

QUANDO O DOMÉSTICO É INTERNACIONAL: A problemática do deslocamento interno de pessoas

Pétalla Brandão Timo¹

Resumo

Dinâmicas de migração forçada podem ser verificadas, na História das Relações Internacionais, como uma constante. Ao longo do tempo, a lógica de tais fluxos de pessoas sofreu inflexões e alternâncias de rumos, de acordo com os contextos políticos e sociais de cada período. Perpetuou-se, no entanto, como uma característica intrínseca do próprio Sistema de Estados. Na atualidade, especialmente a partir do final da Guerra Fria, verifica-se um fenômeno grandioso em intensidade e escopo, a chamada Crise Global do Deslocamento Interno de Pessoas. O presente artigo pretende traçar um panorama sobre como a problemática do Deslocamento Interno tem sido tratada no meio internacional, baseando-se em revisão bibliográfica, em especial sobre alguns dos principais teóricos no tema migrações: Cohen, Haddad, Loescher e Susan Martin. Para tanto, entende-se que esta temática está inserida em um debate mais amplo sobre segurança internacional e humana, que problematiza o conceito e a noção de soberania estatal, bem como relativiza a distinção entre doméstico e internacional. Ademais, compreende que o deslocamento interno de pessoas existe como modelo analítico próprio, distinto como lógica de migração forçada. Atendo-se a três aspectos principais, a saber, categorização, abordagem legal/institucional e paradoxo ético, concluir-se-á argumentado em favor da categorização específica para deslocados internos, com formulação e fortalecimento de arcabouço internacional legal para a questão.

Palavras-chave

Segurança Internacional; Migrações forçadas; Deslocamento Interno.

Abstract

Dynamics of forced migration might be verified in History of International Relations as a constant. During the years, the logic of migration flows has varied and changed according to social political

¹ Pétalla Brandão Timo é estudante do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

contexts of each period of time. It has continued, however, as an intrinsic characteristic of the States System. In recent time, especially after the end of the Cold-War, a huge phenomenon could be verified for its intensity and magnitude, the so called Internally Displacement World Crises. The present article pretends to draw an overview about how the issue of Internally Displacement is being addressed in the international realm, based on bibliographic revision, particularly on some of the principal theorists in the Migration field: Cohen, Haddad, Loescher e Susan Martin. In this sense, it comprehends that this topic is part of a greater debate over international and human security, which questions the concept and notion of sovereignty, as well as the validity of the distinction between international and domestic spheres. Furthermore, it understand that the internally displacement of people exists as a specific analytical model, distinct as logic of forced migration. Focusing on three central aspects: categorization, legal and institutional framework, and ethical paradox, the article will finally conclude in favor of an specific categorization for the internally displaced, stimulating the formulation and strengthening of the international legal realm for this issue.

Keywords

International Security; Forced Migration; Internally Displacement.

Introdução

O final da Guerra Fria, e a queda do Muro de Berlim como evento mais ilustrativo, representa, em muitos sentidos, um ponto de inflexão na história e na análise das Relações Internacionais. Inegavelmente, a onda de conflitos que se seguiu principalmente a partir do final da década de 1980 suscitou novos debates sobre como deveria a comunidade internacional responder aos desafios que lhe eram então impostos pelo que se convencionou chamar de “Novas Guerras”.

Essas seriam caracterizadas² principalmente por seu caráter *intraestatal*, muito embora o espalhamento (*spillover*) dos efeitos do conflito para países vizinhos nos obrigue diversas vezes a considerar a

² Apesar das diferenças entre as definições específicas trabalhadas pelas teses de diversos autores, é possível traçar alguns pontos-chaves comuns que caracterizariam ‘novas guerras’.

faceta transnacional das mesmas.³ Estão inseridos novos componentes, como atores transnacionais ou não-estatais organizados em redes, que caracterizam tais guerras como eminentemente políticas (mobilização em torno principalmente de identidades étnicas e/ou religiosas), ocorrendo no contexto de fragmentação estatal (Estados-falidos ou Estados-páreas), com novas dinâmicas econômicas (*greed*), incluindo criminalidade, e uso indiscriminado da violência (grande envolvimento de civis no conflito). Com base em tais características, e não necessariamente atentas às causas de tais conflitos, agências humanitárias passaram a utilizar com bastante frequência o termo “emergências complexas” para se referir a tais dinâmicas (Keen, 2008). Mary Kaldor contribuiu enormemente para a formação do conceito de novas guerras, e com isso para a reflexão acadêmica sobre os conflitos internacionais, ao argumentar que durante as últimas décadas do século XX um novo tipo de violência organizada se desenvolveu como um aspecto da globalização (Kaldor, 2006, p. 4).⁴ Para designar esse “novo tipo de violência organizada”, Kaldor utiliza-se do termo novas guerras. Segundo a autora, o termo ‘guerra’ deve ser utilizado para enfatizar o aspecto político desse novo tipo de violência, mesmo que a noção de ‘novas guerras’ envolva uma fraca distinção entre ‘guerras’ (geralmente definidas como violência motivada por razões políticas entre estados ou entre grupos políticos organizados) ‘crime organizado’ (violência empreendida por grupos organizados privados para obter ganhos privados, em geral financeiros) e ‘violações massivas de direitos humanos’ (violência empreendida contra indivíduos por estados ou grupos políticos organizados). Já o termo ‘novas’ faz referência à distinção entre tais guerras e as percepções até então prevalentes sobre

