

3

A segurança humana e as Populações Internamente Deslocadas na Colômbia

3.1.

Introdução

A segurança humana atualmente é reivindicada por diferentes governos e organizações como uma mudança paradigmática na formulação de políticas no âmbito internacional. Apesar da dificuldade de localizar exatamente onde a discussão começou, o espaço que ela alcançou na academia e na formulação de políticas (*'policy-making'*) é relativamente recente. Diferentemente de outros debates presentes na discussão da abertura do conceito de segurança na década de 1990, voltados para a prática mais desenvolvidos a partir do espaço acadêmico, várias redes de ativistas e foros multilaterais (com destaque para o Sistema das Nações Unidas) tiveram proeminência no desenvolvimento desse conceito.

Nós buscaremos nesse capítulo discutir a questão da segurança humana através das ferramentas do conceito de campo. Tal opção tem por objetivo ressaltar o papel desses praticantes na construção não só desse conceito, mas do conjunto de práticas que se articula através dele. A pertinência do conceito de campo se coloca na medida em que buscaremos analisar o papel do uso da segurança humana na análise dos deslocamentos de população sem recorrer seja a uma 'essência' *a priori* do que significa ou deveria significar a segurança humana, seja à presença nominal do conceito de segurança humana no discurso dos atores envolvidos no processo de produção de políticas para atendimento das populações internamente deslocadas. Nós buscaremos entender a segurança humana não só como uma formulação que está em disputa no âmbito do internacional, mas como uma noção que exerce efeito sobre diferentes contextos de diferentes formas, de modo que não é possível esgotar as diferentes propriedades de seus diferentes usos numa definição nominal.

Para proceder à análise do conceito da segurança humana e de seu papel no contexto que nos interessa, nós elencaremos algumas⁴⁸ das principais características do conceito de campo e as aplicaremos na análise dos debates em torno da segurança humana e dos deslocamentos internos de população. Tomando como referência os trabalhos de Bernard Lahire, Pierre Bourdieu e Martín Criado, nós podemos ressaltar três características fundamentais de um campo de práticas: 1- por sua caracterização como um espaço social conflitivo, o campo é marcado pela presença de posições sociais que refletem uma relação de forças material e simbólica em torno da representação legítima do mesmo.; 2- por sua caracterização como um espaço social de dominação simbólica ou ideológica, a capacidade de comunicação que permite aos praticantes do campo exercerem sua *expertise* em diferentes domínios sociais não é neutra, mas reflete o exercício de uma engenharia de poder que o campo tenta tornar invisível, ao pretender tornar ‘naturais’ algumas divisões político normativas que são construídas e consolidadas pela própria presença do campo; 3- por sua caracterização como um campo produtivo ou generativo, o campo apresenta a constituição de objetos sociais onde os agentes praticantes empregam sua *expertise* para condicionar a constituição de determinado objeto a partir de sua visão de mundo

Após essa discussão, procederemos a uma análise da aplicação desse arcabouço normativo à proteção internacional das PID no contexto colombiano. Concluiremos argumentando como as diferentes posições que se fazem presentes tanto no campo da segurança humana quanto na constituição desse arcabouço normativo implicam um enquadramento específico não só sobre no que consiste a condição de deslocado, como sobre qual a responsabilidade do Estado e da sociedade colombiana em relação ao fenômeno. Além disso, buscaremos discutir no final que, enfatizando a dimensão simbólico-ideológica da segurança humana, podemos argumentar que a centralização dos instrumentos para o atendimento dos deslocados nas mãos do Estado tem por efeito a produção de uma lógica que dissocia o fenômeno do deslocamento da dinâmica de violência e expropriação

⁴⁸ Existem duas ferramentas fundamentais da análise do conceito de campo que estão presentes na análise dos três autores aos quais me refiro e que não discutiremos aqui: é a presença de um capital e um *habitus* específicos inerente ao campo que está sendo estudado. A utilização adequada desses instrumentos demandaria uma pesquisa empírica relativamente à análise detalhada dos praticantes desse campo que o presente estudo não se propõe nem tem condições de realizar. Como as propriedades das ferramentas analisadas e a viabilidade de sua aplicação para o contexto em questão estão discutidas e justificadas no trabalho, entendemos que tais ausências não comprometem a viabilidade da análise.

que estão na sua origem, e dessa forma reforça e legitima o discurso do Estado da ‘Guerra contra o Terror’ na medida em que exerce um papel ativo no desvencilhamento do Estado em relação à sua responsabilidade para com a produção da violência e dos deslocamentos internos.

3.2.

O campo como um campo de posições

3.2.1.

O conceito dentro dos estudos de segurança

Pauline Kerr(2007) enfatiza o fato de que, apesar de não necessariamente haver um consenso sobre o significado da segurança humana, ela pode ser objetivamente distinguida da segurança centrada no Estado. Para os que advogam a segurança humana, esta é um fim em si mesmo, fim para o qual a segurança do Estado é apenas um meio, configurando uma resposta historicamente específica(Kerr, 2007, p.93-94). Contudo, o debate em torno da questão da segurança humana não tem, como poderia parecer à primeira vista, de propor uma política que se oponha frontalmente àquilo que seria, dentro de um determinado contexto, uma orientação de segurança nacional ou estatal. Como demonstram claramente MacFarlane e Khuong(2006), a ambição consiste em conceber a segurança humana como uma condição primária, que estaria associada a um significado mais universal e essencial do conceito de segurança. A noção de segurança estatal ou nacional seria apenas uma resposta possível para o dilema da segurança humana. Uma resposta contingente no tempo, e cujos limites estariam começando a ser, cada vez mais, desafiados:

“Nós sugerimos que durante grande parte da história da teorização sobre o Estado, este tem sido concebido, ao menos parcialmente, como uma resposta à segurança dos indivíduos e grupos. Isto é geralmente acompanhado por uma obrigação implícita ou explícita do Estado, perante os cidadãos. Quando o Estado falha em fazê-lo ou quando se torna uma ameaça a seus próprios cidadãos, a reivindicação do Estado pela lealdade de seus cidadãos fica diminuída. Para colocar de outra forma, o Estado têm frequentemente sido concebido como uma resposta à necessidade humana por segurança, que é primária. Apesar da reivindicação do Estado de uma posição privilegiada em assuntos de segurança ter se tornado mais forte ao longo do tempo, ela raramente foi absoluta e geralmente foi acompanhada, em gradações

variadas de qualificação, por princípios que defendiam o espaço pessoal vis-à-vis a comunidade política”(MacFarlane e Khuong, 2006, p.26)

Ainda segundo os referidos autores, a segurança humana oferece uma contribuição relevante na medida em que redireciona nossa atenção para quatro questões fundamentais nas relações internacionais: primeiramente, reafirma que a prática da segurança deve ter como objetivo fundamental a proteção do indivíduo, e não do Estado; e dessa forma nos oferece uma ferramenta pertinente para enriquecer um debate intelectual que trabalha com noções freqüentemente reificadas de Estado. Em segundo lugar, o conceito reflete as questões centrais de segurança do mundo pós-guerra fria de uma forma que as abordagens centradas na segurança nacional não fazem. Provê, portanto, um novo vocabulário para descrever e fazer entender as conseqüências humanas das guerras civis e internas. A insegurança humana seria um termo apto e compreensivo para capturar a ameaça da sobrevivência física. A terceira questão aborda a incorporação de iniciativas de segurança humana por parte de Estados e de organizações regionais, como elementos de sua política externa e de segurança. E, finalmente, para além no nível do Estado e do nível regional, reconhecer ameaças enfrentadas por civis inocentes em guerras civis ou conflitos étnicos como questões de segurança aumentaria a possibilidade de ação por parte das Nações Unidas(MacFarlane e Khuong, 2006, p.228-229).

A análise da realidade internacional que subjaz a essa literatura compreende que esse novo ambiente de segurança que está sendo descrito pelos especialistas exige a formulação de novas ferramentas para que possamos enfrentá-lo. Os mecanismos de preservação necessários para enfrentar certas ameaças que se apresentam contemporaneamente simplesmente não existem, na medida em que a emergência dessas novas ameaças estaria sendo relevada. A configuração de segurança do mundo Pós-Guerra Fria, marcado pela globalização e pelo avanço tecnológico, seria claramente diferente do que era até recentemente(Alkire, 2003, p.11). Isso não necessariamente significa que o conceito de segurança humana seja incompatível com a adesão de políticas centradas no Estado. Esses argumentos, contudo, por não assegurarem adequadamente a segurança das pessoas dentro dos Estados em relação a certos

fenômenos, não deveriam gozar do papel privilegiado que usufruem no entendimento da segurança(Kerr, 2007, p.91).

Como apresentado pelos diversos autores, o que está em questão no crescente investimento no estudo e na prática da segurança humana é justamente sua instrumentalidade para preservar e estabilizar a segurança internacional(Hampson, 2008, p.232). A segurança humana implica uma ampliação e nova priorização dos determinantes da segurança, dando centralidade à segurança dos indivíduos, em lugar da dos Estados. Essa abordagem amplia o número de variáveis sociais e de desenvolvimento como sendo capazes de constituir uma ameaça à segurança internacional(Duffield & Waddell, 2006, p.1).

Até hoje não existe um consenso consolidado a respeito do que chamamos segurança humana, seja sobre seu real significado, seja sobre as implicações de um suposto paradigma da segurança humana para o estudo e para a prática das relações internacionais(Hampson, 2008, p.230). Por um lado, a abrangência do conceito de segurança humana nos permite mobilizá-lo para abordar dilemas muito distintos através de estratégias de ação muito diversificadas, como a criação do Tribunal Penal Internacional, o combate às minas terrestres, as discussões em torno da assinatura do Protocolo de Kyoto, os programas que buscam atender às mulheres e crianças envolvidas em conflitos armados, etc.

Por outro lado, muitos críticos argumentam que esse excesso de flexibilidade leva a definição a perder completamente a sua funcionalidade(Paris, 2001, p.90). Roland Paris(2001, p.90) afirma que a multiplicidade de agendas e de definições reivindicando a segurança humana, longe de ser uma virtude, tem como consequência sua incapacidade de servir de guia para a formulação de política consistente por parte dos diferentes atores. As divisões entre as diferentes escolas ou leituras da segurança humana fazem com que os críticos se tornem ainda mais céticos em relação à capacidade do conceito de desafiar a noção estadocêntrica de segurança(Kerr, 2007, p.98).

Outro crítica comum acusa a securitização de assuntos que poderiam ser resolvidos politicamente de forma mais eficiente. Uma vez que Estados já têm uma longa tendência de associar ao conceito de segurança uma predisposição para usar a força militar, a abordagem da segurança humana, ao introduzir e legitimar todo um novo conjunto de temas passíveis de serem securitizados, acaba, de

forma não-intencionada, por levar soluções militares para problemas políticos e sócio-econômicos(MacFarlane e Khuong, 2006, p.242).

Essa crítica busca imputar aos que advogam a segurança humana o ônus da ampliação simultânea do conceito em seu eixo vertical até o horizontal⁴⁹. Essa ambigüidade não se verifica, entretanto, na discussão da maioria dos autores que defendem a pertinência do conceito, uma vez que eles estabelecem nitidamente a prevalência da ampliação vertical sobre a horizontal. A característica fundamental da segurança humana sua condição de paradigma centrado nos indivíduos. É por colocar o indivíduo como seu objeto de referência que ela se distingue das leituras de segurança centrada no Estado(Alkire, 2003, p.3). O relatório *Human Security Now*, redigido pela Comissão sobre Segurança Humana(CSH), organizada no âmbito da ONU em 2003, estabelece de forma inequívoca essa prioridade:

“Segurança centrada no indivíduo- e não no Estado

A Comunidade Internacional precisa urgentemente de um novo paradigma de segurança. Por quê? Porque o debate sobre segurança mudou dramaticamente desde o início da segurança baseada no Estado advogada no século XVII. De acordo com essa idéia tradicional, o Estado monopolizaria os direitos e meios para proteger seus cidadãos. O poder do Estado e a segurança do Estado seriam estabelecidas para sustentar a ordem e a paz. Mas no século XXI, os desafios tanto à segurança quanto a seus protetores se tornaram muito mais complexos. O Estado continua como o provedor fundamental da segurança. Contudo ele freqüentemente não consegue cumprir suas obrigações de segurança- a as vezes se tornou mesmo fonte de ameaça para a sua própria população. É por isso que a atenção deve agora se deslocar da segurança do Estado para a segurança dos indivíduos- para a segurança humana”(Comission on Human Security(CHS), 2003, p.2).

De fato, não apenas a necessidade ou a pertinência, mas a própria inteligibilidade da noção de segurança humana dependem da objetividade da distinção entre a segurança do Estado e da segurança do indivíduo. A abordagem da segurança humana, em sua concepção, se desenvolve paralelamente a um movimento no debate sobre desenvolvimento econômico e no direito internacional de mudança de ênfase da busca de objetivos instrumentais aos Estados (como crescimento econômico e os direitos dos Estados) para o desenvolvimento

⁴⁹ Emergiu, principalmente a partir do final da Guerra Fria(embora haja antecedentes) uma série de debates voltados para a ampliação do conceito de segurança. O debate sobre a segurança humana é, inclusive, uma de suas dimensões que ganhou maior repercussão. Dentro desse debate, convencionou-se, por parte de alguns autores, analisar as possibilidades de ampliação do conceito de segurança através de dois eixos: o eixo vertical(referente ao objeto da Segurança, podendo variar do Estado ao indivíduo) e o eixo horizontal (que diz respeito ao conjunto de temas e setores passíveis de serem reconhecidos como questões de segurança(questões ambientais, econômicas, etc.) (Buzan, 1991; Walker, 1997; Smith, 2005)

humano e para os direitos humanos(Alkire, 2003, p.3). A segurança humana carrega, portanto, uma herança de uma tradição política e filosófica centrada na irreduzibilidade da condição humana – uma herança que remonta à filosofia política do liberalismo(Kerr, 2007, p.92). Disso advém que um dos principais desafios para se pensar consistentemente a segurança humana, inclusive por sua vocação cosmopolita, envolve discutir em que medida indivíduos em sociedades diferentes percebem as ameaças de segurança humana através de estruturas cognitivas de referência diferentes. O liberalismo inerente à segurança humana tem que avaliar em que medida essas barreiras trans-culturais obstruem a coordenação de políticas de atendimento das ameaças identificadas como questões de segurança humana(Hampson, 2008, p.240).

3.2.2.

Antecedentes ao debate sobre segurança humana

O conceito de segurança humana é um desenvolvimento recente de argumentos anteriores centrados no ser humano, cuja proposta incluía o desenvolvimento de políticas para prover segurança às pessoas em suas práticas cotidianas(Kerr, 2007, p.91). Ele reflete uma agenda de preocupações de longa data discutidas em diversos mecanismos da ONU ainda durante a Guerra Fria, envolvendo debates críticos tanto em torno do conceito de segurança nacional quanto daquele de desenvolvimento nacional(Hampson, 2008, p.229-232). O contexto da emergência da segurança humana é marcado, segundo diversos autores, pela influência crescente de um liberalismo cosmopolita no sistema internacional no Pós-Guerra Fria. A adesão crescente a tais normas seria demonstrada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, pela Convenção de Genebra e por seus protocolos adicionais, pela criação do Tribunal Penal Internacional, entre outros instrumentos (Duffield & Waddell, 2006, p.2).

O esforço para se definir a segurança humana por meio de um debate em torno da noção de desenvolvimento ganhou força no início dos anos 1990, com a publicação dos relatórios de desenvolvimento humanos do PNUD de 1993 e 1994. Esse movimento foi contido a partir da metade dos anos 1990, desafiado pelo discurso da necessidade de proteção física. No final dos anos 1990, houve uma tentativa de reforçar o discurso baseado no desenvolvimento

humano, contudo sem restabelecer o papel prevalecente do desenvolvimento econômico (MacFarlane e Khuong, 2006, p.157)⁵⁰.

3.2.3.

Diferentes racionalidades por trás do conceito de segurança humana

Uma diversidade de instituições internacionais, países e pesquisadores propõem modos alternativos de definir a segurança humana. Tal diversidade não necessariamente é entendida como um problema. As várias definições de segurança humana freqüentemente refletem os diferentes valores das comunidades de acadêmicos e praticantes que buscam empreendê-las, assim como as vantagens comparativas de determinadas instituições implementadoras dessas políticas(Alkire, 2003, p.10).

