



POSIÇÃO DO ACNUR SOBRE OS RETORNOS AO CENTRO E SUL DA SOMÁLIA

Introdução

1. Em maio de 2013, a comunidade internacional expressou seu comprometimento em apoiar a Somália na sua transição contínua rumo à paz e à estabilidade na Conferência da Somália, em Londres. O documento conclusivo da Conferência reconheceu que o país chegou a um momento crucial, um ano após o término de sua transição de oito anos, e depois de a população somali eleger novo parlamento e presidente, em um processo de eleição considerado legítimo, através do qual um novo governo se formou. A Conferência também reconheceu, por outro lado, que muitos desafios permanecem; especialmente quanto à segurança, governança, direitos humanos, deslocamento e desenvolvimento.¹
2. Mesmo no ambiente altamente volátil que persiste nas regiões centro e sul da Somália, atores humanitários e de desenvolvimento começaram a explorar possíveis intervenções para apoiar a criação de condições para futuros retornos à Somália. Apesar de um retorno em larga escala para muitas partes da Somália não ser possível, há um reconhecimento geral de que soluções para situações de deslocamentos prolongados e em larga escala serão um elemento integrante da paz duradoura na Somália. Dentro desse contexto, o Governo Federal da Somália, o governo do Quênia e o ACNUR assinaram em 10 de novembro de 2013 um acordo tripartite que estipula o quadro legal para futuros retornos do Quênia para a Somália.² Não existe um prazo no acordo para os retornos e o documento especifica que todos os retornos devem ser voluntários e em condições de segurança e dignidade. Tanto no Quênia quanto na Somália, as preparações para a implementação de projetos piloto já começaram, apoiando retornos espontâneos para áreas selecionadas e trabalhando com comunidades de acolhida e deslocados internos retornados para melhorar as condições gerais - tudo como parte de uma estratégia com múltiplos atores para contribuir para a construção da paz.
3. Reforçando e de acordo com o comprometimento da comunidade internacional para apoiar a transição para a estabilidade na Somália, o ACNUR lançou a Iniciativa Global para Refugiados Somalis (GISR, na sigla em inglês), cuja primeira reunião aconteceu em novembro de 2013. A colaboração com os Estados de acolhida, a diáspora somali, os doadores e os especialistas sobre a situação da Somália, realizada através da GISR, começa a

¹ United Kingdom Government (Foreign & Commonwealth Office, Department for International Development and Prime Minister's Office), *The International Somalia Conference Final Communiqué*, 7 de maio de 2013, <https://www.gov.uk/government/news/somalia-conference-2013-communicue>.

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Tripartite Agreement Between the Government of the Republic of Kenya, the Government of the Federal Republic of Somalia and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Voluntary Repatriation of Somali Refugees Living in Kenya*, 2013, 10 de novembro de 2013, <http://www.refworld.org/docid/5285e0294.html>.

dar frutos, com iniciativas de educação para os somalis em países de asilo da região, com trabalho a partir de meios de subsistência e outras iniciativas destinadas a apoiar a autossuficiência e um afastamento da dependência. O ACNUR e parceiros envolvidos na GISR passaram a trabalhar mais estreitamente com os grupos da diáspora e se reunirão com as autoridades regionais interessadas, em Addis Abeba, no final de julho de 2014, de forma a avançar sobre as contribuições para a estratégia regional. Com refugiados somalis e uma diáspora somali presentes em todos os cantos do mundo, a estratégia regional deve idealmente se transformar em uma estratégia global, com o envolvimento e participação construtiva dos Estados para além da região imediatamente vizinha.

