

## **A CONSTRUÇÃO DA SOLIDARIEDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DO REGIME DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA**

### **THE CONSTRUCTION OF SOLIDARITY IN INTERNATIONAL RELATIONS: AN ANALYSIS OF THE REGIME TO THE REFUGEE PROTECTION IN LATIN AMERICA**

Patrícia Nabuco Martuscelli (UnB)  
patnabuco@gmail.com

**Resumo:**Esse artigo se baseia na pergunta: Seria possível a solidariedade em um ambiente anárquico e como ela se realizaria na prática? Para isso, ele analisa como as teorias das Relações Internacionais (RI) e outros campos das ciências sociais tratam do tema da solidariedade. O estudo da solidariedade nas RI pode auxiliar a entender e a responder novos problemas que aparecem na cena internacional, principalmente quando todos os países do mundo são afetados por questões que demandam respostas conjuntas. Para isso, recorre-se ao caso do regime latino-americano de proteção aos refugiados, que menciona explicitamente o conceito de solidariedade em seus documentos e programas. Conclui-se, assim, que, na prática, no sistema latino-americano, no qual o princípio da solidariedade é explicitamente enunciado, a solidariedade ainda está muito ligada à lógica do Estado, seja essa como uma relação solidária entre Estados ou entre um Estado específico e indivíduos de outros Estados que necessitem de proteção. Ao mesmo tempo, o estudo do tema do refúgio pode trazer novas observações sobre esse tema, porque as pessoas tendem a simpatizar com aquelas que sofrem. Seria essa talvez uma primeira expressão das teorias cosmopolista e da vertente solidarista da Escola Inglesa.

**Palavras-chave:** Solidariedade. Relações Internacionais. Refugiados. América Latina. Teoria solidarista.

**Abstract:**This article is based on the question: would solidarity be possible in an anarchic environment and how it would perform in practice? For this, it analyzes how the theories of international relations and other fields of the social sciences address the theme of solidarity. The study of solidarity in RI can help to understand new problems that appear on the international scene, especially when all countries of the world are affected by issues that require joint responses. In order to understand this situation, it resorts to the case study of the Latin American regime of refugee protection that explicitly mentions the concept of solidarity in your documents and programs. The conclusion is that, in practice, in the Latin American system in which the principle of solidarity is explicitly stated, solidarity is still very much linked to the logic of the state, be that as a relation between States or between a specific state and individuals from other states in need protection. At the same time, the study of the refugee may bring further comments on this issue, because people tend to sympathize with those who suffer. This may be an early expression of cosmopolitan theories and the solidarist part of the English School.

**Key-words:** Solidarity. International Relations. Refugees. Latin America. Solidarist theory.

Recebido: 12/10/2015

Aprovado: 03/11/2015

### **Considerações iniciais**

A disciplina das Relações Internacionais (RI) tende a colocar o Estado como foco de seu estudo. Contudo, o surgimento de novas teorias que passam a considerar o lugar do indivíduo e a não entender o Estado como um ator racional desafiam concepções tradicionais das RI. Nesse sentido, o conceito de solidariedade começa a aparecer em documentos internacionais e regionais, motivando

novas formas de ver o ambiente internacional. Seria possível a solidariedade em um ambiente internacional anárquico? Como ela se apresentaria no campo das RI?

Com essas perguntas de pesquisa, esse artigo pretende analisar como as teorias das RI tratam do tema da solidariedade e como outros campos das ciências sociais abordam essas questões e utilizar o estudo de caso do regime latino-americano de proteção aos refugiados para tentar entender como a solidariedade ocorre na prática. O estudo da solidariedade nas RI pode auxiliar a entender e a responder novos problemas que aparecem na cena internacional, tais como crimes transnacionais, fluxos migratórios e até mesmo mudanças climáticas, pois todos os países do mundo são afetados por essas questões que demandam respostas conjuntas. Utilizando a definição de regime internacional de Stephen Krasner: “regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área temática” (1982, p. 185), é possível observar que existiria um regime latino-americano para a proteção dos refugiados.

Em primeiro lugar, o regime latino-americano está baseado em princípios comuns como solidariedade, humanismo, proteção integral da pessoa humana, compartilhamento de responsabilidades e cooperação regional que foram sendo solidificados ao longo do tempo. Além disso, os países da região têm internalizado as obrigações previstas no direito internacional e em declarações não vinculantes que são adotadas a cada 10 anos a partir de 1984, como é o caso da própria Declaração de Cartagena, em suas legislações nacionais. Dessa forma, este regime possui certas regras, normas e procedimentos de tomada de decisão comum (reuniões a cada 10 anos para a revisão de temas e inclusão de novas questões na agenda). Também esses Estados compartilham expectativas mútuas de comportamento que se baseiam nas normas e regras próprias do regime desenvolvido na região em torno da área temática do refúgio. O princípio da solidariedade também aparece explícito em documentos que guiam os comportamentos dos países, principalmente na Declaração e no Plano de Ação do México (2004). Dessa forma, seria interessante observar o que os Estados entendem de fato por solidariedade, como ela ocorre na prática e até que ponto estas visões e ações convergem para as principais teorias das RI que abordam essas temáticas.

Esse trabalho, além dessa introdução, apresenta uma discussão sobre como as RI entendem o conceito da solidariedade e realizam um diálogo com outras ciências sociais tais como a Filosofia e a Sociologia. Em seguida, o regime latino-americano de proteção aos refugiados é melhor explicado relacionando o entendimento regional de solidariedade com as teorias das RI previamente analisadas. Por fim, são evidenciadas algumas considerações finais e outras possíveis perguntas de pesquisa para continuar a estudar a questão da solidariedade nas RI, tema importante para a realidade internacional e que pode trazer a luz a novos problemas transnacionais, como já mencionado.