³ Mary Kaldor argumenta que “[n]a maior parte da literatura, ‘novas guerras’ são definidas como guerras intra-estatais ou civis ou mesmo como guerras de baixa intensidade. No entanto, mesmo que essas guerras sejam localizadas, elas envolvem uma extensa miríade de conexões transnacionais de forma que se torna difícil sustentar a distinção entre interno e externo, entre o que é agressão e o que é repressão, ou mesmo entre global e local (...)” (Kaldor, 2006, p.2) Apesar de as novas guerras estarem concentradas em África, Europa Oriental e Ásia, podem ser entendidas como um fenômeno global. Isso se deve não só pela presença de redes globais, ou por serem reportadas globalmente pela mídia, mas especialmente porque as características de fragmentação e integração, evidenciadas nessas regiões com maior força, também estão presentes em outras diversas localidades do globo, incluindo os EUA e a Europa Ocidental. (Kaldor, 2006, p.12). Outra referência relacionadas ao tema é Gleditsch, 2007.

⁴ Entendida por Kaldor como o aumento crescente da *interconectividade* global – política, econômica, militar e cultural – somada à mudança de autoridade política.

as guerras ocorridas em séculos anteriores ou, tal como se convencionou chamar, as ‘velhas guerras’ (características da modernidade clássica).

Novas e velhas guerras podem ser contrastadas, ainda segundo Kaldor, em termos de seus objetivos, métodos de combate e meios de financiamento. Ao passo que as novas guerras apresentariam objetivos político-identitários (no original, *identity politics*), ou seja, de luta pelo poder baseada em uma identidade específica delineada em rótulos; as velhas guerras apresentariam claramente objetivos geopolíticos ou ideológicos, que diziam respeito à noção de interesse nacional ou de projeto político futuro. Os métodos de combate das novas guerras estariam baseados em técnicas de guerrilha e técnicas de contra-insurgência (um território é conquistado por meio da dominação política de sua população, instaurando o terror e o ódio e eliminando pessoas de diferentes identidades, o que inclui o deslocamento forçado de pessoas) e suas unidades de combate seriam variadas e dispersas, incluindo grupos paramilitares, mercenários, tropas regulares do exército, gangues criminosas, forças policiais, etc. Nas velhas guerras, ao contrário, os métodos de combate utilizados seriam os métodos militares tradicionais (batalhas e enfrentamentos, com territórios conquistados por ocupação militar) e as unidades combatentes, as militares hierarquizadas verticalmente. Por fim, os meios de financiamento das novas guerras consistiriam na chamada “nova economia de guerra globalizada” (*new globalized war economy*), descentralizada e extremamente dependente de recursos externos e/ou do mercado negro; ao passo que nas velhas guerras a economia seria centralizada, totalitária e autárquica, ou seja, o próprio Estado era o ator responsável por mobilizar recursos e estender capacidades administrativas.

Diversos outros autores direcionaram especial atenção às dinâmicas das “Novas Guerras” do pós-Guerra Fria. Inquietações e questionamentos surgiram a respeito do assunto, inclusive sobre se, de fato, dever-se-ia categorizar “novas” e “velhas” guerras como mutuamente exclusivas. O autor Sthathis Kalyvas, por exemplo, argumenta que o que mudou de fato com o final da Guerra Fria não foi a modalidade das guerras praticadas, mas sim as categorias analíticas e conceituais que são utilizadas para analisá-las (Kalyvas, 2001). Críticos enfatizam que as características encontradas nas chamadas ‘novas guerras’ são encontradas também em guerras de séculos anteriores. Porém, tais características não seriam notadas na medida em que a

predominância bipolar obscurecia tais aspectos dos conflitos “menores”.

Edward Newman, por exemplo, argumenta que é exagerada a diferenciação traçada por alguns autores entre formas contemporâneas de conflito e guerras de tempos passados. Tomando por base evidências históricas, o autor defende que a tendência de alguns acadêmicos em identificar padrões e similaridades nos conflitos contemporâneos acaba por ignorar diferenças importantes entre cada caso. Ademais, para Newman, os diversos fatores que caracterizam novas guerras (tais como atores, objetivos, contexto, impacto humano, economia política e estruturas sociais) continuam presentes e se assemelham àqueles existentes, em diferentes níveis, ao longo de conflitos dos últimos cem anos (Newman, 2004). Trata-se, portanto, de saber distinguir claramente entre as mudanças que ocorreram tanto na realidade social quanto nas abordagens e ferramentas de análise, ou em ambas.

Independentemente dos debates teóricos que se seguiram, um desafio pôde ser então facilmente observável. Seus números, que não encontravam precedentes históricos aproximáveis, não permitiam a negação da emergência humanitária imposta à comunidade internacional a partir de tais conflitos. Trata-se do fenômeno do Deslocamento Interno.