Situação Atual

4. Como destacado na análise da organização sobre as necessidades de proteção de pessoas advindas das regiões central e sul da Somália, conforme documento de 17 de janeiro de 2014³, *Considerações sobre Proteção Internacional*, a situação de segurança em muitas partes do centro e do sul da Somália continua volátil⁴ e a capacidade do Estado e suas instituições de proteger civis habitando essas regiões continua fraca, inclusive a nível local⁵. O prolongado conflito armado teve consequências devastadoras, incluindo o deslocamento em massa, estruturas comunitárias enfraquecidas, violações de direitos humanos e o colapso da lei e da ordem. Muitas partes do centro e do sul da Somália permanecem sob o controle efetivo de grupos armados não-governamentais⁶.
5. Em março de 2014, a Força de Segurança Nacional Somali (SNSF, na sigla em inglês) e a Missão da União Africana na Somália (AMISOM, na sigla em inglês) lançaram uma ofensiva militar contra tais grupos, conhecida como “Operação Águia”. A operação em curso levou ao deslocamento de cerca de 73.000⁷ pessoas até o momento. Abusos de direitos humanos foram relatados⁸ em áreas onde as atividades militares acontecem, embora a verificação desses relatórios permaneça um desafio devido à insegurança e às restrições de acesso. Rotas de trânsito de e para as cidades principais são inseguras, pois grupos criminosos estabeleceram *checkpoints* ilegais, onde são relatados abusos, extorsão de dinheiro e objetos de valor de deslocados internos⁹. Mesmo em áreas onde o governo reestabeleceu controle territorial, será necessária a reconstrução da governança civil local, incluindo o funcionamento da Justiça e de estruturas de segurança. Prevê-se que a situação nessas áreas continuará frágil por um tempo¹⁰.

³ ACNUR, *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Southern and Central Somalia*, 17 de janeiro de 2014, <http://www.refworld.org/docid/52d7fc5f4.html>.

⁴ A situação de segurança tem deteriorado desde a publicação das Considerações de Proteção de janeiro de 2014 (referência completa na nota de rodapé anterior). Ver por ex. Integrated Regional Information Networks (IRIN), *Security Downturn in Mogadishu*, 9 de abril de 2014, <http://www.refworld.org/docid/5379ca534.html>; UN News Service, Somalia: *UN Envoy Condemns Recent Outbreaks of Deadly Violence in Baidoa*, 24 de março de 2014, <http://www.refworld.org/docid/533950634.html>; IRIN, *Short-term Costs of Military Gains in Somalia*, 21 de março de 2014, <http://www.refworld.org/docid/53394c044.html>; UN Security Council, *Report of the Secretary-General on Somalia*, 3 de março de 2014, S/2014/140, <http://www.refworld.org/docid/531ef31f4.html>.

⁵ Ver p.ex. UN News Service, *Somalia's Efforts to Build Cohesive State Require International Support*, Security Council Told, 11 Março de 2014, <http://www.refworld.org/docid/5322d9f24.html>; France 24, *Operation Eagle: Tracking al-Shabaab in Somalia*, 19 de maio de 2014, <http://www.france24.com/en/20140516-operation-eagle-somalia-fight-against-al-shabaab-africanunion-al-qaeda/>

⁶ Ver nota de rodapé 3.

⁷ Baseado em informações disponibilizadas ao ACNUR Somália.

⁸ O ACNUR e seus parceiros na Somália receberam tais relatos de deslocados internos.

⁹ O ACNUR e seus parceiros na Somália receberam tais relatos de deslocados internos.

¹⁰ Ver por. ex. “(...) enquanto as tropas da União Africana fazem progresso na zona de combate, há muitas dúvidas sobre a capacidade do exército e governo somali para preencher o vazio de segurança e de apoio humanitário quando as tropas saírem do país. Embora o al Shabab não tenha mais uma presença visível no Qoryooley, os habitantes ficam na esfera de influência deste grupo militante, que mantém uma força considerável a alguns quilômetros da cidade, sobre a qual não há muita informação concreta.” France 24, *Operation Eagle: Tracking al-Shabaab in Somalia*, 19 de maio de 2014,

6. Neste contexto, o ACNUR está preocupado com o significativo número de deportações que a organização tem observado para o centro e o sul da Somália.

Deportações

7. Desde dezembro de 2013, mais de 34.000 somalis foram deportados de diferentes países para a Somália, muitas vezes no contexto de esforços para lidar com a imigração irregular e questões de segurança.¹¹ A maioria dos deportados são jovens mulheres e homens somalis, muito embora em diversas ocasiões crianças e idosos também tenham sido deportados. Relatos de famílias divididas são comuns. Muitos desses deportados tem se encontrado em situação similar a de deslocados internos em Mogadíscio.
8. Dentre os deportados, há casos confirmados de refugiados e solicitantes de refúgio registrados; a deportação deles configura *refoulement*. A deportação de outros somalis também pode tipificar *refoulement*, dependendo das circunstâncias individuais de cada caso.

