

Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina¹

Declaração

Os governos dos países da América Latina participantes,

Reunidos na Cidade do México para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, que revitalizou a generosa tradição de asilo da América Latina,

Reconhecendo a contribuição da América Latina ao desenvolvimento progressivo do direito internacional dos refugiados iniciado em 1889 com o Tratado sobre Direito Penal Internacional e continuado, entre outros instrumentos, através da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; o documento “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina” (CIREFCA-1989), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais de 1988, “Protocolo de São Salvador” e a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; assim como da doutrina e jurisprudência sobre a matéria desenvolvida, respectivamente, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos,

Reiterando seu solene compromisso com as pessoas que têm direito à proteção internacional na América Latina,

Enfatizando que o humanismo e a solidariedade são princípios fundamentais que devem seguir orientando as políticas de Estado sobre refugiados na América Latina,

Reafirmando o direito fundamental da pessoa de buscar e receber asilo consagrado no artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e o artigo 22 (7) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969,

Reafirmando, assim mesmo, a validade e vigência dos princípios e normas contidos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, assim como a complementariedade do direito internacional dos refugiados, do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e, portanto a importância da utilização através do princípio *pro-homine* das normas e princípios destes três ramos do direito internacional para fortalecer a proteção dos refugiados e outras pessoas que têm direito à proteção internacional,

Reconhecendo o caráter de *jus cogens* do princípio da não-devolução (*non-refoulement*), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados, consagrado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, e afirmado assim mesmo no artigo 22 (8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e o artigo 3 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e o compromisso dos países de América Latina com a manutenção de fronteiras abertas para garantir a proteção e a segurança daqueles que têm direito à proteção internacional,

Reafirmando a obrigação dos Estados de respeitar o princípio de não discriminação e de adotar medidas para prevenir, combater e eliminar todas as formas de discriminação e xenofobia, garantindo o exercício dos direitos de todas as pessoas sujeitas à jurisdição do

¹ Adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2004.

Estado, sem distinção alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social, incluída a condição de refugiado e a de outras pessoas que necessitam proteção,

Pedindo aos meios de comunicação que promovam os valores de solidariedade, respeito, tolerância e multi-culturalismo, destacando a problemática humanitária das vítimas de deslocamento forçado e seus direitos fundamentais,

Reafirmando os princípios de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos e a necessidade de uma proteção integral dos refugiados, que garanta o devido exercício de seus direitos, em particular, os direitos civis, econômicos, sociais e culturais,

Reconhecendo que a unidade da família é um direito humano fundamental dos refugiados e *recomendando*, portanto, a adoção de mecanismos que garantam seu respeito,

Reconhecendo a atualidade da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 e sua importância para continuar inspirando as políticas públicas de proteção e busca de soluções duradouras nas situações de refugiados que América Latina enfrenta no presente,

Reconhecendo a importância dos princípios consagrados pela Declaração de Cartagena sobre os Refugiados para proporcionar proteção e buscar soluções duradouras, se constatou a necessidade de avançar numa consideração mais profunda de suas recomendações,

Recomendando que no marco de uma progressiva harmonização legislativa em matéria de refugiados, dentro dos processos em marcha de integração regional, se incorporem devidamente os princípios e normas contados na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, a Convenção Americana de Direitos Humanos e demais instrumentos internacionais relevantes,

Reconhecendo os importantes avanços que se fizeram em alguns países da região Latino-americana no estabelecimento de mecanismos eficientes para a determinação da condição de refugiado, e *assinalando*, ainda assim, a importância de continuar fortalecendo estes mecanismos,

Animando àqueles países que ainda não contam com legislação sobre refugiados para que adotem a brevidade e solicitem para este fim a assessoria técnica do ACNUR; assim como àqueles países que estão em processo de revisão de sua legislação a efeito de que sua legislação interna seja consistente com os padrões internacionais e regionais em matéria de refugiados e direitos humanos, e se supere eventuais lacunas existentes entre a prática estatal e a norma escrita,

Reconhecendo a responsabilidade dos Estados de proporcionar proteção internacional aos refugiados, assim como a necessária cooperação internacional técnica e financeira para encontrar soluções duradouras, no marco de compromisso com a consolidação do Estado de Direito nos países de América Latina, no respeito universal aos direitos humanos e aos princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada,