A severidade do problema, em intensidade e escopo, pode ser verificada a partir das pesquisas mais recentes sobre o número de Deslocados Internos (*Internally Displaced Persons – IDPs*) no mundo, que estima⁵ 26 milhões de pessoas deslocadas devidos a conflitos armados⁶ (IDMC, 2008, p.7). A utilização do termo ‘Crise Global de IDPs’ faz referência à ameaça provocada por um fato eminentemente doméstico à paz e à segurança internacionais.

O Relatório de 2000 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *The State of World’s Refugees Report*, sugere que a

⁵ Estimativas acuradas são difíceis de serem alcançadas devido a: dificuldade de acesso às pessoas e aos lugares conflituosos, mobilidade constante dos IDPs, relutância em serem identificados, existência de fluxos mistos, fontes diversas (com interesse subjacentes para manipulação de números), entre outros fatores.

⁶ Estas estimativas não incluem deslocados por catástrofes naturais ou por desastres induzidos pelo homem.

mudança na natureza dos novos conflitos também se reflete em mudanças nas dinâmicas de deslocamento de pessoas, uma vez que “[r]efugees movements are no longer side effects of the conflict, but in many cases are central to the objectives and tactics of war” (UNHCR, 2000, p. 282). Nesse sentido, reforça a noção já proposta por outros autores de que as novas guerras são particularmente brutais, na medida em que civis tornaram-se alvos de combate e que antigas “leis de guerra” passaram a ser plenamente desconsideradas, tornando-se, ao contrário, verdadeiras estratégias de combate.

Ademais, a temática dos IDPs está incluída em debate mais amplo sobre a abrangência da noção de soberania. Tal debate, que também se coloca com o final da Guerra Fria e, mais especificamente, após a Guerra do Golfo (a partir da retomada das discussões sobre segurança coletiva), traz à tona a noção de ‘soberania como responsabilidade’ atrelada à concepção de ‘segurança humana’. Passa-se a repensar sobre os limites e a legitimidade de intervenções humanitárias quando o Estado mostra-se incapaz (*unwilling or unable*) de corresponder às suas obrigações de proteção e segurança para com seus cidadãos.

Neste ponto, é possível prosseguir um pouco no argumento de Kaldor para compreender que as novas guerras emergem em um contexto de manifestação extrema da erosão da autonomia do Estado-Nação e, por vezes, de sua própria fragmentação a partir do impacto da globalização. As novas guerras ocorrem, portanto, no contexto da erosão do monopólio do uso legítimo da força, ou da violência organizada. Com isso, há uma ruptura no provimento de proteção ao indivíduo pelo Estado, o que possibilita a perpetração, em diversos níveis, de inumeráveis abusos e violações aos direitos humanos (2006).

Desse modo, a questão dos IDPs passa a demandar da comunidade internacional respostas e soluções, sejam elas em nível conceitual, ético, legal e/ou institucional. Assim, a partir de revisão bibliográfica sobre o tema, pretende-se no presente artigo esboçar uma análise sobre como a problemática do Deslocamento Interno de Pessoas tem sido tratada no meio internacional em seu contexto contemporâneo de novas dinâmicas de conflitos.

Para tanto, o ensaio será organizado em quatro partes. Na primeira, tratar-se-á sobre o ‘problema da definição’. A seguir, será debatida a controversa questão a respeito da necessidade (ou não) de categorização especial para pessoas em situação de Deslocamento Interno, bem como sobre a necessidade de abordagem legal específica.

Nesse ponto, será brevemente abordado o dilema da concessão/cessação do status. Após, em um terceiro momento, tratar-se-á sobre o paradoxo ético entre proteger internamente e garantir o direito das pessoas ao refúgio. E, finalmente, abordar-se-á o tratamento institucional dispensado aos IDPs, analisando, pois, a funcionalidade e operacionalidade da tal sistema.

Definindo deslocados internos

Conceituar, como colocaria David Turton, corresponde a construir determinado objeto de conhecimento. Corresponde a uma representação mental e, por isso, baseia-se em conhecimentos prévios. Significação advém, nesse sentido, de convenções e representações que carregamos e nas quais estamos imiscuídos, por nossas identidades culturais e sócio-econômicas. O uso da metáfora e do conceito não é, portanto, neutra, é específica ao contexto no qual se insere. Inclusive quando se trata de migrações (Turton, 2003).

Apesar de, na atualidade, IDPs serem a maior população em risco do mundo, a comunidade internacional tem apresentado bastante dificuldades em definir quem são, bem como em reunir informações sobre essas pessoas (Cohen; Deng, 1998, p.15). A definição apresentada em 1992, no relatório do Secretário-Geral da ONU (SGNU),⁷ identificava deslocados internos como: *“pessoas que em larga escala foram forçadas a fugir de suas casas de repente ou inesperadamente, como resultado de conflitos armados, disputas internas, violação sistemática de direitos humanos, catástrofes naturais ou provocadas por seres-humanos, e que estejam dentro do território de seu próprio país”* (Cohen & Deng, 1998, p. 16). Dois aspectos são fundamentais em tal definição: o deslocamento ter sido forçado ou motivado por coerção e o fato da pessoa permanecer dentro de suas fronteiras nacionais.

