

A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS

.....
EDUARDO CANÇADO OLIVEIRA

Diplomata de Carreira; Mestrando em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

1. O PROBLEMA INTERNACIONAL DO DESLOCAMENTO INTERNO

Durante o ano de 2003, na Colômbia, o número de pessoas deslocadas dentro de seu próprio país atingiu a cifra de 2,9 milhões.¹ Espalhados por todo o território, amontoados em favelas nos subúrbios de grandes cidades ou dispersos na floresta em pequenos grupos, os deslocados internos colombianos são a face menos conhecida do longo conflito que assola o país. Encurralada em meio à violência política que envolve forças do governo, guerrilha, milícias paramilitares e agentes do narcotráfico, grande parte da população civil colombiana, especialmente nas zonas rurais, vê-se obrigada a fugir de suas terras, vilas e cidades. Sem um sistema de assistência ou proteção consolidado e forçados a viver em situação de completo abandono, os deslocados reassentam-se em condições de total precariedade.

Na África central, 2003 trouxe uma onda de deslocamento em massa comparável apenas àquela de 1994, ocorrida durante o genocídio em Ruanda. A retirada de forças de ocupação estrangeiras, o acirramento da guerra civil e a remoção emergencial de tropas internacionais da ONU da República Democrática do Congo provocaram o aparecimento de 700 mil deslocados internos apenas na região de Bunia, no Congo Oriental. Do outro lado da fronteira, em Uganda, outras 800 mil pessoas fugiram de suas casas em busca de locais mais seguros para viver.

Desprovidos de seus lares e muitos de seus bens, obrigados a viver na miséria quase absoluta, separados de familiares e amigos e em geral discriminados e perseguidos por sua condição, os deslocados colombianos e africanos, em sua maioria mulheres e

crianças, são exemplos representativos do acirramento da crise de deslocamentos internos forçados que assola o mundo desde o início da década de 90. Do Sudão ao Peru, da Geórgia ao Haiti, da Turquia ao Sri Lanka. Os deslocados internos são hoje 25 milhões e estão presentes em mais de 50 países, em todos os continentes da Terra.²

O deslocamento ou deslocação interna³ é apenas uma das várias formas de desenraizamento no mundo contemporâneo. Entretanto, é certamente aquela que traz alguns dos maiores desafios para a comunidade internacional. Sua principal característica é que as vítimas, mesmo fugindo de suas regiões de residência habitual, não cruzam uma fronteira internacional. Trata-se, essencialmente, de um problema causado ou exacerbado por violações de direitos humanos. Como tal reflete descompassos sociais graves e, em grande parte dos casos, não encontra solução durável apenas por meio de políticas estatais internas, já que muitos Estados são omissos ou não estão preparados para lidar com o problema.

O deslocamento interno é um tema da agenda internacional ainda pouco conhecido no Brasil. Mesmo elevado ao topo das discussões humanitárias das Nações Unidas, tendo sido inclusive tema de debates e resoluções do Conselho de Segurança, muito pouco se fala, no país, sobre questões relativas a pessoas deslocadas internas.

O deslocamento humano não é um fenômeno novo. Ao longo de toda a história, pessoas migraram em busca de paz, segurança ou melhores condições de vida. Migrações são eventos comuns a todas as regiões do mundo e são tão antigas quanto as primeiras formas de organização social. Entretanto, no decorrer do século XX, sua ocorrência adquiriu nova dimensão e novo significado. Num mundo caracterizado pela divisão política em Estado-nações cujas fronteiras são cada vez menos permeáveis aos seres humanos e por conflitos e

tensões generalizadas, em geral de natureza interna, a deslocação de pessoas aumentou e passou a ser vista como problema.

Durante o século XX o crescimento da desigualdade entre países incrementou o fluxo de imigrantes laborais que buscavam, em outras terras, melhores oportunidades de emprego e de vida. Neste contexto, muitos governos, principalmente de áreas industrializadas e desenvolvidas, iniciaram políticas de restrição à entrada de estrangeiros em seus territórios, fossem eles imigrantes laborais, refugiados ou solicitantes de asilo. Durante os anos 90, o fechamento das fronteiras dos países desenvolvidos e a emergência de políticas discriminatórias em relação aos imigrantes, muitas vezes acompanhadas de xenofobia e discriminação, levaram ao acirramento do problema na Europa, na América do Norte e em países como Austrália, Nova Zelândia e Japão.

Paralelamente, a crise dos deslocamentos forçados e em massa causados por violações dos direitos humanos e conflitos atingia uma nova etapa. O pós-1945 testemunhara a construção de um sistema legal-institucional bastante complexo para tratar da questão dos refugiados. Se a Liga das Nações já havia despertado para o problema⁴, foi apenas o incomensurável custo humano da Segunda Guerra e a criação das Nações Unidas que permitiram o aparecimento de mecanismos de proteção dos refugiados. A aprovação, em 1951, da *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR, foram inovações importantíssimas, que funcionaram como uma estrutura bastante eficaz de assistência, proteção e reintegração de pessoas refugiadas. O fim da Guerra Fria traria, entretanto, novos desafios para o tratamento da questão.

O fechamento das fronteiras ao trânsito de pessoas agravou o problema dos fluxos migratórios forçados e contribuiu decisivamente para a internalização do problema. Muitas vezes, deslocados internos não se tornam refugiados e, portanto, não recebem proteção jurídica específica, pois países fronteiriços àquele de origem dos deslocados não permitem o trespasses de suas fronteiras. Deslocados internos, repatriados, apátridas e solicitantes de asilo tornaram-se, então, vítimas do desenraizamento em massa característico dos últimos anos do século XX.

O problema dos deslocados internos apareceu na agenda internacional neste contexto e tornou-se, no curso de uma década, um dos temas mais polêmicos no que se refere à proteção internacional de pessoas em situação de perigo.

Há várias evidências, entretanto, de que a deslocação interna tenha origens muito mais remotas.

O que explica em parte o atraso de sua ascensão ao topo dos grandes problemas humanitários do temário multilateral é a inexistência, durante a Guerra Fria, de um ambiente político internacional propício para debates sobre temas que poderiam ter implicações para a soberania e que poderiam ser usados como justificativas para ingerência externa ou intervencionismo. A polarização ideológica limitava o alcance universal das normas e valores da proteção internacional da pessoa humana.

Porém, durante a década de 90, o arrefecimento das tensões bipolares, a proliferação de conflitos internos, nos quais a população civil passa a ser alvo de guerra e instrumento de objetivos militares, e devido a isso, a emergência de uma percepção de segurança internacional mais atrelada à proteção do ser humano, alçou o debate sobre deslocamentos humanos forçados a um novo patamar. Paralelamente, o ciclo de conferências mundiais da ONU proporcionou o ambiente ideal para formação de uma nova agenda para as relações internacionais. Assim, a crise humanitária na Etiópia e a questão curda após a Guerra do Golfo, ambas ocorridas neste contexto, são consideradas os marcos do despertar internacional para o problema dos deslocados internos.

Inicialmente denunciado por algumas organizações não-governamentais⁵ e posteriormente debatido e estudado por organizações do sistema ONU, o fenômeno do deslocamento de pessoas em seus próprios países rapidamente atingiu notoriedade e passou a ser objeto de discussões internacionais. Os avanços no Direito Internacional dos Direitos Humanos e nas negociações políticas sobre o mesmo tema, particularmente durante a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, e a nova configuração internacional que se seguiu à queda do muro de Berlim e à Guerra do Golfo foram elementos essenciais que possibilitaram a consolidação do tema dos deslocados internos na pauta internacional.

Todavia, se a resposta de algumas ONGs e organizações internacionais, em especial as Nações Unidas, foi bastante satisfatória no sentido de defender e ampliar a proteção dos deslocados, os Estados, em sua imensa maioria, reagiram de forma tímida ou mesmo negativa. A inédita ênfase no deslocamento interno trouxe de volta velhos fantasmas da cooperação multilateral. Ela reavivou discussões sobre soberania e intervencionismo e trouxe para os debates internacionais dilemas que já pareciam ter sido definitivamente superados.

