemala y El Salvador (Jubilut y Madureira, 2014) y asimismo discutió el desarrollo de la protección a los niños desplazados, a través de la creación de un mecanismo regional integral para atender esas necesidades específicas.

⁵⁴ Con este propósito, ACNUR ha puesto a disposición de los gobiernos su experiencia legal y técnica en calidad de asesores y un grupo de Expertos Principales: la Embajadora Emérita de México, Sra. Rosario Green, el Juez de la Corte Internacional de Justicia, Dr. Antonio Cançado Trindade de Brasil, y el Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Diego García Sayán. Por su parte, el Consejo Noruego para Refugiados ha facilitado la participación en estas consultas de más de 100 organizaciones de la sociedad civil en las consultas subregionales referidas (ACNUR, 2018b).

Por último, el encuentro celebrado septiembre de 2014 en las Islas Caimán⁵⁵ presentó propuestas dirigidas a la protección del mar, con la capacitación de comandantes de embarcaciones sobre cómo rescatar y proteger a las personas a la deriva. También, debido a que los países de la región caribeña no contaban con una estructura adecuada de reconocimiento de la condición de refugiado, las propuestas se centraron en el desarrollo del mecanismo de reasentamiento regional (Jubilut y Madureira, 2014).

En lo que refiere puntualmente al reasentamiento, las consultas subregionales resaltaron la importancia de éste como instrumento de solidaridad con los países que reciben un gran número de refugiados y como medio de cooperación regional e internacional (Ruiz, 2015). Con el objetivo de fortalecer el PRRS, las consultas subregionales propusieron para la siguiente década: 1) identificar situaciones prioritarias que podrían requerir del apoyo del programa; 2) apoyar a la República del Ecuador en virtud de ser el país de América Latina y el Caribe que alberga al mayor número de refugiados; 3) aumentar las posibilidades de reasentamiento para refugiados en la región; 4) demostrar solidaridad con las crisis humanitarias internacionales, ya sea a través de visados humanitarios o cuotas de reasentamiento; 4) posibilitar el establecimiento un fondo de cooperación voluntario para fortalecer el programa Reasentamiento Solidario con aportes de la comunidad internacional (Ruiz, 2015).

Las cuatro consultas subregionales han adoptado en cada caso una serie de conclusiones y recomendaciones que han sido tomados como los elementos de referencia esencial para la preparación de los borradores de la Declaración y del Plan de Acción de Brasil (PAB) (ACNUR, 2014). Todas las propuestas presentadas y discutidas en las reuniones que se celebraron a lo largo de 2014 fueron negociadas adicionalmente en el marco del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños en Ginebra (Jubilut y Madureira, 2014).

El 3 de diciembre de 2014 se acordó la “Declaración de Brasil: Un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe” (Ruiz, 2015). La Declaración reconoció el valor de los principios y políticas adoptados por los países a partir de las

⁵⁵ Esta es la primera vez que los países del Caribe se suman a los procesos de revisión de la Declaración de Cartagena. También como un marco innovador, es importante destacar que, de todas las reuniones periódicas realizadas hasta aquí, Cartagena + 30 es la que presenta mayor participación de la sociedad civil en los procesos de discusión, participación facilitada por el Consejo Noruego para los Refugiados (Jubilut y Madureira, 2014).

conferencias precedentes, mientras que el PAB sugería compromisos de acción concretos a realizarse en la siguiente década.

El enfoque del PAB implicó la formulación de programas para su implementación por parte de los gobiernos que decidan llevarlos a cabo, tomando en cuenta los sistemas jurídicos y legislaciones nacionales en la materia, y con el apoyo del ACNUR y de la sociedad civil (ACNUR, 2014). Los 9 programas propuestos abordaron medidas para todo el ciclo de desplazamiento, desde su prevención⁵⁶ (a través de un programa con el mismo nombre) y estudio (con el Programa “Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento”⁵⁷) hasta los relacionados con las soluciones duraderas (en este caso, los programas de repatriación, integración local y reasentamiento propuestos en 2004 fueron reeditados y actualizados). Asimismo, 4 fueron los programas que trataron nuevas temáticas, siendo ellos el Programa “Asilo de calidad”⁵⁸, el Programa “Fronteras solidarias y seguras”⁵⁹, el Programa “Tránsito digno y seguro”⁶⁰, el Programa sobre “Erradicación de la apatridia”⁶¹ y finalmente el Programa referido a la “Movilidad laboral”⁶² (ACNUR, 2014).

Como se pudo observar, algunos de los programas propuestos en el Plan de Acción formaban parte de un cuerpo de *ideas y prácticas* que ya venían aplicándose y que se consideraban aún

⁵⁶ Se planificó establecer el programa “Prevención” en los países del Triángulo Norte con el objetivo de fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad (ACNUR, 2014).

⁵⁷ El “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento” se orientaba a implementar un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno, que contemple tanto la creación de mecanismo de alerta temprana como la formulación de políticas públicas y cooperación regional en esa materia (ACNUR, 2014).

⁵⁸ Con el programa “Asilo de Calidad” se pretendía mejorar los procedimientos de elegibilidad a través de una evaluación del sistema de asilo del país para establecer las necesidades y prioridades, y con base en éstas definir acciones, tales como establecer un mecanismo de auditoría interna permanente, sistemas de registro y de base de datos electrónicos, también el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de recursos humanos y la revisión de la normativa interna para que sea afín a los estándares internacionales de protección a los refugiados, entre otros (ACNUR, 2014).

⁵⁹ El Programa “Fronteras solidarias y seguras” tuvo por objetivo propiciar principalmente en la región andina, el desarrollo fronterizo y la atención de las necesidades básicas de infraestructura y el acceso a los servicios básicos en esas zonas (ACNUR, 2014).

⁶⁰ Mediante el programa “Tránsito digno y seguro” se proponía mejorar el acceso a los procedimientos diferenciados para la determinación de la condición de refugiado así como también difundir la nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas (ACNUR, 2014).

⁶¹ El programa sobre “Erradicación de la apatridia” proponía el establecimiento de procedimientos efectivos para la determinación de la condición del apátrida, otorgar facilidades para la naturalización o bien confirmar y facilitar la recuperación de la nacionalidad (ACNUR, 2014).

⁶² El programa “Movilidad laboral” buscaba facilitar el libre tránsito de los refugiados a terceros países donde puedan acceder a empleo remunerado y conseguir la autosuficiencia económica (ACNUR, 2014).

válidas para aplicarse en este nuevo contexto. De la misma forma que la Conferencia de San José lo fue respecto de la Conferencia de Cartagena, la de Brasil fue con respecto a la de México una continuación de los cursos de acción planteados, con reformulaciones en materia de innovaciones temáticas para adecuarse al contexto de la década.

De esta manera, concluimos que el proceso denominado *espíritu de Cartagena* en tanto que *elemento ideacional*, continuaba aún vigente en este período, y gracias a ello, los mecanismos de reuniones periódicas, llamados procesos revisionales de la Declaración de Cartagena continuaron siendo los foros de debate para la creación de soluciones innovadoras en la región, ya no sólo en materia de refugio sino también de movimientos migratorios mixtos y apatridia. Planteamos entonces que la *estructura regional* heredada de Cartagena se mantuvo y los aportes provenientes de la *comunidad epistémica* con respecto al reasentamiento demostraron su *persistencia* en el tiempo y lograron la *difusión* internacional deseada (ver **Cuadro 12**).

CUADRO 12 - Conferencia de Brasil (2014)

Contexto histórico	Incremento de solicitantes de refugio y migrantes provenientes de la región Caribe.
Participantes	Delegados gubernamentales de 32 países; representantes de 3 países observadores y de 10 organizaciones internacionales; 3 especialistas; 1 invitado especial; representantes del ACNUR; representantes de 16 organizaciones de la sociedad civil; invitados nacionales de Brasil (Ver Anexo pág. 100).
Temas	Protección internacional; enfoque diferenciado de edad, género y diversidad; soluciones duraderas; apatridia.
Resultado	Declaración y Programa de Acción de Brasil.
Aportes	9 programas para ser ejecutados a nivel nacional; evaluación del PRRS.

FUENTE: Elaboración propia.

Conclusión

La presente tesina se propuso como **objetivo general** analizar el proceso de construcción de la política brasileña en materia de refugiados. Por ello, a lo largo de los tres capítulos se ha intentado responder a dicho objetivo a partir de la descripción de sus antecedentes, de la conformación de una *comunidad epistémica* doméstica y de sus aportes a la estructura regional de protección a los refugiados.

En esa línea se ha planteado como **hipótesis** que la política de Brasil con respecto a la temática de los refugiados se construyó a través de un *juego de doble nivel*, en donde los *intereses* de la *comunidad epistémica doméstica* alcanzaron *difusión*, contribuyendo de esta forma a la *estructura* regional de protección a los refugiados.

Se recurrió al **marco teórico constructivista** a fin de dilucidar los *elementos ideacionales* que dieron sustento a la política doméstica, entendida como *estructura*, y a la vez a la dinámica que se genera entre ésta y los agentes que la llevan a cabo, denominada *mutua constitución entre agentes y estructura* (Flockhart, 2012). Seguidamente, este proceso fue la base para identificar la formación de una *comunidad epistémica doméstica*, cuyo conocimiento respecto de las *prácticas* de protección a los refugiados fue clave para introducir *innovaciones* en la configuración de la política brasileña en materia de refugiados.

