

Diretrizes regionais em matéria de
proteção e assistência a pessoas deslocadas
a través de fronteiras e migrantes em países
afetados por desastres de origem natural





Edição:

**Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (ST-CSM).
Escritório Regional da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para a
América do Sul.**

Buenos Aires, Argentina.

Tel: +54 11 4813 3330 / +54 11 4816 4596 / +54 11 4813 5414

E-mail: csmsecretariatecnica@iom.int

www.csmigraciones.org

Plataforma sobre o Deslocamento por Desastres (PDD)

International Environmental House (IEH)

Genebra, Suíça.

Tel: +41 22917 5483

E-mail: info@disasterdisplacement.org

www.disasterdisplacement.org

Diretrizes regionais em matéria de
proteção e assistência a pessoas deslocadas
a través de fronteiras e migrantes em países
afetados por desastres de origem natural

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUÇÃO..... | 4 |
| 1.1 A mobilidade humana no contexto de desastres e os efeitos adversos da mudança climática na agenda internacional..... | 5 |
| 1.2 Antecedentes: a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM)..... | 8 |
| 1.3 Mobilidade humana, mudança do clima e desastres na América do Sul..... | 10 |
| II. ALCANCE E FINALIDADE..... | 13 |
| 2.1 Objetivo..... | 14 |
| 2.2 Alcance e abordagem..... | 15 |
| 2.3 Uso e destinatário das Diretrizes da CSM..... | 17 |
| III. PRINCÍPIOS E CONCEITOS CHAVE..... | 19 |
| 3.1 Princípios..... | 20 |
| 3.2 Conceitos chave..... | 24 |
| IV. MEDIDAS DE CONTINGÊNCIA PARA REDUZIR E EVITAR O RISCO DE DESLOCAMENTO NO PAÍS DE ORIGEM..... | 27 |
| V. PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS PROVENIENTES DE PAÍSES AFETADOS POR DESASTRES..... | 30 |
| 5.1 Medidas em planos e preparativos para a articulação da proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras como consequência de desastres..... | 31 |
| 5.2 Medidas para a identificação de necessidades e acionamento da resposta humanitária..... | 32 |
| 5.3 Admissão e permanência de pessoas deslocadas provenientes de um país afetado por um desastre..... | 33 |
| 5.4 Proteção de pessoas deslocadas provenientes de um país afetado por um desastre..... | 35 |
| 5.5 Soluções duradouras para pessoas deslocadas por desastres cujo retorno ao seu país de origem não é possível..... | 37 |
| VI. PROTEÇÃO DE MIGRANTES EM PAÍSES AFETADOS POR DESASTRES..... | 38 |
| 6.1 Assistência e proteção de migrantes residentes ou em trânsito e em um país afetado por um desastre (país de acolhimento)..... | 39 |
| 6.2 Assistência e proteção de nacionais no exterior diretamente afetados por um desastre (país de origem)..... | 40 |
| VII. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E REVISÃO..... | 42 |
| NOTAS..... | 44 |
| ANEXOS..... | 51 |

I. INTRODUÇÃO

I. INTRODUÇÃO

1.1 A mobilidade humana no contexto de desastres e os efeitos adversos da mudança climática na agenda internacional

O deslocamento causado por desastres naturais, incluindo os efeitos adversos da mudança climática, é uma realidade e constitui um dos maiores desafios humanitários que os Estados e a comunidade internacional enfrentam atualmente. A cada ano, milhões de pessoas são forçadas a se deslocar devido a desastres causados por ameaças naturais como inundações, tempestades tropicais, terremotosⁱ, deslizamentos de terra, secas e o derretimento das geleiras.

Nos últimos anos, uma média de 25 milhões de pessoas foram deslocadas a cada ano no contexto de desastres, principalmente devido aos impactos de desastres repentinos, como tempestades tropicais, inundações e terremotos. Outras foram deslocadas devido aos efeitos de desastres ou processos de evolução gradual, como a elevação do nível do mar, a desertificação e outras formas de degradação ambiental, embora os números globais sobre este tipo de deslocamento ainda sejam incertos.

A maioria das pessoas deslocadas no contexto de desastres permanecem no seu próprio país; no entanto, algumas atravessam fronteiras para chegar a um lugar seguro ou para obter proteção e assistência em outro paísⁱⁱ.

Nesse sentido, embora no plano internacional não exista um marco regulatório integral e/ou específico que aborde as necessidades de proteção em torno do deslocamento interno ou transfronteiriço em razão de desastres, essa realidade tem sido incorporada em anos recentes nos principais processos e agendas globais (multilaterais) e regionais em matéria de ação humanitária, direitos humanos, redução do risco de desastres, gestão migratória e consular, efeitos da mudança climática e desenvolvimento sustentável.

Assim, esse crescente reconhecimento internacional dos desafios que implica a mobilidade humana no contexto de desastres e os efeitos adversos da mudança climática, foi abordado e integrado na

‘Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima’ (CQNUMC), o ‘Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030’, a Cúpula Mundial Humanitária de 2016 e sua ‘Agenda para a Humanidade’, a ‘Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes’ em 2016, o Pacto Global sobre Refugiados e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regularⁱⁱⁱ.

A ligação entre a mobilidade humana e os efeitos adversos da mudança climática tem sido objeto de negociações internacionais no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima por mais de uma década. Assim, o foco em questões de mobilidade humana ganha força no Quadro de Adaptação de Cancun em 2010 (COP16^{iv}), e retoma-se durante a Reunião dos Estados Partes em Doha em 2012 (COP18), com o objetivo de melhorar a compreensão sobre como os impactos das mudanças climáticas estão afetando os padrões de migração, deslocamento e mobilidade humana^v. Durante a COP19, em 2013, o Mecanismo de Varsóvia sobre Perdas e Danos dedicou uma área de ação específica para o tratamento dessa matéria e, finalmente, em 2015, o Acordo de Paris (COP21) marcou um avanço sem precedentes, com a criação da Força-Tarefa sobre Deslocamento (‘Task Force on Displacement’ em inglês) para o desenvolvimento de recomendações sobre abordagens abrangentes para identificar, minimizar e tratar o deslocamento relativo aos efeitos adversos da mudança climática^{vi}.

A inclusão da mobilidade humana nas negociações internacionais sobre mudança climática implicou a adoção por parte da comunidade internacional de medidas para melhorar a compreensão, coordenação e cooperação em relação ao deslocamento induzido pelas mudanças climáticas, a migração e a realocação planejada, no âmbito nacional, regional e internacional.

Por outro lado, em matéria de redução do risco de desastres, o ‘Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030’, não apenas reconhece em seu preâmbulo os efeitos devastadores do deslocamento no âmbito internacional, mas recomenda também uma série de diretrizes e linhas estratégicas de ação para lidar com esse fenômeno, incluindo a promoção da cooperação transfronteiriça em matéria de deslocamento, a adoção de políticas e programas que abordem a mobilidade

humana induzida por desastres, incluindo a realocação planejada, a identificação de áreas de risco, bem como a resiliência das pessoas afetadas e comunidades de acolhimento^{vii}. O Marco de Sendai reconhece pontualmente também a contribuição dos migrantes para a resiliência das comunidades e as sociedades de acolhimento.

Assim, durante a V Plataforma Global para a Redução do Risco de Desastres realizada em Cancun, em 2017, os países se comprometeram a desenvolver estratégias para a redução do risco de desastres que considerem perspectivas regionais e transfronteiriças, incluindo disposições que busquem reduzir e prevenir o deslocamento por desastres, tratar as necessidades de proteção de pessoas deslocadas e a promoção de soluções duradouras^{viii}.

Por sua vez, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, reconhece pela primeira vez em um instrumento internacional a migração dessa natureza, a necessidade de harmonizar e desenvolver abordagens e mecanismos sub-regionais e regionais para enfrentar as vulnerabilidades das pessoas afetadas por desastres súbitos e de evolução gradual, garantindo seu acesso à assistência humanitária e o pleno respeito aos seus direitos, bem como a inclusão da questão do deslocamento em preparativos e estratégias que incluam a cooperação com os países vizinhos, alerta antecipado e planos de contingência, evacuação, recepção e assistência a tais deslocamentos^{ix}.

Da mesma forma, o referido Pacto reconhece a importância de cooperar para identificar, desenvolver e fortalecer soluções para os migrantes forçados a deixar seus países de origem devido a desastres de evolução gradual, os efeitos adversos das mudanças climáticas e degradação ambiental, como a desertificação, degradação do solo, seca e elevação do nível do mar, incluindo a realocação planejada e opções de visto, nos casos em que a adaptação ou o retorno aos seus países de origem não seja possível. Da mesma forma, o Pacto insta os Estados a [...] ‘formular abordagens coerentes para enfrentar os desafios que implicam os movimentos migratórios no contexto dos desastres naturais súbitos e de evolução gradual, incluindo a observância das recomendações pertinentes dos processos consultivos liderados pelos Estados, como a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no

Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas^x e a Plataforma sobre Deslocamento por Desastres^{xi} [...].

Em um plano mais geral, todos esses processos multilaterais fazem parte da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, contidos na Agenda para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), que faz referência à maior frequência e intensidade dos desastres e o deslocamento forçado por tais motivos como um dos fatores que prejudica o desenvolvimento dos países. Em seu Objetivo 10.7, a Agenda 2030 reconhece a necessidade de facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, por meio da aplicação de políticas migratórias planejadas e bem administradas^{xii}.

1.2 Antecedentes: a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM)

A abordagem do deslocamento no contexto dos desastres de origem natural e dos efeitos adversos da mudança climática tem feito parte da agenda regional da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) nos últimos anos. O tema da mobilidade humana, desastres e mudança climática foi incluído tanto na X Reunião da CSM, realizada em Cochabamba, Bolívia, em 2010, quanto na XIV Reunião da CSM, realizada em Lima, Peru, em 2014.

No âmbito de ambas as reuniões, foi acordado *‘viabilizar alianças estratégicas, a fim de melhor compreender esse tema; promover o intercâmbio de boas práticas por parte dos governos; e promover a construção de um posicionamento comum sobre o assunto’*. Esse tema foi retomado durante a XV Reunião da CSM, realizada em Santiago do Chile, em setembro de 2015.

Foi justamente durante a Presidência Pro Tempore da CSM para o período 2015-2016^{xiii}, que o Governo do Chile incorporou ao seu plano de trabalho *‘[...] debater as causas e efeitos dos deslocamentos humanos com base em fatores ambientais e de mudança climática’*, *‘impulsionar uma estratégia regional de cooperação Sul-Sul em face de emergências*

ambientais e deslocamentos humanos’; e solicitar à ST-CSM/IOM um esquema de cooperação regional em matéria de emergências ambientais e deslocamentos humanos [...]’.

Essa proposta foi retomada durante a XVI CSM celebrada em Assunção, Paraguai, em novembro de 2016, quando foi adotada a decisão de ‘[...] realizar um workshop regional para o desenvolvimento de diretrizes e guias práticos para pessoas deslocadas em áreas de fronteira [...]’, que foi realizado nos dias 30 e 31 de outubro de 2017 com o patrocínio do Governo do Chile e com o apoio da Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana sobre Migrações, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Plataforma sobre Deslocamento por Desastres (PDD).