Aqueles que advogam uma leitura da segurança humana amparada pelas preocupações com as questões de desenvolvimento normalmente são associados a uma leitura mais abrangente do conceito de segurança. Exemplos de documentos que expressam essa visão mais abrangente são: o Human Security Now e o Human Development Report da ONU de 1994(Hampson, 2008, p.231). Os componentes da concepção mais estreita argumentam que o foco apropriado para o conceito de segurança humana é a ameaça de que as pessoas sejam sujeitas à violência política, seja por parte do Estado, seja por parte de outros atores políticos organizados. Aqueles que advogam essa leitura buscam uma análise mais apurada da violência política nos conflitos civis(Kerr, 2007, 93-95).

A política externa do Japão e o pilar de segurança do Banco Mundial, embora de formas diferentes, defendem a fórmula conjunta de buscar ao mesmo tempo ‘freedom from fear’ e ‘freedom from want’. Os governos do Canadá e da Noruega desenvolveram uma agenda de tópicos que busca avançar e enfatizar o lado da proteção, o ‘freedom from fear’(Alkire, 2003, p.5).

⁵⁰ O comentário de Pauline Kerr a respeito do assunto é elucidativo: “Cunhar o rótulo de segurança humana podia ser visto como uma tentativa do Pós-Guerra Fria de enfatizar a questão do desenvolvimento, ou mais propriamente a questão do desenvolvimento humano, de forma a mobilizar recursos econômicos e financeiros no combate à pobreza e criticar o excesso de gastos em equipamentos militares que foi uma característica primordial do período da guerra fria. Nesse sentido, chega a ser irônico que hoje em dia as discussões em torno da segurança humana tem concentrado mais a sua atenção para o contexto da violência política, mesmo que dentro do Estado e num contexto de desenvolvimento”(Kerr, 2007, p.92).

Fen Hampson propõe uma categorização ligeiramente mais nuançada. Segundo ela, existem três concepções distintas da segurança humana que moldam os debates contemporâneos. A primeira concepção é aquela do Estado de direito ou dos direitos naturais, ancorada na premissa liberal fundamental de que o indivíduo tem direitos básicos à ‘liberdade, segurança e à busca da felicidade’ e de que é obrigação da comunidade internacional proteger e promover esse direitos. A segunda concepção da segurança humana é a concepção humanitária. Esta é a visão que informa os esforços internacionais para aprofundarem e fortalecerem o direito internacional, particularmente no que concerne ao genocídio e aos crimes de guerra e à abolição das armas que causam danos a civis e a não-combatentes. Esta visão está no cerne do debate a respeito da intervenção humanitária, se direciona à melhora das condições de vida refugiados e de outras pessoas que tenham sido retiradas de seus lares e de suas comunidades pela incidência do conflito. Essas duas visões tem claramente similaridades, estando as duas voltadas para a defesa dos direitos humanos básicos e daqueles dos quais estão privadas as pessoas sujeitas a ambientes de conflito. Elas se encontram em claro contraste com uma visão mais ampla, que sugere que a segurança humana deve ser construída de forma a incorporar danos econômicos, sociais, ambientais e de outras formas às condições gerais de vida e ao bem-estar dos indivíduos. Dessa forma, ela identifica o contraste entre duas leituras da segurança humana, embora opte deliberadamente por não reduzi-las a uma diferença de escopo do conceito(Hampson, 2008, p.231).

Mais recentemente, dois eventos reapresentam as diferentes implicações do debate a respeito do conceito de segurança humana: a primeira foi a publicação, no final de 2001, do relatório ‘Responsability to Protect’. O segundo foi o lançamento do relatório da CSH, o ‘*Human Security Now*’, em 2003. Esses dois relatórios refletem, de modo prático, como, até recentemente, as redes de governança da segurança humana, estavam sendo construídas de duas formas complementares, mas diferentes. O ‘Responsability to Protect’ vê a segurança humana no coração da redefinição da natureza da soberania no que diz respeito ao Estado e à comunidade internacional. Este conceito se move a partir da idéia juridicamente embasada da intervenção humanitária para reinscrever a ética universalista da segurança humana dentro de uma arquitetura jurídico- política do Estado-nação. Já o *Human Security Now*, de forma diferente, se relaciona de

forma mais direta com o desenvolvimento. Tem uma visão mais holística e interdependente da segurança humana, enquanto o ‘Responsability to Protect’ estaria mais diretamente voltado para discutir a segurança do Estado e o direito de intervenção(Duffield & Waddell, 2006, p.8-9).

3.2.4.

Segurança humana como a fusão entre segurança e desenvolvimento

As agências da ONU tiveram um papel importante na reorientação das discussões sobre desenvolvimento e em humanizar as discussões sobre o tema, até então concentrada nos agregados nacionais – redirecionando-a para um foco na necessidade dos indivíduos e sua capacitação(‘*empowerment*’). Nos anos 1990, havia considerável otimismo de que uma ordem mais centrada nas pessoas pudesse ser atingida(MacFarlane e Khuong, 2006, p.139).

O discurso de desenvolvimento que vinha sendo elaborado na ONU se contrapunha ao discurso desenvolvimentista proferido principalmente pelos países de 3º Mundo, na medida em que se concentrava naquilo que seus adeptos consideravam os fins últimos do desenvolvimento: aumentar a qualidade de vida dos seres humanos e capacitá-los a retomar o controle de suas próprias vidas. Isso foi acompanhado pelo desenvolvimento de uma crítica crescentemente persuasiva dos objetivos tradicionais (estadocêntricos) das políticas de segurança(ibid., p.147).

Considerações a respeito dessa dimensão econômica continuaram a florescer mesmo dentro da discussão sobre a prevenção de conflitos. A discussão das causas profundas dos conflitos focou nos obstáculos ao desenvolvimento e era claramente informada pela premissa de que a pobreza e a falta de expectativa encorajam o comportamento violento(ibid., p.143).

Vários indícios sugerem que, no final dos anos 1990, foi colocada uma forte ênfase por parte de vários instrumentos internacionais na relação entre conflito e segurança. O estudo sobre prevenção de conflitos desenvolvido em 1999 pelo Ministro de Relações Exteriores da Suécia, notou que a pobreza era um componente central da concepção de segurança e prescreveu a integração das discussões da prevenção de conflito com a discussão de cooperação para o

desenvolvimento. O secretário-geral Kofi Annan, por sua vez, em sua Declaração do Milênio, enfatizou que as condições de vida adequadas eram um direito básico, mas que também existia um vínculo, importante de ser ressaltado, entre pobreza e conflito (MacFarlane e Khuong, 2006, p.153-154). O relatório do Banco Mundial de 2000/2001 identifica três pilares para o esforço para a redução da pobreza: facilitar a capacitação, aumentar a segurança e promover oportunidades. O pilar sobre segurança é descrito da seguinte forma: 'reduzir a vulnerabilidade – a choques econômicos, desastres naturais, problemas de saúde, incapacidade, e violência pessoal – é uma parte intrínseca da expansão do bem-estar e encoraja o investimento em capital humano e em atividades de alto risco e alta rentabilidade (Alkire, 2003, p.18)

Dentro do discurso atual, não somente a pobreza e o subdesenvolvimento estão associados com o conflito, mas o próprio conflito, na medida em que destrói a base do desenvolvimento e do capital social, é encarado como aprofundando a pobreza e o subdesenvolvimento (Duffield, 2001, p.37).

De acordo com Duffield e Waddell, sob o slogan do desenvolvimento sustentável, as práticas de desenvolvimento tomaram um viés humanista. Isso fez com que não somente priorizassem o desenvolvimento de indivíduos em detrimento do desenvolvimento de Estados, mas também dissociavam o desenvolvimento humano de qualquer conexão direta com o crescimento econômico (Duffield & Waddell, 2006, p.5). Seguindo ainda o argumento dos autores, a condição dos conflitos no Pós-Guerra Fria é central para entendermos de que tipo de segurança falamos na segurança humana. Ele define a natureza da ameaça contra a qual nós somos defendidos através da biopolítica do desenvolvimento. O debate em torno do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento humano já estaria indicando uma reorientação centrada no Estado para uma centrada no indivíduo. O conflito, de forma similar, move seu lócus da guerra entre Estados para a guerra dentro dos Estados, onde a condição de miséria e opressão da população passa a ter um papel central na reprodução do conflito. A própria natureza do conflito parece, dentro dessa lógica, ter sido alterada. É com vista nessa lógica que Duffield e Waddell definem a segurança humana como a fusão entre desenvolvimento e segurança. O desenvolvimento sustentável define o tipo de desenvolvimento que está sendo securitizado na segurança humana (ibid., p.3-6).

“Durante os anos 90, a proposição de que os países pobres correm um risco maior de ‘caírem’ no conflito do que os ricos(em decorrência de a exclusão social poder ser explorada por líderes criminosos violentos) se consolidou num consenso de formulação de política [*policy consensus*](ver Collier, 2000). Se o desenvolvimento sustentável trouxe a questão da auto-reprodução coletiva para o centro da discussão, a redescoberta da guerra interna durante os anos 1990 problematizava a natureza do Estado no mundo em desenvolvimento. Estados fracos ou inviáveis que existam em zonas de crise podem vir a ser capturados por comandantes hostis ou inapropriados[*unsuitable rulers*]. A percepção de que esses comandantes são os inimigos ilegítimos do desenvolvimento, junto com a preocupação de que pessoas desfavorecidas são passíveis de recorrerem a eles, estabelece uma dinâmica intervencionista”(Duffield & Waddell, 2006, p.7).

3.2.4.1.

Do desenvolvimento humano para a segurança humana

A humanização do desenvolvimento já era evidente nos anos 1970 e 1980 e continuou nos anos 1990. Houve um fomento à atividade de economistas proeminentes. Essa atividade intelectual se desenvolveu nos anos 1990 e se centrou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD), que inaugurou, também a partir dos anos 1990, uma série de relatórios de desenvolvimento humano(MacFarlane e Khuong, 2006, p.144). O salto do conceito de desenvolvimento humano para o conceito segurança humana começou a se dar no relatório de 1993, que enfatizou uma questão que não tinha sido levantada pelos anteriores: a participação e a capacitação das pessoas para assumirem controle de suas próprias vidas – este o primeiro documento a fazer explicitamente referência ao conceito de segurança humana⁵¹.

O relatório de 1994 já promoveu uma fusão mais definitiva e consciente da relação entre desenvolvimento e segurança. Isso pode ser notado mesmo em seu título: ‘Novas Dimensões da Segurança Humana’. O relatório define segurança humana como o somatório de sete dimensões de segurança: econômica, alimentar,

⁵¹ O próprio Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 estabelece a relação entre segurança humana e desenvolvimento humano: “Em se definindo a segurança, é importante que a segurança humana não seja considerada sinônimo de desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano é um conceito mais amplo- definido nos Relatórios de Desenvolvimento Humano anteriores como um processo de ampliação da gama de escolhas dos indivíduos. A segurança humana significa que as pessoas podem exercer essas escolhas de forma segura e livre- e que elas podem estar relativamente confiantes que as oportunidades que elas têm hoje não serão totalmente perdidas amanhã(UNDP, 1994, p. 23)

de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política(United Nations Development Program(UNDP), 1994, p.24-25). O relatório caracteriza o conceito da seguinte forma:

“A segurança humana pode ser entendida como tendo dois aspectos principais. Ela significa, primeiro, segurança de ameaças crônicas como fome, doença e repressão política. E segundo, ela significa proteção contra rupturas repentinas e devastadoras nos padrões de vida diária- seja nos lares, no trabalho ou na comunidade”(UNDP, 1994, p.23)

Aqueles que defendem uma forma mais abrangente para o conceito de segurança argumentam que observar a segurança do indivíduo demanda que busquemos sanar outras fontes de privação além da violência política. O relatório de 1994 ressalta a complementaridade entre liberdade em relação ao medo (*‘freedom from fear’*) e liberdade em relação à necessidade (*‘freedom from want’*), em expressões que se tornaram usuais. Como ressalta Sabina Alkire, o que é importante nessa concepção de segurança humana não é a definição de quais valores devem ser priorizados em detrimento de outros. A essência da formulação estaria na característica de a segurança humana estar centrada no indivíduo; na preocupação com seu espaço universal, e na interdependência incontornável de seus componentes (Alkire, 2003, p.13; UNDP, 1994, p.22-23).

Em 2002, por ocasião da Cúpula de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, o governo japonês anunciou uma nova abordagem para a assistência ao desenvolvimento. O primeiro Ministro Japonês Yoshiro Mori ofereceu a oportunidade de financiar e apoiar uma Comissão sobre Segurança Humana(CSH). A comissão foi dirigida pelo prêmio Nobel Amartya Sen e pela ex-diretora do ACNUR Sadako Ogata. Apesar da abordagem tomada pela Convenção para Intervenção e Soberania do Estado(CISE), mas relativo no que diz respeito a suas preocupações, A CSH, em seu relatório *‘Human Security Now’*, optou deliberadamente por uma visão mais ampla da segurança humana, que enfatizasse a necessidade de lidar com a carência e privação material, assim como a violência e o conflito. Nesse sentido, existe um forte vínculo entre os trabalhos dessa comissão e a lógica lançada pelo relatório de desenvolvimento humanos do PNUD de 1994(MacFarlane e Khuong, 2006, p.159-160). A definição de segurança humana fornecida pelo relatório é particularmente expansiva:

“A definição de segurança humana da Comissão sobre Segurança Humana: proteger o centro vital de todas as vidas humanas em formas que expandam as liberdades e realizações humanas... Significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que ofereçam às pessoas as condições de construir sua sobrevivência, suas condições de vida e sua dignidade”(CHS, 2003, p.4)

Antecipando as críticas em relação à super-extensividade de sua formulação, o relatório deixa claro que a ampliação vertical do conceito de segurança é aquilo que dá sentido ao debate sobre a ampliação horizontal do conceito de segurança. Nesse sentido, o advento da segurança humana permitiria que o conteúdo da segurança não fosse mais reduzido às questões da inviolabilidade das fronteiras e do número de tropas, mas incluísse a proteção da ‘segurança ambiental, do terrorismo transnacional, dos movimentos massivos de população, das doenças infecto-contagiosas como a AIDS e das condições duradouras de opressão e privação”(CHS, 2003, p.6). Nesse sentido, o relatório é claro em não estabelecer um tipo de ameaça mais imediato do que os demais, chegando a dizer que “não somente paz e desenvolvimento são ambos importantes. Eles estão interconectados”(ibid., p.7).

A ênfase no desenvolvimento é apresentada em contraste com a insistência das abordagens tradicionais de responsabilizar exclusivamente o Estado do processo de provisão da segurança⁵². Os processos de desenvolvimento da segurança humana envolveriam uma ampla gama de atores e instituições, incluindo as próprias pessoas(ibid., p.6). Para viabilizar tal leitura, a provisão de segurança humana é definida em termos de dois processos centrais: proteção e capacitação(ibid., p.11).

3.2.5.

A segurança humana como proteção física dos indivíduos

⁵² O relatório Segurança Humana Já também tem como característica a ênfase reiterada na complementariedade entre segurança humana e segurança do Estado. Segundo o relatório, tal complementariedade tem quatro aspectos: a SH se preocupa com o indivíduo e a comunidade em vez de o Estado; ameaças a segurança das pessoas incluem ameaças e condições que não são classificadas enquanto tais pela segurança do Estado; ela expande o conjunto de atores considerados para além do Estado; alcançar a segurança humana incluiria não somente proteger as pessoas, mas também capacitá-las(CHS, 2003, p.4)

Em meados da década de 1990, um grupo de especialistas começou a defender a posição de que o foco no desenvolvimento da abordagem do PNUD da segurança humana diluía o foco em relação a um conjunto de problemas muito graves e cada vez mais urgentes, concernindo principalmente a vulnerabilidade de seres humanos envolvidos em guerras. Essa abordagem não ignorou questões de desenvolvimento, mas sugeriu que a segurança humana, concebida como a preservação contra a violência física e contra o abuso dos direitos fundamentais, era um pré-requisito para o desenvolvimento humano.

“Nós vemos aqui a cristalização da divisão na compreensão do conceito de segurança humana entre uma perspectiva de desenvolvimento aponta a segurança de ameaças econômicas como um aspecto essencial da segurança humana e uma perspectiva dos direitos e da proteção, que vê a segurança física como distinta de, e prioritária em relação aos problemas econômicos” (MacFarlane e Khuong, 2006, p.165)

Esse conjunto de pessoas preocupados com tais questões busca dar conta desses dilemas também recorrendo à noção de segurança humana. As normas e instrumentos internacionais que elas mobilizam quando evocam a segurança humana estão, porém, mais diretamente voltados para a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, face inclusive à ameaça potencial dos Estados. Tais normas estariam refletidas na constituição de instrumentos como a Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as convenções que lidam com crimes como genocídio e com os direitos de grupos particulares, crianças, mulheres, refugiados e minorias⁵³(MacFarlane e Khuong, 2006, p.62).

