

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone : 011-551 7700 Fax : 011-551 7844
website : www.africa-union.org

NOTA INFORMATIVA

**CIMEIRA ESPECIAL DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNIÃO
AFRICANA SOBRE REFUGIADOS, REPATRIADOS E DESLOCADOS INTERNOS
EM ÁFRICA**

KAMPALA, UGANDA, OUTUBRO DE 2009

***TEMA: A UNIÃO AFRICANA FACE AOS DESAFIOS DOS DESLOCAMENTOS
FORÇADOS EM ÁFRICA***

ACOLHIDA PELO – GOVERNO DA REPÚBLICA DO UGANDA

Introdução

A União Africana, em colaboração com os seus principais parceiros, irá acolher a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo sobre Refugiados, Repatriados e Deslocados Internos em África. O Governo do Uganda aceitou gentilmente acolher a Cimeira Especial, a primeira do seu tipo e considerada oportuna e inovadora uma vez que espera-se que os Chefes de Estado e de Governo Africanos adoptem também a Convenção Africana sobre a Protecção e Assistência aos Deslocados Internos em África, a primeira Convenção deste tipo no mundo.

Antecedentes da Cimeira Especial

Muitos Estados Africanos têm e alguns continuam a experimentar situações de deslocamento forçado da população. Durante o período de luta pela independência e imediatamente após a independência, os países Africanos trabalharam juntos com o objectivo de fazer face aos crescentes desafios humanitários resultantes das guerras de libertação, da luta contra o apartheid e dos esforços para a construção de estados modernos a partir de nações com uma diversidade étnica. A necessidade de trabalhar em conjunto era nessa altura fortemente inspirada pelo espírito pan-africano que mobilizou os líderes do continente e que conduziu eventualmente à criação da Organização da Unidade Africana em 1963. Esta manifestação colectiva de solidariedade e determinação por parte dos estados recentemente independentes levou à promulgação da Convenção da OUA de 1969 que Regula os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, a qual confirmou a antevisão dos líderes Africanos de estabelecimento de um instrumento estratégico que provou

repetidamente ser vital para a protecção de milhões de refugiados.

A África é hospedeira do maior número de refugiados e deslocados internos

Mais de meio século após a independência da maioria dos países Africanos e vários anos já no novo milénio, o continente continua a ser o lar de mais de 17 milhões de refugiados e de deslocados internos (IDPs). Tragicamente, um grande número de refugiados encontra-se em situação prolongada nos campos de refugiados e em alguns casos há décadas. O potencial de pessoas com vontade e capazes de contribuir para o desenvolvimento das suas comunidades e nações está, contudo, a ser desperdiçado. A manutenção de um número tão elevado de pessoas numa situação de esquecimento tem também sérias consequências para a paz e estabilidade. A incapacidade de proteger e assistir de forma efectiva, bem como de encontrar soluções atempadas para os problemas que têm criado situações de deslocamento das pessoas constitui uma grande ameaça para o desenvolvimento de África.

Desde as duas últimas décadas a maioria dos deslocados forçados em África encontra-se numa situação de deslocados internos. Em alguns casos, estes deslocados internos já foram refugiados repatriados e tornaram-se deslocados internos pelo facto de não terem conseguido se reintegrar de forma efectiva nas suas zonas de origem. Os deslocados internos são particularmente um grupo vulnerável, e muitas vezes são isolados e residem em zonas inseguras e inacessíveis. Frequentemente, eles podem continuar a sofrer os mesmos abusos que possam ter causado a sua deslocação. A sua situação pode ser exacerbada ainda

mais quando não podem confiar na protecção e assistência dos seus governos, uma vez que as autoridades competentes podem não ser capazes ou não estar dispostas a protegê-los e a assisti-los. Torna-se, portanto, vital que se preste maior atenção às necessidades dos deslocados internos em geral e dos mais vulneráveis, incluindo as mulheres e crianças que muitas das vezes constituem o grosso número tanto de refugiados como de deslocados internos.

A África está mais uma vez a tomar iniciativas inovadoras para abordar a situação

Há muitos anos que os Estados Africanos têm trabalhado com a União Africana e seus parceiros nas Nações Unidas, em particular o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais, para abordar os desafios relativos aos refugiados e deslocados internos em África. Durante os últimos anos muitos conflitos foram resolvidos, criando deste modo espaço para que muitas situações de refugiados e deslocados internos fossem também resolvidas com êxito, o que levou as populações afectadas a regressarem às suas casas. A União Africana tomou uma série de iniciativas com vista a consolidar a paz, incluindo através de operações de apoio à paz, nomeação de enviados especiais, representantes especiais, bem como através da mobilização de apoio internacional para o processo de reconstrução pós-conflito.