Percebe-se a abrangência dessa primeira definição e o fato de ela abarcar pessoas que, se não fossem pela permanência dentro de suas

⁷ Commission on Human Rights, Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, E/CN.4/1992/23.

fronteiras nacionais, poderiam ser classificadas como refugiadas⁸ (o que se convencionou chamar de *refugee-like situation*) à exceção daquelas que se deslocaram em função de catástrofes (naturais ou provocadas por seres-humanos). Essa última “categoria” de pessoas estaria incluída na definição pelo fato de a elas ser, por vezes, negado o auxílio e a proteção do Estado, carecendo portanto de proteção internacional.

IDPs acabam por não se tornarem refugiados *stricto sensu* por variados motivos, alguns dos quais pretende-se ressaltar: a) obstáculos geográficos (em especial a distância); b) a busca por locais mais familiares (culturalmente) e menos intimidantes (como poderia parecer um outro país); c) o fechamento de fronteiras e d) a falta de alternativas (recursos financeiros e informação, por exemplo). O terceiro aspecto trás em si um dilema ético bastante interessante que será abordado posteriormente. Ressalta-se, entretanto, que o deslocamento interno existe como modelo analítico próprio, distinto como lógica de migração forçada, não se tratando necessariamente de casos de ‘refugiados em potencial’.

Aquela primeira definição logo tratou de ser revista já que os fatores tempo (IDPs definidos como pessoas que fugiram ‘de repente ou inesperadamente’) e número (‘em larga escala’) acabava por excluir casos graves de deslocamento interno, à exemplo da Colômbia. Assim, uma nova definição foi traçada, da seguinte maneira: Deslocados Internos são “*pessoas ou grupo de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou locais de residência habitual, em particular, como resultado de, ou de modo a evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos, catástrofes naturais ou provocadas por seres-humanos, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida*” (Cohen & Deng, 1998, p.18). Essa última definição resultou de um esforço em alcançar o equilíbrio entre um conceito muito estreito, que não abarcasse todos os casos de deslocamento interno, e outro muito amplo, que se tornasse não operacional. Apesar disso,

⁸ A Convenção de 1951 das Nações Unidas relativa à definição do Estatuto de Refugiado define refugiado como “pessoa que devido a um temor fundamentado de perseguição em seu país de origem por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e impossibilitado ou, devido a tal temor, sem vontade de retornar a tal país”. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2009.

ainda é possível notar o largo escopo abrangido por tal definição, o que demonstra um reconhecimento de que as motivações que provocam o deslocamento são intrinsecamente interligadas.⁹

É importante assinalar, contudo, que nem todas as situações de deslocamento interno são relevantes para a comunidade internacional, o envolvimento deve-se dar apenas se o governo e/ou autoridades responsáveis não forem capazes de responder da devida maneira já que o Estado é detentor primário da responsabilidade de proteção aos IDPs.

Diversos fatores contribuíram para que a questão dos deslocados internos fosse trazida para a agenda internacional e, assim, se fizesse necessária uma conceituação. Dentre eles, Cohen destaca: a) o crescente número de IDPs em diversos países do mundo; b) a preocupação internacional em prevenir fluxos de refugiados (crescentemente vistos, na década de 90, como indesejáveis especialmente aos países de 'primeiro mundo'); c) a revolução das telecomunicações que trouxeram o tema para atenção pública; d) o final da Guerra Fria e o crescente reconhecimento de que eventos domésticos podem ser alvo legítimo de preocupação e intervenção internacional; e) reconhecimento da indispensável reinserção e reintegração dos IDPs para o sucesso da reconstrução pós-conflito e da paz durável (2008).

No entanto, o simples ato de conceituar IDPs implica em sua visualização como uma categoria especial. Implica em destacar esse grupo de pessoas de outro grupo maior no qual possivelmente se insere; esse último, mais amplo, podendo corresponder ao de 'migrantes' ou de 'populações afetadas por conflitos'. Ainda, implica em diferenciá-lo de outros grupos. E cabe aqui questionar, seria tal categorização realmente adequada?

Deslocados internos: categoria específica

IDPs are qualitatively part of the same group as refugees, yet have been divided artificially by political borders. In theory, such people also find themselves outside the citizen-state-territory

⁹ Susan Martin comenta que “[p]eople are forced to flee because of a complex combination of circumstances and they seek safety in a variety of locations. Moreover, they often move from one status to another during the period of their displacement” (Martin, 2005, p.3).

hierarchy and to all intents and purposes are trapped, like refugees, between sovereigns, even if in practice they have not succeeded in crossing international frontier. (Haddad, 2008, p. 299)

Existe forte debate entre autores e, inclusive, entre organizações, sobre se IDPs devem ou não serem destacados como categoria especial, com abordagem legal específica e assistência humanitária diferenciada. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), por exemplo, não discrimina IDPs das demais populações afetadas pelos conflitos, oferecendo igualmente à tais pessoas seus serviços de assistência. Posições em favor da não diferenciação apóiam-se, sobretudo, no argumento de que o destacamento de uma “classe” de pessoas como categoria especial pode levar à discriminação contra outras que igualmente carecem de auxílio. Aqueles a favor da não categorização argumentam em prol de uma abordagem situacional (Cohen; Deng, 1998, p.27).

