

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.9.2005
COM(2005) 388 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

SOBRE OS PROGRAMAS REGIONAIS DE PROTECÇÃO

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

SOBRE OS PROGRAMAS REGIONAIS DE PROTECÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1. Na Comunicação da Comissão de 14 de Junho de 2004 «*Melhorar o acesso a soluções duradouras*» (COM(2004) 410) (a seguir designada "Comunicação de Junho de 2004") foram formuladas propostas para uma nova abordagem da UE do regime de protecção internacional. É proposta a apresentação de programas regionais de protecção a fim de reforçar a capacidade de protecção das regiões em causa e de proteger mais adequadamente as populações de refugiados nessas zonas através do acesso a soluções duradouras (sendo as três soluções duradouras o repatriamento, a integração local ou a reinstalação num país terceiro, caso não seja possível recorrer às duas primeiras soluções duradouras)[1]. É igualmente proposta a apresentação de um programa de reinstalação à escala da UE, a fim de proporcionar protecção a um maior número de refugiados e de garantir uma entrada mais ordenada e controlada na UE.

2. No Programa da Haia de 4-5 de Novembro de 2004, o Conselho Europeu reconheceu que a UE deve contribuir, num espírito de responsabilidade partilhada, para um regime de protecção internacional mais acessível, equitativo e eficaz, em parceria com os países terceiros, e facultar o acesso à protecção e a soluções duradouras numa fase tão precoce quanto possível. Foi estabelecida uma distinção entre as necessidades dos países situados nas regiões de trânsito e dos países das regiões de origem. Serão encorajados os esforços dos países situados nas regiões de origem e de trânsito no sentido de reforçar a sua capacidade em matéria de protecção dos refugiados. O Conselho Europeu convidou ainda a Comissão a desenvolver, nos países e regiões de origem, programas regionais da UE em matéria de protecção através de uma parceria com os países terceiros envolvidos e em estreita consulta e cooperação com o ACNUR. Esses programas deverão basear-se na experiência adquirida com programas-piloto de protecção, que serão lançados até ao final de 2005. Tais programas utilizarão uma série de instrumentos pertinentes, centrados essencialmente no reforço das capacidades, e incluirão um programa comum de reinstalação para os Estados-Membros que nele desejem participar a título voluntário. No que se refere aos países de trânsito, o Conselho Europeu salientou a necessidade de intensificar a cooperação e o reforço das capacidades, tanto nas

---

[1] ***O repatriamento*** consiste no regresso de uma pessoa ao seu país de origem. No contexto das soluções duradouras, este regresso é efectuado com segurança e dignidade.
A integração local consiste na integração de um refugiado na comunidade de um país de acolhimento, com perspectivas de aceder ao estatuto de residente legal e de beneficiar de autonomia.
A reinstalação implica a selecção e a transferência de refugiados de um Estado em que tinham procurado obter protecção para um Estado terceiro em que beneficiam de garantias de protecção, incluindo a residência, e de perspectivas de integração e autonomia. Pode-se recorrer à reinstalação nas situações em que os refugiados não possam regressar ao seu país de origem nem possam ser integrados no país de primeiro asilo. O "Estudo de viabilidade sobre a criação de programas de reinstalação nos Estados-Membros da UE ou a nível comunitário, no âmbito do sistema comum europeu de asilo e na perspectiva de um procedimento de asilo comum" (publicado pela Comissão em Maio de 2004) fornece um exame mais completo das possibilidades de reinstalação no contexto da UE.

fronteiras situadas a Sul como a Leste da UE, de forma a permitir que esses países giram melhor a migração e assegurem uma protecção adequada aos refugiados.