As iniciativas da União Africana incluíam também a criação de instituições estratégicas como as Forças Africanas de Prevenção, o Painel de Sábios, Sistema de Pré-Aviso e colaboração estreita com as Comunidades

Económicas Regionais. A UA continua também a adoptar convenções e políticas estratégicas que possam contribuir para que a paz seja mais enraizada, para abordar as principais causas dos conflitos e promover a reconciliação, tais como a Política da UA sobre a Reconstrução Pós-conflito e Desenvolvimento, adoptada em 2006.

A UA está também a criar uma Convenção sobre a protecção de deslocados internos. Actualmente, os deslocados internos não são especificamente abrangidos por nenhum instrumento jurídico internacional. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre o Deslocamento Interno (Princípios Orientadores) procuram incorporar as normas e princípios dos direitos nacionais e internacionais mais relevantes para a protecção dos deslocados internos, durante e após o deslocamento, num único quadro. Em conformidade com o espírito que levou África a promulgar o instrumento jurídico mais abrangente para a protecção do refugiado – a Convenção da OUA de 1969 que Regula os Problemas Específicos dos Refugiados em África, e de acordo também com o princípio de que os problemas Africanos requerem soluções Africanas, os Estados Membros da União Africana decidiram promulgar uma Convenção Africana para a Protecção e Assistência aos Deslocados Internos em África. Espera-se que a Cimeira Especial irá adoptar a nova Convenção – um progresso que demonstra mais uma vez a forte liderança de África na abordagem do deslocamento forçado da população.

As Principais Causas dos Deslocamentos Forçados em África são variadas

Contrariamente aos anos de luta contra o sistema colonial, a maioria das pessoas

em África actualmente tornam-se deslocadas devido a um conjunto de factores completamente diferentes. Embora alguns destes factores sejam as forças adversas da natureza como os terremotos e as secas, na sua maioria os deslocamentos forçados são atribuídos a actos ou omissões do Estado como as violações dos direitos humanos, marginalização política e socioeconómica, conflitos relacionados com recursos naturais e a má governação. Subjacentes a estas causas imediatas estão as principais causas mais profundas e muitas vezes inter-relacionadas. Embora em algumas ocasiões possam existir factores históricos ou externos que influenciam a situação, as principais causas responsáveis pelos deslocamentos são, em grande medida, locais. A pobreza extrema, o subdesenvolvimento e a falta de oportunidades exacerbam ainda mais a situação.

A prevenção é vista como sendo a forma mais eficaz de protecção das pessoas em risco de se tornarem refugiadas ou deslocadas internas

A prevenção tem sido descrita como o melhor remédio. Os Estados Africanos são encorajados a perguntar porque é que no século 21 ainda existem milhões de Africanos forçados a abandonar os seus lares como refugiados ou deslocados internos. Estas auto-avaliações devem levar a medidas deliberadas e multifacetadas tendo em vista a prevenção dos deslocamentos forçados e a erradicação do fenómeno como um todo. Medidas que visem a prevenção do deslocamento de pessoas e que evitem tragédias associadas devem ser introduzidas muito antes do início de crises graves. Todavia, a experiência mostrou que políticas proactivas e medidas concretas que abordam determinados males,

promovem uma paz firme e duradoira, a reconciliação e a estabilidade, bem como previnem o aumento de situações que conduzem a conflitos violentos e a deslocamentos forçados, desde que tais políticas sejam dadas prioridade e recursos sejam dedicados para a sua execução.

Mecanismos de Resposta da UA

Acções preventivas, incluindo iniciativas políticas como de reparação com audácia de alguns males, a boa governação, o estado de direito, a promoção do respeito pelos direitos humanos, a protecção das minorias, a protecção de potenciais vítimas antes de serem forçadas a abandonar os seus lares, a prevenção do aumento do número de pessoas já afectadas por conflitos e a promoção de soluções duradoiras para a sua situação difícil são algumas acções que poderiam ser realizadas.

