

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ISADORA DA SILVEIRA STEFFENS

**A MIGRAÇÃO DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS DE EL SALVADOR,
GUATEMALA E HONDURAS PARA OS ESTADOS UNIDOS**

Porto Alegre

2014

ISADORA DA SILVEIRA STEFFENS

**A MIGRAÇÃO DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS DE EL SALVADOR,
GUATEMALA E HONDURAS PARA OS ESTADOS UNIDOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf
González

Porto Alegre

2014

ISADORA DA SILVEIRA STEFFENS

**A MIGRAÇÃO DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS DE EL SALVADOR,
GUATEMALA E HONDURAS PARA OS ESTADOS UNIDOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de Dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
UFRGS

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACLNR	– Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados
ACNUR	– Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
BIA	– Junta de Apelações de Imigração (<i>Board of Immigration Appeals</i>)
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CARSI	– Iniciativa do Governo dos Estados Unidos para a Segurança Regional da América Central (<i>U.S. Government's Central American Regional Security Initiative</i>)
CBO	– Escritório de Orçamento do Congresso (<i>Congressional Budget Office</i>)
CBP	– Alfândega e Proteção de Fronteiras (<i>Customs and Border Protection</i>)
CIDH	– Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIR	– Reforma Compreensiva da Imigração (<i>Comprehensive Immigration Reform</i>)
CNCS	– Corporação para Serviço Nacional e Comunitário (<i>Corporation for National and Community Service</i>)
CPPP	– Centro para Prioridades de Políticas Públicas (<i>Center for Public Policy Priorities</i>)
CRC	– Convenção sobre os Direitos da Criança
DACA	– Ação Adiada para as Chegadas de Infância (<i>Deferred Action against Childhood Arrivals</i>)
DED	– Deferimento de Extradição Forçada (<i>Deferred Enforced Departure</i>)
DHS	– Departamento de Segurança Interna (<i>Department of Homeland Security</i>)
DOD	– Departamento da Defesa (<i>Department of Defense</i>)
DOJ	– Departamento da Justiça (<i>Department of Justice</i>)
EBSVERA	– Ato sobre Reforma do Visto de Entrada e Segurança Reforçada Nas Fronteiras (<i>Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act</i>)
EOIR	– Escritório Executivo de Revisão de Imigração (<i>Executive Office for Immigration Review</i>)
FBI	– Agência Federal de Investigação (<i>Federal Bureau of Investigation</i>)
FEMA	– Agência Federal de Gestão de Emergências (<i>Federal Emergency Management Agency</i>)
ICE	– Polícia de Imigração e Alfândega (<i>Immigration and Customs Enforcement</i>),
IJ	– Juizes de Imigração (<i>Immigration Judges</i>)
INA	– Lei de Imigração e Nacionalidade dos Estados Unidos (<i>Immigration and Nationality Act</i>)

INS	– Serviço de Imigração e Naturalização (<i>Immigration and Naturalization Service</i>)
IRIRA	– Lei de Responsabilidade do Imigrante e Reforma da Imigração Ilegal (<i>Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act</i>)
JCT	– Comitê Misto de Tributação (<i>Joint Committee on Taxation</i>)
NAFTA	– Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (<i>North American Free Trade Agreement</i>)
NILC	– Centro Nacional de Legislação de Imigração (<i>National Immigration Law Center</i>)
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas
ORR	– Escritório de Reassentamento de Refugiados (<i>Office of Refugee Resettlement</i>)
OSV	– Outras Situações de Violência
PIB	– Produto Interno Bruto
SIJS	– Status de Imigrante Juvenil Especial (<i>Special Immigrant Juvenile Status</i>)
TVPRA	– Lei <i>Wilberforce</i> de Proteção das Vítimas de Tráfico e Violência (<i>William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act</i>)
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	– Agência para o Desenvolvimento Internacional (<i>U.S. Agency for International Development</i>)
USCIS	– Serviços de Imigração e Cidadania (<i>Citizenship and Immigration Services</i>)
USRAP	– Programa de Admissão de Refugiados dos Estados Unidos (<i>U.S. Refugee Admissions Program</i>)
WRC	– Comissão de Refugiados das Mulheres (<i>Women's Refugee Commission</i>)

Agradecimentos

Aos meus pais, Mariângela e André. Obrigada por garantirem que nada faltasse na minha vida, sobretudo amor e incentivo para ir atrás do que eu quisesse. Obrigada por ultrapassarem os próprios limites para me entender e me apoiar. Obrigada por me ensinarem valores que me são caros e por serem meus grandes exemplos. Mãe, obrigada pelo companheirismo e por sempre colocar minha felicidade e bem-estar em primeiro lugar. A vocês, todo o meu respeito.

Ao Cesar. Obrigada pelo valioso apoio que me deste por toda minha trajetória acadêmica. Obrigada pela constante ajuda, conselhos e pela forte amizade que construímos. Aos meus avós. Obrigada pela paciência, pelo amor e pela alegria verdadeira com que vibram com minhas conquistas. Sei que estão orgulhosos de mim, não importa onde. Ao meu irmão, Henrique, que me deu alegrias nunca antes experimentadas. Obrigada por melhorar meus dias com um simples “Oi, maninha”. À minha primeira irmã, Carolina. Obrigada pelo carinho que sempre me deste.

Ao Governo Federal pela educação pública gratuita de qualidade e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por me dar tantas oportunidades de evoluir, tanto em sala de aula quanto fora dela. Aos professores que tive ao longo do curso, sobretudo àqueles que se dedicam ao ensino de corpo e alma. Especialmente, ao meu excelente orientador, Professor Rodrigo, que mesmo à distância me deu toda a atenção e auxílio que necessitei. Muito obrigada por todos os ensinamentos.

Às pessoas especiais com as quais eu pude conviver nesse ano. Aos meus colegas e amigos que ganhei durante a faculdade, obrigada pelo convívio e bons momentos compartilhados. Às grandes amigas que a faculdade me deu, Luíza, Isa e Taís, obrigada por estarem sempre ao meu lado ao longo desses últimos cinco anos, com compreensão, carinho e parceria. Levarei vocês para a vida. À Nathalia, pela cumplicidade que a distância não apaga. À Jennifer e à Alicia, pela flexibilidade e confiança.

Ao meu companheiro, Henrique. Obrigada por estar ao meu lado em absolutamente todos os momentos, precisando ou não, fisicamente ou não. Obrigada por construir comigo uma relação tão sincera, intensa e surreal. Obrigada pelo apoio, incentivo e admiração mútua. Obrigada pela felicidade indescritível que compartilhar nossas vidas me traz.

The emergence of the presumptively closed state cannot only be understood as a product of technology, but also as a product of shifts in the ways in which colonial power was asserted. The emergence of exclusion as a default rule also tracked with the change in directionality of migration between the center and periphery.

Thomas Chantal

*Soy oxígeno para este continente, soy lo que descuido el presidente
No te asustes si tengo mal aliento, si me ves sin camisa con las tetillas al viento
Yo soy un elemento más del paisaje, los residuos de la calle son mi camuflaje
Como algo que existe que parece de mentira, algo sin vida pero que respira*

*Pobre del que ha olvidado que hay un niño en la calle,
Que hay millones de niños que viven en la calle
Y multitud de niños que crecen en la calle.
Yo los veo apretando su corazón pequeño,
Mirándonos a todas con fábula en los ojos.
Un relámpago trunco les cruza la mirada,
Porque nadie protege esa vida que crece
Y el amor se ha perdido, como un niño en la calle.*

Mercedes Sosa e René Pérez

RESUMO

Crianças que migram de forma irregular e desacompanhadas, isto é, sem seus pais ou outro adulto responsável, sofrem de uma dupla vulnerabilidade. Embora ainda exista um longo caminho a percorrer, essa situação tem ganhado maior visibilidade nas últimas décadas e existe uma evolução no que diz respeito ao reconhecimento das necessidades de proteção específicas que crianças migrantes possuem. Como contribuição para essa discussão abrangente, a presente monografia estudará o recente aumento drástico no número de crianças desacompanhadas que migram de El Salvador, Honduras e Guatemala para os Estados Unidos. Para tal, examinará aspectos relevantes e falhas na legislação internacional referente à migração, ao refúgio e à proteção das crianças; investigará as prováveis causas da migração e averiguará se essas crianças enquadram-se na definição de refugiadas; e analisará a legislação e política migratória estadunidenses relevantes, bem como as respostas atuais do governo. O intuito principal deste trabalho será verificar se as leis e práticas adotadas pelos Estados Unidos em relação ao surto de imigração de crianças desacompanhadas do Triângulo Norte são adequadas de acordo com uma perspectiva de direitos humanos.

Palavras-chave: Refúgio. Direitos Humanos da Criança. Imigração. América Central. Estados Unidos.

ABSTRACT

Children who migrate irregularly and unaccompanied, i.e., without their parents or other responsible adult, suffer from a double vulnerability. Although there is still a long way to go, this situation has gained increased visibility in recent decades and there is an evolution with regard to the recognition of specific protection needs of migrant children. As a contribution to such a comprehensive discussion, this monograph will study the recent dramatic increase in the number of unaccompanied children who migrate from El Salvador, Honduras and Guatemala to the United States. To accomplish this, it assesses relevant aspects and failures in international law regarding migration, refuge and protection of children; investigates probable causes of migration and considers whether these children fall within the definition of refugee; and examines the relevant legislation and migration policies of the United States, as well as the government's current answers. The main purpose of this work is to verify whether laws and practices adopted by the United States in relation to the immigration surge of unaccompanied children from the Northern Triangle are appropriate according to a human rights perspective.

Keywords: Refuge. Human Rights of the Child. Immigration. Central America. United States.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REFÚGIO E PROTEÇÃO À INFÂNCIA: UMA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS	
2.1 A evolução do regime internacional de refugiados.....	16
2.2 A evolução do regime internacional de proteção à infância.....	21
2.3 Os sistemas de proteção ao refúgio e à infância: pontos de convergência.....	23
3 HISTÓRICO DO FLUXO MIGRATÓRIO DA AMÉRICA CENTRAL PARA OS ESTADOS UNIDOS, O FLUXO ATUAL DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS E SUAS CAUSAS	
3.1 O histórico da imigração do Triângulo Norte para os Estados Unidos.....	33
3.2 Contexto político-econômico e dados sobre a violência em El Salvador, Honduras e Guatemala.....	36
3.3 Crianças centro-americanas imigrando desacompanhadas para os Estados Unidos: dados e relatos do período de 2011 a 2014.....	42
4 A RESPOSTA DOS ESTADOS UNIDOS.	
4.1 Legislação e políticas migratórias e de refugiados dos Estados Unidos.....	47
4.2 Respostas ao aumento drástico da imigração de crianças desacompanhadas: a estagnação do Legislativo e as ações do Executivo.....	59
4.3 Resultados e consequências para as crianças.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS.....	75

INTRODUÇÃO

O modelo westfaliano de Estado, surgido no século XVIII, baseia-se na soberania territorial, isto é, no respeito à jurisdição de cada governo dentro de suas fronteiras e na não intervenção em assuntos internos de outros países. Tal modelo implica na necessidade de o Estado garantir sua integridade territorial como meio de exercer sua autoridade jurisdicional (BENHABIB, 2012). Dessa maneira, o Estado centraliza em si não apenas o uso legítimo da força (WEBER, 1946), como também o que Torpey (2000, p. 4) chama de “meios legítimos de movimento”.

No entanto, a ideia de fronteiras rígidas está sendo cada vez mais questionada no contexto atual. O mundo sofreu intensas mudanças desde Westfália, e atualmente as conexões globais estão cada vez mais rápidas e eficientes. Nesse cenário, podemos observar um grande aumento nos fluxos migratórios internacionais, facilitado, em grande parte, pelas evoluções de transporte e comunicações: entre 1990 e 2013, o número de pessoas que migraram para outro país aumentou em cerca de 50%, representando um número de 77 milhões de pessoas, principalmente entre os anos 2000 e 2010 (UN, 2013).

Simultaneamente, a crescente globalização econômica ultrapassa fronteiras. Nas chamadas democracias, cada vez mais é o poder econômico global que dita as regras, pressionando pela abertura dos mercados. Esse fluxo de capitais internacional estimula as migrações entre países, porém, ao mesmo tempo, a leis que possibilitam o capitalismo global entram em conflito com as leis de direitos humanos, que deveriam proteger os migrantes (BENHABIB, 2012). Segundo Benhabib (2012, p. 30),

“[...] movimentos transfronteiriços iniciados por migrantes, assim como refugiados e requerentes de asilo, trazem à luz a fragilidade tanto quanto a frequente irracionalidade do sistema estatal. Vis-à-vis aos movimentos transfronteiriços dos povos, o estado permanece soberano, ainda que de uma forma muito reduzida. Vis-à-vis ao movimento de capital e de mercadorias, informação e tecnologia através das fronteiras, o estado hoje é mais refém do que soberano” (BENHABIB, 2012, p. 30).

A irracionalidade desse novo modelo estatal tem como exemplo máximo o caso da fronteira México-Estados Unidos, onde, por meio do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), circulam livremente bens e serviços, mas milhares de pessoas são detidas e deportadas ao tentarem cruzar a fronteira. A militarização das fronteiras e a criminalização do imigrante atuam como estratégias de fortalecimento da soberania estatal,

em um momento em que esta está ameaçada. De fato, “o migrante pobre se torna o símbolo da contínua afirmação da soberania” (BENHABIB, 2012, p. 29).

Nesse contexto de criminalização dos migrantes, nem mesmo aquelas pessoas que se enquadram na categoria de refugiados saem ilesas. A comunidade internacional deve, em teoria, responsabilizar-se por aqueles cujo governo não pode proteger ou é o próprio agente de perseguições, conforme firmado em diversos instrumentos internacionais e regionais (UNHCR, 2014). Contudo, mesmo refugiados são criminalizados, vistos como perigosos ou mentirosos buscando vantagens econômicas (BENHABIB, 2012). Bilhões são gastos todos os anos em policiamento e equipamentos da mais alta tecnologia para controlar as fronteiras.

Quanto a esse aspecto, Pécoud e de Guchteneire (2005) observam que os Estados implementam uma política de controle da imigração, e mesmo anti-imigração, como forma de fortalecer a identidade nacional e sua autoridade. No entanto, essas políticas oferecem mais visibilidade a essa formulação simbólica do que resultados concretos no controle dos migrantes (PÉCOUD; DE GUCHTENEIRE, 2005).

Apesar da crescente militarização das fronteiras e de todos os demais instrumentos utilizados para conter a imigração, as pessoas que desejam entrar em outro país, legal ou ilegalmente, seguem encontrando novas alternativas. Os migrantes ilegais passam a arriscar-se mais, buscar novas áreas para cruzar a fronteira, e depender mais de *coyotes* (contrabandistas de pessoas) (PÉCOUD; DE GUCHTENEIRE, 2005). Além disso, os já estabelecidos fluxos migratórios não podem ser contidos apenas com o controle de fronteiras, enquanto existir uma desigualdade absurda entre países. Conforme afirmam Pécoud e De Guchteneire (2005),

A migração é agora estruturalmente embutida nas economias e sociedades da maior parte dos países: uma vez que ambos os países de envio e de recebimento tornam-se dependentes da migração, é quase impossível de pará-la. [...] Além disso, ‘movimentos migratórios, uma vez que começam, tornam-se processos sociais auto-sustentáveis’ (Castles 2004: 860): por meio da migração, países são conectados via redes de migrantes que abrangem todo o globo e facilitam novas migrações, ilustrando que a migração é fácil de começar mas difícil de parar (PÉCOUD; DE GUCHTENEIRE, 2005, p. 4, tradução da autora¹).

¹ Trecho original: “Migration is now structurally embedded in the economies and societies of most countries: once both sending and receiving countries become dependent upon migration, migration is almost impossible to stop. [...] Moreover, ‘migratory movements, once started, become self-sustaining social processes’ (Castles 2004: 860): through migration, countries are connected via migrant networks that span the globe and facilitate further migration, illustrating that migration is easy to start but difficult to stop” (PÉCOUD; DE GUCHTENEIRE, 2005).

A migração internacional sempre fez parte da história humana, e nas últimas décadas a globalização econômica e as facilidades de transporte e comunicação fizeram com que esse processo se tornasse mais rápido e evidente. Dessa maneira, é essencial que se olhe para a migração como um potencial, e não uma ameaça, ao desenvolvimento. Os valiosos recursos e esforços gastos na contenção poderiam ser utilizados para acompanhar, gerenciar e maximizar os resultados positivos da migração (PÉCOUD; DE GUCHTENEIRE, 2005). Reconhecer a existência desses migrantes e de seus direitos é o primeiro passo para que possam contribuir positivamente para o desenvolvimento, em ambos os países de origem e de moradia.

As políticas de migração não podem ser prerrogativa unicamente do Estado. Embora o acesso ao território seja uma questão de soberania conforme o modelo westfaliano, não se pode deixar que escapem do debate internacional decisões que afetam diversos países e determinam a vida de indivíduos que não têm nenhuma influência sobre essas decisões. Limites devem existir às políticas migratórias nacionais, e a prioridade deve ser sempre dada ao respeito dos direitos humanos dos indivíduos. A migração não deve ser criminalizada. As legislações migratórias não devem ser prioridade quando confrontadas com instrumentos que protegem a vida e a dignidade das pessoas, como as legislações de direitos humanos da criança e do adolescente. É necessário ter em mente que a migração não é um ato voluntário: grande parte das pessoas, incluindo as crianças desacompanhadas centro-americanas que entram nos Estados Unidos, migram por necessidade.

Deve ser discutido o paradoxo entre a soberania estatal e a efetivação dos direitos humanos a que cada pessoa, independentemente da nacionalidade, está intitulada segundo a legislação internacional. Não se trata de questionar a existência do Estado, nem tampouco de sugerir a abolição das fronteiras ou a formação de um governo global, situações estas que implicam em diversos outros riscos. Porém, faz-se necessário um regime que trate a migração para além das políticas nacionais, como a complexa questão que é, envolvendo os diversos países e grupos afetados pelo tema. As políticas restritivas da migração, impostas pelos Estados Unidos, entre outros países, são perversas pois afetam diretamente indivíduos que não fazem parte da política nacional, ou seja, que não são ouvidos ou representados na mesma.

No que diz respeito à crianças que migram desacompanhadas, a questão se torna ainda mais problemática, pois estes jovens necessitam de cuidados especiais, como guardiões que possam auxiliá-los no processo de entrada em um país. Além disso, estão emergindo novas problemáticas específicas às crianças que as levam a fugir de seus países de origem, como o abuso em casa e a violência das gangues. As delicadas questões do refúgio e de um tratamento digno das crianças e adolescentes mesclam-se, tornando este um problema que

exige uma discussão complexa e que envolva a comunidade internacional.

Assim, dentro do contexto da migração forçada e mais especificamente tratando das questões da infância e de refúgio, este trabalho tem como objeto de estudo o recente aumento da migração de crianças desacompanhadas de países da América Central – Honduras, Guatemala e El Salvador² – para os Estados Unidos. O número de crianças do Triângulo Norte desacompanhadas e separadas apreendidas pela Alfândega e Proteção de Fronteiras (*Customs and Border Protection* - CBP) dos Estados Unidos aumentou de 4.059 no ano fiscal de 2011 para 10.443 no ano fiscal de 2012, e novamente para 21.537 em 2013 (UNCHR, 2014). Por “crianças”, entende-se pessoas menores de 18 anos, conforme definido pela Convenção dos Direitos da Criança de 1989 (UNICEF, 1989). Por “crianças desacompanhadas”, entende-se crianças que migram sem nenhum dos pais ou adulto responsável e sem parentes³ (CRC, 2005; BHABHA, 2014). O foco do trabalho é o processo de entrada e regularização ou deportação dessas crianças. Não são considerados, para os fins deste estudo, a situação das crianças migrantes em trânsito ou depois que estabelecidas no país.

Buscarei verificar se leis e práticas adotadas pelos Estados Unidos como resposta ao aumento drástico de imigrações de crianças desacompanhadas de El Salvador, Honduras e Guatemala são adequadas de acordo com uma perspectiva dos direitos humanos. Para tal, construirei um panorama de tal perspectiva por meio da verificação dos aspectos relevantes e falhas na legislação internacional referente às questões de migração, de refúgio e da proteção das crianças; investigarei as possíveis causas que levam as crianças de El Salvador, Honduras e Guatemala a emigrar, e averiguarei se essas crianças enquadram-se na definição de refugiados; analisarei a legislação e política migratória estadunidenses relevantes, bem como as respostas dadas pelo governo dos Estados Unidos e demais agências responsáveis ao fenômeno atual.

No primeiro capítulo, analisarei a evolução de ambos os regimes legislatórios internacionais relativos aos refugiados e à proteção da infância, bem como os pontos de convergência e as interpretações dos princípios especificamente para a questão das crianças que migram desacompanhadas.

² O número de crianças desacompanhadas vindas do México também foi significativo, no entanto, devido a diferenças na legislação, essas crianças são deportadas imediatamente de volta ao seu país de origem. Pelas diferenças substanciais entre o México e os países do Triângulo Norte (história, posição geográfica, relações com os Estados Unidos, entre outros) e pela escassez de dados devido a deportação imediata que sofrem as crianças mexicanas, optou-se por não incluí-las no trabalho.

³ Essas crianças, no entanto, não viajam sozinhas, chegando aos Estados Unidos pelas mãos de contrabandistas de pessoas - os *coyotes* ou *smugglers*.

Em seguida, buscarei contextualizar, no segundo capítulo, o histórico de imigração do Triângulo Norte e a situação dessas crianças nos países de origem e suas motivações para migrar, com o objetivo principal de verificar se elas poderiam se enquadrar no status de refugiadas.

Por fim, no terceiro e último capítulo estudarei a legislação estadunidense relevante e as respostas recentes para o fenômeno atual, levando em consideração a dinâmica política interna do país, bem como a adequação de tais respostas sob uma perspectiva de direitos humanos e os resultados e consequências para as crianças.