3. A presente comunicação constitui a resposta da Comissão às conclusões do Conselho de 2 e 3 de Novembro de 2004, que a convidavam a apresentar, o mais tardar até Julho de 2005, um plano de acção para um ou vários programas-piloto regionais em matéria de protecção. Segundo o Conselho, um programa-piloto regional em matéria de protecção deverá dizer respeito a uma situação específica e estar vocacionado para a protecção. Deverá basear-se em toda uma gama de acções, tais como medidas para ajudar os países terceiros a cumprir as obrigações internacionais que lhes incumbem por força da Convenção de Genebra e de outros instrumentos internacionais relevantes, de molde a reforçar a capacidade de protecção, a melhorar o acesso ao registo e à integração local e ajudar a melhorar as infra-estruturas locais e a gestão da migração. A elaboração e a implementação destes programas deverão ser empreendidas em estreita cooperação com o ACNUR e, quando pertinente, com outras organizações internacionais. As propostas deverão indicar as possibilidades de financiamento, quer da UE quer de outras fontes. Haverá que assegurar a coerência do projecto-piloto com a abordagem comunitária em relação à região e aos países terceiros em causa.

4. Os programas regionais de protecção basear-se-ão em iniciativas já existentes, nomeadamente nos programas financeiros AENEAS e TACIS, e não num novo quadro financeiro. A presente Comunicação define o quadro geral de funcionamento dos programas-piloto regionais de protecção, formula recomendações relativamente à sua aplicação geográfica e ao seu conteúdo e aponta o caminho a seguir para a inclusão da abordagem dos programas regionais de protecção nas relações da Comunidade com a região e países em causa. A primeira secção expõe o contexto político geral da Comunicação, a segunda centra-se no possível conteúdo dos programas-piloto regionais de protecção, a terceira aborda a selecção das áreas geográficas para a aplicação dos programas-piloto regionais de protecção e a forma de assegurar a coerência desta abordagem com a política comunitária em relação aos países e regiões em causa, as quarta e quinta secções dizem respeito às regiões específicas às quais poderiam ser aplicados os dois primeiros programas-piloto regionais de protecção e as últimas tratam da forma de avaliação e de sustentabilidade dos programas regionais de protecção, bem como das medidas a tomar posteriormente.

5. Os programas regionais de protecção deverão permitir às zonas próximas das regiões de origem reforçar a capacidade de protecção dos refugiados. O objectivo seria criar as condições para se poder aplicar uma das três soluções duradouras - repatriamento, integração local ou reinstalação. O desenvolvimento de programas regionais de protecção em cooperação com o ACNUR, em conformidade com o Memorando de Acordo entre a Comissão e o ACNUR de 15 de Fevereiro de 2005, e com os países terceiros das regiões de origem, implicará a coordenação das políticas da UE em matéria de refugiados, ajuda humanitária e desenvolvimento, para que todas as necessidades em matéria de protecção e as incidências para as populações de refugiados nas comunidades locais sejam tomadas em consideração e para assegurar o máximo de benefícios para todos. Porém, as acções de ajuda humanitária a favor dos refugiados não farão parte dos programas regionais de protecção. As decisões de efectuar intervenções humanitárias continuarão a ser tomadas com base na avaliação das necessidades e as intervenções serão efectuadas no respeito integral dos princípios humanitários. Para maximizar o impacto dos programas regionais de

protecção será necessário analisar as possíveis lacunas em matéria de protecção e assegurar-se de que as novas medidas complementam e conferem valor acrescentado às actividades já em curso (em especial, actividades humanitárias e de desenvolvimento). Em termos práticos, deverá ser assegurada uma coordenação das políticas entre si e com os respectivos intervenientes a fim de melhorar a protecção dos refugiados.