Asimismo se optó por el modelo de *juego de doble nivel* (Putnam, 1996) con el propósito de comprender la interrelación entre el nivel doméstico y el internacional y asimismo se utilizó el concepto de *comunidad epistémica* (Haas, 1992) para explicar la conformación de un singular grupo de actores que contribuyeron a configurar la política brasileña destinada a la protección de refugiados. En seguida, se recurrió al planteo de los teóricos Adler y Haas (2009) para explicar el proceso por el cual las *innovaciones* de la *comunidad epistémica* fueron *seleccionados* por el gobierno brasileño y luego *difundidos* en el plano regional. Así, tanto el planteo del PRRS por parte de la delegación brasileña en la Conferencia de México

de 2004 como luego la persistencia y ampliación de este programa en la Conferencia de Brasil de 2014, contribuyeron a verificar la **hipótesis** planteada en el presente trabajo.

En el **Capítulo I** se describieron los elementos de la *práctica incipiente de recepción a los refugiados*, vigente durante la dictadura militar, que consistía en la emisión de visados temporarios para el posterior reasentamiento de las personas hacia países desarrollados, ya que el *status* de refugiado se limitaba exclusivamente a los solicitantes de refugio provenientes de Europa, debido a la cláusula de exclusión geográfica de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a la que Brasil adhería. A la par, de manera extraoficial, Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro y la oficina de ACNUR en Brasil llevaban adelante un servicio de ayuda a refugiados consistente en el ofrecimiento de refugio temporal.

Luego, con los intentos de liberalización del régimen militar a partir de mediados de los setenta, se implementaron algunas *acciones* de gran relevancia para la temática, tales como la eliminación de la cláusula de limitación geográfica de los orígenes de los solicitantes de asilo, así como también la eliminación del carácter temporal de la concesión de refugio. A partir de esta modificación de la *estructura* jurídica, el conjunto de actores institucionales no gubernamentales - nucleados en Cáritas Arquidiocesana y ACNUR - comenzó a llevar adelante la recepción a los refugiados, contribuyendo al desarrollo de una *práctica incipiente* en esta materia.

A mediados de los ochenta, dos hitos se produjeron tanto a nivel regional como nacional. En 1984 se realizó la Conferencia de Cartagena, cuyo principal aporte fue la ampliación del concepto de refugiado, que contribuyó a la doctrina de la protección internacional de los refugiados en el resto del mundo y extendió, a la par, sus efectos en la legislación interna de los Estados latinoamericanos y en la *práctica* por éstos desarrollada. Asimismo, se dio comienzo a los procesos revisionales de la Declaración de Cartagena, por lo cual cada diez años se realizaron ininterrumpidamente conferencias en materia de refugiados en la región.

A nivel nacional, en 1985 comenzó el proceso de redemocratización en Brasil. Con él se introdujeron algunas novedades, entre ellas la manifiesta voluntad política para defender los derechos humanos como nuevo *elemento ideacional*, que sumada a una renovada *estructura* jurídica y a la participación de nuevos actores gubernamentales y de la sociedad civil, originaron el escenario propicio para continuar con la *práctica incipiente de recepción de refugiados*, aunque contando con algunos cambios cualitativos.

Una década después, en 1994 se realizó la Conferencia en San José, que configuró de su parte un nuevo aporte a la *estructura regional de protección a los refugiados*. Así, se debatió acerca de la triple convergencia entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (que constituyó luego una de las *creencias normativas* de la *comunidad epistémica* brasileña) así como también se abordó la problemática de los refugiados desde un enfoque integral.

A partir de estos antecedentes, en el **Capítulo II** se analizó la formación de una comunidad epistémica doméstica en materia de refugiados. Bajo un contexto de *incertidumbre*, la *comunidad epistémica* proveyó de interpretaciones al gobierno respecto de la problemática de los refugiados, la cual requería de reflexión y renovación de ideas (Vitelli, 2015).

Como primer punto, en el marco del lanzamiento de el PNDH-I, se preveía la elaboración de un proyecto de ley para reglamentar el Estatuto de los Refugiados de 1951, del cual Brasil formaba parte desde 1960. En esta instancia, el gobierno recurrió al asesoramiento por parte de actores de diversos sectores de la sociedad civil y de organizaciones internacionales, quienes venían actuando en favor de los refugiados ya desde el período de la dictadura y por ello contaban con conocimientos técnicos y prácticos al respecto.

Una vez sancionada la ley en 1997, y fundamentalmente luego de la creación del CONARE, los actores contaron con este nuevo espacio institucional en el cual desarrollar sus *ideas e interpretaciones* respecto de la problemática de los refugiados. Asimismo, el procedimiento de concesión de la condición jurídica de refugiado fue reglamentado y por todo ello es oportuno considerar que se trató de una *institucionalización* de la política para los refugiados en Brasil.

El CONARE, en tanto que manifestación *institucional* doméstica de la *comunidad epistémica* se diferencia de ella pues este tipo de comunidades comparten 4 *elementos ideacionales*, los cuales son las *creencias causales* y las *creencias normativas*, los *criterios de validez* y los *intereses* compartidos. La identificación del contenido de los 4 elementos fue el punto de partida para la posterior identificación de los aportes de ésta *comunidad epistémica* a la *estructura regional* de protección a los refugiados.

Seguidamente, gracias al esquema de proceso evolutivo planteado por Adler y Haas (2009) pudimos identificar los 4 pasos por los que atravesaron las *creencias causales* y *normativas* de la *comunidad epistémica*, primero como fuente de *innovaciones*, que al ser luego *seleccionadas* por el gobierno dieron forma a la política nacional para los refugiados en

Brasil. Luego, analizamos cómo las *ideas y prácticas* innovadoras respecto del mecanismo de reasentamiento (formulados específicamente en el PRS) que surgieron al interior de la *comunidad epistémica* lograron difundirse en el escenario regional, a partir de la participación del país en las conferencias de México (2004) y Brasil (2014).

En esta línea, la noción de *comunidad epistémica* (Haas, 1992) se articuló con el *juego de doble nivel* de Putnam (1996) en tanto que el *interés nacional* fue el resultado del proceso por el cual la *comunidad epistémica* introdujo sus *ideas y creencias* en el *juego doméstico*, algo que luego sirvió de insumo para la formulación de ideas y propuestas específicas en las conferencias regionales sobre refugiados que se desenvuelven en la *mesa internacional*.

En el **Capítulo III**, señalamos que el rol asumido por Brasil en el escenario internacional y regional durante las administraciones de Lula se caracterizó por el objetivo de configurarse como el líder regional promotor de la solidaridad regional. Sostenemos que este cambio en el plano *ideacional* permitió la *difusión* internacional de las *ideas* de la *comunidad epistémica*, por lo que del PRS implementado a nivel nacional, se pasó al PRRS de nivel regional y como consecuencia inferimos que el gobierno brasileño articuló los objetivos de la *comunidad epistémica* junto a los objetivos de la política exterior.

La propuesta del PRRS fue coherente con uno de los *intereses* de la *comunidad epistémica* consistente en aportar a la *estructura regional* de protección a los refugiados, y a su vez, con una de las *creencias normativas* compartidas por la *comunidad epistémica*, que es la de proveer soluciones duraderas al ciclo de desplazamiento forzado. De esta forma, comprendemos que fue útil tanto al objetivo de satisfacer las presiones de los actores que operaban en la *mesa doméstica*, como a la búsqueda por un liderazgo regional que genere una mejora de la imagen internacional de Brasil.

Las *creencias normativas* de la *comunidad epistémica* en cuanto a la triple convergencia de los Derechos Humanitario, de los Derechos Humanos y sobre refugiados, también tuvieron su correlato en el plano nacional, ya que se plasmaron en las iniciativas domésticas referidas a los derechos humanos y así como también en el rol cumplido por parte de Brasil en la MINUSTAH.

Asimismo con Lula da Silva se incrementó la *institucionalización* de la política para los refugiados, pues tanto la *estructura* jurídica nacional y regional contaron con nuevos instrumentos - la Declaración y PAM, así como la Enmienda Constitucional de 2005 - como

también el número de actores ejecutores de la política fueron en aumento, a partir de la creación de comités estatales y municipales referidos a la temática de los refugiados.

De forma similar, con Dilma Rousseff la *estructura* jurídica fue reforzada a partir de la firma de la Declaración y PAB (2014) y los organismos gubernamentales ejecutores de la política de refugiados se incrementaron en número a partir del nuevo rol asumido por parte de las Embajadas y Consulados brasileños en cuanto a la concesión de visados humanitarios. En cuanto a la política nacional de protección a los refugiados, en este período las iniciativas relacionadas a los visados humanitarios y a la formulación de un proyecto de Ley de Migraciones acorde a estándares democráticos, vinieron a complementar a las *prácticas* precedentes.