2 REFÚGIO E PROTEÇÃO À INFÂNCIA: UMA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS

2.1 A evolução do Regime Internacional de Refugiados

O fluxo de pessoas que se veem forçadas a fugir de seus países sempre existiu. Após a Paz de Westfália, que consagrou o modelo de Estado territorial e reorganizou o sistema internacional, parte dessas pessoas, de forma categórica, passaram a ser reconhecidas como refugiadas. O primeiro grupo a ser chamado como tal foram os Huguenotes, que sofreram perseguição religiosa quando o Rei Luís XIV revocou o Édito de Nantes⁴. Em 1789, outro fluxo de pessoas fugindo do país ganhou destaque na história, quando deu-se a irrupção da Revolução Francesa. Nesse momento, não existiam políticas para refugiados, que eram recebidos da mesma maneira que migrantes comuns, e sofriam pouquíssimas restrições. A questão do refúgio ainda não se apresentava como um problema para os Estados, embora desde então a concessão ou não de refúgio implicasse em considerações políticas (BARNETT, 2002).

A partir da metade do século XIX, à medida que o número de refugiados aumentava, cresceu a preocupação sobre essa questão e os Estados passaram a colocar restrições. Apesar de ainda não existir um regime supranacional para lidar com o tema, este passou a ter importância crescente no campo das relações internacionais. Com a criação da Liga das Nações, em 1919, que deu início a um século de concertações internacionais em ritmo nunca antes visto, foi criado o primeiro regime internacional de refugiados (BARNETT, 2002).

No âmbito da Liga, e com apoio de organizações não-governamentais, foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados (ACLNR) em 1921. O ACLNR surgiu como uma agência temporária para lidar inicialmente com os refugiados russos, mas depois estendeu seu alcance para outros grupos como armênios, turcos, sírios e curdos, sempre se baseando em categorias específicas para definir um grupo como refugiados, ao invés de desenvolver uma definição geral. Em 1933, apesar de seguir existindo a classificação de forma categórica, foram desenvolvidos limites claros que definiram o que é necessário para pertencer a tais categorias - falta de proteção e não-nacionalidade efetiva - pela Convenção Relacionada ao Status Internacional dos Refugiados (BARNETT, 2002).

⁴ Documento de 1598 que garantia tolerância religiosa aos grupos minoritários na França católica.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a dissolução da Liga das Nações (1946) e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) (1945), esse regime foi substituído por organizações temporárias, entre as quais se destaca a Organização Internacional para os Refugiados, criada em 1948. Ela foi especialmente importante pois pela primeira vez foi superada a identificação categórica de refugiados e criada uma definição geral: refugiados eram vítimas de regimes nazistas, fascistas ou similares; vítimas de perseguição por razões de raça, região, nacionalidade, ou opinião política; e aqueles que já eram considerados refugiados de longa data (BARNETT, 2002).

No mesmo ano, foi firmada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a qual serviu de base para todo o sistema de direitos humanos que surgiria nas décadas seguintes. O Artigo I da Declaração afirma que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (UN, 1948). Em um mundo onde a nacionalidade implica em privilégios, políticas migratórias restritivas vão contra esse princípio. Um indivíduo, dependendo do território onde nasceu e/ou da nacionalidade de seus pais, possui mais chances de sobreviver, de estudar e de ter uma vida digna.

Especificamente na questão da migração, o documento prevê, além do direito ao asilo, o direito de “deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (UN, 1948, Artigo XIII). No entanto, apesar de reconhecer o direito de emigrar, o direito de imigrar não é reconhecido. Sem esse direito complementar, e sem a existência de países que aceitem a livre entrada, o direito de emigrar não pode ser exercido plenamente na prática. A ausência de um direito abrangente de migrar impede que milhões de pessoas consigam fugir de situações de vulnerabilidade e ameaças à vida e à dignidade humana. Dessa maneira, a maior parte da legislação internacional atual limitar-se a regular a situação de imigrantes já existentes – trabalhadores migrantes, em especial – e não se fala de um direito de imigração (REIS, 2004).

Finalmente, em 1951, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que tornou-se uma agência permanente. Inicialmente, o ACNUR era um organismo pequeno e fraco, com um orçamento de \$30.000 dólares e apenas 33 funcionários. Cinquenta anos depois, a agência cresceu substancialmente em importância e tamanho: em 2001, o orçamento foi de um pouco menos de \$1 bilhão de dólares, com uma equipe de 5.000 funcionários e presença em 120 países (FELLER, 2001).

Alguns meses após a criação do ACNUR, foi assinada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, ou Convenção de Genebra de 1951, que consolidou instrumentos internacionais prévios relativos aos refugiados e definiu quem poderia ser considerado refugiado, seus direitos e os deveres dos países que os recebem. Esta

Convenção foi sobretudo importante ao limitar as prerrogativas dos Estados no referente a suas fronteiras quando se diz respeito aos refugiados (UNCHR, 1951).

O Artigo 31 estabelece que os Estados não podem aplicar sanções penais devido à entrada ou permanência irregular de um refugiado, pois pessoas que estão buscando refúgio geralmente não possuem condições de entrar de forma regular em outro país. Já o Artigo 33 proíbe a expulsão de um refugiado para um país onde sua vida ou liberdade seja ameaçada devido à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas – o consagrado princípio de *non-refoulement* (UNCHR, 1951). Dessa maneira, no momento em que uma pessoa entra no território de um país e solicita refúgio, ele não pode ser penalizado e deve ter seu caso julgado. Durante esse período de trâmite e também caso seu status de refugiado seja concedido, o indivíduo não pode ser expulso do país.

Inicialmente criado para lidar com pessoas que fugiam dos regimes nazistas e comunistas, o ACNUR possuía caráter eurocêntrico e foi fortemente influenciado pela lógica da Guerra Fria, sofrendo resistência da União Soviética (BARNETT, 2002; FELLER, 2001). Além disso, apesar de ser não-categórica, individualizada e que enfatizava as causas da fuga (BARNETT, 2002), a definição de refugiado apresentada pela Convenção era limitada à situação europeia do pós-guerra.

Por essa razão, e devido às novas conjunturas e necessidades emergentes no cenário internacional, foi formulado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados em 1967, que estende o escopo da definição de refugiado geográfica e temporalmente. Após 1967, portanto, o termo *refugiado* passou a ser definido como a pessoa que

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (UNCHR, 1967).

Nessa época, houve uma mudança do fluxo de refugiados. Se anteriormente o grosso das solicitações de refúgio fazia parte da dinâmica leste-oeste, nos anos 1970 os fluxos passaram a ser crescentemente compostos de pessoas dos países em desenvolvimento e aumentaram em complexidade. O ACNUR começou a expandir-se cada vez mais, e a questão do refúgio cresceu em importância também no âmbito regional, com destaque para a formulação, em 1969, da Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os

Aspectos Específicos dos problemas dos Refugiados na África. Foi nesse período em que, com a mudança do caráter político-econômico dos fluxos, com a emergência de implicações étnicas, e com o crescimento do desemprego, o refúgio passou a sofrer cada vez mais restrições pelos países desenvolvidos. Refugiados vindos dos países em desenvolvimento eram cada vez mais vistos como imigrantes econômicos disfarçados, fator que não era sequer levantado anteriormente, gerando duras críticas de racismo por parte dos governos da Europa e dos Estados Unidos (BARNETT, 2002).

A definição de refugiado adotada pelo Estatuto dos Refugiados e seu protocolo, no entanto, não contempla todas as pessoas que precisam de proteção internacional, e isso se tornou cada vez mais claro no novo contexto internacional. Esse foi o caso da América Central durante os anos 1980, quando diversos conflitos irromperam na região, em especial na Nicarágua, El Salvador e Guatemala. As pessoas que foram obrigadas a deslocarem-se, nacional e internacionalmente, para fugir dos conflitos não se enquadravam na definição clássica de refugiados.

Por essa razão, foi realizado, em novembro de 1984, o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, no qual participaram Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela. O resultado do Colóquio foi a Declaração de Cartagena, respaldada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e atualmente adotada pela legislação nacional de 14 países⁵ (UNHCR, 2014b), que fornecia uma definição consideravelmente mais ampla de refugiados para incluir a nova realidade. De acordo com a Declaração de Cartagena,

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

⁵ Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.

A definição de refugiado fornecida pela Declaração de Cartagena é extremamente relevante ao acrescentar à definição clássica de refugiado – focada na “perseguição” – outros fatores que possam gerar a necessidade de refúgio. Nesse sentido, esse novo conceito apresenta-se como uma alternativa para pessoas que a limitada definição da Convenção de Genebra e seu Protocolo excluem da elegibilidade para refúgio. A definição da Convenção visa sobretudo ameaças políticas – é importante lembrar que ela foi firmada em plena Guerra Fria – mas deixa de fora ameaças que podem ser ainda mais danosas para o bem-estar humano (CARENS, 2003). Segundo Carens (2003, p. 103, tradução da autora⁶), “o que deveria importar mais é a seriedade do perigo e a extensão do risco, não a origem da ameaça ou a motivação por trás dela”.

O final da Guerra Fria apresentava um novo contexto para a questão dos refugiados. A Rússia passou a participar do ACNUR. O ACNUR aumentou seu escopo de atuação, e passou a denunciar uma interpretação formal e legalista da Convenção (BARNETT, 2002). Segundo o ACNUR, àquelas pessoas não contempladas pela definição clássica de refugiados “deve ser dado acesso a um processo para revisar sua elegibilidade para um status – complementar ou subsidiário – formal, legal, com direitos definidos e obrigações, para o período necessário para resguardar sua proteção e segurança” (UNHCR, 2014, p. 8, tradução da autora⁷). De acordo com entrevista conduzida com uma funcionária de alto *ranking* do ACNUR, o organismo aplica de maneira informal uma definição similar àquela empregada pela Declaração de Cartagena (BARNETT, 2002).

A falta de uma formalização desse novo conceito de refugiados significa, na verdade, menos direitos e mais dificuldades para esses indivíduos não contemplados pela definição da Convenção em conseguirem proteção efetiva. No entanto, os interesses políticos e econômicos antes existentes em um regime aberto para refugiados agora são cada vez mais raros, com um aumento generalizado de restrições domésticas e da criminalização de migrantes buscando refúgio, tornando o clima político atual pouco propícia a uma revisão legal da definição de refugiados em âmbito internacional (BARNETT, 2002; FELLER, 2001).

⁶ Trecho original: “what should matter the most is the seriousness of the danger and the extent of the risk, not the source of the threat or the motivation behind it” (CARENS, 2003, p. 103).

⁷ Trecho original: “Such individuals should be given access to a process to review their eligibility for a formal, legal – complementary or subsidiary – status, with defined rights and obligations, for the period of time necessary to safeguard their safety and security” (UNHCR, 2014, p. 8)

2.2 A evolução do regime internacional de proteção à infância

O regime internacional de direitos humanos das crianças surgiu no século XX. A Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças foi o primeiro acordo significativo que trata especificamente da questão das crianças. Firmado dentro do âmbito da Liga das Nações, em 1921, ele substituiu um bastante limitado tratado anterior datado de 1910 (UQ, 2010). Além disso, por volta do mesmo período a Organização Internacional do Trabalho (OIT) formulou diversas convenções que estabeleciam idades mínimas para a prática de diferentes profissões, convenções estas que seriam transformadas nas décadas seguintes e que, em 1973, seriam unificadas em uma idade mínima única (OIT, 1973). Ainda dentro do âmbito da Liga das Nações, foi aprovada em 1924 a Declaração de Direitos da Criança. A Declaração, embora curta e considerando a proteção da infância como primordialmente uma questão de deveres dos adultos ao invés de uma questão de direitos das crianças, significou um marco para posteriores tratados sobre o tema (GONZÁLEZ, 2010).

Em 1946, após a dissolução da Liga das Nações e a formação da ONU, foi criada, dentro da nova organização, o Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Emergency Fund* - UNICEF). Inicialmente criado para cuidar da situação emergencial das crianças nos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial, o UNICEF foi tornado permanente em 1953 e renomeado como Fundo das Nações Unidas para a Infância, mantendo a mesma sigla. A UNICEF passa, a partir daí, a cuidar da proteção à infância e à maternidade dos países em desenvolvimento no geral (UNICEF, 2010).

Parcialmente devido à atuação do UNICEF, foi firmada em 1959 a Declaração Universal dos Direitos da Criança, substituindo o documento anterior sobre o tema. A Declaração de 1959 foi extremamente importante em dois aspectos. O primeiro, em inaugurar uma nova perspectiva doutrinária segundo a qual as crianças são sujeitos de direitos, e não apenas subordinadas ou complementares dos direitos atribuídos aos seus pais. O segundo, pelo uso da expressão “melhores interesses da criança”, pois ela implica em admitir que a proteção da infância se dê de forma mais profunda do que apenas na ausência ou incapacidade familiar de cuidar da criança (GONZÁLEZ, 2010). A criança deve, dessa maneira, ser considerada portadora dos próprios direitos e o cumprimento destes não depende apenas da esfera privada, mas sim deve ser instituído por lei.

Nesse contexto de crescente atenção à infância e sob essa nova perspectiva de criança portadora de direitos, é importante destacar que tratados subsequentes também passaram a considerar as necessidades específicas das crianças. Como exemplo disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados em 1966 como complementares aos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, possuem trechos específicos à proteção da infância (GONZÁLEZ, 2010).

Em 1979, em comemoração ao aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Criança, a ONU declarou o Ano Internacional da Criança. Nesse ano, iniciou-se o processo de elaboração da nova Declaração, que seria completa e aprovada apenas uma década depois. Em 1989, foi aprovado o instrumento internacional que permanece sendo até hoje o mais abrangente documento relativo à proteção da infância: a Convenção dos Direitos da Criança (*Convention on the Rights of the Child - CRC*) (UNICEF, 2010).

A CRC, adotada em Assembleia Geral da ONU em 1989, é o documento mais importante no que se refere aos direitos humanos das crianças e adolescentes. Quase todos os países membros da ONU – 193 países, com a exceção dos Estados Unidos e da Somália – ratificaram a Convenção, fazendo dela o documento internacional de direitos humanos mais ratificado do mundo. Ao ser ratificada, a Convenção possui vínculo jurídico e a legislação interna do país deve ser adequada aos seus princípios. De acordo com González,

Com a Convenção de 1989, a doutrina da proteção integral deixa de ser um conjunto de proposições teóricas, presente em alguns documentos internacionais de forma esparsa, para se materializar em um conjunto de normas e deveres concretos a serem cumpridos pelos países signatários (GONZÁLEZ, 2010, p. 59).

Na década de 1990, diversos outros instrumentos de proteção à infância foram aprovados, entre eles a Convenção Relativa à Proteção de Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (1993) e a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a ação Imediata para a sua Eliminação (1999) (GONZÁLEZ, 2010). No ano de 2000, dois protocolos adicionais complementares à CRC foram criados: o Protocolo Facultativo sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e o Protocolo Facultativo sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis (CRC, 2000a e 2000b). Em 2011, foi adotado o Terceiro Protocolo Facultativo sobre procedimentos de comunicação, que estabelece um mecanismo internacional para que crianças, grupos de crianças ou seus representantes possam denunciar violações de direitos humanos (CRC, 2011).

Apesar da grande evolução observada no regime internacional de direitos humanos relativos à proteção da infância, e a significativa adequação da legislação nacional de grande parte dos países do mundo aos princípios da Convenção dos Direitos da Infância, hoje o

desafio não se encontra principalmente na questão legislativa, mas sim em seu cumprimento e no comportamento das pessoas. A criança ainda é vista pela sociedade e pelas autoridades públicas como um cidadão de segunda categoria, sofrendo de invisibilidade e silenciamento (GONZÁLEZ, 2010). Assim, mesmo entre os países cuja legislação está adequada à doutrina de proteção integral e reconhece a criança como sujeito de direitos, na prática ela é muitas vezes privada dos mesmos, o que demonstra a atual necessidade de uma transformação cultural profunda.

2.3 Os sistemas de proteção ao refúgio e à infância: pontos de convergência

Existem cerca de 33 milhões de migrantes com menos de 20 anos de idade, representando cerca de 16% do total de migrantes. A maioria possui entre 15 e 19 anos de idade (34%), seguidos do grupo entre 10 a 14 anos (22%). Em terceiro lugar estão aqueles entre cinco e nove anos (22%) e por último estão os mais jovens, entre zero e quatro anos (18%). Globalmente, o número de migrantes masculinos ultrapassa as mulheres migrantes, e 60% dessas crianças e adolescentes habitam países em desenvolvimento (CRC, 2012).

As crianças desacompanhadas que buscam refúgio estão em uma situação de dupla vulnerabilidade: são pessoas muito jovens, com necessidades específicas, que não contam, naquele momento, com a proteção de sua família e de seu Estado. As políticas, tratados e legislações específicas para essa situação são escassas e muito recentes, o que acaba gerando invisibilidade para essas crianças que encontram-se em um limbo entre as políticas de proteção às crianças habitam o país onde nasceram e as políticas de proteção aos refugiados.

Dessa maneira, proponho-me a analisar os pontos de convergência entre os regimes internacionais de refúgio e de proteção à criança. Procurarei expor as interpretações e questões específicas às crianças dentro do contexto de refúgio, buscando focar no que é mais pertinente para a análise posterior do caso específico das crianças desacompanhadas centro-americanas que migram para os Estados Unidos.

O principal instrumento internacional de proteção da infância, conforme já exposto anteriormente neste capítulo, é a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC). Aqui, analisaremos como os quatro princípios fundamentais da Convenção podem ser aplicados no contexto da migração. Segundo o Comitê sobre os Direitos da Criança (CDC), os quatro princípios gerais da Convenção são: (1) o princípio da não-discriminação (Artigo 2); (2) o princípio dos melhores interesses da criança (Artigo 3); (3) o direito inerente da criança à vida e a obrigação dos Estados de garantir ao máximo possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança (Artigo 6); e (4) o direito da criança de expressar livremente seus

pontos de vista sobre questões que a afetam, e que a esses pontos de vista seja dado o peso apropriado (Artigo 12) (CRC, 2003).

O princípio da não-discriminação (Artigo 2), aplicado para o contexto da migração, impede que a criança seja discriminada por uma condição ou característica dela ou de seus pais, incluindo origem nacional, étnica ou social. A nenhuma criança pode ser negada a entrada em um país ou o status de refugiado com base em preceitos discriminatórios, bem como é vedada a discriminação com base no status de refugiado ou migrante regular ou irregular da criança e de seus pais (UNICEF, 1989). Tal princípio implica que medidas relacionadas ao status migratório ou ao processo de solicitação de refúgio nunca sejam aplicadas a um grupo ou sobre uma base coletiva, mas sim que cada caso seja avaliado individualmente, com respeito ao princípio da proporcionalidade e buscando a opção menos intrusiva (CRC, 2005). Assim, deportações em massa representam um desrespeito às normas de direitos humanos.

O princípio dos melhores interesses da criança (Artigo 3) estabelece que, em todas as ações relativas à criança, as instituições e autoridades a quem cabe a decisão devem considerar primordialmente o que está em melhor interesse da mesma (UNICEF, 1989). As políticas devem levar em conta o que é o melhor para a criança sob o ponto de vista da própria. Para determinar qual é o interesse superior, é necessária que seja feita uma avaliação clara e profunda da identidade da criança, levando em conta: nacionalidade; antecedentes étnicos, culturais e linguísticos; vulnerabilidades e necessidades especiais; entre outros (CRC, 2005). No âmbito da migração, essa deveria ser a regra tanto em decisões sobre a própria criança como seus pais. No entanto, esse princípio é frequentemente sobrepujado por objetivos como a redução da migração irregular ou a redução de gastos com saúde e educação (CERNADAS et al, 2014).

O direito inerente da criança à vida é a obrigação dos Estados de garantir ao máximo possível a sobrevivência e o desenvolvimento da criança (Artigo 6) (UNICEF, 1989). No contexto da migração, esse direito possui duas faces: é a insatisfação com as políticas de proteção da infância e outras políticas sociais que leva diversas crianças e famílias a migrar; porém, nos países de destino, a condição de migrantes pode deixar as pessoas mais vulneráveis e com dificuldades de acesso a tais políticas (CERNADAS et al, 2014). É importante ressaltar que o direito ao desenvolvimento faz com que crianças possuam reivindicações ao refúgio mais abrangentes do que adultos, pois sua condição de dependência e maior vulnerabilidade faz com que, por exemplo, serviços públicos de saúde e educação

sejam fundamentais para a sobrevivência e dignidade humana de uma criança em um nível significativamente maior do que o são para adultos (ACNUR, 2009; UNHCR, 2014).

Por fim, o direito da criança de expressar livremente seus pontos de vista sobre questões que a afetam, e de que a esses pontos de vista seja dado o peso apropriado (Artigo 12) (UNICEF, 1989), é extremamente relevante pois empodera a criança, permitindo-lhe uma participação ativa nas decisões que lhe concernem, de acordo com a idade e maturidade. Para as crianças que migram desacompanhadas esse direito é ainda mais significativo, pois a criança não possui um familiar ou adulto responsável que a represente. Escutar e levar em consideração o posicionamento da própria criança é imprescindível também para situações em que práticas consideradas comumente como as mais apropriadas podem não representar os melhores interesses da criança. Por exemplo, atualmente o direito à unidade familiar tem sido questionado como justificativa absoluta para uma política de retorno ao país de origem, visto que existem situações nas quais a realização de outros direitos humanos – à educação, à qualidade de vida, entre outros – pode tomar prioridade quando considerados os melhores interesses da criança (BHABHA, 2014).

A consideração cuidadosa do princípio dos melhores interesses da criança, conjugado com o direito à vida e ao desenvolvimento e com o direito a ser ouvida, faz com que algumas situações tenham um desenrolar bastante diferente do esperado a princípio. Por exemplo, sendo a família – em diferentes definições – o pilar da vida em sociedade, a unificação familiar parece ser prioridade à primeira observação. No entanto, a unificação familiar feita no país de origem da criança que migrou desacompanhada pode resultar em perigo para todos, bem como pode significar a violação de direitos fundamentais dessas pessoas. Além disso, a criança pode ser devolvida para uma situação de abuso doméstico, e por isso é essencial que ela seja ouvida por um profissional capacitado a avaliar corretamente o caso (CRC, 2005).

De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo Adicional, conforme exposto anteriormente, verificam-se cinco tipos de perseguição que podem ser enquadrados no status de refugiado: **raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas** (UNHCR, 1951 e 1967). Embora, de acordo com o contexto, não se possa eliminar a possibilidade de enquadrar a perseguição por gangues como baseada em qualquer um desses cinco fatores, na maior parte das vezes pedidos de asilo relacionados a gangues se dão com base em grupo social e, em menor medida, opiniões políticas (UNHCR, 2010).