## **1. Solidariedade e Relações Internacionais**

As duas correntes de pensamento em Relações Internacionais que melhor discutem a questão da solidariedade são a vertente solidarista da Escola Inglesa e as teorias cosmopolitas das RI. Essa seção apresenta brevemente o pensamento desses autores e de outros nomes das ciências sociais que também analisaram o conceito de solidariedade.

A vertente solidarista da Escola Inglesa apresenta uma abordagem que vai além do Estado. Essa visão, que ganha força nos anos 1990, acredita que a transcendência moral dos Estados é desejável por superar soberanias e fronteiras. O foco dos teóricos está no papel do transnacionalismo e nas relações de solidariedade entre indivíduos, de modo que haveria uma responsabilidade internacional da humanidade frente aos fracos e excluídos e a comunidade internacional teria a obrigação de se posicionar contra a violação de direitos humanos. Nesse sentido, pode-se entender que a comunidade internacional é composta tanto pelos Estados e instituições, quanto pelos próprios indivíduos.

Ao aprofundar a ideia de sociedade internacional para sociedade mundial na qual os principais agentes são os indivíduos, a vertente solidarista argumenta que a solidariedade e o interesse nacional não são necessariamente incompatíveis. Ao mesmo tempo, critica as metas da Escola Inglesa tradicional (coexistência e preservação dos Estados) e estabelece metas classificadas por eles como superiores (sobrevivência, bem-estar dos indivíduos e sua preservação da violência). Nessa visão, os indivíduos são importantes agentes das Relações Internacionais e os Estados têm obrigações solidárias frente a eles. Além disso, os Estados também continuam a ser atores da disciplina, mas atores que conseguem transcender seus interesses nacionais, para pensar nos indivíduos.

O pensamento cosmopolita nas RI está fortemente baseado na visão de Immanuel Kant, que defendia princípios morais e éticos universais que iriam além das identidades nacionais definidas pelas fronteiras, de modo a conformar cidadãos globais ligados por vínculos de solidariedade. Solidariedade seria, assim, aquilo que uniria as pessoas, independentemente de suas divisões geográficas, em torno de valores morais e éticos comuns. Dessa visão, decorre o pensamento de Linklater (1998). O autor argumenta a necessidade de emancipação como um processo em que os mais vulneráveis e os excluídos passem a formar parte de uma esfera pública transnacional. Esta esfera transnacional seria composta por indivíduos/cidadãos envolvidos em uma comunidade dialógica sem a interferência de Estados.

Ao mesmo tempo, emancipação para Linklater significa, no aspecto internacional, uma forma de expansão moral das comunidades políticas, na qual ocorra um processo de mudança ética dessas mesmas comunidades, de modo que as comunidades políticas deixem de pensar o

solidarismo em termos nacionais com o intuito de pensar políticas públicas com abrangência transnacional. Parte-se, ainda, da ideia de que alguém ter nascido em um território diferente é um acidente geográfico, mas isso não deve levar ao seu abandono moral porque essa pessoa está conectada às demais por laços de solidariedade que vão além do Estado nacional e das clivagens por ele criadas.

Habermas e Linklater, assim como a vertente solidarista da Escola Inglesa, evidenciam a centralidade do indivíduo e não do Estado. Habermas (1990) sugere a criação de uma esfera transnacional composta por indivíduos que formariam uma comunidade dialógica. Se por um lado Buzan (2004) entende a sociedade mundial como transnacional por considerar interações sociais globais, interesses comuns, valores comuns com base em instituições e regras comuns e afirma que o solidarismo estaria preocupado com a meta maior do bem-estar dos seres humanos vivendo em Estados separados, por outro, seu pensamento não consegue ir além do conceito tradicional de fronteiras por discutir se os Estados devem respeitar os direitos de seus cidadãos. Um pensamento mais transnacional discutiria o posicionamento que o Estado deve adotar frente aos direitos de todos os seres humanos, independentemente do território em que eles tenham nascido ou dos laços de nacionalidade.

Já Vincent (1986), ao afirmar que uma sociedade mundial seria aquela na qual todos os seres humanos seguiriam um soberano ou uma cultura em que padrões universais culturais prevaleceriam de modo que nenhuma parte da sociedade deveria se defender contra a outra, apresenta uma visão mais transnacional, que iria além das diferenças fronteiriças. Isso porque existiriam padrões universais, nos quais a solidariedade cumpriria papel fundamental.

A partir dessas concepções, a humanidade deveria ir contra essas lógicas e sistemas injustos excludentes e caminhar para um projeto universal de emancipação que se daria por meio de uma associação cosmopolita de indivíduos unida por princípios universais, ou seja, uma associação de cidadãos globais atuando dentro de comunidades políticas. Segundo Kant, isso deveria ocorrer porque os laços entre cidadãos e Estados deveriam ser renegociados visto que toda a raça humana forma um único universo moral (apud LINKLATER, 1998, p. 36). Nas duas visões, os laços solidaristas aconteceriam entre os seres humanos (independentemente das fronteiras dos Estados) e não entre os Estados apenas.