De la misma forma que en plano nacional se observó una *persistencia* de la política de protección a los refugiados, a nivel regional se mantuvo la vigencia del PRRS e inclusive se plantearon nuevos ejes para profundizarlo y expandir el compromiso hacia otros países de la región. Planteamos entonces que la *estructura regional* heredada desde la Declaración de Cartagena de 1984 se mantuvo, así como los aportes provenientes de la *comunidad epistémica* brasileña con respecto al reasentamiento demostraron su *persistencia* en el tiempo y lograron la *difusión* internacional deseada.

Finalmente, la colaboración con el desarrollo de la política nacional para los refugiados y la búsqueda de aportar a la *estructura regional* de protección a los refugiados configuraron los dos principales *intereses* que identificamos como compartidos por la *comunidad epistémica*. Tal como lo plantearon Adler y Haas (2009) si bien el Estado siguió siendo el principal motor para la puesta en marcha de políticas concretas, el accionar de la *comunidad epistémica* en cuestión permitió el paso de una *práctica incipiente* hacia una efectiva *política de protección a los refugiados* en Brasil en el período estudiado.

Bibliografía

ACNUR (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ACNUR (1984). *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Coloquio sobre la protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Cartagena, Colombia. Recuperado de <http://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

ACNUR (1984b). *Fundadores de la Declaración de Cartagena*. Recuperado de <https://docplayer.es/14704606-Fundadores-declaracion-de-cartagena.html>

ACNUR (2004). *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

ACNUR (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. 1a. ed. San José, Costa Rica. EDITORAMA. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996>

ACNUR, (2012). *Refúgio no Brasil. Uma análise estatística (2010-2012)*. ACNUR Brasil, Brasília.

ACNUR (2014). *Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América*

Latina y el Caribe. Brasilia, 3 de diciembre de 2014. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

ACNUR (2014b). *Cátedra Sergio Vieira de Mello*. Recuperado de <http://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>

ACNUR (2015). *Memoria del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984-2014)*. Quito, Ecuador 2015. ISBN: 978-9942-8511-4-7. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10243.pdf>

ACNUR (2017). *Declaración de Cartagena sobre los refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>

ACNUR (2017b). *Antecedentes jurídicos y desarrollos de la Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/antecedentes-juridicos-y-desarrollos-de-la-declaracion-de-cartagena-sobre-refugiados/>

ACNUR (2017c) *Países que incorporan la definición de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional*. Recuperado de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-la-definicion-de-refugiado-establecida-en-la-declaracion-de-cartagena-en-su-legislacion-nacional/>

ACNUR (2018). *Gobiernos y socios*. Recuperado de <http://www.acnur.org/gobiernos-y-socios.html>

ACNUR (2018b). *América Latina y el Caribe adoptan una hoja de ruta común para responder a las nuevas tendencias del desplazamiento y poner fin a la apatridia en la próxima década*. Recuperado de <http://www.acnur.org/cartagena30/antecedentes-y-desafios/>

Adler, E., y Haas, P. M. (2009). "Conclusión: las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo", en *International Organization*, Vol. 46. No. 1. Winter. MIT Press, 1992. P. 367-390. Relaciones internacionales.

Almeida, G.A. (2001). *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas.

Amorim, C. (2009). "O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva". *Política Externa*, 18(2), 67-75.

Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 53, pp. 214-240, 2010. ISSN 0034- 7329. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>

Andrade, J. H. F. y Marcolini, A. (2002). A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 168-176.

Arns, D. P. E. (2010). *A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97*. ACNUR. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (Org.) 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça.

Baeninger, R. y Domínguez, J. A. (2007). *Condições de vida da população refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares*. En Trabajo apresentado no III Congresso da Associação Latino Americana de População. Córdoba.

Barreto, L. P. T. F. (2006). *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. Comitê Nacional para os Refugiados–CONARE. Recuperado de https://www.mj.gov.br/artigo_refugio.html

Barreto, L. P. T. F. (Ed.). (2010). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. UNHCR, ACNUR Agência da ONU para Refugiados.

Barreto, L. P. T. F. y Leão, R. Z. R. (2010). O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. *Revista Forced Migration*, 35.

Bertino Moreira, J. (2010). Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, Nº1, pp. 111-129.

Bertino Moreira, J. (2012). *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad Estadual de Campinas. Recuperado de http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280962/1/Moreira_JuliaBertino_D.pdf

Brasil (1997). *Lei Nº 9.474 de 22 julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jul. 1997. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.html

Cançado Trindade, A. (1995). *Aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional humanitario y la protección internacional de los derechos humanos*. Seminario Interamericano sobre la Protección de la Persona en Situaciones de Emergencia.

Cançado Trindade, A. (2004). Documento “Aproximaciones y convergencias revisitadas: Diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)” en ACNUR (2005). Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. 1a. ed. Editorama. San José.

Carneiro, W. P. (2009). *Entrevista concedida pelo oficial de proteção do ACNUR no Brasil e representante no CONARE*. Concedida a Julia Bertino Moreira.

CSEM (2014). *Mapeamento nacional e internacional: instituições, grupos de pesquisa, ONG's, órgãos governamentais e entidades que trabalham, pesquisam e estudam as migrações e os temas afins*. Brasília, DF, Brasil.

CEPAL (2014). *Cerca de 28,5 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de sus países de origen*. Comunicado de prensa. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/comunicados/cerca-de-285-millones-de-latinoamericanos-y-caribenos-viven-fuera-de-sus-paises-de>

CONARE (2007). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: CONARE.

CIREFCA (1989). *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*. Recuperado en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582>

Corrêa, L. F. S. (2007). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Davis Cross, M. (2013) "Rethinking epistemic communities twenty years later". *Review of International Studies*, 39(1): 137-160.

Demant, E. (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica en *Agenda Internacional*, Año XX, N° 31, pp. 131-140.

Demant, E. (2009). Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil. *Caderno de Debates*, 4, 27-38.

Domínguez, J. y Baeninger, R. (2006). *Programa de reassentamento de refugiados no Brasil*. Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Caxambu.

Bauman, Z., (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Barcelona: Paidós.

Fausto, B. (2001). Cap. 6 “O regime militar e a transição para a democracia (1964-1984)” en História concisa do Brasil. Edusp. São Paulo.

Franco, L. (Coord.) (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiado en América Latina*. ACNUR, San José. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>

Franco, L. y Santistevan de Noriega, J. (2004). Documento “La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina”, en ACNUR (2005) Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. 1a. ed. Editorama. San José.

Flockhart, T. (2012). Constructivism and foreign policy in *Foreign policy: Theories, actors, cases*. Second edition, Oxford University Press, United Kingdom.

Folha de São Paulo (2001). *Leia a íntegra do discurso de FHC na assembléia da ONU*. 10 de nov. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26575.shtml> >. Consulta: 23/06/2018.

Fischel de Andrade, J. H. y Marcolini, A. (2002). A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados - breves comentários sobre suas principais características en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45 N°1, pp- 168-176.

Gonçalves, F. C. N. I., do Amaral Loureiro, G., & Ornellas, F. B. (2017). A política externa brasileira para refugiados: entre a lógica das consequências e a lógica da adequação. *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 6(1), 5-25.

Guglielmelli White, A. (2012). *Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina*. New issues in refugee research. Research Paper No, 239.

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.

Hollifield, J. (2000). *The politics of international migration: how can we “bring the State back in?”* in Brettell, C. (Ed.) *Migration theory: talking across disciplines*. New York: Routledge. 137-175.

Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International security*, 23(1), 171-200.

Kant, I. (1999). *Hacia la paz perpetua*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Jacobsen, K. (1996). Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International Migration Review*, 30(3), 655-678.

Jubilut, L. L., y Madureira, A. (2014). Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+30. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22(43*), 11-33.

Jubilut, L. L., Andrade, C. S. M. D., & Madureira, A. D. L. (2016). Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria/jubilut-andrade-madureira>

Jubilut, L. L. (2006). Refugee law and protection in Brazil: a model in South America?. *Journal of Refugee Studies*, 19(1), 22-44.

Jubilut, L. L., y Carneiro, W. P. (2011). Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, 30(3), 63-86.

Leão, R. Z. R. (2007). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre decisões do CONARE*. CONARE- Ministério da Justiça-ACNUR.

Jubilut, L. L. (2009). O procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil. *Forced Migration Review*, (35).

Madrid, E. (2011) *Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983*. Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, 19(37).

Magalhães, L. F. A. (2014) *O Haiti é Aqui: Análise das informações preliminares sobre os imigrantes haitianos em Santa Catarina – Brasil*. In: Congresso da associação latinoamericana de população. En Anais do VI Congresso da Associação Latino-Americana de População. Lima. p.1-28. Recuperado de http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL303.pdf

Mello, C. A. (2000). *Direito Constitucional Internacional*. Ed. Renovar, Río de Janeiro, 12ª Edición.

Meyers, E. (2000). Theories of international immigration policy—A comparative analysis. *International migration review*, 34(4), 1245-1282.

Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales en *Revista de Trabajo Social* del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, N°7, pp. 59-76.

Milesi, R. (2003). *Refugiados: realidade e perspectivas* (Vol. 8). Edicoes Loyola.

Milesi, R., y Andrade, W. C. (2010). *Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil*. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas, 1.