Em seu relatório anual, *The State of World's Refugees*, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por sua vez, defende a diferenciação em função das necessidades. Deslocados são particularmente vulneráveis, apresentando necessidades materiais diferentes e, em geral, mais urgentes do que outras pessoas também afetadas pelo conflito. Segundo o relatório, IDPs apresentam o mais elevado grau de mortalidade de emergências humanitárias. Ademais, o índice de HIV/AIDS entre deslocados é seis vezes maior do que para o resto da população (UNHCR, 2006). Outro argumento baseia-se no fato de existir um tratamento especial para refugiados, que muitas vezes estão em condições semelhante às dos IDPs. A discriminação levaria à insurgência de tensões (Cohen, 2008).

A diferenciação seria, pois, no sentido de garantir a devida e necessária proteção e assistência a tais populações. Isso significa não apenas dispensar cuidado e atenção especial às vidas de cada uma das pessoas deslocadas, mas também preservar a coesão e a estabilidade social, que tão brutalmente são atingidas a partir das dinâmicas de deslocamento interno. O efeito multiplicador do deslocamento nas comunidades de origem e nas de refúgio leva a efeitos adversos para toda a sociedade, tais como: deteriorização da infra-estrutura urbana, desemprego, desorganização das lideranças e dos códigos de comportamento social, impactos ambientais, conflitos de propriedade, fragmentação das estruturas familiares (com mudanças nos papéis de gênero), abandono de crianças, entre tantos outros.

Por vezes, o deslocamento não é apenas resultado do conflito, mas também uma de suas causas e estratégias de combate. A limpeza étnica, por exemplo, é instrumentalizada por líderes políticos para atingir finalidades de combate. Tal como ressalta Cohen, muito embora dinâmicas de deslocamento se manifestem de modo diferente em cada região, é denominador comum o fato de as populações deslocadas permanecerem à margem da sociedade, vulneráveis e com parca, quando não sem nenhuma, assistência de seus governos (2008). Nesse sentido, advoga-se aqui em favor da diferenciação, incluindo arcabouço internacional legal específico, a ser fortalecido e reformulado para atender às demandas dos deslocados internos.

Abordagem legal específica

It is inadmissible that persons who are able to cross a border benefit from the rules of international law while those who have not been able to leave their country and may be just a few hundred meters away should remain without protection. (SGNU Boutros-Ghali, 1996; Cohen; Deng, 1998, p. 126)

O fenômeno do deslocamento interno, por suas características intrínsecas, corresponde a graves violações de direitos humanos e de direito humanitário. No entanto, o direito internacional público positivo ainda não contém referências explícitas aos direitos e garantias dos IDPs.

Assim, embora o arcabouço legal existente cubra em grande medida os direitos e garantias dos deslocados, ainda existem áreas cinzentas significativas, que tornam difícil definir quando direitos gerais devem ser corretamente aplicados a situações específicas de deslocamento interno. Fato que acaba gerando deficiência na implementação das normas. Também, restam vácuos legais, áreas sobre as quais o ordenamento jurídico existente falha em oferecer respostas, como é o caso de questões sobre documentação pessoal, direitos de propriedade e retorno forçado (*non-refoulement*¹⁰ interno), por exemplo. Existe

¹⁰ Definido no artigo 33 da Convenção de 1951, o princípio de *non-refoulement* reza que nenhum Estado deverá expulsar de seu território ou forçosamente retornar um refugiado para fronteiras ou territórios onde sua liberdade esteja ameaçada em função de sua raça, religião, nacionalidade e pertencimento a

ainda uma falha legal que diz respeito à ratificação de tratados, acordos e protocolos, aos quais alguns países ainda não aderiram, de modo que se torna mais difícil exigir deles o cumprimento de certas normas.

De maneira análoga à questão da categorização, ainda há um debate sobre a necessidade (ou não) de se elaborar e positivar um corpo de princípios legais específicos aos IDPs. Há quem argumente sobre possível discriminação advinda de tal distinção, bem como quem afirme que a aplicação plena dos mecanismos legais já existentes é suficiente. Contudo, o propósito de desenvolver uma abordagem normativa especial para os IDPs é uma tentativa de reforçar o que já existe, preenchendo os vácuos e eliminando as áreas cinzentas.

Nesse sentido, em 1998, sob o comando do Representante do SGNU para Deslocados Internos, foi elaborado um documento, um corpo de princípios, ou seja, de padrões mínimos, sobre os direitos e garantias dos IDPs. O que atualmente se chama de *Guiding Principles on Internal Displacement* (UNCHR, 1998), corresponde à ferramenta mais efetiva de resolução de questões sobre deslocamento interno, embora não tenha força de lei. Compreende normas aplicáveis antes que o deslocamento ocorra, durante o processo de deslocamento, bem como em períodos de pós-conflito (retorno ou reassentamento). Serve de guia para todos os atores envolvidos com os IDPs e se aplica a ambos, governos e grupos insurgentes.

Em geral, pode-se admitir que os princípios têm sido muito bem aceitos e disseminados, favorecendo inclusive a criação de normativas legais que dizem respeito aos IDPs em alguns países e em organismos regionais. “*Regional and inter-governmental bodies use the Guiding Principles as a monitoring tool when measuring conditions on the ground and as a framework for their programmes and activities*” (UNHCR, 2006, p.165). Entretanto, apesar da considerável melhora em nível de retórica, nenhuma pesquisa ainda foi realizada acerca da implementação prática dos princípios e seus impactos, que parecem permanecer problemáticos.