Afirmando que as políticas de segurança e luta contra o terrorismo devem enquadrar-se dentro do respeito dos instrumentos nacionais e internacionais de proteção aos refugiados e dos direitos humanos em geral,

Constatando com preocupação que em alguns lugares da América Latina persiste o deslocamento interno de pessoas assim como fluxos de refugiados,

Ressaltando que ante a gravidade da problemática do deslocamento forçado na região é necessário atentar para suas causas e, simultaneamente, desenvolver políticas e soluções pragmáticas para proporcionar proteção efetiva àqueles que requeiram,

Reiterando a conclusão décima sexta da Declaração de São José de 1994 sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas na qual se afirmava “que a problemática dos deslocados internos, não obstante ser fundamentalmente de responsabilidade dos Estados dos quais são nacionais, constitui também objeto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de um tema de direitos humanos que pode estar relacionado com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados...”,

Reconhecendo que a perseguição pode guardar relação com o gênero e a idade dos refugiados; assim como a necessidade de proporcionar proteção e assistência humanitária atendendo às as necessidades diferenciadas de homens e mulheres, crianças e meninas, adolescentes e adultos idosos, pessoas com necessidades especiais, minorias e grupos étnicos,

Reconhecendo a existência de fluxos migratórios mistos, dentro dos quais há pessoas que podem ser qualificadas como refugiadas que requerem um tratamento específico com as devidas salvaguardas legais que garantam sua identificação e acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado; e portanto *ressaltando* a importância de continuar prestando atenção à proteção dos refugiados nos foros multilaterais regionais em matéria de migração e, em particular, na Conferência Regional de Migração (Processo Puebla) e a Conferência Sul-americana de Migração,

Destacando o papel em matéria de proteção dos refugiados das Procuradorias e Comissariados de Direitos Humanos e as Defensorias do Povo e dos Habitantes, entendidas daqui em diante como instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, como entidades estatais independentes que zelam pelo devido exercício da administração pública e a promoção e proteção dos direitos fundamentais da pessoa,

Destacando, da mesma forma, a contribuição decisiva proporcionada pelas Organizações Não Governamentais e outras instâncias da sociedade civil na proteção e assistência dos refugiados e outras pessoas que requerem proteção, incluindo seu trabalho de assessoria no desenvolvimento de políticas de proteção e soluções duradouras,

Reconhecendo a necessidade de continuar promovendo o direito internacional dos refugiados, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário, assim como de difundir as boas práticas de proteção e de soluções duradouras na América Latina,

Destacando a importância de fortalecer a cooperação entre os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para uma proteção mais efetiva dos refugiados e outras pessoas em necessidade de proteção, e conclamando-lhes a continuar estreitando esta colaboração,

Convencidos que, apesar dos significativos avanços na proteção dos refugiados na América Latina, é necessário que os Estados intensifiquem seus esforços para proporcionar proteção, assistência e encontrar soluções adequadas para os refugiados na região, dentro de um espírito de solidariedade e responsabilidade compartilhada com o apoio da cooperação internacional,

Destacando que a repatriação voluntária é a solução duradoura por excelência para os refugiados e que para sua realização em segurança e dignidade é fundamental que os governos dos países de origem, com o apoio da cooperação internacional, tomem as medidas oportunas para garantir a proteção de sus nacionais repatriados,

Reiterando aos Estados, aos organismos internacionais e à sociedade civil a importância, de incorporar plenamente às populações desarraigadas no desenho e na execução prática dos programas para sua atenção e proteção, reconhecendo e valorando seu potencial humano,

Fazendo um chamado à comunidade internacional representada pelas Nações Unidas, o Sistema Interamericano e, particularmente, aos países doadores, para que continuem

apoando este importante trabalho de proteção aos refugiados que realizem os Estados da América Latina com a cooperação do ACNUR e da sociedade civil,

Havendo tomado nota das conclusões adotadas por consenso nas quatro reuniões sub-regionais realizadas em Brasília, Brasil; São José, Costa Rica; Cartagena de Índias e Bogotá, Colômbia, e *desejando pôr em prática* as valiosas recomendações do processo preparatório, cuja execução contribuirá ao cumprimento na América Latina da Agenda Para a Proteção adotada pelo Comitê Executivo do ACNUR em 2002,

RESOLVEM,

Aprovar a presente Declaração e o Plano de Ação adjunto como “Declaração e Plano de Ação de México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina”.