Milesi, R., y Andrade, W. C. (2017). Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil en *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.12, n.12. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

Ministério da Defesa (2018). *O Brasil na Minustah (Haiti)*. Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>

Ministério da Justiça (2014). *Caderno de Propostas pós etapa Nacional*. Brasília: COMIGRAR. Recuperado de http://www.participa.br/articles/public/0007/6551/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_PosE_tapaNacional.pdf

Moreira, J. B. (2014). Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22(43*), 85-98.

Murillo de Carvalho, J. (1995). Retroceso, reconquista y expansión de los derechos (1964-1994). *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. Fondo de Cultura Económica, México.

Murillo González, J. C. (2004). *La importancia de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 al conmemorarse su veinte aniversario*. Ponencia ante el Seminario Regional de la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados. San José de Costa Rica.

Murillo González, J. C. (2009) *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. La Protección internacional de los refugiados en las Américas*. ACNUR (Comp.) Quito, Ecuador.

Murillo González, J.C. (2010). A importância da lei brasileira de refúgio e sua importância regional. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (Coord.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça. p. 48-59.

Nogueira, M. B. y Marques, C. C. (2008). “Brazil: ten years of refugee protection” en *Forced Migration Review*, Nº 30.

Observatório do PNDH-3 (2018). *Observatório do PNDH*. Recuperado de <https://www.pndh3.sdh.gov.br>

O'Donnell, G. (1997). *Transiciones, continuidades y algunas paradojas en Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

Ogata, S. (1994). *Environmental Refugees. Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees*. In *Environmental Refugees. A Potential of Future Conflicts*, 41-48.

Ogata, S. (1995). Memoria del Coloquio Internacional “10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”. San José, Costa Rica. 5 al 7 de diciembre.

OEA (2017). *CIDH saluda aprobación de la nueva Ley de Migración en Brasil. No. 078/17*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/078.asp>

OIM (2009) *Perfil Migratório do Brasil 2009*. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf

ONU (2016). *ONU cifra en 244 millones los migrantes que viven fuera de su país en Centro de Noticias ONU*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34205#.WCUeSWXeaFg>

ONU (2018). *La Carta Internacional de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>

Pestanha Barbosa, L., y Sagrado da Hora, J. R. (2007). *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. ACNUR Brasil.

PNDH (2010). *Programa Nacional de Derechos Humanos III*. Recuperado de <http://www.portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

Putnam, R. D. (1996). *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Zona abierta, (74), 69-120.

Ruiz, H. (2015). *Evaluation of Resettlement Programmes in Argentina, Brazil, Chile, Paraguay, and Uruguay*. Consultant. Recuperado de <http://www.unhcr.org/research/evalreports/57c983557/evaluation-resettlement-programmes-argentina-brazil-chile-paraguay-uruguay.html>

Rodrigues, G. M. A. (2010). *O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário*. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, 132-149.

Sampaio, C. (2010). Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, 5(5), 17-36.

San Juan, C. (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina. San José: Editorama, 21-75.

Silva, A. de M. (1995). O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea em *Estudos Históricos*, nº15.

Silva, C. A. y Rodrigues, V. M. (2009). Refugiados: o reassentamento solidário no território brasileiro. *Travessia: revista do migrante*, São Paulo, v. 64.

Sennes en Teixeira, I. P. (2002). *O Universalismo diante da possibilidade Européia. A política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*. Itajaí: Univali.

Sprandel, M. A. y Milesi, R. (2003). *O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões*. Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH, 113-134.

Soares de Lima, M. R., y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International affairs*, 82(1), 21-40.

Teles Ferreira Barreto, L. P. (2010). *Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas*. 1ª ed. ACNUR, Ministério da Justiça, Brasília.

Trucco, M. (s/f) *Asilos, refugios y derechos humanos. Una visión desde el Derecho Internacional*.

Tse Candido, M. (2013). *Política externa, direitos humanos e refugiados: de FHC a Dilma*. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 22 a 26 de julho.

Thuswohl, M. (2010). Brasileiros no exterior organizam Conferência Nacional de Migração. 2010. Recuperado de <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2010/12/brasileiros-do-exterior-estruturam-conferencia-de-migracao>

Uebel, G. R. R., y Ranincheski, S. (2017). *Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro*. OIKOS (Rio de Janeiro), 16(2).

Vannuchi, P. (2013). *Direitos humanos e o fim do esquecimento em 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Organização Emir Sader. FLACSO Brasil. Ed Boitempo, Rio de Janeiro. pp. 337-359

Varese, L. (2011) *Prólogo a la Protección internacional de los refugiados en las Américas*. ACNUR (Comp.) Quito, Ecuador.

Vigevani, T., Oliveira, M. F. D., y Cintra, R. (2003). *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Tempo social, 15(2), 31-61.

Vigevani, T., y Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, 29(2), 273-335.

Vitelli, M. (2014). *Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Vitelli, M. (2015). Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. *Relaciones Internacionales*, 24(48).

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. New York: Cambridge University Press.

Zerbini, R. L. R. (2009). *La construcción jurisprudencial de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Núria Fabris Editora.

Participantes de la Conferencia de Cartagena (1984)

Invitados de honor

- Dr. Belisario Betancur (Presidente de la República de Colombia)
- Sr. Poul Hartling (Alto Comisario de ACNUR)
- Sr. Augusto Ramírez Ocampo (Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia).

Presidencia

- Sr. Embajador Héctor Charry-Samper (Representante de Colombia ante los Organismos de Naciones Unidas en Ginebra)
- Sr. Michel Moussalli (Director de Protección Internacional del ACNUR en Ginebra).

Secretariado

- Dra. Alicia Puyana (Directora del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo)
- Dr. Luis Arraut (Director de la Universidad de Cartagena de Indias)
- Sr. Jorge Santistevan (Asesor Jurídico para América Latina de ACNUR en Ginebra).

Delegados gubernamentales

- Sr. Earl A. Arana (Secretario Asistente en el Ministerio de Asuntos Interiores - Belice)
- Sra. Laura Ochoa de Ardilla (Viceministra de Relaciones Exteriores - Colombia)
- Dra. Angela de Herrán (Subsecretario Asistente de la Subsecretaría de Organismos Internacionales en el Ministerio Relaciones Exteriores - Colombia)
- Dr. Arturo Matson (Gobernador del Departamento de Bolívar - Colombia)
- Dr. Hans Gerdts (Alcalde de la Ciudad de Cartagena de Indias - Colombia)
- Decano Fabio Morón Díaz (Facultad de Derecho, Universidad de Cartagena de Indias - Colombia)
- Dra. Clara Inés Vargas (Asistente de la Subsecretaría de Política Exterior - Colombia)
- Dra. Amparo Martínez (Jefe Oficina Derechos Humanos de la Subsecretaría de Organismos Conferencia Internacional - Colombia)

- Dr. Hugo Alfonso Muñoz (Ministro de Justicia - Cost Rica)
- Lic. Hilda Porras (Directora de la Comisión Nacional para la Asistencia a los Refugiados - Costa Rica)
- Lic. Carlos Adrián Velasco Novoa (Director de Organismos Internacionales y Tratados de la Cancillería - El Salvador)
- Sr. Eduardo Henríquez Arrú (Funcionario de la Dirección de los Asuntos Jurídicos - Guatemala)
- Sr. Abraham García Turcio (Coordinador General de la Comisión Nacional para Refugiados - Honduras)
- Emb. Oscar González (Coordinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados - México)
- Sr. Jorge Montaña (Director en Jefe para Asuntos Multilaterales de la Cancillería - México)
- Emb. Antonio Calzada Urquiza (Embajador de México en Bogotá, Colombia)
- Sr. Alejandro Bendaña (Secretario General del Ministerio del Exterior - Nicaragua)
- Sra. Aida Alba Villareal (Directora de la Oficina Nacional para los Refugiados - Panamá)
- Dra. Edith Márquez (Directora de Asuntos Multilaterales de Política Exterior de la Cancillería - Venezuela)
- Dr. Luis La Corte (Embajador de Venezuela en Bogotá, Colombia).

Expertos

- Dr. Sergio Aguayo (Investigador del Colegio de México - México)
- Dr. Andrés Aguilar (Miembro Comisión Interamericana de Derecho Humanos - Venezuela)
- Dra. Yolanda Frías (Profesora, Universidad Nacional Autónoma de México - México)
- Edmundo Vargas Carreño (Secretario Ejecutivo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Chile)
- Mñr. Pedro Rubiano Sáenz (Obispo Coadjutor de Cali - Santa Sede)
- Mñr. Alex Dalphiaz (Miembro Secretariado Permanente del Episcopad Colombiano - Santa Sede)

Funcionarios de ACNUR y PNUD

- Sr. Michel Moussalli (Director de Protección Internacional - Sede Ginebra)
- Sr. Robert Muller (Director de la Oficina Regional para Europa y la Américas - Sede Ginebra)
- Sr. Guilherme Da Cunha (Jefe de la Sección Regional para las Américas - Sede Ginebra)
- Sr. Jorge Santistevan (Asesor Jurídico Principal para la América Latina - Sede Ginebra)
- Sra. Virginia Trimarco (Asesora Jurídica Adjunta para la América Latina - Sede Ginebra)
- Sr. Oldrich Haselman (Representante Regional - Oficina Regional, Costa Rica)
- Sra. Mérida Morales (Asesora Jurídica Regional - Oficina Regional, Costa Rica)
- Sr. José María Mendiluce (Encargado de misión en Managua, Nicaragua - Oficina Regional, Costa Rica)
- Sr. Leonardo Franco (Representante - Oficina México)
- Sr. Waldo Villalpando (Representante Adjunto - Oficina México)
- Sr. Raouf El Sayed (Representante Regional - Oficina Regional Lima)
- Sr. Uli von Blumenthal (Asesor Jurídico Regional - Oficina Regional Lima)
- Sr. Werner Blatter (Representante - Oficina Tegucigalpa)
- Sr. Alfredo del Río Court (Representante Adjunto - Oficina Tegucigalpa)
- Sr. Jorge Claro (Representante Adjunto y Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia).