Dentre essas categorias, o pertencimento a um grupo social é a razão cuja aplicação é menos clara. De acordo com as Diretrizes sobre Proteção Internacional elaboradas pelo Alto

Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), “o termo pertencimento a um grupo social deve ser interpretado de maneira evolutiva, aberto à natureza diversificada e mutante dos grupos em diversas sociedades e das normas internacionais de direitos humanos” (ACNUR, 2002, p. 92). O ACNUR sugere uma definição abrangente para o termo, que inclua ambas as abordagens da “percepção social” e das “características que se perpetuam” ou “imutabilidade” mas não exija que as duas estejam presentes: “um grupo social específico é um grupo de pessoas que compartilham uma característica comum distinta do risco de perseguição, **ou** que são percebidas como um grupo pela sociedade” (ACNUR, 2002, p. 94, grifo da autora).

As Diretrizes sobre Proteção Internacional N. 8 do ACNUR (2009) reconhecem que a condição de criança pode ser, de acordo com o contexto, considerada característica de um grupo social específico. Mesmo não sendo inerente ou permanente, a idade é uma característica que não pode ser rejeitada em um dado tempo para evitar perseguição. Além disso, seguindo a abordagem da percepção social, ser criança compõe a identidade de alguém, para ela e para os demais dentro de determinada sociedade. As crianças possuem diversas características gerais semelhantes, e podem possuir outras de acordo com uma experiência em comum (ACNUR, 2009) – como, por exemplo, crianças recrutadas por gangues.

No caso das crianças que sofrem perseguição relacionada às gangues, o pertencimento a um grupo social pode ser estabelecido por meio das duas abordagens, dependendo do contexto. Sob a abordagem das características inatas e imutáveis, indivíduos que resistem ao recrutamento das gangues e por isso são perseguidos podem possuir características específicas. As gangues geralmente recrutam crianças e jovens de determinado status social – pobres e vulneráveis. Pode-se identificar um grupo social, portanto, por meio da idade combinada com classe social, duas características imutáveis em um dado momento (UNHCR, 2010).

Outra característica imutável que pode caracterizar um grupo social são ações ou experiências passadas que não podem ser apagadas. Já foram reconhecidos como grupo social, por cortes dos Estados Unidos, jovens que se recusaram a participar de gangues. Da mesma forma, participação passada em uma gangue também pode se enquadrar como característica imutável. Ainda, o fato de uma criança ser familiar de um membro de gangue ou de alguém que resistiu o recrutamento da gangue também pode ser considerada característica imutável – e a família seria considerada um grupo social relevante – pois todos os seus membros estariam em risco de perseguição (UNHCR, 2010).

Sob outra forma de abordagem, o da percepção social, pessoas de certa origem, contexto ou classe, bem como moradores de certas áreas, podem ser percebidos como um grupo social pelo restante da sociedade. Um exemplo disso são jovens que são tidos como membros de gangues pelas autoridades por estarem próximos quando estes são presos, por habitarem a mesma vizinhança, ou por serem amigos de membros. Esse fator pode levar à perseguição tanto pela polícia e grupos vigilantes comuns na América Central como por gangues rivais (UNHCR, 2010).

O grupo não pode ser definido apenas pela perseguição sofrida, embora a perseguição possa trazer visibilidade a uma determinada característica e, dessa maneira, criar uma percepção social que permita a identificação de tal grupo. É importante ressaltar que a existência de um grupo social e a legitimidade da requisição de refúgio por um grupo independe do número de pessoas que a ele pertencem, bem como independe do fato de todos os membros do grupo sofrerem perseguição. Assim, desde que seja comprovado fundado temor de perseguição causado pelo pertencimento a um grupo social específico, um Estado não pode negar refúgio alegando grande número de pessoas ou alegando que outros membros do mesmo grupo não sofrem tal perseguição. Por fim, outra diretriz importante para os fins deste trabalho é que o agente de perseguição pode ser estatal ou não – neste caso, a perseguição se materializa se as autoridades estatais recusarem-se ou não forem capazes de fornecer proteção (ACNUR, 2002).

No relacionado à perseguição devido à opinião política, no contexto das gangues, é necessário levar em conta o contexto geográfico, político, histórico, legal, judicial e sociocultural do caso analisado. Na América Central, por exemplo, as *maras* podem exercer controle *de facto* sobre as regiões onde atuam. Assim, perseguição resultante de oposição política e ideológica às *maras*⁸ pode significar fundamento válido para um pedido de refúgio. Além disso, considerando as relações próximas entre autoridades e organizações criminosas e a infiltração das *maras* no sistema público, a crítica à atuação do Estado – como acusações de corrupção ou a delação de crimes – pode levar a perseguição, enquadrando-se na categoria de opinião política (UNHCR, 2010).

As crianças devem sempre, independentemente da idade, poder solicitar status de refugiadas (UNHCR, 1997). Ao analisar a solicitação de refúgio de uma criança considerando seus melhores interesses, é necessário reconhecer que crianças são mais profundamente

⁸ *Maras* são gangues originárias dos Estados Unidos, compostas por imigrantes centro-americanos, que espalharam-se em países da América Central, sobretudo El Salvador, Honduras e Guatemala. No segundo capítulo, sua atuação será tratada em maior profundidade.

afetadas por certas violações aos direitos humanos do que os adultos. A influência de fatores como imaturidade, vulnerabilidade, dependência e diferentes níveis de desenvolvimento nesse processo não pode ser ignorada (ACNUR, 2009).

Assim sendo, causas que não são consideradas suficientes para a concessão de refúgio para um adulto o podem ser no caso de uma criança. Abusos sofridos em casa, por exemplo, podem servir de justificativa legítima para requisição de proteção internacional se o Estado de origem não for capaz de protegê-la. O dano não precisa ser necessariamente físico e/ou direcionado diretamente à criança: as crianças são mais afetadas emocionalmente e psicologicamente por situações hostis, e essas situações podem causar traumas, problemas de desenvolvimento e podem ser vistas, dependendo do contexto, como perseguição (UNHCR, 2014). Além disso, conforme observado, direitos econômicos, sociais e culturais possuem um peso mais significativo para as crianças, pois afetam de maneira mais drástica seu direito à vida e ao desenvolvimento (ACNUR, 2009; UNHCR, 2014). A definição de refugiado, portanto, deve ser interpretada levando em consideração a idade e o gênero, bem como deve levar em conta novos fenômenos que se somam aos tradicionais conflitos que levam ao refúgio, com destaque para o crime organizado transnacional e a violência gerada pelas atividades de grupos não estatais (CIDH, 2014, CRC, 2005).

De acordo com o ACNUR, “o recrutamento de qualquer criança com menos de 18 anos, feito por um grupo armado que não seja do Estado, seria considerado perseguição” (ACNUR, 2009, p. 164). Também reconhece que, na questão do trabalho infantil, “a perseguição pode surgir, por exemplo, quando uma criança nova é obrigada a realizar um trabalho nocivo que prejudique sua saúde física e/ou mental e seu desenvolvimento” (ACNUR, 2009, p. 166). Não é necessário que o fundado temor devido a uma das razões previstas pela Convenção de 1951 seja o principal ou o único motivo para a perseguição, bastando que seja um fator relevante para a mesma (ACNUR, 2009).

Em 2011, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai solicitaram uma Opinião Consultiva para a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre crianças migrantes. Em 2014, após consultas a diversas agências, experts, organizações não governamentais, centros de estudos, entre outros, e com base em documentos de direitos humanos e decisões jurídicas anteriores, a Corte emitiu a Opinião Consultiva, aplicável não apenas aos países solicitantes, como todos os demais da região. Esse documento, juntamente com as Diretrizes sobre Proteção Internacional (ACNUR, 2009), as Orientações sobre Políticas e Procedimentos ao Lidar com Crianças Não Acompanhadas à Procura de Asilo (UNHCR, 1997), e a Observação Geral Número Seis sobre o Tratamento dos menores desacompanhados e separados de sua

família fora de seu país de origem (CRC, 2005), servirá de base para a seguinte exposição dos procedimentos adequados, sob uma perspectiva de direitos humanos, no tratamento de crianças que migram desacompanhadas.

O processo de avaliação de um pedido de refúgio feito por uma criança possui diversas particularidades. Em primeiro lugar, exige pessoas treinadas especialmente para receber e analisar o relato de uma criança, devido às singularidades deste quando comparado ao de um adulto – de preferência, mesmo os tradutores devem ter treinamento específico (ACNUR, 2009; UNHCR, 1997; CRC, 2005). Esses profissionais devem estar atentos aos antecedentes pessoais, familiares e culturais da criança (CRC, 2005). As crianças migrantes podem ter dificuldades em relatar de forma coesa suas condições por diversos motivos, como desconfiança, trauma, confusão, entre outros. Além disso, conforme identificado por Bhabha (2014), um dos grandes problemas do tratamento às crianças migrantes desacompanhadas é a suspeita e condescendência, acompanhada de uma culpabilidade por seu status irregular. É necessário possuir não apenas legislação e políticas coerentes às particularidades das crianças, como também profissionais aptos a lidar com elas. Se a credibilidade do depoimento da criança não puder ser definida com certeza, é recomendável que a ela seja dado o benefício da dúvida, bem como a possibilidade de recorrer da decisão tomada (CRC, 2005).

A Corte afirmou que “o estabelecimento de procedimentos de identificação de necessidades de proteção é uma obrigação positiva dos Estados e não instituí-los constituiria uma falta de devida diligência” (CIDH, 2014, p. 32). A criação de procedimentos migratórios para crianças devem caber a cada Estado, porém sempre considerando os direitos humanos das crianças, conforme expostos na Convenção, prioritários em relação a preocupações como orçamento ou tamanho do fluxo migratório (ACNUR, 2009; UNHCR, 1997; CRC, 2005; CIDH, 2014). A formulação da legislação migratória e das políticas em relação a crianças, especialmente desacompanhadas, deve ter a Convenção como base. Os princípios da Convenção devem guiar o processo de solicitação de refúgio feito por crianças. Se existir um conflito entre legislação nacional e a Convenção, deve prevalecer esta última, conforme determinado pela Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados (CRC, 2005).

É recomendável que quando uma criança migrante chegue a um país e indique uma potencial necessidade de proteção internacional, apenas a mais simples triagem ocorra antes do encaminhamento da criança para serviços adequados e para acesso ao processo de requisição de refúgio. Apenas nesse momento, já em um ambiente adequado dentro do país, a procedência da reivindicação de proteção internacional deve ser verificada (UNHCR, 2014).

Muitas vezes, a criança não possui a documentação necessária para comprovar sua idade e, portanto, receber a proteção que lhe cabe. Nesses casos, são aplicados exames como exame dental, de pulso ou raio X da clavícula para confirmar a idade (BHABHA, 2014). A avaliação deve ser feita com segurança, imparcialidade, levar em conta considerações de gênero e preservar a integridade física da criança (CRC, 2005). No entanto, a pretensão do exame como definitivo não é verdadeira. Bhabha (2009) aponta que a validade de tais testes é muito questionada por *experts* por eles estarem sujeitos a variações devido ao status socioeconômico e à etnia, podendo a margem de erro chegar a cinco anos. A ACNUR (2009) afirma que, considerando que “ser criança” não é um conceito rígido, o benefício da dúvida sempre deve ser no sentido de maior proteção. Essa determinação é consensual entre todos os instrumentos de direitos humanos que tratam da questão analisados (ACNUR, 2009; UNHCR, 1997; CRC, 2005; CIDH, 2014).

Assim como para migrantes no geral, o devido processo e suas garantias devem ser respeitados, e além disso, devido às condições especiais das crianças migrantes, especialmente as que migram desacompanhadas, é necessário que sejam implementadas medidas específicas que permitam que esses indivíduos possam acessar a justiça em condições de igualdade. A Corte identifica as garantias que devem reger todo o processo migratório que envolva crianças como as seguintes:

(i) o direito de ser notificado da existência de um procedimento e da decisão que se adote no âmbito do processo migratório; (ii) o direito a que os processos migratórios sejam conduzidos por um funcionário ou juiz especializado; (iii) o direito da criança a ser ouvida e a participar nas diferentes etapas processuais; (iv) o direito a ser assistido gratuitamente por um tradutor e/ou intérprete; (v) o acesso efetivo à comunicação e assistência consular; (vi) o direito a ser assistido por um representante legal e a comunicar-se livremente com este representante; (vii) o dever de designar um tutor no caso de criança desacompanhada ou separada; (viii) o direito a que a decisão adotada avalie o interesse superior da criança e seja devidamente fundamentada; (ix) o direito a recorrer da decisão perante um juiz ou tribunal superior com efeitos suspensivos; e (x) o prazo razoável de duração do processo (CIDH, 2014, p. 44).

É consensual nos instrumentos de direitos humanos disponíveis a necessidade de um guardião ou tutor que possa auxiliar a criança desacompanhada durante o processo, além de assistência jurídica gratuita (ACNUR, 2009; UNHCR, 1997; CRC, 2005; CIDH, 2014). Essas pessoas ficariam encarregadas de zelar pelos melhores interesses da criança e garantir que as garantias do devido processo sejam cumpridas. No caso de crianças desacompanhadas, que não possuem um membro da família que possa ser encarregado dessa função, alguém com

treinamento e experiência na área deverá ser apontado pelo Estado assim que a criança for identificada (UNHCR, 1997).

O tutor ou guardião deve estar presente em todas as entrevistas e deve ter acesso autorizado aos procedimentos migratórios e processos de tomada de decisões relativas ao status da criança. Não pode ser designado como tutor ou guardião alguém cujos interesses individuais possam ser conflitivos com os melhores interesses da criança, como, por exemplo, alguém cuja principal relação com o menor seja de empregador (CRC, 2005). Se a criança possuir parentes no país de destino, de preferência alguém da família será nomeado tutor ou guardião, e a ela deve ser permitido permanecer com eles no correr do processo, salvo se tal medida for contrária ao melhor interesse da criança (CRC, 2005).

Por fim, mas não menos importante, uma criança não pode ser privada de liberdade devido a sua situação migratória irregular (ACNUR, 2009; UNHCR, 1997; CRC, 2005; CIDH, 2014). Aqui, o conceito de privação liberdade é tomado em sentido amplo, independentemente de como é chamado o local de detenção. Assim, qualquer medida de alojamento adequada para crianças desacompanhadas deve permitir a saída do estabelecimento, ou seja, deve ser um “ambiente não privativo de liberdade” (CIDH, 2014, p. 66). De acordo com a opinião consultiva emitida pela Corte,

Como as infrações relacionadas com o ingresso ou permanência em um país não podem, sob nenhuma hipótese, ter consequências iguais ou similares àquelas que derivam do cometimento de um delito, e em atenção às diferentes finalidades processuais existentes entre os processos migratórios e os penais, a Corte considera que o princípio de ultima ratio da privação de liberdade de crianças não constitui um parâmetro operativo no âmbito submetido à consulta, isto é, aos procedimentos migratórios (CIDH, 2014, p. 55).

A Corte já havia determinado, em decisão anterior, que a privação de liberdade de migrantes irregulares no geral não poderia ser feita com fins punitivos, sendo utilizada somente “para assegurar o comparecimento da pessoa ao processo migratório ou para garantir a aplicação de uma ordem de deportação e unicamente durante o menor tempo possível” (CIDH, 2014, p. 55). No caso de uma criança desacompanhada, a privação de liberdade não é indispensável para fazer cumprir seu comparecimento nessas situações, sendo, dessa maneira, contrária aos princípios dos direitos humanos.

Apesar de existirem outras disposições que regulam o tratamento de crianças desacompanhadas abordadas nos documentos analisados, a análise foi limitada àquelas mais relevantes para a etapa do processo migratório a qual o presente trabalho possui seu foco, isto é, o procedimento de entrada e concessão status de refugiado para essas crianças. Todos os

demais direitos, garantias e procedimentos que compõem a proteção da criança depois que seu acesso ao país foi consolidado não foram, portanto, aqui expostos.

3 HISTÓRICO DO FLUXO MIGRATÓRIO DA AMÉRICA CENTRAL PARA OS ESTADOS UNIDOS, O FLUXO ATUAL DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS E SUAS CAUSAS

3.1 O histórico da imigração do Triângulo Norte para os Estados Unidos

A migração de um grande número de centro-americanos para os Estados Unidos é um fenômeno recente. De acordo com dados de 2009, 58% dos migrantes vindos de El Salvador, 70% dos migrantes da Guatemala e 74% dos migrantes de Honduras chegaram no país nos anos 1990 em diante. Além disso, grande parte dos migrantes desses três países possuem status irregular nos Estados Unidos, número que cresceu na última década – ainda de acordo com dados de 2009, 46% de el salvadorenhos, 60% de guatemalenses e 60% de hondurenhos são migrantes não autorizados. (ROSENBLUM; BRICK, 2011).

Para entender esse fenômeno e sua significância para a atual migração de crianças desacompanhadas, proponho-me a analisar o histórico de migração desses três países para os Estados Unidos, focando nas motivações e nos fatores facilitadores e dificultadores. Não entrarei aqui em detalhes a respeito da legislação estadunidense, apenas mencionando as mudanças mais relevantes para esse grupo específico (centro-americanos de El Salvador, Guatemala e Honduras) quando apropriado. Também conforme apropriado, será analisado o histórico de migração do corredor México-Estados Unidos, devido a similaridades e à influência como local de passagem para os migrantes de países centro-americanos.

A migração de pessoas da América Central e México para os Estados Unidos pode ser dividida em três grandes períodos: (1) políticas relaxadas e migração limitada até a Grande Depressão, quando maiores restrições foram impostas; (2) aumento da migração devido ao programa de trabalho temporário chamado *Bracero*, durante e depois da guerra; (3) e, a partir de 1965 e principalmente depois de 1990, diversificação dos fluxos de imigração e aumento substancial dos imigrantes ilegais (ROSENBLUM; BRICK, 2011).

As duas primeiras fases foram, na verdade, compostas na sua quase totalidade por mexicanos, enquanto a migração na América Central era principalmente intra-regional (ALBA; CASTILLO, 2012). Aqui, cabe destacar o programa *Bracero* de trabalhadores migrantes temporários. Com a Grande Depressão de 1929 e o aumento do desemprego, a imigração de mexicanos foi dificultada pelos Estados Unidos e diminuiu 75% entre 1928 e 1929 (ROSENBLUM; BRICK, 2011). Porém, nos anos 1940, devido à recuperação econômica e aos esforços de guerra, renovou-se a necessidade da imigração de trabalhadores

e foi criado, a partir de um acordo entre Estados Unidos e México, o programa *Bracero* para trabalhadores migrantes. Quando o programa foi eliminado em 1964, a migração já estava estruturalmente incorporada em ambas as sociedades mexicana e norte americana (ROSENBLUM; BRICK, 2011). Esses canais seguiram em curso e funcionaram, mais tarde, como facilitadores para a migração irregular, não apenas para mexicanos como para migrantes centro-americanos que buscariam entrar nos Estados Unidos via México.

No ano seguinte à eliminação do programa *Bracero*, foram feitas reformas na legislação migratória: o sistema anterior de quotas baseadas em etnias foi substituído para um sistema de quotas por país, e os vistos para trabalhadores foram limitados. Feita em um contexto regional de choques econômicos no México e conflitos civis na América Central, somado às demandas por trabalho estrangeiro barato de empregadores estadunidenses, essa limitação gerou grandes disparidades entre o número de migrantes e de vistos. A imigração irregular cresceu substancialmente e, em consequência das características particulares desse novo status, a migração passou de principalmente circular para sobretudo de longo prazo (ROSENBLUM; BRICK, 2011).

Milhares de refugiados e de migrantes econômicos compuseram o crescente fluxo de migração mista entre o Triângulo Norte e os Estados Unidos, com o México como corredor de passagem. O México, buscando uma aproximação econômica com os Estados Unidos, também passou a implementar medidas para combater o tráfego de migrantes irregulares pelo seu território, institucionalizando seus esforços, em 1993, com a criação do Instituto Nacional de Migração (INM) (ALBA; CASTILLO, 2012).

A partir daí, a questão da imigração “ilegal” ganhou nova importância dentro da política migratória estadunidense. Os gastos em controle da migração aumentaram em cinco vezes entre 1970 e 1985 (ROSENBLUM; BRICK, 2011), e a criminalização da migração ganhou força. Após o 11 de setembro de 2001, as políticas estadunidenses tornaram-se ainda mais restritivas (ALBA; CASTILLO, 2012), porém não foram eficientes em diminuir o número de imigrantes, apenas aumentando a porcentagem de pessoas com status irregular entre eles (ROSENBLUM; BRICK, 2011).

Mesmo após o fim das guerras civis na América Central, o número de imigrantes forçados vindos da região, especialmente do Triângulo Norte, seguiu aumentando. Essas pessoas, que podem ou não serem enquadradas no conceito tradicional de refugiados, fogem de pobreza extrema, exclusão social, falta de trabalho, violência intrafamiliar, abuso de poder, violência de gênero, entre outros (CIDEHUM, 2012). Além disso, principalmente na última década um novo fator tem sido um responsável por grande parte do deslocamento forçado: a

violência causada pelo crime organizado, que gera deslocados internos, regionais e extra-regionais (CIDEHUM, 2012).

As gangues, cartéis e *maras* da região possuem ligações entre si e formam uma estrutura organizada, funcional e muito forte, que atua em vários países, controlando o movimento de drogas, armas, contrabandistas e traficantes de pessoas (CIDEHUM, 2012). Essas ligações estão profundamente relacionadas com a dinâmica da migração da região. As *maras* surgiram na Califórnia, com membros principalmente compostos por jovens descendentes de imigrantes da América Central, que mais tarde, com o recrudescimento do controle nos Estados Unidos contra a imigração irregular e migrantes condenados por crimes, foram deportados (BRUNEAU; DAMMERT; SKINNER, 2011).

Em um contexto de instabilidade política e de uma economia enfraquecida, esses jovens encontraram terreno fértil para expandir as atividades das rivais *Mara Salvatrucha 13* (MS-13) e *Calle 18*. As *maras* tomaram o lugar das gangues de rua antes existentes e passaram a representar um novo tipo de gangue, mais organizado e envolvido em crimes mais graves. Além disso, as *maras* passaram a atuar em coordenação com cartéis mexicanos para garantir, principalmente, o transporte de drogas para serem comercializadas nos países do norte (BRUNEAU; DAMMERT; SKINNER, 2011).