Solicitar ao ACNUR e à comunidade internacional seu apoio na execução do Plano de Ação, incluindo os programas relativos a soluções duradouras.

Celebrar e apoiar a proposta do Brasil para o estabelecimento de um programa regional de re-assentamento na América Latina.

Exortar ao ACNUR para que no exercício de sua responsabilidade de supervisão solicite informes periódicos aos Estados com respeito à situação dos refugiados nos países da América Latina e, àqueles Estados partes, com respeito à aplicação da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Solicitar ao ACNUR apoiar com maior intensidade aos países da América Latina nos processos de integração local dos refugiados.

Tomar em conta devidamente a presente Declaração e o Plano de Ação adjunto para encarar a solução da situação dos refugiados em América Latina.

Solicitar aos organizadores e patrocinadores deste evento, que se publique um volume que contenha os documentos de trabalho, os informes das reuniões preparatórias e a Declaração e o Plano de Ação de México, solicitando ao Governo do México, ao ACNUR e aos organismos competentes da OEA que adotem as medidas necessárias para lograr uma ampla difusão.

Solicitar ao ACNUR transmitir oficialmente o conteúdo da Declaração e Plano de Ação de México aos Chefes de Estado dos países participantes para sua ampla difusão.

Solicitar ao Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada que, se o considera pertinente, dê a conhecer a realização do presente evento na XIV Conferência Ibero-americana, que terá lugar no dia 18 e 19 de novembro do ano em curso em São José da Costa Rica.

Finalmente, os participantes expressaram seu profundo agradecimento ao Governo e ao povo do México como país anfitrião do evento comemorativo nos dias 15 e 16 de novembro de 2004 na Cidade de México; aos governos da Costa Rica, Brasil e Colômbia por haver co-auspiciado as reuniões preparatórias, ao ACNUR e ao Conselho Norueguês para Refugiados como organizadores, e à Corte Interamericana de Direitos Humanos, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Instituto Interamericano de Direitos Humanos como patrocinadores; assim como às organizações da sociedade civil, às instituições nacionais de promoção e proteção aos direitos humanos, e aos especialistas cujos conselhos e oportunas recomendações prestaram uma contribuição fundamental neste processo.

Cidade do México, 16 de novembro de 2004.

Plano de Ação do México
“Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”

Preâmbulo

Por ocasião do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), junto com o Conselho Norueguês para Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos e os governos de Brasil, Costa Rica e México, reuniram os governos dos países de América Latina, expertos e diferentes setores da sociedade civil para analisar conjuntamente os principais desafios que enfrenta hoje a proteção dos refugiados e outras pessoas que necessitam proteção internacional na América Latina, e identificar linhas de ação para assistir a os países de asilo na busca de soluções adequadas dentro do espírito pragmático e de princípios que propugna a Declaração de Cartagena.

Com este propósito se realizaram quatro reuniões consultivas preparatórias em São José, Costa Rica (12-13 de agosto), Brasília, Brasil (26-27 de agosto), Cartagena de Índias, Colômbia (16-17 de setembro) e Bogotá, Colômbia (6-7 de outubro), nas quais se analisou a problemática de refugiados em cada região. Como resultado de cada encontro, um informe foi adotado por consenso. Com base nas conclusões e recomendações destas reuniões regionais preparatórias, os participantes elaboraram o presente Plano de Ação com o propósito de continuar fortalecendo os mecanismos de proteção e de busca de soluções para os refugiados e outras pessoas que necessitam proteção internacional na região.

Capítulo Primeiro
A Situação dos Refugiados na América Latina

Ao comemorar-se o Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, na América Latina subsistem ainda situações que geram deslocamento forçado, particularmente na região andina. Além de um crescente número de refugiados latino-americanos, a região igualmente brinda proteção e soluções duradouras a refugiados de outros continentes.