FUENTE: Elaboración propia en base a ACNUR (1984b).

Participantes de la Conferencia de San José (1994)

Invitados de honor

- Ing. José María Figueres (Presidente de Costa Rica)
- Sr. Gerald Walzer (Alto Comisario Adjunto de ACNUR).

Presidencia

- Lic. Elías Soley Soler (Ministro de la Presidencia de Costa Rica).

Delegados gubernamentales

- **Argentina:** Sr. Jorge Cardozo (Subdirector General de Derechos Humanos y de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Bahamas:** Mr. George P. Stewart (General Director, Ministry of Foreign Affairs)
- **Belice:** Mr. David Gibson (Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs)
- **Bolivia:** Sr. Alberto Montalvo Acebey (Asesor Jurídico - Consultor "CONARE", Ministerio de Gobernación - Subsecretaría de Migración)
- **Brasil:** Sra. Rosa María Cardoso Da Cunha (Subsecretaria de Justicia, Estado de Río de Janeiro)
- **Chile:** Sr. Juan Manuel Valle Gutiérrez (Asesor Legal, Ministerio del Interior).
- **Colombia:** Sra. Monika Rug Ríos (Asesora del Ministro en Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Costa Rica:** Sra. Alicia Fournier Vargas (Viceministra de la Presidencia); Sr. Walter Robinson Davis (Viceministro, Ministerio de Desarrollo Rural); Sr. Alexis Zamora Ovares (Director, Dirección General para los Refugiados)
- **Ecuador:** Sr. Marcelo Fernández de Córdoba (Director General de Derechos Humanos y de la Sección del Medio Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **El Salvador:** Sr. Víctor Manuel Lagos Pizzati (Viceministro de Relaciones Exteriores)
- **Guatemala:** Sr. Manlio Fernando Sesenna Olivero (Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Honduras:** Sr. Mauricio Aguilar Robles (Subdirector General de Organismos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores)

- **Nicaragua:** Dr. Edmundo Castillo Salazar (Secretario General, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Panamá:** Sra. Mayra Luisa Sandoval (Asesora Legal, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Perú:** Sr. Oscar Galdós (Asesor del Instituto Nacional de Desarrollo, Ministerio de la Presidencia)
- **República Dominicana:** Sr. Vitelio Mejía Ortiz (Director General de Migración y Asesor del Presidente de la República en Cuestiones Migratorias)
- **Uruguay:** Sra. Marta Gilmet Cristech (Directora del Departamento Legal, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior)

Expertos y moderadores

- Sra. Ileana Almeida (Ecuador) Consultora Experta en Asuntos Indígenas, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Quito
- Sra. Blanca Antonini (Argentina) Asesora Política Principal, Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), San Salvador
- Sr. Gabriel Bidegain (Bélgica) Consejero Principal, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- Ms. Roberta Cohen (Estados Unidos) Senior Advisor, Refugee Policy Group, Washington, D.C.
- Dr. Reynaldo Galindo Pohl (El Salvador) Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos para la República Islámica de Irán
- Dr. Roberto Garretón (Chile) Relator Especial de Derechos Humanos para Zaire
- Dr. Robert Goldman (Estados Unidos) Professor of Law and Co-Director, Center of Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, American University, Washington, D.C.
- Mr. Arthur C. Helton (Estados Unidos) Director of Migration Programs, Open Society Institute, Forced Migration Projects, Nueva York
- Sr. Hans Kurz (Alemania) Director para Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

- Dr. Leo Valladares Lanza (Honduras) Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, Tegucigalpa

Observadores

- **Comisión Europea:** Sr. Aldo Dell’Ariccia (Consejero Económico, Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica)
- **Comité Internacional de la Cruz Roja:** Sr. Jean-Pierre Givel (Representante Regional, Comité Internacional de la Cruz Roja)
- **Cuba:** Sra. Juana Silvera Núñez (Subdirectora, Dirección de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Embajada de España:** Sr. Carlos Guerrero Carranza (Consejero Político de la Presidencia)
- **Haití:** Ms. Marie-Nicole Grégoire (Member of the Cabinet of the Minister for Foreign Affairs)
- **Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica:** Sra. Ana Julieta Valerio Garita (Elaboración de Proyectos)
- **International Council of Voluntary Agencies:** Sr. Gordon Hutchinson (Director, Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos)
- **Organismo Nacional para la Atención de los Refugiados:** Sra. Lizia Lu (Directora Nacional, Panamá)
- **Organización Internacional de las Migraciones:** Sr. Augusto Mariátegui (Representante Regional para América Central y el Caribe); Sr. José Rosales Ruiz (Encargado de Programas de Migración para el Desarrollo)
- **Estados Unidos de América:** Ms. Amy Nelson (Refugee Officer, Bureau of Population, Refugees and Migration, Department of State, Washington, D.C.); Ms. Michele Klein Salomon (United States Department of State, Washington, D.C.)

Invitados especiales

- Dr. Jorge Santistevan (Experto Legal del Instituto de Estudios Internacionales de Perú)
- Sr. Richard Stainsby (Assistant Deputy Chairperson, Immigration Refugee Board in Canada)

- Lic. Cristian Tattenbach (Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

Funcionarios de ACNUR, del IIDH y personal de apoyo

- **Sede Ginebra:** Sr. Chefeke (Director, Oficina Regional para las Américas); Sr. Guillermo Bettocchi (Asesor Jurídico Regional, Oficina Regional para las Américas)

- **Oficina del ACNUR en Argelia:** Sr. Francisco Galindo Vélez (Representante en Argelia)

- **Oficina Regional en Argentina:** Sra. Virginia Trimarco (Representante Regional Adjunta)

- **Oficina Regional en Costa Rica:** Sr. Kofi Asomani (Representante Regional para Centroamérica y Panamá); Sra. Déborah Elizondo (Representante Regional Adjunta); Sr. Carlos Maldonado (Oficial Regional de Soluciones Duraderas)

- **Oficina Regional en México:** Sr. Alfredo Witschi- Cestari (Representante Regional para México, Belice y Cuba)

- **Oficina Regional en Venezuela:** Sr. Antonio Fortín-Cabezas (Representante Regional Adjunto)

- **Funcionarios del IIDH:** Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade (Director Ejecutivo); Sra. Cristina Zeledón (Coordinadora del Programa de Refugiados, Repatriados, Desplazados y Derechos Humanos)

- **Secretaría:** Sr. Jean-François Durieux (Jefe de la Sección de Promoción del Derecho de los Refugiados, División Internacional de Protección, ACNUR Ginebra); Sr. José Luis Callaci (Asesor en Cooperación Internacional, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica); Sra. Mari Cruz Castro (Jefe de la Unidad de Cursos, IIDH); Sr. Guillermo Illescas (Oficial Regional de Administración, ACNUR Costa Rica); Sra. Lene Knuppel, Oficial Asociada de Protección, ACNUR Costa Rica); Sra. Vanessa Leandro (Asesora Legal, ACNUR Costa Rica); Sr. Pablo Mateu (Oficial de Programas, Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de Apoyo a CIREFCA)

- **Información Pública:** Sr. Daniel Baldizón (Consultor, ACNUR Costa Rica); Sr. Jean-Bernard Mollard (Asistente de Producción de Video, ACNUR Ginebra); Sra. Njurka Piñeiro (Oficial de Producción de Videos, ACNUR Ginebra); Sr. Charles Porcel

(Fotógrafo, ACNUR Ginebra); Sr. Ronald Redmondo (Oficial de Información Pública, ACNUR Ginebra)

- **Personal de apoyo:** Jorge Aabarca; William Aguilar; Heidy Alpizar; Vanessa Alvarado; Juanita Araya; Gloriana Fernández; Isabel Herrera; Jesús Madrigal; Soraya Murillo; Andrea Quesada; Eugenio Pérez Garro; Olvin Perez Garro; Marisol Rivera de Morales; Loreana Villegas.

FUENTE: Elaboración propia en base a Ogata (1995).