A situação em que se encontram os deslocados internos é peculiar pois sua dimensão internacional não é imediatamente perceptível. Ela é distinta daquela de um refugiado justamente porque, mesmo tendo

abandonado suas residências, os deslocados permanecem no território do Estado de origem. Aparentemente uma situação mais benéfica, a condição de um deslocado interno pode ser mais delicada do que aquela de uma pessoa que tenha buscado refúgio. Quando não são perseguidos pelo seu próprio governo os deslocados internos são, muitas vezes, totalmente abandonados por ele.

Longe de ser problema temporário e de conseqüências restritas, o deslocamento interno tem impactos de longa duração para as regiões onde ocorre. É um fenômeno nefasto que cria desequilíbrio social, econômico e, muitas vezes, político e afeta não só aqueles obrigados a fugir, mas também as pessoas que permaneceram em comunidades esvaziadas ou que vivem nas regiões para as quais os deslocados se dirigem. Seus efeitos são devastadores para famílias, culturas, países e até para regiões inteiras. Suas conseqüências externas, ainda que menos evidentes do que aquelas causadas pelo fluxo de refugiados, são igualmente maléficas para a estabilidade e para o desenvolvimento.⁶

O CONCEITO DE DESLOCADOS INTERNOS

Embora o termo ‘deslocados internos’ seja amplamente utilizado por formuladores de políticas, estudiosos, representantes diplomáticos e agências e organizações internacionais e não-governamentais, subsistem ainda muitas imprecisões a respeito de seu significado. Uma das questões mais debatidas nas negociações a respeito da proteção dos deslocados internos é a viabilidade de uma definição que englobe todas as situações de deslocação interna e forneça critérios objetivos para a identificação de pessoas nessa situação. A miríade de causas e padrões de deslocação dificulta a formulação de definição capaz de diferenciar entre as várias formas de movimentos humanos dentro de países. Entretanto, sem um conceito preciso, a própria proteção jurídica dos deslocados fica prejudicada, e os dados estatísticos e estudos analíticos a seu respeito têm sua validade limitada.

Hoje, a definição mais usada de deslocado interno é aquela proposta pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Deslocados Internos no instrumento chamado *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*⁷, de 1998. Segundo este instrumento, deslocados internos seriam:

pessoas ou grupos de pessoas compelidas a fugir de seus domicílios ou dos locais em que residiam habitualmente, particularmente em conseqüência de, ou com vistas a evitar, os

efeitos de conflitos armados, tensões internas, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira nacional reconhecida internacionalmente.

Da maneira como se encontra formulada esta definição de deslocados internos focaliza as causas da deslocação para separar pessoas que estariam em situação de deslocação interna de pessoas que estariam em outros tipos de deslocação dentro de seus próprios países.

As duas características determinantes da deslocação interna são o elemento involuntário do movimento de pessoas e a permanência destas dentro das fronteiras de seu país de origem. As pessoas que se deslocam voluntariamente de um lugar para outro por razões econômicas, sociais ou culturais não integram esta definição de deslocados internos. Para estar em situação de deslocação interna uma pessoa ou grupo de pessoas deve ser compelido a fugir de seu local de residência em razão de conflito armado, de algum tipo de tensão interna, de violações de direitos humanos ou por força de alguma catástrofe provocada pelo homem ou por causas naturais.⁸ Além disso, esta pessoa ou grupo de pessoas não pode ter cruzado uma fronteira nacional internacionalmente reconhecida.

É interessante notar que não se incluíram entre as causas de deslocação interna fatores migratórios econômicos ou laborais. Desse modo, se adotarmos a definição proposta nos *Princípios Orientadores*, deslocados internos não se confundem com migrantes regionais ou retirantes que saem de suas terras de origem em busca de emprego e melhores condições salariais. A explicação para esta omissão é que na maioria dos casos de migração econômica o elemento coercitivo não está claro o suficiente para justificar uma resposta igual àquela destinada à deslocação interna.⁹

Um aspecto importante a ser levado em conta é que a definição de deslocados internos é uma definição funcional. Ou seja, ela busca descrever uma situação de fato e não tem a intenção de estabelecer um estatuto jurídico especial para os deslocados internos. Diferentemente do que ocorre com o conceito de refugiado que estabelece requisitos para o recebimento dos direitos reconhecidos a pessoas em situação de refúgio, esta definição de deslocados internos não é estruturada em *numerus clausus*. Ao contrário do que ocorre com os refugiados, os deslocados internos não abandonaram seu país de origem e de cidadania, por isso mantêm os mesmos direitos de que gozam todas as outras pessoas no seu país. Os deslocados são parte da população civil e só se diferenciam dos outros cidadãos por estarem em uma situação de maior vulnerabilidade e possuírem necessidades especiais.

Assim, tal como se encontra hoje estruturada, a aquisição de direitos pelos deslocados internos não depende de um conceito específico. A definição existente reflete uma situação fática e não tem a pretensão de conceder um *status* legal diferenciado para pessoas deslocadas internas.¹⁰ A proteção jurídica, nacional ou internacional, não dependerá, portanto, do reconhecimento de uma condição individualizada ou especial. Esta natureza flexível da definição de deslocados internos é de grande relevância para o estudo de sua proteção jurídica já que estes devem desfrutar de seus direitos independentemente de seu *status* jurídico.

Esta flexibilidade também está em sintonia com os mais recentes avanços na qualificação jurídica de indivíduos deslocados, que vem passando de um critério subjetivo, baseado nas razões que o levam ao deslocamento, para um critério objetivo que se concentra antes nas necessidades de proteção da pessoa humana. Segundo Cançado Trindade “as qualificações individuais de ‘perseguição’ mostraram-se anacrônicas e impraticáveis ante o fenômeno dos movimentos em massa de pessoas, situados em um contexto mais amplo de direitos humanos.”¹¹ O mesmo autor diz ainda que “a prevalência do critério objetivo [...] traz como consequência [...] a extensão da proteção que se concede aos refugiados a pessoas com necessidades iguais – ou maiores – de proteção, como os deslocados internos.”¹²

Mesmo sendo fruto de longo processo de discussões e estudos realizados no âmbito das Nações Unidas e mesmo sendo a versão mais aprimorada de outras usadas anteriormente, esta definição não é ainda aceita de forma unânime por atores internacionais que lidam com o tema da deslocação interna. As principais críticas a ela versam sobre sua amplitude. Como se encontra formulada, baseada em algumas causas do deslocamento, a definição seria excessivamente abrangente e acabaria dando margem à inclusão de muitos grupos que não deveriam ser considerados deslocados internos. Além disso, ela não diferencia o deslocamento causado por conflitos ou situações de violência daquele causado por desastres naturais. E, dessa maneira, segundo alguns críticos, seria imprecisa e inapropriada.

Além da definição analisada, outras mais restritas são utilizadas por organismos internacionais específicos. OACNUR, por exemplo, usa uma definição de trabalho bem mais limitada do que aquela proposta nos *Princípios Orientadores*. Como seu mandato é voltado fundamentalmente para a proteção dos refugiados, esta agência usa uma definição de deslocados internos adstrita a pessoas deslocadas que se encontram em situações semelhantes ao refúgio. É

uma definição baseada no critério da “refugee-like situation”. O Conselho Permanente sobre Deslocados Internos nas Américas (CPDIA) usa definição semelhante. Para este órgão, deslocados internos são apenas aquelas pessoas que, caso cruzem uma fronteira nacional internacionalmente reconhecida, adquirem *status* de refugiados. Já o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), mesmo reconhecendo a validade da definição proposta nos *Princípios Orientadores*, utiliza em seu trabalho de campo a definição que restringe as causas de deslocação interna a situações de conflito armado, seja ele internacional ou interno.

A AÇÃO INTERNACIONAL EM PROL DOS DESLOCADOS INTERNOS

Desde a década de 80 várias iniciativas internacionais foram implementadas com o objetivo de melhorar a proteção jurídica e a assistência humanitária dedicadas aos deslocados internos. A notoriedade alcançada pelo tema fez com que surgisse um debate sobre a necessidade de uma resposta internacional a respeito da deslocação.