A fraqueza de estruturas e de instituições estatais em muitos países ampliou os desafios e riscos do processo de construção de Estados. O fenômeno de segurança mais típico desde o fim da guerra fria foi o recrudescimento do conflito armado dentro dos Estados. Uma tendência e consequência dramática desse novo panorama da política internacional é a crescente vulnerabilidade da

⁵³ Segundo MacFarlane e Khuong, durante os primeiros noventa anos do século XX, as normas internacionais que protegem os valores centrais dos indivíduos teriam se expandido em 3 direções: a expansão do entendimento europeu a respeito dos direitos individuais que se estendiam lentamente para o resto do mundo; o aumento da preocupação de proteger grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e minorias; e o aprofundamento substantivo das políticas públicas, da provisão de sobrevivência, para a preocupação com bem-estar e identidade(MacFarlane e Khuong, 2006, p.108)

população civil, que muitas vezes se torna alvo deliberado dessas forças irregulares.

A discussão sobre como tratar grupos particularmente vulneráveis começou com a divulgação de estudos que apontavam para um número cada vez maior de crianças-soldado nos conflitos do Pós-Guerra Fria. O secretário-geral Boutros Boutros Gahli apontou um especialista para que fizesse um estudo independente sobre o assunto em 1993. Aproximadamente 50% das 3,6 milhões de fatalidades em guerra entre 1990 e 2006 tiveram crianças como vítimas. Centenas de milhares de criança continuam a ser coagidas a participar de conflitos armados. Elas são ainda vítimas de explosivos que permanecem de guerras anteriores (MacFarlane e Khuong, 2006, p.202-211).

O processo de normatização da vulnerabilidade das mulheres em ambientes de conflito percorreu caminho similar ao das crianças. A ONU promoveu várias conferências para discutir a questão das mulheres, como a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em Viena, em 1993, e a Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing, em 1995. A crescente importância que o papel das mulheres tomou nas discussões sobre segurança humana em razão de acontecimentos que marcaram o desenvolvimento dos conflitos nos anos 1990. Elas se tornaram alvo privilegiado e vítimas de práticas particularmente degradantes em conflitos como os da Iugoslávia e Ruanda. Diante da recorrência desses eventos, várias instituições e organismos da sociedade civil se mobilizaram em torno da questão (ibid., p.218).

Em 1997, o ACNUR optou por estruturar seu relatório anual 'The State of World's Refugees' em torno do conceito de segurança humana, enfatizando que o deslocamento era produto da insegurança e que todos tinham o direito à segurança e a liberdade. O foco do relatório do ACNUR foi centrado nos problemas particulares de proteção enfrentados pelas população deslocadas pela violência e pela repressão. Não havia uma discussão substancial da dimensão de desenvolvimento da segurança humana, conforme presente no relatório do PNUD.

3.2.5.1.

A Comissão para a Intervenção e Soberania do Estado

Essa concepção é fundamentalmente convergente com a abordagem do Canadá. A abordagem canadense esteve embasada numa crítica àquilo que eles percebiam como sendo um escopo excessivo e uma conseqüente falta de foco para formulação de política na concepção de segurança humana. Lloyd Axworth, então Ministro de Relações Exteriores do Canadá, defendia que a prioridade deveriam ser os custos humanos dos conflitos violentos e a segurança das pessoas envolvidas em tais situações (MacFarlane e Khuong, 2006, p.172). Em 2000, o Canadá financiou, com o apoio de grandes fundações americanas, a Comissão para a Intervenção e Soberania do Estado (CISE). O contexto dos trabalhos da CISE foi marcado por uma tentativa de entender a inércia dos organismos internacionais em face do genocídio de Ruanda, dos fracos resultados das ações na Somália e na Bósnia, e da situação de Kosovo em pleno andamento. A comissão se voltou para discutir sob que condições seria apropriado para os Estados buscarem medidas coercitivas – inclusive militares – contra outro Estado com o propósito de proteger pessoas que estejam em risco. A CISE entregou seu relatório, intitulado Responsabilidade de Proteger (Responsability to Protect- R2P), em Setembro de 2001.

A definição do relatório não ressalta, em si mesma, a prioridade da questão da violência política. Em vez disso, opta por propor, deliberadamente, a indivisibilidade do conceito de segurança humana:

“segurança humana significa a segurança das pessoas- sua segurança física, econômica e de bem estar social, respeito por sua dignidade e valor enquanto seres humanos, e o valor de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais” (CISS, 2001, p.15).

Mas aquilo a que o relatório se propõe, como pode ser reconhecido pelo título, é como a necessidade de incorporar a segurança humana impõe limites às prerrogativas da soberania. A segurança humana nos mostra claramente que 1 - a responsabilidade dos Estados, como membros do sistema internacional, não se restringe a seus cidadãos – existe uma interdependência das questões de segurança que não pode ser negligenciada. 2- o Estado tem uma responsabilidade prioritária por seus cidadãos em vista de suas prerrogativas soberanas e, este se mostrando incapaz de cumpri-la, a responsabilidade da comunidade internacional de suprir essa proteção é automaticamente acionada.

O que caracteriza de forma inequívoca a abordagem do relatório é o seu foco no Estado. Muitas discussões acadêmicas sobre a segurança humana focam nas pessoas e ignoram o Estado ou o consideram uma fonte primordial de ameaça à segurança humana que precisaria ser transcendido. O relatório percebe explicitamente que o Estado é uma potencial fonte de ameaça, mas argumenta que o Estado é também a solução preferencial para os problemas de proteção (MacFarlane e Khuong, 2006, p.179).

O primeiro princípio básico estabelecido pelo relatório abrange a ideia de que soberania implica responsabilidade. Diante disso, a responsabilidade primária no que diz respeito a essa proteção recai sobre o Estado. Somente quando esse Estado se mostrar incapaz ou indisposto a cumpri-la, ou caso ele seja o agente perpetrador da violência, é que se torna responsabilidade da comunidade internacional de atuar no seu lugar⁵⁴ (CISS, 2001, p.17). Vale ressaltar, contudo, que o relatório não é claro ou assertivo o suficiente em especificar a partir de que ponto a intervenção deve ser permitida (MacFarlane e Khuong, 2006, p.179).

O debate sobre intervenção militar para o propósito da intervenção de seres humanos foi estimulado na comunidade internacional, segundo a CIISE, justamente por causa da defasagem crítica entre, por um lado, as necessidades sentidas no mundo real, e, por outro lado, os instrumentos e modalidades para administrar a ordem mundial. Diante dessa incompatibilidade, tem sido desenvolvida uma prática internacional que o relatório busca definir como ‘responsabilidade de proteger’. É para o estabelecimento e consolidação dessa prática que o documento se volta⁵⁵ (CISS, 2001, p.15).

“O que tem emergido gradualmente tem sido uma transição paralela de uma cultura de impunidade soberana para uma cultura prestação de contas [*accountability*] nacional e internacional” (CISS, 2001, p.14).

Esse diagnóstico a respeito da prática da intervenção humanitária e do seu amparo em instrumentos consolidados do Direito Internacional leva o relatório,

⁵⁴ O relatório estabelece que as responsabilidades da comunidade internacional em tais situações são três: prevenir que os conflitos aconteçam ou se repitam, reagir ao irrompimento dos conflitos, e reconstruir as sociedades quando as tentativas de protegê-la hajam fracassado.

⁵⁵ Segundo o R2P, a noção de que existe uma prática e um princípio emergente em favor da intervenção militar com o propósito da proteção de seres humanos é apoiado por uma ampla variedade de fontes legais, como a carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a convenção sobre genocídio, a convenção de Genebra e os protocolos adicionais as convenção sobre direito humanitário internacional, o estatuto do TPI e etc (CISS, 2001, p.16)

em sua conclusão, a uma posição extremamente forte em favor da legitimidade da prática da intervenção:

“2.17 Baseados na nossa leitura da prática do Estado, dos precedentes do Conselho de Segurança da ONU, de normas estabelecidas, a emergência de princípios-guia, e a evolução do direito costumeiro internacional, a Comissão acredita que o viés da Carta das Nações Unidas contra a intervenção militar não deve ser entendido como absoluto quando uma ação decisiva, fundamentada na proteção de seres humanos, se faz necessária. O grau de legitimidade acordado para intervenção se voltará frequentemente para a resposta de perguntas como os propósitos, os meios, a exaustão de outras vias de enfrentar os problemas, a proporcionalidade da resposta à provocação inicial, e a agência de autorização. Todas essas questões serão recorrentes: para os propósitos do momento o ponto é simplesmente existe um corpo amplo e cumulativo de direito e prática que apóia a noção que, qualquer que seja a forma que o exercício dessa responsabilidade venha a tomar, os membros da ampla comunidade de Estados têm uma responsabilidade tanto para com seus cidadãos quanto para com os de outros Estados” (CISS, 2001, p.16)

A extensão do debate e da difusão do relatório não significa que ele não tenha sofrido grande resistência dentro e fora da ONU:

“... politicamente, a responsabilidade de proteger não é amplamente aceita pelos países em desenvolvimento como determinante na operacionalidade das políticas, apesar do acordo no documento provisório produzido na Conferência mundial de 2005 da Assembléia Geral para que fosse aceito como válido (Bellamy & Williams, 2005, p.27-28). Para a maioria dos países do G-77 a segurança humana requer a implementação de uma agenda de desenvolvimento por parte do Estado, com a ajuda de doadores e organizações internacionais, e a continuação da soberania incondicional. Tornar a soberania condicional é visto como mais um exemplo do exercício de poder dos Estados ocidentais ao ditar as regras da política mundial e oferecer uma justificativa para intervenção nos assuntos internos de países recentemente descolonizados” (Kerr, 2007, p.98)

3.3.

O campo como um campo de dominação

3.3.1.

A questão da comunicação – a consistência do conceito e a relevância da prática

Uma das principais características do conceito de segurança humana é sua capacidade de comunicação e sua capacidade de articular uma gama diversa de

questões. Christian Büger(2006) propõe uma reorientação da discussão ao argumentar que a obsessão dos críticos em torno dos limites definicionais é, em alguma medida, contraproducente, pelo fato de a sua difusibilidade(‘fuzziness’) ser na verdade sua característica mais proeminente. O conceito tem que ser analisado pelo que ele faz, ou seja, “pela função social que o conceito cumpre nos discursos e práticas de segurança contemporâneos”(Büger, 2006, p.1). O grande potencial do conceito está justamente na sua capacidade comunicacional de promover um espaço de cooperação entre os praticantes de segurança.

Sabina Alkire(2003) se posiciona de forma muito similar ao buscar lançar uma definição da segurança humana voltada para a prática, mas flexível o suficiente para poder ser adaptada aos diferentes contextos(Alkire, 2003, p.2). Na busca do que qualifica como uma definição ‘operacional’, Alkire procura deliberadamente se eximir de privilegiar seja a proteção física, seja a dimensão sócio-econômica; assim como reafirma a centralidade do indivíduo. Ela propõe que o objetivo normativo da segurança humana seja traduzido em políticas operacionais através de procedimentos-guia, em vez de estes procedimentos serem estabelecidos anteriormente à análise do caso a ser endereçado. Dessa forma, ela pretende atribuir ao conceito de segurança humana amplitude suficiente para incorporar uma gama de possibilidades operacionais distintas a serem aplicadas em situações concretas. Ao mesmo tempo, presume deixar ‘espaço para a realidade’, pois tal definição deveria fornecer ferramentas e insights para que as prioridades políticas pudessem ser melhor conceitualizadas e enfrentadas caso-a-caso(Alkire, 2003, p.6).

“De forma a serem relevantes para diferentes culturas e circunstâncias, uma estrutura conceitual sólida deve ser tanto flexível quanto concreta- para permitir que especificações que mudam com o tempo e com o contexto. Contudo isso significa que muitas questões prementes serão resolvidas somente na prática após tanto as ameaças quanto as instituições de implementação de políticas haverem sido identificadas” (Alkire, 2003, p.6)

A ‘solução’ de Büger e Alkire, tentando mostrar que muitos dos problemas levantados pela literatura acadêmica são falsos problemas, não é ingênua. Ela expõe a dificuldade de muitos acadêmicos de lidar com um conceito que tem, em suas origens, o desenvolvimento de uma comunidade de praticantes que adquire grande legitimidade na década de 1990 e que investe sua *expertise* no tratamento

de uma série diversa de questões. Contudo, ao enfatizar a função de comunicação, permanecem no senso comum, não questionando a função política do exercício dessa comunicação. É nessa última questão que se concentra o trabalho de autores como Oliver P. Richmond e Mark Duffield. Com argumentos diferentes, os autores vão tentar colocar em relevo tanto os pressupostos por trás da construção desse senso comum, que Richmond qualifica como ‘paz liberal’⁵⁶ (2006); como a engenharia dos sistemas de governança articulados através da plataforma da segurança humana(Duffield e Waddell, 2006).

3.3.2.

Crítica do argumento da comunicação e a imposição dos saberes de uma comunidade epistêmica

Como enfatiza Duffield, sem algum grau de entendimento compartilhado a respeito de qual a natureza do problema e de como ele deve ser enfrentado, as redes de governança que se articulam através da segurança humana teriam dificuldade de operar. Dentro das redes de governança, premissas compartilhadas de formulação de política são uma forma importante por meio da qual diferentes atores podem se comunicar e coordenar suas várias atividades. Enquanto que a implementação desse entendimento compartilhado é uma outra questão, ao menos sua existência permite o diálogo entre os diferentes atores. (Duffield, 2001, p.73).

Esse papel na formulação de política é ilustrado pelo consenso liberal que existe em relação às causas do conflito e aos métodos de reconstrução social. A operação desse sistema de governança liberal no qual a segurança humana está

⁵⁶ Richmond busca, através do desenvolvimento do conceito de paz liberal, fazer uma genealogia das propriedades presentes na consolidação desse sistema de governança. A formulação do conceito de segurança humana se dá inevitavelmente dentro desse contexto mais amplo, uma vez que se trata de uma noção eminentemente contemporânea. Richmond reconhece que ela não se reduz a nenhuma das categorias de paz que ele desenvolve, ou mesmo à uma combinação específica delas(embora ele frequentemente ressalte o papel de segurança humana no estabelecimento da paz civil). Nosso trabalho se concentra nos usos e significados do conceito de segurança humana pelo seu papel determinante na formulação da noção de deslocamentos internos de população, e nas políticas desenvolvidas em torno dessa noção. Contudo, como o próprio Richmond ressalta, são noções que convergem na reprodução de um determinado sistema de governança: “Claramente, a ideologia da segurança humana e a natureza do papel dos atores não-estatais nas zonas de conflito na reprodução desses tipos de dependências significa que eles estão envolvidos na reprodução da paz liberal como forma dominante de resolução de conflito”(Richmond, 2006b, p.9).

envolvida incorpora uma estratégia comunicativa da qual depende a viabilidade e legitimidade de seus portadores(Richmond, 2006a, p.2).

Apesar da natureza assertiva dessa paz liberal, esse consenso que está constantemente em processo de ser reconstruído tem sido fortemente contestado tanto no plano do discurso quanto no plano da prática. Entretanto, em vista da eficácia ideológica desses mecanismos, a maioria das críticas tende a se concentrar nos métodos utilizados para se construir a paz liberal de forma mais eficiente. Não existe, porém, muito questionamento da validade dessa paz liberal, ou a respeito da forma como seus diferentes elementos se conciliam. Assume-se que democracia, desenvolvimento, globalização e direitos humanos são inerentemente complementares. (ibid., p.6).

3.3.3.

O campo da segurança humana e a construção de hierarquias no internacional

É a existência dessa dimensão de dominação que faz com que autores como Duffield advoguem a importância de desenvolver um argumento sobre como a segurança humana veicula instrumentos que fazem com que as populações dos países do Sul sejam interpretadas e categorizadas(prioritariamente como disfuncionais). Os defensores da segurança humana, amparados na eficácia desse poder simbólico, afirmam enfaticamente a indivisibilidade entre a ‘nossa’ segurança e a ‘deles’, e que nós deveríamos pensar a política através dessa interdependência(Duffield & Waddell, 2006, p.12).