Participantes de la Conferencia de México (2004)

Presidencia del Acto conmemorativo

- Sra. Patricia Olamendi (Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores)

Vicepresidencia del Acto conmemorativo

- Sr. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (Viceministro de Justicia y Presidente del Comité Nacional para Refugiados - CONARE)

Representantes Gubernamentales

- **Argentina:** Dr. Jorge Cardozo (Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, y Experto en Derecho de Refugiados); Sr. Fabián Oddone (Primer Secretario, Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto); Dr. Ricardo Eusebio Rodríguez (Director Nacional de Migraciones y Presidente del Comité para Elegibilidad de Refugiados - CEPARE); Dra. Adriana Alfonso, Jefe de la Oficina para Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior); Dr. Hugo Sanz (Oficina del Gabinete de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior)

- **Bolivia:** Mayra Briseida Montero Castillo (Oficina del Director de Relaciones Bilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores)

- **Brasil:** Sr. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (Viceministro de Justicia y Presidente del Comité Nacional para Refugiados - CONARE); Dr. Marcio Fagundes do Nascimento (Secretario de la División de Organismos Internacionales); Sra. Nara Conceição Nascimento Moreira da Silva (Coordinadora General de CONARE); Sr. Luiz Augusto S.B. de Araujo Castro (Embajador de Brasil en México); Sr. Gustavo da Veiga Guimaraes (Cónsul, Embajada de Brasil en México)

- **Colombia:** Embajador Jaime Girón Duarte (Viceministro de Asuntos Multilaterales); Dr. Mauricio Montero Figueroa (Asesor de Asuntos Multilaterales y Secretario de la Comisión Asesora para Refugiados); Dra. Patricia Luna Paredes (Directora del Programa de Desplazados de la Red de Solidaridad Social)

- **Costa Rica:** Lic. Roxana Quesada (Jefe del Departamento para Refugiados, Dirección General de Migración)
- **Cuba:** Sr. Pedro Fanego Sea (Encargado de Asuntos Socio-Humanitarios, Dirección de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **Chile:** Sra. Gabriela Saavedra Fainé (Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior)
- **Ecuador:** Dr. Julio Prado Espinosa (Director General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador)
- **El Salvador:** Lic. Luis Eduardo Cáliz (Viceministro de Relaciones Exteriores); Dra. Ana Elizabeth Cubías (Directora de la Unidad de Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores) Sr. Francisco Imendia Maza (Embajador de El Salvador en México)
- **Guatemala:** Lic. Dunia Esperanza Tobar Ilias de Leal (Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos); Sr. Manuel Arturo Soto (Embajador de Guatemala en México); Lic. Silvia Elena Arévalo de León (Primer Secretario, Encargada de Asuntos Comerciales, Embajada de Guatemala en México)
- **Honduras:** Lic. Olmeda Rivera (Secretaria General, Ministerio de Relaciones Exteriores)
- **México:** Sr. Luis Ernesto Derbez (Secretario de Relaciones Exteriores); Sra. Patricia Olamendi (Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores); Consejero Juan José Gómez Camacho (Director General para Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Relaciones Exteriores); Ministra Eréndira Paz (Directora General para Naciones Unidas, Secretaría de Relaciones Exteriores); José Antonio Guevara (Director Adjunto para Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Relaciones Exteriores); Lic. Armando Salinas Torre (Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación); Maestra Miriam Morales Sanhueza (Coordinadora General, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Secretaría de Gobernación); Lic. Alberto Piedra (Director de Protección y Retorno, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Secretaría de Gobernación); Lic. Vicente Roqueñí (Asesor del C. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación); Maestro

Ricardo Sepúlveda Íguiniz (Director General, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación); Darío Ramírez Salazar (Director Adjunto, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación); Embajador Salvador Campos Icardo (Secretario Ejecutivo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos)

- **Nicaragua:** Sr. Sergio M. Blandón, Viceministro de Relaciones Exteriores Gral. Avil Ramírez, Director General de Migración y Extranjería

- **Panamá:** Lic. Mónica Pérez Campos (Asesora del Ministro de Relaciones Exteriores); Lic. Vladimir Franco (Subdirector de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores); Lic. Pablo Pérez (Director Nacional, Oficina Nacional para la Atención de Refugiados)

- **Paraguay:** Sr. Carlos Scavone Godoy (Director General de Gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados)

- **Perú:** Sr. Santiago Marcovich Monasi, Subsecretario de Relaciones Exteriores

- **Uruguay:** Dr. Carlos Bastón (Asesor Especial del Ministro de Relaciones Exteriores)

- **Venezuela:** Sr. Ricardo Rincón (Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados); Sra. Mariluz Pineda (Directora de Delegaciones Presidenciales); Sra. Rosalía Soto de Rincón (Subdirectora de Educación, Área Rural del Estado)

Representantes Gubernamentales de Países Observadores

- **Belice:** Sr. Salvador A. Figueroa (Embajador de Belice en México); Sr. Maximiliano Ruiz (Ministro Consejero, Embajada de Belice en México)

- **Canadá:** Sr. Paul Whelan (Consejero, Embajada de Canadá en Colombia); Sr. Nicolas Sabouria (Segundo Secretario Asuntos Políticos Embajada de Canadá en México)

- **Haití:** Sr. Fidalbert Pierre Jean (Embajador de Haití en México); Sr. Pierre Joseph Martin (Ministro Consejero, Embajada de Haití en México); Sr. Fortuné Dorlean (Director de Relaciones Jurídicas de Ministerio de Relaciones Exteriores)

- **Islandia:** Sr. Gudmundur Eiriksson (Embajador de Islandia en Canadá)

- **Noruega:** Sr. Helge Skaara (Embajador de Noruega en México); Sr. Haavard Huggas (Primer Secretario, Embajada de Noruega en México); Sra. Anne Gjoertz (Primera Secretaria, Embajada de Noruega en Venezuela)

- **República Dominicana:** Sr. Miguel A. Pichardo Olivier (Subsecretario de Relaciones Exteriores)
- **Suiza:** Sr. Gian Federico Pedotti (Embajador de Suiza en México)
- **Estados Unidos de América:** Sr. Christopher Campbell (Oficial Político y Segundo Secretario de la Embajada de los Estados Unidos de América en México)

Expertos Regionales

- Dr. Antonio Augusto Cancado Trindade (Juez y ex-Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)
- Dr. Santiago Corchera Cabezut (Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México)
- Dr. Leonardo Franco (Ex-Director del Departamento de Protección Internacional del ACNUR)
- Dr. Jorge Santistevan de Noriega (ex-Defensor del Pueblo de Perú, y ex-funcionario del ACNUR)

Organismos internacionales observadores

- **Comisión Económica para América Latina:** Sra. Rebeca Grynspan (Directora en México)
- **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios:** Sra. Nancee Oku Bright (Jefe de la Sección I de Africa)
- **Programa Mundial de Alimentos:** Sr. Helmut W. Rauch (Representante en Ecuador Comisión Interamericana de Derechos Humanos); Dr. Florentín Meléndez (Comisionado y Representante del Presidente)
- **Corte Interamericana de Derechos Humanos:** Dr. Antonio Augusto Cançado Trindade, Juez y ex-Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- **IIDH:** Sr. Roberto Cuéllar (Director Ejecutivo Sra. Gilda Pacheco, Directora Adjunta)
- **Comité Internacional de la Cruz Roja:** Sr. Claude Alain Zappella (Jefe de la Delegación Regional en México); Sr. Luis Gerardo Aguilar Esponda (Asesor Legal)

- **Organización Internacional para las Migraciones:** Sr. José Pires (Representante Regional para Centroamérica y México y Jefe de Misión en Costa Rica) Sr. Juan Artola (Oficial de Proyecto, México)
- **NRC:** Sr. Raymond Johansen (Secretario General); Sra. Martha Skretteberg (Representante en Colombia); Dra. Magdalena Sepúlveda (Líder de proyecto Declaración de Cartagena); Sr. Richard Skretteberg (Oficial de comunicaciones)
- **Agencia Japonesa de Cooperación Internacional:** Sr. Eiji Hashimoto (Vicepresidente Adjunto de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional); Sr. Ken Kinoshita (Director General para América Latina y el Caribe); Sr Koji Kawai (Representante Residente); Sr. Takayuki Ando (Representante Residente Adjunto); Sra. Maki Shinohara (Asistente especial de la Sra. Sadako Ogata)
- **Comisión Europea:** Sr. Germano Straniero Sergio (Encargado de Negocios, Delegación en México); Sra. Marie-Paule Neuville (Asesora de Cooperación con ONGs, Delegación en México)

Invitados de Honor

- Sra. Sadako Ogata (ex-Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y Presidente de la Agencia Japonesa de Cooperación)
- Sr. Hernán Escudero (Presidente del Comité Ejecutivo del ACNUR y Embajador del Ecuador en Ginebra)

Invitados especiales

- Fundación Rigoberta Menchú: Sra. Claudia Garduño Nájera (Coordinadora de Proyecto)
- Sr. Emilio Godoy Alvarado (Responsable del Área de Comunicación)
- Albergue Belén -Tapachula, Chiapas: Padre Flor de María Rigoni
- Sr. Antonio Fortín (experto independiente, ex-funcionario del ACNUR)

Observadores Representantes de la sociedad civil y organismos nacionales para la promoción y defensa de derechos humanos

- **Argentina:** Sr. Horacio Esber (Defensoría del Pueblo de la Nación); Padre Ildo Griz (Secretario General, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones)