Ressalva feita à região andina, onde os fluxos trans-fronteiriços obedecem particularmente a uma crise humanitária que se caracteriza por deslocamentos forçados no interior da Colômbia, e que afeta de maneira diferenciada os países vizinhos e outros países da região, na atualidade os solicitantes da condição de refugiado e refugiados estão imersos nos fluxos migratórios que atravessam o continente.

Por outro lado, na região andina a magnitude do deslocamento forçado não é nítida devido a um contexto no qual muitas pessoas que requerem proteção optam pelo anonimato e a dispersão, e portanto não solicitam formalmente proteção internacional.

Paralelamente, no Cone Sul, foram iniciados programas pilotos de reassentamento de refugiados reconhecidos em outras partes do mundo.

Isto faz com que na atualidade na América Latina coexistam várias situações : 1) países que continuam recebendo um número reduzido de solicitantes da condição de refugiado e refugiados imersos nos fluxos migratórios regionais e continentais; 2) países que albergam um número significativo de refugiados reconhecidos e/ou solicitantes da condição de refugiado; e 3) países com programas emergentes de reassentamento. Em alguns países da região estas situações convergem.

O marco normativo e institucional para a proteção de refugiados tem se fortalecido nos últimos 20 anos. Um importante número de países de América Latina tem consagrado a nível constitucional o direito de asilo e a grande maioria é parte da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e/ou de seu Protocolo de 1967. Do mesmo modo, a grande maioria dispõe de órgãos, normas e procedimentos nacionais para a determinação da condição de

refugiado. Alguns países reconhecem que a perseguição pode guardar relação com o gênero e a idade, tendo presente as necessidades diferenciadas de proteção de homens e mulheres, crianças, adolescentes, e idosos. Todavia, alguns destes mecanismos nacionais são ainda incipientes e requerem para se tornarem operativos de maiores recursos humanos, técnicos e financeiros, incluindo capacitação em matéria de direito internacional dos refugiados, para assim garantir um procedimento justo e eficiente.

A definição de refugiado da Declaração de Cartagena tem sido incluída na legislação interna de um número importante de países. Não obstante, durante o processo preparatório constatou-se a necessidade de esclarecer e precisar os critérios para sua interpretação, em particular a interpretação restritiva das cláusulas de exclusão, a interpretação das circunstâncias específicas e sua aplicação aos casos individuais, utilizando a jurisprudência estabelecida pelos órgãos e tribunais de direitos humanos, e considerando os legítimos interesses de segurança dos Estados, através de um diálogo amplo e aberto buscando a sistematização da prática estatal e a doutrina.

O exercício de direitos fundamentais por parte dos refugiados determina a qualidade do asilo. A qualidade do asilo é da mesma maneira primordial para encontrar soluções duradouras para a problemática dos refugiados. Na medida em que um refugiado encontre proteção efetiva em um país não se verá necessidade de buscar proteção em um terceiro país através de movimentos secundários e/ou irregulares. Ao mesmo tempo, é necessário que os países de origem dos refugiados, com a cooperação da comunidade internacional, continuem realizando esforços para criar condições adequadas para o retorno com segurança e dignidade de seus nacionais refugiados.

Sobre a base das condições socioeconômicas nos países de asilo, assim como os distintos perfis dos refugiados e outras pessoas que requerem proteção na região, é necessário planejar e pôr em prática novas políticas criativas que facilitem a busca de soluções adequadas. Isto obriga o delineamento de novas estratégias em matéria de auto-suficiência e integração local, tanto em centros urbanos quanto em zonas fronteiriças, assim como o uso estratégico do reassentamento, em um marco de solidariedade regional.

Paralelamente, nas zonas fronteiriças é importante fortalecer os programas de atenção humanitária e social, dando ênfase a enfoques territoriais e não populacionais, de tal forma que as comunidades receptoras também se beneficiem como os refugiados e outras pessoas que requerem proteção.