A criação e fortalecimento do documento representam, nesse sentido, um grande passo em favor de sua adequação como norma costumeira internacional e quiçá posterior posituação em tratado.

grupo social ou político. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2009.

A definição do status

Não há para os deslocados internos, como há para os refugiados, um organismo competente, como o ACNUR, para a definição do status de *Internally Displaced Persons* (IDP). Isso quer dizer, que nenhuma organização possui mandato para determinar início e término da necessidade de se prestar assistência humanitária e proteção para determinada pessoa deslocada internamente.

O senso comum, por analogia à definição do status de refugiado, admitiria que a situação de IDP cessa quando o indivíduo retorna para sua casa ou local de residência habitual ou quando deixa de existir a situação que motivou inicialmente o deslocamento. Porém, em algumas ocasiões, o indivíduo inicialmente deslocado pode ter se integrado social e economicamente à comunidade que o acolheu, assim, mesmo que não haja mais necessidade de assistência, a pessoa poderá não mais retornar a casa, o que não implicaria na perpetuação de sua condição como IDP. Ao mesmo tempo, alguém que retornou, mas continua sob ameaça deverá seguir como objeto de proteção. Assim, entende-se que a condição deve cessar quando não há mais ameaças à integridade do deslocado e também quando a pessoa haja sido reintegrada na sociedade, seja com retorno ao local de origem, seja na nova comunidade. Tal postura, com abordagem caso-a-caso, corresponde à adotada pelo Comitê Norte-Americano para refugiados – USCR, na sigla em inglês (Cohen; Deng, 1998, p. 38).

A tênue separação entre as condições de IDPs e refugiados torna-se mais evidente quando considera-se ainda o fato de que, por vezes, refugiados que retornam ao seu país de origem e não encontraram boas condições de reinserção podem continuar a trajetória de fuga, agora dentro de suas fronteiras nacionais. A problemática da definição do status de IDPs insere-se, portanto, na necessidade de formulação de um Estatuto mais coerente e completo para deslocados, tal como o é a Convenção de 1951 para os Refugiados.

O paradoxo ético: proteção internacional em âmbito doméstico vs. fechamento de fronteiras

O número de refugiados apresenta, estatisticamente, seu menor nível em anos, conforme afirma Susan Martin em seu livro de 2005 *"The Unrooted"*. Isso não significa, no entanto, que o número de migrantes

forçados haja reduzido, já que ao mesmo tempo houve enorme acréscimo no número de IDPs.¹¹ Crescentemente pessoas em fuga têm encontrado fronteiras fechadas a elas, nenhum país parece querer aceitar refugiados com a boa vontade tal qual ocorria no imediato pós-Segunda Guerra. A atual inclinação da comunidade internacional parece ser, nesse sentido, de evitar fluxos de refugiados e restringir o número de admissões de estrangeiros em seus territórios (*restrictive asylum practices*), embora o direito a buscar e gozar de asilo em outro país em caso de perseguição esteja garantido entre os Direitos Humanos.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), parece entender especialmente a partir do pós-Guerra Fria que a melhor maneira para reduzir a ameaça à paz e à segurança internacionais e, especialmente, regionais, é provendo assistência e proteção à populações necessitadas dentro de seu próprio território nacional, evitando com isso o fluxo massivo de pessoas através das fronteiras (Cohen, 2008). Essa mesma percepção deu maior margem ao argumento de legitimidade em favor das intervenções, bem como deu origem a efeitos adversos. O principal deles sendo o fato de alguns países passarem a justificar a não admissão de refugiados em seus territórios sob alegação de que já lhes estava sendo provida suficiente assistência e proteção dentro do país de origem, mesmo que não advinda do Estado. Ou seja, a simples existência de campos ou '*safe havens*' para os IDPs justificaria a negação de asilo – à exemplo do caso Bósnio (Cohen; Deng, 1998, p. 30).¹²

Deste ponto ressalta-se o dilema ético subjacente ao conflito de interesses dos governos. Passa-se inclusive a questionar quais seriam as reais motivações das agências humanitárias em responder aos IDPs.

But it was not the humanitarian imperative alone that underpinned the decisions of the international community to become involved in countries of origin. There was also the fact that millions of people caught up in wars in their own countries without the basic necessities of life could disrupt the stability of these countries and undermine regional and international security. (...) A growing worldwide inhospitality to refugees also brought

¹¹ "In the late 1990s, the internally displaced outnumbered refugees by two to one" (Martin, 2005, p. 6).

¹² "Governments reluctant to receive refugees also have used UNHCR's in-country protection activities as a pretext for refusing to grant asylum" (Cohen; Deng, 1998, p. 130).

with it greater willingness to help people uprooted within their own countries. (Cohen, 2008)

O tratamento institucional

Diversas organizações internacionais, variando desde agências da ONU a Organizações Não-Governamentais (ONGs), prestam seus serviços aos IDPs¹³. A ONU, em especial, a partir dos anos 1980 empreendeu algumas medidas no sentido de responder efetivamente à ‘Crise Global dos IDPs’. Breve histórico será delineado a seguir.

