

## CAPÍTULO 2

# INTEGRAÇÃO LOCAL DE PESSOAS REFUGIADAS E O REGIME DE CARTAGENA NA AMERICA LATINA: OS AVANÇOS DE SÃO PAULO E BUENOS AIRES

---

*Data de aceite: 12/02/2023*

**Gilberto M. A. Rodrigues**

Professor Asociado, Universidade Federal do ABC (UFABC)

**Paola C. Gersztein**

Doctoranda en Ciencias Humanas y Sociales, UFABC

## 1 | INTRODUÇÃO

O debate global sobre a proteção internacional das pessoas refugiadas vem ganhando espaço na política internacional nos últimos anos. A Convenção de Genebra de 1951 (Estatuto da Pessoa Refugiada) completou 70 anos em 2021, em um contexto em que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR)<sup>1</sup> assume um papel central no reconhecimento e nas garantias dos direitos de milhões de pessoas refugiadas e migrantes forçados no mundo<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, forças políticas de ultradireita impedem que haja um desenvolvimento

progressivo do DIR a permitir a ampliação da definição clássica da pessoa em condição de refúgio, estabelecida e cristalizada na Convenção de 1951.

O Pacto Mundial dos Refugiados, aprovado pela ONU em 2018, em seu texto abrangente com natureza de *soft law* (direito brando) tratou de se contrapor às dificuldades surgidas pelo aumento dos conflitos geradores de deslocamento forçado massivo e pelos obstáculos criados por governos e grupos parlamentares iliberais que surgem e crescem em diversos países em todo o mundo.

Apar dessa situação global complexa e que lança uma nuvem ameaçadora sobre a afirmação dos direitos humanos e do regime de proteção estabelecido progressivamente no pós-Segunda Guerra Mundial, os regimes regionais de proteção – cujos desenvolvimentos avançaram para além dos cânones globais, assumem um

---

1. O autor e a autora utilizam neste texto a nomenclatura oficial “Direito Internacional dos Refugiados” (DIR), mas reconhecem a emergência da nomenclatura “Direito Internacional das Pessoas Refugiadas”.

2. Almeida; Ramos; Rodrigues (Org.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 2021.

papel mais importante na quadra atual, seja pela definição ampliada mais inclusiva, seja pelos mecanismos de proteção complementar ao regime jurídico internacional consolidado, seja por políticas de acolhimento pautadas pelo princípio da solidariedade.

## **2 I O REGIME DE CARTAGENA NA AMÉRICA LATINA**

No caso da América Latina e Caribe, há o regime de Cartagena, que conta com mais de 30 anos de desenvolvimento, a partir da Declaração de Cartagena de 1984, pautado em políticas e instrumentos de proteção internacional de caráter ampliado e integração solidária e inclusiva de migrantes forçados<sup>3</sup>.

Programas de fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário foram propostos e desenvolvidos em conjunto pelo ACNUR, por governos e pela sociedade civil desde a Declaração e Plano de Ação do México de 2004, contribuindo para reforçar a tradição regional de acolhimento com diretrizes políticas e legais de acolhimento e integração local.

Desde a crise da Venezuela, a partir de 2016, que gerou a maior onda de deslocamento forçado da região e uma das maiores do mundo em números absolutos, o regime de Cartagena vem sendo posto à prova, sobretudo na América do Sul, região que protege e recebe a maior parte de migrantes e pessoas refugiadas da Venezuela.

### **2.1 O papel das cidades no acolhimento e integração de pessoas refugiadas**

Embora a política migratória seja nacional e tratada na prática como um atributo da soberania, portanto de competência legislativa e executiva do Estado central ou da União em países federais, e a atribuição da nacionalidade seja uma prerrogativa dos Estados – que têm o dever de impedir a apatridia – a recepção de migrantes e pessoas refugiadas ocorre em nível local, fenômeno esse que se observa em nível global. Nesse sentido, as cidades vêm se destacando como atores mais ativos na integração de migrantes e pessoas refugiadas, inclusive ampliando o reconhecimento e a garantia de seus direitos.