Como defende Pensky (2007), a solidariedade cosmopolita é uma forma de integração político-social que transcende as fronteiras do Estado Nação. Isso ocorre porque os seres humanos mantêm deveres morais específicos (sendo esses tanto positivos quanto negativos) para com outros seres humanos fundamentados na igualdade básica de direitos e na autonomia desfrutada por todos (PENSKEY, 2007, p. 167). Não haveria deveres morais para com o Estado, mas para com a raça humana como um todo. Solidariedade se refere, assim, às bases dos conhecimentos intersubjetivos

de pertencimento, compartilhamento de irmandade e de identidade mútua que motivam um indivíduo a assumir deveres, além de seu autointeresse, para com os outros (PENSKY, 2007, p. 167-8). Nessa lógica, novos cidadãos são colocados nessa concepção de relacionamento e de pertencimento de modo a garantir-lhes igualdade dentro da comunidade política. Assim, solidariedade envolve um processo bem-sucedido de incluir indivíduos e grupos previamente excluídos em práticas deliberativas institucionais que levam em consideração todos os afetados e as disposições e atitudes dos grupos inclusivos e incluídos associadas a esse processo de inclusão.

Também no Direito Internacional aparece a ideia de solidariedade. Jubilut e Carneiro (2011) defendem que o sentimento de solidariedade é positivamente valorizado em diferentes sistemas. No caso do Direito Internacional, principalmente após 1945 essa noção aparece com maior força, apesar de esse princípio já estar explícito nos escritos de Grocius e Vattel. Para esses autores, a comunidade internacional se manteria unida por um vínculo de solidariedade. Já no século XVII, Grocius defendia que apenas a existência de uma comunidade internacional de Estados poderia gerar a eles deveres de ajuda mútua. Isso porque haveria uma ideia de pertencimento e de interesses e valores compartilhados entre eles (MAY, 2007). Esses desenvolvimentos tornaram a noção de solidariedade importante para o sistema legal internacional porque essa levou à criação, modificação e confirmação de direitos e obrigações de variados graus e modalidades. A ponto de Jubilut e Carneiro (2011) argumentarem que a solidariedade evoluiu de um princípio ideológico para um princípio jurídico.

Para Emile Durkheim, o Direito reproduz as principais formas de solidariedade social, sendo essa um estado de atitudes e de comportamentos de um grupo. Haveria, assim, dois tipos de solidariedade: a mecânica, que depende dos resultados das semelhanças e dos interesses comuns e a orgânica, que resulta da divisão de trabalho. May (2007) acredita que existiria na comunidade internacional uma solidariedade mecânica que transpassa a individualidade de tal forma que a coletividade se torna uma entidade independente de seus membros.

A solidariedade que se conecta com a motivação moral envolve identificação consciente com o grupo, laços de sentimento, interesse no bem-estar do grupo, valores e crenças compartilhadas e prontidão para demonstrar apoio moral. Nessa lógica, se indivíduos perceberem que eles têm o suficiente em comum com o resto da humanidade, será mais provável que eles reconheçam que possuem deveres, além dos direitos, em relação aos outros e que tais deveres e direitos são postulados universais (MAY, 2007). Assim, solidariedade envolve uma conexão entre indivíduos por um laço comum de sentimento de parceria e reciprocidade de atitudes. Logo, ainda que a comunidade internacional seja composta por Estados, esses Estados são meras coletividades de indivíduos de modo que os membros de fato da comunidade internacional são todos os seres humanos, o que seria uma expressão para a humanidade (MAY, 2007).

Castro, Vilar e Germano (2015) discutem que a ideia de solidariedade pressupõe incluir o outro, tornar-se responsável pelo outro e, assim, expandir o sentido de “nós”. Seria necessário um laço com o outro no qual há interesses compartilhados e percepções mútuas de identidade e pertencimento. Ao mesmo tempo, de acordo com Freire, Freire e Oliveira (2009, apud CASTRO; VILAR; GERMANO, 2015), a solidariedade está acompanhada também da consciência crítica.

Wilde (2007) define solidariedade como o sentimento recíproco de simpatia e responsabilidade entre membros de um grupo que promovem apoio mútuo. Nessa definição, há um paradoxo intrínseco que envolve, por um lado, a unidade e a universalidade e a ênfase da responsabilidade pelos outros e o sentimento de todo e, por outro, forma um antagonismo com os outros grupos que impede a possibilidade de realizar comprometimentos entre grupos diversos (WILDE, 2007, p. 173). Assim, a solidariedade seria um atributo intragrupo e não intergrupo.

Peter Waterman, com seus estudos sobre movimentos sociais e globalização, concluiu que existe uma solidariedade complexa para uma globalidade complexa (WATERMAN, 2001, p. 235–9 apud WILDE, 2007). Dessa forma, a solidariedade seria composta por seis características (identidade, substituição, complementariedade, reciprocidade, afinidade e restituição) que também deveriam ser consideradas no plano internacional. Isso porque a solidariedade internacional não pode ser alcançada apenas com o sentimento de dever moral, mas também como uma expressão racional de um interesse compartilhado.

Observa-se tal visão no pensamento de Dunne e Wheeler (1999), que teorizam um momento em que Estados passem a agir em benefício de toda a humanidade para garantir seus direitos fundamentais. O desenvolvimento de mecanismos universais e regionais de proteção dos direitos humanos poderia ser analisado em último caso, a partir dessa visão de solidariedade internacional, como uma expressão racional do interesse compartilhado dos Estados de protegerem os seres humanos do sofrimento e das piores tragédias com o objetivo último de evitar situações como a perseguição e a tentativa de genocídio dos judeus pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial.