Por um lado, as evidências sugerem que o ‘Sul’ tem sido frequentemente excluído das redes dominantes da economia política global. Essa exclusão não é, entretanto, sinônimo de vazio. Esses países têm sido reintegrados ao sistema-mundo liberal por meio da disseminação e do aprofundamento de todos os tipos de atividade transfronteiriça(Duffield, 2001, p.5). O crescimento de tais redes implica que os detentores do poder estatal perderam parcialmente a capacidade de governar independentemente dentro de suas próprias fronteiras.

Isso não significa, todavia, dizer que os Estados estejam necessariamente ficando mais fracos. O que essa transformação sugeriria é que mudou a natureza do poder e da autoridade: os governos do ‘Norte’ encontraram novos métodos e

sistemas de governança através dos quais reafirmam sua autoridade. As agências do Norte estabeleceram competências políticas e organizacionais para ajudar as vítimas da violência de todos os lados de um conflito em curso. Apesar disso, diferentemente da Guerra Fria, essa competência não necessariamente é dependente do consentimento formal dos governos envolvidos(Duffield, 2001, p.31).

‘As tentativas das agências de auxílio de disciplinar os deslocados através da redução de auxílio alimentar ao mesmo tempo em que renovam os esforços para encorajar o auto-gerenciamento liberal são consistentes com as políticas de Estado para integrar as populações do Sul na mão de obra ultra barata. Reduzir a ajuda alimentar freqüentemente foi visto como um meio para liberar os deslocados para o trabalho. Entretanto, a cumplicidade das agências de auxílio para com a subjugação das populações deslocadas do sul do Sudão se estende para além da esfera econômica;um importante aspecto desse envolvimento tácito diz respeito a como a comunidade internacional compreende as populações deslocados por conflitos. As representações usadas para se referir aos deslocados no sul do Sudão ampliam as relações de cumplicidade para incluir as de des-socialização. Para o Estado, des-socialização envolve a supressão ativa das etnias não-islâmicas e identidades culturais. O governo freqüentemente proclamou, comumente como um meio de rechaçar acusações internacionais de abuso, que todas as populações do sul do Sudão, incluindo os deslocados, são cidadãos sudaneses. Tais declarações, contudo, não funcionam como um meio de estabelecer os deveres e obrigações envolvidas implicadas na cidadania num sentido liberal. Elas refletem a disposição por parte do Estado, através de demolições arbitrárias e intrusivas, realocação de populações, demarcação de áreas de assentamento e a manipulação do acesso ao auxílio alimentar, cuidados médicos e educação primária; de tentar ignorar, diluir e, em última instância suprimir as histórias culturais das populações do sul do Sudão’(Duffield, 2002, p.92).

3.3.4.

As mudanças na discussão sobre resolução de conflito

Durante a primeira metade dos anos 1990, a principal preocupação da comunidade internacional no que concerne à emergência dos conflitos era a condição da intervenção humanitária: desenvolver novos arranjos institucionais que permitissem as agências de auxílio de trabalhar em situações de conflito aberto e ter acesso aos civis nas zonas de guerra. Talvez devido ao sucesso parcial dessas intervenções e às dificuldades encontradas, esse foco foi substituído, na segunda metade da década de 1990, por uma formulação que tinha como prioridade a resolução de conflito e a reconstrução das sociedades. Em vez

de assistência humanitária em si mesma, esse novo humanitarismo ampliou suas ferramentas de desenvolvimento e investiu em seus poderes transformativos e harmonizantes para reduzir a incidência do conflito e prevenir o seu retorno(Duffield, 2001, p.11).

É amplamente aceita, na atualidade a idéia de que as organizações internacionais deveriam estar crescentemente atentas aos processos de conflito no mundo e, na medida do possível, conduzir seus trabalhos na direção da resolução de conflito e da ajuda à reconstrução das sociedades destruídas pela guerra, de forma a evitar a emergência futura da violência. Tal engajamento é fundamental para a prevalência do desenvolvimento e da estabilidade. As diferentes operações envolvidas dentro da lógica da segurança humana visam à consolidação da paz liberal em suas fronteiras mais instáveis: resolver conflitos, reconstruir sociedades estabelecer economias de mercado funcionais como um modo de evitar guerras futuras(Duffield, 2001, p.34).

As diferentes formas de se pensar sobre a questão dos conflitos e de sua resolução no mundo contemporâneo, convergem em uma noção que Richmond denomina ‘paz enquanto governança’. A ‘paz enquanto governança’ dentro do processo de construção de Estados, foca nas instituições do Estado como a base para a construção da paz liberal.

A emergência da abordagem sobre construção de Estados no início dos anos 1990 reflete claramente essa hegemonia da paz liberal. Elas dão lugar a atividades ‘normalizadoras’ envolvendo a transferência metodológica de conhecimento das ‘comunidades de paz’ para as ‘zonas de conflito’(Richmond, 2006a, p.6). Isso, contudo, é raramente tornado explícito. Essas gerações de pensamento sobre as abordagens para terminar o conflito refletem os diferentes aspectos que essa paz pode assumir a depender do contexto⁵⁷.

Richmond busca uma conceituação crítica da paz por meio de uma genealogia que demonstre o caráter contingente e contestável de seus discursos.

⁵⁷ A paz liberal é criada através de um ‘consenso sobre a construção de Estados’ onde Estados de mentalidade liberal coexistem numa sociedade internacional e Estados são caracterizados pela democracia, direitos humanos, livre mercado, desenvolvimento, uma sociedade civil vibrante e multilateralismo. Richmond desenvolve quatro categorias a partir das quais vai tentar qualificar as propriedades dos diferentes tipos de paz: paz do vencedor, paz institucional, paz constitucional e paz civil. A paz liberal é um híbrido destes diferentes tipos de paz que vem sendo sobrepostos. As características básicas tanto do pensamento quanto da prática da paz liberal estão enraizadas no iluminismo e nas noções de racionalidade e soberania, apoiadas por várias formas de liberalismo e progressivismo encontrados a partir de então (Richmond, 2006a, p.1-5)

Isso permitiria um entendimento dos muitos atores, contextos e dinâmicas de paz, e permitiria uma repriorização de pelo que, por quem, e porque a paz é valorizada⁵⁸.

Esses debates sobre a paz liberal assumem que enquanto as naturezas da guerra e do conflito podem ser contestadas, a natureza da paz não pode. Ela é claramente entendida como amparada na democracia, na economia de mercado, nos direitos humanos, no Estado de direito e no desenvolvimento. Essas premissas de que a conceituação da paz é não-problemática e incontestável são raramente desafiadas – o que se reflete no papel que a ONU tem nas diferentes práticas de *peacebuilding* (Richmond, 2007, p. 263).

“A identificação de ameaças, tais como terrorismo, abusos de direitos humanos, ameaças à segurança humana e questões de desenvolvimento ou da etnia, se tornam então peça chave da elucidação e da criação de uma versão específica da paz. Este é o terreno no qual os processos no qual os processos de paz vem passando a ser vistos cada vez mais como possibilidades para o estabelecimento de novas formas de governança. Em torno dessa construção da paz liberal, se formou uma comunidade epistêmica focada sobre as atividades que são requeridas para a construção das formas e instituições de governança que passam a ser vistas como a base sustentável para o fim do conflito” (Richmond, 2007, p.263).

A formulação de Richmond é elucidativa não apenas na medida em que ressalta a crescente autonomia de uma comunidade de praticantes e intelectuais relacionada com o estabelecimento dessa forma de governança, mas, principalmente, na medida em que ele destaca a formação de uma comunidade epistêmica que produz um saber a respeito do mundo e o impõe, concretizando uma hegemonia sobre diferentes espaços do globo.

“Todas essas versões da paz liberal identificam zonas geográficas que devem ser preservadas da guerra, do terrorismo e da violência política, subdesenvolvimento, abusos de direitos humanos e outras formas de violência estrutural. A paz liberal oscila de uma versão liberal e altamente intervencionista para versões mais consensuais que incorporem preocupações com a justiça social. Todas essas facetas da paz liberal têm gradações de consenso e condicionalidade, mas todas elas compartilham uma premissa da universalidade, que legitima a intervenção; e da superioridade da comunidade epistêmica da construção de Estados sobre seus recipientes” (Richmond, 2006a, p.12).

⁵⁸ De fato, como ressalta Richmond, muito da teoria ortodoxa de Relações Internacionais é na verdade anti-paz. A sua obstinação de reduzir e abstrair a vida humana dentro das ‘relações internacionais’, que em vez disso é constituída de ‘atores, anarquia, interdependências, ameaças, racionalidade, poder e interesses’ que levam a cálculos racionais perigosos que em última instância sacrificam a vida humana (Richmond, 2007, p.261).

3.4.

O campo como um processo gerativo: a formação de um corpo normativo internacional para a proteção das PIDs

3.4.1.

A segurança humana e os deslocamentos internos de população- a soberania como responsabilidade

Na década de 90, o problema dos deslocados internos começou a ficar mais visível, e uma rede de organizações começou a trabalhar para promover respostas, no âmbito internacional, para essa questão que atingia uma quantidade cada vez maior de pessoas. Esforços foram feitos para precisar e esclarecer o arcabouço normativo que iria governar o tratamento dos deslocados internos e dar mais eficiência às operações que buscam prover a sua assistência e proteção(Zard, 2006, p.17). Os deslocamentos internos de certa forma condensam todas as questões ligadas aos dilemas das populações vulneráveis, como mulheres e crianças, mas a condição de deslocados lhes oferecia vulnerabilidades particulares(MacFarlane e Khuong, 2006, p.221). É por esse conjunto de características que os deslocamentos internos de população entraram no centro da discussão sobre a segurança humana:

“A questão do deslocamento interno é central para o desenvolvimento da segurança humana no Pós-Guerra Fria. Geralmente, esses deslocados dentro das fronteiras do que vem a ser seus Estados são minorias percebidas como hostis por aqueles que capturaram o aparelho do Estado. Como eles não podem, ou não conseguiram, atravessar as fronteiras, eles não usufruem de proteção sob o direito dos refugiados. Em vez disso, estão sujeitos à jurisdição doméstica de seu próprio Estado. Como ressalta Deng: “A abordagem da comunidade internacional à crise do deslocamento interno e a necessidade de prover proteção e assistência para as populações afetadas depende do fato fundamental de que o problema, por definição, é interno, e portanto recai sob a soberania estatal”. Seu Estado, no entanto, é frequentemente a maior ameaça à sua sobrevivência. As políticas desse Estado frequentemente ocasionou seu deslocamento. Em vista desses aspectos, os deslocamentos internos são o exemplo fundamental da tensão entre a segurança do indivíduo e a do Estado”(MacFarlane e Khuong, 2006, p.220-221).

A idéia central por trás do esforço para assistir e proteger os deslocados internos era o conceito de ‘soberania como responsabilidade’. Essa idéia tem duas partes: os governos são responsáveis pelos direitos humanos de seus cidadãos como uma condição fundamental para o exercício efetivo da sua autoridade de Estados; quando esses governos não estão dispostos ou não são capazes de promover a segurança e o bem-estar de seus cidadãos, existe uma responsabilidade internacional residual que é convocada a proteger os indivíduos vulneráveis(Weiss and Korn, 2006, p.3).

O conceito de ‘soberania enquanto responsabilidade’ foi desenvolvido pela primeira vez pela ativista de direitos humanos Roberta Cohen, então membro do Refugee Policy Group, num *paper* que serviu de esboço de projeto para uma conferência organizada por ela e por Dennis Gallagher (criador do think tank *Refugee Policy Group*) sobre a proteção de direitos humanos das populações internamente deslocadas. A conferência teve lugar em Washington em Junho de 1991 e foi o primeiro grande fórum de discussão especificamente sobre a questão dos deslocamentos internos de população. Contou com a presença das principais personalidades das principais instituições de direitos humanos e de direito internacional humanitário(ibid., p.24-25). Esse conceito posteriormente serviu de base ainda para a formulação de outro instrumento importante ligado à segurança humana, o relatório R2P.

3.4.2.

Práticas de deslocamento anteriormente ao corpo de proteção das PIDs

O termo ‘deslocados internos’ é recente. Ele deriva da referência ao termo ‘populações deslocadas’, que apareceu pela primeira vez em um acordo de paz que pôs fim a um conflito no Sudão nos anos 1970⁵⁹. Ela era tratada como subsidiária da discussão mais geral sobre populações deslocadas, não tendo havido na verdade real necessidade de um termo próprio até recentemente. É importante notar que, naquele momento, o conceito era usado no contexto de operações de assistência emergencial a ser providenciada para essas pessoas e não

⁵⁹ O acordo de paz de Addis Ababa, assinado em 1972 e que pôs fim ao conflito é o primeiro a fazer referência a uma política de escopo internacional a ser aplicada às PID(Phuong, 2004, p.6).

tinha uma conotação que abrisse um precedente para a reivindicação de proteção para essas populações(Phuong, 2004, p.14).

Nos anos 1980 e 1990, as dimensões do deslocamento interno de populações cresceram muito rapidamente. Quando se tentou mensurar o fenômeno pela primeira vez, em 1982⁶⁰, eles eram 1,2 milhão espalhados por 11 países. Em 1997, o número atingia mais de 20 milhões em ao menos 35 países(MacFarlane e Khuong, 2006, p.220). Conforme o fenômeno foi se diversificando e aumentando de magnitude, os refugiados passaram a ser considerados uma categoria privilegiada entre um número cada vez maior de pessoas vítimas de atrocidades similares e necessitadas de proteção internacional(Phuong, 2004, p.18).

No final dos anos 1980, houve duas grandes conferências sobre refugiados que analisaram detalhadamente a situação dos deslocamentos internos: a Conferência sobre o Suplício de Refugiados, Retornados e Populações Deslocadas da África Austral(que teve lugar em Oslo em dezembro de 1988) e a Conferência Internacional para os Refugiados da América Central (também realizada em Oslo em maio de 1989) (ibid., p.8). Os debates realizados nessas conferências levaram à redação de uma resolução da Assembléia Geral no final do ano de 1988, a qual demandava ao secretário-geral Javier Pérez de Cullar que estudasse a necessidade de um mecanismo internacional para coordenar projetos de assistência às populações internamente deslocadas. Este designou representantes do PNUD como os encarregados de serem os pontos de convergência para a coordenação das políticas de assistência para as populações internamente deslocadas nos países para os quais eles fossem designados. Segundo Weiss e Korn, entretanto, os representantes não estavam aptos nem dispostos a lidar com o desafio do deslocamento interno, uma vez que seu trabalho estava concentrado nas questões de desenvolvimento econômico e que não sabiam coordenar a provisão de assistência humanitária. Essa primeira iniciativa não surtiu efeitos práticos relevantes (Weiss and Korn, 2006, p.16).

⁶⁰ A primeira instituição a se preocupar publicamente em coletar dados a respeito do fenômeno do deslocamento interno (que eram caracterizados como pessoas em 'situações similares a de refugiados'(refugee-like situations)) foi o *United States Committee for Refugees*(USCR), uma organização voluntária privada baseada em Washington, e que produzia um relatório anual sobre os refugiados ao redor do mundo, chamado *World Refugee Survey*. Durante a década de 80 o número de deslocados internos cresceu e em 1988 ele já praticamente igualava o de refugiados. (Weiss and Korn, 2006, p. 15)

3.4.3.

A edificação de um corpo normativo voltado para a proteção das PIDs

Várias ONG's e vários ativistas de direitos humanos proeminentes já vinham apontando, desde o final da década de 1980, a necessidade de existência, dentro do Sistema da Organização das Nações Unidas, de um relator ou de um grupo de trabalho que se concentrasse na questão dos deslocamentos internos de população(Weiss and Korn, 2006, p.20-21).

Em 1992, o então secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali emitiu o primeiro relatório analítico sobre os deslocamentos internos de população à Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Em vista disso, a Comissão aprovou a resolução 1992/73⁶¹, que autoriza o secretário-geral(SG) a nomear um representante encarregado de recolher informações de todos os governos com respeito aos deslocados internos e suas condições. Suas prerrogativas incluíam o exame da legislação internacional existente, no direito internacional dos direitos humanos, no direito humanitário internacional, e no direito dos refugiados; assim como a busca, nessa legislação, de padrões aplicáveis para a proteção e a assistência às PIDs. Em 1993, Francis M. Deng, ex-diplomata sudanês, foi apontado como representante do secretário-geral para as populações internamente deslocadas(RSG).

Certo número de abordagens foi considerado no sentido de se achar um formato institucional para viabilizar políticas internacionais de proteção aos deslocados internos, incluindo a criação de uma nova agência para lidar com os deslocados internos e a designação de uma agência existente para acumular esse papel⁶². A opção institucional foi pela coordenação das principais agências

⁶¹ A resolução 1992/73 foi aprovada em 5 de Março de 1992(Weiss and Korn, 2006, p.11).