No âmbito do Regime de Cartagena, as cidades têm um lugar de destaque, a partir do Programa Cidades Solidárias, em que por via de convênio o ACNUR apoia entes locais que desenvolvem políticas específicas para apoio à proteção e ao exercício de direitos das pessoas migrantes e refugiadas. A par desse apoio emprestado pelo ACNUR, e o compromisso recíproco com as cidades de acolhida, políticas públicas locais visando o acolhimento e a integração de migrantes vêm sendo desenvolvidas e implementadas em diversas cidades latino-americanas. Na América do Sul, Buenos Aires e São Paulo são exemplos importantes de cidades grandes que assumiram protagonismo internacional

---

3. Rodrigues, Gilberto M. A. *South America and the Cartagena Regime*, In Carrera *et al.*, 2021.

nesse fenômeno recente.

O autor e a autora deste artigo propõem apresentar, analisar e discutir a recepção e integração local de pessoas refugiadas sob a égide do Regime de Cartagena, e abordam os casos das cidades de Buenos Aires e São Paulo em relação a um dos temas mais difíceis – o reconhecimento dos direitos políticos de migrantes e pessoas refugiadas.

## **3 | A INTEGRAÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS NO NÍVEL LOCAL E O REGIME DE CARTAGENA**

### **3.1 A proteção internacional das pessoas refugiadas e a integração local**

Os dois grandes vetores do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) são a proteção internacional das pessoas refugiadas e as soluções duradouras, as quais incluem três possibilidades: integração, repatriação e reassentamento. A Convenção de Genebra de 1951 trata sobre esses temas, mas o desenvolvimento do DIR, tanto em nível global como em nível regional, agregou novas dimensões e novas práticas.

Cabe sublinhar que a integração das pessoas refugiadas vem sendo considerada pelo ACNUR, pelos governos e a sociedade civil como a mais importante e urgente das soluções duradouras. Isso tem corrido devido à intermitência e perenidade dos conflitos que desencadeiam os deslocamentos forçados. Os principais conflitos geradores da condição de refúgio não têm horizonte de término e isso impede qualquer perspectiva de repatriação das pessoas refugiadas aos países de origem em curto ou médio prazo. Essa situação é clara a partir dos dados e análises dos últimos relatórios Tendências Globais do ACNUR.

Em 2009, o ACNUR aprovou a Política sobre Proteção de Refugiados e Soluções em Áreas Urbanas, documento-marco de uma nova ênfase da política global para pessoas refugiadas em que as cidades ganham mais relevância nos processos de integração local.<sup>4</sup> Em 2018, o Pacto Global para as Pessoas Refugiadas, em seu texto “(...) convida redes de cidades e municípios a compartilharem boas práticas e abordagens inovadoras em respostas a situações de refugiados em contextos urbanos<sup>5</sup>.”

Na América Latina, ao contrário de outras regiões do Sul Global, as pessoas refugiadas residem no meio urbano. É nas cidades onde as pessoas refugiadas encontram sua morada e as políticas públicas que constituem parte essencial de sua integração – como os serviços de saúde e educação pública e universal.

---

4. ACNUR. UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, 2009.

5. ACNUR. I Relatório Cidades Solidárias Brasil. Proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local, 2022, p.13.

## 3.2 A integração local das pessoas refugiadas e o regime de cartagena na América Latina

O que se considera como regime de Cartagena é o conjunto de declarações e de planos de ação que desde a Declaração de Cartagena de 1984, a cada dez anos, foram aprovados por meio de cúpulas governamentais, com a participação do ACNUR e da sociedade civil organizada diretamente envolvida nas ações humanitárias e de acolhimento<sup>6</sup>.

Da perspectiva legal, o regime de Cartagena é uma categoria de *soft law*, uma vez que está conformado por declarações e planos de ação não vinculantes perante o Direito Internacional. Não obstante, esse conjunto de instrumentos tornou-se referência para compromissos governamentais e não-governamentais na política e no direito das pessoas refugiadas. Por exemplo, na América do Sul, apenas a Venezuela não adotou a definição ampliada de Cartagena em sua legislação nacional<sup>7</sup>.

O princípio de solidariedade regional – tradição que se reflete no instituto do asilo político e seu desenvolvimento ao longo do século 20 – foi albergado e desenvolvido na Declaração e Plano de Ação do México de 2004, por meio dos Programas Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Assentamentos Solidários.

O Programa Cidades Solidárias vem crescendo e se expandindo na América Latina. O I Relatório Cidades Solidárias Brasil, de 2022, traz dados e indicadores de 17 cidades de distintas regiões do Brasil em que se reconhecem boas práticas locais de acolhimento a pessoas refugiadas<sup>8</sup>.