Para May (2007), a solidariedade que as pessoas sentem entre si está baseada no fato de que todos os seres humanos são vulneráveis à violência e ao sofrimento e que os interesses compartilhados entre eles seriam por causa das características de ser um humano. Assim, haveria uma comunidade internacional de humanos, uma humanidade, na qual os indivíduos humanos se identificam. Contudo, na prática, essa ideia é fraca frente a teorias mais tradicionais das RI que estão preocupadas mais com interesses nacionais dos Estados.

Por fim, uma das questões que se colocaria para o estudo da solidariedade nas RI seria até que ponto os Estados estariam dispostos a deixar seus interesses nacionais em segundo plano e adotarem posições solidárias? Em suas conclusões sobre a relação entre interesse nacional e solidariedade internacional, em livro editado em parceria com Nicholas J. Wheeler, Jean-Marc

Coicaud (2008) ressaltou que a menos que um país esteja indo bem, é improvável que ele esteja disposto ou capaz de fazer o bem e, nesse caso, a solidariedade internacional claramente não seria uma prioridade. Por um lado, observa-se isso no caráter aut centrado das políticas externas da maior parte das democracias que falham em levar em consideração seriamente os valores solidaristas em campos como a justiça internacional.

Por outro, há um criticismo crescente de organizações internacionais e dos próprios cidadãos frente a esse tipo de postura. Assim, a projeção de poder no nível internacional está cada vez mais social, baseada no reconhecimento da legitimidade dos interesses dos outros (Estados e indivíduos); e que tais interesses são feitos de direitos, de modo que precisa existir uma dinâmica entre direitos e deveres. Há, assim, um reconhecimento de um argumento moral no sentido de que se deve fazer a coisa certa pelos seres humanos, visto que todos somos seres humanos independentemente das circunstâncias e, alguns deles, devem ser ainda melhor considerados porque estão em situações piores de maior vulnerabilidade e sofrimento. Assim, o multilateralismo seria o melhor que a vida internacional tem a oferecer em termos de solidariedade, principalmente ao se considerar os instrumentos de proteção dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, o multilateralismo limita a solidariedade a um caráter marginal que pode ser visto com o comprometimento internacional de defesa dos direitos humanos, que tende muitas vezes a ficar apenas no plano do discurso (COICAUD, 2008). Isso ocorre porque o Direito Internacional não cria obrigações reais de direitos humanos para além das fronteiras do Estado, o que transforma a solidariedade internacional em uma concepção moral da obrigação internacional, a mercê da boa vontade e de esforços diplomáticos dos atores.

Conclui-se de todas essas concepções de solidariedade internacional que esse conceito está centrado nos indivíduos que se reconheceriam mutuamente e desenvolveriam laços além das fronteiras dos Estados Nacionais. Ao mesmo tempo, um Estado solidário seria aquele capaz de desenvolver ações para indivíduos que estão além de suas fronteiras nacionais, em uma atitude que não necessariamente seria prioritária em seu interesse nacional.

## **2. O caso do regime de proteção aos refugiados na América Latina**

Um refugiado, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967, é qualquer pessoa que foi forçada a deixar seu país de origem ou de residência habitual por razão de um fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, pertencimento a grupo social ou opinião política. No caso do Direito Internacional dos refugiados, a solidariedade é um princípio basilar entendido como o centro da responsabilidade assumida em relação à proteção desse grupo. Jubilit e Carneiro (2011) acreditam que, nesse caso, a solidariedade teria maior relevância do que a simples ideia de “divisão dos pesos”. Isso porque a solidariedade está ligada com a ideia de que a

privação ou as necessidades de qualquer indivíduo ou de um grupo social seriam responsabilidade de todos. Além disso, reconhece-se que refugiados são pessoas, seres humanos com sentimentos que demandam proteção internacional, mas que, ao mesmo tempo, não são pesos.

A existência de pessoas forçadas a se deslocarem de seus países ou locais de residência habitual representa um fracasso desses Estados de origem de garantir proteção para aqueles que estão sob sua jurisdição e, ao mesmo tempo, representa uma oportunidade para a comunidade internacional de mostrar sua face solidária. Muller (2013) defende que a questão dos refugiados levaria ao acionamento de mecanismos de cooperação internacional por meio de uma rede para circulação de doações de recursos e compromissos políticos entre Estados doadores e receptores de ajuda internacional. Ao mesmo tempo, essa ajuda seria tanto um ato de solidariedade e humanismo como de responsabilidade e interesse dos países ricos. Interesse porque a proteção e ajuda a refugiados pode ser entendida como uma forma de obter maior legitimidade internacional e de agradar a opinião pública interna e internacional.

O desenvolvimento do regime regional de proteção para refugiados na América Latina começou como uma iniciativa dos países de lidarem com os fluxos migratórios oriundos dos países da América Central. Em 1984, foi adotada a Declaração de Cartagena pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. A Declaração de Cartagena (1984) não traz o princípio da solidariedade explícito, mas faz referência às ideias de ajuda internacional e de humanitarismo. Em seu preâmbulo, solicita “à comunidade internacional ajuda imediata para os refugiados da América Central, tanto de forma direta, mediante convênios bilaterais ou multilaterais, como através do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e outros organismos e agências”. Em sua conclusão quarta, reafirma “a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado”. Além disso, ela expande o conceito de refugiado para incluir aquelas pessoas que fogem de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. Esta definição expandida foi internalizada em diferentes legislações nacionais dos países da região.

Dez anos mais tarde, foi adotada a Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas (1994), que também não evidencia o princípio da solidariedade, porém, em seu preâmbulo traz a necessidade de buscar soluções duradouras para aliviar o sofrimento humano e, em todo o documento, trabalha a convergência das três vertentes de proteção (Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direitos dos Refugiados) da pessoa humana para garantir proteção dos refugiados. A situação das pessoas deslocadas internas é ainda outra preocupação central desse documento.