As primeiras manifestações multilaterais a respeito da questão dos deslocados internos deram-se no contexto de duas conferências ocorridas no fim dos anos 80. A primeira, a “Conferência Internacional sobre o Problema dos Refugiados, Repatriados e Pessoas Deslocadas no Sul da África”, teve lugar em Oslo, Noruega, em 1988. Organizada pela ONU, a Conferência foi pioneira na divulgação da deslocação interna como fenômeno generalizado no pós-Guerra Fria. Já a “Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos”, a CIREFCA, realizada na Guatemala em 1989, trouxe à tona os dilemas a respeito da resposta internacional às necessidades dos deslocados internos localizados em El Salvador e na Guatemala.¹³

No entanto, o tema só chegou verdadeiramente ao centro das discussões internacionais no início dos anos 90, no contexto do debate a respeito das questões humanitárias e dos conflitos armados do período. O deslocamento interno de milhões de pessoas apareceu neste momento como tema de relevância para a construção e manutenção da paz mundial.

No âmbito das Nações Unidas, as primeiras menções à proteção dos deslocados internos referiam-se ao trabalho do ACNUR, agência que algumas vezes estendeu seu mandato para incluir nele pessoas deslocadas dentro de seus próprios países. Este foi o caso, por exemplo, na ex-Iugoslávia. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) também manifestaram preocupação em relação à questão

dos deslocados. No entanto, nesta época não havia qualquer instância, agência, comissão ou ponto focal que cuidasse especificamente das necessidades desse grupo vulnerável, fato esse que passou a ser objeto de constante debate no âmbito da ONU.

A Comissão de Direitos Humanos (CDH) foi o primeiro órgão político multilateral a dedicar espaço exclusivo para discussões a respeito da crise internacional de deslocamento interno. Em 1992 foi aprovada a Resolução 1992/73 por meio da qual a Comissão recomendava ao Secretário-Geral da ONU a nomeação de um Representante Especial que se dedicasse ao tema. No mesmo ano o diplomata sudanês Dr. Francis Deng foi nomeado para o cargo de Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos. Sua tarefa é estudar o problema do deslocamento interno e elaborar um sistema eficaz de proteção e assistência aos deslocados internos sob a ótica dos direitos humanos e da proteção internacional da pessoa humana.¹⁴

Desde o início de seu trabalho o Representante já visitou 21 países¹⁵ gravemente afetados pelo deslocamento interno e submeteu sucessivos relatórios e estudos à CDH e também à Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU). Ele ainda se dedicou ao estudo, junto com um grupo de especialistas e juristas internacionais reconhecidos, das normas jurídicas existentes aplicáveis aos deslocados e da estrutura institucional que atua ou poderia atuar em favor deste grupo de pessoas. Os avanços obtidos pelo Representante têm sido marcados por uma perspectiva de integração entre a construção de uma normativa apropriada às necessidades dos deslocados e a formulação de arranjos institucionais que promovam a implementação destas diretrizes.

Uma das mais preocupantes e contundentes constatações feitas pelo Representante do Secretário-Geral foi a falta de um instrumento jurídico internacional que abordasse as necessidades específicas dos deslocados internos e a incapacidade dos organismos das Nações Unidas em responder satisfatoriamente às situações emergenciais de assistência a este grupo. O Representante Especial decidiu, assim, atuar de maneira a fortalecer a proteção dos deslocados em seus pilares legal ou normativo e institucional.¹⁶ Para tanto realizou um estudo exaustivo das disposições legais internacionais aplicáveis aos deslocados internos e fez propostas para a solução do problema da responsabilidade institucional em relação aos deslocados.¹⁷

No que se refere ao arranjo institucional, três possibilidades de resposta foram aventadas: a atribuição da responsabilidade pela proteção dos deslocados a uma agência específica já existente, a criação de uma

nova agência internacional ligada à ONU, nos moldes do ACNUR, com o objetivo exclusivo de proteção aos deslocados, ou o estabelecimento de um mecanismo aprimorado de mobilização e concertação de atividades entre as diversas agências, órgãos e organizações existentes.¹⁸ O Secretário-Geral da ONU, pesando argumentos de viabilidade política, endossou a última proposta como aquela mais adequada. O chamado 'enfoque colaborativo', organizado em torno do Coordenador de Socorro e Emergência¹⁹, norteia hoje a reestruturação da resposta internacional ao problema da deslocação.

A este Coordenador incumbe identificar deficiências no sistema de resposta às situações de emergência, a mobilização de agências humanitárias e de direitos humanos para a atuação em campo em favor dos deslocados, o suporte político às operações em campo e a negociação do acesso das agências às populações vitimadas.

No tocante ao pilar normativo o Representante apresentou uma proposta de instrumento denominada *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*. Aprovados por votação unânime na Comissão de Direitos Humanos em 1998 eles têm sido, desde então, discutidos em inúmeras sessões e mencionados em várias resoluções das Nações Unidas.

Os *Princípios Orientadores* não são um tratado internacional e, por isso, não possuem caráter normativo obrigatório. Todavia, isto não tem impedido sua grande repercussão internacional. Vários países e organizações internacionais têm atuado de acordo com suas disposições e contribuído para sua divulgação entre atores internacionais preocupados com a questão do deslocamento interno. Porém, a inexistência de um instrumento jurídico internacional vinculante de proteção dos deslocados internos continua sendo apontada como grande obstáculo para sua proteção efetiva. Portanto, várias questões relativas à sua proteção jurídica no plano internacional permanecem como tópicos em discussão em foros multilaterais.

2. A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS

O conceito de proteção de vítimas de deslocamento interno é inseparável da idéia de direitos humanos. Só está efetivamente protegido pelo direito aquele grupo de pessoas que possuem seus direitos fundamentais garantidos e suas necessidades específicas satisfeitas. A proteção jurídica não pode ser dissociada da implementação dos direitos reconhecidos e da satisfação das necessidades materiais e sociais das populações deslocadas. Proteção, definida como a

ação destinada a salvaguardar a segurança legal e física dos deslocados internos, e assistência, atuação concreta que visa proporcionar os meios essenciais para a sua sobrevivência, são inseparáveis. O direito a receber assistência humanitária, ou seja, ter suas necessidades materiais atendidas, é uma forma de proteção jurídica que visa garantir direitos humanos econômicos, sociais e culturais que são complementares e indivisíveis em relação aos direitos civis e políticos.

A responsabilidade primária e principal pelos deslocados internos recai sobre o governo do Estado onde se encontram. É do Estado onde estão os deslocados o encargo de suprir suas diferentes necessidades e garantir o respeito aos direitos que, como cidadãos de seu país, eles possuem. Entretanto, devido ao fato de que freqüentemente governos nacionais toleram e não raro causam a deslocação e por isso não conseguem ou não têm interesse em atender as necessidades dos deslocados, é importante que existam normas internacionais que estabeleçam um sistema adequado de proteção.

Ainda não existe um corpo normativo vinculante específico para deslocados internos, mas, como seres humanos e como membros da população civil de um país, eles contam com direitos reconhecidos, declarados e estabelecidos em vários instrumentos de direito internacional. Entre estes estão instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. Além disso, vários dispositivos encontrados em convenções de Direito Internacional dos Refugiados podem, pela semelhança com algumas situações de refúgio, ser aplicados analogicamente aos deslocados internos.

Em pronunciamento sobre o papel da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1994, a então Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados, Sadako Ogata, reiterou que “a convergência do Direito dos Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário [é] prioridade para a proteção internacional dos deslocados internos”.²⁰ Em 1997, a aprovação dos *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*, uma consolidação de princípios voltados exclusivamente para a proteção dos deslocados, em votação na CDH e na Assembléia-Geral das Nações Unidas, deu um grande passo no sentido da convergência defendida pela Alta Comissária. Os *Princípios Orientadores* são um instrumento que organiza sistematicamente normas já existentes aplicáveis aos deslocados, retiradas das três vertentes de proteção dos direitos da pessoa humana, e inclui disposições que suprem lacunas de proteção identificadas pelo grupo de juristas internacionais indicado pelo Representante do Secretário-Geral. Os *Princípios Orientadores* não são, como “corpus”

isolado, um documento vinculante. Mas, muitas de suas disposições, por serem derivadas de outros instrumentos internacionais, estes sim obrigatórios, têm força legal indiscutível. Sua utilização é hoje bastante disseminada entre atores internacionais que lidam com o problema do deslocamento interno.