- **Bolivia:** Sra. Rielma Loreta Mencias R. (Delegada Adjunta de Atención a la Ciudadanía, Defensoría del Pueblo, Bolivia); Rvdo. Darciolei Volpato (Director del Programa de Refugiados, Conferencia Episcopal Boliviana)
- **Brasil:** Sra. Carolina Moulin Aguiar (Abogada, Cáritas Arquidiocesana Río de Janeiro)
- **Canadá:** Sra. Alison Crosby (Inter-Pares)
- **Colombia:** Sr. Jaime Enrique Arias Arias (Organización Indígena Kamkuama); Sra. Gloria Inés Florez (MINGA); Sr. Jorge Rojas (CODHES); Sra. Fanny Uribe (Movilidad Humana)
- **Costa Rica:** Sr. José Manuel Echandi (Defensor de los Habitantes); Sra. Soraya Long (CEJIL Mesoamérica); Sra. Gloria Maklouf Weiss (Directora, Asociación de Consultores y Asesores Internacionales); Sra. Kathya Rodriguez (Directora de Protección Especial Defensoria de los Habitantes)
- **Chile:** Sra. Martha González (Coordinadora del Programa de Refugiados, Vicaría de la Pastoral Social)
- **Ecuador:** Sra. Judith Salgado (Programa Andino de Derechos Humanos)
- **Guatemala:** Sr. Jorge Ramírez Anderson (Defensor, Defensoría de Población Desarraigada y Migrante, Procuraduría de los Derechos Humanos Guatemala)
- **Honduras:** Sr. Daniel Castillo Amaya (Defensor Adjunto Honduras Sra. Sally Valladares, CIPRODEH)
- **México:** Sra. Fabiene Venet (Directora Ejecutiva, Sin Fronteras)
- **Nicaragua:** Sr. Xavier Quinto Re (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua); Sra. Blanca Fonseca (CEPAD)
- **República Dominicana:** Sra. Giselda Liberato (Servicio Jesuita Refugiados)
- **Panamá:** Sr. James Bernard (Secretario General Defensoría del Pueblo); Sr. Ricardo Castillo (Centro de Investigación y promoción de los derechos humanos); Sr. José Mendoza (Servicio Jesuita Para Refugiados)
- **Paraguay:** Sr. Rodolfo Aseretto (Coordinador del Programa de Refugiados, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia)

- **Perú:** Sr. Walter Albán Peralta (Defensor del Pueblo); Sra. Diana Ávila (Directora, Consejería en Proyectos); Sra. Cecilia Barbieri (Defensoría del Pueblo Perú); Sra. Beatriz Román (Comisión Católica Peruana de Migración)
- **Uruguay:** Sra. Ana Varela Esponda (Directora del Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana)
- **Venezuela:** Sra. Bárbara Nava (Servicio Jesuita para Refugiados)

Participantes de ACNUR

- Sr. Ruud Lubbers (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)
- Sra. Hope Hanlan (Directora del Buró de las Américas)
- Sr. Phillipe Lavanchy (Director designado del Buró de las Américas)
- Sra. Mérida Morales-O'Donnell (Representante Regional del ACNUR para México, Centroamérica, Belice y Cuba)
- Sra. Virginia Trimarco (Representante Regional del ACNUR para el norte de América del Sur)
- Sr. Roberto Meier (Representante del ACNUR en Colombia)
- Sr. Luis Varese (Representante del ACNUR en Brasil)
- Sr. James Kovar (Representante del ACNUR en Costa Rica)
- Sr. Gonzalo Vargas Llosa (Representante del ACNUR en Panamá)
- Sr. José Euceda (Representante del ACNUR en Ecuador)
- Sr. José Riera (Asesor de Políticas, ACNUR Ginebra, y Secretario del acto de conmemoración)
- Sr. Carlos Maldonado (Coordinador del ACNUR para el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados)
- Sr. Davide Torzilli (Asistente Ejecutivo de la Directora del Buró de las Américas)
- Sr. Roberto Quintero (Representante Adjunto del ACNUR para México, Centroamérica, Belice y Cuba)
- Sr. Mario Bettencourt (Oficial de Programas y de Administración del ACNUR para México, Centroamérica, Belice y Cuba)
- Sra. Anna Greene (Oficial Regional de Protección del ACNUR para México, Centroamérica, Belice y Cuba, miembro del Secretariado del acto de conmemoración)

- Sr. Ariel Riva (Jefe de la Oficina del ACNUR en Tapachula, México)
- Sr. Juan Carlos Murillo (Asesor Jurídico, Unidad Legal Regional del ACNUR, miembro del Secretariado del acto de conmemoración)

FUENTE: Elaboración propia en base a ACNUR, 2005.

Conferencia de Brasil (2014)

Delegaciones gubernamentales

- **Antigua y Barbuda:** Steadroy Benjamin (Procurador General y Ministro de Asuntos Jurídicos, Seguridad Pública, Inmigración y Trabajo); Jocelyn Hughes (Vicedirectora de Inmigración); Gabriela Villatoro (Asesora del Viceministro de Seguridad)
- **Argentina:** Federico Villegas Beltrán (Director de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) Federico Luis Agusti (Presidente de la Comisión Nacional para Refugiados) Maria Soledad Figueroa (Representante del Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto)
- **Bahamas:** Damien Gomez (Ministro de Estado del Ministerio de Asuntos Legales); Jamahl D. Strachan (Oficial de Asuntos Internacionales)
- **Barbados:** Yvette Godard (Embajadora de Barbados en Brasil)
- **Belice:** Maria Marin (Directora de Inmigración)
- **Bolivia:** Nardi Suxo Iturri (Ministra de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción); Jessica Saravia Atristain (Viceministra de Lucha Contra la Corrupción - Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción); César Siles Bazán (Presidente de la Comisión Nacional del Refugiado)
- **Brasil:** José Eduardo Cardozo (Ministro de la Justicia); Luiz Alberto Figueiredo Machado (Ministro de Relaciones Exteriores); Paulo Abrão (Secretario Nacional de Justicia y Presidente del Comité Nacional para Refugiados en Brasil); Carlos Antonio Paranhos (Sub Secretario General para Asuntos Políticos); João Guilherme Granja da Silva (Director del Departamento para Extranjeros); Fernanda Alves dos Anjos (Directora del Departamento de Justicia); Paulo Tarrisse de Fontora (Jefe del Departamento de Organismos Internacionales del MRE); Sara Sousa Coutinho (Directora Sustituta del Departamento de Extranjeros); Virginius Jose Lianza da Franca (Coordinador General de Asuntos de Refugiados y Coordinador General del CONARE); Marcelo Viegas (Jefe de la División de las Naciones Unidas); Eduardo Freitas de Oliveira (Segundo Secretario de la División de las Naciones Unidas)
- **Chile:** Alejandro Marisio (Director General de Asuntos Consulares y de Inmigración del MRE); Pedro Hernández González (Jefe Departamento de Planificación Migratoria)

Internacional del MRE); Andrea Aylwin (Encargada de Asuntos Internacionales - Ministerio del Interior y Seguridad Pública); Gabriela Saavedra (Jefa de la Sección de Refugio y Reasentamiento - Ministerio del Interior DEM); Jaime Chomali (Ministro Consejero de la Embajada en Brasil); Fernando Berquño (Primer Secretario de la Embajada de Brasil)

- **Colombia:** Paula Gaviria Betancur (Directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas); Mónica Fonseca (Directora de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores); Jaramillo Patricia Eugenia (Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de Colombia en Brasil); Cárdenas Luis Ricardo Fernández (Primer Secretario de la Embajada de Colombia en Brasil)

- **Costa Rica:** Carmen Muñoz Quesada (Viceministra de Gobernación y Policía); Kathya Rodríguez Araica (Directora General de Migración); Carla Sierra Zúñiga (Oficial Responsable del Área de Derechos Humanos y Seguridad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto); Juan Carlos Méndez (Asesor - Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias); Marcia Watson Lockwood (Encargada de Negocios de la Embajada en Brasil)

- **Cuba:** Tomás Lorenzo Gómez (Subdirector de la Dirección de Asuntos Consulares y Cubanos Residentes en el Exterior. MRE); Dennis Casares Benítez (Especialista de la Dirección General de los Asuntos Multilaterales y Derecho Internacional. MRE); Edgardo Valdés López (Consejero de la Embajada de Cuba en Brasil); Yusmari Díaz Pérez (Tercera Secretaria de la Embajada de Cuba en Brasil)

- **Curazao:** Esther Cheri (Directora de Inmigración); Saresca Nicolaas (Abogado de Inmigración)

- **El Salvador:** Liduvina Magarín (Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior); Iveth Zoraida Pineda Panameño (Encargada de Negocios a.i. de la Embajada en Brasil); Ana Irma Rodas (Directora del Programa de Reinserción a Migrantes Retornados. MRE)

- **Ecuador:** María Landázuri de Mora (Viceministra de Movilidad Humana); Horacio Sevilla Borja (Embajador en Brasil); Santiago Chávez (Ministro de la Embajada en Brasil)

- **Guatemala:** Julio Armando Martini Herrera (Embajador en Brasil); Gabriela Villatoro

(Asesora del Primer Viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación); José Arturo Rodríguez Díaz (Director de Asuntos Migratorios, Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios. MRE); Luisa Bonilla Galvão de Queiroz (Ministra Consejera de la Embajada en Brasil)

- **Guyana:** Merlin Udho (Embajadora en Brasil)

- **Haití:** Madsen Cherubin (Embajador en Brasil); Fortuné Dorléan (Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores); Jean Claudy Pierre (Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de las Relaciones Exteriores); Jacques André Brutus (Vicedirector del Gabinete del Ministerio de las Relaciones Exteriores)