O ACNUR, de fato, descreve três soluções duradouras para refugiados: integração local (que ocorreria em países nos quais os solicitantes de refúgio são conhecidos como refugiados); repatriação voluntária (que seria o retorno em segurança desses refugiados para seus países de origem) e o reassentamento (que seria quando refugiados são transferidos para terceiros países porque não conseguiram se integrar ou porque continuam a sofrer perseguição). O reassentamento é uma solução duradoura tradicionalmente de países desenvolvidos que negociam cotas anuais de reassentamento com o ACNUR.

Na ocasião do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi adotada por vinte países, na cidade do México, a Declaração e Plano de Ação do México, em 2004. A Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2004) já enfatiza, em seu preâmbulo, que “o humanismo e a solidariedade são princípios fundamentais que devem seguir orientando as políticas de Estado sobre refugiados na América Latina”. Além disso, pede para os meios de comunicação promoverem valores de solidariedade, multiculturalismo, tolerância e respeito e destacarem a problemática humanitária e os direitos fundamentais das vítimas de deslocamento forçado. Reconhece a proposta brasileira para estabelecer um programa de reassentamento na região que auxiliaria a lidar com a crise humanitária colombiana que afeta os países da região de maneira diferente. O documento constata “uma ampla tradição solidária de proteção” aos perseguidos na América Latina e reitera a necessidade de cooperação internacional baseada nos princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada objetivando soluções duradouras efetivas e fomentando a cooperação Sul-Sul.

A ideia de solidariedade aparece nos aspectos práticos do Plano de Ação, como por exemplo, na definição do Programa “Cidades Solidárias”:

O Programa de Autossuficiência e Integração “Cidades Solidárias” pretende evitar, na medida do possível, os chamados “movimentos irregulares ou secundários”, mas sobretudo busca uma proteção mais efetiva que abarque os direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais do refugiado. Tratar-se-ia de facilitar a execução de políticas públicas, dentro de uma estratégia social integral, com a cooperação técnica das Nações Unidas e das organizações da sociedade civil e o apoio financeiro da comunidade internacional, para integrar um número de refugiados a ser determinado em uma série de centros urbanos “piloto” da América Latina (REGIONAL REFUGEE..., 2004).

As diretrizes principais do Programa de Fronteiras Solidárias envolvem: determinar as necessidades de proteção e assistência dos refugiados nas zonas fronteiriças dos países de acolhida; fortalecer mecanismos institucionais de proteção e de determinação da condição de refugiado; criar programas de sensibilização para as sociedades locais; elaborar um Plano Estratégico Regional; fomentar o desenvolvimento social e econômico das regiões fronteiriças; considerar os perfis da população

deslocada e da população local, assim como as necessidades específicas dos diferentes grupos; ressaltando, ainda, que a solidariedade só “pode ser sustentada dentro de um trabalho de cooperação ativa do Estado, a sociedade civil e o ACNUR, com a contribuição financeira da comunidade internacional, marcada pelo princípio da responsabilidade compartilhada”(REGIONAL REFUGEE..., 2004).

O cerne do Programa Regional de “Reassentamento Solidário” está no fato de que qualquer país da América Latina possa se associar no momento que considerar oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina. Ao mesmo tempo, o reassentamento é uma solução duradoura na região, que deve ser entendida como um dever de solidariedade internacional e não como uma carga compartilhada, considerando ainda que esse deve contar com a cooperação técnica e financeira da comunidade internacional para que se fortaleça e consolide. Esse Programa, (baseado no princípio de compartilhamento de responsabilidades) tem como objetivo proteger ao oferecer a solução duradoura do reassentamento para refugiados colombianos que fugiram para a Venezuela e para o Equador (países mais afetados por esses grandes fluxos migratórios) sem possibilidade de integração local ou que continuaram a sofrer perseguições.

A Declaração e o Plano de Ação do México é um dos primeiros documentos internacionais a mencionar o princípio da solidariedade pra garantir a implementação dos direitos humanos. Esse documento mostra que a América Latina está comprometida com a cooperação Sul-Sul para garantir a proteção dos refugiados na região, principalmente dos refugiados colombianos que são vítimas de um conflito armado interno que já dura mais de 50 anos e já deslocou mais de 5 milhões de pessoas. Para Harley (2014) iniciativas regionais como essa auxiliam a fortalecer o regime internacional de proteção dos refugiados. Além disso, o princípio de solidariedade seria uma atitude humanitária única em relação a essa população, como uma maneira específica de perceber refugiados e solicitantes de refúgio, de compartilhar responsabilidades entre Estados e de proteger aqueles em necessidade (HARLEY, 2014, p. 22). O autor (2004, p. 23) acredita que a cooperação Sul-Sul entre os países da região teria dado certo porque muitos deles também foram países de origem de refugiados por conflitos armados internos ou por causa de regimes autoritários.

Jubilut e Carneiro (2011) acreditam que o Plano de Ação do México possui tanto um componente de proteção quando um de solução duradoura que é constituído pelas cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário. As fronteiras solidárias partem de dois pressupostos: que os solicitantes de asilo devem ter salvaguardas em locais de fronteiras e que os oficiais fronteiriços devem ser treinados para garantir os devidos processos de determinação da condição de refugiados e os direitos humanos de todos. As cidades solidárias objetivam melhorar a integração local dessas populações em localidades urbanas.