2. CONTEÚDO DOS PROGRAMAS REGIONAIS DE PROTECÇÃO

6. Os programas regionais de protecção deverão ser flexíveis, adaptados a uma situação específica e compatíveis com as políticas humanitárias e de desenvolvimento da Comunidade e outras actividades relevantes. O seu objectivo consiste em reforçar a capacidade de protecção dos países terceiros. Os programas deverão consistir em acções concretas que melhorem de facto tanto a protecção oferecida aos refugiados como o apoio aos acordos em vigor celebrados com o país terceiro em causa. Deverão também procurar beneficiar o país de acolhimento. Com base nestas considerações, as actividades fundamentais de um programa regional de protecção deverão incluir:

   (1) Projectos destinados a melhorar a situação geral em matéria de protecção no país de acolhimento;

   (2) Projectos destinados a estabelecer um procedimento eficaz de definição do estatuto de refugiado, que ajude os países de acolhimento a gerir melhor as consequências das situações de refugiados para o fenómeno migratório, permitindo-lhes, portanto, proceder a uma melhor atribuição dos recursos à população de refugiados principal;

   (3) Projectos que beneficiem directamente as pessoas refugiadas, melhorando as suas condições de acolhimento;

   (4) Projectos que beneficiem a comunidade local de acolhimento, por exemplo, abordando questões ambientais mais gerais que afectam tanto os refugiados como a comunidade de acolhimento e divulgando informações sobre as incidências positivas dos refugiados;

   (5) Projectos destinados a proporcionar formação sobre questões ligadas à protecção às pessoas que se ocupam dos refugiados e dos migrantes.

   (6) Um sistema de registo, inspirado no projecto "Profile" do ACNUR, para as pessoas sob protecção do ACNUR na região, que poderá contribuir para avaliar os efeitos dos programas regionais de protecção;

   (7) Um compromisso de reinstalação, por força do qual os Estados-Membros da UE se comprometem, de forma voluntária, a encontrar soluções duradouras para os refugiados, oferecendo locais de reinstalação no seu território.

7. A reinstalação nos Estados-Membros da UE de refugiados provenientes de países das regiões de origem constituirá um factor importante para mostrar aos países terceiros o elemento de parceria dos programas regionais de protecção. A Comissão observa que, na sequência da Comunicação de Junho de 2004, vários Estados-Membros estão a considerar a possibilidade de criarem os seus próprios sistemas nacionais de reinstalação. A Comissão espera que esta nova abordagem contribua para o êxito geral dos programas regionais de protecção, desenvolvendo substancialmente os

esforços que estão a ser envidados em matéria de reinstalação, em vez de se limitar a reorganizar os sistemas actuais no contexto dos programas regionais de protecção.

8. Após a avaliação dos programas-piloto regionais de protecção, a Comissão examinará a oportunidade de apresentar uma proposta de abordagem mais estruturada das actividades no domínio da reinstalação. Esta proposta deverá ter em conta necessidades operacionais e logísticas da gestão da reinstalação à escala da UE. Porém, a Comissão apresentará em breve, em conformidade com o mandato do Programa da Haia, uma proposta de alteração da Decisão do Conselho que cria o Fundo Europeu para os Refugiados, a fim de que a reinstalação no âmbito dos programas regionais de protecção possa beneficiar de um financiamento comunitário substancial.

3. REGIÕES SELECCIONADAS PARA OS PRIMEIROS PROGRAMAS REGIONAIS DE PROTECÇÃO

9. A selecção das regiões geográficas apropriadas para os programas-piloto regionais de protecção baseia-se num número significativo de factores, principalmente: a avaliação de situações específicas de refugiados em países terceiros, os meios financeiros disponíveis no quadro dos fundos comunitários existentes e as relações e os quadros de cooperação em vigor entre a Comunidade e determinados países ou regiões. Em 2003, o ACNUR recenseou 38 situações de refugiados que podiam ser consideradas prolongadas, em cada uma das quais 25 000 refugiados ou mais vivem no exílio há mais de cinco anos. Existem igualmente outras situações de refugiados susceptíveis de beneficiarem de uma acção concertada no quadro de programas regionais de protecção. Porém, é importante que os programas-piloto se centrem numa zona claramente delimitada, se baseiem na experiência adquirida em acções financiadas por outros instrumentos no âmbito das relações externas e do desenvolvimento e tenham em conta a necessidade de garantir um valor acrescentado e de prever um mecanismo de avaliação no âmbito das medidas adoptadas.