Por meio do Programa Cidades Solidárias o ACNUR reconhece e incentiva cidades a estabelecer políticas locais de apoio a pessoas refugiadas<sup>9</sup>. A mensagem mais ampla, dentro do espírito de Cartagena, é que as cidades podem assumir um papel assertivo no acolhimento de pessoas refugiadas. A integração local nas cidades de forma solidária constitui, desta forma, parte da política regional para as pessoas refugiadas.

## 4 | A ÚLTIMA FRONTEIRA DA INTEGRAÇÃO LOCAL: DIREITOS POLÍTICOS EM SÃO PAULO E BUENOS AIRES

### 4.1 Os direitos humanos das pessoas refugiadas e seu exercício em nível local

As pessoas refugiadas e imigrantes, independentemente da causa que as motivou (ou obrigou) a sair de sua terra natal convivem, dentre todas as ausências subjetivas e

6. Declaração de Cartagena de 1984; Declaração de San Jose (Costa Rica) de 1994; Declaração e Plano de Ação do México de 2004; Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014).

7. Rodrigues, South America and the Cartagena Regime, In Carrera *et al*, 2021.

8. ACNUR. I Relatório Cidades Solidárias Brasil. Proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local, 2022.

9. Gilberto M. A. Rodrigues, El rol de las ciudades en la acogida humanitaria según el Régimen de Cartagena para personas refugiadas en América Latina, 2021.

objetivas que a emigração provoca, com uma falta compartilhada em todos os países de destino: a participação política.

A nacionalidade, vínculo jurídico político que apesar de denotar laços medievais, como “terra” e “sangue”, é considerada direito humano apto a condicionar o próprio acesso e exercício de direitos cuja essencialidade é incontestável quando se trata da garantia da dignidade das pessoas, paradoxalmente impede a titularidade de direitos também fundamentais: os direitos políticos. Tanto que a situação de apatridia deixa milhões de pessoas no mundo à margem de qualquer forma de proteção individual, social e política.

Segundo Hannah Arendt, a percepção acerca da existência de um “direito a ter direitos” só foi alcançada quando milhões de pessoas perderam a possibilidade de pertencer a uma comunidade organizada e de viver em uma estrutura onde se é julgado por suas ações e opiniões.<sup>10</sup>

Sem nacionalidade, a pessoa é privada de seus direitos, sobretudo do direito fundamental de estar em um lugar no mundo onde suas opiniões sejam ouvidas e suas ações tenham valor.<sup>11</sup> A principal injustiça sob a qual padecem os apátridas não se constitui no fato de não encontrar um Estado qualquer que lhes conceda uma nacionalidade, mas no fato de que o Estado que deveria concedê-la não o faz. A apatridia – assim como a migração indocumentada – gera milhões de “não cidadãos”.<sup>12</sup>

Celso Lafer esclarece que a experiência histórica dos *displaced people* (pessoas deslocadas) levou Hannah Arendt a concluir que a “cidadania é o direito a ter direitos”, pois a experiência totalitária mostrou que a igualdade em dignidade e direito das pessoas não é um dado, mas é um fruto da construção da convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público comum. E é o acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum, possível somente com a afirmação dos direitos humanos.<sup>13</sup>

A ausência da nacionalidade do local onde se vive impossibilita de forma quase generalizada no mundo o direito à participação política, gerando milhões de não cidadãos, compreendendo-se esse termo como pessoas destituídas de seus direitos e privadas da possibilidade de serem ouvidas.

10. Arendt, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*, 2006, p. 393.

11. Arendt, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*, 2006, p. 393. Em suas palavras: “A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. Algo mais fundamental do que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em que nasceu e quando está numa situação em que, a não ser que cometa um crime, receberá um tratamento independente do que ele faça ou deixe de fazer. Este extremo, e nada mais, é a situação dos que são privados dos seus direitos humanos. São privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem. Privilégios (em alguns casos), injustiças (na maioria das vezes), bênçãos ou ruína ser-lhes-ão dados ao sabor do acaso e sem qualquer relação com o que fazem, fizerem ou venham a fazer.”