As pessoas afetadas pelo crime organizado sofrem sérios riscos se retornarem às suas localidades de origem, porém muitas vezes não são reconhecidas como refugiadas, e acabam migrando de forma irregular. Com o status não regulamentado, acabam sofrendo novas situações de vulnerabilidade e infrações aos direitos humanos, além de frequentemente terem que mudar-se novamente, devido ao crescente domínio das gangues por toda a região (CIDEHUM, 2012).

Enquanto isso, a migração econômica segue em busca de melhores oportunidades de trabalho, sendo de suma importância para estes países onde parte significativa da renda de algumas localidades é composta por remessas. De acordo com dados de 2013, a porcentagem de remessas recebidas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) é de 16,4% em El Salvador, 10% na Guatemala e 16,9% em Honduras (WORLD BANK, 2014). Ao contrário do que acontecia no passado, no entanto, a migração para trabalho de forma regular é oferecida de forma quase exclusiva para migrantes altamente qualificados (CIDEHUM, 2012), impossibilitando a entrada regulamentada daqueles que mais necessitam, e ao mesmo tempo mantendo salários mais baixos e condições de trabalho inferiores para esses migrantes que não possuem proteção legal e formam, dessa maneira, a base de sustentação da economia estadunidense.

Apesar das fortes redes de contatos e canais de migração que existem entre a América Central e os Estados Unidos, além da importância desses trabalhadores para a economia estadunidense, os migrantes centro-americanos são marginalizados pela política migratória atual. As taxas de naturalização para migrantes da América Central são menores do que a média geral de todos aqueles nascidos no exterior, que é de 43%: segundo dados de 2008, 29% dos el salvadorenhos, 24% dos guatemalenses e 22% dos hondurenhos foram naturalizados (ROSENBLUM; BRICK, 2011).

3.2 Contexto político-econômico e dados sobre a violência em El Salvador, Honduras e Guatemala

Agora, buscarei contextualizar a situação dos países do Triângulo Norte e verificar as possíveis causas para a imigração forçada dos mesmos. Devido à escassez de registros oficiais sobre pessoas que sofreram deslocamento forçado devido à criminalidade na região, recorrerei a dados que possam apontar tendências sobre a questão: taxa de homicídios, indicadores socioeconômicos, e operação das gangues.

Na segunda metade do século XX, guerras civis assolaram dois países do Triângulo Norte. Entre 1960 e 1996, na Guatemala, e entre 1979 e 1992, em El Salvador, forças rebeldes de esquerda lutaram contra as ditaduras militares apoiados pelos Estados Unidos. Os persistentes conflitos assolaram ambos os países, e os deixaram, mesmo após os acordos de paz, em crítica situação de instabilidade política e econômica.

Enquanto isso, Honduras não passava pelos mesmos sangrentos conflitos civis que seus vizinhos, embora existissem confrontos menores entre o exército e grupos de esquerda. Durante os anos 1980, devido às guerras civis na região, Honduras tornou-se um grande receptor de refugiados e outros migrantes fugindo do caos nos países vizinhos. No entanto, o país sofreu danos significativos com a passagem do furacão *Fifi* em 1974, e novamente com o furacão *Mitch* em 1998. O furacão *Mitch* causou um rastro de destruição extremamente profundo, causando a morte de milhares de pessoas e arrasando a infraestrutura e a economia do país. Nesse cenário de desolação, e com a crescente violência e criminalidade no país, a população estrangeira de Honduras diminuiu drasticamente de 270.000 em 1990 para 24.000 em 2010 (ALBA; CASTILLO, 2012).

Assim, os três países do Triângulo Norte entram no século XXI em um contexto de pobreza e instabilidade. El Salvador, Guatemala e Honduras estão entre os países mais desiguais do mundo, com parte considerável de sua população abaixo da linha de pobreza e um desempenho econômico fraco (WORLD BANK, 2014).

Tabela 1 – Indicadores socioeconômicos de El Salvador, Guatemala e Honduras

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Produto Interno Bruto	\$24.26 bilhões (2013)	\$53.80 bilhões 2013	\$18.55 bilhões (2013)
População total	6.340 milhões (2013)	15.47 milhões (2013)	8.098 milhões (2013)
Rendimento Nacional Bruto <i>per capita</i> , método Atlas	\$3.720 (2013)	\$3.340 (2013)	\$2.180 (2013)
População abaixo da linha de pobreza nacional	34.5% (2012)	53.7% (2011)	64.5% (2013)
Desigualdade social, Índice de Gini	41.8 (2012)	52.4 (2011)	57.4 (2011)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Bank (2014).

De fato, mesmo com o final das ditaduras militares apoiadas pelos Estados Unidos nos países da América Central, permaneceu a enorme influência política e econômica. A liberalização econômica, estimulada pelos Estados Unidos e por organizações internacionais concordantes aos seus interesses, fez com que três fatores caracterizassem a economia dos países do Triângulo Norte nos últimos 25 anos: (1) orientação para produção baseada em exportações, sobretudo de bens e serviços de baixo valor agregado, visando o mercado estadunidense; (2) o aumento da importância das remessas de emigrantes; e (3) a “economia do crime” ligada ao tráfico de drogas – esta, facilitada pelos canais de transporte e comunicação estabelecidos pelo comércio legal e impulsionada pela política de guerra às drogas dos Estados Unidos, que desestabilizou cartéis no México e na Colômbia, aumentando a violência e transferindo parte dela para países vizinhos. O fato que a maior parte das exportações está atrelada aos preços das *commodities*, altamente suscetíveis a variações no mercado mundial, e que a produção agrícola seja voltada para a exportação faz com que esses

países dependam de importações para alimentos de subsistência torna-os ainda mais vulneráveis (CHANTAL, 2014).

O papel das políticas econômicas de liberalização e voltadas ao exterior possuem ligação forte com o aumento da violência, visto que esta está intrinsicamente ligada ao tráfico de drogas, que é facilitado pelas redes formadas pelo comércio exterior e pela facilidade de recrutamento por gangues gerada pela reestruturação econômica e as resultantes vulnerabilidades e falta de oportunidades para grande parte dos jovens (CHANTAL, 2014). Assim, a situação socioeconômica precária, somada à limitada capacidade estatal e às marcas deixadas pelas guerras civis, reflete-se nos índices de violência nesses países.

A área do Triângulo Norte é considerada uma das mais violentas do mundo, com taxas de homicídio endêmicas⁹ - entre 2004 e 2013, foram registrados 143.582 homicídios nos três países, o que corresponde a uma taxa de 41.9 homicídios por dia, sem considerar crimes não reportados e pessoas desaparecidas. Em 2012, a taxa de homicídios nesses países foi de 41.2 a cada 100.000 habitantes em El Salvador, 39.9 na Guatemala, e um assustador 90.4 em Honduras, sendo a média mundial de homicídios de 6.1 (ACAPS, 2014).

A violência também afeta diretamente crianças e jovens. Dados das Nações Unidas (apud ACAPS, 2014) apontam que a taxa de homicídio juvenil na América Latina é mais que o dobro que a média do continente africano, e 36 vezes a taxa de países desenvolvidos. Os homicídios afetam sobretudo homens entre 15 e 19 anos, enquanto a violência sexual atinge principalmente meninas da mesma idade (ACAPS, 2014).

O fim das guerras civis em El Salvador e na Guatemala não significou uma diminuição na violência. Pelo contrário, os níveis de violência atuais são superiores, o que indica que a distinção convencional entre conflitos armados tradicionais e Outras Situações de Violência (OSV)¹⁰ perde relevância no que diz respeito às consequências humanitárias. A região possui níveis de violência semelhantes ou mesmo superiores aos de zonas de conflitos armados tradicionais, sendo que Honduras ocupa o primeiro lugar do *ranking* mundial de homicídios. As estratégias de controle executadas pelas gangues inclusive são análogas às utilizadas em guerras, como execuções, tortura, recrutamento forçado de menores e extorsões (ACAPS, 2014).

⁹ Níveis endêmicos de homicídio são aqueles superiores a 10 homicídios a cada 100.000 habitantes, de acordo com a classificação da Organização Mundial da Saúde (ACAPS, 2014).

¹⁰ Outras Situações de Violência (OSV) são principalmente violência urbana e violência relacionada com o tráfico de drogas, incluindo “desordens civis, distúrbios, repressão estatal, violência pós-eleitoral, violência de gangues e manifestações” (ACAPS, 2014, p. 3).

As políticas de repressão ao tráfico de drogas foram não apenas ineficientes como tiveram efeitos reversos no referente aos níveis de violência na América Central. A localização geográfica da região, entre os grandes produtores e os grandes consumidores de drogas, faz dela rota de transporte do tráfico. A guerra contra as drogas no México, acirrada a partir de 2006, não impediu o tráfico, mas aumentou o papel das *maras* e gangues do Triângulo Norte em possibilitar o transporte de drogas e fortaleceu suas ligações com os cartéis mexicanos. As políticas de “*mano dura*” implementadas pelos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras também foram ineficientes, veementemente criticadas pela sua inconstitucionalidade e desrespeito aos direitos humanos, e acabaram tendo consequências adversas, como o aumento das extorsões pelas gangues para sustentar o grande número de detidos e mudanças de hábitos para que a identificação de seus membros fosse dificultada (BRUNEAU; DAMMERT; SKINNER, 2011).

A baixa capacidade estatal e a corrupção policial e judiciária implicam em grande impunidade, o que faz com que políticas de “*mano dura*”, apesar de ineficientes, contem com um forte apoio da população. Essas políticas possuem claramente um fim sobretudo eleitoral, visto que não buscam atacar as vulnerabilidades que permitem a reprodução do ciclo de criminalidade, mas sim aplicar um punitivismo exagerado que só faz aumentar a violência. Enquanto centenas de jovens foram detidos sem nenhuma acusação de crime cometido, apenas por portarem tatuagens ou exercerem comportamentos associados com o pertencimento a uma gangue, a ineficiência das instituições estatais só aumentou. Como evidência disso, apresento dois dados distintos: segundo a ACAPS (2014), para o período entre 2011 e 2013, o nível de impunidade dos homicídios na região foi estimado em 95%; e de acordo com Bruneau, Dammert e Skinner (2011), 2,7% dos casos criminais resultam em condenação.

Conforme já foi observado, nos anos 1990 as *maras* tomaram o lugar das gangues de rua antes existentes e passaram a representar um novo tipo de gangue, mais organizado e envolvido com atividades criminais mais sérias. As *maras* se mantêm financeiramente e controlam territórios por meio de extorsões, assassinatos, recrutamento forçado (especialmente de crianças), controle estratégico de território, estímulo ao medo na população, aumento no já historicamente alto nível de violência, e enfraquecimento das estruturas estatais (CIDEHUM, 2012). O principal fim desse controle territorial atualmente é o mesmo nos três países: o tráfico de drogas e pessoas do sul para o norte e o tráfico de armas na direção contrária (BRUNEAU; DAMMERT; SKINNER, 2011; CIDEHUM, 2012; ACAPS, 2014). As *maras* são fortemente caracterizadas pelo emprego de violência cruel e

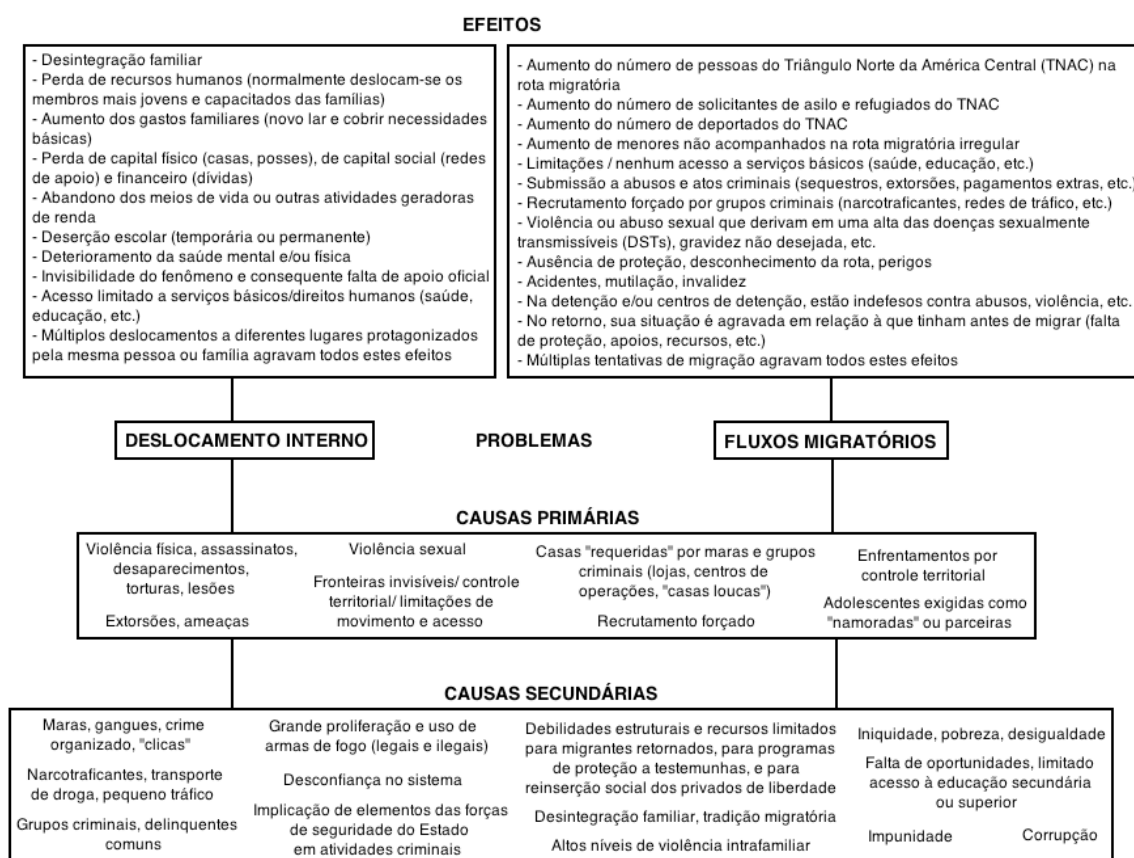
generalizada (BRUNEAU; DAMMERT; SKINNER, 2011) – os grupos mais vulneráveis às suas atividades são crianças desacompanhadas, mães solteiras e mulheres chefes de família com crianças pequenas (CIDEHUM, 2012; ACAPS, 2014), mas nenhum morador dos territórios dominados pelas *maras* está imune a ataques e extorsões.

Nesse contexto, a migração de um grande número de pessoas acontece por razões de fuga da violência criminal, afirmação sustentada pelo notável vínculo entre o aumento da violência nos últimos anos nos países do Triângulo Norte e o aumento das solicitações de refúgio feitas por pessoas desses países (ACAPS, 2014). Fugindo do medo e da violência, os migrantes buscam primeiramente deslocar-se no interior de seus países, o que muitas vezes é seguido de novos deslocamentos internos ou da migração internacional. Grande parte das pessoas que cruzam fronteiras nacionais o fazem de maneira irregular, sofrendo diversas violações de direitos humanos no trajeto e no destino, e frequentemente sendo deportados de volta à situação de vulnerabilidade original (ACAPS, 2014; CIDEHUM, 2012). No caso de Honduras, o padrão de deslocamento forçado não é muito diferente, no entanto, o país oferece pouquíssimas opções de deslocamento interno, devido à apropriação pelo crime organizado de partes consideráveis do território nacional (CIDEHUM, 2012).

As significativas perdas sofridas, não apenas materiais como de familiares e pessoas próximas, assim como o fato de viverem sob constante pressão e risco, traumatizam profundamente as pessoas que se veem forçadas a migrar, especialmente no caso de crianças em fase de desenvolvimento de suas capacidades mentais e físicas. O estudo feito pelo *Centre for the Human Rights of Migrants* (CIDEHUM, 2012) encontrou casos de pessoas de El Salvador que tiveram que se mudar cinco vezes em um mês.

Uma vez no lugar de destino, novas condições de vulnerabilidade surgem e agravam-se: perda da moradia e dos meios de vida, desarticulação comunitária e familiar, e riscos na busca por um lugar seguro são apenas algumas delas (ACAPS, 2014). A falta de reconhecimento pelos Estados e organizações da realidade do deslocamento forçado como consequência da criminalidade invisibiliza a situação dessas pessoas (CIDEHUM, 2012). O seguinte quadro, elaborado pela *Assessment Capacities Project* (ACAPS, 2014), sistematiza as causas e efeitos da migração forçada.

Quadro 1 – Deslocamento Forçado, Solicitantes de Asilo, Refugiados e Fluxos Migratórios (Irregulares e Deportados)



Fonte: ACAPS, 2014, tradução da autora.

É essencial observar que os efeitos atribuídos ao deslocamento interno também acontecem na migração regular ou irregular internacional, e são de importância ainda maior para a situação das crianças desacompanhadas, para as quais a mudança no modo de vida pode ter profundos impactos psicológicos e em seu desenvolvimento, que poderão acarretar em consequências que as acompanharão durante toda a vida adulta. A desintegração familiar, a deserção escolar e deterioramento da saúde mental e física, por exemplo, são fatores que afetam com maior força uma criança, que depende de melhores condições para seu desenvolvimento, do que um adulto.

Assim, pessoas fogem de suas comunidades para escapar de extorsões ou ameaças de morte, estas que aparecem como consequência da negação em pagar extorsão, ceder terras, entrar para uma gangue, ser "namorada" de um membro, ou do fato de pertencer a uma gangue distinta, entre outros. As crianças são diretamente afetadas: o recrutamento forçado, sobretudo para meninos, e a violência sexual, sobretudo contra meninas, acontecem com

peças cada vez mais jovens. Entrevistas realizadas com pessoas de El Salvador, Honduras e Guatemala que foram forçadas a migrar devido ao crime organizado apontaram que as principais causas que motivaram o deslocamento foram: extorsão, despejos, ameaças, assassinato de familiares, sequestro, alistamento forçado, trabalho forçado, e exploração sexual comercial (para mulheres) (CIDEHUM, 2012).

Outro fator que está interligado com as maras, pois ao aumentar a vulnerabilidade de jovens facilita o crescimento das gangues, é a violência doméstica. O abuso físico e psicológico dentro das famílias alimenta e é alimentado pela violência nas ruas. Para os três países do Triângulo Norte, a violência doméstica é um problema grave: apenas entre os casos registrados (cujos números geralmente são muito menores do que os verdadeiros), foram 3.088 casos de violência contra a mulher e 3.042 casos de violência intrafamiliar em Honduras (2012), 33.140 casos de violência intrafamiliar na Guatemala (2012) e 3.260 casos de violência intrafamiliar em El Salvador (2013) (ACAPS, 2014). Em um estudo realizado com crianças do Triângulo Norte que migraram desacompanhadas para os Estados Unidos, foi encontrado que 24% dos hondurenhos, 23% dos guatemalenses, e 20% dos el salvadorenhos sofreram abusos domésticos (UNHCR, 2014)

Pessoas que se veem forçadas a migrar e/ou a pedir refúgio geralmente o fazem na América do Norte ou Costa Rica principalmente devido a laços familiares, mas também por acreditarem não estar seguras em outros países da América Central devido à atuação transnacional das gangues que atuam no Triângulo Norte (CIDEHUM, 2012). Migrantes de El Salvador, Honduras, Guatemala e México foram responsáveis por 70% do aumento do número de adultos alegando medo de retornar aos seus países de origem ao chegarem na entrada dos Estados Unidos ou ao serem apreendidos na fronteira, que foi de 5.369 em 2009 para 36.174 em 2013 (UNHCR, 2014, p. 4).

3.3 Crianças centro-americanas imigrando desacompanhadas para os Estados Unidos: dados e relatos do período de 2011 a 2014

A seguir, apresentarei dados sobre o aumento drástico das migrações de crianças desacompanhadas e as características desse fluxo. O número de crianças do Triângulo Norte desacompanhadas e separadas apreendidas pela CBP dos Estados Unidos aumentou de 4.059 no ano fiscal de 2011 para 10.443 no ano fiscal de 2012, dobrando novamente para 21.537 em 2013 (UNCHR, 2014a).

Uma pesquisa realizada com crianças desacompanhadas da América Central em solo americano apontou dois padrões dominantes de causas de migração que poderiam levar à necessidade de proteção internacional: a violência pelo crime organizado e a violência dentro de casa. Mais da metade das 404 crianças entrevistadas possuíam razões para deixar seus países de origem que possibilitariam a requisição de refúgio. A esmagadora maioria das crianças possuíam duas ou mais causas para a migração. Mesmo entre aqueles que disseram que entre suas razões para a migração estava encontrar um familiar ou buscar melhores oportunidades (81%), mais da metade também manifestou ao menos uma motivação relacionada com proteção internacional (UNHCR, 2014a).

El Salvador possui o maior número de crianças que parecem necessitar de proteção internacional – 72% das 104 crianças entrevistadas. Um dos fatores motivadores da migração foi o abuso sofrido em casa para 20% das crianças entrevistadas. Além disso, 66% do total de crianças afirmaram estar fugindo da violência na sociedade, com a maior parte delas referindo-se especificamente à violência relacionada às gangues (UNHCR, 2014a). De acordo com a entrevista de uma menina de 14 anos que migrou desacompanhada, o maior problema de seu país são as gangues:

Existem problemas no meu país. O maior problema são as gangues. Eles entram na escola e tiram as garotas e as matam. Eles estavam matando elas em cidades vizinhas, como San Miguel. Às vezes garotas estão envolvidas em gangues e outras gangues as matam. Ou às vezes garotas estão namorando garotos que estão em gangues e membros das outras gangues as matam. Ou às vezes gangues odeiam a família de uma garota e a matam por isso. Eu costumava ver reportagens na TV todos os dias sobre garotas sendo enterradas em seus uniformes com suas mochilas e notebooks. Eu tinha que ir muito longe para ir à escola e eu tinha que caminhar sozinha. Não havia nenhum outro lugar que eu pudesse ir onde seria mais seguro. Eu morava em um vilarejo e era ainda pior nas cidades (UNHCR, 2014a, p. 32, tradução da autora¹¹).