Todavia, os estudos mais detalhados ainda indicam a existência de lacunas de proteção e pontos nos quais normas mais específicas são recomendáveis. No que se refere à proteção normativa ou legal, as discussões a respeito da viabilidade de uma convenção multilateral específica para deslocados internos parecem estar progredindo pouco. É bastante consensual entre atores que lidam com deslocação interna que, no momento atual, não há espaço político para a negociação de um instrumento internacional exclusivo para os deslocados internos. Outros negam a própria necessidade de tal instrumento.

O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos representam o que de mais avançado existe para a proteção jurídica da pessoa humana. Portanto, são nos instrumentos deste ramo do direito que vamos encontrar as principais disposições legais existentes para a proteção das pessoas em situação de deslocamento interno.

A declaração, a proteção e a promoção dos direitos humanos competem tanto ao direito interno como ao direito internacional. Tanto o Estado nacional como a comunidade internacional têm atribuição para criar regimes normativos voltados para a regulamentação e garantia dos direitos humanos. Os direitos humanos não são matéria de jurisdição interna exclusiva dos Estados. Isto se deve ao fato de que o ser humano, sujeito tanto do direito interno como do direito internacional, é dotado de capacidade e personalidade jurídicas em ambos e de ambos recebe proteção. Como ressalta Cançado Trindade, “longe de operarem de modo estanque ou compartimentalizado [o direito internacional e o direito interno] mostram-se em constante interação, de modo a assegurar a proteção eficaz do ser humano”.²¹ Assim, frente à possibilidade de violações dos direitos humanos que resultem da ação estatal, o direito internacional também garante e promove, em suas dimensões regional e universal, de maneira paralela ao direito interno, a vigência e o respeito aos direitos fundamentais do ser humano.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é, então, o conjunto de princípios e normas que regulam internacionalmente a questão dos direitos humanos. No que se refere ao problema do deslocamento interno este ramo do direito internacional tem sido de

decisiva importância. Como em vários outros casos de salvaguarda jurídica dos direitos da pessoa humana os principais avanços na proteção dos deslocados internos têm acontecido no âmbito do DIDH. Quase nenhuma ordem jurídica nacional possui regulamentação específica sobre este problema e aquelas existentes são raramente completas ou eficazes.

À exceção de casos onde certas normas de direitos humanos podem ser derogadas ou restringidas, o DIDH é aplicável em qualquer situação e a qualquer pessoa, independente de sua condição. Desse modo, ele fornece um arcabouço jurídico essencial para a prevenção do deslocamento e também para a garantia da dignidade e da segurança das pessoas em situação de deslocamento.

A proteção jurídica dos deslocados internos inicia-se pela prevenção do deslocamento. Do ponto de vista do direito tal prevenção é traduzida na proteção contra o deslocamento forçado.²² Esta, por sua vez, advém da liberdade de locomoção e residência, que configura um dos mais importantes direitos da pessoa humana, reconhecido inclusive na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), em seu artigo 9º. A deslocação forçada de pessoas dentro de seu próprio país é uma das faces mais cruéis da negação da liberdade de ir, vir e permanecer e do direito de livre escolha do local de residência. O direito a permanecer em seu local habitual de residência é, assim, derivado da liberdade de locomoção e contém em si um “direito de não ser obrigado a deslocar-se”.

Este direito está reconhecido no artigo 13 (1) da DUDH e também se encontra garantido no artigo 12(1) do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (PCP). O primeiro declara que “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”. Por sua vez, o artigo 12 do PCP estabelece que “toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência”. Estas disposições não só permitem a livre locomoção das pessoas mas também garantem a livre escolha do local de residência. Elas contêm um direito de permanência e, desse modo, uma garantia contra o deslocamento e visam tornar possível a sobrevivência segura das pessoas em seus próprios países.

Outra norma internacional que protege os deslocados internos da deslocação arbitrária é o direito à moradia garantido no artigo 11(1) do *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PESC). Sobre este tópico, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Culturais e Sociais da Assembléia Geral das Nações Unidas declarou que “casos de evicção forçada são *prima facie* incompatíveis com os requisitos do Pacto e só são justificáveis em

circunstâncias as mais excepcionais e de acordo com os limites e princípios relevantes do Direito Internacional”.²³

Estas normas proíbem, portanto, a deslocação forçada de pessoas e transforma ações estatais que o fazem em ilícitos internacionais. As únicas exceções a esta regra são as situações onde a deslocação de pessoas é feita “no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas”.²⁴ Ademais, tais situações devem estar previstas e reguladas em lei.

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional, por sua vez, determina em seu artigo 7º(1d) que a “deportação ou transferência à força de uma população” é ato que constitui crime contra a humanidade. Segundo o mesmo artigo, deportação ou transferência à força de uma população são atos entendidos como a “deslocação coativa de pessoas através de expulsão ou de outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido em direito internacional”. Deste modo, o deslocamento arbitrário e forçado, quando cometido durante um ataque generalizado a uma população, é crime internacional. Portanto, casos de deslocamento interno gerados por ações estatais coativas que não encontram justificativa no direito internacional devem ser considerados crimes contra a humanidade e seus perpetradores estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Roma.

Por outro lado, a liberdade de locomoção também reconhece o direito inerente da população civil de buscar refúgio²⁵ em locais mais seguros dentro de seu próprio país. Tal direito também expressa a liberdade de ir, vir ou permanecer e representa um corolário do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Assim, os cidadãos de um país não cometem nenhum ilícito e nem abdicam de outros direitos ao deslocarem-se internamente. O Estado onde se encontram é por eles responsável e deve fornecer todas as condições para que tenham uma vida digna e segura, antes, durante e depois do deslocamento.

Não se pode esquecer que o direito de ir e vir transpõe os limites de uma fronteira internacional. É importante ressaltar que a afirmação do direito de permanecer em seu país de origem não significa limitação, restrição ou derrogação do direito de buscar refúgio em outro país ou do direito de asilar-se. A DUDH também afirma que “toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar” (artigo 13) e que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (artigo 14).

Todo deslocado interno tem direito de buscar refúgio em país vizinho ao seu e, caso cumpra os requisitos contidos na definição da *Convenção de 1951*, adquirir *status* de refugiado. Tal direito tem sido

freqüentemente violado por estados membros da citada *Convenção* que se recusam a permitir a entrada de deslocados internos em seus territórios. Este é um dos mais graves obstáculos à proteção de pessoas deslocadas e fornece explicações reveladoras sobre o aumento assustador do número de deslocados internos em contraposição ao declínio do número de refugiados nos últimos anos.

Sobre o direito de retorno às regiões de residência habitual ou de origem não há qualquer disposição internacional específica para o problema do deslocamento interno. Trata-se de um ponto onde há uma grave lacuna na proteção jurídica dos deslocados internos. Entretanto, Goldman e Kälin defendem que “as vítimas de deslocamento necessitam ter reconhecido o direito de retorno seguro e voluntário ao local de residência habitual”. Para ambos juristas “tal direito pode ser deduzido da liberdade de locomoção e do direito de livre escolha da residência”.²⁶ Para corroborar tal opinião, citam o artigo 1º (1) do Anexo 7º do Acordo de Dayton que, baseado na liberdade de locomoção, decidiu que as pessoas deslocadas têm direito ao retorno livre e voluntário para suas casas. Citam ainda a Convenção 169 da OIT que faz referência ao retorno de populações indígenas às suas terras tradicionais e a Resolução 876/1993 do Conselho de Segurança, sobre a situação na Abkhásia, que reafirmou o direito dos refugiados e pessoas deslocadas retornarem livremente às suas casas.

No tocante ao atendimento das necessidades particulares de pessoas que já se encontram em situação de deslocamento interno, algumas normas internacionais de direitos humanos são de grande relevância. Entre elas destacam-se o direito à não-discriminação, o direito à proteção contra violência, tortura e tratamento degradante e a garantia contra a detenção ilegal ou arbitrária. Estes são direitos fundamentais do ser humano que ingressaram no domínio do “jus cogens” e são revestidos de caráter imperativo, ou seja, acarretam obrigações “erga omnes” de proteção. Estes princípios não podem ser derogados em nenhuma circunstância e vinculam todos os estados. Eles também geram efeitos em relação a terceiros, inclusive particulares.