Em 1988 e 1989, ocorreram duas grandes conferências sobre o tema, após as quais, em 1991, a Assembléia Geral determinou a criação do posto de *Emergency Relief Coordinator* (ERC). Em 1992, sob requerimento da Comissão de Direitos Humanos o Secretário-Geral determinou a criação de um Representante em IDPs, que deveria atuar como ponto focal dos trabalhos de proteção e assistência aos deslocados internos. No mesmo ano, foi criada a *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) que, sob comando do ERC, deveria fortalecer a coordenação em situações de emergência. A Agência criou uma força tarefa para IDPs, que operou durante 5 anos. A mesma resolução que criou a IASC também determinou a criação do Departamento para Assuntos Humanitários, atualmente *United Nations Office for Coordination on Humanitarian Affairs* (OCHA). Em 1997, após o programa de reforma da ONU, o SGNU reafirmou a responsabilidade do ERC em garantir proteção e assistência aos IDPs. Em 2002, um escritório especial para deslocamento interno foi criado dentro da OCHA, sendo em 2004 elevado à divisão: *Inter-Agency Internal Displacement Division* (IDD).

Apesar da trajetória ascendente de tentativas da ONU em promover uma solução à questão dos IDPs, as respostas dadas ao problema continuam a ser essencialmente *ad hoc* e parcamente coordenadas. Isso porque, atualmente é adotada uma ‘Abordagem Colaborativa’ para a questão. Ou seja, todas as agências partilham responsabilidades sobre a

¹³ Cohen enumera sete organizações principais, a saber: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa Mundial para Alimentação (WFP), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional para Migrações (OIM).

situação dos IDPs, trabalhando em *clusters*. Segundo relatório do ACNUR, essa foi a abordagem escolhida pois não existia à época, e parece ainda não existir, vontade política nem recursos financeiros para que fosse criada uma nova agência. A possibilidade de extensão do mandato do ACNUR, para que assumisse completa responsabilidade sobre os IDPs, também foi rejeitada sob o argumento de que a gravidade e escala do problema eram muito grandes para serem atendidas apenas por uma agência. De fato, poucas agências possuem suficientes recursos, capacidades e conhecimento para responder efetivamente às carências de proteção e assistência da população de deslocados, ainda que de modo compartilhado.

Muitas críticas têm sido feitas à abordagem colaborativa no sentido de que o compartilhamento de responsabilidades acaba por indeterminar o real centro de liderança e também por levar a uma sobreposição de tarefas e funções (*overlapping*). Além disso, argumenta-se que a resposta do sistema internacional às necessidades dos IDPs é extremamente seletiva e negligente. A seletividade se deve ao fato de que, como os recursos são escassos e as capacidades limitadas, agências e organizações escolhem as situações com as quais irão se envolver, dependendo de seus mandatos, recursos e, principalmente, de seus interesses políticos (ou de seus doadores). De tal modo a cobertura que se faz às emergências complexas com relação aos IDPs se torna limitada e inconsistente. A negligência diz respeito às falhas em suprir algumas necessidades, especialmente as referentes à proteção e ao retorno/reintegração social dos IDPs. Outro problema diz respeito ao pouco investimento no desenvolvimento de soluções duráveis, de longo prazo (como educação), que poderiam oferecer alternativas para reconstrução, minimizando as causas que deram origem ao conflito.¹⁴ O enfoque maior fica para a prestação de assistência emergencial.

O ERC não possui autoridade ou recursos para dividir tarefas, sendo sua única ferramenta a persuasão. Buscando retificar as falhas, a IDD propôs uma 'Abordagem Setorial', segundo a qual cada agência deveria escolher sua área de atuação (proteção, campo, coordenação e administração, abrigos emergenciais, nutrição, água e saneamento) baseada em seus conhecimentos práticos, assumindo sobre ela responsabilidades específicas.

¹⁴ "Since displacement reflects profound problems within a society, solutions must address the root causes of the conflicts" (Cohen, 1998, p. 11).

O ACNUR

Is it really sensible that we have different systems for dealing with people fleeing their homes dependent on whether they happen to have crossed an international border? I have my doubts. (Benn, 2004 in UNHCR, 2006, p. 166)

Dentre as agências da ONU, o ACNUR é o que possui maior papel nos esforços para resolução dos problemas dos IDPs. Isso porque é a única agência que possui mandato legal específico¹⁵, bem como a necessária *expertise*, para levar a cabo o trabalho de proteção, setor que de longe se apresenta como o mais desafiador das áreas de atuação. Além do ACNUR, apenas o CICV possui tal capacidade.

Proteção compreende a defesa dos direitos humanos e da segurança física das pessoas sob ameaça, de modo que, para além do suprimento de necessidades materiais (como alimentação e abrigo) tenha-se garantida a integridade da pessoa humana. Tal atividade envolve muitos perigos para os trabalhadores de campo, bem como extrema habilidade em negociar, com governos e outros grupos organizados internamente, o acesso às populações em risco.