12. Gibney, Matthew J. *Statelessness and the right to citizenship*. In *Forced Migration Review* 32. Abril 2009, p. 50.

13. Lafer, Celso. *reconstrução dos direitos humanos: A contribuição de Hannah Arendt*. In *Estudos Avançados* 11 (30), 1997, p. 55-65.

Pessoas refugiadas em sua totalidade e pessoas migrantes em muitos casos não escolhem sair de seus países de origem e, ainda que a migração possa ser considerada voluntária, o fato de não possuir o vínculo jurídico com o Estado (por ser previsto em alguma norma constitucional ou legal) não deveria impedir o vínculo político. Direitos humanos, além de indivisíveis e interdependentes, são históricos. Não há direito fundamental sem luta anterior, sem construção, sem processo histórico e social. Ao apontar o caráter paradoxal dos direitos humanos e demonstrar que não são naturais e, portanto, não podem ser considerados “inerentes”, Hannah Arendt demonstrou como a participação política é o núcleo do pertencimento à determinada comunidade.

Ao comentar o pensamento de Hannah Arendt sobre o tema, Ayten Gündoğdu esclarece que ao escrever após a Segunda Guerra Mundial, Arendt voltou-se aos desafios colocados pelo surgimento da apatridia em grande escala desde o final da Primeira Guerra Mundial e que ela não utilizou o termo “apátrida” apenas para se referir às pessoas que perderam formalmente sua nacionalidade, mas também aquelas que já não podiam usufruir dos seus *direitos de cidadania*: refugiados, requerentes de asilo, imigrantes econômicos, até mesmo cidadãos naturalizados que enfrentaram a ameaça de desnaturalização em tempos de emergência. O que uniu essas pessoas, que de outra forma detinham diferentes tipos de *status* jurídico, foi que todas foram expulsas da “velha trindade do Estado-povo-território”, ficando em situação de exclusão de direitos. Os apátridas não tinham direitos no sentido de que eram privados da personalidade jurídica, bem como do direito de ação e expressão. A expulsão de suas comunidades políticas implicou a expulsão da humanidade, pois perderam não apenas seus direitos de cidadania, mas também seus direitos humanos.<sup>14</sup>

Ainda que as pessoas refugiadas e imigrantes em regra não percam seu vínculo de nacionalidade originário, não sendo apátridas, tampouco são *cidadãs* nos países de destino, a não ser que se naturalizem.

Mas além de constituir um vínculo jurídico-político, a nacionalidade também se relaciona à identidade e, sobretudo quando se vive longe da terra natal, mantê-la pode significar o último laço, ainda que simbólico, com a própria origem e história.

A exigência de naturalização para que a pessoa possa exercer direitos políticos é comum nos diversos ordenamentos jurídicos nacionais, fazendo com que a plena titularidade de direitos fundamentais seja condicionada.

A apatridia e a migração indocumentada não são, portanto, as únicas possibilidades de gerar “não cidadãos”.

Se as convenções, declarações e leis de refúgio e de migração preveem a integração como objetivo, há integração e pertencimento sem participação política? Em face do caráter

---

14. Gündoğdu, Ayten. *Rightlessness in an Age of Rights. Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants*. Oxford University Press, 2015, p. 2.

indivisível, interdependente e histórico dos direitos humanos, condicionar a participação política à nacionalidade não constitui violação de direitos humanos praticada e naturalizada de forma quase uníssona no mundo?

## **4.2 Direitos políticos das pessoas refugiadas: os casos paradigmáticos de São Paulo e Buenos Aires**

Ao falar da “*Ciudadanización de la política migratoria*”, Eduardo E. Domenech recorda que segundo os Estados se autodefinam como de emigração ou imigração, a percepção da cidadania como atribuição de direitos se restringe ou se expande se o exercício desses direitos aparentemente ameaça a construção da comunidade política nacional que em alguns casos é extraterritorial. Este é precisamente o caso dos direitos políticos.<sup>15</sup>

Se o mundo ideal não tem fronteiras e tampouco a exigência de nacionalidade como pressuposto para a titularidade e o exercício de direitos, no mundo real pessoas que passam a vida em determinados territórios não podem sequer votar no órgão de representação da categoria profissional ao qual pertencem. No Brasil, de forma geral, o direito de não nacionais a ter sua opinião contada é bastante restrito, em geral ocorre por meio de coletivos de migrantes e associações civis de representação de seus interesses.