As iniciativas Diplomáticas da União Africana têm tido lugar em situações de conflito, contudo, as acções para a prevenção, redução e resolução de conflitos devem também ser tomadas o mais cedo possível logo que potenciais conflitos violentos tiverem sido constatados. Tais acções devem incluir o início de contactos e abertura de negociações com as partes envolvidas no conflito. Os esforços de mediação devem, em seguida, levar à organização de conferências sobre a paz com vista a focalizar os problemas específicos que constituem a causa da crise.

Um outro mecanismo pode ser o uso dos bons ofícios do Presidente da União Africana e a nomeação de enviados especiais. Os outros mecanismos da União Africana como o Conselho de Paz e Segurança, o Painel de Sábios e o Mecanismo Africano de Revisão de Pares são geralmente considerados

alternativas. Todavia, as Comunidades Económicas Regionais podem também intervir para a prevenção, redução e resolução de conflitos – a ECOWAS na Libéria, Sierra Leone e Cote d'Ivoire, a SADC na África Austral, a IGAD no conflito entre o Norte e Sul do Sudão e com o apoio das Nações Unidas, poderiam ser explorados. A assistência humanitária pode também desempenhar um papel crucial na prevenção de situações que causam o deslocamento forçado através do alívio de problemas imediatos e encorajamento das partes a se envolverem em negociações humanitárias para permitir a prestação de assistência.

Necessidade de soluções que sejam efectivas e duradoiras

Apesar do compromisso digno de louvor de África em relação à causa dos refugiados e deslocados internos e de uma série de quadros jurídicos internacionais e Africanos relacionados, existem ainda desafios no concernente a prestação efectiva de protecção e assistência aos necessitados, em particular na obtenção de soluções oportunas para a sua situação difícil.

Na abordagem das principais causas dos deslocamentos forçados, os Estados Africanos são encorajados a tomar medidas audazes com vista a alcançar soluções adequadas duradoiras que possam estar disponíveis para a resolução de situações em que as gerações dos refugiados e deslocados internos se encontram a viver, isto é, privados do direito a uma vida digna e da oportunidade de contribuírem para o rejuvenescimento socioeconómico do continente. Em relação aos refugiados, embora o repatriamento voluntário continue sendo a solução duradoira preferida, dentro do espírito de

solidariedade, compaixão e fraternidade Africana, as pessoas que não puderem ser repatriadas devem, como uma alternativa, ser consideradas para integração local.

O reassentamento significa, contudo, a transferência das pessoas para um terceiro país que manifeste vontade em fornecer uma solução duradoira. Muitos regimes de asilo em África não preconizam um mecanismo para de forma previsível e segura converter o estatuto de refugiado em algo que conduza a uma solução duradoira e isto limita, portanto, o alcance de uma solução duradoira. Na Declaração de Ouagadougou de 2 de Junho de 2006, os Ministros da UA solicitaram aos Estados Membros na posição o fazer, a considerar a recepção de refugiados Africanos elegíveis para reassentamento. Neste sentido, os exemplos pioneiros de Burkina Faso e Benin são louváveis.

As soluções para os deslocados internos são substancialmente semelhantes. A principal avaliação a fazer em relação a este grupo é de procurar saber se o Estado criou condições necessárias para protegê-los contra o assédio, intimidação e discriminação, e para de forma livre escolherem onde desejam se instalar.

Necessidade de esforços redobrados tendo em vista a integração – apoio na recuperação e reconstrução dos países que emergem de conflitos

Desde a sua criação, a União Africana tem registado progressos significativos na resolução de muitos conflitos em África. Como resultado, tem se registado uma restituição progressiva da paz e estabilidade em vários países Africanos. Isto rejuvenesceu a esperança de milhões de pessoas

afectadas por conflitos e milhares de pessoas já começaram a voltar para as suas casas, mesmo quando as condições nas zonas de regresso revelam estar longe de serem totalmente conducentes para a reintegração. Contudo, a devastação provocada por anos de conflitos, subdesenvolvimento e abandono estão a frustrar os esforços dos repatriados de reintegração e reconstrução. A falta de uma abordagem abrangente de recuperação e reconstrução pós-conflito a nível nacional, regional e internacional continua a ser um obstáculo. Isto é exacerbado ainda pela falta de apoio adequado e sustentável para os esforços de recuperação e reconstrução dos países que emergem de conflitos. Os esforços inadequados para assegurar a segurança humana geral, o fraco desempenho da economia local e infra-estruturas sociais debilitadas como escolas e hospitais, tornam a paz e a estabilidade frágeis e criam espaço para o reatamento de conflitos.