10. Devem ser tidas igualmente em conta certas considerações políticas, como a necessidade de reconhecer que, embora as regiões de trânsito e as regiões de origem sejam de natureza diversa e requeiram abordagens diferentes, é importante que a UE examine a situação dos dois tipos de regiões. No que diz respeito às regiões de trânsito, os Estados-Membros prestam especial atenção aos **Novos Estados Independentes Ocidentais**. A acção na **África Subsariana (Grandes Lagos/África Oriental)** também foi considerada uma prioridade importante, tendo em conta nomeadamente as possibilidades de reinstalação nessa região e o início do diálogo com um ou mais países de uma região de origem.

11. Para obter o apoio político necessário a nível da UE para as medidas adoptadas e ganhar a confiança dos países terceiros envolvidos, é importante seleccionar uma região que permita obter resultados rápidos e quantificáveis. Nesta perspectiva, a Comissão tenciona tomar em primeiro lugar as medidas necessárias para apoiar as autoridades dos **Novos Estados Independentes Ocidentais** (Ucrânia/Moldávia/Bielorrússia) no desenvolvimento de um programa-piloto regional de protecção[2] numa região de trânsito.

---

[2] As acções na Bielorrússia centrar-se-ão na construção da capacidade de protecção através das ONG e os contactos com as autoridades governamentais limitar-se-ão ao estritamente necessário para a execução eficaz dos projectos. Porém, as autoridades estatais podem beneficiar do programa se aceitarem

4. PROGRAMA REGIONAL DE PROTECÇÃO PARA OS NOVOS ESTADOS INDEPENDENTES OCIDENTAIS

12. Nos debates com os Estados-Membros, os **Novos Estados Independentes Ocidentais** (Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia) surgiram como uma prioridade evidente. Esta região já é considerada altamente prioritária em termos de política de relações externas e de apoio financeiro da Comunidade, que inclui iniciativas em matéria de protecção financiadas pela Comunidade e pelos Estados-Membros. Desde o início dos anos noventa, o ACNUR trabalha com os governos e outras partes interessadas no sentido de os apoiar na elaboração de legislação e de infra-estruturas em matéria de asilo, sendo necessário aprofundar e apoiar este trabalho, bem como adoptar novas medidas no âmbito do acolhimento, integração e reinstalação.

13. Um programa-piloto regional de protecção a favor desta região deverá aproveitar e complementar o trabalho já realizado em cooperação com as autoridades dos Novos Estados Independentes Ocidentais. O principal objectivo será a consolidação da capacidade de protecção já existente, o que poderá incluir o reforço da protecção subsidiária, a integração e o registro, bem como as actividades básicas de protecção relativas ao estudo dos processos e ao acolhimento. As propostas de actividades nestes domínios deverão ser apresentadas no âmbito do convite à apresentação de propostas para 2005 do programa AENEAS, dos programas de acção regional TACIS 2006 e de outras possibilidades de financiamento disponíveis. As estruturas existentes deverão ser alteradas para apoiar o valor acrescentado proporcionado pelo programa-piloto regional de protecção. O programa AENEAS consagra um montante indicativo de 2 milhões de euros ao asilo e à protecção internacional nesta região.

5. OUTROS PROGRAMAS REGIONAIS DE PROTECÇÃO

14. No que diz respeito ao desenvolvimento de um programa-piloto regional de protecção com um ou mais países numa região de origem, a perspectiva de adoptar novas medidas para melhorar a protecção dos refugiados da região dos **Grandes Lagos** constitui uma oportunidade que pode corresponder à programação dos instrumentos financeiros disponíveis, à importância da reinstalação como possível solução duradoura e às prioridades políticas expressas pelos Estados-Membros. Neste contexto, a UE deve aproveitar a oportunidade para desenvolver uma acção estratégica e bem coordenada em matéria de protecção e reinstalação com os países terceiros relevantes, respeitando integralmente os princípios da apropriação[3]. Esta abordagem é coerente com objectivos previstos pelo ACNUR na sua iniciativa *«Convenção +»*[4].

