

A proteção dos refugiados e a migração mista: O Plano de Ação de 10 Pontos

Conteúdo

Introdução

- 1. Cooperação entre parceiros chaves**
- 2. Coleta de informações e análise**
- 3. Sistemas de entrada sensíveis à proteção**
- 4. Mecanismos de recepção**
- 5. Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento**
- 6. Processos e procedimentos diferenciados**
- 7. Soluções para os refugiados**
- 8. Respondendo aos movimentos secundários**
- 9. Acordos para o retorno de pessoas que não são refugiadas e opções migratórias alternativas**
- 10. Estratégia de informação**

Introdução

Apesar de os refugiados e solicitantes de refúgio formarem uma porção relativamente pequena dos movimentos mundiais de pessoas, eles transitam cada vez mais de um país ou de um continente a outro ao lado de pessoas que se deslocam por outras razões não relacionadas com a proteção.

Em geral, tais movimentos são irregulares, ou seja, acontecem sem a documentação necessária e freqüentemente envolvem o tráfico de seres humanos. As pessoas que viajam desta forma muitas vezes colocam suas vidas em risco, são obrigadas a viajar em condições desumanas e podem se tornar objetos de exploração e abuso. Os Estados vêem estes movimentos como uma ameaça à sua soberania e segurança.

Assim, torna-se imperativo que a comunidade internacional responda a este fenômeno de uma forma mais coerente e abrangente. Os Estados têm assumido a responsabilidade de proteger os refugiados por meio de instrumentos internacionais, e respeitá-los é um interesse coletivo.

De maneira mais específica, devem adotar algumas medidas para estabelecer sistemas de entrada que permitam a identificação de pessoas recém-chegadas em necessidade de proteção internacional, podendo assim oferecê-las soluções apropriadas e diferenciadas, juntamente com as soluções que devem ser buscadas para outros grupos envolvidos nos movimentos mistos. O ACNUR é especialmente consciente da importância de se garantir que, ao oferecer proteção e asilo a refugiados e outras pessoas de interesse da agência, não aumentem as dificuldades por que passam os Estados para controlar como um todo a chegada e a residência de estrangeiros e para combater o crime internacional.

Este documento estabelece 10 áreas chaves nas quais o ACNUR tem interesse e um papel a ser desenvolvido, levando em consideração o que a agência acredita ser necessário e que possa ter um impacto positivo. O Plano de Ação refletido neste documento é particularmente relevante em situações nas quais os refugiados estão em risco de *refoulement* (devolução), violações de direitos humanos e percursos perigosos.

Este documento não tem como objetivo abranger assuntos que vão além da competência e responsabilidade do ACNUR e tampouco contém um programa detalhado para a implementação de cada componente do Plano de Ação.

A matriz do anexo I estabelece as metas que o Plano de Ação pretende atingir e contém sugestões de atividades que podem ser realizadas sobre cada um dos 10 componentes. O Plano de Ação é de natureza mundial e para ser colocado em prática terá, evidentemente, que ser adaptado aos contextos regionais e nacionais específicos.

1. Cooperação entre parceiros chaves

Os enfoques efetivos para os dilemas dos movimentos mistos dependerão inevitavelmente da cooperação dos atores chaves envolvidos: os Estados afetados, as instituições governamentais, as organizações regionais, as organizações internacionais com mandatos relevantes (por exemplo, ACNUR, ACNUDH, UNICEF e OIM), assim como as ONGs locais e internacionais.

Portanto, um primeiro passo deve ser a identificação e convocação destes atores em um foro apropriado de tal forma que eles possam trocar informações e estabelecer os termos e as condições de cooperação e coordenação. O foro deve ser convocado preferencialmente por um ou mais Estados afetados, mas uma organização internacional também pode oferecer seus “bons ofícios” em tal sentido.

2. Coleta de informações e análise

A coleta, análise e troca de informações sobre as características do movimento e os grupos que os formam tornam-se fundamentais para uma estratégia coerente e abrangente. Estes dados devem incluir dados sobre as condições nos países de origem, as motivações do movimento, os meios de transporte, as rotas de trânsito e os pontos de entrada. Uma organização internacional ou regional poderia oferecer apoio para esta função.

3. Sistemas de entrada sensíveis à proteção

O estabelecimento de um sistema de entrada que funcione é um elemento importante em qualquer estratégia relacionada a movimentos mistos. O controle fronteiriço é essencial no combate do crime internacional, incluindo o tráfico de pessoas, e para evitar ameaças à segurança do país.

São necessárias salvaguardas práticas de proteção para garantir que tais medidas não sejam aplicadas de maneira indiscriminada ou desproporcional e para que não levem ao *refoulement*. Neste sentido, os oficiais fronteiriços e de imigração se beneficiariam da capacitação e de instruções claras de como responder às solicitações de refúgio e

como satisfazer as necessidades de crianças separadas, vítimas de tráfico e outros grupos com necessidades específicas.

Com relação à migração marítima irregular, um conjunto de considerações especiais se sobressaem, incluindo a salvaguarda das vidas em alto mar, o respeito às obrigações do direito marítimo, a manutenção da integridade do regime de busca e resgate e a garantia do tráfego marítimo fluído.