Os resultados do referido workshop foram compartilhados e discutidos durante a XVII Reunião da CSM nos dias 14 e 15 de novembro de 2017 na cidade de Montevideu, Uruguai. Lá, as representações dos países membros da CSM concordaram em continuar trabalhando no desenvolvimento de tais diretrizes regionais, as quais foram discutidas em uma reunião técnica de acompanhamento em Santiago, em agosto de 2018, e finalmente aprovadas durante a XVIII Reunião da CSM na cidade de Sucre, Bolívia, em novembro de 2018.

Por fim, é importante destacar que as questões relativas à mobilidade humana no contexto de desastres e os efeitos adversos da mudança climática têm sido abordadas da mesma forma em outros espaços regionais, os quais têm tido a participação da grande maioria dos países membros da CSM. É o caso da Consulta Regional para a América do Sul da Iniciativa Nansen realizada em Quito, em julho de 2015, com o apoio do Governo do Equador^{xiv}, e a ‘Declaração do Brasil e Plano de Ação’ (processo Cartagena 30+) de 2014, na qual os países da América Latina e o Caribe reconheceram os desafios decorrentes da mudança do clima e os desastres naturais, bem como o potencial deslocamento de pessoas através das fronteiras que esses fenômenos podem gerar na região.

Diante dos desafios que tais fenômenos envolvem, os países signatários da Declaração do Brasil e Plano de Ação chegaram a solicitar ao ACNUR a realização de um estudo^{xv} sobre o tema com vistas a apoiar ‘[...] a adoção de medidas, instrumentos e diretrizes nacionais e regionais

adequadas, incluindo estratégias de resposta nos países da região, planos de contingência, respostas integradas de gestão do risco de desastres e programas de vistos humanitários, no âmbito de sua competência [...]’.

Todos esses avanços regionais refletem a importância que as questões da mobilidade humana adquiriram no contexto dos desastres e os efeitos adversos da mudança climática nas diferentes agendas regionais de interesse dos países membros da CSM.

1.3 Mobilidade humana, mudança do clima e desastres na América do Sul

A América do Sul é uma região que apresenta condições de exposição a riscos que geram altos níveis de vulnerabilidade diante da ocorrência de eventos naturais, como deslizamentos, inundações e outras ameaças geofísicas, como tremores, terremotos e erupções vulcânicas^{xvi}.

Da mesma forma, a cada ano e devido aos efeitos das mudanças climáticas, há um aumento da frequência, intensidade e imprevisibilidade dos eventos hidrometeorológicos, que têm gerado um impacto econômico relevante para os países da região, bem como perdas significativas que colocam em risco os meios de subsistência das populações afetadas^{xvii}.

Essa exposição e vulnerabilidade diante de ameaças de origem natural, somada a outros processos de urbanização e crescimento demográfico, níveis de pobreza, acesso a serviços sociais e econômicos, têm resultado no deslocamento de centenas de pessoas a cada ano como consequência do impacto dos desastres. Somente em 2017, milhares de pessoas na Argentina, Paraguai e Peru foram deslocadas em decorrência de fortes enchentes. No caso do Peru, as enchentes causaram cerca de 295 mil deslocados^{xviii}. Entre 2008 e 2017, estima-se que aproximadamente dez milhões de pessoas foram deslocadas na região como consequência direta de atividades vulcânicas e sísmicas, deslizamentos de terra, inundações e tempestades^{xix}.

Embora a grande maioria desses deslocamentos no contexto de desastres ocorra dentro das fronteiras internacionais de países da América do Sul, a região também experimentou casos de deslocamento transfronteiriço. É o caso de dezenas de cidadãos colombianos que buscaram proteção no norte do Equador durante a onda invernal de 2010, o deslocamento de cidadãos chilenos que habitavam áreas de fronteira para a Argentina após terem sofrido deslizamentos e os impactos de terremotos, ou o caso do deslocamento de aproximadamente 120 famílias da área de fronteira de Guayarmerín na Bolívia, que em 2014 fugiram das enchentes causadas pela cheia do rio Mamoré rumo a abrigos temporários no Brasil, devido ao fato de que o nível da água dificultava o trânsito para áreas seguras na Bolívia^{xx}.

Outros eventos cíclicos, como as enchentes na fronteira comum entre o Paraguai e a Argentina, tem causado historicamente o deslocamento temporário de cidadãos paraguaios para o território argentino ou o deslocamento temporário de assentamentos na tríplice fronteira da Colômbia, Brasil e Peru na região da Amazônia, que ano após ano se deslocam de um país para o outro a fim de evitar os impactos das inundações devido às cheias cíclicas do rio.

O impacto sofrido pelos cidadãos que residem ou transitam em um terceiro país afetado por um desastre constitui também outra dimensão da mobilidade humana causada por catástrofes. A região tem sofrido nos últimos anos um grande número de desastres naturais que têm afetado milhares de migrantes dos países membros da CSM, impossibilitando em muitos casos o retorno aos seus países de origem, ou também, deixando-os em situação de vulnerabilidade diante dos impactos do fenômeno natural.

É o caso das centenas de cidadãos colombianos que foram afetados diretamente pelo terremoto ocorrido no Equador em abril de 2016, muitos dos quais receberam assistência e/ou foram repatriados através dos serviços consulares de seu país de origem, em um trabalho articulado entre as instâncias consular, migratória, gestão de risco e Forças Armadas, em estreita coordenação também com o país afetado.

No que se refere aos vínculos entre deslocamento, migração e os impactos dos desastres de evolução gradual, enquanto as secas constituem uma das ameaças de evolução gradual mais proeminentes na região, outros riscos naturais, como o derretimento de geleiras, a elevação do nível do mar e a erosão das costas, se bem têm ocorrido ao longo da história, as mudanças climáticas geram impacto sobre esses eventos, especialmente o aumento dos padrões de chuvas e o surgimento de eventos extremos maiores, como as próprias secas^{xxi}, que afetam a mobilidade humana na região.

O Brasil, por exemplo, tem sido um dos países da América do Sul que mais sofreu com os impactos das secas nas últimas décadas, o que contribuiu em parte para o deslocamento de milhões de pessoas, principalmente na região nordeste do país^{xxii}. As secas e seus impactos na degradação do solo foram particularmente graves nas últimas décadas na Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, bem como no sul do Peru, Chile e sudeste da Argentina.

Por fim, estudos recentes antecipam que os impactos da mudança do clima serão ainda mais graves no futuro, contribuindo para a mobilidade humana em maior escala, especialmente em épocas de seca, calor e baixa disponibilidade de água e outros recursos. O Banco Mundial, por exemplo, estima que, sem a adoção de medidas adicionais e concretas de mitigação, adaptação às mudanças climáticas e desenvolvimento, até o ano 2050 mais de 140 milhões de pessoas serão ‘migrantes climáticos’, a maioria delas dentro de seus próprios países, com a região da América Latina se destacando entre as regiões mais afetadas no estudo, com aproximadamente 17 milhões de ‘migrantes climáticos internos’^{xxiii}.

Tais circunstâncias podem forçar populações inteiras a se deslocar e abandonar seus meios de subsistência, algumas delas em condições de vulnerabilidade. De forma semelhante, em decorrência dos riscos de inundações em áreas costeiras e a elevação do nível do mar, algumas pessoas terão que abandonar as suas casas em direção a áreas mais seguras, fora ou dentro das fronteiras dos seus países^{xxiv}.

II. ALCANCE E FINALIDADE

ALCANCE E FINALIDADE

2.1 Objetivo

As pessoas que cruzam fronteiras internacionais no contexto de desastres e os efeitos adversos da mudança climática, bem como os migrantes em países afetados por desastres, podem ter riscos à sua integridade pessoal, especialmente se não tiverem acesso a vias de migração seguras, ordenadas e regulares. Dada a sua vulnerabilidade, eles também podem enfrentar dificuldades para exercer seus direitos ao longo do processo migratório, bem como desafios no acesso a necessidades básicas como saúde, alimentação, educação e moradia^{xxv}.

Dessa forma, as *‘Diretrizes regionais em matéria de proteção e assistência a pessoas deslocadas através de fronteiras e migrantes em países afetados por desastres de origem natural’* (doravante as **Diretrizes**) têm a finalidade de melhorar a capacidade institucional de resposta humanitária aos desafios do deslocamento por desastres.

Da mesma forma, aspiram a gerar um quadro abrangente com padrões mínimos de proteção, com base, entre outros aspectos, na gestão da informação e coordenação entre o país afetado (país de origem) e país de acolhimento (receptor) e na harmonização da resposta e assistência humanitária entre os países membros da CSM.

Para tanto, as Diretrizes buscam:

- Promover a existência de um quadro prático regional para facilitar a admissão e permanência de estrangeiros provenientes de países afetados por desastres de origem natural e os efeitos adversos das mudanças climáticas, com base em considerações humanitárias e nos regulamentos internos dos países membros da CSM; e
- Promover o uso de padrões mínimos de tratamento para migrantes, residentes ou pessoas em trânsito num terceiro país afetado por um desastre de origem natural.

2.2 Alcance e abordagem

As Diretrizes têm caráter não vinculativo, portanto, proporcionam um maior grau de flexibilidade para sua implementação pelos países membros da CSM. Além disso, as Diretrizes não criam novas obrigações jurídicas nem exigem a adoção de nova legislação, mas baseiam-se na experiência, prática e regulamentação dos próprios países membros da CSM para fins de implementação.

Dado que muitos dos países membros da CSM possuem práticas, regulamentos e políticas avançadas na matéria, nenhum dos conteúdos destas Diretrizes deve ser interpretado, em hipótese alguma, como uma limitação para que os países da região possam fornecer um grau ainda mais elevado de proteção ou tratamento mais favorável de acordo com sua própria legislação interna.

Em termos de alcance geográfico e de acordo com a estrutura administrativa de cada país membro da CSM, as Diretrizes podem ser aplicadas tanto no âmbito nacional quanto no âmbito local e/ou municipal, motivo pelo qual cada país membro da CSM conta com ampla margem de discricionariedade para aplicar as Diretrizes nos pontos de fronteira ou 'áreas fronteiriças' que considerar pertinentes.

Nesse sentido, os países membros da CSM devem propiciar, na medida das suas capacidades, que as referidas autoridades locais conheçam amplamente o conteúdo destas Diretrizes para fortalecer a coordenação do acolhimento e assistência a pessoas estrangeiras deslocadas por um desastre na fronteira comum, ou pela ativação dos mecanismos de resposta correspondentes em caso de alerta de desastre em um país membro da CSM, seja ele limítrofe ou não.

Assim, as Diretrizes respondem a situações excepcionais de deslocamento transfronteiriço gerado pelo impacto de desastres repentinos, como chuvas torrenciais e inundações, erupções vulcânicas, terremotos e tsunamis.