Contudo, há alguns anos a maior cidade do país, São Paulo, ultrapassou este exíguo limite.

Historicamente formada por imigrantes de diversas nacionalidades – sem nos eximirmos à crítica de que o discurso sobre sua formação multiétnica e plural muitas vezes exclui a diáspora africana – foi no governo de Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores-PT), Prefeito de São Paulo entre 2013 e 2016, que a representação de imigrantes na administração pública local foi criada e efetivada.

Já no primeiro ano de seu governo, por meio de decreto<sup>16</sup>, foi convocada a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, realizada entre 23 de novembro e 1º de dezembro de 2013 na cidade de São Paulo. Esta Conferência, de caráter consultivo, abarcou o debate da população imigrante e refugiada em áreas nucleares dos direitos humanos como direitos sociais, reconhecimento cultural e a própria legislação relativa à migração e ao refúgio. Além disso, serviu como Conferência preparatória à 1ª COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações e Refúgio.

Em 2016, a Lei Nº 16.478 de 8 de julho de 2016<sup>17</sup> instituiu a Política Municipal para a População Imigrante. Além de prever o direito ao voto de não nacionais nos conselhos

15. Domenech, Eduardo E. La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. In Las migraciones en América Latina / compilado por Susana Novick. - 1a ed., Buenos Aires: Catálogos, 2008, p. 68.

16. Decreto Nº 54.476 de 17 de outubro de 2013, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54476-de-17-de-outubro-de-2013/consolidado>, acesso em 3 de maio de 2022.

17. Lei Nº 16.478 de 8 de julho de 2016, disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016//consolidado>, acesso em 3 de maio de 2022.

municipais, o artigo 5º determinou a criação de um Conselho Municipal de Imigrantes com composição paritária entre poder público e sociedade civil e competência para a formulação, monitoramento e avaliação da política estabelecida pela própria lei.

Por sua vez, o Decreto Nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016<sup>18</sup> regulamentou o texto da lei com a previsão de participação da população imigrante por meio inclusive do mapeamento anual das entidades representativas desse grupo social.

Finalmente, o Decreto Nº 59.965 de 7 de dezembro de 2020<sup>19</sup> aprovou o Plano Municipal de Políticas para Imigrantes em São Paulo.

Este é o panorama geral das previsões normativas concernentes à representação e à participação política de pessoas imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas na cidade de São Paulo. Ainda que o direito ao voto para os cargos eletivos que representam a população nos Poderes Executivo e Legislativo não seja permitido – o que demandaria alteração no texto constitucional brasileiro – importa ressaltar o caráter disruptivo dessas normas. São Paulo é a maior cidade não só do Brasil, mas da América Latina. No Brasil, a lei que antecedeu a atual Lei de Migração<sup>20</sup>, não por acaso denominada “Estatuto do Estrangeiro” vedava qualquer forma de manifestação política por parte de não nacionais. Imposta durante o período de exceção em que tampouco nacionais podiam se manifestar sem risco de prisões arbitrárias, torturas e todas as formas de violência praticadas pelo regime ditatorial que assolava o Brasil – essa lei, cujos dispositivos limitadores de direitos fundamentais não foram recepcionados pela Constituição Brasileira de 1988, seguia sendo aplicada pela Polícia Federal, fazendo com que não nacionais se sentissem ameaçados e receosos caso participassem de atividades sindicais<sup>21</sup>, por exemplo.

Antes, portanto, da promulgação da Lei de Migração – que apesar dos vetos impostos pelo governo de Michel Temer (2016-2018) – alterou o paradigma autoritário e securitário ao reconhecer que a pessoa migrante é sujeito de direitos, já existia na cidade de São Paulo a estrutura normativa e administrativa que possibilitava a participação de não nacionais em um órgão municipal e conseqüentemente na definição de políticas públicas locais.

Outra cidade cuja participação política de imigrantes representa uma nuance de sua

---

18. Decreto Nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>, acessado em 3 mayo 2022.

19. Decreto Nº 59.965 de 7 de dezembro de 2020, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59965-de-7-de-dezembro-de-2020>, acessado em 3 mayo 2022.

20. Lei Nº 13.445 de 24 de maio de 2017, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm), acessado em 3 mayo 2022.