O reassentamento de refugiados como uma solução duradoura para essa população foi desenvolvido como uma maneira de dividir a responsabilidade com os países que recebem mais refugiados e solicitantes de asilo, como uma forma de receber segmentos mais vulneráveis dessa população para diminuir um pouco a pressão nas sociedades receptoras e nos campos. Em 2004, o governo Brasileiro (que já tinha assinado um acordo de reassentamento com o ACNUR em 1999) sugeriu a criação de um Programa Regional de reassentamento para lidar com a situação dos refugiados na América Latina.

Depois de 2004, países como a Argentina aderiram ao Programa Regional de Reassentamento Solidário. O Chile (desde 1999) e o Brasil (desde 2002), que já tinham reassentado refugiados de outros continentes, passaram a reassentar colombianos em 2004 dentro do escopo da Declaração e do Plano de Ação do México (HARLEY, 2014, p. 18). O reassentamento intrarregional representa cerca de 20% de todos os colombianos refugiados e cada país da região pode adotar critérios específicos para seu programa de reassentamento. O Brasil, a Argentina e o Chile, por exemplo, decidiram não reassentar refugiados que residiam em áreas rurais (sem possibilidade de se adaptarem em ambientes urbanos) e grandes famílias com apenas um adulto responsável. Esses Estados defendem que esses critérios seriam uma atitude responsável para garantir o sucesso do programa e que isso não impacta na noção do reassentamento como um mecanismo de proteção (WHITE, 2012, p. 59-60).

A Declaração e do Plano de Ação do México não definiu nenhuma obrigação legal para os Estados. Esse documento não possui caráter vinculante e apenas “encoraja uma abordagem humanitária positiva para a recepção dos refugiados” (REGIONAL REFUGEE..., 2004, p. 59-60). O programa de reassentamento na América Latina recebe poucos refugiados por ano e esse é fortemente financiado pelo próprio ACNUR. Isso ocorre porque carecem aos países da região recursos e expertise para poder melhor receber essa população; há um baixo número de pessoas que querem ser reassentadas na região (visto que a grande maioria gostaria de ser reassentada em países desenvolvidos); os processos de reassentamento são demorados e burocráticos e há poucos indicadores para avaliar o reassentamento (WHITE, 2012, p. 60). Além disso, o programa ainda é recente, tendo acabado de completar 10 anos (HARLEY, 2014, p. 20) e os programas nacionais são muito dependentes do ACNUR e nem sempre recebem recursos financeiros dos governos nacionais.

Para Spindler (2005), para o que o Plano de Ação do México atinja suas metas ambiciosas, será necessário maior comprometimento de toda a comunidade internacional. Isso porque a solidariedade não é apenas um princípio latino-americano, mas sim um princípio universal. Deste modo, seria responsabilidade da comunidade internacional apoiar esses programas de reassentamento emergentes, mesmo que sejam pequenos, porque esses podem oferecer soluções

duradouras para os refugiados colombianos e também para outros refugiados em outras partes do mundo, além de inspirar modelos parecidos em outras regiões.

Nessa mesma lógica, o fato de países emergentes como Brasil e Chile começarem a reassentar refugiados seria reconhecido pelo ACNUR como uma “participação dinâmica da solidariedade internacional” e, assim, uma maneira de repartir a responsabilidade que os países vizinhos às principais crises humanitárias têm com a chegada de pessoas vulneráveis com necessidade de proteção internacional (MULLER, 2013).

No caso do Brasil, além de sua posição ativa para a criação do programa de reassentamento solidário regional e seu acordo de reassentamento com o ACNUR, o país também aumentou suas contribuições para o fundo do ACNUR. O Brasil, ao receber refugiados palestinos e colombianos, estaria assumindo sua responsabilidade perante, não apenas os países de onde vieram esses refugiados, mas também frente a todo o sistema de proteção de refugiados, que recebe a maior parte das doações dos países desenvolvidos, que são também os que possuem programas tradicionais de reassentamento.

Interessante lembrar que a definição de solidariedade internacional relacionada ao conceito de *burden sharing* no caso de proteção de refugiados foi discutida na 49ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1994. A solidariedade pode ser entendida tanto como uma responsabilidade contratual como uma retribuição moral. No caso da cooperação para a proteção internacional dos refugiados, Muller (2013) argumenta que haveria uma ampliação da noção de contrato também relacionada com a reciprocidade e com o reconhecimento social. Quer dizer, os Estados comprometidos com a causa do refúgio e solidários tenderiam a esperar certo reconhecimento internacional (seja do ACNUR e dos próprios Estados) e também reciprocidade de seus pares.

A posição solidária dos países da América Latina em relação à causa dos refugiados pode ser entendida de duas formas: a primeira como uma solidariedade entre os Estados que recebem um maior número de refugiados por estarem mais próximos das principais crises humanitárias e os Estados envolvidos no programa de reassentamento voluntário e o segundo caso que seria entre os Estados que reassentam refugiados e os refugiados em si como seres humanos em situação de vulnerabilidade e sofrimento que demandam maior atenção internacional. A grande questão é que a corrente solidarista da Escola Inglesa e as teorias cosmopolitas não explicam esses comportamentos estatais porque elas estão muito ligadas ao papel dos indivíduos. No caso do regime latino-americano de proteção aos refugiados, são os Estados que tomam a iniciativa de explicitar o princípio da solidariedade e não os indivíduos. Ainda que haja um reconhecimento mútuo entre os nacionais de países latino-americanos e os refugiados dessa região, a solidariedade entre os seres

humanos não é o que motiva os desenvolvimentos de proteção e direitos dos refugiados no caso da América Latina.