Já para as entrevistas feitas com crianças da Guatemala, aquelas em necessidade de proteção internacional é menor: 38% das 100 crianças entrevistadas. As principais causas citadas pelos guatemalenses foram: privações (29%), abuso em casa (23%) e violência na

¹¹ Trecho original: “There are problems in my country. The biggest problem is the gangs. They go into the school and take girls out and kill them. They were killing them in nearby towns, like in San Miguel. Sometimes girls are involved in gangs and other gangs kill them. Or sometimes girls are dating boys who are in the gangs and members from other gangs kill them. Or sometimes gangs hate a girl’s family and they kill her because of that. I used to see reports on the TV every day about girls being buried in their uniforms with their backpacks and notebooks. I had to go very far to go to school and I had to walk by myself. There was nowhere else I could go where it would’ve been safer. I lived in a village and it was even worse in cities” (UNHCR, 2014a, p. 32).

sociedade (29%) (UNHCR, 2014a). Um menino guatemalense de 16 anos conta como escapou de extorsão e sequestro junto com seu primo:

Gangues de um bairro próximo queriam matar a mim e a outras pessoas. Eles queriam que eu desse dinheiro a eles, mas que dinheiro eu deveria dar? Eu não tinha nada. Eles me fizeram um monte de perguntas, como quem era meu pai, e quem era minha família. Eu disse a eles que meu pai estava morto. Eles me disseram para dizer tchau porque eu iria me juntar ao meu pai. Eles me perguntaram se eu sabia quem eles eram, se eu poderia identificá-los. Eu disse que não, porque eu sabia que se eu dissesse que sim eles me matariam. Eles mantiveram eu e meu primo presos por três horas, amarrados. Meu primo conseguiu desfazer o nó e ele me ajudou a desfazer o meu. Nós ouvimos tiros e corremos. Eles seguiram nos procurando, mas nós escapamos (UNHCR, 2014a, p. 10, tradução da autora¹²).

Em Honduras, esse número é de 57% das 98 crianças entrevistadas – 44% do total falaram de violência na sociedade, enquanto 24% falaram de abusos em casa e 21% falaram de privações (UNHCR, 2014a). Enquanto o recrutamento forçado afeta sobretudo crianças do sexo masculino, meninas muito jovens são ameaçadas, agredidas e violentadas sexualmente. Uma menina hondurenha de 12 anos explica seus motivos para deixar o país:

No vilarejo em que eu vivia existia uma tonelada de membros de gangue. Tudo que eles faziam eram coisas ruins, sequestrando pessoas. Minha mãe e minha avó estavam com medo de que algo acontecesse comigo. É por isso que a minha mãe me mandou para cá. Eles estupram meninas e as engravidam. A gangue engravidou cinco meninas, e havia outras meninas que desapareceram e suas famílias nunca mais souberam nada delas (UNHCR, 2014a, p. 36, tradução da autora¹³).

Para a maioria dessas crianças, migrar não era uma escolha, mas sim uma fuga necessária, uma tentativa de sobrevivência. Este trecho de uma entrevista com um menino hondurenho de 17 anos mostra como para muitas crianças migrar é a única opção: “Minha avó queria que eu partisse. Ela me disse: ‘Se você não participar, a gangue vai atirar em você.

¹² Trecho original: “Gangs in a nearby neighborhood wanted to kill me and some other people. They wanted me to give them money, but what money was I supposed to give them? I didn’t have any. They asked me a bunch of questions, like who was my father, and who was my family. I told them my father was dead. They told me to say goodbye because I was going to join my father. They asked me if I knew who they were, if I could identify them. I said no, because I knew if I said yes they would kill me. They held my cousin and me for three hours, tied up. My cousin was able to untie the rope and he helped me untie mine. We heard gunshots and we ran. They kept looking for us, but we escaped” (UNHCR, 2014a, p. 10).

¹³ Trecho original: “In the village where I lived there were a ton of gang members. All they did was bad things, kidnapping people. My mother and grandmother were afraid that something would happen to me. That’s why my mother sent me here. They rape girls and get them pregnant. The gang got five girls pregnant, and there were other girls who disappeared and their families never heard from them again” (UNHCR, 2014a, p. 36).

Se você participar, a gangue rival vai atirar em você – ou os policiais vão atirar em você. Mas se você partir, ninguém vai atirar em você” (UNHCR, 2014a, p. 10, tradução da autora¹⁴).

Outra pesquisa, esta realizada com crianças de El Salvador que migraram desacompanhadas para os Estados Unidos e sofreram deportações de volta ao seu país, trouxe resultados semelhantes. Elizabeth Kennedy (2014) verificou que crime, ameaças feitas por gangues e violência são os principais motivadores da emigração – 59% dos meninos e 61% das meninas entrevistados listaram ao menos um desses motivos. Ela também descobriu que, apesar de mais de 90% dessas crianças terem parentes nos Estados Unidos e um pouco mais de 50% terem um ou os dois pais lá, apenas 35% do total listaram a reunificação como motivo para a migração. De acordo com o estudo, o que acontece normalmente é que em primeiro lugar é tomada a decisão de migrar devido à violência e a ameaças, e então opta-se por fugir para um lugar onde as pessoas têm familiares (KENNEDY, 2014).

Prova disso é que outros países da região também receberam grandes fluxos de pessoas com necessidades de proteção – houve um aumento de 432% das solicitações de asilo feitas em Belize, Costa Rica, Nicarágua, Panamá e México (UNHCR, 2014). Além disso, conforme já observado nesse trabalho, geralmente a primeira opção é o deslocamento interno. Porém, por meio de entrevistas com policiais e depoimentos de crianças que se mudaram diversas vezes, Kennedy (2014) pode constatar que as gangues seguem perseguindo os jovens quando estes se deslocam internamente e que a única solução para sobrevivência, nesse caso, é mesmo deixar o país.

Um terceiro estudo a respeito das crianças que migram desacompanhadas foi feito pela organização não-governamental *Women’s Refugee Commission* (WRC). Em 2012, a WRC realizou grupos focais com 146 crianças desacompanhadas, além de entrevistas individuais com outras cinco crianças, todas sob custódia federal. Quando questionadas se elas fariam novamente a viagem aos Estados Unidos – que dura, na maior parte das vezes, de um a dois meses e envolve sérios riscos como ameaças de assassinato, sequestros e abusos – tendo conhecimento direto de seus riscos a maioria respondeu positivamente (WRC, 2012). Os abusos e dificuldades nos países do Triângulo Norte são consequência da ação das gangues, da violência policial e da falta de oportunidades, conforme ilustrado pelo depoimento do menino Carlos (nome fictício):

¹⁴ Trecho original: “My grandmother wanted me to leave. She told me: ‘If you don’t join, the gang will shoot you. If you do join, the rival gang will shoot you—or the cops will shoot you. But if you leave, no one will shoot you” (UNHCR, 2014a, p. 10).

Em El Salvador, existe um erro – é ser jovem. Você é perseguido por gangues, autoridades seguem e batem em crianças porque não confiam nelas; eles pensam que elas são membros de gangues. Não existem empregos para pessoas jovens porque empregadores também não confiam nas crianças... É melhor ser velho. (WRC, 2012, p. 7, tradução da autora¹⁵)

Além disso, e especialmente para as meninas, existem riscos relacionados à violência de gênero, sobretudo abusos sexuais. Depoimentos colhidos em uma dinâmica de grupo exclusivamente de meninas contam histórias de jovens, algumas com apenas nove anos de idade, que são estupradas coletivamente por membros de gangues e, quando grávidas, deixadas sem nenhum tipo de assistência ou reparação (WRC, 2012).

Dessa maneira, existem evidências de que grande parte das crianças que migram desacompanhadas da América Central para os Estados Unidos enquadram-se na definição de refugiadas, seja ela a clássica ou a estabelecida pela Declaração de Cartagena. Elas fazem parte de um grupo social específico, e possuem fundado temor de perseguição, da qual seus respectivos Estados não podem protegê-las. Sua vida, segurança e liberdade são ameaçadas pela violência generalizada existente em seus países, colocando em risco seu desenvolvimento e seus direitos mais básicos. Portanto, seus casos devem ser analisados com cuidado e, se cabíveis, devem obter o direito ao refúgio e a outros tipos de alívio de remoção e residência permanente.

¹⁵ Trecho original: “In El Salvador, there is a wrong – it’s being young. You’re stalked by gangs, authorities beat and follow kids because they don’t trust them; they think they’re gang members. There are no jobs for young people because employers don’t trust the kids either... It is better to be old.” (WRC, 2012, p. 7)

4 A RESPOSTA DOS ESTADOS UNIDOS

4.1 Legislação e políticas imigratórias e de refugiados dos Estados Unidos

A fim de verificar as possibilidades dentro da legislação imigratória estadunidense para as crianças que chegam desacompanhadas no país, bem como para analisar a compatibilidade desta com os princípios de direitos humanos expostos no primeiro capítulo, estudarei, neste capítulo, as leis e políticas imigratórias e de refugiados dos Estados Unidos relevantes para esses fins.

Desde a época colonial, a migração faz parte da história estadunidense. Nos séculos 1500 e 1600 imigrantes vindos de diversos países europeus estabeleceram-se em diferentes áreas do que viria a ser os Estados Unidos no futuro, em busca de liberdade política e religiosa e oportunidades econômicas. Nessa época, não havia uma regulação centralizada da imigração, e até 1790 não existia nem mesmo uma uniformidade entre as regras de cada estado definindo quem poderia tornar-se um cidadão estadunidense. Em 1875, a primeira lei federal que categorizava certos grupos de imigrantes como indesejáveis foi elaborada. Entre as pessoas barradas por essa lei, estavam criminosos, prostitutas e trabalhadores chineses. Em 1981, foi criada a primeira lei nacional compreensiva de imigração, que criou o escritório de imigração (EWING, 2012).

Gradualmente, a centralização da questão da imigração sob o poder do governo federal foi se fortalecendo, e a lista de pessoas excluídas foi aumentada por vieses racistas, religiosos e políticos. A Lei de Quotas de 1921 foi a primeira a impor limites numéricos para a imigração, definidos por país, beneficiando sobretudo certos países da Europa. Após algumas mudanças ao longo dos anos, finalmente em 1965 uma nova lei, aprovada um ano após a lei dos Direitos Civis, aboliu por completo o sistema de quotas definidas por país de origem, eliminando o uso de etnia, antepassados ou origem nacional como base (EWING, 2012).

Dessa maneira, a imigração para os Estados Unidos não foi centralizada ou numericamente restrita até um século depois que o país foi fundado, e políticas restritivas de imigração para latino americanos não existiam até a metade do século XX (EWING, 2012). Sendo um país formado por imigrantes e bastante aberto até o século passado, é importante lembrar que nos Estados Unidos todos – com exceção da dizimada população indígena – são descendentes de “imigrantes”, e o status de irregular não é uma característica inata, mas consequência das leis de imigração que variam constantemente ao longo do tempo.

Em 1968, os Estados Unidos ratificaram o Protocolo Relativo ao Estatuto dos

Refugiados de 1967, tornando-se também, por extensão, vinculado ao Protocolo Relativo ao Status de Refugiado de 1951. Em 1980, foi criada a Lei dos Refugiados, que incorporou as obrigações previstas pelos tratados internacionais na legislação interna e criou o programa de reassentamento - Programa de Admissão de Refugiados dos Estados Unidos (*US Refugee Admissions Program* - USRAP) - que recebe refugiados de outros países (KERWIN, 2011; EWING, 2012).

A definição de refugiados segundo a Lei de Imigração e Nacionalidade dos Estados Unidos (*Immigration and Nationality Act* - INA), que reúne todas as disposições sobre imigração da legislação do país, segue a aquela do Protocolo de 1967: o solicitante deve demonstrar que a razão principal ou uma das razões principais para a perseguição sofrida está baseada em raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política (USA, 2013). A definição é a mesma para qualquer idade, sem considerar particularidades da infância.

Nos anos 1980, advogados e organizações denunciaram o tratamento duro e desumano que as crianças sob custódia do Serviço de Imigração e Naturalização¹⁶ (*Immigration and Naturalization Service* - INS) recebiam (LEVINSON, 2011). Em um comunicado atual, o Centro Nacional de Legislação de Imigração (*National Immigration Law Center* - NILC) esclarece as obrigações do governo, conferidas por determinações judiciais daquela década, com as crianças que migram desacompanhadas. Existem duas determinações permanentes, de nível nacional, nas quais o NILC atuou como principal advogado, que dizem respeito a essa situação (NILC, 2014).

A primeira delas é a determinação permanente *Perez-Fuñez*, de 1984, que estabelece procedimentos que o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security* – DHS) deve seguir quando uma criança desacompanhada está sob sua responsabilidade para possível extradição. Eles são: (1) uma explicação por escrito de seus direitos, lida por um oficial no caso de a criança não for capaz de o fazer; (2) uma lista dos serviços legais gratuitos disponíveis na área; (3) acesso a telefones. Além disso, para todas as crianças desacompanhadas, com a exceção de nacionais do México ou do Canadá, que são apreendidas na fronteira, o INS (hoje DHS) deve garantir que a criança entre em contato com um

¹⁶ O INS passou por reformas após o 11 de setembro de 2001 e deixou de existir como uma agência única em 2003. Suas atividades foram divididas em três novas agências: Serviços de Imigração e Cidadania (*Citizenship and Immigration Services* - USCIS), Polícia de Imigração e Alfândega (*Immigration and Customs Enforcement* - ICE), e Fiscalização de Alfândega e Proteção de Fronteiras (*U.S. Customs and Border Protection* - CBP), todas sob o comando do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security* – DHS).

responsável (pais, parentes ou amigos adultos, ou serviços legais) (NILC, 2014).

A segunda é a determinação permanente *Orantes*, de 1988, que cobre crianças e adultos de El Salvador elegíveis para status de refugiado que estão ou serão detidos para remoção. A corte decidiu que, entre outras coisas, o INS (hoje DHS) deve: informá-los, por escrita e oralmente, de seus direitos; garantir a comunicação secreta com seus representantes legais; permitir a visita de representantes legais ao longo do dia; permitir a retenção, por parte dos detidos, de cópias de material escrito com informações legais; disponibilizar materiais sobre legislação imigratória em inglês e espanhol; fornecer acesso adequado a telefones; não coagir ou tentar persuadir de forma alguma os detidos em sua decisão de aceitar ou não retorno voluntário. Apesar de exclusiva para el salvadorenhos, considerando que o atual fluxo de crianças desacompanhadas é composto de milhares de crianças dessa nacionalidade, e que estas são detidas junto com as demais crianças, em termos práticos essa determinação pode trazer benefícios também para as demais nacionalidades (NILC, 2014).

Em 1993, o caso da Suprema Corte *Flores vs. Reno* questionou as condições e mesmo a própria prática em si da detenção de crianças por razões de imigração. No entanto, a corte decidiu favoravelmente ao INS. Mesmo com esse resultado, em 1997 foi formulado o Acordo Flores, que estabeleceu que as crianças não deveriam ser confinadas institucionalmente e que deveriam ser liberadas da detenção o mais rápido possível. Além disso, novos padrões de cuidados e tratamentos foram estabelecidos para as crianças que ficavam sob custódia do INS, embora considerável parte dessas determinações não tenha sido aplicada na prática (LEVINSON, 2011).

As medidas securitárias mais severas implementadas após o 11 de setembro dificultaram o acesso de pessoas que necessitam de proteção ao refúgio nos Estados Unidos. A entrada no país, requisito para o começo do processo de refúgio, é cada vez mais difícil, especialmente para refugiados que muitas vezes não possuem documentos apropriados e precisam viajar de maneira irregular. Entre as medidas que dificultam a imigração, tanto regular como irregular, estão: processos de retirada de visto dificultados, com exigência de comparecimento consular para a maior parte dos requerentes; expansão do sistema de informação sobre visitantes e imigrantes, que coleta suas fotografias e digitais e verifica essas pessoas em bancos de dados criminais e terroristas; investimentos em aumento da estrutura e segurança da fronteira; ampliação dos motivos de inadmissibilidade relacionados a terrorismo; acordos com outros países para o compartilhamento de informações de inteligência e da polícia (KERWIN, 2011).

Para aqueles que conseguem completar a viagem, também os critérios para a

concessão do status de refugiado têm se tornado mais rígidos nas últimas duas décadas, como, por exemplo, no que diz respeito ao prazo para a solicitação de refúgio. A Lei de Responsabilidade do Imigrante e Reforma da Imigração Ilegal de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act – IIRIRA*) estabeleceu que solicitantes de asilo devem entrar com seu pedido dentro de um ano após sua entrada no país, com algumas exceções (KERWIN, 2011).

Schrag et al (2010), autores de um estudo sobre o tema, relataram que oficiais do DHS afirmaram terem sido advertidos a aplicar mais severamente o prazo de um ano após o 11 de setembro. De fato, foi confirmado pelo estudo que as rejeições baseadas nesse prazo aumentaram após 2001 quando comparado com o período anterior de análise. As análises foram realizadas em todos os pedidos de asilo feitos entre outubro de 1996 e junho de 2009 e mostraram que 31% dos casos não cumpriam o prazo de um ano. Este número, já alto, é ainda maior na realidade, pois não foi possível calcular o número de pessoas que foram dissuadidas de entrar com um pedido de asilo por já terem perdido o prazo (SCHRAG et al, 2010). Assim, indivíduos com potenciais necessidades de proteção internacional podem ser rejeitados pela perda de um prazo, o que pode decorrer da própria condição de vulnerabilidade dessas pessoas.

De acordo com Rosenblum (2011), o clima político no início do milênio nos Estados Unidos indicava que uma grande reforma da imigração estava por vir. A administração Clinton e o Congresso haviam passado quatro leis entre 1997 e 2000 aliviando certos grupos de algumas das mais restritivas provisões da IRIRA e permitindo a regularização de status para alguns imigrantes irregulares. Eleito em 2000, George Bush, ex-governador de um estado sulista e ligado ao ramo empresarial, defendia um novo e largo programa de trabalho temporário, considerava a população hispânica como importantes eleitores indecisos e encontrou-se cinco vezes nos primeiros nove meses de 2001 com o recém eleito presidente do México, Vicente Fox, para conversar sobre, entre outros temas, a migração (ROSENBLUM, 2011).

No entanto, após o 11 de setembro o clima mudou. O combate ao terrorismo foi relacionado ao controle da imigração pela opinião pública e pelas novas políticas implementadas – diversas medidas antiterroristas afetaram diretamente a imigração. No legislativo, já em outubro de 2001 foi passado o *USA Patriot Act*, que, entre medidas securitárias, determinava que a Agência Federal de Investigação (*Federal Bureau of Investigation - FBI*) fornecesse registros criminais para o então INS e para oficiais do Departamento de Estado durante o processo de concessão de vistos (ROSENBLUM, 2011).

No ano seguinte, o Congresso aprovou o Ato sobre Reforma do Visto de Entrada e Segurança Reforçada Nas Fronteiras (*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act - EBSVERA*), que incluía mais compartilhamento de dados, maior segurança relativa a documentos e implementação rápida de sistemas de monitoramento de entrada-saída e de estudantes estrangeiros. Além disso, novos fundos foram direcionados para a fiscalização das fronteiras (ROSENBLUM, 2011).

Contudo, enquanto novas medidas estavam sendo implementadas no sentido de maior vigilância nas fronteiras e monitoramento de estrangeiros, não houve novas legislações no sentido da facilitação da regularização de imigrantes. Após esse período inicial, as atenções voltaram-se novamente para uma “Reforma Compreensiva da Imigração” (*Comprehensive Immigration Reform - CIR*)¹⁷, e o Congresso considerou duas leis desse tipo mas não chegou a aprová-las. Diversas alianças bipartidárias referentes à questão, estabelecidas ao longo dos anos, acabaram desfeitas. Mesmo com a maioria Democrata em ambas as câmaras do Congresso e com a eleição de Obama em 2008, que prometeu em sua campanha impulsionar a reforma da imigração durante seu primeiro ano no governo, não foi possível realizar avanços significativos (ROSENBLUM, 2011).

Rosenblum (2011) identifica três principais motivos de longo prazo para a assimetria da atividade legislatória no Congresso, bastante ativa no referente ao controle da migração, mas praticamente nula no que diz respeito à regularização e a reformas no sistema de vistos. Em primeiro lugar, o problema atual é um reflexo de quatro décadas de irregularidade tacitamente aceita, refletidas na ausência de punição de empregadores, o que gerou uma massa de imigrantes irregulares. Essa massa visível faz com que as políticas de controle tenham um efeito concreto e direto, enquanto outras políticas envolvem a análise de sistemas sociais e econômicos complexos, com menor impacto na opinião pública. Assim, desde os anos 1970 associou-se imigrantes irregulares com criminalidade e ameaças à segurança, sendo facilmente justificável para políticos de diversas linhas apoiarem políticas de controle, enquanto é difícil para qualquer político defender uma posição contrária. Ao mesmo tempo, os políticos não sofrem pressão similar para aprovar leis do tipo CIR (ROSENBLUM, 2011).

Além disso, uma segunda razão é que as leis de controle geralmente aumentam recursos para a efetivação de proibições que já existem, sendo mais fácil a defesa de legislações já existentes do que a aprovação de novas. Uma terceira razão é relacionada aos custos e benefícios da imigração. Diversos grupos se beneficiam e pressionam por um

¹⁷ As leis CIR são aquelas que tratam da imigração de forma compreensiva, combinando controle, legalização e sistema de vistos (ROSENBLUM, 2011).

aumento do controle da imigração – por exemplo, empresas privadas de detenção, construção e vigilância, o CBP, o ICE, e outras agências locais com parcerias com o ICE. Enquanto isso, as despesas do controle caem sobretudo sobre o governo federal, diluindo os custos financeiros, enquanto os demais custos caem sobre imigrantes e suas famílias e comunidades, que possuem pouco poder político. Apesar de os latinos terem recentemente superado os negros como o maior grupo minoritário do país, eles possuem menor renda e níveis educacionais e de participação política mais baixos do que outros grupos (ROSENBLUM, 2011).

Por fim, ainda existem motivos de curto prazo que influenciaram na passagem ou não de leis, como a proximidade das eleições. Um fator significativo para as considerações de curto prazo é a natureza das CIR. Enquanto as CIR ampliam a coalizão a favor da reforma, e uma legislação abrangente seria a maneira mais eficiente de confrontar os diversos problemas do sistema atual, também é importante considerar que leis compreensivas são mais difíceis de serem aceitas dentro do sistema político estadunidense e que uma coalizão muito grande dá margem para uma estratégia de “dividir e conquistar” pelos opositores da legislação (ROSENBLUM, 2011).