Posição do ACNUR sobre Retornos Forçados

9. Diante das circunstâncias atuais, o ACNUR apela para que os Estados cessem os retornos forçados de quaisquer pessoas para regiões do Centro e Sul da Somália, que estão sendo afetadas por ação militar e/ou conseqüente deslocamento, que permanecem frágeis e inseguras após recente ação militar, ou continuam sob o controle de grupos armados não estatais. Para somalis dessas regiões, a elegibilidade para a proteção internacional de refugiados nos termos da Convenção de 1951 e, na União Africana, nos termos da Convenção da OUA de 1969¹², deve ser considerada; muitos deles provavelmente se enquadrarão no critério legal para a determinação do status de refugiado de uma ou ambas as Convenções.¹³ Obrigações gerais de *non-refoulement* sob a legislação internacional de direitos humanos também devem ser levadas em consideração no contexto de retornos forçados de somalis para as regiões centro e sul da Somália.

Retornos Organizados e Espontâneos

10. Aos indivíduos somalis que estão em outro país e tem o intuito de retornar espontaneamente para o centro ou sul da Somália, deve ser fornecido o maior número de informações

<http://www.france24.com/en/20140516-operation-eagle-somalia-fight-against-alshabaab-african-union-al-qaeda/>. Ver também: Mahamed Muse Tarey, o diretor executivo do Instituto Somali para Estudos Políticos e Estratégicos, comenta que disputas políticas podem emergir rapidamente quando o território é recuperado em um curto espaço de tempo. “O que notamos é que algumas áreas são liberadas do al-Shabab, mas não há estratégia política para elas. Quando isso aconteceu, houve um vazio de poder, mas também lutas dentro da clãs”, narra Tarey. Em: VOA News, *AMISOM Expands Operations Against al-Shabab in Somalia*, 13 de março de 2014, <http://www.voanews.com/content/amisom-expands-operations-against-al-shabab-insomalia/1870507.html>.

¹¹ Informações detalhadas disponíveis para o ACNUR.

¹² *Problems in Africa ("OAU Convention")*, 10 de setembro de 1969, 1001 U.N.T.S. 45, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>. Fora da União Africana, outros critérios mais amplos de proteção internacional podem ser aplicáveis, tais como (a) a Declaração de Cartagena de 1984, adotada pelo *Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários*, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984, <http://goo.gl/hY9lah>. (Ao contrário da Convenção da União Africana, a Declaração de Cartagena não é um instrumento legal vinculante; suas disposições somente adquirem força de lei através da incorporação à legislação nacional) e (b) a Diretiva, União Européia, *Diretiva 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third - country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 13 de dezembro de 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>, Artigos 2(f), 15.

¹³ Para uma análise completa de necessidade de proteção de somalis do sul e centro da Somália antes da implementação da recente operação militar, ver *UNHCR's 2014 Protection Considerations* (referência completa na nota de rodapé 3).

detalhadas possível sobre a situação do seu local de origem, de maneira que eles possam levar em consideração a situação atual no que se refere à segurança, governança e subsistência para tomarem uma decisão consciente.

11. No caso de eles considerarem o retorno para Mogadíscio, em face da contínua e prolongada situação de insegurança ou outras condições adversas em seu local de origem, informações detalhadas sobre as condições de vida e os riscos em Mogadíscio devem ser oferecidas.¹⁴ A natureza prolongada do deslocamento em Mogadíscio resultou em uma maior pressão nos setores de acomodação e serviços na capital, com condições de vida cada vez mais difíceis para deslocados internos. Além disso, a situação de segurança na cidade tem sido recentemente reportada como em processo de deterioração e continua a dar margem a graves preocupações.¹⁵
12. O acordo tripartite relativo aos retornos voluntários do Quênia para a Somália¹⁶ não afeta a avaliação da necessidade de proteção internacional de solicitantes de refúgio da Somália. Como em outros países,¹⁷ o fato de que alguns somalis tenham optado por retornar apesar das circunstâncias menos que ideais, não altera a situação em que vários Somalis¹⁸ continuam a fugir em busca de proteção internacional, tanto com razões fundadas na Convenção de 1951 como por razões que se enquadram nos critérios previstos na Convenção da OUA de 1969.¹⁹
13. Nos casos em que o ACNUR apoiar os retornos por meio de projetos piloto para determinadas áreas, a Agência irá verificar e confirmar a voluntariedade do deslocamento através de entrevistas individuais com todos os membros das famílias que visam retornar.
14. Como em situações parecidas em outros lugares, o começo da repatriação organizada em maior escala dependerá da preparação das condições nas áreas de retorno para um retorno duradouro, digno e seguro. O ACNUR continua a monitorar a situação em todas as áreas acessíveis da Somália.
15. Qualquer assistência fornecida pelo ACNUR para o retorno à Somália visa apoiar indivíduos que, estando inteiramente a par da situação do país de origem, escolhem, voluntariamente, o retorno. Qualquer papel futuro do ACNUR na facilitação de repatriação voluntária organizada para a Somália e qualquer envolvimento futuro do ACNUR em esforços focados na