Por exemplo, no caso do Brasil, que foi um dos principais motivadores do Plano Regional de Reassentamento, os objetivos de política externa e a posição do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva podem auxiliar a explicar a atuação brasileira nesse regime regional de proteção aos refugiados. De acordo com Faria e Paradis (2013), em sua análise da política externa do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a estratégia de inserção internacional baseada na solidariedade e na cooperação Sul-Sul foi produzida, legitimada e reforçada pelo caráter da liderança política brasileira, para lidar com a competição política e para produzir melhorias econômicas. Assim, políticas e projetos classificados como “humanistas” ou “solidários” eram justificados pelo governo com base em valores e interesses compartilhados com países do Sul, pelo sentido de dever e obrigação moral de proteger indivíduos de outros países, pelo princípio de não pedir contrapartidas por essas ações e no envolvimento do governo em ações para aliviar a fome, a pobreza e a miséria no mundo (FARIA; PARADIS, 2013, p. 16-7). Estas ações auxiliaram o Brasil a conseguir um lugar especial frente à comunidade internacional, a mobilizar atores internos e internacionais em prol de seus interesses; a mudar a agenda internacional e a promover um importante impacto social.

Assim, o princípio de solidariedade dos países latino-americanos pode ir ao encontro dos interesses nacionais desses países. Evidenciar a solidariedade em um discurso de política externa pode trazer maior legitimidade internacional do que apenas perseguir objetivos próprios. Ao mesmo tempo, isso não quer dizer que toda e qualquer ação solidária no meio internacional seja movida por interesses próprios dos Estados. A solidariedade internacional é necessária para a resolução de diferentes problemas e como princípio para qualquer tipo de cooperação. Mesmo assim, por mais que a ação dos países latino-americanos no regime dos refugiados não seja apenas motivada por princípios morais, ela também não é explicada apenas por objetivos racionais ligados a interesses nacionais. Em uma visão realista das RI, países que recebem mais refugiados deveriam ser abandonados para arcarem com os custos sozinhos, de modo que os países menos afetados pelos fluxos migratórios teriam maior vantagem de poder e para garantir sua sobrevivência internacional. No entanto, não se observa isso na prática. A proteção dos refugiados (ainda que em graus diferentes) foi assumida como uma responsabilidade comum do mundo, ou seja, nessa visão, a solidariedade é entendida como uma expressão racional com um objetivo comum: proteger seres humanos que sofrem perseguições.

Pode-se concluir dessa forma que, com base no regime latino-americano, a solidariedade a nível regional (no qual há a percepção de que os problemas e as situações são compartilhados no nível nacional) tem maiores chances de obter sucesso no mundo atual. Dessa forma, o regionalismo seria uma importante estratégia para lidar com as causas das migrações forçadas e para encontrar

soluções duradouras para esses migrantes, exatamente por promover um diálogo aberto entre Estados e demais atores não-estatais (JUBILUT; RAMOS, 2014). Além disso, é mais fácil inicialmente a percepção de solidariedade internacional com países e povos vizinhos que compartilham valores, história e cultura mais próximos do que com populações mais distantes.

Mesmo assim, no caso dos refugiados, o sofrimento vivenciado por essas pessoas, assim como as imagens da mídia que permitem aos indivíduos terem acesso a informações todos os dias sobre os mais sérios conflitos internacionais, têm despertado iniciativas tanto locais de solidariedade quanto internacionais. Nesse sentido, as teorias das RI que pensam em uma relação de solidariedade entre indivíduos além das fronteiras nacionais poderiam ser mais bem explicadas no caso dos refugiados, visto essa identificação com o outro em situação de vulnerabilidade e certa busca, ainda que em escalas reduzidas, para ajudá-lo e/ou protegê-lo.

### **Considerações Finais**

O estudo da solidariedade internacional apresenta importantes avanços para entender as relações internacionais. De fato, a realidade internacional é complexa e os países agem motivados por interesses nacionais, busca por poder e sobrevivência, mas também por ímpetos morais e por solidariedade. Dessa forma, o fato de os Estados serem atores racionais não exclui necessariamente a possibilidade de que eles adotem ações solidárias para garantir maior legitimação e apoio internacional, ou seja, a solidariedade pode ser um meio para atingir objetivos de política externa e internacional, mas não é só isso. Dessa forma, mais estudos no campo das RI sobre a relação entre solidariedade e interesse nacional devem ser desenvolvidos. O caso do regime latino-americano de proteção aos refugiados é interessante por considerar seres humanos em situação de extrema vulnerabilidade, por apresentar um alto nível de proteção e comprometimento por parte dos países da região e por evidenciar o conceito de solidariedade internacional principalmente após 2004.

Além disso, o que se observa na realidade em regimes que utilizam o conceito de solidariedade internacional é que essa solidariedade ocorre mais entre os Estados em um sentido de compartilhamento de responsabilidades do que entre os indivíduos. Isso não quer dizer que os seres humanos de um Estado não se reconheçam no sofrimento que um refugiado (por exemplo) sente. Mas apenas que a sociedade internacional ainda está muito embasada em conceitos tradicionais de fronteiras e de Estado Nacional.