Entre os preceitos legais que os deslocados internos podem invocar para se resguardarem de situações de violência estão o direito inderrogável à vida, a proibição de execuções sumárias e arbitrárias, a proibição da tortura e de tratamento cruel ou degradante e a proibição do genocídio. Todas estas são normas de “jus cogens” e não podem ser limitadas ou derogadas, mesmo em situações onde outros direitos humanos podem ser restringidos. Representam o núcleo da proteção da pessoa humana contra a violência e são

plenamente aplicáveis para a proteção de deslocados internos.

Uma importante questão emerge quando o Estado determina o assentamento obrigatório de deslocados em campos fechados. Muitas vezes tais ações são claramente arbitrárias e não visam proteger os deslocados internos. Sobre este ponto, Goldman e Kälin defendem que “manter alguém em um campo fechado configura detenção sob o artigo 9º (1) do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos”.²⁷ Assim, deslocados internos não podem ser confinados em campos sem justificativa legal e sem que fique comprovado que, fora do campo, tais pessoas estariam em perigo. A falha na verificação do perigo ou a ausência do requisito legal transforma o assentamento em detenção arbitrária e configura desrespeito ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Outros direitos relevantes para o estudo da proteção internacional dos deslocados internos são aqueles relacionados à sua subsistência. A garantia das condições básicas de sobrevivência das pessoas deslocadas passa necessariamente por alimentação, abrigo e saúde durante e após o deslocamento. O artigo 11 do PESC reconhece o direito de todas as pessoas “a um nível adequado de vida para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas”. O artigo 12 determina que “os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental”. De maneira complementar a *Convenção dos Direitos da Criança* (CDC) garante em seu artigo 27 “o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social”.

É plenamente reconhecida hoje a obrigação dos Estados de fornecer, dentro dos meios que lhes são disponíveis²⁸, o mínimo necessário para satisfação dos direitos à alimentação, à vestimenta, à moradia e à saúde dos seus cidadãos. Qualquer Estado-parte do PESC no qual sejam encontradas pessoas em situação de privação de alimentos, medicação, abrigo ou moradia incorre em desrespeito às obrigações assumidas internacionalmente. Assim, a existência de grupos de deslocados internos em situação de necessidade é uma violação das garantias reconhecidas no referido Pacto. Caso entre estes deslocados encontrem-se crianças (pessoas menores de 18 anos de idade) o Estado estará violando também a CDC.

Quando estão em situação de deslocamento dentro de seu próprio país pessoas deixam para trás a maior parte de seus bens. Em consequência, perdem quase tudo que acumularam durante suas vidas. A proteção da propriedade é uma das maiores lacunas da proteção jurídica internacional dos deslocados internos.

Por sua vulnerabilidade tais pessoas necessitam de normas que protejam a sua propriedade, seja aquela que trazem consigo na deslocação ou aquela deixada no antigo local de residência. Muitas vezes estas últimas são indevidamente apropriadas por outras pessoas ou destruídas depois que os proprietários originais deslocaram-se. Assim, a criação de um mecanismo de restituição ou compensação por estas perdas é imprescindível.

O artigo 17 da *Declaração Universal* reconhece o direito de todos à propriedade e determina que ninguém será arbitrariamente privado dela. Os Pactos Internacionais de 1966, entretanto, não incluem disposições sobre o direito de propriedade. Não existe, ademais, nenhuma regra específica que regulamente a proteção da propriedade de deslocados internos. Há, neste caso, uma clara falha na proteção internacional.²⁹

Outra grande lacuna na proteção jurídica dos deslocados é a falta de provisões a respeito da sua documentação e identificação pessoais. O deslocamento resulta rotineiramente em perda de documentos e certidões pessoais. Além disso, a fuga de regiões de origem, a constante movimentação e o assentamento em campos tornam muito difícil o registro de nascimentos e mortes. A discriminação de pessoas deslocadas é fator complicador do problema, uma vez que as vítimas evitam ser identificadas por temerem represálias e perseguição.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos possui algumas disposições relativas ao direito à identificação pessoal, mas estas são insuficientes para atender as necessidades específicas e diferenciadas dos deslocados internos. Do artigo 6º da DUDH tira-se o princípio geral de que todo ser humano tem direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei. O mesmo reitera o artigo 16 do PCP, direito inderrogável segundo o disposto no artigo 4º(2) deste Pacto.³⁰ No entanto, a conclusão indesejável é que o presente estado do direito internacional não protege adequadamente os deslocados internos no tocante ao direito à documentação e à identificação pessoal.

A proteção dos deslocados pelos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos é abrangente, mas ainda possui lacunas. É importante ressaltar que a existência de um grande número de normas internacionais de direitos humanos aplicáveis a deslocados internos não leva necessariamente a uma proteção jurídica completa ou exaustiva. Várias são as necessidades de pessoas deslocadas que merecem proteção legal mais específica por parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

O Direito Internacional Humanitário repousa fundamentalmente sobre as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os dois Protocolos Adicionais de 1977. São estes os principais instrumentos internacionais que estabelecem limitações para os meios utilizados em conflitos e criam obrigações para as partes envolvidas no que se refere à proteção dos feridos, enfermos, prisioneiros de guerra e da população civil. Assim, as normas humanitárias englobam tanto a regulamentação da condução das operações militares como a proteção das vítimas dos conflitos.

A *Primeira e a Segunda Convenção de Genebra* tratam da proteção de componentes feridos, enfermos ou náufragos das forças que participam de um conflito. A *Terceira Convenção* é dedicada à proteção dos prisioneiros de guerra e a *Quarta Convenção* reúne as disposições referentes à proteção de civis. Os Protocolos Adicionais, por sua vez, aumentaram a proteção da população civil durante hostilidades e trouxeram reforços para a limitação dos métodos de conflitos.

A proteção conferida pelo DIH dá-se de modo distinto dependendo do tipo de conflito em questão. Este direito reconhece hoje três tipos de situações conflituosas: conflitos armados internacionais, conflitos armados não-internacionais e distúrbios internos e tensões.³¹ O DIH é aplicado nos dois primeiros casos. Para conflitos internacionais são aplicáveis as Convenções de Genebra e o *Protocolo Adicional I*. Quando um conflito é considerado não-internacional aplicam-se o artigo 3º comum às quatro Convenções de 1949 e o *Protocolo II*. Não há disposição positivada de DIH aplicável a distúrbios e tensões internas.³² Mas, nestas situações, aplicam-se plenamente as disposições de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Durante conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, as chances de ocorrência de grandes deslocamentos humanos são elevadas. Não é mera coincidência o fato de que as maiores populações de pessoas deslocadas internamente são encontradas em países que passam ou passaram por longos períodos de conflito. Como vimos, os conflitos são a maior causa do deslocamento de pessoas. Assim, deslocados internos que se encontram no território de um país envolvido em conflito armado recebem a proteção jurídica destinada pelo DIH à população civil vitimada pelo conflito.

De maneira semelhante ao que ocorre no Direito Internacional dos Direitos Humanos há poucas disposições de Direito Internacional Humanitário que

fazem menção expressa a pessoas deslocadas. Entretanto, o Direito Internacional Humanitário adota uma abordagem ampla destinada a proteger a população civil como um todo. Como cidadãos do país onde se encontram, os deslocados internos são parte da população civil e por isto, durante um conflito armado, desde que não se envolvam nas hostilidades, recebem a mesma proteção dedicada às vítimas civis do confronto.

Durante a ocorrência de um conflito a população civil deve ser protegida de seus efeitos de maneira ampla e geral. Os cidadãos não envolvidos nas hostilidades devem levar a vida da maneira mais normal possível. Segundo Lavoyer aos civis “deve ser garantida, particularmente, a permanência em seus lares”, sendo este “um objetivo básico do Direito Internacional Humanitário”.³³

No caso de um conflito internacional, a proteção jurídica oferecida aos deslocados internos, como membros da população civil, é bastante minuciosa e abrangente. As principais normas podem ser encontradas na *Quarta Convenção de Genebra* e no *Protocolo Adicional I*. A maioria das disposições da *Quarta Convenção*, entretanto, só é aplicável em casos onde o membro da população civil, deslocado ou não, está em poder de uma força de ocupação ou de uma parte inimiga no conflito. Há disposições contidas na Parte II da mesma Convenção, todavia, que “cobrem toda a população dos países em conflito”³⁴, incluindo assim deslocados internos que estejam em território controlado pelo seu próprio governo.