As Diretrizes também fazem referência a outros eventos e desastres considerados de evolução gradual que podem estar associados aos efeitos adversos da mudança climática, quando estes contribuem principalmente para a decisão de migrar ou atravessar uma fronteira internacional.

As presentes Diretrizes se aplicam nos seguintes cenários específicos:

- 1) As medidas de proteção que países membros da CSM podem implementar em face do afluxo de pessoas de algum dos países membros da CSM que buscam encontrar segurança e assistência ao cruzar uma fronteira internacional.
- 2) As medidas de proteção que os países membros da CSM podem implementar em relação aos migrantes em trânsito ou residentes em seu território durante o impacto de um desastre de origem natural.

Ao contrário de outros instrumentos internacionais^{xxvi} e regionais^{xxvii} que compilam uma série de práticas aplicadas nesses contextos, as diretrizes estabelecem pautas gerais que os países membros da CSM poderiam utilizar para garantir que as respostas futuras ao deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres possam ser mais eficazes e consistentes com o seu regulamento interno.

Por fim, as Diretrizes destacam no Capítulo V, a necessidade de que os países membros da CSM favoreçam a cooperação para a identificação, desenvolvimento e fortalecimento de soluções de longo prazo para pessoas que tiveram que abandonar o seu local de residência habitual, devido aos impactos de eventos e desastres de evolução gradual, como a degradação ambiental, desertificação, degradação do solo, seca e elevação do nível do mar, incluindo opções migratórias regulares, nos casos em que o retorno aos seus países de origem não seja possível.

2.3 Uso e destinatário das Diretrizes da CSM

As Diretrizes foram elaboradas graças ao esforço coletivo dos países membros da CSM com o objetivo de melhorar a capacidade institucional de resposta humanitária aos desafios que implica o deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres, e a assistência particular de migrantes em um país afetado por um desastre, de forma que eles são direcionados principalmente aos órgãos governamentais; o que não exclui, naturalmente, que os países membros da CSM possam cooperar, solicitar e receber assistência de órgãos não-governamentais que prestam apoio no âmbito da assistência humanitária de pessoas afetadas diretamente pelo evento (desastre), como também de agências intergovernamentais e agências das Nações Unidas.

Por outro lado, embora as questões de gestão migratória tenham um peso relativo maior dentro das diretrizes, elas promovem uma abordagem abrangente que envolve órgãos e agências de resposta imediata a incidentes de afluxo de estrangeiros deslocados devido a um desastre de origem natural, incluindo autoridades de fronteira e alfandegárias, de segurança e polícia de fronteiras, órgãos governamentais e/ou sistemas nacionais de proteção civil e gestão de risco de desastres, governos locais, comitês e/ou conselhos municipais transfronteiriços de emergência, autoridades sanitárias e de educação.

Com esse objetivo, as Diretrizes servem de guia orientador para a tomada de decisões no âmbito governamental, especialmente para as instâncias de Governo com responsabilidades ou poderes em matéria migratória, gestão consular, relações exteriores e redução do risco de desastres, incluindo também as Forças Armadas, as quais prestam apoio a órgãos de proteção civil e sistemas nacionais de gestão de riscos em situações de emergência.

Além disso, e de acordo com os princípios que norteiam este esforço, especialmente a “abordagem integral do governo” (whole-of-government), as Diretrizes devem ser compartilhadas e articuladas com as entidades locais - especialmente as transfronteiriças -, isto

é, os governos locais, que na grande maioria dos casos tornam-se comunidades de acolhimento temporário em face desses fenômenos de deslocamento.

Assim, as Diretrizes foram elaboradas pelos próprios países membros da CSM para orientar a tomada de decisões em termos gerais, respeitando as peculiaridades internas, o quadro institucional e a organização de cada um dos países membros da CSM.

Isso não significa, naturalmente, que os países membros da CSM não possam implementar essas Diretrizes com a assistência e apoio de outras entidades não-governamentais e a colaboração de agências internacionais.

III. PRINCÍPIOS E CONCEITOS CHAVE

PRINCÍPIOS E CO

3.1 Princípios

Com base nas situações, as vulnerabilidades e condições particulares daqueles que são forçados a atravessar uma fronteira internacional devido às consequências dos desastres e os efeitos adversos das mudanças climáticas, bem como as necessidades específicas dos migrantes em países afetados por um desastre, as Diretrizes se enquadram nos seguintes princípios orientadores que norteiam e informam tanto o seu conteúdo quanto suas possibilidades de implementação:

Cooperação e solidariedade internacional

A cooperação internacional tem sido um dos pilares fundamentais desde os primórdios da CSM como fórum técnico e político regional, cujo objetivo foi gerar e coordenar iniciativas e programas voltados para a promoção e o desenvolvimento de políticas sobre migrações internacionais e sua relação com o desenvolvimento e a integração regional.

Nesse sentido, o princípio da cooperação internacional que rege as relações internacionais entre os países membros da CSM, orienta e baseia essas Diretrizes, não apenas entre os países afetados por um desastre, mas também promove a solidariedade regional de terceiros países que não foram afetados diretamente pelo impacto de um desastre, mas que eventualmente poderiam receber e admitir de forma temporária pessoas deslocadas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Soberania e exercício da discricionariedade em assuntos migratórios

Os países membros da CSM têm o poder soberano e o direito de exercer sua jurisdição e controle sobre suas fronteiras internacionais, de modo que nada nestas Diretrizes prejudica a discricionariedade do Estado em matéria de migração para realizar atividades regulares de registro, identificação e controle migratório.

Da mesma forma, nada do estabelecido nas Diretrizes contraria os acordos e tratados regionais em matéria migratória existentes entre os países membros da CSM que regulam a livre circulação e a mobilidade de pessoas entre os países, incluindo os acordos de cidadania do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e os acordos da Comunidade Andina de Nações (CAN) em matéria de migração.

Respeito pelos direitos humanos e não discriminação

O princípio fundamental que norteia estas Diretrizes é o respeito irrestrito pelos direitos humanos fundamentais de todas as pessoas, de acordo com o espírito e o teor dos principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos ratificados pelos países membros da CSM. Com base no exposto, entende-se que estas Diretrizes não impõem qualquer tipo de restrição, limitação ou prejuízo ao direito internacional dos direitos humanos em vigor nos países membros da CSM, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados aplicável, ou qualquer outro instrumento jurídico internacional e regulamentos internos que protejam os direitos de forma mais ampla, incluindo o princípio da não-devolução^{xxviii}.

Isto, por sua vez, implica total respeito dos direitos humanos de todas as pessoas sob os cuidados e/ou proteção do país de acolhimento, que foram forçadas a atravessar uma fronteira internacional como consequência direta do impacto de um desastre, independentemente do seu status migratório. Em outras palavras, as fronteiras internacionais não constituem limites ou áreas geográficas de exclusão ou exceção às obrigações dos direitos humanos. Os países têm o direito de exercer a sua jurisdição em suas fronteiras internacionais, mas devem fazê-lo de acordo com as suas obrigações em matéria de direitos humanos^{xxix}.

Nesse sentido, o princípio da não discriminação, base essencial para o pleno exercício dos direitos, exclui qualquer ato por parte das autoridades públicas, ou de terceiras partes, motivo de discriminação em razão da etnia, cor da pele, sexo, idioma, religião, opinião política, nacionalidade, orientação sexual, condição econômica, nascimento ou qualquer outra condição, como deficiências, estado civil e familiar e situação migratória; bem como o tratamento não discriminatório,

humano e digno, incluindo garantias de acesso a abrigo, serviços de saúde, outros serviços básicos e liberdade de circulação, salvo justificação em contrário por razões de segurança nacional, ordem pública ou saúde pública^{xxx}.

Assistência diferenciada conforme as necessidades e vulnerabilidades de populações específicas

A resposta humanitária inclui uma assistência diferenciada para populações vulneráveis, entre elas pessoas adultas, doentes e feridas, crianças acompanhadas e desacompanhadas, famílias chefiadas por mulheres, pessoas com deficiência, vítimas de tráfico, membros de minorias étnicas e povos indígenas que possam viver perto da área de fronteira.

Qualquer tratamento diferenciado prestado a esse grupo de pessoas terá como único objetivo a busca legítima de medidas de proteção durante a permanência no país de acolhimento devido aos impactos do desastre.

Da mesma forma, as Diretrizes constituem um quadro de cooperação não vinculativo que reconhece que o deslocamento e a migração causados por desastres de origem natural não podem ser tratados isoladamente, portanto, requer um esforço adicional de diálogo e cooperação regional e bilateral, bem como apropriação coletiva para a sua implementação, monitoramento e revisão.

Corresponsabilidade

O princípio da corresponsabilidade é transversal ao longo das Diretrizes, no entendimento de que a responsabilidade compartilhada diz respeito tanto ao país de acolhimento (receptor) quanto ao país afetado pelo impacto do desastre (país de origem). Este exercício de responsabilidade compartilhada envolve a procura constante de canais de comunicação e coordenação entre os países de origem e os países receptores, a fim de identificar as necessidades mais urgentes, e a busca de soluções adequadas às necessidades de proteção das pessoas deslocadas entre fronteiras e estrangeiros residentes ou em trânsito num terceiro país.

Este princípio significa também que os países membros da CSM têm a responsabilidade primária de proteger também os seus próprios cidadãos quando estes estão no exterior. Da mesma forma, os países de acolhimento e os países de trânsito são responsáveis por todas as pessoas presentes em seus territórios, incluindo os migrantes, independentemente do seu status migratório^{xxxii}.

Princípios da resposta humanitária^{xxxii}

As Diretrizes são baseadas nos princípios orientadores da resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência e inspiram-se também nos princípios de proteção e resposta humanitária da ‘Carta Humanitária’, que visam evitar a exposição das pessoas a danos adicionais decorrentes das ações tomadas, acesso a uma assistência imparcial, de acordo com as suas necessidades e sem discriminação, a proteção das pessoas contra os danos físicos e psicológicos causados por algum tipo de violência e coerção e a ajuda às pessoas no sentido de reivindicarem seus direitos e obterem reparação.

Abordagem integral do governo (whole-of-government approach)

Devido à multicausalidade e complexidade do deslocamento por desastres, as Diretrizes enfatizam que a sua abordagem não pode ser feita apenas por um setor do governo. O desenvolvimento e a implementação de políticas que atendam de forma abrangente às necessidades das populações mais vulneráveis, incluindo os migrantes em países afetados por desastres, requer uma abordagem ‘integral do governo’, a fim de garantir a coerência e coordenação necessárias entre todos os setores e níveis competentes de governo. Nesse sentido, a incorporação das necessidades e a experiência dos governos locais na tomada de decisões nos planos e preparativos de resposta a emergências e na gestão migratória é vital para a devida apropriação das Diretrizes.

3.2 Conceltos chave

Desastre

O termo ‘desastre’ nas Diretrizes implica uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a fenômenos perigosos que interagem com as condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, causando um ou mais dos seguintes efeitos: perdas e danos humanos, materiais, econômicos e ambientais^{xxxiii}.