¹⁴ Ver por ex. “Em Mogadíscio, temor de ataques e crimes impede que muitas pessoas levem suas vidas normalmente”, e, no que tange à situação de mulheres e meninas deslocadas internas em Mogadíscio: “Violência sexual contra mulheres também é um grande problema, particularmente para os que estão em campos de deslocados internos. De acordo com dados do Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), houve 800 casos de violência sexual e de gênero em Mogadíscio durante os primeiros seis meses de 2013” Em: IRIN, *Somalia at “Risk of Relapse”*, 7 de maio de 2014, <http://www.irinnews.org/report/100051/somalia-at-risk-of-relapse>.

¹⁵ Ver por ex. “Em Mogadíscio, a situação de segurança vem se deteriorando desde... dezembro” Nicholas Kay, o Representante Especial do Secretário Geral para a Somália, falou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas em 11 de março: “Enfrentamos tempos difíceis, e em breve podem tornar-se ainda mais difíceis. A insegurança em Mogadíscio representa um desafio para os somalis, para a ONU e para a comunidade internacional.” “O risco de novos ataques contra o governo somali e contra alvos internacionais segue alto,” ele adicionou. Para muitos moradores de Mogadíscio, o medo de ataques e crimes priva-os de levar uma vida normal. Bairros como Heliwaa, Yaqshiid e Dayniile tem sido fortemente atingidos, forçando as pessoas a fugir para bairros mais pacíficos na cidade. Em: IRIN, *Security Downturn in Mogadishu*, 9 de abril de 2014, <http://www.irinnews.org/report/99906/security-downturn-in-mogadishu>.

¹⁶ Ver nota de rodapé 2.

¹⁷ Conforme, por exemplo, o Afeganistão; um país que assinou acordos de retorno tripartites com o ACNUR e vários países, como por exemplo, o Paquistão.

¹⁸ Solicitações de refúgio de somalis em 44 países industrializados aumentou em 23% no ano de 2013, se comparado a 2012, com 18.701 solicitações de refúgio de somalis em 2012 e 23.071 em 2013. Ver UNHCR, *UNHCR asylum trends 2013*, março de 2014, <http://www.unhcr.org/statistics/2013-Asylum-Trends-annex-tables.zip>, tabela 3.

¹⁹ Fora da União Africana, os critérios gerais de proteção internacional poderão ser aplicados, ver nota de rodapé 12.

reintegração sustentável de retornados e deslocados internos na Somália não devem ser interpretados como a dedução da avaliação por parte do ACNUR de que a Somália é um lugar seguro para todos os indivíduos, sem levar em consideração o perfil e as circunstâncias pessoais. Deve-se levar em conta, nesse aspecto, que a repatriação voluntária e o retorno forçado são processos de caráter fundamentalmente distintos, acarretando em responsabilidades diferentes das partes dos diversos atores envolvidos.

16. No que se refere aos somalis originários do centro e sul da Somália que buscam proteção internacional em países fora da União Africana, o ACNUR gostaria de enfatizar novamente que muitos deles se enquadram na definição legal da Convenção de 1951.²⁰ Sob as atuais circunstâncias, tal se aplica aos somalis originários das áreas acima referidas para evitar retornos, bem como aos somalis originários das regiões do centro e sul da Somália que estão sob efetivo controle das autoridades governamentais e não tem sido afetadas pelas operações militares.²¹

ACNUR, junho de 2014.

²⁰ Ou critério geral de proteção internacional aplicável; ver nota de rodapé 12.

²¹ Ver a lista completa de perfis no documento acima referido *UNHCR 2014 Protection Considerations*, nota de rodapé 3.