- **Honduras:** Clarisa Morales Reyes (Subsecretaria de Gobernación y Descentralización. Secretaría de Estado

en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización); Alex Santos (Director del Programa Escuelas Saludables); Darío Villalta (Secretario General del Instituto Nacional de Migración)

- **Islas Caimán:** Christopher Eakin (Director de Política y Gestión Estratégica del Departamento de Inmigración)

- **Islas Turcas y Caicos:** Ricardo Don Hue Gardiner (Ministro de Control de Fronteras y del Trabajo); Clara L. Gardiner (Secretaria Permanente del Ministerio de Control de Fronteras y del Trabajo)

- **Jamaica:** Jennifer McDonald (Jefa Ejecutiva de la Agencia de Pasaportes, Inmigración y Ciudadanía); Desreine Antoinette Taylor (Ministra Consejera de la Embajada en Brasil)

- **México:** Martha Ortiz de Rosas Gómez (Asesora Especial para Asuntos Multilaterales sobre Migración de la Secretaría de Relaciones Exteriores); Beatriz Paredes (Embajadora en Brasil); Norma Araceli Díaz (Directora de Migración y Refugio, Secretaría de Relaciones Exteriores); Sandra Velasco Ludlow (Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación); Cinthia Pérez Trejo (Directora de Atención y Vinculación Institucional (COMAR), Secretaría de Gobernación); Bárbara Magaña (Encargada de Asuntos Políticos y Multilaterales de la Embajada en Brasil); Alfonso Flores (Asistente de la Embajadora en Brasil)

- **Nicaragua:** Ana Isabel Morales Mazún (Ministra de Gobernación); Lorena Martínez (Embajadora en Brasil); Marvin Ortega (Cónsul General en Brasil)
- **Panamá:** Maria Luisa Romero (Viceministra de Gobierno - Preside la Comisión Nacional de Protección para Refugiados); Yaribeth Pino de León (Directora de Oficina Nacional para Atención a los Refugiados)
- **Paraguay:** Jorge Brizuela (Consejero de la Misión Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra); Martín Paiva López Moreira (Segundo secretario del Departamento de Comisión Nacional de refugiados); Alberto Giménez Gauna (Primer Secretario de la Embajada en Brasil)
- **Perú:** Jorge Bayona Medina (Embajador en Brasil); Patricio Rubio Correa (Secretario Ejecutivo de la Comisión Especial para Refugiados); Romina Caminada Vallejo (Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Comisión Especial para Refugiados); Carlos Ríos Segura (Primer Secretario de la Embajada en Brasil)
- **República Dominicana:** Héctor Dionisio Pérez (Embajador en Brasil); Alejandro Arias Zarzuela (Ministro Consejero de la Embajada en Brasil)
- **Santa Lucía:** Alva Romanus Baptiste (Ministro de Relaciones Exteriores); Victor Philip La Corbiniere (Ministro para Asuntos Legales, Internos y Seguridad Nacional)
- **Surinam:** Edward Belfort (Ministro de Justicia); I. Kindooi (Vicesecretario del Departamento de Asuntos Migratorios); Natasha Halfhuid (Ministra Consejera de la Embajada en Brasil); A. Koina (Jefe de Seguridad de la Embajada en Brasil); Anne Stugger (Consejera de la Embajada en Brasil)
- **Trinidad y Tobago:** Paul Byam (Encargado de Negocios de la Embajada en Brasil); Charmaine Gandhi-Andrews (Vicedirectora de Inmigración, Ministerio de Seguridad Nacional); Justin Sobion (Primer Secretario de la Misión Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra)
- **Uruguay:** Luis Almagro Lemes (Ministro de Relaciones Exteriores); Carlos Amorín (Embajador en Brasil); María Alejandra Costa Prieto (Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministra); Alicia Platas (Consejera de la Embajada en Brasil); Marcelo Blanco (Primer Secretario de la Embajada en Brasil); María Noel Reyes (Primer Secretaria de la Embajada en Brasil); Adrián Fernández

Torello (Segundo Secretario de la Embajada en Brasil); Soledad Britos De León (Tercera Secretaria de la Embajada en Brasil)

- **Venezuela:** Yldefonso Finol Ocando (Presidente de la Comisión Nacional para Refugiados)

Países observadores

- **Portugal:** Florbela Paraíba (Ministra Consejera de la Embajada en Brasil)

- **Estados Unidos de América:** Liliana Ayalde (Embajadora en Brasil); Nancy Iris (Vicedirectora de la Oficina de Asistencia para Europa, Asia Central y las Américas)

- **Noruega:** Aud Marit Wiig (Embajadora en Brasil)

Organizaciones Internacionales Observadoras

- **CEPAL:** Carlos Mussi (Director de la Oficina de la CEPAL en Brasilia)

- **Comité Internacional de la Cruz Roja:** Lorenzo Caraffi (Jefe de la Delegación Regional para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); Patricia Danzi (Jefa de Operaciones para las Américas)

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos:** Roberto Caldas (Vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)

- **ECHO:** Claudia Amaral (Responsable de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea)

- **MERCOSUR:** Víctor Ernesto Abramovich Cosarin (Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas sobre Derechos Humanos)

- **Iniciativa Nansen:** Walter Kälin (Enviado de la Presidencia de la Iniciativa Nansen); Atle Solberg (Jefe del Secretariado de la Iniciativa Nansen)

- **OEA:** Dante Negro (Director del Departamento de Derechos Internacional)

- **Organización Internaciona para las Migraciones:** Laura Thompson (Directora General Adjunta); Diego Beltrand (Director Regional para América del Sur); Salvador Gutiérrez (Oficial Regional de Enlace y Políticas)

- **Organización Internacional del Trabajo:** Thais Faria (Oficial de Programación)

- **Unión Europea:** Ana Paula Zacarias (Jefe de la Delegación en Brasil)

Especialistas principales

- Antônio Augusto Cançado Trindade (Juez de la Corte Internacional de Justicia)
- María del Rosario Green Macías (Embajadora Emérita de México)
- Diego García-Sayán (Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)

Invitado especial

- Leonardo Franco (Ex Director de la División de Protección Internacional del ACNUR)

Funcionarios de ACNUR

- António Guterres (Alto Comisionado)
- Marta Juárez (Directora de la Oficina para las Américas)
- Carlos Maldonado (Oficina para las Américas)
- Davide Torzilli (Oficina para las Américas)
- Marco Formisano (Oficina para las Américas)
- Andrés Ramírez (Representante en Brasil)
- Fernando Protti Alvarado (Representante Regional para América Central, Cuba y México)
- John Fredrikson (Representante en Ecuador)
- José Samaniego (Representante Regional para el sur de América Latina)
- Shelly Pitterman (Representante Regional para los Estados Unidos y el Caribe)

Representantes de la sociedad civil

- **NRC:** Jan Egeland (Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados); Christian Visnes (Director de País); Enrique Torrella (Coordinador Regional del Consejo Noruego para Refugiados); Clara Gámiz (Consultora Cartagena+30)
- **CEJIL:** Viviana Krsticevic (Directora Ejecutiva)
- **ASAV:** Karin Kaid Wapechowski (Coordinadora)
- **Asylum Access Ecuador:** Karina Sarmiento (Directora)
- **Cáritas:** Cândido Feliciano (Director de Cáritas en Brasil)
- **CASP:** Vivian Holzacker (Abogada)
- **CIPRODEH:** Sally Valladares (Coordinadora de Proyectos)
- **CODES/ IICRH:** Marco Romero (Director)
- **HIAS:** Enrique Burbinsky (Director Regional)

- **Centro de Derechos Humanos, Universidad de Dayton, Ohio:** Kristy A. Belton (Miembro)
- **IMDH:** Hermana Rosita Milesi (Directora)
- **Living Water Community:** Rochelle Nakhid (Coordinador del Programa)
- **Open Society Justice Initiative:** Liliana Gamboa (Oficial de Programa)
- **Red Mariposas:** Luz Dary Santiesteban (Coordinadora de la Red Mariposas); Sara Alicia Candelo (Coordinadora de la Red Mariposas)
- **SEDHU:** Gabriela Cortina (Coordinadora General)
- **Servicio Jesuita para Refugiados:** Elli Kriona (Coordinadora Legal); Vera Samudio (Coordinadora Nacional de Incidencia)

Invitados nacionales (Brasil)

- Eloísa de Sousa Arruda (Secretaria de Estado de Justicia y de Defensa de la Ciudadanía de San Pablo)
- Haman Tabosa (Defensor Publico General de la Unión)
- Amarilis Busch Tavares (Directora de la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia)
- Natália Medina Araújo (Directora Adjunta del Departamento para Extranjeros)
- Aurelio Veiga Rios (Procurador Federal de los Derechos de los Ciudadanos)
- Marina Bernardes (Oficial de Elegibilidad - CONARE)
- Gabriela Tavares (Oficial de Elegibilidad - CONARE)
- Thais Severo (Oficial de Elegibilidad - CONARE)
- Rebeca Pacheco (Oficial de Elegibilidad - CONARE)

FUENTE: Elaboración propia en base a ACNUR (2015)