Deslocamento no contexto de desastres

O termo “deslocamento no contexto de desastres” refere-se a situações em que as pessoas são forçadas ou obrigadas a deixar o seu local de origem ou residência habitual em decorrência de um desastre ou para evitar serem afetadas pelos impactos de uma ameaça natural imediata e previsível. Esse tipo de deslocamento é causado pelo fato de que as pessoas afetadas estão (i) expostas a (ii) uma ameaça natural em uma situação onde (iii) são muito vulneráveis e carecem de resiliência para resistir ao impacto dessa ameaça. Os efeitos das ameaças naturais (incluindo os efeitos adversos das mudanças climáticas) são o que pode superar a resiliência ou capacidade de adaptação de uma comunidade ou sociedade afetada e dessa forma provocar um desastre que, por sua vez, pode levar ao deslocamento^{xxxiv}.

Proteção

Qualquer ação positiva, independentemente de ser baseada em obrigações legais ou não, realizada pelos Estados em benefício das pessoas deslocadas no contexto de desastres ou pessoas em risco de serem deslocadas, ‘com o objetivo de obter o pleno respeito dos direitos da pessoa, de acordo com o teor e o espírito dos instrumentos jurídicos aplicáveis, nomeadamente as normas de direitos humanos, o direito internacional humanitário e as leis sobre refugiados’. Embora destaque-se o caráter humanitário dessa proteção, não se pretende ampliar as

obrigações legais dos Estados sob as leis internacionais de refugiados e as normas internacionais de direitos humanos para incluir as pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e as pessoas em risco de serem deslocadas^{xxxv}.

Medidas de proteção humanitária

O termo “medidas de proteção humanitária” refere-se às leis, políticas e práticas aplicadas pelos Estados para autorizar a admissão e permanência em seu território de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de um desastre^{xxxvi}.

Proteção internacional

O termo ‘proteção internacional’ é entendido nestas Diretrizes como aquela oferecida por um Estado a uma pessoa estrangeira em razão de ter seus direitos humanos ameaçados ou vulnerados em seu país de nacionalidade ou residência habitual, no qual não foi possível obter a devida proteção por não ser acessível, disponível e/ou efetiva^{xxxvii}.

Proteção complementar

O termo ‘proteção complementar’ é entendido nas Diretrizes como uma forma de proteção internacional para aquelas pessoas que, apesar de não serem qualificadas como refugiados sob o direito internacional e regional de refugiados, não podem ser devolvidas ao seu país de origem devido à falta de proteção e de correr sério risco à sua vida e integridade^{xxxviii}. As formas complementares de proteção adotadas pelos Estados para garantir que as pessoas que precisam de proteção internacional efetivamente a recebam, são uma forma positiva de responder de forma pragmática a certas necessidades de proteção internacional^{xxxix}.

Realocação planejada

A “realocação planejada” pode ser descrita como “um processo planejado onde indivíduos ou grupos de pessoas se deslocam ou recebem assistência para deixarem as suas casas ou locais de residência

temporária e se instalam em um novo lugar e também lhes são fornecidas as condições necessárias para reconstruírem as suas vidas”. A realocação planejada pode ser voluntária ou involuntária e geralmente ocorre dentro do próprio país; no entanto, em casos muito excepcionais, também pode ocorrer através de fronteiras internacionais^{xi}.

Migração

Para os fins das Diretrizes e em sintonia com a terminologia sugerida no parágrafo 14(f) do Quadro de Adaptação à Mudança do Clima de Cancun, o termo “migração” é usado para se referir a movimentos humanos que são predominantemente voluntários dado que as pessoas, embora não necessariamente tenham a capacidade de decidir com total liberdade, têm a possibilidade de escolher entre diferentes alternativas realistas. No contexto das ameaças naturais de evolução gradual, a degradação ambiental e os efeitos adversos de longo prazo da mudança climática, esse conceito de migração é comumente usado para “evitar ou adaptar-se a” condições ambientais em deterioração que, caso contrário, poderiam no futuro levar a uma crise de caráter humanitário e ao deslocamento^{xii}.

Migração ambiental

A definição de trabalho da IOM indica que os migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, devido a mudanças ambientais repentinas ou graduais que têm um efeito adverso em suas vidas ou condições de vida, são forçados a deixar seus locais de residência habitual ou decidem fazê-lo, seja de forma temporária ou permanentemente, e que se deslocam dentro do território de seu país ou para outro país^{xiii}.

Assistência humanitária

O conceito de ‘assistência humanitária’ entende-se nas Diretrizes como aquela ajuda que visa salvar vidas e diminuir o sofrimento de uma população afetada por uma crise. A assistência humanitária deve ser prestada de acordo com os princípios básicos de humanidade, imparcialidade e neutralidade, em pleno respeito pela soberania dos Estados^{xiiii}.

IV. MEDIDAS DE CONTINGÊNCIA PARA REDUZIR E EVITAR O RISCO DE DESLOCAMENTO NO PAÍS DE ORIGEM

Embora as Diretrizes estejam focadas em medidas para a abordagem e proteção de pessoas deslocadas através das fronteiras após a ocorrência de um desastre, este capítulo tem como objetivo recomendar uma série de medidas que os países membros da CSM podem levar em consideração a fim de minimizar os riscos de desastre e deslocamento, especialmente através das autoridades e sistemas de gestão de risco de desastres^{xliv}.

Essas medidas colocam as pessoas no centro das atenções e busca-se principalmente que cidadãos de um país sujeito a desastres permaneçam em seus locais de residência habitual ou abandonem áreas de risco para evitar futuros deslocamentos, isto é, para reduzir a vulnerabilidade e fortalecer a resiliência diante do risco de deslocamento.

São as seguintes as medidas que os países de origem podem tomar para a gestão do risco de deslocamento:

- 1) Mapeamento de áreas e comunidades em risco de deslocamento, em particular áreas de fronteira, bem como a integração sistemática de aspectos de mobilidade humana em planos, estratégias e políticas locais, nacionais e regionais para redução do risco de desastres e adaptação às mudanças climáticas.
- 2) Promover a cooperação transfronteiriça e facilitar o planejamento no uso dos recursos compartilhados, por exemplo, em bacias pluviais e áreas costeiras, com o objetivo de aumentar a resiliência e reduzir o risco de desastres, incluindo o risco de deslocamentos^{xliv}.
- 3) Prever políticas públicas em matéria migratória como medida de adaptação às mudanças climáticas, em benefício de pessoas e grupos de pessoas em condições de vulnerabilidade que habitam áreas expostas a uma elevada degradação ambiental e sujeitas a desastres.
- 4) Incorporação de considerações sobre deslocamento por desastres em planos e preparativos de resposta a desastres, tanto nos âmbitos local e nacional, quanto no âmbito regional, incluindo elementos de alerta antecipado, planejamento de contingências binacionais, exercícios de simulação, mecanismos de coordenação e evacuação, recepção e assistência, especialmente em regiões com alta exposição a ameaças naturais e risco de desastres.

- 5) Fortalecer os planos e orçamentos dos governos locais em matéria de auxílio a emergências e gestão de riscos de desastres, com o objetivo de melhorar a capacidade de resposta local aos desafios do deslocamento por desastres, especialmente nas áreas de fronteira.
- 6) Elaboração de orientações e/ou guias sobre realocação planejada, como medida preventiva para a redução do risco de deslocamento, como opção de última instância, de acordo com os respectivos instrumentos internacionais.

V. PROTEÇÃO DE PESSOAS
DESLOCADAS PROVENIENTES
DE PAÍSES AFETADOS POR
DESASTRES

5.1 Medidas em planos e preparativos para a articulação da proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras como consequência de desastres

Os países membros da CSM devem estabelecer previamente mecanismos e procedimentos internos e regionais ágeis para acionar a proteção humanitária de pessoas diretamente afetadas e procedentes de um país impactado por um desastre. Da mesma forma, os países de origem desempenham um papel fundamental, por exemplo, ao solicitar ao país de acolhimento que não retorne seus cidadãos até que tenham melhorado as condições para um retorno seguro.

Para tanto, os países podem considerar a possibilidade de:

- Elaborar previamente mecanismos de coordenação interinstitucional e preparativos de assistência no nível interno, de acordo com as respectivas competências e mandatos institucionais para dar uma resposta oportuna ao eventual afluxo de pessoas, os quais deveriam ser definidos pelo **ministério ou órgão responsável pelo acionamento e coordenação**;
- Elaborar previamente o procedimento interno em cada país para ativar e articular a resposta humanitária no nível institucional, uma vez que se tenha como elemento objetivo a **solicitação formal ou chamado de assistência internacional por parte do país afetado pelo desastre**, a qual poderia conter a possibilidade de afluxo ou deslocamento de pessoas para um terceiro país;
- Realizar os esforços correspondentes com antecedência para integrar a resposta humanitária a situações de deslocamento transfronteiriço nos **acordos binacionais existentes em matéria humanitária**^{xlvi}, especialmente quando houver **áreas de integração fronteiriça, comissões binacionais fronteiriças e/ou grupos de trabalho conjuntos temáticos**.

5.2 Medidas para a identificação de necessidades e acionamento da resposta humanitária

Uma vez ocorrido um desastre e como consequência direta dele, os países membros da CSM requerem medidas para identificar as pessoas que enfrentam um risco real de vida ou segurança, ou dificuldades extremas em seu país de origem, com o propósito de acionar internamente os mecanismos para responder adequadamente às necessidades de proteção dessas pessoas.

Isso pode ocorrer devido ao fato de que as pessoas afetadas não podem obter acesso à proteção humanitária de que precisam em seu país de origem, dado que a situação excede temporariamente a capacidade de resposta do país afetado e, portanto, o acesso aos serviços de resposta rápida ficou sobrecarregado pelo impacto do desastre, tornando imperioso que essas pessoas busquem proteção em um terceiro país. Da mesma forma, pode haver situações em que as pessoas deslocadas como consequência direta desses fenômenos naturais sejam refugiadas, de acordo com os instrumentos internacionais e regionais em matéria de direito dos refugiados; inclusive situações em que os impactos de tais fenômenos estão entrelaçados com a fome, conflitos armados ou violência^{xlvii}.

Da mesma forma, os países membros da CSM podem estabelecer critérios claros e precisos para a identificação de pessoas deslocadas através de fronteiras como consequência direta do impacto de um desastre de origem natural e suas necessidades. Para isso, os países poderiam considerar a possibilidade de:

- Determinar in situ as necessidades de proteção de uma pessoa ou grupos de pessoas deslocadas através de uma fronteira internacional, devido a **ferimentos e/ou danos físicos diretos**;
- Determinar as necessidades de proteção de uma pessoa ou grupos de pessoas deslocadas através de uma fronteira internacional, devido à **impossibilidade material de retornar ao seu país de origem devido ao impacto e efeitos causados pelo desastre**;

- Determinar as necessidades de proteção de uma pessoa ou grupos de pessoas provenientes de um país afetado por um desastre através da análise objetiva e técnica do **impacto, magnitude ou gravidade do desastre no país de origem**;
- Determinar as possíveis necessidades de proteção de uma pessoa ou grupos de pessoas provenientes de um país afetado por um desastre quando houver uma **declaração oficial do país afetado indicando um ‘estado de emergência’, ‘calamidade pública’ ou ‘exceção’** como consequência do impacto do desastre;
- Determinar as possíveis necessidades de proteção de uma pessoa ou grupos de pessoas provenientes de um país afetado por um desastre quando houver um **pedido oficial ou expresso do país afetado ao país de acolhimento (receptor)** em relação às possibilidades de deslocamento transfronteiriço ou afluxo em direção a um terceiro país (fronteiriço ou não).