⁶² Desde o início uma das questões importantes para o RSG, na qual não conseguiu se sair particularmente bem sucedido, era a crítica de que não havia uma agência operacional com uma responsabilidade específica para assistir e proteger os deslocados internos uma vez que os países responsáveis mostrassem incapacidade ou indisposição(Weiss and Korn, 2006, p.75).O RSG, entre outros observadores, acreditava que o ACNUR fosse a principal agência para suprir essa deficiência institucional. (Phuong, 2004, p.85) Em Março de 2000 o então presidente do Conselho de Segurança, Richard Holbrooke, sugeriu que o mandato para o atendimento dos 'refugiados internos devesse ser dado para uma única agência, presumidamente o ACNUR. A proposta se baseava na posição de que a coordenação entre as agências da ONU não era eficiente no atendimento dessas populações, e de que não havia diferença substantiva entre um refugiado e uma

operacionais da ONU que exerçam um papel em relação às populações internamente deslocadas(ACNUR, Unifef, PNUD, WFP) e de outras agências dentro da estrutura maior das Nações Unidas(CICV e OIM, além de algumas ONG's envolvidas). (Weiss and Korn, 2006, p.76-79).

No início dos anos 1990, com o crescimento do número de emergências complexas que requeriam o envolvimento da ONU, sentiu-se a necessidade de melhorar a coordenação dos serviços de assistência humanitária. Para tal, foi criado o posto de Coordenador de Assistência Emergencial(CAE) em 1992. Ele preside o Inter-Agency Standing Committee(IASC) e era o chefe do Departamento de Assuntos Humanitários(DAH), que em 1998 se tornou o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários(ECAH) (Phuong, 2004, p.103).

O CAE tem status de sub-secretário geral, com a função de otimizar a articulação entre as diferentes agências, mas não tem a autoridade suficiente para obrigar os chefes das agências a respeitar as diretivas do Comitê. Em 1993, o IASC criou uma força-tarefa para as populações internamente deslocadas. O objetivo dessa força-tarefa era propor reformas institucionais com o objetivo de melhorar as respostas da ONU para as crises de deslocamento interno⁶³(Phuong, 2004, p.104).

pessoa internamente deslocada. Weiss e Korn(2006) argumentam que, apesar das preocupações existentes em torno do futuro da instituição do asilo caso o ACNUR incorporasse a prerrogativa de assistir e defender os deslocados, não foram essas preocupações que impediram que o ACNUR efetivamente assumisse tais funções. O que realmente impediu que tal acontecesse foram as objeções burocráticas de outras agências e instituições da ONU(como o UNICEF e o WFP) e outras ONG's. A opção institucional foi pela coordenação, com base no ECAH, das principais agências operacionais da ONU que exerçam um papel em relação às populações internamente deslocadas(ACNUR, Unifef, PNUD, WFP) e outras agências dentro da estrutura maior das Nações Unidas(CICV e OIM, além de algumas ONG's envolvidas). Contudo o resultado foi, segundo os autores, um previsível aumento dos problemas de coordenação e dificuldades operacionais(Weiss and Korn, 2006, p.76-79).

⁶³ Avaliações sugeriram que a força tarefa não tinha conseguido executar suas funções de forma suficientemente eficiente e ela acabou sendo desativada em 1997. Em 1998, por uma sugestão de Francis Deng e com o apoio do CEA, a IASC dirigiu suas agências membro a apontar oficiais da ONU de ranqueamento médio trabalhando em determinados pontos como 'pontos focais' e, dessa forma, tentar facilitar a colaboração. A rede resultante de ponto focais entre as agências era coordenada por um oficial mais experiente da ECAH(Weiss and Korn, 2006, p.80-81). Em Abril de 2002, o CAE e RSG assinaram um Memorando de entendimento para a criação de uma Unidade para o Deslocamentos Internos dentro da ECAH. O CAE foi formalmente encarregado de servir como ponto focal para as atividades das PIDs conduzidas no campo por residentes ou coordenadores humanitários. A Unidade para deslocamentos internos tinha uma ampla lista de tarefas ambiciosas: promover e ampliar as redes de apoio aos deslocados, identificar defasagens operacionais e produzir respostas, formular estratégias para as necessidades de proteção, assistência e desenvolvimento das PIDs. Contudo a unidade ainda se ressentia, segundo esses, de realizações de impacto no cumprimento de suas tarefas, de uma visão estratégica e de continuidade de suas ações. Em Julho de 2004, o CAE Jan Egeland, aumentou as prerrogativas da unidade, transformando ela numa divisão. Aumentou a sua importância na hierarquia da ONU. A

O relatório apresentado para a Comissão de Direitos Humanos em 1993 indicava a necessidade de um esforço de compilação de regras e de normas existentes para o desenvolvimento de princípios-guia que pudessem governar o tratamento dos internamente deslocados. O relatório de 1992, emitido pelo próprio secretário-geral já apontava como uma ausência relevante a carência de qualquer documento ou declaração sistemática redigida que versasse sobre os direitos humanos⁶⁴ das populações deslocadas internamente. O relatório sugeria que tal conjunto de princípios deveria ser formulado. Em suas conclusões, Deng enfatizava a necessidade de oferecer àqueles encarregados de auxiliar as populações internamente deslocadas princípios-guia para a ação que possam ser aplicados independentemente das causas do deslocamento(Weiss and Korn, 2006, p.55). As agências da ONU e de outras organizações ligadas ao tema começaram a trabalhar num processo de pesquisa que reconhecesse quais instrumentos já existentes nos diferentes corpos jurídicos internacionais(direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados) poderiam ser aplicados para o atendimento e proteção das populações das populações internamente deslocadas.

Os estudos conduzidos por Roberta Cohen e Francis Deng apontam para a conclusão de que o direito de não ser arbitrariamente deslocado, apesar de não estar explicitamente formulado em nenhum em nenhum instrumento geral de direitos humanos, pode ser inferido a partir de um número de provisões contidas nesses corpos de direito. Uma proibição expressa contra o deslocamento arbitrário pode ser encontrada no direito humanitário internacional, assim como nos direitos relativos as populações indígenas, e que a proibição é implícita ao direito internacional dos direitos humanos de uma forma geral. A redação dos chamados Princípios-guia sobre o Deslocamento Interno ('Guidind Principles on Internal Displacement')(Office for the Coordination of Humanitarian

abordagem da ONU para os deslocados internos ainda seria em grande medida composta de ações *ad-hoc*, e a criação de uma divisão não gerou os instrumentos para mudar isso(Weiss and Korn, 2006, p.116-117).

⁶⁴ Em 5 de Março de 1991, foi aprovada a resolução 1991/25 na Comissão de Direitos Humanos, segundo a qual os deslocamentos internos não deveriam mais ser considerados como uma questão humanitária, mas como uma questão de direitos humanos. Colocar um tema como uma questão de direitos humanos abre espaço para pensar a possibilidade de proteção dos direitos dessas pessoas, uma vez que suas necessidades advém da violação de direitos inerentes e inalienáveis, e não de necessidades contingentes associada a uma circunstância específica(Weiss and Korn, 2006, p.23).

Affairs(OCHA), 1998)) ilustra um esforço para sintetizar esses três corpos de direito (Phuong, 2004, p.48).

Em princípio não parece óbvia a utilidade de um documento que tem como objetivo compilar um conjunto de instrumentos internacionais já existentes. Os especialistas afirmam, porém, que a forma como os Princípios-Guia articulam, conciliam e reinterpretem os diferentes instrumentos nos quais eles se baseiam é inovadora, e que dessa forma o instrumento acaba por tornar possível introduzir novas provisões derivadas das provisões existentes⁶⁵. Catherine Phuong(2004) cita o caso do direito de restituição de propriedade no direito internacional. Não existe nenhuma provisão explícita, nos principais instrumentos de direitos humanos, a respeito da restituição de propriedade para deslocados internos. O princípio de compensação por perda de propriedade resultando de expulsão forçada(‘*forced eviction*’) tem sido desenvolvido principalmente pela Corte Europeia de Direitos Humanos e pela Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos. A restituição de propriedade é mais difícil de ser atingida do que a compensação financeira, mas ela facilitaria mais o retorno dos refugiados e dos deslocados internos(ibid., p.61) . Nesse sentido os ‘Princípios-Guia’ tomam uma posição assertiva a respeito desse tópico no princípio 29, quando prescrevem que:

“Princípio 29

1. Populações Internamente deslocadas que hajam retornado a seus lares ou locais de residência habitual ou que hajam sido reassentados em outra parte do país não devem ser discriminados pelo fato de haverem sido deslocadas. Devem ter o direito de participar completamente e igualmente dos assuntos públicos em todos os níveis e gozar de igual acesso aos serviços públicos.
2. Autoridades competentes tem o dever e responsabilidade de assistir populações internamente deslocadas retornadas ou reassentadas a recuperar, na medida do possível, suas propriedades e outras posses que elas hajam deixado para trás ou das quais hajam sido privadas por ocasião de seu deslocamento. Quando a recuperação de tal propriedade e de tais posses não for possível, autoridades competentes devem prover ou assistir essas populações na obtenção de compensação apropriada ou em outras formas justas de reparação” (OCHA, 1998, Principle 29).

Várias questões pertinentes relativas à vulnerabilidade dessas populações estão consideradas nos Princípios-Guia. Eles levam em consideração, por

⁶⁵ O próprio RSG dizia ter consciência de que um estabelecimento de regras propriamente dito poderia ser uma iniciativa prematura e que a pretensão era de uma compilação dos instrumentos legais existentes e aplicáveis aos que lidam com os deslocados internos.

exemplo, as diferentes fases do deslocamento. Refletem também muitas das preocupações diplomáticas que marcaram as dificuldades enfrentadas pelos defensores da proteção internacional dos deslocados internos ao longo da década de 1990, como, por exemplo, o receio de que o desenvolvimento de um corpo jurídico para a proteção internacional dos deslocados internos tenha como resultado o enfraquecimento da instituição do asilo. Uma das primeiras prescrições do documento é a de que “a efetivação de tais princípios não deve prejudicar o direito de buscar asilo em outros países”(OCHA, 1998, Princípio 2(2)).

Outro ponto onde o documento é particularmente enfático é a respeito da responsabilidade do Estado. Os Estados tem, segundo o texto, “primazia no seu dever e responsabilidade de provisão de proteção e assistência humanitária aos deslocados internos”(ibid., Princípio 3(1)). Além disso, são particularmente responsáveis de proteger contra o deslocamento “populações indígenas, minorias, camponeses, pastores e outros grupos com uma dependência especial ou uma vinculação com a terra”(idem, Princípio 9). O documento tem ainda várias outras provisões que versam sobre a necessidade de assistência e proteção de grupos especiais, como minorias, mulheres e crianças(ibid., Princípios 4(2), 11(2(a)), 13(1), 18(3), 19(2), 20(3),23(4)).

3.4.4.

Posição das diferentes instituições

As diferentes agências da ONU demonstraram variados graus de entusiasmo em relação à resolução 1992/73. As únicas agências que expressaram reservas substantivas foram agências localizadas fora do sistema ONU e fortemente associadas com as questões humanitárias: a Organização Internacional para as Migrações(OIM) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha(CICV). O CICV em particular fazia objeções à própria criação de uma nova categoria, argumentando que as Convenções de Genebra de 1949 e os protocolos adicionais de 1977 deram à instituição a autoridade para proteger todos aqueles afetados pelo conflito armado, e que tal preferência não deveria ser atribuída aos deslocados em detrimento daqueles que estavam sujeitos a circunstâncias similares. O mandato da OIM tem por foco as migrações ordenadas, seja dentro de um país ou

internacionalmente, de forma que essa organização também não viam muito sentido no estabelecimento de uma nova categoria. As principais ONG's que trabalham com o tema ou temas correlatos, por sua vez, mostraram apoio à iniciativa (Weiss and Korn, 2006, p.38-39).

3.4.4.1.

O ACNUR

Conforme o fenômeno dos deslocamentos internos de população vem crescendo, cada vez mais especialistas vêm defendendo a idéia de que a definição de refugiado deva ser revista, na medida em que aumenta o número de pessoas que não se enquadram na categoria, mas têm, no mínimo, mesma necessidade de proteção. Dessa forma, o sistema de proteção de refugiados acabaria criando uma categoria privilegiada, e a artificialidade dessa distinção criaria uma diferença injusta, uma vez que muitas vezes quem mais precisa de proteção são aqueles que não conseguiram fugir das proximidades das situações de conflito (Phuong, 2004, p.19-25).

O ACNUR vem se envolvendo no atendimento e na proteção dessas populações deslocadas há bastante tempo. Suas operações de campo ao longo dos anos estiveram freqüentemente expostas ao fenômeno, o que acabava gerando demandas para que o ACNUR interviesse. A primeira mudança significativa na trajetória do ACNUR foi quando a agência, que até então atuava somente na Europa, montou uma operação de auxílio aos refugiados na Argélia. O governo francês negou a autoridade do ACNUR de fornecer assistência nesse caso, temendo a internacionalização da crise, e foi necessário intenso trabalho diplomático para que a operação fosse realizada. Esse foi o primeiro momento central onde o ACNUR ampliou geografica e operacionalmente seu escopo⁶⁶(Loescher, 2003, p.9).

⁶⁶ O preâmbulo da convenção de 1951 afirmava a universalidade do regime de proteção do asilo e a sua importância para defender a liberdade dos refugiados (antes da assinatura da convenção de 1951, os instrumentos para enfrentar as crises de refugiado eram definidos de acordo com o contexto) (Helton and Jacobs, 2006, p.5). Contudo a convenção, que consagrou o estatuto do refugiado, tinha sido especialmente desenhada para resolver a situação das milhões de pessoas que tinham sido deslocadas na Europa como um resultado da II Guerra Mundial. Logo o documento só enquadrava na categoria de refugiado pessoas que estivessem fugindo de eventos ocorridos na Europa em 1951. O protocolo de 1967 extinguiu as limitações geográficas e temporais presentes na convenção(Phuong, 2004, p.16-17).

No início, houve resistência a tais demandas. Sadruddin, que foi Alto Comissário do ACNUR no final da década de 1960, recusou um pedido de assistência a populações internamente deslocadas no sul do Vietnã justamente pelo fato de elas não poderem ser qualificadas como refugiados. Em 1972, entretanto, a Assembléia Geral autorizou o ACNUR a prover assistência aos ‘refugiados e demais populações deslocadas’ no caso do Sudão. Entre 1971 e 1991, o ACNUR não somente proveu auxílio, mas também se engajou em atividades voltadas para a proteção de deslocados internos em mais de 12 operações.

A partir de 1991, O ACNUR passou a estar ainda mais envolvido com o atendimento e com a proteção das populações internamente deslocadas, num número crescente de operações. O momento central para a intensificação da atitude do ACNUR em relação aos deslocados internos foi a intervenção no norte do Iraque em 1991. Sadako Ogata, forte defensora da necessidade de proteger essas populações, tinha acabado de assumir o ACNUR. Ela decidiu engajar o ACNUR como uma agência líder no atendimento das populações iraquianas. O diretor do Departamento de Proteção Internacional argumentou que ela deveria ter se detido diante da recusa dos turcos de abrirem suas fronteiras para a entrada dos curdos iraquianos. A ação do ACNUR foi criticada porque esse contexto criou a impressão de que o envolvimento do ACNUR com as populações internamente deslocadas constituía um reconhecimento implícito da falha na necessidade de defender a instituição do asilo (Phuong, 2004, p.79-81).

O amparo legal para a atuação do ACNUR vem do artigo 9 do seu estatuto, assim como de uma série de resoluções da Assembléia Geral. De acordo com o artigo 9, qualquer extensão do mandato está sujeita a duas condições: aprovação da Assembléia Geral e disponibilidade de fundos para a condução das operações (ibid., p.78).