21. A título de exemplo, mencionamos o caso da Professora Maria do Rosario Barbato, de nacionalidade italiana, Professora de Direito do Trabalho da Universidade Federal de Minas Gerais que em 2016 precisou impetrar *habeas corpus* para se defender da “acusação” de praticar atividades de cunho político e sindical, como amplamente divulgado pela imprensa à época. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Justiça Federal manda arquivar inquérito contra professora italiana da UFMG. 3 de junho de 2016. Disponível em <https://www.ufmg.br/online/arquivos/043795.shtml>, acessado em 14 mayo 2022.



integração é Buenos Aires.

Na Argentina, o direito ao voto para estrangeiros – segundo a definição jurídica – se encontra limitado às eleições municipais e/ou provinciais em algumas jurisdições. As eleições de alcance nacional (presidente, vice-presidente e legisladores nacionais) estão reservadas exclusivamente aos “nacionais”.

Assim como o Brasil, a Argentina é um Estado federal, mas suas províncias detêm uma gama maior de competências legislativas quando comparadas aos estados brasileiros. Em matéria eleitoral, as 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) têm seu próprio regime eleitoral. Cada província tem independência para regular o exercício de seus direitos eleitorais em sua jurisdição. No território argentino coexistem 25 sistemas eleitorais (o nacional, os das 23 províncias e o da CABA), cada um com suas particularidades.<sup>22</sup>

Como no Brasil, a ditadura argentina também promulgou sua lei migratória (Ley N°22.439/1981) que se manteve em vigor durante duas décadas. A “Ley Videla” (alcanha advinda do então presidente Jorge Videla), inspirada na doutrina de segurança nacional, violava direitos fundamentais consagrados na Constituição e, ao legislar contra a migração da qual a Argentina é efetivamente destino, especialmente aquela proveniente de países limítrofes e vizinhos —, resultou em um dispositivo gerador de irregularidade migratória que deixou grande parte da população migrante em situação de vulnerabilidade. Na década de 1990, diferentes setores sociais insistiram que a derrogação da Ley Videla era “una gran deuda pendiente con la democracia”. Essa luta culminou com a aprovação da atual Ley de Migraciones Argentina<sup>23</sup>, que com um enfoque regional e de direitos humanos<sup>24</sup> estabelece em seu artigo 11 que:

La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.

Essa lei foi regulamentada por um decreto<sup>25</sup>, que dispõe igualmente em seu artigo 11:

ARTICULO 11.- EI MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES o por intermedio de convenios que se

22. Modolo, Vanina. *Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 59 (220), p. 359, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000100012&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000100012&lng=es&nrm=iso), accedido en 8 mayo 2022.

23. Ley N° 25.871 de 17 de diciembre de 2003, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016>, accedido en 29 abril 2022.

24. Penchaszadeh, Ana Paula; Cortis, Corina. *Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales?* Colomb. int. 88, Septiembre-diciembre 2016 • pp. 166-167.

25. Decreto N° 616 de 3 de mayo de 2010, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=7060EFBB8A7A3AD900DC96792EF6B7E1?id=167004>, accedido en 29 abril 2022.

suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas.

No âmbito da Cidade Autônoma de Buenos Aires, a Ley Electoral<sup>26</sup> autoriza o voto de não-nacionais em todos os níveis. Na América do Sul, esse regime legal da capital argentina equivale ao do Chile, Equador e Uruguai<sup>27</sup>.

Com a garantia do direito ao voto nas eleições locais independentemente da naturalização, a Cidade Autônoma de Buenos Aires promove a integração das pessoas migrantes por meio dos direitos políticos – última fronteira da integração local – que, como se disse anteriormente, constituem uma dimensão dos direitos humanos que, se de fato são indivisíveis e interdependentes, não podem estar condicionados à nacionalidade.

## 5 | CONCLUSÕES

A integração de pessoas refugiadas nos países de acolhimento é parte integrante do Direito Internacional dos Refugiados e constitui uma obrigação dos Estados assumida perante os regimes global e regionais de proteção internacional. No caso da América Latina, o regime de Cartagena indica caminhos e possibilidades para a integração local das pessoas refugiadas, por meio de Programas como o Cidades Solidárias.