---

cooperar em aspectos de direitos humanos relacionados com os refugiados, por exemplo, protecção subsidiária, serviços jurídicos e médicos, desenvolvimento de programas de integração de refugiados, etc.

[3] O seminário da Presidência britânica sobre a reinstalação, realizado em Londres nos dias 4 e 5 de Julho de 2005, confirmou a importância da utilização estratégica da reinstalação como instrumento para reforçar a capacidade de protecção em países terceiros.

[4] O Alto Comissariado das Nações Unidas pronunciou-se igualmente a favor de novos acordos no quadro da iniciativa *«Convenção +»* para complementar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e ajudar a proteger estes últimos, e preconizou a obtenção de soluções duradouras nas regiões de origem. O objectivo consiste em utilizar acordos e compromissos assumidos pelos países no quadro de acordos multilaterais relativos a casos específicos, nomeadamente através de planos de acção globais. O ACNUR considera que estes novos acordos, sob a forma de «acordos especiais» multilaterais, poderiam consistir em planos de acção globais para assegurar respostas mais eficazes e previsíveis a situações de

15. É óbvio que existem desafios importantes nesta região para um primeiro programa regional de protecção de menor escala. As situações de refugiados desta zona assumem tal dimensão que se torna difícil imaginar como pode um programa regional de protecção, com os limitados recursos disponíveis no âmbito do programa AENEAS, vir a ter um impacto duradouro. Por conseguinte, será necessário seleccionar um objectivo para o programa-piloto regional de protecção que se baseie no trabalho já em curso, melhore a situação dos refugiados no terreno e aproveite a maior boa vontade dos Estados-Membros no seu esforço de reinstalação a partir desta região. Para o efeito, deverá ser seleccionada uma localização geográfica específica e de menor dimensão no interior da região global para o programa regional de protecção. Aqui pode ser iniciada uma série de actividades específicas no âmbito do programa AENEAS e o impacto será maior do que se as actividades se dispersassem por toda a região. A **regionalidade** será assegurada porque os refugiados susceptíveis de beneficiarem da realização do programa-piloto regional de protecção são originários da região dos Grandes Lagos. Este programa-piloto regional de protecção de menor dimensão poderá servir de catalizador para outras acções e de base para um posterior programa regional de protecção mais amplo e mais abrangente.

16. A **Tanzânia**, que conta com numerosos refugiados do Burundi e da República Democrática do Congo, poderá constituir uma localização geográfica deste tipo. O Documento de Estratégia e o Programa Indicativo Nacional entre a Tanzânia e a Comunidade para o período de 2001-2007 reconhecem que a Tanzânia acolhe a população de refugiados mais numerosa de África, beneficiando a esse título de um dos principais programas de ajuda de emergência do ECHO. A Comunidade continuará a apoiar o processo de paz no Burundi e na República Democrática do Congo a fim de criar condições para o regresso dos refugiados. A Estratégia Regional para a Região da África Oriental e Austral e do Oceano Índico, que inclui a Tanzânia, sublinha a especial importância da criação de capacidade institucional, especialmente para que as organizações regionais possam contribuir para a promoção da boa gestão, dos direitos humanos e da resolução dos diferendos entre países membros.

17. No âmbito da cooperação para o desenvolvimento com os países ACP, a Comissão tenciona encetar um diálogo com as autoridades da Tanzânia para debater a possibilidade e a conveniência de um programa regional em matéria de protecção no país, destinado aos refugiados da região dos Grandes Lagos. Na sequência destas conversações, poderá ser apresentado ao Comité AENEAS, a título informativo, um plano de possíveis zonas para o projecto. Deste modo, as actividades poderão ser propostas como projectos no âmbito do programa AENEAS. O orçamento indicativo para as acções a favor de soluções duradouras para os refugiados da África Subsariana é de 4 milhões de euros em 2005, a que devem ser acrescentados 5 milhões de euros para acções relacionadas com a gestão da migração.