O processo de transição da guerra para a paz implica não só a superação das causas que originalmente deram origem à luta mas também a mitigação do conflito em curso. Existe também uma necessidade de lidar com as consequências do conflito. Por exemplo, muitos refugiados e deslocados internos em África tendem a estar numa situação de deslocados por muito tempo. Alguns nascem e crescem como exilados ou deslocados internos. Isto altera, de várias formas, o estilo de vida e sistemas de subsistência tanto a nível individual como a nível comunitário. Muitos anos de exílio destrói também o tecido social e tira a oportunidade das pessoas de se restabelecerem ou de desenvolverem novos mecanismos para enfrentar a vida. Estas populações enfrentam desafios enormes para

restabelecer o seu modo de vida após o seu regresso.

A experiência tem mostrado que a maioria dos conflitos em África tem sido de natureza recursiva particularmente porque as soluções têm sido de curta duração e de visão curta deixando de lado a resolução dos conflitos, a construção da paz e medidas de reconciliação. Neste contexto, o desafio é de procurar soluções duradouras para os conflitos aparentemente delicados em África que possam transcender o fim das hostilidades de modo a conduzir a uma reconstrução, reconciliação, reabilitação e reintegração geral e coordenada pós-conflito. A Política da UA de Reconstrução Pós-conflito e Desenvolvimento (PCRD) estabelece os princípios de recuperação, reabilitação e reconciliação geral pós-conflito previstos nas três fases e ao longo de seis principais pilares. Tomando como base os vários anos de envolvimento prático da UA nestes esforços, a Política de PCRD da UA contempla todos os aspectos do processo e liga a consolidação da paz com a fase de transição tendo em vista o desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Todo o processo de reconstrução pós-conflito, desde a fase de emergência até a de recuperação e desenvolvimento é complexo e ultrapassa a capacidade de uma única instituição, incluindo governos, por mais bem intencionados que sejam. Todavia, o processo de reconstrução implica a criação de parcerias que envolvam todos os actores relevantes, incluindo os governos, organizações humanitárias, tanto internacionais como nacionais, a sociedade civil, as forças armadas em algumas situações, o sector privado, a comunidade doadora, bem como a própria população afectada. Para que

isto seja efectivo, a parceria deve ser concebida de forma a apoiar e complementar os esforços nacionais, e com capacidade de resposta e adaptadas às realidades no terreno. Cada actor deve ser envolvido com base naquilo que melhor pode fazer e com enfoque sobre as suas vantagens comparativas. Isto iria ajudar a prevenir lacunas e sobreposições desnecessárias.

Resultados Esperados da Cimeira Especial e Caminho a Seguir

A Conferência Ministerial da União Africana sobre Refugiados, Repatriados e Deslocados Internos em África realizada em Ouagadougou, Burkina Faso, em Maio de 2006, seguida da 9ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo da União Africana realizada em Julho de 2006, em Banjul, Gâmbia, recomendaram a organização de uma Cimeira Especial dos Chefes de Estado e de Governo para abordar a questão do deslocamento forçado em África e para permitir que os Estados Membros resolvam as suas principais causas tendo em vista a erradicação deste fenómeno no continente. Está prevista, contudo, uma Declaração Solene para servir de veículo para a transmissão das decisões dos Chefes de Estado e de Governo. Na Declaração Solene,

espera-se que os Chefes de Estado e de Governo comprometam-se a tomar medidas concretas para abordar as principais causas dos deslocamentos forçados, fortalecer a protecção e assistência para os milhões de refugiados e deslocados internos do continente, e criar condições conducentes a soluções de longo prazo. Entre outras coisas, espera-se que os Chefes de Estado e de Governo endossem e assinem a Convenção da União Africana sobre a Protecção e Assistência aos Deslocados Internos em África.

Depois desta reunião, um Plano de Acção será posto em prática tendo em vista a implementação das decisões adoptadas pela Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo sobre Refugiados, Repatriados e Deslocados Internos em África.

Datas e Local

A Cimeira Especial está agendada para ter lugar em Abril de 2009, em Kampala, Uganda. As reuniões preparatórias por parte dos Peritos e Ministros dos Estados Membros responsáveis por Questões de Deslocamento Interno no continente terão lugar de 5 a 11 de Novembro de 2008, em Adis Abeba, Etiópia.