Assim, é possível que no, futuro, os seres humanos se reconheçam todos como iguais independentemente dos laços de cidadania e nacionalidade, mas a realidade atual ainda está muito presa na lógica do Estado Nação. O modo como a opinião pública internacional e as populações nacionais têm respondido frente ao sofrimento de refugiados e solicitantes de refúgio poderia ser considerado como uma maneira de identificação com o outro e uma busca de ajudá-lo de alguma

maneira. Como o refugiado ou o solicitante de asilo é uma pessoa que foge de uma situação de conflito e de grave e generalizada violação de direitos humanos, quando nacionais querem ajudar esses “outros” de alguma forma e pressionam seus governos para que eles encontrem resposta, percebe-se claramente a visão de solidariedade presente no pensamento solidarista e cosmopolita. Por outro lado, atitudes xenofóbicas e agressivas frente a essas populações em necessidade de proteção internacional ressaltam que a lógica de solidariedade além das fronteiras ainda é muito efêmera e baseia-se no discurso e ações dos Estados nacionais.

Dessa forma, esse trabalho mostrou que, tanto o entendimento da vertente solidarista da Escola Inglesa e das correntes cosmopolitas, quanto o pensamento solidarista em outras ciências sociais convergem em torno de laços e sentimentos transnacionais entre indivíduos. Contudo, o que se observa na prática, em um sistema no qual o princípio da solidariedade é explicitamente enunciado, é que essa solidariedade ainda está muito presa ao Estado, seja como uma relação solidária entre Estados ou entre um Estado específico e indivíduos de outros Estados que necessitem de proteção. Esse tipo de conclusão já apresenta uma inovação em relação às teorias tradicionais de RI que entendem os Estados como racionais e incapazes de desempenharem papéis humanistas e solidários no meio internacional por causa de sua natureza anárquica e da busca constante por sobrevivência. Em uma lógica solidária, a sobrevivência de todos os Estados juntamente com seus cidadãos seria o objetivo final. Ao mesmo tempo, a disciplina carece demais estudos que possam analisar a solidariedade como uma característica do Estado e não necessariamente contra ou separada de seu interesse nacional. Assim, o estudo da solidariedade internacional pode também auxiliar a resolver problemas fundamentais da disciplina como o estudo da guerra e da paz.

## Referências

BUZAN, Barry (2004). **From International to World Society? English School theory and the social structure of globalization**. Cambridge: Cambridge University Press.

CASTRO, Janete Lima de; VILAR, Rosana Lucia Alves de; GERMANO, Raimunda Medeiros (2015). Education, ethics, and solidarity in international cooperation. **História, Ciências, Saúde**, 22, (1).

COICAUD, Jean-Marc (2008). Conclusion: Making sense of national interest and international solidarity. In COICAUD, Jean-Marc; WHEELER, Nicholas J. (eds.). **National interest and international solidarity: particular and universal ethics in international life**. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

DOMINGUEZ, J. A.; BAENINGER, R. (2007). Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil, publicado em [<http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>]. Disponibilidade: 20/07/2015.

DUNNE, T.; WHEELER, N. J. (eds) (1999). **Human Rights in Global Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse Goulart (2013). Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy Under Lula (2003-2010): Theory and Practice. **Brazilian Political Science Review**, 7 (2): 8-36.

HABERMAS, J. (1990). Justice and solidarity. In WREN, T. (ed.), **The Moral Domain: Essays in the Ongoing Discussion between Philosophy and the Social Science**. Cambridge, MA: MIT Press, 224–53.

\_\_\_\_\_. (2001). **The Postnational Constellation: Political Essays**. Cambridge: Polity.

HARLEY, T. (2014). Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A ‘South-South’ Approach. **International Journal of Refugee**, 00 (00): 1-26.

JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira (2011). Resettlement in Solidarity: A New Regional Approach Towards A More Humane Durable Solution. **Refugee Survey Quarterly**, 30 (3): 63-86.

JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erika Pires (2014). Regionalismo: una estrategia para lidiar con la migración a causa de las crisis”. **RMF**, 45:66-7.

KRASNER, Stephen (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36(2):185-205.

LINKLATER, A. (1998); **The transformation of political community: ethical foundations of the post-Westphalian Era**. Columbia: University of South Carolina.

\_\_\_\_\_. (2005). The English school. In BURCHILL, S., et al. (eds). **Theories of International Relations**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 84–109.

LINKLATER, A.; SUGANAMI, H. (2006). **The English school of international relations: A Contemporary reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press.

MAY, Larry (2007). The International Community, Solidarity and the Duty to Aid. **Journal of Social Philosophy**, 38 (1): 185–203.

MULLER, Paulo Ricardo (2013). Noções De Solidariedade e Responsabilidade No Campo Da Cooperação Internacional Para A Proteção De Refugiado. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, XXI (40): 229-44.

PENSKY, Max (2007). Two Cheers for Cosmopolitanism: Cosmopolitan Solidarity as Second-Order Inclusion. **Journal of Social Philosophy**, 38 (1):165–84.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED (1984). **Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama**, 22 November 1984, publicado em [<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>]. Disponibilidade: 20/07/2015.



REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED (1994).**San José Declaration on Refugees and Displaced Persons**, 7 December 1994, publicado em [<http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>]. Disponibilidade: 20/07/2015.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED (2004).**Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America**, 16 November 2004, publicado em [<http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>]. Disponibilidade: 20/07/2015.

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

SPINDLER, W. (2005). The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. **Forced Migration Review**, 24:64-5.

UNITED NATIONS (1951).**Geneva's Convention Relating to the Status of Refugees**, 1951, publicado em [<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>]. Disponibilidade: 20/07/2015.

UNITED NATIONS (1967).**Protocol Relating to the Status of Refugees**, 1967, publicado em [<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>]. Disponibilidade: 20/07/2015.

VINCENT, J. R. (1986).**Human Rights and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press.

WHITE, A. G. (2012). Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, 7: 51-90.

WILDE, Lawrence (2007). The Concept of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?. **BJPIR**, 9: 171–181.