---

refugiados em grande escala, incluindo uma assistência suplementar ao desenvolvimento, especificamente destinada a obter uma repartição mais equitativa dos encargos e a promover a auto-suficiência dos refugiados e daqueles que regressam nos países que acolhem grande número de refugiados; poderiam igualmente consistir em compromissos multilaterais para a reinstalação dos refugiados e num acordo quanto aos papéis e às responsabilidades dos países de origem, de trânsito e de destino em situações de movimentos secundários irregulares.

18. Outras possibilidades a estudar em termos de um posterior desenvolvimento dos programas de protecção regional incluem, nomeadamente, o **Norte de África,** a **região do Afeganistão** e o **Corno de África**. Estas regiões foram abordadas pormenorizadamente nos debates entre os Estados-Membros. A **região do Afeganistão** foi o alvo principal da acção comunitária e dos Estados-Membros, com acções centradas no regresso dos cidadãos afegãos ao seu país em condições de segurança. No **Corno de África**, o ACNUR iniciou um projecto preparatório para a elaboração de um Plano de Acção Global a favor dos Refugiados Somalis. Os resultados destas actividades em curso poderão revelar-se fundamentais para avaliar a necessidade de ajudar os países terceiros em questão a considerar futuramente um eventual programa regional de protecção nesta região. O **Norte de África** é também claramente uma preocupação dos Estados-Membros e já beneficia de numerosas medidas financiadas pela Comunidade. Porém, a maior complexidade da situação da migração dos países do Norte de África pode exigir uma abordagem mais global. Um factor importante na apreciação destas e outras regiões para beneficiarem de programas regionais de protecção será a identificação de possíveis processos de reinstalação do ACNUR.

6. AVALIAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E CALENDÁRIO

19. Os programas-piloto regionais de protecção constituirão um esforço adicional a favor da protecção dos refugiados e exigirão um rigoroso acompanhamento e avaliação durante a fase inicial desta nova abordagem. A Comissão prevê uma avaliação externa e independente a realizar até 2007, que se centrará principalmente nos efeitos e resultados dos programas.

20. Com base nesta avaliação, a Comissão procederá a uma apreciação e elaborará um relatório sobre o impacto dos programas regionais de protecção. Examinará a necessidade de prever uma abordagem mais sistemática para os programas de protecção regionais, bem como a possibilidade de estabelecer parcerias estruturadas com as organizações internacionais encarregadas da execução das actividades conexas. Nesta base, a Comissão decidirá das iniciativas que será necessário tomar.

21. Para acompanhar e avaliar eficazmente os programas regionais de protecção, a Comissão assegurará que os projectos apresentados no quadro do convite à apresentação de propostas AENEAS, que constituirão os programas regionais de protecção, sejam coordenados por forma a produzirem resultados num prazo globalmente idêntico, podendo assim ser assegurada, mediante a utilização de relatórios intercalares e a realização de controlos frequentes, a continuidade entre os programas iniciais e as medidas necessárias a tomar posteriormente.

7. CONCLUSÃO

22. Os programas regionais de protecção constituem a primeira etapa de uma abordagem reforçada da protecção internacional e oferecem à UE uma oportunidade para obter resultados operacionais no sentido de melhorar a protecção dos refugiados no terreno. O seu valor acrescentado assenta na responsabilidade partilhada que decorre da reinstalação e do compromisso de realizar um novo esforço adicional para melhorar a situação dos refugiados. Esta iniciativa, embora de dimensão limitada, deverá igualmente tornar politicamente prioritários os problemas relativos aos refugiados e à protecção, o que seria favorável para os refugiados, os países terceiros implicados e os Estados-Membros da UE.

23. A Comissão assegurará uma boa coordenação entre os Estados-Membros e os países de origem, de trânsito e de primeiro asilo envolvidos na execução e acompanhamento dos mecanismos dos programas-piloto regionais de protecção, em consulta com outras partes interessadas, incluindo o ACNUR.

24. A Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a tomarem conhecimento da estratégia apresentada na presente comunicação sobre os programas regionais de protecção.