5.3 Admissão e permanência de pessoas deslocadas provenientes de um país afetado por um desastre^{xlviii}

No exercício da discricionariedade positiva em questões migratórias com base em considerações humanitárias, os países membros da CSM podem dar proteção às pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres, admitindo essas pessoas no território do país receptor e permitindo que permaneçam nele pelo menos temporariamente; ou podem se abster de devolver a um país afetado por um desastre pessoas estrangeiras que já estavam no país receptor no momento do desastre.

No entanto, é importante notar que o próprio exercício da discricionariedade em questões migratórias encontra certos limites^{xlix} derivados do direito internacional, dos direitos humanos e do direito dos refugiados, incluindo o princípio de não devolução. Os Estados podem, também, estar obrigados por acordos bilaterais ou (sub)regionais que garantem a livre mobilidade para determinadas categorias de pessoas

e que também podem ser aplicáveis em situações de desastre, por exemplo, as decisões e resoluções que constituem o direito comunitário em matéria migratória da Comunidade Andina de Naçõesⁱ (CAN) e o 'Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul'.

Essas medidas de proteção baseadas em considerações humanitárias são geralmente temporárias e podem ser baseadas em: i) legislação migratória regular (ver Anexo A); ii) a utilização de categorias migratórias excepcionais; e iii) proteção internacional e complementar derivada do direito dos refugiados e dos direitos humanos.

Nas três situações, os países membros da CSM poderiam estabelecer mecanismos e procedimentos internos céleres para a admissão de pessoas de um país afetado por um desastre; para tanto, os países podem considerar a possibilidade de:

- Emitir rapidamente uma resolução migratória ou administrativa de caráter nacional ou local (fronteiriça) para a **agilização**, flexibilidade ou **dispensa de requisitos ordinários ou apresentação de determinados documentos** para a entrada regular no país de acolhimento;
- Emitir **vistos humanitários ou acordos de estadia temporária** em matéria migratória, de acordo com a respectiva legislação migratória, ou como medida de excepcionalidade por motivos de caráter humanitário, ainda que os regulamentos internos não o prevejam explicitamente.
- Usar o **direito de refugiados**ⁱⁱ e outras disposições para proteção contra devolução sob os regulamentos de direitos humanos, como uma medida para dar proteção internacional, quando os efeitos de um desastre possam gerar preocupações de proteção internacional, por exemplo, quando ocorrem tumultos, conflitos e violência após o colapso das autoridades governamentais devido ao desastre, e tal situação representa um risco iminente para a vida e integridade das pessoas afetadas, caso retornem ao seu país de origemⁱⁱⁱ.
- Instruir e facilitar às equipes de controle migratório e/ou forças de segurança fronteiriças, a **identificação, registro e documentação** célere das pessoas procedentes do país afetado pelo desastre. Isso

pode incluir a determinação de uma categoria ou **grupo de pessoas** (prima facie) que receberão proteção imediata no país de acolhimento. O processo de identificação, registro e documentação não deve limitar ou atrasar o acesso à assistência humanitária para atender às necessidades imediatas das pessoas deslocadas, dada a sua condição de vulnerabilidade. A informação deve, na medida do possível, ser desagregada por idade, sexo, nacionalidade, deficiência, condições de saúde e outras necessidades especiais.

- Renovar e/ou estender a permanência no país de acolhimento dos deslocados com base em razões humanitárias, ou identificar alternativas excepcionais em matéria migratória para **regularizar a situação migratória** das pessoas provenientes do país afetado pelo desastre (ver Anexo B).
- Emitir disposições migratórias para **evitar e/ou suspender a deportação de cidadãos do país afetado pelo desastre que já estavam no país** de acolhimento antes do impacto do evento e que não podem retornar de forma voluntária ou em segurança ao seu país de origem, dado que suas vidas e integridade pessoal estariam em perigo.
- Renovar, estender e/ou regularizar o status migratório no país de acolhimento dos **migrantes residentes ou em trânsito** do país afetado pelo desastre, diante da impossibilidade temporária do país afetado de receber adequadamente os seus nacionais.

5.4 Proteção de pessoas deslocadas provenientes de um país afetado por um desastre

Com base nas regulamentações e as capacidades instaladas nos âmbitos nacional e local dos sistemas nacionais de gestão de risco e resposta a emergências, incluindo a assistência e cooperação de órgãos internacionais^{liii}, os países membros da CSM podem estabelecer as seguintes diretrizes para prestar proteção humanitária oportuna às pessoas deslocadas; para tanto, os países devem considerar a possibilidade de:

- Usar e/ou prestar canais de comunicação e coordenação interinstitucionais existentes para a coordenação da assistência humanitária em setores **fronteiriços ou ‘áreas de fronteira’**, especialmente onde há acordos prévios de colaboração, **grupos de trabalho transfronteiriços ou outras instâncias de colaboração binacional previamente instaladas**, para a assistência direta de pessoas deslocadas;
- Desenvolver **critérios ou protocolo de ação para identificar as necessidades de proteção diferenciada dos migrantes em situação de vulnerabilidade^{liv}**, bem como dos idosos, crianças, pessoas com deficiência, mulheres chefes de família e minorias étnicas;
- Projetar os mecanismos operacionais necessários para atender rapidamente às **necessidades imediatas** das pessoas provenientes do país afetado pelo desastre, incluindo necessidades médicas, acomodação temporária, alimentação e busca de familiares, independentemente de seu status migratório ou falta de documentação;
- Identificar no país de acolhimento (receptor) **instalações** adequadas para a **transferência e acolhimento temporário** das pessoas deslocadas provenientes do país afetado (origem);
- Facilitar o acesso de pessoas deslocadas aos **serviços consulares do país de origem** para apoiar os esforços de identificação, registro e determinação de necessidades específicas, tais como repatriação e busca de familiares;
- Identificar e facilitar o trabalho das **redes de cooperação consular** dos países sul-americanos, com o objetivo de prestar assistência e apoio consular aos cidadãos de outros países membros da Rede que necessitem de apoio;
- Determinar o **fim da estadia temporária** em consulta entre o **país de acolhimento e o país de origem**, com base numa avaliação objetiva sobre a normalização da situação original que afetou o país de origem, desde que o retorno possa ser efetuado em condições de segurança e dignidade.

5.5 Soluções duradouras para pessoas deslocadas por desastres cujo retorno ao seu país de origem não é possível

Dado que a admissão e permanência de pessoas deslocadas por desastres em um terceiro país é geralmente concedida como medida de proteção temporária, quando tais medidas chegam ao fim, as pessoas beneficiadas precisam encontrar uma solução final que lhes permita reconstruir suas vidas de forma sustentável.

Quando o retorno aos seus locais de residência habituais não é possível, seja porque a área não é mais habitável, ou porque enfrentam um alto risco de exposição a novos desastres, os países membros da CSM poderão:

- No caso do país de origem (afetado pelo desastre): Mapear e identificar novas áreas para futuros reassentamentos, quando o retorno de seus nacionais for possível e possa ser realizado em condições dignas e seguras. Os momentos exatos desse retorno serão definidos em conjunto pelos países envolvidos, utilizando as redes consulares apropriadas, bem como os mecanismos de retorno migratório já existentes.
- No caso do país de acolhimento (receptor): Quando as condições que levaram ao deslocamento no país de origem são mantidas por um longo período, ou sua duração se torna indeterminada ou permanente, uma solução duradoura pode envolver a facilitação da residência permanente no país de acolhimento ou a sua realocação voluntária para um terceiro país. Essas soluções duradouras devem garantir, entre outros, o acesso a moradia adequada, serviços básicos e educação.

Da mesma forma, os países membros da CSM devem garantir que as pessoas afetadas sejam informadas e consultadas e participem dos processos para encontrar soluções duradouras, bem como as comunidades de acolhimento.

VI. PROTEÇÃO DE MIGRANTES EM PAÍSES AFETADOS POR DESASTRES

PROTEÇÃO DE MIGRANTES

6.1 Assistência e proteção de migrantes residentes ou em trânsito e em um país afetado por um desastre (país de acolhimento)

Dadas as vulnerabilidades específicas que enfrentam e que poderiam enfrentar migrantes residentes ou em trânsito^{lv} em um terceiro país afetado por um desastre, os países da CSM podem considerar o que segue:

- Promover o acesso e a incorporação de migrantes residentes e em trânsito nos **planos e sistemas de prevenção, preparação e resposta a emergências**, a fim de que possam ter acesso a informação oportuna sobre os riscos que enfrentam, participação em atividades de planejamento, preparação, resposta e recuperação, bem como compreender a dinâmica interna dos sistemas nacionais de gestão de risco e resposta a emergências^{lvi};
- Facilitar o **acesso à assistência humanitária sem qualquer tipo de discriminação**, independentemente de seu status migratório.
- **Suspender temporariamente as atividades ou operações de deportação em áreas geográficas específicas**, tanto nacional quanto regionalmente (estados, províncias ou departamentos) diretamente afetados pelo desastre, com o objetivo de resguardar suas vidas e fornecer assistência humanitária sem que exista o temor de serem denunciado às autoridades migratórias correspondentes, especialmente os migrantes em situação irregular;
- Suspender temporariamente o **pagamento de taxas, multas ou impostos de imigração** pela permanência irregular no território do país de acolhimento após o impacto do desastre, uma vez que seu status migratório tenha vencido (residente temporário, estudante, trabalhador, etc.), dada a incapacidade em muitos casos de atender aos requisitos de admissão e residência, ou a eventual incapacidade locomoção a um local seguro para apresentar a documentação requerida;

- Facilitar o acesso aos **serviços consulares do seu país de origem**, a fim de manter um registro atualizado de suas necessidades particulares, bem como a prestação de serviços e apoio direto aos seus nacionais;
- Exercer uma discricionariedade positiva em assuntos migratórios, mediante a adoção de medidas administrativas para evitar a deportação de **estrangeiros que perderam a capacidade legal de residir no país afetado pelo desastre**, como por exemplo todas aquelas pessoas cujo cônjuge tenha falecido em decorrência do desastre e que tinha a nacionalidade do país de acolhimento, ou aquelas pessoas que perderam empreendimentos, bens e seu status migratório tenha vencido e não podem permanecer de forma regular ou legalmente no país de acolhimento.