Capítulo Segundo

A Proteção Internacional para os Refugiados

1. Pesquisa e desenvolvimento Doutrinal:

As reuniões preparatórias consideraram oportuno que se faça um reconhecimento da contribuição de América Latina ao desenvolvimento progressivo do direito internacional dos refugiados. A este respeito, instrumentos regionais como a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969; assim como a doutrina e a jurisprudência sobre a matéria desenvolvidas, respectivamente, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, têm contribuído para melhorar as condições dos refugiados na América Latina.

A este respeito, toma-se nota ainda de outra recomendação reiterada em todas as reuniões preparatórias de se fortalecer a cooperação dos Estados da região entre si e com o ACNUR, com os órgãos de direitos humanos do Sistema Interamericano e com as instituições acadêmicas e de investigação da América Latina nos campos da investigação interdisciplinária, da promoção e da formação do direito internacional dos refugiados.

No marco desta cooperação, recomendou-se abrir um processo de consultas com o fim de precisar o conteúdo e alcance da conclusão III da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. A este respeito foi prevista a elaboração de um Manual de Procedimentos e Critérios para a Aplicação da Definição de Refugiado da Declaração de Cartagena.

Para aprofundar o conhecimento do Direito dos Refugiados, se propõe a realização por parte do ACNUR, em cooperação com os órgãos de direitos humanos do sistema interamericano e as instituições acadêmicas e de investigação, dos projetos seguintes:

- Série de Investigação Jurídica sobre “*A Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*”,
- Manual sobre “*Procedimentos e Critérios para a Aplicação da Definição de Refugiado da Declaração de Cartagena*”, e
- Glossário sobre “*Conceitos e Termos Jurídicos do Direito dos Refugiados*”

2. Formação e Fortalecimento Institucional:

No processo de consultas foi reconhecido o notável esforço que os países da América Latina têm realizado nos últimos 20 anos para erigir um marco institucional que garanta o direito a buscar e receber asilo. Não obstante, também foram assinaladas deficiências nos sistemas de asilo que dificultam o acesso a uma proteção efetiva por parte dos refugiados e dos solicitantes desta condição.

2.1. A fim de contribuir com um amplo conhecimento e uma efetiva execução do marco normativo, assim como para facilitar o uso efetivo dos recursos legais internos (administrativos, judiciais e constitucionais) na proteção dos direitos de solicitantes da condição de refugiado e dos refugiados, e garantir, desta forma, o direito de buscar e receber asilo, acorda-se pedir ao ACNUR que, em cooperação com os órgãos de direitos humanos do Sistema Interamericano, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, as universidades, organizações da sociedade civil e instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, desenvolva e execute um “Programa Latino-americano de Formação em Proteção Internacional dos Refugiados”. Este Programa estará dirigido a funcionários de Estado e à sociedade civil organizada em redes de proteção. O Programa contará com um processo minucioso de seleção de participantes e um regime docente que combine a formação no trabalho, a formação a distância, o estudo autodidata e o estudo em regime residencial, o estabelecimento de precisos parâmetros de avaliação e impacto e o devido seguimento dos graduados, entre outros elementos técnicos.

Este Programa seria destinado prioritariamente a:

- Presidentes, membros, assessores jurídicos e entrevistadores das Comissões Nacionais de Refugiados;
- Funcionários públicos de fronteiras e aeroportos (polícia, forças armadas e migração)
- Juizes, defensores públicos e fiscais;
- Pessoal profissional das instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos;
- Pessoal das organizações não governamentais e outras instituições da sociedade civil participantes nas redes nacionais e regionais de proteção; e
- Legisladores.

2.2. Também se constatarem as dificuldades de algumas Comissões Nacionais de Refugiados, ou outras instancias responsáveis pelos refugiados, para a identificação de pessoal especializado, a introdução de sistemas de registro computadorizados, a lentidão dos processos de determinação da condição de refugiado ou a debilidade dos processos de documentação por falta, entre outros motivos, de recursos técnicos, humanos e financeiros. Em relação a isto, incentivou-se a os Estados a fortalecer os mecanismos institucionais criados para a determinação da condição de refugiado, dotando-os de maiores recursos financeiros, e foi pedido ao ACNUR que proporcione capacitação e assessoria técnica.