O grupo de apoio das CIRs é heterogêneo e muitas vezes internamente conflitante, composto de: grupos de negócios que desejam vistos para trabalhadores e se opõem ao endurecimento da fiscalização dos locais de trabalho; uniões de trabalhadores que se preocupam principalmente com a legalização, apoiam fiscalização forte dos locais de trabalho e na maior parte das vezes opõem-se a vistos para trabalhadores; e grupos religiosos, de liberdades civis e direitos dos imigrantes cuja preocupação principal é a legalização e a reforma referente aos vistos baseados em laços familiares. Por outro lado, o grupo de opositores geralmente são heterogêneos em suas posições a favor de um maior controle e contra novos vistos e legalizações para imigrantes irregulares. No final, a estratégia de “dividir e conquistar” é efetiva, como pode-se observar pela eventual dissolução das alianças relativas a elaboração da CIR nos últimos anos (ROSENBLUM, 2011).

Mas se no campo Legislativo a repressão ganhou força, pois as propostas de leis que instituiriam reformas compreensivas que permitissem uma maior regularização dos imigrantes não foram bem-sucedidas, alguns avanços foram obtidos por meio de reformas administrativas internas. A criação do DHS em 2002, que implicou na já mencionada substituição do INS por novas agências sob o comando do novo Departamento, foi a principal mudança organizacional implementada (ROSENBLUM, 2011).

Em 2003, o INS deixou de existir e foi substituído pelo DHS no controle da

imigração, como parte de uma série de reformas internas pós 11 de setembro. O departamento de justiça, grupos de direitos humanos e outras organizações passaram a investigar e denunciar de forma mais difundida as condições das crianças desacompanhadas detidas por razões de imigração. Somados a isso, o fortalecimento internacional dos direitos humanos das crianças e o aumento do número de crianças desacompanhadas entrando os Estados Unidos pressionaram por mudanças no sistema. O INS mantinha as crianças detidas até que seus casos fossem resolvidos. Com as modificações colocadas em prática pelo DHS, no entanto, a detenção passou a ter um limite máximo de 72 horas e as acomodações e cuidados para as crianças após esse período passaram para a responsabilidade do Escritório de Reassentamento de Refugiados (*Office of Refugee Resettlement - ORR*) (LEVINSON, 2011).

Atualmente, a apreensão de crianças desacompanhadas é feita ou pela Polícia de Imigração e Alfândega (*Immigration and Customs Enforcement - ICE*), na fronteira, ou pelo CBP, no interior do país – ambas sob controle do DHS. Quando apreendida, primeiramente é estabelecido se uma criança está desacompanhada ou não. Se sim, pelo período de no máximo 72 horas no qual a criança é mantida sob detenção do DHS a sua nacionalidade é checada e testes para determinação da idade são feitos, bem como uma verificação de antecedentes (LEVINSON, 2011).

Após receber uma explicação de seus direitos e uma lista de serviços legais gratuitos, a criança deve decidir se retirará ou não sua solicitação de admissão – muitas o fazem devido à dificuldade do processo, e são retornadas aos seus países de origem. Se a criança deseja continuar com seu processo ou fazer um pedido de asilo, ela é encaminhada para o ORR (LEVINSON, 2011).

Quando uma pessoa não é enquadrada na definição clássica de refugiado, mas ainda assim possui necessidade de proteção internacional, a legislação dos Estados Unidos oferece outros meios de permanência, com destaque para vistos do tipo “T” ou “U”, a concessão de status temporário de proteção ou o exercício de discricionariedade administrativa. Especificamente no caso de crianças, existe uma quarta opção: a solicitação de Status de Imigrante Juvenil Especial (*Special Immigrant Juvenile Status - SIJS*).

Os **vistos do tipo “T”** são oferecidos para vítimas de severo tráfico de pessoas que cumprem “qualquer pedido razoável” no sentido de cooperar com a investigação – salvo menores de 18 anos ou pessoas que não podem cooperar devido a trauma físico ou psicológico. O programa oferece status legal temporário e a possibilidade de status permanente após alguns anos (USCIS, 2011; CGRS; KIND, 2014). Porém, essa opção é menos utilizada por menores desacompanhados, devido à dificuldade de provar o tráfico e ao

medo que as vítimas desse crime sentem em denunciá-lo (LEVINSON, 2011). O **visto do tipo “U”** é similar no sentido de que é oferecido para vítimas de certos tipos de crimes¹⁸ que sofreram danos físicos ou mentais substanciais e que cooperam com a investigação sobre a atividade criminal em questão. Porém, diferente do visto do tipo “T”, este visto não isenta crianças da cooperação na investigação, permitindo apenas que um pai, guardião ou “amigo próximo” forneça a informação em nome de crianças menores de 16 anos. Pelos mesmos motivos relacionados ao visto “T”, essa opção é pouco utilizada (USCIS, 2011; CGRS; KIND, 2014).

A concessão de **status temporário de proteção** é dado pelo Procurador Geral para cidadãos de um país afetado por conflito armado, desastres naturais, ou outras circunstâncias extraordinárias. Esse status, por ser concedido no caso de uma ocorrência temporária, é determinado em períodos fixos de seis a 18 meses – embora extensões possam ser dadas, e o têm sido com frequência desde o início do programa (USA, 2013).

Pessoas que não se enquadram na definição legal de refugiados nem em grupos habilitados a solicitar status temporário de proteção, mas que correriam risco de violência, perseguição ou privações extremas se retornassem aos seus países de origem podem ser poupadas do processo de extradição por meio da **discricionariedade administrativa**. Um exemplo disso foi o memorando emitido em 2000 pelo antigo INS, que instruiu oficiais a exercer sua discricionariedade em todas as etapas de seu trabalho, desde a investigação até a acusação e processo, afirmando que os oficiais poderiam não processar um caso de imigração suficiente do ponto de vista legal se acreditassem que os interesses servidos por tal processo não fossem significativos (KERWIN, 2011).

O deferimento da extradição forçada (*Deferred enforced departure* - DED) é uma forma de discricionariedade administrativa para evitar que certos grupos de pessoas sejam removidos, geralmente devido a mudanças circunstanciais – por exemplo, após a repressão de Tiananmen Square, em 1989, o Presidente George Bush concedeu o DED para os estudantes chineses no país. Além disso, o DED pode ser dado individualmente a pessoas que são demasiadamente jovens ou idosas, que sofrem de deficiências sérias, que têm laços familiares próximos nos Estados Unidos ou que cometeram pequenas infrações que impedem a obtenção de status de residência permanente (KERWIN, 2011).

¹⁸ Os crimes contemplados pelo visto do tipo “U” incluem: estupro, tortura, tráfico, incesto, violência doméstica, assédio sexual, contato sexual abusivo, prostituição, exploração sexual, perseguição, “mutilação genital feminina” sendo mantida refém, escravidão por dívida, servidão involuntária, comércio de escravos, sequestro, rapto, retenção criminosa ilegal, cárcere privado, chantagem, extorsão, homicídio culposo, assassinato, manipulação de testemunhas, obstrução da justiça, perjúrio, e fraude em contrato de trabalho estrangeiro (CGRS; KIND, 2014).

No entanto, o uso da discricionariedade administrativa, apesar de considerado aqui por ser uma alternativa para as crianças desacompanhadas com necessidades de proteção que não conseguiram status regular por outras vias, não implica em regularização da situação dessas pessoas, apenas a interrupção de seu processo de extradição. Portanto, apesar de ser um “meio de permanência” e uma última opção preferível à remoção, o uso da discricionariedade administrativa não pode ser considerado de fato uma alternativa de longo prazo à concessão regular de proteção, pois as pessoas permanecem com status irregular e suscetíveis à reabertura do processo a qualquer momento.

Uma quarta alternativa ao refúgio de buscar proteção nos Estados Unidos, esta exclusiva de crianças, é o **Status de Imigrante Juvenil Especial**. O SIJS é oferecido para crianças que foram abandonadas, negligenciadas ou que sofreram abuso, ou para crianças para as quais o retorno ao país de origem não representa seus melhores interesses. Esse programa oferece a possibilidade de trabalhar, em idade legal, e de viver permanentemente nos países (USCIS, 2014; CGRS; KIND, 2014).

Existente desde 1990, até 2008 o programa estava disponível apenas para crianças cuja reunificação com ambos os pais não era uma opção viável. No entanto, o Lei William Wilberforce de Proteção das Vítimas de Tráfico e Violência (*William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act – TVPRA*) expandiu o critério de elegibilidade para incluir crianças que não podem ser reunificadas com um ou ambos os pais. Dessa maneira, crianças que ainda podem viver com um dos pais passaram a ser elegíveis ao programa (USCIS, 2014; CGRS; KIND, 2014).

Para que obtenha proteção ou status regular no país, no momento em que um imigrante irregular entra no país e é identificado deve navegar pelo complicado sistema migratório estadunidense. No referente ao cumprimento do devido processo, especialmente com respeito a crianças desacompanhadas, o principal problema da legislação estadunidense de imigração é o relativo à representação legal. A INA define que, apesar de os não-nacionais em processo de extradição possuírem o “direito” à representação legal, esta não poderá se dar às custas do governo (US, 2013). O que ocorre na prática é a efetiva falta de representação para essas pessoas, o que influencia no resultado e pode ser especialmente danoso para solicitantes de refúgio, devido aos sérios riscos a que poderão estar essas pessoas se retornadas para seus países de origem sem o devido processo legal (KERWIN, 2011).

A Associação Americana de Advogados declarou em um documento que, para garantir a justiça e o devido processo nos casos de imigração, é necessário que um representante legal seja designado para crianças desacompanhadas, pessoas com transtornos

mentais e deficientes (ABA, 2010). No entanto, mesmo esses grupos frequentemente encontram-se sem representação legal, especialmente em situações como a do atual aumento drástico das imigrações de crianças desacompanhadas, visto que o número de advogados atuando *pro bono* muitas vezes é insuficiente para a forte demanda.

Em 2008, como já foi mencionado, o TVPRA trouxe importantes avanços para os direitos das crianças desacompanhadas nos Estados Unidos. A principal contribuição do TVPRA é a determinação de que todas as crianças desacompanhadas que cheguem nos Estados Unidos passem por um processo ativo de triagem que verifique se elas se encontram em situações de risco. Dessa maneira, crianças desacompanhadas não podem sofrer remoção imediata – com a exceção de crianças nacionais de países contíguos, isto é, México e Canadá, para os quais outros acordos existentes permitem que as crianças sejam devolvidas imediatamente aos seus países de origem. Além disso, o TPVRA exige que o ORR forneça representação legal na maior extensão possível. Embora a representação não seja de fato garantida, tal disposição representou um avanço na questão, facilitando a representação *pro bono* dentro de uma parceria público-privada (USA, 2008; LEVINSON, 2011; CGRS; KIND, 2014).

Para a determinação da idade, com o objetivo de diminuir os erros e falhas do processo antes feito principalmente por meio de exames de raio X, o TPVRA fixou que diversas formas devem ser consideradas, como entrevistas, documentação, análises dentais, análises de esqueleto, e avaliação psicológica. Isso é extremamente significativo porque muitas das crianças que migram sozinhas para os Estados Unidos não possuem acesso aos seus registros de nascimento ou outros documentos oficiais, o que pode significar um problema para o fornecimento de proteção adequada e de todos os cuidados e processos especiais aos quais as crianças têm direitos (USA, 2008; LEVINSON, 2011; CGRS; KIND, 2014).

Além disso, o TPVRA abre uma exceção permitindo que crianças entrem com pedidos de asilo mesmo após o prazo de um ano, medida de grande relevância para crianças que sofreram traumas e uma viagem perigosa até seu destino final e que não conseguem cumprir com o prazo devido à sua própria condição de vulnerabilidade. Por determinação do TPVRA as crianças, que anteriormente eram retornadas ao último país de trânsito seguro, agora podem permanecer nos Estados Unidos enquanto corre seu processo de asilo (USA, 2008; LEVINSON, 2011; CGRS; KIND, 2014).

O TVPRA requer que os Estados Unidos elaborem regulações de asilo que tratem de questões procedimentais e substantivas relativas ao manejo de casos de crianças desacompanhadas, regulações essas que seriam mandatórias para todos os níveis – de oficiais

de asilo a juízes federais. No entanto, essas regulações ainda não foram elaboradas e/ou aprovadas pelo Legislativo (CGRS; KIND, 2014).

No mesmo ano em que o TPVRA tornou-se lei, um significativo retrocesso para a proteção das crianças com potenciais pedidos de refúgio aconteceu. A Junta de Apelação de Imigração (*Board of Immigration Appeals* - BIA) definia, até 2008, grupo social – no qual se enquadra grande parte das crianças desacompanhadas que solicitam refúgio – como aquele cujos membros compartilhavam uma característica comum e imutável, que eles não possam mudar ou cuja mudança acarretaria uma violação de suas identidades ou consciências. Contudo, essa definição foi limitada para conter apenas grupos cujas características comuns e imutáveis possuíssem também visibilidade social. De acordo com Kerwin (2011), esse aperto na definição é problemático porque membros de um grupo social que sofre perseguição normalmente buscam discrição.

O pertencimento a um grupo social, o motivo para perseguição alegado na maior parte dos pedidos de asilo feitos por crianças, é um dos mais controversos fundamentos para asilo. Sob a abordagem que leva em conta uma característica imutável, a maior parte das crianças conseguiu ter sua alegação de pertencimento a um grupo social reconhecida, seja baseada apenas na condição de criança ou em subgrupos, unindo infância e outra característica. No entanto, o uso da abordagem que exige que o grupo, além da característica imutável, deve ter visibilidade social e particularidade acarreta em constante negação de pedidos de asilo (CGRS; KIND, 2014).

As maiores exigências para a definição de grupo social, especialmente referente a crianças e devido à necessidade de provas, acaba resultando na falta de proteção para pessoas que a necessitam. Além disso, na maior parte dos casos é possível alegar visibilidade e particularidade na condição de criança, ou na condição de criança somada com outra característica, o que faz com que essa maior exigência se reflita, na prática, não em uma melhora da identificação de refugiados mas sim uma dificuldade meramente processual (CGRS; KIND, 2014).

Além das diretrizes preparadas pelo ACNUR, analisadas no primeiro capítulo, o INS também elaborou orientações para o tratamento de crianças em 1998. De acordo com estas, um pedido de análise no qual o único ou o principal requerente é uma criança deve ser analisado sob um quadro analítico sensível à infância, o que implica em: levar em conta a idade, maturidade e nível de desenvolvimento; reconhecer que a criança é um sujeito ativo de direitos; estar ciente das vulnerabilidades particulares às crianças; aplicar requisitos menos rígidos em relação aos elementos da definição de refugiado; e conceder às crianças o

benefício da dúvida (INS, 1998).

As diretrizes do governo estadunidense são vinculatórias para os Oficiais de Asilo, mas não são sempre seguidas nem são vinculatórias a juízes de imigração (*Immigration Judges - IJ*), membros da BIA ou juízes federais. Essa não-obrigatoriedade se reflete nas decisões: das 86 decisões da BIA, IJ e juízes federais analisadas por um estudo realizado pelo *Center for Gender & Refugee Studies* em conjunto com o *Kids in Need of Defense* apenas sete citavam as diretrizes do ACNUR ou do INS (CGRS; KIND, 2014).

Quanto à BIA, as poucas decisões publicadas relativas a pedidos de asilo feitos por crianças não estabelecem padrões sensíveis às crianças. Já a jurisprudência das Cortes Federais trouxe alguns avanços, visto que alguns circuitos reconheceram uma abordagem sensível às crianças. No entanto, além de essas decisões não serem suficientes para garantir a aplicação consistente do enfoque sensível às crianças em todos os níveis, mesmo as cortes que reconhecem tal abordagem a aplicam de forma seletiva (CGRS; KIND, 2014).

Essa falta de diretrizes vinculatórias leva a uma inconsistência na decisão dos casos. Em desacordo ao princípio de igual aplicação da lei, casos similares acabam tendo resultados distintos, ocasionando proteção para uma criança mas não para outra em situação semelhante. As crianças ficam dependentes da sorte, ou do azar, de terem seus casos avaliados por oficiais ou juízes que exercem um julgamento sensível à criança ou não (CGRS; KIND, 2014).

No que cabe à criança provar a razoabilidade de seu medo de perseguição, as diretrizes de ambos o ACNUR e INS afirmam que isso pode ser difícil para uma criança e consideram que deve ser levado em conta a sua perspectiva, o medo expresso por familiares e evidência objetiva. Além disso, o benefício da dúvida deve ser aplicado ao verificar a evidência, ou seja, sempre que esta for ambígua ou insuficiente deve-se considerar a hipótese que acarreta maior proteção para a criança (CGRS; KIND, 2014).

A relação causal entre a perseguição e uma ou mais das razões protegidas pela definição de refugiados é uma das partes mais difíceis de provar em um caso de refúgio. As diretrizes determinam, portanto, considerando que tal prova é ainda mais difícil para uma criança fornecer, que a evidência objetiva ou circunstancial do contexto social pode ser suficiente. Sem a contextualização sobre as normas da sociedade e a capacidade de proteção do Estado nos países de origem, os IJs e a BIA podem cometer erros achando que determinada perseguição foi motivada por razões pessoais, criminais ou econômicas, e não pelos motivos protegidos pelo refúgio (CGRS; KIND, 2014).

Assim, o ônus da prova deve ser considerado de maneira mais relaxada para uma criança, que não deve precisar fornecer a mesma quantidade de provas que um adulto –

evidência das condições do país, por exemplo, podem ser suficientes. Da mesma maneira, ao analisar a credibilidade de uma criança é necessário levar em consideração sua idade, desenvolvimento e o trauma que ela sofreu (CGRS; KIND, 2014). Crianças estão mais propensas, especialmente quando entrevistadas da mesma maneira que um adulto, a terem inconsistências, omissões e falta de clareza de detalhes em seus depoimentos, especialmente se estes implicam em trazer à tona situações de abuso e violência. Por isso, a entrevista deve ser feita preferencialmente por profissionais aptos a lidarem com crianças e esses fatores devem ser levados em consideração. No entanto, o fato de as diretrizes não serem vinculatórias para todos os níveis de análise do pedido de asilo leva a situações nas quais essas considerações especiais não são levadas em conta.

4.2 Respostas ao aumento drástico da imigração de crianças desacompanhadas: a estagnação do legislativo e as ações do executivo

As tentativas de aprovação de leis de imigração amplas do tipo CIR, conforme já observado no subcapítulo anterior, falharam na última década. Em 2013, uma nova tentativa de implementação de uma CIR se deu no Senado, cuja maioria era Democrata na época. A Lei de Segurança de Fronteiras, Oportunidade Econômica e Modernização da Imigração (*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*), ou S. 744, foi elaborada por um grupo bipartidário no Senado.

A S. 744 prevê novas proteções do devido processo para imigrantes, incluindo acesso à representação legal para certos grupos vulneráveis; racionalização do programa de refúgio; mudanças para os vistos baseados em família e emprego; novos vistos de trabalho temporário; e status legal para 11 milhões de imigrantes irregulares (via status provisório de imigrante registrado). A lei exige que parte das medidas de controle sejam colocadas em prática antes que o processo de legalização seja completo (IPC, 2013).

Após diversos debates e modificações, a S. 744 apresenta provisões amplas que contemplam as principais reivindicações dos dois partidos – embora siga sendo criticada por Republicanos radicalmente contrários a qualquer tipo de programa de legalização. Além disso, segundo o Escritório de Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office - CBO*) e o Comitê Misto de Tributação (*Joint Committee on Taxation - JCT*), a lei teria impactos bastante positivos na economia e nas contas do país, contribuindo para reduzir o déficit orçamentário em aproximadamente US\$1 trilhão em 20 anos, estimulando a economia sem afetar negativamente trabalhadores nacionais, e reduzindo a imigração irregular futura

(IPC, 2013).

Após meses de negociações, no final de junho de 2013 o Senado aprovou a lei, trazendo esperança para os defensores de uma reforma ampla. No entanto, ao ser enviada para a Câmara, sob domínio dos Republicanos, o processo estagnou. Por mais de um ano, a Câmara tem adiado a discussão sobre o projeto de lei, além de não propor outras legislações relativas à imigração no geral. Em junho de 2014, o líder Republicano da Câmara afirmou que a reforma da migração não seria considerada pela casa neste ano (CHANTAL, 2014; NAKAMURA; GOLDFARB, 2014).

As eleições do início de novembro de 2014 aumentaram a maioria dos Republicanos na Câmara, bem como modificaram o controle do Senado, agora também dominado pela oposição (WEISMAN; PARKER, 2014). Se a lei S. 744 já estava tendo dificuldades de avançar antes das eleições de meio-termo, com a nova configuração das casas as chances são ainda menores.

Os Democratas da Câmara propuseram uma legislação similar, a H.R. 15, meses depois da aprovação da S. 7444, que também não foi levada adiante até agora. A diferença é que a H.R. 15 não inclui a emenda Corker-Hoeven para ampliação do controle de fronteiras, alteração esta feita pouco antes da votação da S. 744, para a obtenção apoio adicional dos Republicanos no Senado (IPC, 2013b). Ou seja, a probabilidade de avanços na H.R. 15, que contém menos concessões aos Republicanos, é ínfima.

A Lei de Proteção aos Refugiados de 2013, S. 645, introduzida no Senado em março de 2013, também por Democratas, ainda não foi votada (LIBRARY OF CONGRESS, 2013). Entre outros avanços, a S. 645 clarifica a definição de pertencimento a um grupo social limitada à existência de uma característica imutável ou fundamental para identidade, consciência ou o exercício dos direitos humanos de uma pessoa, sem outras exigências – eliminando, assim, a necessidade de provar particularidade ou visibilidade social. Além disso, a lei determina que normas diretas ou circunstanciais que tolerem perseguição a pessoas como o requerente pode ser suficiente para estabelecer que a perseguição se dá devido a um dos motivos contemplados pelo refúgio (CGRS; KIND, 2014). Assim, a lei flexibiliza a concessão de refúgio em importantes aspectos, representando uma importante melhoria, se aprovada – o que se mostra, no contexto atual político atual, improvável.