6.2 Assistência e proteção de nacionais no exterior diretamente afetados por um desastre (país de origem)

De acordo com os instrumentos internacionais relevantes^{lvii}, em contextos de desastre, os países têm a obrigação de tomar as medidas necessárias para assegurar a proteção consular eficaz aos seus nacionais que se encontram fora de seu país de origem quando ocorre um desastre (ver Anexo C).

Nesse sentido, os países de origem podem desempenhar um papel decisivo na proteção de seus nacionais no exterior, especialmente por meio de suas equipes consulares; para isso, os países membros da CSM podem implementar as seguintes medidas:

- Reforçar e organizar **equipes consulares de gestão de crises** do país de origem lotadas no país de acolhimento, de forma a responder adequadamente e oportunamente a situações de emergência ou desastre de origem natural, incluindo a criação de procedimentos operacionais ou protocolos de atuação;
- Fornecer informações detalhadas sobre **dados de contato, serviços, capacidades e recursos disponíveis** para assistência aos nacionais

afetados em um terceiro país devido aos impactos de um desastre, incluindo possíveis recursos para realocação, evacuação e repatriação;

- Incorporar as unidades de emergência e/ou equipes consulares das missões diplomáticas acreditadas num país afetado por um desastre às **estruturas ordinárias e extraordinárias e sistemas de gestão de riscos e assistência emergencial, tanto no nível interno quanto nas fronteiras;**
- Fortalecer e aproveitar os **mecanismos e redes de cooperação em matéria consular existentes**^{lviii} para facilitar o intercâmbio de informações e o apoio à assistência de seus nacionais em caso de desastre, incluindo a proteção de cidadãos cujo país não tenha representação consular no país afetado;
- Reforçar os **fundos especiais de imigração e/ou serviços consulares para gestão de crises** no país de origem, com o objetivo de responder de forma adequada e oportuna em situações de desastre e resguardar a vida e integridade física e mental dos seus nacionais no exterior, incluindo planos de repatriação em coordenação com as Forças Armadas e outras entidades que tenham a capacidade logística e operacional necessária.

VII. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E REVISÃO

IMPLEMENTAÇÃO

Para uma implementação eficaz das Diretrizes, os países da CSM devem concentrar esforços nos âmbitos regional e bilateral, levando em consideração as diferentes realidades internas, capacidades e níveis de preparação e administração, de forma consistente com as obrigações existentes no âmbito do direito internacional.

No espírito de solidariedade e cooperação internacional, os países da CSM expressam seu compromisso de implementar estas Diretrizes, e para tanto realizarão os esforços necessários nos âmbitos binacional, regional e multilateral, para que as Diretrizes sejam incorporadas e fortaleçam os mecanismos e acordos existentes na região, em particular os mecanismos de cooperação em matéria consular, acordos de residência e livre mobilidade do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como os mecanismos e acordos de assistência mútua em caso de desastres existentes na região.

Embora as Diretrizes respondam a um esforço colaborativo dos países membros da CSM, sua implementação será promovida em cooperação com organizações da sociedade civil, governos locais, comunidades afetadas, agências intergovernamentais e agências do Sistema das Nações Unidas, bem como outras partes interessadas relevantes para a abordagem desse fenômeno.

Em relação ao monitoramento, os países membros da CSM comprometem-se a monitorar sua implementação nos âmbitos local, nacional e regional, e para isso poderão estabelecer um mecanismo de revisão semestral para analisar lacunas, oportunidades e dificuldades no cumprimento dos objetivos das Diretrizes, bem como a possível formação de um grupo assessor externo, que pode ser composto por agências intergovernamentais, agências do sistema das Nações Unidas, especialistas independentes na área de gestão de risco de desastres, mudança climática e gestão migratória, entre outros, que dentro de seus mandatos e experiência, serão capazes de fornecer orientação e apoio para enfrentar esses desafios humanitários.

A Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (ST-CSM/OIM), em coordenação com a Presidência Pro Tempore da CSM em exercício, servirá como ponto focal de convocação para a revisão e atualização semestral destas Diretrizes.

NOTAS

NOTAS

- i Internal Displacement Monitoring Centre (2017) GRID2017: *Global Report on Internal Displacement*. Geneva: IDMC, p. 31.
- ii The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima, Volume I*. Genebra: The Nansen Initiative, p.14.
- iii Assembleia Geral (2018). Conferência Intergovernamental encarregada de aprovar o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. A/CONF.231/3. Marraquexe, 10-11 de dezembro de 2018.
- iv Ver parágrafo 14(f) da Decisão 1/CP16 do Acordo de Cancun (UNFCCC) sobre os resultados do trabalho do Grupo de Trabalho Ad Hoc Long-Term Cooperative Action sob a Convenção UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1.
- v Ver a decisão 3/CP.18 'Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity: "7. Acknowledges the further work to advance the understanding of and expertise on loss and damage, which includes, inter alia, the following: (a) Enhancing the understanding of: (vi) How impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility;". Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf#page=21>.
- vi Adoção do Acordo de Paris, Decisão 1/CP.21, UN Doc FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 de dezembro de 2015, parágrafo. 49.
- vii UNISDR (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- viii Ver parágrafo 48 do 'Chair's Summary: 2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction' 2017 (UNISDR 2017) 7. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/53989_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf.
- ix Ver os Objetivos 2 e 5 do Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Final Draft. 11 July 2018. New York.
- x Documento não vinculativo adotado por 109 Estados durante a consulta intergovernamental da Iniciativa Nansen realizada em 2015 em Genebra, Suíça, que consolida os resultados de uma série de consultas regionais intergovernamentais e práticas eficazes para melhorar a preparação e a capacidade de resposta aos desafios de proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras em contextos de desastres e mudança climática. Disponível em: The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, Volume I*. Genebra: The Nansen Initiative: <https://disasterdisplacement.org/resources>.
- xi Processo intergovernamental lançado oficialmente no âmbito da Cúpula Mundial Humanitária de 2016 em Istambul, Turquia, com o objetivo de dar continuidade ao trabalho iniciado e às recomendações de sua antecessora, a anterior Iniciativa Nansen.
- xii Assembleia Geral (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. A/RES/70/1. Objetivo 10.7.

- xiii CSM (2016). XVI Conferência Sul-Americana sobre Migrações. Rumo à livre circulação. Paraguai: CSM.
- xiv Workshop Regional de Consulta na América do Sul da Iniciativa Nansen e o Refugee Law Initiative da Universidade de Londres “Estudos, Legislação, política e prática em matéria de proteção humanitária temporária de estrangeiros em contexto de desastres”, organizado conjuntamente pelo Governo do Equador e a Iniciativa Nansen; Quito, Equador, 15 e 16 de julho de 2015. Estudo preparatório disponível em: <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/central-america-commissioned-research>.
- xv Cantor, D (2018). *Cross-border displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean*. Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action. Genebra: UNHCR-PDD (não publicado).
- xvi Ver: CEPAL (2014). Manual de Avaliação de Desastres. Santiago: CEPAL.
- xvii UNISDR/ECHO (2015). América do Sul: abordagem para a gestão de risco de desastres. UNISDR.
- xviii IDMC (2018). *Global Report on Internal Displacement 2018*. Genebra: IDMC.
- xix Ver Rodríguez, N. (2015). Human Mobility in the context of Hazard-related disasters in South America. Geneva: NRC/IDMC-UNHCR, p.12 y Cantor, D (2018). *Cross-border displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean*. Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action. Genebra: ACNUR-PDD (não publicado).
- xx Veridiana Sede, ‘*Floods and Displacement in Bolivia*’ en François Gemenne, Pauline Brücker y Dina Ionesco, *The State of Environmental Migration 2014: A Review of 2013* (2014 IOM SciencesPo) 175, 180.
- xxi Álvarez Gila et al (n 47) 22-30 e IOM, *Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Documento para la Discusión*, apresentado na Décima Conferência Sul-Americana sobre Migrações em Cochabamba, Estado Plurinacional da Bolívia, 25 e 26 de outubro de 2010 (2010).
- xxii IOM (2015), ‘Migração, Desertificação, Degradação do Solo, Seca e Mudança do Clima na América do Sul’ (IOM Série Migração, Meio Ambiente e Mudança do Clima: Módulo IV, 2015), p.2. Disponível em: <https://environmentmigration.iom.int/>.
- xxiii Rigaud, Kanta Kumari; de Sherbinin, Alex; Jones, Bryan; Bergmann, Jonas; Clement, Viviane; Ober, Kayly; Schewe, Jacob; Adamo, Susana; McCusker, Brent; Heuser, Silke; Midgley, Amelia. (2018). *Groundswell : Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>.
- xxiv Diarmid Campbell-Lendrum and Lilibeth Acosta-Michlik, Ulka Kelkar and Upasna Sharma, ‘A Critical Overview: Local Evidence on Vulnerabilities and Adaptations to Global Environmental Change in Developing Countries’ [2008] 18(4) *Global Environmental Change* 539, Em: Rodríguez, N. (2015). Human Mobility in the context of Hazard-related disasters in South America. Geneva: NRC/IDMC-UNHCR, p.16.

- xxv ACNUDH (2018). *Corrigir o déficit na proteção dos direitos humanos no contexto da migração e o deslocamento de pessoas através de fronteiras internacionais em decorrência dos efeitos adversos da mudança do clima e apoiar os planos de adaptação e mitigação dos países em desenvolvimento com o objetivo de corrigir o referido déficit de proteção*. A/HRC/38/21. Genebra: ACNUDH.
- xxvi The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção das pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima*, Volume I. Genebra: The Nansen Initiative; e MICIC (2016). *Diretrizes para a proteção dos migrantes em países afetados por conflitos ou desastres naturais*. Genebra: MICIC-OIM.
- xxvii Ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas desplazadas a través de fronteras en contexto de desastres*. San José: CRM.
- xxviii Princípio fundamental do sistema internacional de proteção do direito dos refugiados contra a expulsão ou qualquer forma de devolução às fronteiras de territórios onde a vida ou a liberdade da pessoa estejam em perigo. No nível regional, este princípio é amplamente reconhecido pela 'Declaração de Cartagena'. Ver: ACNUR (1984). *Declaração de Cartagena sobre Refugiados*. Adotado pelo "Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.
- O referido princípio está contido, também, no parágrafo 37 do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, no qual os Estados se comprometem a respeitar a proibição de expulsão coletiva e a devolução de migrantes quando estes correm risco real e previsível de morte ou tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, ou outros danos irreparáveis, de acordo com as obrigações ao abrigo do direito internacional dos direitos humanos. Assembleia Geral (2018). Conferência Intergovernamental encarregada de aprovar o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. A/CONF.231/3, Marraquexe, 10-11 de dezembro de 2018.
- xxix ACNUDH (2014). *Princípios e diretrizes recomendados sobre direitos humanos nas fronteiras internacionais*. Genebra: ACNUDH.
- xxx ACNUR (2014). *Diretrizes sobre proteção temporária ou acordos de permanência*. Genebra: ACNUR.
- xxxi MICIC (2016). *Diretrizes para a proteção de migrantes em países afetados por conflitos ou desastres naturais*. Genebra: MICIC-OIM, p.24.
- xxxii Assembleia Geral das Nações Unidas (1991). Resolução 46/182 *Fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência das Nações Unidas*. A/RES/46/182. ORIGINAL: ENGLISH. Ver também: Projeto Esfera (2011). *Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre*. UK.
- xxxiii UNISDR. Relatório do grupo de trabalho intergovernamental de especialistas de composição aberta sobre indicadores e terminologia relacionados à redução do risco de desastres (2016). A/71/644.