Em reconhecimento da importância das Comissões Nacionais de Refugiados para garantir uma proteção efetiva, solicita-se ao ACNUR que coopere com os governos de América Latina interessados na elaboração de projetos regionais ou de âmbito nacional dentro do marco e das prioridades de um "Programa de Fortalecimento das Comissões Nacionais de Refugiados". Em relação ao anterior, é preciso atentar que os países andinos reunidos em Cartagena das Índias em 16-17 de setembro de 2004, dentro do processo preparatório, acordaram submeter à consideração do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores a criação de um Comitê Andino de Autoridades Responsáveis pelos Refugiados.

O processo de consultas determinou que o fortalecimento das Comissões poderia orientar-se, entre outros aspectos, para:

- Garantir o respeito às normas do devido processo, através do acesso dos solicitantes ao procedimento de determinação da condição de refugiado, o estabelecimento de recursos efetivos, a adoção de decisões em um prazo razoável e procedimentos de apelação ante instâncias independentes; e
- Simplificar os trâmites e facilitar a expedição de documentos.

2.3. A sociedade civil e as instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos na América Latina estão desempenhando um papel amplamente reconhecido pelos próprios governos na proteção e defesa dos refugiados. Esta importante tarefa é executada pelas organizações não governamentais e as igrejas, dentro de um espírito de cooperação com as instituições do Estado, inclusas as instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, como o ACNUR e outros organismos de proteção regionais e internacionais. Nas reuniões preparatórias houve recomendações para incorporar mais a sociedade civil na formulação das políticas públicas sobre refugiados e para continuar apoiando seu fortalecimento.

Se propõe portanto a execução de um "Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção", que deverá atender as necessidades das organizações não governamentais, igrejas e instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos. Este Programa poderia ser dirigido prioritariamente a as seguintes áreas:

- Reforçar os serviços de assessoria legal e assistência ao refugiado e solicitante de dita condição, dentro de uma perspectiva que atenda aos específicos requerimentos dos beneficiários de seus serviços, sejam estes: homens, mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiências, indígenas ou outras categorias;
- Reforçar o conhecimento do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos;
- Sistematizar e difundir boas práticas e experiências bem sucedidas desenvolvidas por algumas redes; e
- Intercambiar experiências entre as distintas redes da região.

Para tanto, dentro desta linha de Formação e Fortalecimento Institucional se propõe os seguintes programas:

- Programa Latino-americano de Formação em Proteção Internacional dos Refugiados
- Programa de Fortalecimento das Comissões Nacionais de Refugiados
- Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção

Capítulo Terceiro **Soluções Duradouras**

As reuniões preparatórias assinalaram as prioridades operativas nas diferentes sub-regiões e países da região. Constatou-se que América Latina conta com uma ampla tradição solidária de proteção ao perseguido e que vem sendo uma região que tem sabido encontrar soluções para sus próprios refugiados dentro do subcontinente. Reconheceu-se que a repatriação voluntária é a solução ótima para os refugiados, como direito individual que há de ser exercido de maneira voluntária em condições de segurança e dignidade. Da mesma maneira, destacou-se as necessidades existentes para facilitar a auto-suficiência e a integração local de um crescente número de refugiados e o desafio que isto representa para os países da América Latina.

Reiterou-se a necessidade da cooperação internacional, de acordo com os princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, para pôr em prática soluções duradouras efetivas, assim como para a difusão de boas práticas de soluções duradouras na região, propiciando a cooperação sul-sul, e o enfoque criativo da Declaração de Cartagena dos Refugiados de 1984.

Do contexto atual regional sobressaem duas situações que requerem urgente tratamento e apoio internacional. Por um lado, a situação de um número crescente de refugiados de extração urbana assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina. Por outro lado, a situação de um grande número de cidadãos colombianos nas zonas fronteiriças da Colômbia com Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria indocumentados e necessitados de uma ação urgente de proteção e assistência humanitária, dada sua alta vulnerabilidade.

1. Programa de Auto-suficiência e Integração Local “Cidades Solidárias”

Os refugiados urbanos provêm de um amplo leque de nacionalidades, com uma porcentagem ainda pequena, mas em crescimento, de refugiados de outros continentes e culturas. Estes refugiados assentam-se fundamentalmente em centros urbanos e sua auto-suficiência e integração socioeconômica é um desafio para os Estados e a sociedade civil, sobretudo tendo em conta as dificuldades econômicas que os próprios países de asilo enfrentam. É portanto necessário ter presente a difícil realidade das comunidades de acolhida no momento de planejar projetos de integração.