A crise na fronteira gerou um intenso apontar de dedos entre Republicanos e Democratas, e a forte polarização política na questão faz da passagem de uma legislação de reforma compreensiva da migração uma façanha quase impossível no momento. Mesmo leis menos ambiciosas, que tratem de apenas um aspecto da política de imigração, tendem a não

serem aprovadas por duas razões. Os Democratas no Legislativo se recusam a votar a favor de leis que aumentem o controle de fronteiras e interior sem uma contrapartida que garanta a regulamentação de imigrantes. Por outro lado, os Republicanos estão na confortável posição de que uma mudança na legislação, de uma maneira ou de outra, beneficiará a administração Obama, que, diante a inação do Legislativo, encontra obstáculos para combater a crise. A acusação de que a administração Obama não teria agido na questão por anos serve como justificativa para não endossar esforços do Executivo na resposta ao surto de imigração de crianças desacompanhadas.

Os gastos e a tecnologia dispensados para o controle da fronteira sul nunca foram tão altos, e o Escritório de Responsabilidade do Governo registrou um crescimento da efetividade do controle da fronteira sul de 69% em 2006 para 84% em 2011 (FOER, 2014). De acordo com a Casa Branca, o número de agentes e a quantidade de recursos de vigilância na fronteira atingiram níveis históricos. Nos últimos 10 anos, a quantidade de agentes da patrulha da fronteira aumentou em 94%, chegando aos cerca de 21.000 atuais. Enquanto isso, o número de sistemas de vigilância móveis dobrou desde 2006 e foram construídas 651 milhas de muro na fronteira sul (WHITE HOUSE, 2014). No entanto, os Republicanos insistem que a solução para o surto atual é uma maior securitização da fronteira, e que os esforços feitos não foram suficientes.

Foer (2014) aponta que Obama, cedendo em diversos aspectos e lidando com diversas crises, recebe críticas de todos os lados. Para a direita, ele seria o “presidente sem lei”, cuja ausência de esforços no controle da imigração representa uma tática para ganhar votos latinos. Já para a esquerda, e dentro de seu próprio partido, ele seria o “*deportador* em comando”, que está disposto a expulsar milhares, mesmo milhões, de imigrantes em uma busca ingênua de barganha com os Republicanos (FOER, 2014).

Nesse contexto, a TVPRA passou a ser considerada uma brecha na legislação, a grande culpada pelo surto da imigração de crianças (HULSE, 2014). Na época de sua aprovação, a TVPRA recebeu apoio unânime de ambos os partidos, por parecer um gesto humanitário sem custos, especialmente se considerado que o México e o Canadá foram excluídos de suas provisões (FOER, 2014). Ninguém esperava que os níveis de imigração de crianças desacompanhadas aumentariam tão drasticamente, tornando o cumprimento das disposições da TVPRA um desafio.

No entanto, uma lei que foi unanimemente aceita e cuja aplicação busca garantir o bem-estar e a segurança de crianças vulneráveis não pode ser modificada para conter uma crise que é, sobretudo, humanitária. Modificações na lei no sentido de assegurar remoções

mais rápidas resultariam em falhas na devida apuração e devido processo das necessidades de proteção dessas crianças. A TVPRA não é culpada pela crise: apenas tornou visível, ao impedir a deportação imediata de crianças desacompanhadas, uma realidade já existente, frequentemente ignorada, cujas causas reais são muito mais complexas do que a existência de uma legislação.

Frente à estagnação do Legislativo, a Casa Branca começou a agir diretamente para lidar com a onda da imigração. Obama acusou os Republicanos da Câmara de cederem a uma ala radical do seu partido, a *Tea Party*, no bloqueio à uma reforma da imigração que possuiria apoio da maior parte dos estadunidenses. Obama afirmou sua intenção em colocar em prática todas as ações em seu alcance para lidar com a crise, dizendo que “se o Congresso não fará o seu trabalho, ao menos nós podemos fazer o nosso”¹⁹ (NAKAMURA; GOLDFARB, 2014, tradução da autora).

No dia 8 de julho de 2014, Obama fez um pedido formal ao Congresso de US\$ 3.7 bilhões em fundos de emergência para lidar com a crise. Os fundos seriam usados principalmente para a construção de centros de detenção, contratação de juízes de imigração e aumento do controle fronteiriço. É importante destacar que enquanto vastas somas de dinheiro seriam utilizadas para um aumento do já forte controle fronteiriço, apenas US\$ 300 milhões seriam direcionados para os países do Triângulo Norte, boa parte dos quais para campanhas de mídia desencorajando as pessoas a migrarem para os Estados Unidos (NAKAMURA; LOWERY, 2014; SHEAR; PETERSJULY, 2014).

O Secretário Johnson, chefe do DHS, designou a Agência Federal de Gestão de Emergências (*Federal Emergency Management Agency - FEMA*), no início de junho, para coordenar a resposta do governo federal à situação das crianças desacompanhadas. O FEMA passou a auxiliar o HHS e o Departamento da Defesa (*Department of Defense - DOD*) na criação de abrigos temporários para essas crianças (WHITE HOUSE, 2014).

Em maio e em junho, três instalações do DOD foram transformadas em abrigos temporários para crianças desacompanhadas, devido à superlotação nos lugares das fronteiras. Essas três instalações receberam mais de 7.700 crianças. O CBP também aumentou o número de vagas em seus centros de processamento, criando um novo centro em McAllen, no Texas, e também deslocou agentes de patrulha de lugares menos ativos para o Rio Grande Valley. Além disso, o CBP lançou a forte e agressiva Campanha de Conscientização do Perigo, em língua espanhola, para conscientizar centro americanos dos perigos de cruzar a fronteira de

¹⁹ Trecho original: “If Congress will not do their job, at least we can do ours” (NAKAMURA; GOLDFARB, 2014).

forma irregular (WHITE HOUSE, 2014).

O HHS recebeu, entre janeiro e agosto de 2014, cerca de 54.000 crianças desacompanhadas, 2.75 vezes o número para o mesmo período do ano anterior. Buscando responder ao aumento, a agência aumentou sua capacidade disponível em 2.200 vagas, além de diminuir o tempo em que as crianças permanecem sob seus cuidados. O tempo médio que uma criança fica sob os cuidados do HHS até ser colocadas com adultos responsáveis diminuiu em mais da metade desde 2011, e atualmente boa parte das crianças estão sob o cuidado de guardiões em menos de três semanas (WHITE HOUSE, 2014).

Apesar o fato de as crianças serem rapidamente retiradas de abrigos para ficarem sob os cuidados de seus parentes e guardiões ser a princípio positivo, a alocação apressada ocasionada pela preocupação em liberar espaço nos abrigos pode acarretar em uma verificação débil dos antecedentes e das condições que os responsáveis designados têm em garantir os melhores interesses dessas crianças. Além disso, a representação legal e serviços sociais são oferecidos principalmente para crianças que estão sob custódia, existindo comparativamente poucos recursos disponíveis para aquelas que já foram liberadas, o que pode prejudicar o já limitado acesso dessas crianças à esses serviços (CGRS; KIND, 2014).

Em julho, o DHS, em conjunto com o Departamento de Justiça (*Department of Justice* – DOJ), anunciou o lançamento da “Operação Coyote”. Uma equipe de 60 pessoas, entre investigadores, analistas de inteligência e funcionários de suporte, foi enviada para o sul do Texas com esse fim, resultando em 192 prisões e apreensão de 28 veículos e \$625.000 dólares. O DOJ também está trabalhando com autoridades mexicanas para combater as redes de contrabando (WHITE HOUSE, 2014).

Alguns processos de imigração/remoção demoram anos para serem julgados, assim, esforços têm sido despendidos pelo governo de modo a desafogar as sobrecarregadas cortes de imigração. O Escritório Executivo de Revisão de Imigração (*Executive Office for Immigration Review* - EOIR) do DOJ passou a dar prioridade ao processamento dos casos mais recentes, para possibilitar a remoção rápida de imigrantes com status irregular recém-chegados. O DOJ também apontou juízes imigratórios temporários para acelerar os processos, enquanto o ICE realocou promotores para priorizar casos recentes de imigração de crianças desacompanhadas e de adultos com crianças (WHITE HOUSE, 2014).

Em junho, foi criada uma parceria entre o DOJ e a Corporação para Serviço Nacional e Comunitário (*Corporation for National and Community Service* - CNCS), que administra a

*AmeriCorps*²⁰, para a criação do programa *Justice Americorps*, composto de cerca de 100 advogados e assistentes jurídicos para prestação de serviços legais gratuitos às crianças desacompanhadas mais vulneráveis. Essa iniciativa foi uma resposta à diretiva do Congresso ao DOJ para melhorar a representação legal disponível para populações vulneráveis, em especial crianças. A CNCS também deslocou outros recursos para suporte logístico, operacional e aos cuidados das crianças desacompanhadas (CNCS, 2014; WHITE HOUSE, 2014).

A tentativa de combate pelos Estados Unidos das causas da migração de crianças desacompanhadas é feita principalmente por meio da Agência para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development - USAID*). Como parte da Iniciativa do Governo dos EUA para a Segurança Regional da América Central (*U.S. Government's Central American Regional Security Initiative - CARSI*), a USAID oferece suporte a mais de 120 centros de desenvolvimento juvenil em Honduras, Guatemala e El Salvador, além de planos para abertura de dezenas de novos centros (WHITE HOUSE, 2014).

No final de julho, os presidentes dos quatro países – Obama, Perez Molina, Hernandez, e Sanchez Ceren – reuniram-se para debater a cooperação em questões de migração. Os presidentes centro-americanos afirmaram que os bilhões gastos em controle de fronteiras seriam bem mais eficientes se direcionados para combater as verdadeiras causas do problema, investindo nos três países. Além disso, os presidentes falaram sobre a culpa dos Estados Unidos em relação à violência atual – os países centro-americanos são rota de transporte de drogas entre os países produtores e consumidores, e a guerra contra as drogas estadunidense desestabilizou os cartéis do México e da Colômbia, aumentando a violência nos países do Triângulo Norte (MC GREAL, 2014).

O Vice Presidente Biden e o Secretário de Estado Kerry encontraram-se com líderes de El Salvador, Guatemala e Honduras para discutir o que chamam de responsabilidade compartilhada pela crise de imigração e maneiras concretas para diminuir o número de migrantes irregulares (WHITE HOUSE, 2014).

Os países do Triângulo Norte estão sendo pressionados pelos Estados Unidos para auxiliarem a conter o fluxo de emigração das crianças desacompanhadas. Em Honduras, uma parceria entre o CBP e o governo realizou uma grande campanha midiática sobre os perigos da viagem para os Estados Unidos, divulgada pelo país todo em postos de gasolina, 80 canais de televisão e 120 emissoras de rádio. No dia 9 de julho, o Presidente Hernandez declarou

²⁰ Organização pertencente à CNCS que organiza diversos programas de voluntariado e serviço público nos Estados Unidos.

situação de emergência humanitária e anunciou a criação de um fundo para repatriação e reintegração das crianças desacompanhadas hondurenhas que migraram norte. Além disso, a polícia de operações especiais do país, com treinamento e financiamento das agências estadunidenses INL e CBP, começou, sob a operação nomeada “Anjos de Resgate”, a executar apreensões das crianças a caminho dos Estados Unidos ainda na fronteira entre Honduras e Guatemala (WHITE HOUSE, 2014).

Na Guatemala, a Primeira Dama lançou uma campanha na qual, por meio de declarações públicas, alerta aos perigos da migração irregular e busca desencorajar os pais a enviarem seus filhos. Grupos midiáticos também lançaram suas próprias campanhas. Por fim, no campo policial, foi firmada uma parceria com oficiais estadunidenses para investigação de grupos de contrabando e tráfico de pessoas. A resposta de El Salvador igualmente é composta de uma grande campanha de mídia sobre os perigos da migração, além de uma segunda fase da campanha cujo enfoque é destacar os esforços governamentais para reduzir os fatores que levam as crianças a migrar (WHITE HOUSE, 2014).

Também o México está sendo pressionado pelos Estados Unidos a exercer maior controle sobre suas fronteiras, de modo a impedir que as crianças desacompanhadas que cruzam seu território em direção ao norte cheguem no seu destino final. Os presidentes já se reuniram duas vezes para debater o tema, bem como já foram realizadas diversas outras conversas oficiais entre autoridades dos dois países. Em julho, o Presidente Peña Neto anunciou a “Estratégia para a Fronteira Sul” para fortalecer a fiscalização de sua fronteira com a Guatemala (WHITE HOUSE, 2014).

Durante uma conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no dia 14 de novembro, os Estados Unidos divulgaram sua estratégia para o desenvolvimento da América Central, em complemento aos esforços dos governos da região e bancos multilaterais. A estratégia é composta de três pontos principais: 1) promoção de prosperidade e integração econômica regional; 2) aumento da segurança; 3) promoção de melhoras na governança (WHITE HOUSE, 2014b). No entanto, essas ações são apenas uma continuidade das políticas econômicas neoliberais e das intervenções securitárias que os Estados Unidos aplicam para esses países há décadas, sem resultarem, ou mesmo impedindo, em um desenvolvimento autônomo e melhoras na vida de suas populações. Enquanto isso, a guerra às drogas segue aumentando os níveis de violência, desestabilizando países e desperdiçando bilhões de dólares em uma batalha sem fim, dinheiro este que poderia ser usado na busca de políticas alternativas, menos hipócritas e mais eficientes.

Por fim, no dia 21 de novembro, um pouco antes da conclusão deste trabalho, Obama

tomou uma das mais corajosas ações executivas de seu tempo como Presidente: a criação de um novo programa de deferimentos de remoções que beneficiará até cinco milhões dos atuais 11 milhões de migrantes irregulares do país. O programa permitirá que seus beneficiados trabalhem regularmente e contemplará pessoas que são pais de cidadãos estadunidenses ou de residentes permanentes regulares que estiverem no país a mais de cinco anos, passarem uma verificação de antecedentes criminais, paguem impostos e submetam dados biométricos. Além disso, o programa inclui a expansão da Ação Adiada para as Chegadas de Infância (*Deferred Action against Childhood Arrivals* - DACA), de 2012, que beneficia pessoas que chegaram aos Estados Unidos irregularmente quando crianças. Obama também anunciou o aumento dos recursos dirigidos para o controle de fronteiras (NY TIMES, 2014; LEWIS, 2014).

No entanto, essa ação não protege recentes ou futuros migrantes (que seria o caso das crianças desacompanhadas), não concede um caminho para a cidadania, não permite que os beneficiados saiam e entrem novamente no país, nem possibilita que eles utilizem subsídios na saúde. Ainda, o deferimento durará apenas três anos e pode ser revertida pelo sucessor de Obama. Ou seja, se o novo Presidente não expandi-la, milhões de pessoas que declararam sua presença no país ao se inscrever podem perder a proteção e estar vulneráveis para deportação novamente (NY TIMES, 2014; LEWIS, 2014).

O deferimento, assim, é uma medida paliativa e limitada que não substitui uma reforma compreensiva na migração, e não traz soluções para as necessidades de proteção das crianças desacompanhadas. A ação, contudo, torna-se mais significativa se levarmos em conta a situação política do país, pois indica uma posição mais agressiva de Obama em relação ao bloqueio Republicano da reforma no Legislativo, e acaba exigindo destes uma resposta. Enquanto os Republicanos no geral se declararam contra a ação de Obama, o partido está internamente dividido sobre como lidar com os milhões de imigrantes irregulares no país. A questão da migração torna-se cada vez mais relevante politicamente, e provavelmente veremos o debate se acirrar ainda mais nos próximos meses (NY TIMES, 2014; LEWIS, 2014).

4.3 Resultados e consequências para as crianças

Conforme demonstramos, existe uma ausência de proteções do devido processo, de defensores dos direitos das crianças acompanhando de perto os procedimentos, e de diretrizes vinculatórias que respeitem as particularidades desse grupo específico nos Estados Unidos. As lacunas estão não apenas nas falhas da legislação, mas também no cumprimento dos

regulamentos existentes, resultando em desrespeito aos direitos humanos desses jovens migrantes.

A ausência de obrigatoriedade de representação legal é um dos principais problemas, pois diversos estudos já demonstraram que a existência de representação legal é um dos principais determinantes do sucesso de um pedido de refúgio, e a advocacia *pro bono* não tem sido suficiente para responder à demanda – entre 2006 e 2010, a porcentagem de pessoas em procedimentos de extradição que possuem representação legal variou entre 35 e 43%. (KERWIN, 2011). Dados de 2008 sobre crianças desacompanhadas apontam que em 50 a 70% dos casos elas não possuem representação legal, e, conforme já observado anteriormente, sem assistência jurídica são ínfimas as chances que uma criança obtenha proteção internacional, independente de sua elegibilidade para tal (CPPP, 2008). Dessa maneira, aqueles solicitantes de refúgio que não podem arcar com os custos de um advogado ou que não conseguem obter representação *pro bono* acabam tendo suas chances de obter proteção prejudicadas pela falta de um devido processo que garanta um defensor legal, independentemente da legitimidade de seu pedido.

Um estudo realizado em 2008 pelo *Center for Public Policy Priorities* (CPPP) sobre as legislações e práticas de repatriação dos Estados Unidos para crianças desacompanhadas descobriu que não existe um processo uniforme que determina o que acontece quando elas são apreendidas, comprometendo seus direitos, bem-estar, segurança, e ignorando seus melhores interesses. Existem sérias carências nos processos e políticas para lidar com essas crianças, seja no referente a leis ou políticas agenciais. Tratados internacionais são “pouco utilizados, não reconhecidos, ou inexistentes” (CPPP, 2008, p. 8).

As inconsistências resultante dessa falta de procedimentos prejudica a segurança e o bem-estar das crianças, que podem passar por uma série de maus tratos cometidos pelas autoridades estadunidenses. Por meio de entrevistas com crianças mexicanas e hondurenhas, o estudo identificou os seguintes maus tratos: repetidos pedidos por atenção médica deixados sem resposta; falta de acesso à água no posto da polícia de fronteira; ter que dormir no chão sem um cobertor em uma cela fria; comida insuficiente; contato com a família não permitido; ser golpeado e derrubado por agentes; ser algemado; e ser transportado “como cachorros” em compartimentos similares a canis (CPPP, 2008, p. 9).

Muitas dessas crianças não identificam esses abusos que sofreram como maus tratos, por falta de informação e dificuldade em buscar proteção e reconhecer seus direitos. Crianças trancadas em banheiros por horas, algemadas, e mesmo ameaçadas com armas não identificavam esses acontecimentos como maus tratos. Essa questão é extremamente nociva

pois o atual sistema estadunidense implica que a criança acione serviços de proteção, o que elas não estão aptas a fazer. Das 33 crianças entrevistadas pelo estudo, apenas uma possuía conhecimento demonstrável de suas possibilidades dentro do sistema de imigração estadunidense (CPPP, 2008).

Outra determinação que não é cumprida na prática é o limite máximo de detenção de crianças desacompanhadas pelo DHS. As crianças não podem ser detidas por mais de 72 horas, no entanto, mesmo dentro da pequena amostra do estudo foram identificadas crianças que ficaram no DHS por até 14 dias (CPPP, 2008).

A falta de regulamentação apropriada e de fiscalização e monitoramento das normas existentes também faz com que exista uma confusão e disparidades entre os tomadores de decisão dos diversos níveis do processo de imigração. Isso significa, na prática, que casos similares acabam tendo resultados muito distintos, dependendo de qual IJ ou BIA a criança tem a sorte, ou o azar, de ter seu caso analisado (CGRS; KIND, 2014).

Exemplo disso são os casos de dois meninos de El Salvador abusados por suas famílias: o IJ que aplicou uma análise sensível à criança considerou ambos os incidentes específicos de abuso como os impactos na criança, enquanto o IJ que não utilizou essa abordagem levou em consideração apenas as ocorrências específicas do abuso, e decidiu que estas não alcançavam o nível de perseguição e negou a proteção. A ausência da consideração do forte impacto que tal abuso tem no desenvolvimento da criança, ou seja, a falha em seguir as diretrizes e aplicar uma análise sensível às particularidades da infância por parte de um dos IJs fez com que os resultados de dois casos muito similares fossem distintos (CGRS; KIND, 2014).

Mais um exemplo de insensibilidade referente às particularidades, vulnerabilidades e desenvolvimento das crianças é ilustrado pelo caso de um garoto indígena da Guatemala que não revelou ter sido vítima de um estupro brutal até pouco tempo antes de sua audiência de asilo. O menino começou a se mutilar e foi encaminhado para um psicólogo, e somente durante o tratamento revelou o abuso. O psicólogo testemunhou na audiência que o menino estava sofrendo de transtorno de estresse pós-traumático, e que isso, somado ao seu nível de desenvolvimento, vergonha do estupro e fatores culturais explicavam o porquê de ele não ter revelado o ocorrido anteriormente. O IJ, no entanto, considerou que o garoto não era credível porque não falou sobre o estupro no seu requerimento de asilo inicial, decisão essa mantida pela BIA (CGRS; KIND, 2014).

Além das crianças que sofrem deportação, muitas outras aceitam retorno voluntário por receber conselhos de que elas não são elegíveis para proteção e/ou pressionadas pela

família para retornar. Outras também solicitam retornar voluntariamente porque estão detidas, desesperadas e não possuem família ou outros tutores para os quais poderiam ser liberadas. Dessa maneira, voluntariamente ou não, acabam retornando para condições perigosas, para lugares onde correm sérios riscos ou não possuem comida, abrigo ou alguém para cuidá-las (CGRS; KIND, 2014).

O caso de Edgar Chocoy chocou o mundo em 2004 e tornou-se ilustrativo das consequências cruéis do sistema de deportação estadunidense. Apesar de seu depoimento de que uma gangue iria lhe matar se ele fosse mandado de volta para a Guatemala ser considerado crível, um juiz de imigração negou seu pedido porque ele era um ex-membro de gangue. O IJ determinou que ele não merecia asilo e ele foi enviado de volta. Dezessete dias depois, ele foi assassinado (CGRS; KIND, 2014; DE LEON, 2004). Apesar da comoção da época, e mesmo com os avanços trazidos pelo TVPRA, casos de crianças sendo retornadas a lugares onde correm riscos de vida continuam ocorrendo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, justifiquei o trabalho sustentando que as políticas de migração não podem ser prerrogativa unicamente do Estado, pois não se pode deixar que escapem do debate internacional decisões que afetam diversos países e determinam a vida de indivíduos que não têm influência sobre essas decisões. Os direitos humanos, que protegem a vida e a dignidade das pessoas, devem ser prioridade em relação a outras preocupações no referente a políticas migratórias, em oposição à criminalização da migração. Na questão das crianças desacompanhadas, as delicadas questões do refúgio e de um tratamento digno das crianças e adolescentes se mesclam, tornando este um problema que exige uma discussão complexa e que envolve a comunidade internacional. As necessidades específicas de proteção e as complicações que este tema traz para a política imigratória podem ser claramente observadas no caso do recente surto de migração de crianças dos países do Triângulo Norte para os Estados Unidos, e por essa razão me propus a analisá-lo.