- xxxiv The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima*, Volume I. Genebra: The Nansen Initiative.
- xxxv The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima*, Volume I. Genebra: The Nansen Initiative, p.17.
- xxxvi The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima*, Volume I. Genebra: The Nansen Initiative, p.17.
- xxxvii De acordo com o estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu Parecer Consultivo OC-21/14 (de 19 de agosto de 2014) sobre os direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional (parágrafo 37). No mesmo parágrafo, a Corte indica que embora a proteção internacional do Estado de acolhimento esteja inicialmente ligada à condição ou estatuto de refugiado, as diversas fontes do direito internacional – e em particular do direito dos refugiados, do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário – revelam que essa noção abrange também outros tipos de quadros normativos de proteção.
- Para aprofundar na definição de proteção internacional, ver: General Assembly (1998). *Action taken on decisions of the forty-eighth session of the Executive Committee*. Executive Committee of the High Commissioner’s Programme. A/AC.96/903 25 August 1998 y UNHCR (1998). Note on International Protection EC/48/SC/CRP.27. UNHCR Standing Committee. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d054/note-international-protection.html>.
- xxxviii Ver: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2017). Persons in need of international protection, June 2017.
- xxxix McAdam, J (2011), ‘Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards’ [2011] 3 UNHCR Legal and Protection Policy Research Series e Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado (2000). Formas complementares de proteção: sua natureza e relação com o regime de proteção internacional. EC/50/SC/crp.18, 9 de junho de 2000.
- xl UNHCR, Georgetown University, IOM (2017). *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*.
- xli Parágrafo 14(f) da Decisão 1/CP16 do Acordo de Cancun (UNFCCC) sobre os resultados do trabalho do Grupo de Trabalho Ad Hoc Long-Term Cooperative Action sob a Convenção UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 y Barnett, Jon e Webber, Michael, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits” em Jane McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford, 2010).
- xlii IOM (2007) Migration and the Environment MC/INF/288-1’ (2007).
- xliii Nações Unidas (2003). Assembleia Geral do Conselho Econômico e Social. A/58/89-E/2003/85.

- xliv Para aprofundar neste tipo de práticas ver: UNISDR/NRC (2018) *Das palavras à ação. Deslocamento por desastres: como reduzir riscos, lidar com os efeitos e fortalecer a resiliência. Orientação para a implementação do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Genebra: UNISDR (versão preliminar pública de 2018).
- xlv Ver: CAN (2017). *Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de desastres - EAGRD-Decisão 819*. Lima: Comunidade Andina de Nações, p.42.
- xlvi Por exemplo, o *'Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes'* entre Argentina e Chile (1997), o *'Memorando de Entendimiento sobre Assistência Humanitária entre Uruguai, Brasil e Bolívia'* (2015), o *'Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Desastres entre Chile y Perú'* (2002) e o *'Memorando de Entendimiento entre o Governo da República Oriental do Uruguai e o Governo da República Federativa do Brasil na Área de Assistência Humanitária e Defesa Civil'* (2011).
- xlvii Sobre a matéria, consultar: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2017), *Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries*. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>.
- No contexto dessa ausência regulatória, os países da região têm adotado ferramentas para a admissão e não devolução de pessoas deslocadas por desastres. Essas medidas de proteção humanitária são geralmente de natureza temporária, com base em categorias migratórias, regulares e excepcionais e, em muito poucos casos, disposições derivadas do direito de refúgio para outorgar proteção. Para aprofundar neste tema, ver: Cantor, D (2015). *Leis, políticas e práticas em matéria de proteção humanitária temporária de estrangeiros no contexto de desastres: Estados membros da Conferência Regional sobre Migração e outros Estados das Américas*. Iniciativa Nansen: Genebra.
- xlviii O direito internacional contemporâneo não trata explicitamente se uma pessoa pode ser admitida em um terceiro país em consequência de um desastre, em quais condições, que direitos ela possui durante a permanência, e sob quais condições pode retornar ao seu país de origem. Essa premissa, entretanto, não isenta os países membros da CSM de suas obrigações internacionais em matéria de direito internacional dos direitos humanos, especialmente quando a vida e a integridade de uma pessoa estarão em perigo se ela for devolvida ao seu país de origem.
- xliv A esse respeito, ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas desplazadas a través de fronteras en contexto de desastres*. San José: CRM, p. 16.
- I Comunidade Andina de Nações (2018). *Normas sobre la Migración en la Comunidad Andina*. Texto Compilado: CAN: Lima.
- li No caso das pessoas que solicitam a condição de refúgio, os países de acolhimento devem seguir os procedimentos normais de acesso e solicitação para a determinação da condição de refugiado.

- lii Ver: CRM (2016). *Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros de la CRM. Protección de personas desplazadas a través de fronteras en contexto de desastres*. San José: CRM, p. 13; The Nansen Initiative (2015). *Agenda para a proteção de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de desastres e mudança do clima*, Volume I. Genebra: The Nansen Initiative, p.29; e ACNUR (1984). Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Adotado pelo “Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984, PARTE III. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.
- liii É importante destacar nesse sentido que o Pacto Global sobre Refugiados (GCR), no parágrafo 63, insta a todos os atores com mandatos e experiência pertinentes, a prestarem orientação e apoio para enfrentar outros desafios de proteção humanitários. Isto poderia incluir medidas de assistência a pessoas deslocadas por desastres de origem natural, levando em consideração regulamentos internos, instrumentos regionais aplicáveis, bem como práticas como a proteção temporária e os acordos de estadia humanitária. Versão final de 26 de junho de 2018, disponível em: <https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>.
- liv Para um guia geral, ver: GMG (2018). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Genebra: GMG. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx>.
- lv Ver: ACNUDH (2016). Situação dos migrantes em trânsito. Genebra: ACNUDH. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_SP.pdf.
- lvi Ver Anexo D.
- lvii Em particular, a *Convenção de Viena sobre Relações Consulares* (adotada em 24 de abril de 1963. Entrada em vigor em 19 de março de 1967).
- lviii Especialmente o Mecanismo de Cooperação Consular entre os Países do Mercosul, Bolívia e Chile a partir do ano 2000, MERCOSUL/CMC/DEC. N° 35/00 e *Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios*, Decisão 548 da Comunidade Andina de Nações (CAN).

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO A

EXEMPLOS DE OPÇÕES E CATEGORIAS MIGRATÓRIAS REGULARES PARA A ADMISSÃO E PERMANÊNCIA DE PESSOAS DESLOCADAS POR DESASTRES NOS PAÍSES MEMBROS DA CSM

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|------------------|--|--|
| | <p><i>Alcance:</i> Admissão sem visto.</p> <p><i>Definição:</i> motivos excepcionais de caráter humanitário.</p> | Lei nº 25.871 (2003), artigo 34. |
| | <p><i>Alcance:</i> Admissão ou permanência por motivos humanitários.</p> <p><i>Definição de categoria:</i> pessoas que, apesar de não necessitarem de proteção internacional, temporariamente não podem retornar aos seus países de origem devido às condições humanitárias prevalentes ou devido às consequências geradas por desastres naturais ou ambientais causados pelo homem (opção de residência transitória por 6 meses renováveis).</p> | Lei nº 25.871 (2003), artigo 24 (h); Regulamentação da Lei de Migrações (2010), artigo 24 (h). |
| Argentina | <p><i>Alcance:</i> Admissão e permanência por motivos humanitários.</p> <p><i>Definição de categoria:</i> 'Razões humanitárias, para as quais serão especialmente levadas em consideração as seguintes situações: 1) Pessoas com necessidade de proteção internacional que, não sendo refugiados ou requerentes de asilo nos termos da legislação aplicável na matéria, se encontram amparados pelo Princípio de Não-Devolução e não podem regularizar seu status migratório através dos demais critérios previstos [legislação migratória].</p> | Lei nº 25.871 (2003), artigo 23 (m); Regulamento da Lei de Migração (2010), Artigo 23 (m). |

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|---------|---|---|
| Bolívia | <p><i>Alcance:</i> Admissão.</p> <p><i>Definição da categoria migratória:</i> O Conselho Nacional de Migração promoverá a assinatura de convênios e acordos internacionais sobre questões relativas à mudança climática e o meio ambiente com os diferentes Estados para a proteção de cidadãos bolivianos afetados; da mesma forma, irá coordenar políticas públicas para viabilizar, se necessário, a admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos, quando houver risco ou ameaça à vida, por causas naturais ou desastres ambientais, nucleares, químicos ou escassez de comida.</p> <p>Migrantes Climáticos. Grupos de pessoas forçadas a se deslocar de um Estado a outro por efeitos climáticos, quando há risco ou ameaça à sua vida, seja por causas naturais, desastres ambientais, nucleares, químicos ou escassez de comida (artigo 4 (16)).</p> | <p>Lei nº 370 (2013), artigo 65 (Migração devido a mudança climática)</p> |
| | <p><i>Alcance:</i> Admissão.</p> <p><i>Definição da categoria migratória:</i> Visto humanitário. O visto temporário para o acolhimento temporário poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grandes proporções, de desastre ambiental ou de grave violação dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário.</p> | <p>Lei nº 13.445 (2017), artigo 14; Decreto nº 9.199 (2017), artigo 36.</p> |
| Brasil | <p><i>Alcance:</i> Residência humanitária (por dois anos renováveis).</p> <p><i>Definição da residência humanitária:</i> A residência pode ser concedida, após o registo, a um imigrante, residente fronteiriço ou visitante com base em considerações humanitárias (acolhimento humanitário). Uma vez concluído o período de residência determinado, a instituição que concedeu a autorização inicial de residência pode, a pedido do imigrante, renovar o período inicial por mais dois anos ou conceder residência por um período indeterminado.</p> <p>A autorização de residência temporária com base no acolhimento humanitário pode ser concedida a uma pessoa apátrida ou nacional de qualquer país que esteja em situação de desastre ambiental. Uma decisão conjunta do Ministro da Justiça e Segurança Pública, o Ministro das Relações Exteriores e o Ministro do Trabalho irá estabelecer os requisitos para a autorização de residência com base no regime de acolhimento humanitário, para a renovação do período de residência e para a sua prorrogação por tempo indeterminado.</p> | <p>Lei nº 13.445 (2017), artigo 30; Decreto nº 9.199 (2017), artigos 142 e 145.</p> |