Do processo preparatório deveriam ser destacados: a) a vontade política dos governos para facilitar a auto-suficiência econômica dos refugiados; b) a falta de recursos e de experiência do aparato estatal social para alcançar esta meta; c) o reconhecimento do trabalho e da experiência da sociedade civil; d) a necessidade de traçar estratégias adequadas com a realidade dos países de asilo e de intercambiar boas práticas; e) a necessidade de contar com cooperação técnica e financeira internacional.

As reuniões preparatórias indicaram que na elaboração deste Programa deveria-se ter em conta as realidades socioeconômicas da região, em termos de índices de desemprego, pobreza e exclusão social, assim como o perfil socioeconômico dos beneficiários. Neste sentido, mencionou-se algumas metas indicativas:

- Propiciar a geração de fontes de emprego, em particular sugeriu-se o estabelecimento de sistemas de micro-crédito;
- Estabelecer mecanismos para uma entrega ativa de documentos e simplificação dos trâmites de validação e reconhecimento de certificados e diplomas; e
- Contemplar mecanismos de participação da sociedade civil organizada e do ACNUR na elaboração, execução, seguimento e melhora dos projetos de integração.

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

2. Programa Integral “Fronteiras Solidárias”

Os representantes governamentais do Equador, Panamá e Venezuela, na III Reunião Sub-Regional Preparatória celebrada em Cartagena das Índias, Colômbia (16-17 de setembro, de 2004), indicaram que se desconhece a real magnitude da problemática dos refugiados. Neste sentido, os 10,000 refugiados e os 30,000 solicitantes da condição de refugiado nestes três países, representariam somente uma fração do total de cidadãos colombianos que transitam e/ou permanecem nestes países, em sua maioria em situação irregular, ressaltando-se a especial situação que enfrentam as províncias ou Estados fronteiriços com a Colômbia.

Dada a situação no país de origem, e as dificuldades econômicas dos países de recepção, presume-se que um número considerável dos colombianos indocumentados ou em situação migratória “irregular” requerem proteção e assistência humanitária. Todavia, em sua maioria, permanecem “*invisíveis*” e, portanto, vulneráveis e marginalizados. Os países de recepção manifestam vontade para cumprir com suas obrigações internacionais de proteção, mas da mesma forma preocupação com a magnitude do problema humanitário cuja dimensão real ainda se desconhece.

Para promover uma resposta humanitária a favor daqueles que requerem e merecem proteção internacional, igualmente para atender às necessidades básicas de infra-estrutura e de acesso a serviços comunitários, em particular em matéria de saúde e educação, e facilitar a geração de fontes de emprego e projetos produtivos, é necessário propiciar o desenvolvimento fronteiriço através da consolidação da presença das instituições do Estado, e de investimentos e projetos concretos da comunidade internacional.

Os representantes de governo na reunião de Cartagena das Índias indicaram as dificuldades que enfrentam as autoridades locais para manter os serviços básicos em saúde, saneamento, educação e outros que se encontram afetados por um excesso de demanda não planejada. Em todo caso, destaca-se a necessidade imperiosa de incluir as populações locais como receptoras de ajuda ao desenvolvimento, ao serem estas as que assumem grande parte do peso da solidariedade, apesar de serem populações tão pobres e necessitadas quanto os próprios refugiados.