Em 1993, o ACNUR emitiu a primeira de uma série de diretivas políticas em relação à atuação para proteção dos deslocados internos (UNHCR’s role with internally displaced persons). Esse documento previa critérios que buscavam enfatizar a ligação com o mandato do ACNUR:

“1- que hajam retornados ou que venham a retornar para áreas onde as populações internamente deslocadas estão presentes

- 2- que os fluxos de refugiados e de deslocados internos tenham as mesmas causas primárias, por exemplo que sejam do mesmo conflito; e
- 3- que o deslocamento interno ameace se transformar no deslocamento externo (potencial para movimento transfronteiriço)” (Phuong, 2004, p.82)

O ACNUR reviu suas diretivas para os deslocados em 1997 e 2001, em parte como uma demanda externa por maior clareza no que diz respeito ao papel do ACNUR e na busca de dar previsibilidade a sua atuação(Zard, 2006, p.47). Em 1999, o ACNUR buscou esclarecer a relação entre a realocação interna e o ‘direito de permanecer’ e o deslocamento interno. O objetivo dessa comunicação era explicitar que uma população de deslocados internos não era ela mesma evidência conclusiva de que um demandante de asilo poderia ter escolhido permanecer no seu país em vez de buscar o asilo(ibid., p.35) .

A explicitação do papel do ACNUR em relação às PID nos anos 1990 gerou forte controvérsia dentro e fora da instituição. Críticos argumentaram que estaria havendo uma distorção do mandato original da agência.. A proteção dos refugiados passou a ser entendida a partir da segurança do refugiado em vez da ênfase na preservação da instituição do processo de asilo. No documento UNHCR Strategy towards 2000(‘ACNUR: estratégia para o ano 2000’), o ACNUR reconheceu como seu desafio principal o fato de que ‘as populações deslocadas são mais do que nunca percebidas como uma ameaça à estabilidade econômica, social e ambiental assim como para a segurança política’(Genebra, 1997). Isso seria um indício de que o ACNUR estaria abandonando a sua preocupação com os refugiados por uma nova ênfase no fenômeno de migrações forçadas. A análise do ACNUR admitiu ser necessário que a instituição adaptasse seu mandato às circunstâncias em transformação de modo a entender os problema que vivem os refugiados hoje(Adelman, 2001, p.7).

Em 2001, o Alto Comissário Ruud Lubbers resumiu a abordagem da agência em relação ao deslocamento internos no que se tornaram conhecidas como as 3 luzes verdes: o pedido vindo do secretário-geral, o consentimento do país em questão, e um financiamento específico de forma a permitir que a agência se envolva no trabalho com os deslocados internos(Zard, 2006, p.48).

No seu trabalho, Adelman distingue duas teses a respeito do desenvolvimento recente do ACNUR presentes na literatura. Seriam duas narrativas que disputam qual seria a essência do mandato do ACNUR. A tese da

continuidade é a tese do establishment do ACNUR: argumenta que, naquele momento específico do tempo, o ACNUR está sendo sujeito a um novo conjunto de pressões e constrangimentos, e teve que se adaptar para preservar o seu papel de um ator autônomo. No entanto, fez isso sem comprometer aquilo que seria a essência de seu mandato. A tese da continuidade é contraposta ao que ele qualifica como tese conservadora. Essa tese denuncia que o paradigma da repatriação, posto em ação nos anos 1990, significa uma subversão fundamental da essência do mandato da instituição. O mandato do ACNUR deveria estar fundamentalmente voltado para a preservação do sistema de proteção legal, sendo sua principal instituição o asilo (Adelman, 2001, p.9).

Guy Goodwin-Gill se opõe frontalmente a qualquer envolvimento estendido por parte do ACNUR aos deslocados internos. Segundo ele, ao responder aos pedidos do secretário-geral, o ACNUR ameaça sua própria independência e corre o risco de ser usado como um substituto para a ação política. Isso significaria um desvio substantivo do mandato original do ACNUR (*apud* Phuong, 2004, p.85).

O argumento daqueles que defendem essa tese conservadora admite que a proteção dos refugiados deveria ser uma questão humanitária, e não política. O direito internacional humanitário demanda todo um outro conjunto de preocupações, normalmente envolvendo a intervenção direta em zonas de conflito e funcionando como uma parte neutra capaz de conduzir as partes em disputa ao estabelecimento de certas normas para a proteção dos não-combatentes e dos prisioneiros de guerra. Em contraste, o direito internacional dos direitos humanos – o qual enfatiza a necessidade de se tratar a questão dos deslocamentos internos de população – é entendido como sendo um arcabouço normativo inerentemente politizado que busca constranger os governos a prestar contas em relação ao seu comportamento perante seus cidadãos⁶⁷ (Zard, 2006, p.23).

⁶⁷ É interessante notar que a abordagem de síntese adotada pelo Guiding Principles, acomodando áreas aplicáveis dos direitos humanos, do direito humanitário e do direito dos refugiados, de um certo modo refletiu esforços, por parte dos que defendiam dos direitos dos refugiados nos anos 90 e que buscavam implementar uma interpretação do direito dos refugiados que fosse mais firmemente amparada no contexto do movimento de defesa dos direitos humanos. Até então as redes de proteção dos refugiados defendiam a especificidade do trabalho em torno da questão do refúgio, que se amparava, entre outras coisas na preservação do estatuto do refúgio. A defesa do refugiado tinha um caráter essencialmente não político e humanitário, em contraste com a natureza mais politizada do trabalho dos direitos humanos (Zard, 2006, p.46).

Em contraponto à tese conservadora, Chaloka Beyani argumenta que o estabelecimento de um sistema baseado em tratados é uma conquista importante do direito internacional justamente na medida em que se torna possível reivindicar uma prestação de contas por parte dos Estados em relação ao tratamento dos indivíduos dentro do seu território. Isso por conta do estabelecimento de tratados e da edificação de instituições que foram encarregadas da competência de determinar a legalidade da conduta dos Estados e monitorar a sua adesão às normas de direitos humanos. A adoção, em 1951, da Convenção que estabelece o estatuto do refugiado segue esse padrão. Através dela, o ACNUR exerce seu mandato, que previa a supervisão, e, com o tempo, evoluiu no sentido de garantir a proteção diplomática dos refugiados em cooperação com os Estados. Contudo, sem um corpo de tratados que tivesse a prerrogativa de examinar a legalidade da conduta dos Estados, e os fizesse prestar contas às obrigações às quais se comprometeram na convenção, a prática da proteção legal dos refugiados permaneceu inadequada (Beyani, 2006, p. 270). Gill Loescher sistematiza a controvérsia:

“O ACNUR tem problemas políticos endêmicos. O ACNUR foi criado pelos Estados membros da ONU para ser, ao mesmo tempo, uma agência estritamente apolítica e para advogar em nome dos refugiados. Contudo, desde o início estava claro que o papel da agência iria ser intensamente político. A própria existência dos refugiados é indicativa da insurgência política dos seus países de origem” (Loescher, 2003, p.4).

Em vez disso, a convenção passou a ser implementada por meio das diferentes legislações nacionais, que se aplicam de acordo com considerações nacionais subjetivas. Por isso, com o tempo, a implementação dos padrões da convenção foi prejudicada com a fragmentação da proteção dos refugiados de um Estado a outro. Por consequência, adveio uma construção estreita do direito do refugiado, que se concentrou no mecanismo processual da determinação do estatuto do indivíduo dentro dos procedimentos domésticos legais, consolidando uma jurisdição incapaz de predominar sobre o direito doméstico para requerer a proteção do refugiado. Esta foi uma falha metodológica que teve o efeito indesejável de sujeitar a aplicação dos padrões internacionais ao direito doméstico. Terminou por se concentrar na consolidação do direito do asilo, sem o desenvolvimento de outros mecanismos para se avaliar qualitativa e

quantitativamente a proteção que estava sendo usufruída pelo refugiado(Beyani, 2006, p. 271). Mesmo o artigo 33⁶⁸, que consagra o estatuto do refúgio, abre um precedente para a defesa das prerrogativas nacionais:

“O benefício da presente provisão não deve, contudo, ser reivindicado por um refugiado contra quem existe fundamento razoável para que seja reconhecido como um perigo para a segurança do país no qual ele está, ou que, tendo sido condenado por um julgamento definitivo de um crime particularmente sério, constitua uma ameaça para a comunidade deste país” (Geneva Convention, 1951, Article 33(2))

Assim, como Arthur Helton, Gill Loescher e outros enfatizam, as transformações do ACNUR não podem ser consideradas como se estivessem se dando num vácuo político. É importante recuperar o contexto da política mundial não só para entender as ações do ACNUR, mas também para se apreciar em que medida o ACNUR vem se transformando num ator relevante das relações internacionais(Loescher, 2003, p.3). E é por isso que eles reivindicam a consideração de uma revisão fundamental do mandato do ACNUR:

“A complexidade e escopo do deslocamento forçado nesse novo milênio impele a esforços por parte da comunidade internacional para formular novas respostas políticas, uma vez que os arranjos institucionais e legais estabelecidos têm se provado inadequados para administrar de forma efetiva e humanista o problema. As categorias tradicionais são muito estreitas, de forma que não conseguem cobrir o amplo número de pessoas presentemente sujeitas a situações similares a de refugiados [refugee-like situations]. Os regimes legais e institucionais atuais não conseguem lidar com as necessidades da maioria dos migrantes forçados. De forma que é necessário desenvolver novos critérios para identificar as pessoas que merecem prioridade de proteção e assistência, e ao mesmo tempo levar em consideração as múltiplas e complexas causas do deslocamento forçado. A realidade de que os recursos internacionais disponíveis para proteger tais pessoas são limitados também deve ser levada em consideração” (Helton and Jacobs, 2006, p.4).

Se, por um lado, o ACNUR e outras organizações humanitárias são capazes de montar operações para suprir ajuda humanitária em grande quantidade a localidades de acesso extremamente difícil e sob circunstâncias hostis, a agência foi muito menos bem-sucedida em proteger os civis dos abusos de direitos humanos, das expulsões e da limpeza étnica.

⁶⁸ O artigo 33 da convenção de 1951 para os refugiados reconhece ao refugiado o direito de não ser forçado a retornar ao lugar onde sua vida está sendo ameaçada. Essa norma está consagrada como um princípio fundamental do direito internacional costumeiro, e é conhecida como o princípio do non-refoulement e é a pedra angular sob a qual se ampara o regime de asilo (Geneva Convention, 1951, Article 33(1)).

Nos anos 1990, o ACNUR tem sido visto cada vez mais como o braço humanitário das Nações Unidas. O trabalho da agência vem sendo transformado no momento Pós-Guerra Fria. Ela acabou se especializando na provisão de ajuda humanitária e se encarregando de uma relação de ligação desses programas com as forças de *peacekeeping* da ONU(Helton, 2003, p.25).

Em vista disso, Loescher defende a idéia de que, para evitar seus resultados negativos, o ACNUR tem que aumentar a prioridade das suas funções de proteção. Apesar de o ACNUR estar constantemente enfatizando o fato de que a proteção dos refugiados deve ser uma preocupação central da agência, as questões relativas à proteção não necessariamente figuram com proeminência na cultura administrativa do ACNUR. Significativo disso é o fato de que frequentemente o Departamento de Proteção Internacional é marginal no que diz respeito à resolução das questões operacionais, além da ausência de autoridade independente do diretor do departamento para agir, mesmo quando grandes crises de proteção se instalam(Loescher, 2003, p.14).

“Os desenvolvimentos conceituais não acompanharam o passo da realidade social e política. Então, o trabalho da Divisão de Proteção Internacional, esse setor do ACNUR primeiramente responsável por assegurar os encargos das responsabilidades de proteção, deve ser fundamentalmente redirecionado para prover um novo fundamento conceitual para novas abordagens programática. Este não seria um exercício acadêmico: é uma necessidade crucial. Uma base filosófica e um conjunto de princípios para informar as atividades do ACNUR deve ser desenvolvido” (Helton, 2003, p.26).

3.4.4.2.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha

As Convenções de Genebra deram ao CICV um mandato para proteger civis em circunstâncias de guerra; contudo, a autoridade do CICV para exercer seu mandato em conflitos não internacionais é bastante limitada e não tem qualquer aplicação para outros tipos de deslocamentos forçado(Weiss and Korn, 2006, p.86). O CICV, que se ampara no direito humanitário, reconhece e atende a todos como estando sob as mesmas circunstâncias de necessidade. Para fazer isso, lança mão do seu estatuto de neutralidade. A posição do CICV contra o estabelecimento de políticas específicas para uma categoria dos deslocados

internos advém do fato de que, na visão da instituição, a assistência deve ser fornecida não de acordo com o estatuto legal da pessoa considerada, mas de acordo com suas necessidades (Phuong, 2004, p.26).

Apesar de toda a resistência que ofereceu ao estabelecimento da categoria, o CIVV não evita mais o uso do termo. Em 2000, produziu seu primeiro documento em que relatava as atividades conduzidas especificamente em relação a populações internamente deslocadas. A partir de então, o CICV vem buscando um formato que o permite ser mais assertivo na sua responsabilidade com os deslocados internos. Eles consideram que o ACNUR, por sua experiência de campo com as crises de refugiados, exerceria um papel mais importante no pós-conflito e na fase de retorno. Na sua abordagem em relação aos deslocados internos, o CICV acredita que tem diversas vantagens sobre o ACNUR, na medida em que não só baseia seu trabalho em tratados vinculantes do direito internacional humanitário, como também é eficiente no atendimento dessas populações durante o acontecimento da guerra civil (ibid., 2004, p.95).

Contudo, mesmo depois da redação dos Guiding Principles, alguns membros da CICV continuaram a expressar seu receio de que o recurso, cada vez mais freqüente, a princípios que são especificamente voltados para lidar com populações internamente deslocadas e que não têm caráter vinculante para os atores estatais e não-estatais acabará por dificultar a margem de atuação provida pelo direito internacional humanitário – a qual está voltada para o atendimento da população civil como um todo. Para os propósitos operacionais do CICV, não é sempre relevante especificar a população-alvo dos deslocados internos. Segundo seus integrantes, muitas vezes o melhor planejamento para a realização das operações do Comitê deve ser definido em torno das atividades a serem desenvolvidas, não em torno dos grupos a serem atingidos (ibid., p.94).

3.4.4.3.

Outras agências

As atividades do Programa das Nações Unidas para a Alimentação (World Food Program- WFP) se concentram na distribuição de alimentos. Projetos de assistência ao desenvolvimento e de auxílio de emergência concentram 70% do trabalho da agência. Os deslocados internos não constituem um grupo alvo

específico para assistência alimentar, a não ser em situações particulares e apropriadas, como dentro de campos de deslocados internos(Phuong, 2004, p.96).

Em seus relatórios, a OIM enfatiza o fato de ser a única organização com um mandato específico para as populações internamente deslocadas, uma vez que seu mandato estabelece a provisão de atividades em favor de todas as populações deslocadas. A OIM tem um papel ativo na provisão de abrigo temporário para os deslocados internos, assim como no transporte dos que desejam retornar. Ela tenta assegurar o transporte para esse retorno desde que a disposição do retorno seja voluntária(ibid., p.97).

Quando o deslocamento interno se tornou uma questão de preocupação internacional, o Fundo das Nações Unidas para a Infância(United Nations Children Fund- UNICEF) foi relutante em reconhecer sua importância. Assim como o CICV, o UNICEF tomou a posição de que os deslocados internos não deveriam constituir uma categoria especial de pessoas necessitadas, pois isso iria criar uma discriminação contra as pessoas não deslocadas. O UNICEF vem, desde então modificando a sua posição, e já desenvolveu certo número de políticas e de programas especialmente voltados para os deslocados internos(ibid., p.99).

O PNUD é, entre as organizações que trabalham com deslocados, a que mais se concentra no atendimento das populações depois que as pessoas retornaram ou que as comunidades estão reassentadas. Como uma agência de desenvolvimento, foca nos programas de reintegração. Assim como o CICV, no desenho de suas operações, não considera os deslocados internos como uma categoria separada, uma vez que as necessidades das populações afetadas pela guerra são melhor enfrentadas a partir de abordagens baseadas na área ou na comunidade do que de abordagens baseadas no grupo alvo. O PNUD reafirma seu papel como uma agência de desenvolvimento e se mostra sempre muito relutante em se envolver diretamente com as questões de proteção dessas populações(ibid., p.101).

3.5.

O contexto da ação: Deslocamentos Internos de População na Colômbia

3.5.1.

Origens

O deslocamento de populações na Colômbia não é um fenômeno recente. Logo após o *bogotazo*, proprietários de terra tentaram expulsar essas pessoas instaladas, e o governo tentou trazer migrantes conservadores para entrar em conflito com os camponeses (Palacios, 2006, p.164). Durante o período de La Violencia, se estima que cerca de 2 milhões de pessoas (cerca de 20% da população rural da época) abandonaram suas terras por terem sido vítimas da violência entre 1948 e 1966. Nesse processo de redistribuição de terras ao longo desse período, aqueles que se beneficiaram foram os empresários, os membros dos grupos armados e outros intermediários (Springer, 2006, p.7). Durante a época de *La Violencia*, o conflito provocou um forte impacto sobre a população civil: a Colômbia exibia os índices mais altos de violência de sua história até então, e os dez departamentos mais afetados relataram 174.046 mortes. As táticas dos grupos armados, apesar de diferirem em certos casos, consistiam também eventualmente em ataques frontais à população civil, para alcançar objetivos de guerra, ocasionando assim o deslocamento de populações.