As cidades são os espaços por excelência das políticas públicas necessárias à integração local de pessoas refugiadas – tais como saúde, educação, emprego, renda e habitação. Mais além, os direitos de participação política das pessoas refugiadas, que se reconhecem como sujeitos de direitos, são em geral muito restritos, uma vez que os Estados nacionais se negam e resistem a reconhecer e implementar esses direitos para migrantes em geral, quando não naturalizados.

Nesse sentido, os casos de São Paulo e Buenos Aires se destacam na América do Sul por suas políticas de inclusão de imigrantes ao promover um notável avanço no campo de seus direitos políticos em nível local.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. I Relatório Cidades Solidárias Brasil. Proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local. Maio de 2022. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>

26. Ley N° 6031 de 21 de noviembre de 2018 Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6031-123456789-0abc-defg-130-6000xvorpyel>, accedido en 8 mayo 2022.

27. <https://www.buenosaires.gob.ar/ministerio-de-gobierno/atlas-de-reglas-electorales/voto-migrantes>

Arendt, Hannah. (2006). *As Origens do Totalitarismo*. 2ª ed. Lisboa: Dom Quixote, (tradução de Roberto Raposo).

Domenech, Eduardo E. (2008). La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. In *Las migraciones en América Latina / compilado por Susana Novick*. - 1a ed., Buenos Aires: Catálogos, 2008, p. 53-72.

Gibney, Matthew J. (2009). Statelessness and the right to citizenship. In *Forced Migration Review* 32. April 2009.

Gündoğdu, Ayten. (2015). *Rightlessness in an Age of Rights*. Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants. Oxford University Press.

Lafer, Celso (1997). *A reconstrução dos direitos humanos: A contribuição de Hannah Arendt*. In *Estudos Avançados* 11 (30), p. 55-65.

Modolo, Vanina (2014). *Participación política de los migrantes. Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, 59 (220), pp. 349-370, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000100012&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000100012&lng=es&nrm=iso), accedido en 8 mayo 2022.

Penchaszadeh, Ana Paula; Cortis, Corina. (2016). Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales? *Colomb. int.* 88, Septiembre-diciembre 2016 • pp. 166-167.

Rodrigues, Gilberto M. A. (2022). Policy Brief. El rol de las ciudades en la acogida humanitaria según el Régimen de Cartagena para personas refugiadas en América Latina. The Stanley Center for Peace and Security, Muscatine, Iowa.

Rodrigues, Gilberto M. A. (2021). South America and The Cartagena Regime: A Comprehensive Approach to Forced Migration Responses. In: Carrera, Sergio; Geddes, Andrew, Ed., *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights. S. Domenico di Fiesoli: European University Institute, p.157-69.

Rodrigues, Gilberto M. A.; Almeida, G.; Ramos, A. C. Ed. (2021). *70 Anos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021)*. Perspectivas de Futuro. Brasília: ACNUR Rodrigues, Gilberto M. A. 2021. Paradiplomacia. Cidades e estados na cena global. São Paulo: Desatino.

Buenos Aires (2003). Ley N° 25.871 de 17 de diciembre de 2003, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016>, accedido en 29 abril 2022.

Argentina (2018). Ley N° 6031 de 21 de noviembre de 2018 Disponible En <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6031-123456789-0abc-defg-130-6000xvorpyel>, accedido en 8 mayo 2022.

Argentina (2020). Decreto N° 616 de 3 de mayo de 2010, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=7060EFBB8A7A3AD900DC96792EF6B7E1?id=167004>, accedido en 29 abril 2022.

São Paulo (2013). Decreto N° 54.476, de 17 de outubro de 2013, disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54476-de-17-de-outubro-de-2013/consolidado>, accedido en 3 mayo 2022 .

São Paulo (2016). Decreto N° 57.533 de 15 de dezembro de 2016, disponible en <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>, accedido en 3 mayo 2022.

São Paulo (2016). Lei N° 16.478, de 8 de julho de 2016, disponible en <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/consolidado>, accedido en 3 mayo 2022.

São Paulo (2020). Decreto N° 59.965 de 7 de dezembro de 2020, disponible en <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59965-de-7-de-dezembro-de-2020>, accedido en 3 mayo 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Justiça Federal manda arquivar inquérito contra professora italiana da UFMG. 3 de junho de 2016. Disponible en <https://www.ufmg.br/online/arquivos/043795.shtml>, accedido en 14 mayo 2022.