Em um segundo momento, ao fazer um panorama do regime internacional de direitos humanos relativo a crianças e a refugiados, verifiquei que instrumentos vinculatórios que tratem das vulnerabilidades específicas da situação das crianças no contexto da migração ainda são escassos e insuficientes. As crianças acabam em uma situação de invisibilidade, caindo em um limbo entre as políticas de proteção às crianças e as políticas de proteção aos refugiados.

Também constatei, entretanto, que a interpretação da normativa já existente, acompanhada de diretrizes elaboradas especificamente para esse grupo, permite a aplicação de padrões específicos para garantir os melhores interesses, o devido processo e o respeito às particularidades e necessidades específicas da criança no procedimento imigratório. Tanto o tratamento, os cuidados e as garantias como o processamento da imigração – e de uma potencial solicitação de proteção internacional – de crianças desacompanhadas possuem parâmetros estabelecidos de acordo com os direitos humanos. O que falta, portanto, é a transformação dessas diretrizes em regulamentação válida nacionalmente e tratados internacionais vinculatórios que facilitem esse processo.

Na terceira parte, descrevi um breve histórico da imigração dos países do Triângulo Norte para os Estados Unidos no século XX, mostrando que as políticas restritivas para latino-americanos são bastante recentes, assim como os próprios fluxos migratórios vindos do sul, que ganharam significância após a segunda metade do século passado. Ao analisar o contexto político-econômico desses países, apontei que as ditaduras militares, as guerras civis,

os desastres naturais e a desestabilização econômica foram causas que contribuíram fortemente para esse aumento. Além disso, discorri sobre o fenômeno que tem sido apontado como a maior motivação das crianças desacompanhadas para emigrarem: a violência das *maras*, favorecidas pelo contexto de fragilidade econômica e fortalecidas pela guerra às drogas que aumentou seu papel no transporte do narcotráfico.

A área do Triângulo Norte é uma das mais violentas do mundo, e a violência de gangues afeta sobretudo crianças e adolescentes, que são ameaçados, abusados e forçadamente recrutados pelas mesmas. Assim, pessoas fogem de suas comunidades para escapar de extorsões ou ameaças de morte, estas que aparecem como consequência da negação em pagar extorsão, ceder terras, entrar para uma gangue, ser “namorada” de um membro, pertencer a uma gangue distinta, entre outros. As crianças são diretamente afetadas: o recrutamento forçado, sobretudo para meninos, e a violência sexual, sobretudo contra meninas, acontecem com pessoas cada vez mais jovens. Além disso, a violência sofrida pelas crianças não se limita à ação das gangues – abuso doméstico é um problema grave na região, assim como violência policial.

Esse panorama do histórico de migração e do contexto político, econômico e social do Triângulo Norte possibilitaram a conclusão de que existem bases para a solicitação de refúgio ou outra forma de proteção internacional. A migração para os Estados Unidos aumentou com as guerras civis e seguiu alta como uma das consequências de uma espiral de violência que nunca cessou, visto que os níveis de violência continuaram crescendo mesmo com o final dos conflitos. O fortalecimento das *maras* coincide temporalmente com o aumento da migração daquelas mais diretamente afetadas pela violência das gangues: crianças. E a incapacidade estatal de fornecer proteção positiva a essas crianças é clara: entre violência policial, corrupção, infiltração de gangues em todos os poderes e crimes hediondos deixados sem solução, as crianças não têm para quem recorrer.

Essas afirmações foram sustentadas por três estudos: *Children on the run: unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the need for international protection*, da ACNUR (2014); *No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeing their Homes*, de Kennedy (2014); e *Forced From Home: the lost boys and girls of Central America*, da WRC (2012). Essas pesquisas foram realizadas por meio de entrevistas e grupos de discussão com crianças migrantes desacompanhadas e trouxeram dados e depoimentos importantes para corroborar os indícios circunstanciais apresentados anteriormente. Dessa maneira, existem evidências de que grande parte das crianças que migram desacompanhadas da América Central para os Estados Unidos enquadram-se na

definição de refugiadas, seja ela a clássica ou a estabelecida pela Declaração de Cartagena. Elas fazem parte de um grupo social específico e possuem fundado temor de perseguição, da qual seus respectivos Estados não as podem proteger. Sua vida, segurança e liberdade são ameaçadas pela violência generalizada existente em seus países, colocando em risco seu desenvolvimento e seus direitos mais básicos. Portanto, ao sistema imigratório cabe a tarefa de receber essas crianças com o devido cuidado e com respeito às particularidades desse grupo de maior vulnerabilidade, para que, de acordo com seus melhores interesses, essas crianças possam obter refúgio ou outros tipos de proteção ou residência permanente se assim for adequado.

Em seguida, passei a analisar as leis e políticas imigratórias e de refugiados dos Estados Unidos relevantes para a questão. Foi possível observar que a implementação de uma política imigratória restritiva é relativamente recente, especialmente no caso dos latino-americanos. Verifiquei que, embora não sejam signatários da Convenção dos Direitos da Criança, os Estados Unidos são signatários do Protocolo Relativo ao Status de Refugiado de 1951 e o internalizaram em lei. O país também possui decisões judiciais e diretrizes que tratam especificamente de garantias para crianças migrantes, desacompanhadas ou não. Porém, existem importantes lacunas no tratamento e no devido processo no referente a casos de crianças desacompanhadas, que derivam especialmente da ausência de instrumentos vinculativos de orientação para os agentes e tomadores de decisão de todos os níveis. A ausência de representação legal gratuita garantida para crianças é uma das mais importantes dessas lacunas.

Sobretudo após o 11 de setembro de 2001, a entrada no país, requisito para o começo do processo de refúgio, tornou-se cada vez mais difícil. A concessão de refúgio e outros instrumentos de proteção também passou a seguir critérios mais rigorosos. Além disso, o uso de uma definição estreita de refúgio exclui milhares de crianças com necessidades de proteção. Como resposta, os Estados Unidos elaboraram, ao longo das últimas décadas, outros instrumentos de proteção - visto do tipo "T", visto do tipo "U", status temporário de proteção, Status de Imigrante Juvenil Especial - também com critérios de elegibilidade bastante rígidos. O sistema resultante acaba sendo um com muitos instrumentos e agências, confundindo e complicando o processo para aqueles que necessitam de proteção e estão contemplados por algum mecanismo. Simultaneamente, a existência de categorias bastante restritivas resulta na exclusão de pessoas que correm riscos se retornadas aos seus países de origem, mas que não se enquadram em nenhum instrumento existente.

O TVPRA, elaborado em 2008, significou o principal avanço para as crianças desacompanhadas na última década. É sob a proteção do TVPRA que as crianças de países não-contíguos que migram para os Estados Unidos de maneira irregular não podem ser deportadas imediatamente, tendo os agentes de imigração especializados a obrigação positiva de verificar se essa criança não está em situação de perigo. Abordei também, no quarto capítulo, as outras disposições do TVPRA que trouxeram maior proteção para as crianças desacompanhadas. No entanto, também fica claro que o TVPRA possui diversas falhas e lacunas e, apesar de representar um avanço, não é suficiente e deve ser aperfeiçoado.

O atual surto de imigração de crianças desacompanhadas insere-se em um contexto mais amplo de debate sobre a imigração nos Estados Unidos. Por mais de uma década tem se discutido e tentado formular uma reforma abrangente na legislação imigratória, porém o tema é extremamente controverso e tal mudança ainda não foi possível. Em 2013, o Senado aprovou a reforma abrangente S. 744, que está travada na Câmara a mais de um ano. Com as eleições de novembro de 2014, os Republicanos ganharam maioria no Senado e aumentaram sua maioria na Câmara, tornando ainda mais difícil um avanço nesse quesito, visto que a preocupação da maior parte dos Republicanos é aumentar o controle de fronteiras e do interior e impedir um programa de legalização de imigrantes irregulares, o que consideram injusto.

Frente à estagnação do Legislativo, a Casa Branca começou a agir diretamente para lidar com a onda da imigração. As respostas do Executivo ao surto têm sido amplas, porém insuficientes. Especialmente no âmbito da política externa, as reuniões entre autoridades dos Estados Unidos, El Salvador, Honduras e Guatemala para discutir uma atuação conjunta para lidar com a crise, a política estadunidense deixa a desejar. A ajuda enviada pelos Estados Unidos a esses países, que poderia servir de reparação por décadas de intervenções e abusos, acaba limitando-se a uma continuidade das intervenções securitárias que os Estados Unidos aplicam para esses países há décadas, sem resultarem em, ou mesmo impedindo, um desenvolvimento autônomo e melhoras na vida de suas populações. Enquanto isso, a guerra às drogas segue aumentando os níveis de violência, desestabilizando países e desperdiçando bilhões de dólares em uma batalha sem fim, dinheiro este que poderia ser usado na busca de políticas alternativas mais eficientes.

Para as crianças que migraram desacompanhadas para os Estados Unidos, e que acabaram de enfrentar uma viagem arriscada que dura em média de um a dois meses, o resultado dessa inação são novos abusos, maus-tratos, traumas, ausência de garantias e do devido processo e negação de refúgio ou outras formas de proteção, mesmo sendo elegíveis.

A consideração dos melhores interesses da criança não é obrigatória para procedimentos de imigração, o que resulta em crianças que são enviadas de volta para situações nas quais seus direitos humanos e mesmo sua sobrevivência estão em perigo, em confronto com seus melhores interesses. As limitadas vias de regularização disponíveis para essas crianças, combinada com essa ausência de consideração primordial pelos seus melhores interesses, resulta em milhares de crianças voltando para seus países de origem sem uma investigação efetiva sobre os riscos que elas podem vir a correr (CGRS; KIND, 2014).

Concluo, portanto, que: (1) a securitização das fronteiras e a criminalização da migração ganharam força, relegando os direitos humanos das crianças em particular e dos migrantes em geral a um segundo plano nas considerações das políticas migratórias; (2) apesar de avanços no sistema internacional de direitos humanos nos últimos 80 anos, no que tange à intersecção entre o direito de migração e ao refúgio com os direitos humanos das crianças, existe uma grande lacuna no referente à legislação internacional vinculatória; (3) parte significativa das crianças do Triângulo Norte que migram desacompanhadas foge de violência e maus tratos e pode ser enquadrada na definição de refugiado ou em outra forma de proteção internacional; e (4) as leis e práticas adotadas pelos Estados Unidos em relação à imigração de crianças desacompanhadas não são adequadas sob uma perspectiva de direitos humanos e a concessão de refúgio é demasiadamente restritiva. Assim, as leis e práticas adotadas pelos Estados Unidos como resposta ao aumento drástico de imigrações de crianças desacompanhadas de El Salvador, Honduras e Guatemala não são adequadas de acordo com uma perspectiva dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ABA. American Bar Association. *Ensuring Fairness and Due Process in Immigration Proceedings*. Chicago: ABA, 2010.
- ACAPS. Assessment Capacities Project. *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano: Impacto Humanitario*. Mai. 2014. Disponível em: <<http://www.acaps.org/img/documents/o-140526-osv-humanitarian-impact-tnca-final.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- ACNUR. Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados. *Diretrizes sobre Proteção Internacional No. 08: Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 22 dez. 2009.
- _____. *Diretrizes sobre Proteção Internacional No. 02: “Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 7 mai. 2002.
- _____. *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>> Acesso em: 20 set. 2014.
- AIC. American Immigration Council. *Children in Danger: A guide to the humanitarian challenge at the border*. American Immigration Council, Jul. 2014.
- ALBA, Francisco; CASTILLO, Manuel A. *New approaches to migration management in Mexico and Central America*. Washington: Migration Policy Institute, out. 2012.
- BARNETT, Laura. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, V. 14, N. 2/3, p. 238-262, 2002.
- BENHABIB, Seyla. *O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis*. Civitas, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan./abr. 2012.
- BHABHA, Jacqueline. *Child Migration and Human Rights in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- BRUNEAU, Thomas; DAMMERT, Lucía; SKINNER, Elizabeth (Eds). *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. Texas: University of Texas, 2011.
- CARENS, Joseph H. Who Should Get in? The Ethics of Immigration Admissions. *Ethics and International Affairs*, v. 17, n. 1, p. 95–110, Mar. 2003.
- CERNADAS, Pablo C.; GARCÍA, Lila; SALAS, Ana G. Niñez y adolescencia en el Contexto de la Migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXII, n. 42, p. 9-28, jan./jun. 2014.
- CGRS; KIND. Center for Gender & Refugee Studies; Kids in Need of Defense. *A Treacherous Journey: Child Migrants Navigating the U.S. Immigration System*. San Francisco; Washington: CGRS; KIND, Fev. 2014.
- CHANTAL, Thomas. Transnational Migration, Globalization, and Governance: Reflections on the Central America – United States Immigration Crisis (September 3, 2014). *Cornell Legal Studies Research Paper*, Ithaca, n. 14-26, p. 3 set. 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2491308>>. Acesso em: 19.10.2014.
- CIDEHUM. Centre for the Human Rights of Migrants. *Forced Displacement and Protection Needs produced by new forms of Violence and Criminality in Central America*. CIDEHUM, Mai. 2012. Disponível em: <<http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/UNHCR%20Research%20Paper%20May%202012.pdf>> Acesso em: 10 out. 2014.
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos e Garantías de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional*. Parecer

- Consultivo OC-21/14 de 19 ago. 2014, solicitado pela República Argentina, República Federal do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. 2014.
- CNCS. Corporation for National and Community Service. *Justice Department and CNCS Announce New Partnership to Enhance Immigration Courts and Provide Critical Legal Assistance to Unaccompanied Minors*. Washington: 6 Jun. 2014.
- CPPP. Center for Public Policy Priorities. *A Child Alone and Without Papers: A report on the return and repatriation of unaccompanied undocumented children by the United States*. Austin: CPPP, 2008.
- CRC. Committee on the Rights of the Child. *General comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*. 27 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834f11.html>> Acesso em: 10 out. 2014.
- _____. *International Migrant Children and Adolescents: Facts and Figures*. May 2012. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/2012DGDBackgroundPaperAnnexI.pdf>> Acesso em: 10 out. 2014.
- _____. *Observación General No 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. 2005.
- _____. *Optional Protocol on a Communications Procedure*. 2011.
- _____. *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict*. 2000a.
- _____. *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. 2000b.
- DE LEON, Sergio. *Guatemalan Youth Slain 17 Days After Being Deported From U.S.* Los Angeles Times, 09 Mai. 2004. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/2004/may/09/news/adfg-deport9>> Acesso em: 05.11.2014.
- EWING, Walter A. *Opportunity and Exclusion: A Brief History of U.S. Immigration Policy*. Immigration Policy Center, Jan. 2012.
- FELLER, Erika. The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Journal of Law & Policy*, V. 5, N. 129, p. 129-139, 2001.
- FOER, Franklin. *Let the Kids Stay: We owe them, after all*. The New Republic, 25 Ago. 2014.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. *Manual de direitos humanos da infância e juventude*. Porto Alegre: Editora SGE, 2010. 106 p.
- HULSE, Carl. *Immigrant Surge Rooted in Law to Curb Child Trafficking*. The New York Times, 07 Jul. 2014. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2014/07/08/us/immigrant-surge-rooted-in-law-to-curb-child-trafficking.html>> Acesso em: 06.11.2014.
- INS. Immigration and Naturalization Service. *Guidelines for Children's Asylum Claims*. Arquivo 120/11.26. Washington: 10 Dez. 1998.
- IPC. Immigration Policy Center. *A guide to H.R. 15: The Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act*. Out. 2013b.
- _____. *A Guide to S.744: Understanding the 2013 Senate Immigration Bill*. Jul. 2013a.
- KENNEDY, Elizabeth. *No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeing their Homes*. American Immigration Council, Jul. 2014.
- KERWIN, Donald M. *The Faltering US Refugee Protection System: Legal and Policy Responses to Refugees, Asylum Seekers, and Others in Need of Protection*. Washington: Migration Policy Institute, Mai. 2011.
- LEVINSON, Amanda. *Unaccompanied Immigrant Children: A Growing Phenomenon with Few Easy Solutions*. Washington: MPI, 24 Jan. 2011.
- LEWIS, Paul. *Barack Obama: 'We are and always will be a nation of immigrants'*. Washington: The Guardian, 21 Nov. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/us-news/2014/nov/20/obama-plan-shield-five-million-undocumented-migrants-deportation-speech>>. Acesso em: 23.11.2014.

- LIBRARY OF CONGRESS. *S.645 - Refugee Protection Act of 2013*. 2013. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/645>> Acesso em: 05.11.2014.
- MC GREAL, Chris. *Central American leaders meet Barack Obama to criticise US border policy*. The Guardian, 26 Jul. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2014/jul/26/central-american-leaders-obama-border-policy>> Acesso em: 20.09.2014.
- NAKAMURA, David; GOLDFARB, Zachary A. *Obama pledges to redirect immigration enforcement, conceding Congress won't act*. The Washington Post, June 30. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/politics/obama-pledges-to-redirect-immigration-enforcement-conceding-defeat-on-overhaul/2014/06/30/40e69476-0083-11e4-8fd0-3a663dfa68ac_story.html> Acesso em: 06.11.2014.
- NAKAMURA, David; LOWERY, Wesley. *White House requests \$3.7 billion in emergency funds for border crisis*. The Washington Post, 08 Jul. 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/politics/white-house-to-seek-38-billion-for-border-control-more-than-previously-sigaled/2014/07/08/ac95a56e-06a9-11e4-bb1f-cc51275e7f8f_story.html> Acesso em: 06.11.2014.
- NILC. National Immigration Law Center. *U.S. Government's Court-Ordered Obligations Regarding Unaccompanied Children*. Los Angeles: NILC, 20 jun. 2014.
- NY TIMES. The New York Times. *What Is President Obama's Immigration Plan?* 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactive/2014/11/20/us/2014-11-20-immigration.html?_r=0>. Acesso em: 23.11.2014.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Convenção n.º 138 – Idade Mínima para Admissão em Emprego*. Genebra: 1973.
- PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul. *Migration without borders: an investigation into the free movement of people*. Paris: UNESCO, 2005.
- REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-164, jun. 2004.
- ROSENBLUM, Marc R. *US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate Over Comprehensive Immigration Reform*. Washington: Migration Policy Institute. Ago. 2011.
- ROSENBLUM, Marc R.; BRICK, Kate. *US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now*. Washington: Migration Policy Institute, ago. 2011.
- SCHRAG, Philip G. et al. Rejecting Refugees: Homeland Security's Administration of the One-Year Bar to Asylum. *William & Mary Law Review*, V. 51, N. 3, p. 651- 804, 2010.
- SHEAR, Michael D.; PETERSJULY, Jeremy W. *Obama Asks for \$3.7 Billion to Aid Border*. The New York Times, 08 Jul. 2014. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2014/07/09/us/obama-seeks-billions-for-children-immigration-crisis.html>> Acesso em: 06.11.2014.
- TORPEY, John. *The Invention of the Passport*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- UN. United Nations. *International Migration Report 2013*. New York: UN, dez. 2013.
- _____. *The Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees. *Cartagena+30: Boletim Informativo No. 1*. Fev. 2014b. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Cartagena30/Cartagena30_Boletim_Fev_2014.pdf?view=1> Acesso em: 10 out. 2014.

- _____. *Children on the run: unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the need for international protection*. Washington: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Mai. 2014a. 114 p.
- _____. *Convention relating to the Status of Refugees*. 1951. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- _____. *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*. Geneva: UNHCR, Mar. 2010.
- _____. *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Fev. 1997.
- _____. *Protocol relating to the Status of Refugees*. 1967. Disponível em: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1967-protocol-relating-to-the-status-of-refugees.html>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- UNICEF. United Nations Children's Fund. *Convention on the Rights of the Child*. 1989. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- _____. *Milestones*. 3 Set. 2010. Disponível em: <<http://www.law.uq.edu.au/ht-international>> Acesso em: 03/10/2014.
- UQ. University of Queensland. *Trafficking in Persons in International Law*. Australia: 2010. Disponível em: <<http://www.law.uq.edu.au/ht-international>> Acesso em: 03 out. 2014.
- USA. Government of the United States of America. *Immigration and Nationality Act (INA)*. Fev. 2013. Disponível em: <<http://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>> Acesso em: 11 out. 2014.
- _____. *William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008*. 01 Jan. 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/tip/laws/113178.htm>> Acesso em: 20 out. 2014.
- USCIS. United States Citizenship and Immigration Services. *Special Immigrant Juveniles (SIJ) Status*. 28 Mai. 2014.
- USCIS. United States Citizenship and Immigration Services. *Victims of Human Trafficking: T Nonimmigrant Status*. 03 Out. 2011.
- WEBER, Max. Politics as a Vocation. In: *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946. p. 77-128.
- WEISMAN; Jonathan; PARKER; Ashley. *Riding Wave of Discontent, G.O.P. Takes Senate*. The New York Times, 4 nov. 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/11/05/us/politics/midterm-elections.html?_r=0> Acesso: 10 nov. 2014.
- WHITE HOUSE. *Promoting Prosperity, Security and Good Governance in Central America*. 14 Nov. 2014b. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/14/fact-sheet-promoting-prosperity-security-and-good-governance-central-ame>> Acesso em: 20.11.2014.
- _____. *The Obama Administration's Government-Wide Response to Influx of Central American Migrants at the Southwest Border*. Office of the Press Secretary, 01 Ago. 2014a. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/01/obama-administration-s-government-wide-response-influx-central-american->](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/01/obama-administration-s-government-wide-response-influx-central-american-)> Acesso em: 12/10/2014.
- WORLD BANK. *Country data 2014*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- WRC. Women's Refugee Commission. *Forced From Home: the lost boys and girls of Central America*. New York: Women's Refugee Commission, Out. 2012.