Entre as garantias mais importantes previstas na *Quarta Convenção* estão, por exemplo, a proibição da transferência individual ou em massa de civis durante ocupação estrangeira (artigo 49); o estabelecimento de zonas hospitalares e de segurança protegidas (artigo 14); a criação de zonas neutras para a proteção da população (artigo 15); a remoção de pessoas enfermas, feridas e de idosos e crianças de regiões cercadas ou sob ataque (artigos 16, 18, 19 e 22) e a troca de notícias entre familiares dispersos (artigos 25 e 26).

No *Protocolo I*, que se refere à população civil de maneira geral e é amplamente aplicável para situações de deslocamento interno, a Parte IV é de suma relevância para a proteção jurídica de pessoas deslocadas. Nela estão as disposições que proíbem o ataque indiscriminado a alvos civis (artigo 51); a proibição do uso da fome como estratégia de guerra (artigo 54, par. 1º); o dever das partes de proverem assistência humanitária à população civil (artigos 69 a 71); a garantia da reunião de famílias dispersas (art. 74) e a proteção especial para mulheres (art.76) e crianças (artigos 77 e 78).

De todas as disposições previstas no *Protocolo I* aquelas incluídas no artigo 75 talvez sejam as mais importantes. Estas são garantias fundamentais aplicáveis para toda e qualquer pessoa durante um conflito internacional. Nele estão contidas as obrigações de tratar as pessoas protegidas com humanidade, de respeitar sua honra, dignidade, convicção e crença religiosa e também a proibição da discriminação desfavorável baseada em qualquer condição ou critério (artigo 75, par. 1º). O mesmo artigo ainda proíbe, em qualquer tempo ou lugar onde ocorra um conflito armado, atentados contra a vida, a saúde, a integridade física e mental e a dignidade das pessoas protegidas (art. 75, par. 2º, a e b). São particularmente proibidos o homicídio, a tortura, as mutilações, a prostituição forçada e qualquer forma de atentado ao pudor. Por fim, o parágrafo 3º dispõe sobre direitos mínimos relativos à prisão ou internação de pessoas durante conflitos e os parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º estabelecem as regras mínimas a serem observadas em processos judiciais, entre elas a imparcialidade, a legalidade e a presunção de inocência.

Além disso, o *Protocolo I* conta ainda com disposições específicas que proíbem o deslocamento forçado de pessoas. Goldman e Kälin destacam os artigos 51 (7), 58 e 78(1) como os mais relevantes para o que se refere ao deslocamento interno.³⁵ O artigo 51 (7) proíbe a expulsão forçada de civis de suas casas para fins militares como, por exemplo, seu uso como escudo humano em instalações militares. Já o artigo 58 permite, sem prejuízo do estabelecido no artigo 49 da *Quarta Convenção*, que civis sejam removidos das proximidades de locais usados nas hostilidades. Por sua vez, o artigo 78 (1) estabelece critérios e procedimentos para evacuação de crianças de áreas de conflito.

Por outro lado, deslocados internos encontrados em situação de conflito não-internacional recebem proteção semelhante, mas bem menos específica que aquela dedicada aos civis vítimas de conflitos internacionais. O artigo 3º comum às Convenções de Genebra é o principal instrumento desta proteção. O *Protocolo Adicional II*, entretanto, reforçou e aprofundou as garantias fundamentais contidas naquele artigo.

Lavoyer lembra que “mesmo sendo muito curto, [...] o artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra estabelece importantes princípios.”³⁶ O principal deles é o que diz que durante conflitos não-internacionais todas as pessoas que não participem ativamente das hostilidades devem ser tratadas humanamente. Para efetivar tal princípio o artigo proíbe a violência contra a vida e contra a integridade da pessoa humana, em especial o assassinato, a mutilação, a tortura e o

tratamento cruel e desumano. Proíbe também a tomada de reféns, o dano à dignidade pessoal e o tratamento degradante. O mesmo artigo ainda estabelece que, durante o conflito não-internacional, ninguém poderá ser sentenciado ou executado sem um julgamento justo proferido por uma corte regularmente constituída e que os enfermos e feridos devem ser recolhidos e tratados.

O *Protocolo II*, de maneira complementar ao artigo 3º comum, proíbe o uso de punições coletivas (art. 3º) e atos de terrorismo e pilhagem (art. 4º, parágrafos 1º e 2º) como meios de guerra em conflitos internos. No tocante à proibição de danos à dignidade pessoal (já prevista no artigo 3º comum), o *Protocolo II* inclui expressamente a proibição do estupro, da prostituição forçada e qualquer tipo de assédio ou atentado indecente.

O artigo 13 do *Protocolo II* estipula que “a população civil deve receber proteção contra os danos advindos das operações militares”, o que reafirma a proibição do ataque a alvos civis. Os artigos 15, 16 e 17 proíbem o ataque, a destruição e a remoção de objetos indispensáveis à sobrevivência da população civil (como alimentos, lavouras, água e remédios) e estabelecem que instalações contendo forças perigosas (usinas nucleares, barragens etc.) e objetos culturais e religiosos devem ser preservados.

De especial importância para a proteção dos deslocados é o artigo 17 do mesmo *Protocolo*, que proíbe a deslocação forçada de civis. Este artigo supre lacuna do artigo 3º comum que não contém nenhuma disposição sobre a deslocação, o que deixava a população civil desguarnecida em casos de conflitos armados internos. Ele estipula que “não se poderá ordenar a deslocação da população civil por razões relacionadas com o conflito, a não ser que assim o exijam a segurança das pessoas ou razões militares imperiosas”.³⁷ Tal disposição claramente proíbe a deslocação forçada de pessoas durante conflitos armados não-internacionais. As duas exceções incluídas na regra são casos especiais que demandam comprovação firme e detalhada por parte dos agentes que as invocam.³⁸ Ademais, complementa o mesmo artigo, se tal deslocação ocorrer, tomar-se-ão todas as medidas possíveis “para que a população civil seja acolhida em condições satisfatórias de alojamento, salubridade, higiene, segurança e alimentação”.³⁹

É importante lembrar que tanto o artigo 49 da *Quarta Convenção* como o artigo 17 do *Protocolo Adicional II* limitam-se a proibir o deslocamento forçado. Eles não restringem de nenhuma maneira o direito das pessoas de circular livremente dentro do território de seu país e de buscar refúgio no exterior, caso sintam-se ameaçadas nos locais onde residem ou onde se encontram.

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Ao contrário do Direito Internacional dos Direitos Humanos e das disposições de Direito Internacional Humanitário, o Direito dos Refugiados não é diretamente aplicável para a proteção de vítimas de deslocamento interno. Como o próprio termo já diz, o Direito dos Refugiados destina-se à proteção de pessoas que buscaram refúgio em um país estrangeiro e, portanto, cruzaram uma fronteira nacional internacionalmente reconhecida. Deslocados internos diferem-se de refugiados justamente por permanecerem no território de seu país de origem.

Todavia, deslocados internos possuem muitas necessidades semelhantes àquelas de um refugiado. Aliás, deslocados são definidos por alguns organismos internacionais, entre eles o ACNUR, como pessoas que se encontram em uma situação semelhante a um refugiado (“refugee-like situation”), mas que não atravessaram uma fronteira internacional. Assim, o Direito dos Refugiados pode ser de grande valia para a proteção dos deslocados internos. Sua aplicação ocorre, neste caso, por analogia. Goldman e Kálin defendem tal entendimento mas ressaltam que esta aplicação não é possível e nem desejável quando o direito reconhecido aos refugiados é apenas igual ao direito do país onde se encontram os deslocados.⁴⁰ Isto porque, como cidadãos do país em questão, os deslocados internos teriam seus direitos diminuídos caso a legislação interna fosse preterida em relação à norma internacional menos benéfica.