When countries that house refugees also produce IDPs of their own, UNHCR has found that it can be difficult to address the problems of both groups. (Cohen; Deng, 1998, p. 130)

Conclusão

A temática do deslocamento interno tem recebido cada vez mais a atenção de estudiosos e especialistas em migrações forçadas. Apresenta-se como um fenômeno eminentemente atual, que impõe à comunidade internacional, mas também a cada um de nós enquanto seres-humanos, desafios éticos e operacionais.

¹⁵ “Given the UNHCR long experience in protecting uprooted populations, on 12 September 2005 the UN IASC assigned it lead responsibility for the protection of the internally displaced” (UNHCR, 2006, p. 172).

Dentro da ONU, a polêmica em torno da abordagem que deve ser dispensada a tais populações em risco gira, sobretudo, em torno do alargamento (ou não) do mandato do ACNUR e sobre a possibilidade de instauração de uma nova agência, tal como sugestiona Susan Martin. A partir de pronunciamentos do Alto Comissário António Guterres e, tendo como base as recentes atuações do ACNUR no auxílio à população de Myanmar (ACNUR Notícias, 2008), por exemplo, percebe-se um crescente interesse da agência em direcionar esforços de proteção e atuação para populações deslocadas internamente, incluindo aquelas por catástrofes naturais. Tais tentativas possam, talvez, estar inseridas no contexto da tão debatida “Reforma das Nações Unidas”, cujo mote principal é “*Delivery as one*”. Ou seja, articular em torno de apenas uma agência-focal o suprimento das múltiplas e variadas demandas que se impõe a partir de uma emergência complexa. O suporte e apoio seriam levados sob uma bandeira única, não mais sob os diversos símbolos que correspondem cada qual à sua agência específica, mesmo que todas no âmbito da ONU. Os esforços de abrangência do escopo de atuação do ACNUR podem corresponder, nesse sentido, a uma tentativa de sobrevivência institucional/burocrática, baseada na autoridade da *expertise* que a agência já detém no âmbito de proteção.

Conclui-se, assim, ressaltando a importância que o tema assumiu na agenda internacional atual. Utilizando-se, por fim, de uma frase do Alto Comissário Guterres como mensagem final:

There is no doubt in my mind that the 21st century will be a century of people on the move. If we do not address this, we will be forced into unsatisfactory, ad hoc solutions. (Guterres, 2008)¹⁶

Referências

ACNUR Notícias. **Myanmar**: terceiro avião com ajuda humanitária do ACNUR chega à Yangon, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7600>. Acesso em: 11 mai. 2009.

¹⁶ Destinado ao Ministro de Relações Exteriores dos Países Baixos, em oito de abril de 2008.

COHEN, Roberta. Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty. **Northwestern Journal of International Affairs**, 2008. Disponível em: <http://www.brookings.edu/articles/2008/winter_humanitarian_cohe
n.aspx> Acessado em: 11 mai. 2009.

COHEN, Roberta; DENG, Francis M. **Masses in Flight**: the global crises of internal displacement. Washington DC: Brookings Institution, 1998.

GLEITSCH, Kristian S. Transnational Dimensions of Civil War. **Journal of Peace Research**, v. 44, n. 3, p. 293-309, 2007.

GUTERRES, António. A new breed of refugees. **Refugees Weekly**, 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refweekly?ref=4fc406219&page=482449eaf>>. Acesso em: 11 mai. 2009.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society**: Between Sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HOFFMAN, Peter J.; WEISS, Thomas G. **Sword & Salve**: confronting new wars and humanitarian crises. Oxford: Rowman & Littlefield, 2006. Cap. 3.

IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre. **Global Overview of Trends and Developments in 2007**. Publicado em 2008. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpPublications\)/0F926CFAF1EAD5EC125742E003B7067?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPublications)/0F926CFAF1EAD5EC125742E003B7067?OpenDocument)>. Acesso em: 11 mai. 2009.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars**: Organized Violence in a Global Era. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.

KALYVAS, Sthathis N. 'New' and 'old' civil wars: A valid distinction? **World Politics**, v. 54, n. 1, p. 99-118, 2001.

KEEN, David. **Complex Emergencies**. Cambridge: Polity Press, 2008.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity**: international cooperation and the global refugee regime. Oxford: Oxford University Press, 1993.

LOESCHER, Gil. UNHCR at Fifty: Refugee Protection and World Politics. In: STEINER, Niklaus *et al* (Eds.). **Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights**. London: Routledge, 2003, p. 3-18.

MARTIN, Susan *et al*. **The Uprooted**: improving humanitarian responses to forced migration. Oxford: Lexington Books, 2005.

NEWMAN, Edward. The 'new wars' debate: a historical perspective is needed. **Security Dialogue**, v. 35, n. 2, p. 173-189, 2004.

TURTON, David. Conceptualizing Forced Migration. **12 RSC Working Paper**, 2003.

UNHCR. **The State of the World's Refugees**: human displacement in the new millennium. Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 7.

UNHCR. **The State of World's Refugees Report**, 2000. Cap. 11.
Disponível em: < <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3ebf9bb80.pdf>>.
Acesso em: 11 mai. 2009.

UNHCR. **Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees**. Disponível em:
<<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>.
Acesso em: 11 mai. 2009.

UNHCR. **Guiding Principles on Internal Displacement**, 1998.
Disponível em:
<<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/principles.htm>>. Acesso em: 11 mai. 2009.