As reuniões preparatórias propuseram as seguintes prioridades nas zonas fronteiriças de acolhida dos países citados:

- Apoio para executar um programa a fim de estabelecer de uma forma confiável a magnitude e as características da problemática dos refugiados com o objeto de determinar suas necessidades de proteção e assistência, além de propor as soluções duradouras mais adequadas;
- Fortalecimento dos mecanismos institucionais de proteção e de determinação da condição de refugiado;
- Execução de Programas de Sensibilização dirigidos à população local para prevenir sentimentos adversos e toda forma de discriminação;
- Elaboração de um Plano Estratégico Regional para atender às necessidades de proteção, de assistência básica e de integração de todas as populações necessitadas dentro de um enfoque territorial e diferenciado, cujos eixos orientadores poderiam ser, entre outros:
 - Promover o desenvolvimento social e econômico, beneficiando por igual as pessoas que requerem proteção internacional e as populações locais de acolhida;
 - Considerar o perfil da população deslocada e a população das comunidades locais que habitam as zonas fronteiriças, que principalmente constituem-se de população rural, agrícola, com uma maioria de mulheres e crianças; e
 - Considerar as necessidades específicas de proteção de mulheres e homens, minorias étnicas, idoso e pessoas com deficiências

Assinala-se que a solidariedade somente pode ser sustentada dentro de um trabalho de cooperação ativa do Estado, a sociedade civil e o ACNUR, com a contribuição financeira da comunidade internacional, marcada pelo princípio da responsabilidade compartilhada. A este respeito, mencionou-se a importância de assegurar a participação da sociedade civil nos mecanismos estabelecidos ou por estabelecer (bilaterais, tripartites e internacionais) para garantir o marco de proteção das pessoas afetadas em zonas fronteiriças e analisar a problemática do deslocamento forçado na região. Neste sentido, tomou-se nota com satisfação da proposta do Brasil de promover a criação de um programa de reassentamento regional (ver a parte seguinte).

3. Programa Regional de “Reassentamento Solidário”

Na reunião preparatória de Brasília (26-27 de agosto de 2004), o Governo do Brasil propôs a criação de um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, marcado pelos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada.

Esta iniciativa abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina. O anúncio deste Programa foi bem recebido pelos países da região que acolhem um importante número de refugiados, como instrumento que ajuda a mitigar o impacto da situação humanitária que enfrentam.

Os países da América Latina coincidem na importância de propiciar o estabelecimento de políticas de reassentamento que incluam um marco de princípios e critérios de elegibilidade, respeitando o princípio de não discriminação. Da mesma maneira, à luz da experiência de Brasil e Chile como países com programas emergentes de reassentamento, faz-se um chamado à comunidade internacional para apoiar o fortalecimento e consolidação destas iniciativas, a efeito de que possam ser melhoradas e reproduzidas em outros países da América Latina.

Em todo caso, destaca-se que o reassentamento como solução duradoura na região e para a região não deve ser visto como uma carga compartilhada mas sim como um dever de solidariedade internacional, e reitera-se a necessidade de contar com cooperação técnica e financeira da comunidade internacional para seu fortalecimento e consolidação.

Capítulo Quarto “Mecanismos de Promoção, Execução, Seguimento e Avaliação”

Com o fim de executar este Plano de Ação é prevista uma série de atividades em vários níveis:

A nível nacional (durante o primeiro semestre do 2005)

Realizar um diagnóstico do número de pessoas que poderiam beneficiar-se deste Plano de Ação para sustentar a formulação de projetos dentro dos programas contemplados no mesmo. Elaboração de projetos nacionais dentro do âmbito do Plano de Ação. Do mesmo modo, os países interessados no Programa “*Fronteiras Solidárias*” deveriam preparar um estudo sobre o impacto da presença de solicitantes da condição de refugiado, refugiados e outras pessoas que requerem proteção internacional nas áreas de execução do Programa. O ACNUR brindará todo seu apoio e experiência na formulação de tais projetos, os quais serão submetidos à consideração da comunidade internacional.

As instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos elaborarão periodicamente um informe de avaliação e seguimento em relação aos projetos e programas formulados dentro do âmbito deste plano de ação

A nível regional e sub-regional

Organizar ao menos duas reuniões por ano que permitam o intercâmbio de informações e experiências, a elaboração de projetos regionais e a supervisão da execução deste Plano de Ação com a participação de governos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, outros organismos de Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, doadores, representantes da sociedade civil, as instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos e especialistas.

A nível internacional

Em ocasião do Comitê Executivo do ACNUR, organizar uma reunião anual com países doadores e instituições financeiras, com a participação da sociedade civil, com o fim de apresentar os programas e projetos do Plano de Ação e informar sobre sua execução e impacto nas populações beneficiárias.