4. Mecanismos de recepção

São necessários mecanismos de recepção adequados para garantir que as necessidades humanas básicas das pessoas envolvidas nos movimentos mistos sejam respeitadas. Tais mecanismos devem permitir o registro de novas entradas e a provisão de documentação temporária. Especialmente nas situações nas quais uma alta porcentagem das novas chegadas são de refugiados ou solicitantes de refúgio, o ACNUR poderia facilitar o estabelecimento de mecanismos adequados ou estar envolvido de maneira temporária, juntamente com a parte responsável principal.

5. Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento

Assim que as novas entradas forem registradas e que essas pessoas tenham recebido uma documentação temporária, deve ser realizada uma avaliação inicial sobre quem são, porque deixaram o próprio país e qual era seu destino inicial. Esta pode ser uma oportunidade para analisar se desejam solicitar refúgio e para identificar outras opções disponíveis, incluindo o retorno, a regularização e a migração regular. Mas este mecanismo não constituiria uma determinação da condição de refugiado, e sim uma forma de fornecer uma boa indicação das motivações da pessoa para deixar o país de origem e de garantir que sua situação seja manejada da maneira mais apropriada. O anexo II desta nota proporciona uma representação esquemática de como pode funcionar um mecanismo para Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento.

6. Processos e procedimentos diferenciados

Com relação às solicitações de refúgio, aquelas que parecem ser relativamente simples (porque são fundadas ou manifestamente infundadas) podem ser avaliadas por um procedimento de expedição. Para as solicitações mais complexas, normalmente será necessária uma avaliação mais detalhada. Diferentes processos devem ser adotados com relação às pessoas em necessidades específicas não relacionadas com o refúgio, incluindo vítimas de tráfico que não precisam de proteção internacional e pessoas que desejam migrar. (veja o capítulo 9 abaixo).

Apesar de o ACNUR ser o principal parceiro dos Estados no que se refere aos procedimentos para a determinação da condição de refugiado, as ONGs, os advogados e as organizações da sociedade civil também devem participar deste componente do Plano de Ação. Com relação aos outros processos, o ACNUR estará minimamente envolvido ou não se envolverá. A definição dos possíveis parceiros dependerá da situação do país específico e de quais organizações estejam presentes e dispostas a colaborar.

7. Soluções para os refugiados

As pessoas reconhecidas como refugiadas ou igualmente necessitadas de proteção internacional necessitam de uma resposta de proteção que inclua uma solução duradoura, cuja natureza dependerá das oportunidades e limitações inerentes à cada situação.

Um enfoque abrangente, que inclua diversas soluções, geralmente oferece as melhores oportunidades de êxito. Além das clássicas soluções duradouras, oportunidades de migração legal poderiam constituir-se uma alternativa complementar para alguns refugiados.

Os países de acolhida de refugiados poderiam se beneficiar da assistência internacional para fortalecer as capacidades nacionais de proteção.

8. Respondendo aos movimentos secundários

A resposta à situação dos refugiados e solicitantes de refúgio que tenham deixado os países onde já haviam encontrado proteção adequada requer uma estratégia mais definida. Esta estratégia deve levar em consideração tanto as legítimas preocupações dos estados sobre os movimentos irregulares quanto os direitos e o bem-estar das pessoas envolvidas. Até agora, os esforços para articular tal estratégia têm fracassado em alcançar um consenso internacional. O ACNUR está disposto a continuar seus esforços neste sentido.

9. Acordos para o retorno de pessoas que não são refugiadas e opções migratórias alternativas

Para aquelas pessoas que não são refugiadas, e para aquelas que não desejam solicitar refúgio, o retorno seguro e com dignidade é usualmente a resposta preferida dos Estados. O ACNUR pode apoiá-los no retorno de pessoas que não necessitam de proteção internacional, quando esta for a resposta mais apropriada e conveniente. A maneira pela qual o ACNUR pode oferecer esta assistência requer um exame mais cuidadoso de todas as partes interessadas.

Haverá circunstâncias nas quais as pessoas que não reúnam os critérios para obter a condição de refugiado também não tenham a possibilidade de acesso a outras opções migratórias temporais alternativas. Estas pessoas poderiam ser autorizadas a permanecer legalmente no país de chegada ou mudar-se para um terceiro país, por motivos humanitários ou por razões de trabalho, educação ou reunificação familiar. Os esforços para enfrentar os movimentos populacionais mistos devem também explorar as opções de migração regular, temporária ou de longo prazo.

10. Estratégia de Informação

Todas as medidas descritas anteriormente devem ser complementadas com campanhas de informação nos países de origem, trânsito e destino. As pessoas precisam ser alertadas dos riscos do movimento irregular e das dificuldades que elas podem enfrentar no caminho, assim como sobre as alternativas à migração irregular que possa responder às suas circunstâncias.

Provavelmente, tais campanhas não irão restringir por completo os movimentos irregulares, mas podem ter um impacto positivo se combinadas a outras ações aqui indicadas e se apoiadas por medidas de longo prazo para atender as causas destes movimentos.

Apesar de as campanhas de informação serem fundamentalmente uma tarefa das agências com mandato sobre migração ou informação, tais como a OIM, o ACNUR também poderia participar de tais iniciativas. O ACNUR tem capacidade e interesse nas atividades de conscientização pública sobre a problemática dos refugiados, com o objetivo de promover a tolerância e combater o racismo e a xenofobia.

Janeiro de 2007