As principais contribuições do Direito Internacional dos Refugiados para a proteção dos deslocados internos referem-se às necessidades atinentes à liberdade de locomoção e à reintegração e retorno a regiões de origem. O princípio do *non-refoulement*, que proíbe o retorno forçado de um refugiado para um país onde ele é ou teme ser perseguido ou onde sua segurança não esteja garantida, é a mais importante destas contribuições. Consubstanciado no artigo 33 da *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (1951), este é um dos mais significativos princípios do direito internacional na atualidade, tendo inclusive sido reconhecido como princípio de “jus cogens”.⁴¹

O artigo 33, denominado “Proibição de expulsar e de repelir”, determina que “nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou opiniões políticas”. Assim, de maneira análoga, pode-se defender que um deslocado

interno não deve ser obrigado a retornar à sua região de origem caso sua segurança naquele local não esteja garantida. Mesmo estando dentro de seu próprio país os deslocados encontram-se em situação semelhante àquela de um refugiado, o que justifica a ampliação do conteúdo normativo do *non-refoulement* para situações de deslocamento interna. Esta ampliação foi vislumbrada na *Declaração de Cartagena* (1984) e definitivamente reconhecida nos *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* (1998).

Outros direitos reconhecidos na *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* que podem auxiliar na salvaguarda das necessidades dos deslocados internos são o direito de livre circulação e livre escolha do local de residência (art. 26) e o direito de ter documento de identidade e documentos de viagem (artigos 27 e 28).

3. A PERSPECTIVA INTEGRADA DE PROTEÇÃO: AS TRÊS VERTENTES DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA E OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES RELATIVOS AOS DESLOCADOS INTERNOS

A relativa abundância de normas gerais de direitos humanos aplicáveis aos deslocados pode levar à conclusão de que eles são suficientemente protegidos pelo direito internacional. Certamente não se pode dizer que eles estejam inteiramente desamparados. Afinal, todos os deslocados são cidadãos do país onde se encontram e, como vimos, o direito internacional também lhes reconhece e garante uma série de direitos. No entanto, em 1996, após exaustivo estudo⁴² sobre o direito aplicável às vítimas de deslocamento, o Representante do Secretário-Geral, Francis Deng, concluiu que “apesar do direito existente cobrir muitos aspectos de especial relevância para os deslocados internos, muitas áreas subsistem nas quais o direito não proporciona proteção suficiente para eles”.⁴³ Várias necessidades específicas deste grupo não são protegidas e ainda subsistem inúmeras lacunas e limitações no que se refere à sua proteção jurídica internacional.

Desse modo, as vantagens da aplicação normativa conjunta das três vertentes para a proteção internacional dos deslocados internos são indiscutíveis.

Nenhum dos ramos jurídicos estudados anteriormente é capaz de salvaguardar sozinho todas as necessidades dos deslocados. Mesmo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o mais amplo e desenvolvido dos três, não possui disposições para muitas situações nas quais deslocados internos ainda encontram-se desprotegidos. Por outro lado, uma perspectiva convergente que faça incidir, ao mesmo tempo, normas das três vertentes de proteção, representa um amparo expressivamente mais vasto e mais completo.

As origens históricas distintas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento compartimentalizado destas três principais vertentes da proteção internacional da pessoa humana. No entanto, fica cada vez mais evidente que elas possuem grandes áreas de interação. Se não há uniformidade total, pois neste caso não caberia falar em vertentes, muitas são as convergências que justificam um estudo da complementaridade entre direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados.

Cançado Trindade ressalta que uma recente corrente doutrinária admite a interação normativa entre ramos jurídicos distintos sem que isto signifique uma similaridade nos meios de implementação, supervisão e controle. Para este autor, a mais notória distinção entre estas vertentes jurídicas complementares talvez seja aquela encontrada no âmbito pessoal de aplicação (“*legitimatío ad causam*”), uma vez que o Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece o direito de petição individual, enquanto o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados não contemplam tal possibilidade. No entanto, esta distinção não compromete a possibilidade de aplicação simultânea de vertentes de proteção complementares.⁴⁴

No caso das vertentes estudadas, a identidade de seu propósito básico, a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias, é seguramente o fator mais significativo para a defesa de sua aplicação integrada. A complementaridade assenta-se assim em princípios fundamentais comuns que norteiam as três vertentes cujo desígnio central é defender e garantir a dignidade e a segurança do ser humano. No caso de sua aplicação para os deslocados internos tal propósito é de crucial relevância; representa a manifestação maior da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte.

Sobre isto, Gros Espiel defende que: “é correto e necessário reconhecer que tanto a proteção dos direitos humanos em geral [...], como a proteção dos direitos das pessoas amparadas pelo Direito Internacional Humanitário ou pelo Direito dos Refugiados, constituem

partes, setores específicos, de um sistema internacional geral de raiz essencialmente humanitária, dirigido a proteger o ser humano da forma mais ampla e integral que seja compatível com a existência da ordem jurídica e dos direitos legítimos do Estado e da Comunidade Internacional⁴⁵.

Tal entendimento expressa a reafirmação da universalidade, da complementaridade e da indivisibilidade dos direitos humanos. Como o maior legado da Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993), esta idéia elucida o avanço da proteção pela comunidade internacional de pessoas deslocadas dentro de seu próprio país e justifica a abordagem integrada dos direitos da pessoa humana reconhecidos no âmbito internacional.

O desenvolvimento desta abordagem integrada de proteção dos direitos da pessoa humana foi responsável pela mais importante iniciativa até hoje concretizada para a garantia dos direitos dos deslocados internos: a organização dos *Princípios Orientadores*, aprovados por consenso na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1998.

Os *Princípios Orientadores* não possuem caráter obrigatório. Eles não constituem tratado ou convenção internacional, mesmo tendo sido aprovados pela Comissão de Direitos Humanos e pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. No entanto, como é exposto na parte preambular do documento, ele visa orientar a ação de estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e todas as outras autoridades, grupos e pessoas nas suas relações com deslocados internos. Sua força advém de sua natureza recomendatória e de sua forma simplificada de organização. Desde que foram publicados, os *Princípios Orientadores* já serviram de base para legislação interna de diversos países.⁴⁶ Além disso, vários organismos internacionais, entre eles o ACNUR e o CICV, pautam-se em suas ações em prol dos deslocados por suas disposições.

Os 30 princípios que compõem o documento respondem àquelas necessidades especiais dos deslocados internos apontadas pelo grupo de estudo reunido pelo Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos.⁴⁷ Eles foram apresentados em cinco seções diferentes: princípios gerais, princípios referentes à proteção contra a deslocação, princípios referentes à proteção durante a deslocação, princípios referentes à assistência humanitária e princípios referentes ao regresso, reinstalação e reintegração.

Muitos desses são derivados de disposições normativas, estas sim vinculantes, que constam de outros instrumentos jurídicos internacionais, em sua maioria pertencentes às três vertentes de proteção da pessoa humana. É importante ressaltar também que os

Princípios Orientadores não modificam ou substituem normas internacionais ou nacionais existentes. Refletem o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados e são com estes compatíveis. O resultado é um documento que agrega os progressos atingidos no desenvolvimento das três vertentes da proteção da pessoa humana e aplica-os para assegurar, de maneira mais completa e mais direta que cada vertente isolada, a proteção de vítimas de deslocação interna.⁴⁸

Pettersson usa alguns dos *Princípios Orientadores* para exemplificar a complementaridade entre as vertentes de proteção da pessoa humana, principalmente entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário.⁴⁹ Dois princípios citados por este autor demonstram nitidamente tal interação: o princípio orientador 10, que trata do direito à vida e à integridade física, e o princípio 21, que se refere ao direito à propriedade.