Os principais desencadeadores do deslocamento são as ameaças, a violência indiscriminada, as confrontações armadas, os homicídios, as ordens de despejo e os massacres (Ibañez, 2008, p. 13). O ataque à população civil tem sido um dos principais objetivos da guerra por controle de território. Os civis que habitam as áreas de conflito se convertem em alvo da coerção e da violência perpetrada pelos diferentes atores armados. O cenário se complica pelo fato de que muitos grupos armados operam suas próprias redes civis de apoio integradas por informantes, seguidores declarados e não declarados, comerciantes e administradores. Isso faz com que os grupos armados em muitos casos declarem todos os habitantes de uma determinada zona como ‘seguidores’ de determinado grupo e passem a realizar uma política de expulsão em grande escala. As pessoas também abandonam os lugares por outros motivos relacionados ao conflito armado, como temor de serem pegos no fogo cruzado, desejo de escapar da chantagem e do seqüestro (incluindo o recrutamento forçado, e a frustração pela falta de oportunidades, ou pela deserção de um grupo armado irregular) (Springer, 2006, p. 12-13).

3.5.2.

Questão da terra

Além das questões mais diretamente ligadas às violações de direitos humanos, as disputas de terra e a prática de usurpação ilegal são consideradas causas subjacentes do deslocamento forçado. A questão da terra na Colômbia é uma questão antiga que se encontra na raiz do conflito.

Em grande parte do século XIX, as disputas de terra não estavam presentes, já que os pequenos camponeses se dedicavam a colonizar propriedades fora da fronteira agrícola. Contudo, desde 1889 até 1925, os pequenos proprietários estiveram em grande conflito com os grandes proprietários e recorreram aos canais institucionais para resolver as disputas de terra. O esgotamento da fronteira agrícola na região andina entre 1925 e 1935 teve como resultado a primeira onda de conflitos violentos, e o crescimento da economia agro-exportadora exacerbou ainda mais esses conflitos. No entanto, a incapacidade do Estado de criar uma infraestrutura administrativa para proteger os direitos de propriedade desencadeou prontamente conflitos violentos entre grandes proprietários pequenos proprietários e colonos⁶⁹ (Ibañez, 2008, p.21-22).

Durante a primeira metade do século XX, a política de terras na Colômbia se concentrou em promover a colonização dos terrenos baldios e em proteger a distribuição de terra dentro da fronteira agrícola. Durante o ano de 1936, o governo colombiano proclamou a primeira lei de reforma agrária, com um foco nos grandes proprietários de terra. O objetivo primordial da lei era, com base na ameaça de expropriação, incluir a modernização das práticas agrícolas e assim aumentar a produtividade. A reforma de 1936 modificou a relação entre grandes proprietários de terra e arrendatários, provocando uma expulsão generalizada de

⁶⁹ Desde o século XIX, o processo de colonização e delimitação de fronteiras apresentou enormes dificuldades. Não existia um sistema confiável de registro de propriedade, e o governo considerava os terrenos públicos como fonte de renda, uma vez que vendia títulos de dívida a investidores privados, que eram passíveis de serem redimidos por títulos de propriedade. Desde o início, essa prática gerou uma situação de confrontação entre os 'empresários da terra e os camponeses colonizadores. Esses colonizavam e cultivavam a terra, mas tinham um direito precário sobre o terreno ou então não dispunham de qualquer título de propriedade. Normalmente os ocupantes ilegais e pequenos colonizadores se viam obrigados a se transferirem para terrenos baldios na fronteira de colonização, que ainda não haviam sido reivindicados, para começar uma nova vida (Springer, 2006, p.29-30).

arrendatários. A titulação de terrenos baldios promoveu a colonização acelerada de zonas de fronteira. Uma vez que os terrenos estavam em condições de gerar excedentes econômicos, os proprietários de terra se apropriaram dos terrenos e converteram os colonos em arrendatários. A adjudicação de terrenos baldios se intensificou a partir do período de *La Violencia*. Promover a colonização se transformou numa válvula de escape de conflitos de terra latentes dentro da fronteira agrícola (Ibañez, 2008, p.22-24).

A década de 1970 se caracterizou pela grande legalização de terrenos baldios e por um programa de desenvolvimento rural. Entretanto, o obstáculo da distribuição de terras e a insuficiência dos programas de desenvolvimento rural excluíram uma porcentagem importante das famílias camponesas. A partir da década de 1980, com a crise econômica que afetou a América Latina, os níveis de pobreza e de concentração de terra nas áreas rurais da Colômbia só fizeram aumentar (Avilés, 2006a, p.90). A concentração de terra dos últimos anos vem sendo ocasionada em grande medida pela violência e pelo deslocamento. Na Colômbia, os mega-projetos de desenvolvimento agro-industrial adquirem cada vez mais importância, mobilizando fortes interesses políticos por trás da prática do deslocamento (Springer, 2006, p.31).

É relevante ainda ressaltar que, em algumas regiões do país, o narcotráfico apresenta uma estreita relação com o deslocamento. A presença de cultivos ilícitos gera uma pressão adicional sobre a terra e sobre o deslocamento, devido não só à aquisição de terras para o cultivo de coca e papoula, como também à importância do controle de corredores para o transporte de drogas. A compra de terras por narcotraficantes, como mecanismo para gerar dinheiro ilícito, gera um processo especulativo da terra, que diminui a capacidade de aquisição do Estado e as possibilidades de negociação dos camponeses frente aos proprietários de terra. Além disso, os narcotraficantes ‘herdaram’, em muitos casos, conflitos sociais nas terras que compraram (Ibañez, 2008, p.17-18). Por outro lado, a política oficial do governo Uribe de erradicação dos cultivos de coca é em si diretamente responsável por muitos deslocamentos forçados, e de uma grande quantidade de ações arbitrárias empreendidas pelas forças de segurança contra a população civil (Springer, 2006, p.21).

Segundo Ibañez, com o recrudescimento do conflito, os grupos adotaram táticas de ataques frontais à população civil. Além de facilitar o controle

territorial e o debilitamento das redes sociais, obriga a população a buscar refúgio em outros municípios. Quando o conflito se intensifica, o número de crimes contra a população civil aumenta, uma vez que tal subterfúgio oferece uma estratégia de baixo custo para despejar o território e permite aos grupos armados ilegais fortalecer o controle de suas regiões, facilitar o controle de armas e desenvolver atividades ilegais sem obstáculos (Ibañez, 2008, p.13).

A expulsão da população como estratégia de guerra busca assim mesmo impedir os movimentos de resistência civil, debilitar as redes sociais e intimidar a população, para assim aumentar o controle exercido⁷⁰ sobre o território. Os ataques à população debilitam o apoio aos grupos opositores e impedem a insurgência dos civis. Além das estratégias territoriais, existem outras estratégias de cunho econômico sendo empreendidas. Os ataques à população civil buscam usurpar terras valiosas e impedir o acesso à terra aos possíveis oponentes. O despovoamento do território para repovoá-las com partidários políticos foi relatado em várias regiões do país. Os pequenos proprietários, que eram mais frágeis, abandonaram suas parcelas por medo de serem vítimas da violência, outros eram forçados a vender suas terras a preços muito abaixo do preço de mercado⁷¹ (ibid., p.18-19).

3.5.3.

O atendimento às populações deslocadas na Colômbia

A situação sócio-econômica dos deslocados é, em média, muito pior do que a da população pobre da Colômbia em geral. Algumas estatísticas mostram números particularmente preocupantes: 46% das famílias de deslocados internos vivem em lugares insalubres sem condições de saneamento; 21% habitam em

⁷⁰ As táticas utilizadas para aterrorizar a população podem mudar, mas os resultados finais são quase sempre os mesmos. Uma dessas mudanças táticas ocorreu durante os anos de 1998 e 2002, quando a violência paramilitar se encontrava no seu ápice. O número de massacres aumentou então de forma constante até que se chegou a um momento onde havia quase dois massacres por semana no ano de 2000. Daí em diante o método preferido passou a ser o assassinato seletivo, que acabou se mostrando igualmente efetivo em termos de deslocamento, mas que contudo não gera a mesma censura (Springer, 2006, p. 28).

⁷¹ Os municípios com pouca presença institucional, com direitos de propriedade fragilizados, com atrativos econômicos para os grupos armados, são atacados com mais frequência e provocam a expulsão da população. Segundo Ibañez, o deslocamento massivo parece adotar-se como estratégia predominante quando os grupos armados pretendem apropriar-se de recursos públicos e usurpar terras através de acordos informais de propriedade. Os deslocamentos individuais, por outro lado, parecem ser uma estratégia para a apropriação de bens privados (Ibañez, 2008, p.57-58).

zonas de alto risco de conflito. As pesquisas indicam ainda que 50% dos deslocados internos vivem em habitações improvisadas de papel e de madeira (Springer, 2006, p.18). Para atender à população deslocada, o Estado colombiano promulgou a legislação que parte da lei 387 de 1997 e que é constituída por decretos, resoluções e diretivas presidenciais que derivam do texto da lei. A ajuda estatal está contemplada em três etapas: prevenção, ajuda humanitária de emergência e estabilização sócio-econômica. Os programas de prevenção buscam eliminar as causas do deslocamento para assim diminuir sua incidência. O objetivo da ação humanitária de emergência é atender a população deslocada durante os três primeiros meses de deslocamento, com provisão de alimentação, hospedagem, saúde e transporte. Uma vez finalizada a ajuda humanitária de emergência, inicia-se a fase de estabilização sócio-econômica, cujo principal fim é ajudar a população deslocada a recobrar sua capacidade produtiva e assim ser responsável pelo seu sustento sem a necessidade de recorrer à ajuda estatal⁷²(Ibañez, 2008, p.183-184).

3.5.3.1.

Grupos vulneráveis

Além disso, o deslocamento afeta de forma desproporcional as populações afrodescendentes e os povos indígenas, que em si já constituem parte da população mais pobre do país. Em torno de um milhão de pessoas de origem indígena na Colômbia se transformaram em alvo primário dos grupos armados devido à importância estratégica dos territórios onde se localizam suas reservas. A taxa de deslocamento de populações indígenas é, em média, quatro vezes maior do que a taxa de deslocamento geral, sendo que os crimes e abusos de direitos humanos contra as populações indígenas quase nunca são denunciados ou investigados apropriadamente. Além disso, essas populações são particularmente perseguidas por se recusarem a se render diante das ameaças dos grupos armados, insistindo em sua neutralidade em relação ao conflito. Nos últimos anos, as

⁷² Os resultados da pesquisa de Ibañez levam ela à conclusão de que a intervenção estatal é crucial para prevenir se estagne em condições de pobreza. As perdas de bem estar derivadas do deslocamento são difíceis de serem superadas. A explicação de Ibañez é que a população deslocada carece de mecanismos formais de contensão de risco para o impacto dos choques, e não possui o capital social adequado para transformar os benefícios dos programas de geração de renda em ganhos de bem-estar de médio e longo prazo(Ibañez, 2008, p. 169).

guerrilhas e, em particular, os grupos paramilitares, parecem ter organizado uma campanha de extermínio dos povos indígenas – ação enfática e reiteradamente condenada por atores nacionais e internacionais. A situação tem sido objeto de várias intervenções e obriga a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos a emitir ordens de proteção internacional para essas comunidades. Os massacres de líderes e ativistas indígenas ocorrem cada vez com maior regularidade, e vários grupos indígenas vem correndo risco de desaparecer nos últimos anos(Springer, 2006, p.23).

Os afrocolombianos e as mulheres também são grupos particularmente afetados pela dinâmica do deslocamento interno. Os afrocolombianos vivem nas regiões mais pobres e menos desenvolvidas do país e têm um índice de deslocamento em média 20% acima do índice nacional geral(ibid., p.25). Quanto às mulheres que encabeçam parte significativa das famílias de deslocados, elas têm que assumir a função de chefe de família e que alimentar seus filhos com uma renda média equivalente a 68% do salário mínimo legal da Colômbia (uma família de deslocados conta em média com seis membros, três a quatro dos quais são menores de idade). Segundo o Ministério da Proteção Social, no ano de 2005, 52% das mulheres deslocadas que se registraram haviam sido vítimas de violência física e 36% vítimas de abuso sexual (ibid., p.27).

3.5.3.2.

Fases do atendimento à população deslocada

A lei 387 de 1997 estabelece as funções das instituições do Estado, incluindo o âmbito local e o nacional, para cada uma das fases de aplicação determinadas (prevenção, assistência humanitária e estabilização sócio-econômica). A legislação colombiana desenvolvida especialmente para atender a população deslocada pela violência é internacionalmente reconhecida como uma das mais completas do mundo⁷³.

Para coordenar as ações das entidades do Estado, a lei 387 estabelece o Conselho Nacional para Atenção Integrada às Populações Deslocadas pela violência

⁷³ Apesar da compreensividade e extensividade do corpo de leis, a implementação tem sido considerada como irregular e limitada tanto por organismos nacionais quanto internacionais(Ibañez e Velásquez, 2008, p.4).

(CNAIPD). A função desse conselho é formular políticas relacionadas aos PID, e prover assistência às instituições locais. As autoridades locais têm a responsabilidade de criar comunidades territoriais e relatar casos de deslocamento para as autoridades centrais, embora seja na aplicação dessas políticas no nível local que se encontrem as maiores dificuldades⁷⁴(Ibañez e Velásquez, 2008, p.4). A lei 387 também estabelece o Sistema Nacional de Atenção Integrada à População Deslocada pela violência(SNAIPD). O sistema é composto por instituições responsáveis por prover serviços às PID. Quem coordena o sistema é a ONG Acción Social(ibid., p.5).

No que diz respeito à fase de prevenção, é dever das autoridades nacionais avaliar situações que possam levar ao deslocamento e reduzir a sua incidência pelo estabelecimento de grupos de trabalho para prevenir e antecipar riscos de deslocamentos. Eles devem ainda orientar as vítimas potenciais do deslocamento a requererem proteção militar em zonas de risco. Durante a fase de assistência humanitária de emergência, as instituições nacionais e locais têm a obrigação de oferecer às PID alimento, abrigo e serviços médicos durante os três primeiros meses de seu deslocamento(idem).

Na fase de estabilização sócio-econômica, o Estado deve garantir que os PIDs se tornem responsáveis por seu próprio sustento. As instituições nacionais responsáveis por essa fase são o Instituto Colombiano para o Desenvolvimento Rural(INCODER), o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Acción Social, entre outros. O ACNUR na Colômbia também busca auxiliar na fase de estabilização sócio-econômica. O escritório da agência no país foi aberto em junho de 1998. Suas atividades na Colômbia relativamente aos deslocados internos se concentram em: dar consultoria às instituições do governo e às ONG's; prover assistência técnica para assistir os deslocados internos nas diferentes fases; desenvolver atividades para promover a cooperação internacional, coordenar

⁷⁴ Em muitos municípios que tem alto grau de recepção de deslocados, existe uma alta penetração de grupos armados ilegais entre as autoridades locais e muita interferência no processo eleitoral. Alguns prefeitos têm medo que os incentivos gerados pela implementação das políticas de deslocamento atraiam novos deslocados para os seus municípios. Muitos municípios que recebem grande número de deslocados estão ainda nas proximidades de área de intenso conflito e os grupos armados estabelecem relações próximas com os grupos políticos legais. Isso dificulta a implementação das políticas para deslocados e contamina o processo eleitoral tradicional. Além disso, os deslocados vítimas do conflito são muitas vezes deslocados pelos mesmos grupos armados que exercem hegemonia naquela região, e por isso obstruem a aplicação dos programas e políticas voltados para os deslocados(Ibañez e Velásquez, 2008, p.35-40)

programas e projetos para assistir à população deslocada (Ibañez e Velásquez, 2008, p. 6).

3.5.3.3.

A política do governo Uribe para as PIDs

Assim que assumiu o governo logo depois que chegou ao poder, o Presidente Álvaro Uribe Vélez anunciou a realização do Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2006, no qual considerou o deslocamento interno ‘a principal emergência humanitária da Colômbia’. Esse novo compromisso de prioridade em relação aos deslocamentos internos foi convertido na lei 812 de 2003, instrumento por meio do qual o governo aprovou o Plano Nacional de Desenvolvimento.