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|---------|---|--|
| Equador | <p><i>Alcance:</i> Entrada e permanência.</p> <p><i>Definição:</i> Pessoas sujeitas a proteção por motivos humanitários e visto humanitário: refere-se ao estrangeiro que, sem cumprir os requisitos estabelecidos nesta Lei para ter acesso a uma condição migratória, demonstrar a existência de razões excepcionais de caráter humanitário por ser vítima de desastres naturais ou ambientais. A pessoa pode ter acesso a um visto humanitário por um período de até dois anos. Após esse período, se os motivos pelos quais o visto foi solicitado persistirem, este pode ser prorrogado até eles cessarem. O visto humanitário é concedido sem custo aos solicitantes da condição de refugiado ou apátrida e às pessoas que demonstrem a existência de razões excepcionais de caráter humanitário por serem vítimas de desastres naturais ou ambientais.</p> | <p>Lei Orgânica de Mobilidade Humana (2017), artigo 58 e 66 (5); Decreto Executivo nº 111 (2017), artigo 55.</p> |
| Peru | <p><i>Alcance:</i> Entrada e permanência.</p> <p><i>Definição do caráter migratório humanitário:</i> Para o estrangeiro que estiver em território nacional e não cumprir com os requisitos para obter a condição de asilado ou refugiado e se encontrar em situação de grande vulnerabilidade ou perigo de vida em caso de deixar o território peruano ou para quem requer proteção devido a uma grave ameaça ou ato de violação de seus direitos fundamentais. Da mesma forma, será aplicável para os solicitantes de refúgio e asilo ou para aqueles que tenham migrado por motivos de desastres naturais e ambientais; ou para aqueles que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas; ou para as crianças e adolescentes desacompanhados; ou para apátridas. Também se aplica a pessoas que se encontrem fora do território nacional em situações excepcionais de crise humanitária internacionalmente reconhecida, que solicitem entrar no Peru e obter proteção. Permite o exercício de atividades lucrativas de forma subordinada ou autônoma. É concedida pelo Ministério das Relações Exteriores e o prazo de permanência é de cento e oitenta e três (183) dias, podendo permanecer enquanto persistirem as condições de vulnerabilidade pelas quais foi concedido o status migratório.</p> | <p>Decreto Legislativo nº 1350 (2017), artigo 29.2 (k); Decreto Supremo 007-2017-IN, artigo 91.</p> |

ANEXO B

EXEMPLOS DE PRÁTICAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA COM BASE EM CONSIDERAÇÕES HUMANITÁRIAS PARA PESSOAS DESLOCADAS POR DESASTRES NOS PAÍSES MEMBROS DA CSM

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|-----------|--|---|
| Argentina | Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados diretamente por desastres de origem natural): Autorização por um período de seis meses após a concessão da residência temporária para nacionais provenientes da República do Haiti que tenham entrado na Argentina em caráter de turistas antes de março 1º de abril de 2017, não tendo conseguido se enquadrar em nenhum dos demais critérios estabelecidos na Lei de Migração para obtenção da residência temporária. A decisão é baseada nos impactos do terremoto de 2010 e do furacão Matthew em 2016 na sociedade e população haitiana e nos apelos da comunidade internacional para não repatriar involuntariamente cidadãos daquele país devido às consequências de ambos os desastres. O prazo de permanência é de dois anos e os beneficiários ficam isentos do pagamento de taxas migratórias devido às condições de vulnerabilidade. | Disposição DI-2017-1143-APN-DNM#MI. Direção Nacional de Migrações. |
| Brasil | Política de regularização migratória de cidadãos haitianos (visto permanente): Resolução administrativa com base em motivos humanitários para cidadãos haitianos. São consideradas razões humanitárias, nesta regulamentação, aquelas decorrentes do agravamento das condições de vida da população haitiana como consequência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. O visto tem caráter especial e é concedido pelo Ministério das Relações Exteriores. O visto teve vigência temporária, prorrogada até outubro de 2015. Permanência inicial de 5 anos e possibilidade de renovação sujeita à situação trabalhista. | Resolução Normativa (RN) nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). |

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|---------|---|--|
| Equador | <p>Programa de regularização para grupo específico: processo de regularização extraordinária em favor dos cidadãos haitianos em situação migratória irregular, que tenham entrado no país antes de 31 de janeiro de 2010. O programa indica que ‘enquanto perdurar a emergência devido à catástrofe natural no Haiti, o Estado equatoriano fornecerá a respectiva regularização aos cidadãos haitianos, para a qual eles deverão ser enquadrados na categoria migratória 12-XI, relativa a visto temporário que lhes permitirá ter acesso a um emprego no país, sair e entrar no Equador livremente e ter todos os direitos durante cinco anos’.</p> | Decreto Executivo nº 248 de fevereiro de 2010. |
| Peru | <p>Regularização migratória com base em considerações humanitárias (prazo a ser definido pelas autoridades): Em casos excepcionais, as autoridades de migração podem implementar programas de regularização massivos e individual, estrangeiros em estado de vulnerabilidade, essas categorias de estrangeiros incluem pessoas forçadas a se deslocarem e outros que requerem proteção devido a terem os seus direitos fundamentais afetados ou ameaçados seriamente.</p> | Decreto Legislativo nº 1350 (2017), artigo 36; Decreto Supremo 007-2017-IN, artigo 91. |

ANEXO C

EXEMPLOS DE PRÁTICAS DE ASSISTÊNCIA A NACIONAIS NO EXTERIOR AFETADOS POR DESASTRES NOS PAÍSES MEMBROS DA CSM

| País | Opción o categoría migratoria | Fuente |
|--------|---|------------------------------------|
| Brasil | <p>O Ministério das Relações Exteriores do Brasil possui um Portal Consular destinado aos cidadãos brasileiros que se encontram em situação de emergência no exterior, a qual é entendida como aquela que coloca em risco a vida, a segurança e a dignidade dos brasileiros no exterior. Essas situações de emergência incluem desastres naturais. O portal inclui números de telefone e informações sobre os procedimentos a serem seguidos em casos de desastres e as informações que devem apresentar para um melhor atendimento. No caso de desastres de origem natural (catástrofes naturais), o Portal Consular recomenda entrar em contato com as autoridades consulares brasileiras a fim de solicitar orientação para a identificação de acomodação ou para eventual evacuação. O portal inclui também informações básicas sobre como reagir a terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas.</p> | Ministério das Relações Exteriores |

| País | Opción o categoría migratoria | Fuente |
|----------|--|--|
| Chile | <p>O Ministério das Relações Exteriores do Chile conta com uma Unidade de Emergências Consulares, como referência da função consular como elo de apoio tanto para a assistência a estrangeiros afetados por desastres em território chileno, quanto para a coordenação de proteção e assistência consular a cidadãos chilenos afetados por catástrofes em outros países. A Unidade de Emergências da Chancelaria chilena tem orientações consulares sobre como lidar com emergências que afetam chilenos no exterior, que incluem diretrizes de ação antes, durante e depois da emergência, bem como visa facilitar o contato com familiares, comunicação com instituições do país onde residem e coordenação de gestões com instituições chilenas. A Unidade de Emergências tem sido responsável também por programas como <i>'Chile va contigo'</i> ('Chile vai com você'), e o registro de viajantes para melhorar o atendimento em situações de desastre.</p> | <p>Ministério das Relações Exteriores do Chile. Direção-Geral de Assuntos Consulares e Imigração. Unidade de Emergências Consulares.</p> |
| Colômbia | <p>O Ministério das Relações Exteriores da Colômbia conta com um Comitê de Assistência a Nacionais no Exterior, assim como um Fundo Especial para as Migrações (FEM) destinado à proteção e assistência imediata de cidadãos colombianos afetados por 'situações excepcionais e/ou desastres naturais'. De acordo com os regulamentos internos, quando um nacional ou seu núcleo familiar são afetados por um 'desastre natural', se procederá à sua assistência imediata e à avaliação do desejo e a pertinência de repatriamento, para o qual o respectivo consulado prestará assistência ou proteção imediata de emergência.</p> | <p>Decreto nº 1.743. Diário Oficial nº 49.621 de 31 de agosto de 2015. Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, Grupo Interno de Trabalho de Assistência a Nacionais.</p> |

ANEXO D

EXEMPLOS DE PRÁTICAS EM MATÉRIA DE GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES E MOBILIDADE HUMANA NOS PAÍSES MEMBROS DA CSM

| País | Opção ou categoria migratória | Fonte |
|-------|--|--|
| Chile | <p>Conselho de Migração e Gestão do Risco de Desastres: É composto pela Direção-Geral de Assuntos Consulares e de Imigração do Ministério das Relações Exteriores, o Escritório Nacional de Emergências (ONE-MI), o Departamento de Estrangeiros e Migração (DEM) do Ministério do Interior e Chancelaria, o ‘Conselho de Migração e Gestão do Riscos de Desastres’ visa promover uma cultura preventiva e melhorar a resposta e o atendimento à população migrante no Chile. Para tanto, trabalha-se em espaços no âmbito nacional para compartilhar o funcionamento do Sistema Nacional de Gestão do Risco de Desastres (Sistema Nacional de Proteção Civil).</p> <p>O ‘Conselho de Migração e Gestão do Risco de Desastres’ articula os esforços iniciados pelo ONE-MI e o anterior Comitê de Emergências da Direção de Serviços Consulares em matéria de coordenação e facilitação de contatos, capacitações e workshops sobre a integração de migrantes no planejamento de emergências no âmbito nacional e local, com o objetivo de fortalecer a coordenação interinstitucional em torno da assistência aos migrantes no Chile.</p> | Ministério das Relações Exteriores do Chile. |
| Peru | <p>A Política Nacional Migratória 2017-2025 leva em consideração [...] ‘os frequentes fenômenos naturais que afetam o Peru, bem como o risco permanente de terremotos de grande magnitude, que obrigam o Estado peruano a incluir os estrangeiros no país em suas atividades de preparação para uma resposta rápida e oportuna diante de qualquer emergência. Nesse sentido, é necessário implementar uma estratégia nacional para a identificação e assistência voltada para as necessidades dessa comunidade estabelecida no Peru durante uma emergência ou desastre’ [...].</p> <p>Da mesma forma, a referida Política e seus mecanismos articulam-se também com outras políticas e planos do Estado, entre eles o Sistema Nacional de Gestão do Riscos de Desastres.</p> | Decreto Supremo que aprova a Política Migratória 2017-2025. Decreto Supremo nº 015-2017-RE. |

**Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana
sobre Migrações (ST-CSM).**

**Escritório Regional da Organização Internacional para as
Migrações (OIM) para a América do Sul.**

Buenos Aires, Argentina.

Tel: +54 11 4813 3330 / +54 11 4816 4596 / +54 11 4813 5414

E-mail: csmsecretariatecnica@iom.int

www.csmigraciones.org

**Plataforma sobre o Deslocamento por Desastres (PDD)
International Environmental House (IEH).**

Genebra, Suíça.

Tel: +41 22917 5483

E-mail: info@disasterdisplacement.org

www.disasterdisplacement.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



Federal Foreign Office