Em 2004, centenas de deslocados se organizaram para demandar recursos de auxílio ante a Corte Constitucional, alegando que seus direitos estavam sendo violados pela inação e pela deficiência do Estado. Por essa razão, a corte passou a uma revisão integral da política do governo Uribe. A sentença declarou que o estado presente da assistência aos deslocados internos era inconstitucional e prescreveu que essas populações fossem consideradas ‘alvos de proteção especial por parte do Estado’ Essa decisão obrigou o governo a tomar várias iniciativas, entre as quais a apresentação do Plano Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada. Contudo, a Corte nem sempre se mostrou satisfeita com o ritmo e o alcance das reformas empreendidas, e, ao longo dos meses seguintes, emitiu várias ordens complementares dirigidas às diferentes entidades às quais solicitou a intensificação de seus esforços (Springer, 2006, p. 16-17).

A Corte Constitucional da Colômbia, por meio da declaração T-025, definiu a condição de deslocamento como estando associada à vítima de violência direta e indireta. Ela obrigou o governo a promulgar a legislação necessária para restabelecer as condições de vida originais dos PIDs e a alocar os recursos necessários para esse fim. O Estado, a partir de então, tem a obrigação de assegurar às PIDs: i) um padrão de vida mínimo, com vestimentas e com condições sanitárias e médicas apropriadas; ii) cobertura das despesas de saúde em casos de urgência, o que significa casos onde a vida e a integridade física da pessoa está ameaçada; iii) proteção contra discriminação; iv) cobertura da

educação básica para indivíduos menores de 15 anos; v) identificação das características específicas das famílias de deslocados no momento de se desenvolver políticas voltadas para o programa de estabilização sócio-econômica(Ibañez e Velásquez, 2008, p. 8).

Uma das dificuldades do Plano de Atenção Integral à População Deslocada é relativa à proteção dos bens e das necessidades das PIDs. As propriedades abandonadas acabaram sendo incorporadas por outras propriedades adjacentes de maior extensão ou foram distribuídas pelos agentes do deslocamento à pessoas que façam parte de sua base de apoio. É por esta razão que as campanhas de deslocamento também são denominadas de ‘contra-reforma’ agrárias(Springer, 2006, p.33). A situação se agravou ainda mais com a decisão do governo Uribe, em 2003, de dissolver o INCORA, fundado em 1962, e substituí-lo pelo Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), dotado de um orçamento muito inferior e de metade do número de funcionários da antiga instituição. Embora Uribe pretendesse fazer dessa substituição um exemplo de reforma na administração pública, a modificação sugeriu aos críticos que a reforma agrária não era uma das prioridades do governo (ibid., p.37).

Na fase de prevenção, é responsabilidade do governo não somente focar na prevenção do deslocamento, mas também garantir a proteção das propriedades dos que venham a ser deslocados⁷⁵. As autoridades locais devem registrar as propriedades abandonadas e formular leis e mecanismos para prevenir que atores externos tomem vantagem da situação(ibid., p.10).

Durante a fase de assistência humanitária de emergência, a Acción Social implementou novas estratégias para melhorar a segurança financeira dos programas atuando coordenadamente com o Comitê Internacional da Cruz

⁷⁵ Não existia uma entidade centralizada que registrasse as propriedades abandonadas pelos deslocados até 2005, quando o governo criou o Registro Único de Propriedades, se submetendo à sentença T-025 de 2004 e fazendo cumprir o decreto 2007 emitido em 2001. O decreto 2007 de 2001 tinha por objetivo viabilizar a implementação de algumas das normas contidas na lei 387 de 1997. Ele introduz a proteção pública para o patrimônio das pessoas deslocadas e um procedimento para a consignação de terras em caso de reassentamento. O mecanismo se fundamenta numa declaração de estado de risco eminente de deslocamento forçado em uma área ou região particular, o que permitiria ao Instituto Colombiano de Reforma Agrária(INCORA-substituído posteriormente pelo Instituto Colombiano do Desenvolvimento Rural- INCODER) tomar posse das propriedades daquelas pessoas que abandonaram a área. De acordo com o decreto, a venda de tais propriedades somente seria permitida com a autorização expressa da Junta Local de Assistência Integral aos Deslocados Internos e do INCORA. As famílias de deslocados poderiam solicitar o intercâmbio de suas propriedades e de suas casas abandonadas por uma propriedade similar em outra região do país, sendo que essas pessoas teriam prioridade junto ao INCORA relativamente à outras famílias(Springer, 2006, p.32-35).

Vermelha e a CHF Internacional. Recentemente, o governo tem inserido populações deslocadas em programas que não são especificamente para deslocados, mas que tem por foco o combate à pobreza de uma forma mais ampla. São os programas Famílias em Ação e Rede para Superação da Pobreza Extrema (Ibañez e Velásquez, 2008, p.7).

3.5.3.3.1.

A política de retorno

Apesar do investimento na assistência humanitária, o governo continua promovendo o retorno como a única solução definitiva para a crise do deslocamento. As populações deslocadas, as ONGs e os funcionários das muitas agências internacionais criticam de forma categórica a política de retorno do governo. Eles assinalam, de forma específica, que a falta de segurança constitui um obstáculo que não pode ser ignorado. O retorno da população deslocada deve estar inserido dentro do marco do direito internacional humanitário (segurança, condições dignas e decisão voluntária) e contemplar as dinâmicas que provocaram o deslocamento inicial. Segundo as diversas organizações o governo insiste em tais políticas sem que as condições apropriadas estejam presentes (Springer, 2006, p.38).

O retorno da população deslocada é, em muitos lugares e sobre muitas circunstâncias, a política mais apropriada para se iniciar uma era de pós-conflito. Contudo, o retorno por si só não garante um processo rápido de recuperação. Sem que a família que esteja retornando seja apoiada pelo Estado, a política tende a ser pouco efetiva (Ibañez, 2008, p.215).

O retorno da população deslocada não deve ser considerado uma alternativa enquanto persistirem as condições de violência e conflito que causaram o deslocamento. Além disso, a população deslocada deve tomar a sua decisão de retorno com toda a informação necessária para minimizar a incerteza acerca das condições econômicas e de segurança que enfrentará ao regressar. Retornar num contexto de alta incerteza ou porque não havia outra alternativa diante de uma situação precária de recepção não pode ser considerada uma decisão informada, voluntária e livre. Em terceiro lugar, o retorno deve transcender o simples traslado em direção ao município de origem e ser complementado com

programas como a restituição de terras, para que a população deslocada retome as atividades produtivas(Ibañez, 2008, p.216).

Como argumenta Natalia Springer, apesar de todas essas críticas, há várias razões para o governo insistir em dar prioridade à política de retorno. Primeiramente, é menos custoso retornar as famílias deslocadas do que reassentá-las. Em segundo lugar, os prefeitos dos municípios que recebem essas populações deslocadas têm se mostrado cada vez mais reticentes em aceitá-las, porque essas comunidades os associam com os atores armados e com a insegurança pública (por temor de atrair afluxos massivos de deslocamentos, os governos regionais e locais tratam de evitar a situação minimizando os serviços de apoio para os deslocados internos). Por último, existe uma razão estratégica, uma vez que os retornados são utilizados como símbolo da presença estatal. Como salienta Springer, nenhuma dessas razões contempla as necessidades das populações deslocadas. Uma pesquisa realizada pela Organização católica RUT indica que 65% dos deslocados internos preferem permanecer na comunidade de destino de seu deslocamento, alegando precariedade da situação de segurança na comunidade de origem, falta de garantias em relação à segurança durante o processo de retorno e falta de acesso a terra e a trabalho (Springer, 2006, p.39).

3.6.

Conclusão

Os deslocamentos internos de população vêm crescendo muito na Colômbia. Entre 1986 e 1995, o deslocamento interno de população manteve uma média relativamente estável de 72.800 pessoas por ano, contudo, nos 10 anos seguintes, sofreu uma escalada dramática. Em 2002, ano da eleição do governo Uribe, houve um pico no número de deslocados num mesmo ano, com 412.533 pessoas(ibid., p.20). Esse índice se reduziu no ano seguinte, mas vem, contudo, se re-acelerando⁷⁶, e em 2008 atingiu seu segundo índice histórico, com 380.683

⁷⁶ Os números para 2002 são considerados atípicos, uma vez que teria sido viabilizado pela convergência ocasional de diversos fatores: o fracasso de um processo de paz altamente desgastante e conflituoso tanto para as partes quanto para a sociedade colombiana, a polarização política fruto desse fracasso, e o papel catalisador exercido por uma eleição presidencial que tomou lugar nesse contexto. Em 2003, esse número sofreu uma forte baixa(207.607 pessoas), devido, segundo o Codhes, não só à ausência dessas variáveis, mas à retração de grupos armados como as FARC e com início das negociações com os paramilitares, considerados os principais

pessoas (que perfazem, desde 1985, o impressionante total de 4.628.882 pessoas) (Codhes, 2009; IDMC, 2009).

Diante disso, e dentro do contexto da crescente visibilidade do fenômeno dos deslocamentos internos de população na agenda internacional, o governo colombiano, e particularmente o governo Uribe, investiu como nenhum outro país na normatização do atendimento dessa população. O Estado tem se preocupado em melhorar a provisão de ajuda humanitária de emergência, em expandir a cobertura de saúde e em prover assistência educacional⁷⁷. O governo colombiano tem mesmo sido reconhecido internacionalmente pelo seu papel pioneiro no atendimento dessas populações e pela compreensividade e extensividade do corpo de leis e medidas judiciais existentes.

Diante desse processo de normatização *sui generis*, os analistas tentam explicar a incapacidade dessas medidas de atender as necessidades das populações deslocadas principalmente em termos de deficiências de implementação.

O que tem se tornado cada vez mais claro é que todas as partes, incluindo as forças armadas da Colômbia, têm responsabilidade sobre as violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário, com uma incidência alarmante de homicídios múltiplos, de tomada de reféns, de ataques indiscriminados à população civil, de massacres, de atos de terrorismo, de deslocamentos forçados, de uso de minas terrestres, de recrutamento de menores, de escravidão e de atos de violência sexual (Springer, 2006, p.11).

Para podermos nos posicionar criticamente em relação à essa realidade, temos que recorrer ao conceito de campo para buscar reconhecer, a partir do entendimento de suas dimensões conflitiva e simbólica, como o processo de sujeição ao qual esses deslocados estão submetidos começa com a própria construção social dos sentidos que orientam não só o reconhecimento de sua

responsáveis diretos pelo deslocamentos. Em 2006 também houve uma desaceleração no número de populações deslocadas por ano (de 310.237 para 221.638), que possivelmente se justifica pela implementação da Lei de Justiça e Paz e pela desmobilização em massa dos paramilitares (assim como a reacceleração súbita e continuada desses números pode ser interpretada como a ineficácia dessa tentativa para conter o fenômeno do paramilitarismo no médio e longo prazo) (Codhes, 2009)

⁷⁷ Na tentativa de reinserir essas pessoas no mercado de trabalho, o governo tem buscado desenvolver programas de geração de renda e oferta de microcrédito. Tais têm tido não apenas efeitos limitados, mas têm tido incidência praticamente nula sobre outros indicadores sociais que não o de renda.

própria condição, mas o papel que é reservado ao Estado diante desse reconhecimento.

Essas políticas para o atendimento das populações deslocadas, para além de suas dificuldades de implementação, têm duas características muito importantes: 1-No tocante a como essas políticas caracterizam a condição de privação a partir da qual o deslocado é reconhecido como um objeto de política pública, existe uma clara orientação a reduzir suas circunstâncias a um conjunto de indicadores sócio-econômicos, o que automaticamente caracteriza a resposta a ser oferecida pelo governo como uma política de assistência, e não de proteção. O que decorre da seletividade desses instrumentos de análise é o obscurecimento da violência e da expropriação que estão na origem da experiência do deslocamento. Como coloca Natalia Springer, a política do governo continua se fundamentando num enfoque que considera o deslocamento interno como ‘um problema misterioso e inexplicável’, que deve ser tratado ‘durante certo período de tempo de forma dispersa e paternalista’ (Springer, 2006, p. 16).

“Antes do deslocamento, a maioria das famílias rurais dos deslocados internos pertenciam a uma classe social de pequenos proprietários de terra de uma extensão máxima de 20 hectares e um pequeno sítio ou casa. A expulsão desta propriedade foi, na grande maioria dos casos, uma experiência violenta e traumática, além de ser uma iniciativa usualmente executada com interesses políticos e econômicos. Os deslocados internos estão sendo tratados como ‘excedentes de população’ das zonas rurais onde sua presença é considerada um obstáculo para a execução de projetos ambiciosos de desenvolvimento” (Springer, 2006, p.34)

A partir do ano de 2008, essa tendência de transformar o problema do deslocamento num problema econômico entrou numa nova fase. O governo Uribe passou a prover subsídios condicionados a programas desenvolvidos para as populações de baixa renda em geral, como o Famílias em Ação e a Rede para a Superação da Pobreza Extrema, e não voltados para a condição dos deslocados em particular. Alguns círculos na política colombiana passaram a considerar que as políticas voltadas para os deslocados criaram uma categoria de privilegiados, oferecendo a determinados indivíduos de baixa renda oportunidades que eram negadas a outros. Ao fazer isso, o Governo Uribe cerceou de forma latente as possibilidades de lidar com o problema dos deslocamentos, ao enquadrá-lo numa

interpretação absolutamente estreita não só da condição de deslocamento, mas da responsabilidade do governo e da sociedade em relação ao fenômeno⁷⁸.

“A experiência da violência cria um trauma profundo, que é complexificado pela indiferença geral, ou pela hostilidade, do resto da sociedade. Um fato que tem sido assinalado por muitos observadores é o aparente paradoxo que constitui a invisibilidade quase total de centenas de milhares de deslocados internos na Colômbia. Em um país que inventou um discurso para neutralizar e negar a proximidade da guerra, os deslocados são a expressão mais evidente da violência excessiva que reina nas zonas rurais, e em vista da qual sua existência é negada de forma coletiva, sua experiência passa despercebida, e são tratadas como ‘pessoas que vivem em outro mundo’. Essa atitude patológica adotada por muitos cidadãos obriga os deslocados internos a ocultar a sua condição de vítimas do deslocamento forçado para evitar serem vitimizadas de novo, dessa vez pela estigmatização e discriminação social” (Springer, 2006, p.18)

2- A segunda característica diz respeito a como essas redes de governança da segurança humana estão organizadas no contexto do conflito colombiano. O que marca a especificidade dessa articulação é o controle de todas as fases e projetos envolvendo os deslocados por organizações estatais. Esta é uma configuração não usual. Como afirma Duffield(2001, p.45), o que marcou a institucionalização de redes de governança da segurança humana foram a privatização e a subcontratação de responsabilidades de segurança e desenvolvimento anteriormente atribuídas ao Estado.

Isso não significa que várias organizações locais e internacionais da sociedade civil não estejam participando ativamente desse processo. Mas que marca essa engenharia de poder é que o Estado se coloca no centro da articulação dessas redes. São vinte e três instituições estatais, do Ministério da Defesa à Comissão Nacional de Televisão, que regulam todas as dimensões das políticas voltadas para o atendimento dessas populações(Ibañez e Velásquez, 2008)⁷⁹. O governo tem, com isso, institucionalizado uma resposta para cada circunstância em que o recrudescimento do conflito lhe impõe a existência dos deslocados internos.

⁷⁸ O título do livro de Ibañez(2008) é particularmente elucidativo da forma como a questão do deslocamento é enfrentada na sociedade colombiana: ‘Deslocamento Forçado- um caminho sem volta para a pobreza?’. Inclusive a proposta do livro é de defender a necessidade de que as políticas de assistência sejam desenvolvidas tendo como alvos especificamente os deslocados internos, e se mostrando contra as novas iniciativas do governo de dissolver a categoria.

⁷⁹ Uma tabela que descreve extensivamente cada uma das prerrogativas dessas instituições pode ser encontrada em Ibañez e Velásquez, 2008, p.49-54

A precocidade e a intensidade da presença estatal dão ao quadro colombiano uma caracterização peculiar. A despolitização decorrente do controle sobre políticas de atendimento aos deslocados, que passam a estar fundamentalmente voltadas para o trabalho de assistência humanitária, têm como resultado a dissociação do Estado em relação à violência por trás do fenômeno dos deslocamentos. Tal resultado não é ocasional nem uma orientação política deliberada de políticos específicos, mas fruto de um processo que envolve toda a sociedade colombiana.