O princípio orientador 10 recomenda que:

1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido por lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida. Os deslocados internos devem ser protegidos sobretudo contra:
 - a. o genocídio;
 - b. o homicídio;
 - c. as execuções sumárias e arbitrárias; e
 - d. os desaparecimentos forçados, incluindo o rapto ou a detenção sem comunicação prévia, que represente ameaça de ou resulte em morte.A ameaça e o incitamento para o cometimento de quaisquer dos atos supracitados devem ser proibidos.
2. São proibidos, para todos os efeitos, os ataques ou outros atos de violência contra os deslocados internos que não participaram ou já não participam de hostilidades. Os deslocados internos devem ser particularmente protegidos contra:
 - a. os ataques diretos ou indiscriminados ou outros atos de violência, incluindo a criação de áreas onde são permitidos os ataques contra os civis;
 - b. a fome como um método de combate;
 - c. o seu uso como escudo humano para proteger os objetivos militares dos ataques ou proteger, favorecer ou impedir operações militares;
 - d. os ataques contra os seus campos ou assentamentos; e
 - e. o uso de minas antipessoal.

A redação deste princípio deixa evidente a sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e com o Direito Internacional Humanitário. A parte introdutória do parágrafo 1º é diretamente derivada do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. Ela é, na verdade, a mesma redação encontrada no art. 6º, 1 do PCP. Já a segunda parte do mesmo parágrafo, que consiste na enumeração de atos dos quais os deslocados são particularmente protegidos, contém elementos do DIH. A categoria homicídio (P.O. 10,1b) vem, por exemplo, do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949. Por outro lado, a categoria execuções sumárias e arbitrárias (P.O. 10,1c) é um instituto jurídico típico de direitos humanos. Além de integrar disposições advindas de diferentes vertentes jurídicas, este princípio expande também sua aplicabilidade (no caso das disposições de direitos humanos) ao incluí-las em um documento que visa orientar a ação de agentes estatais e não-estatais.

O parágrafo 2º, por sua vez, trata do direito à vida e integridade física de deslocados durante conflitos armados, ocasião na qual a grande maioria dos deslocamentos ocorre. O disposto nesta parte do princípio é versão pouco modificada das disposições encontradas na *Quarta Convenção de Genebra* e nos *Protocolos Adicionais I e II de 1977*.

Já o princípio orientador 21, que trata do direito à propriedade, tem a seguinte redação:

1. Ninguém deve ser arbitrariamente privado de sua propriedade e seus bens.
2. A propriedade e os bens deixados pelos deslocados internos devem ser protegidos, em quaisquer circunstâncias, e em particular, contra os seguintes atos:
 - a. pilhagem;
 - b. ataques diretos ou indiscriminados ou outros atos de violência;
 - c. utilização para proteção das operações ou objetivos militares;
 - d. utilização para fins de represálias; e
 - e. destruição ou apropriação como forma de punição coletiva.
3. A propriedade e os bens deixados pelos deslocados internos no ato da fuga devem ser protegidos contra a destruição e contra a apropriação, ocupação ou uso arbitrário ou ilegal.

Como foi visto anteriormente, a proteção da propriedade privada pelo direito internacional é bastante falha. No caso dos deslocados internos esta lacuna é ainda mais pronunciada já que, devido à situação de fuga em que geralmente se encontram, eles possuem necessidades especiais no tocante à proteção de sua

propriedade. O princípio orientador 21 utiliza disposições tanto do DIH como do DIDH para melhorar a salvaguarda deste direito. O primeiro parágrafo é derivado do artigo 17, 2 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Já as categorias específicas contidas no parágrafo 2º são apropriadas de instrumentos do Direito Internacional Humanitário. Por fim, o parágrafo 3º não deriva de nenhum instrumento pré-existente, mas visa preencher a lacuna existente no que toca aos bens abandonados pelos deslocados no ato da fuga.

Para exemplificar o papel do Direito Internacional dos Refugiados nos *Princípios Orientadores* pode-se lembrar, entre outros constantes da Seção V, o princípio 28, que integra o preceito geral do *non-refoulement* com algumas disposições que regulamentam o regresso voluntário de deslocados internos para seus locais de residência habitual ou sua reinstalação em outra parte do país.

Todavia, os *Princípios Orientadores* não se restringiram a reiterar e ampliar o que outros instrumentos jurídicos já reconheciam ou garantiam. Também preencheram lacunas de proteção, adaptaram disposições para as necessidades dos deslocados, reafirmaram princípios gerais de maneira mais detalhada, trouxeram novas interpretações para normas pré-existentes e clarificaram áreas cinzentas onde a aplicabilidade de uma norma para o amparo dos deslocados internos não era suficientemente clara.

Goldman, em seu texto “Codification of international rules on internally displaced persons”⁵⁰, fornece alguns exemplos de lacunas normativas e de aplicação para as quais os *Princípios Orientadores* trouxeram solução. Entre elas, cita o direito de não ser arbitrariamente deslocado (agora previsto expressamente nos princípios 5 e 6), o direito dos deslocados internos à documentação pessoal (P.O. 20, 2) e a salvaguarda de direitos fundamentais durante situações de distúrbios internos e tensões (entre outros, princípios 10 e 11).

Já no que se refere à clarificação de áreas cinzentas, talvez o melhor exemplo seja a especificação do direito à não-discriminação para os deslocados internos. Os textos dos instrumentos de direitos humanos que proíbem a discriminação não incluem a categoria “deslocado interno” entre os critérios para a determinação da discriminação. Por outro lado, alguns autores defendem que o termo “qualquer outra condição” inclui a condição de deslocado interno. Entretanto, persistiam dúvidas e incertezas a respeito da proteção dos deslocados em relação à discriminação. Os *Princípios Orientadores* eliminaram esta imprecisão ao abordarem o problema em três diferentes princípios (1, 4 e 22).⁵¹ O texto do princípio 1,1 é especialmente esclarecedor pois determina que os “deslocados

internos devem gozar de direitos e liberdades, do direito interno e do direito internacional, em total igualdade com outras pessoas no seu país. Eles não devem ser discriminados em relação ao gozo de quaisquer direitos ou liberdades por serem deslocados internos”.⁵²

Hoje se dissemina entre os especialistas internacionais a avaliação de que os *Princípios Orientadores* são a resposta mais acertada para lidar com os problemas da proteção jurídica internacional dos deslocados internos. Mesmo que lacunas pontuais ainda perdurem e mesmo que nem todas as disposições contidas neste instrumento não possuam fundamento legal vinculante é certo que ele representa um espantoso avanço para a garantia dos direitos deste grupo humano vulnerável.

Ao mesmo tempo em que evitaram a duplicação e proliferação de normas internacionais, os *Princípios Orientadores* permitiram extraordinária evolução na implementação de direitos já reconhecidos.⁵³ Eles também ampliaram a proteção das vítimas do deslocamento interno ao incorporarem nova interpretação de normas que antes não respondiam às necessidades especiais deste grupo. A abordagem complementar das três vertentes da proteção dos direitos da pessoa humana tem nos *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* uma de suas manifestações mais desenvolvidas.

4. DESLOCADOS INTERNOS E OS DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL

O direito internacional, como forma de expressão dinâmica dos ideais da humanidade, também reflete as inconsistências de nossa época. Problemas complexos de direitos humanos, dos quais o deslocamento interno é exemplo significativo, colocam em questão os limites do direito internacional e demandam clareza a respeito de seus fundamentos de validade.

É cada vez mais disseminada a opinião de que a fonte material do Direito Internacional Público está na consciência jurídica universal. Tal posicionamento coloca a proteção da pessoa humana no centro das preocupações internacionais e a transforma no fim último do direito internacional.⁵⁴ O estudo do deslocamento interno e as respostas jurídicas encontradas para lidar com este problema permitem observar, entretanto, como os progressos nesta área nem sempre são lineares.

Um dos maiores paradoxos da atualidade é que a livre circulação de idéias, produtos e capitais, cada vez mais abrangente, não tem correspondência na liberdade de locomoção. Se as fronteiras estão abertas

para o fluxo de bens, estão cada vez mais fechadas para as pessoas. Enquanto caem barreiras alfandegárias, crescem os controles fronteiriços de imigração e proliferam-se os nacionalismos e a xenofobia.

A atual crise de desenraizamento humano vivenciada em todas as partes do globo, e da qual o deslocamento interno é uma entre várias manifestações, é agravada por estas contradições. As mudanças nos padrões de migrações e deslocamentos forçadas aprofundaram as dificuldades dos estados e outros atores internacionais em operarem no âmbito humanitário. Enquanto declinam os números de refugiados e asilados, multiplicam-se as cifras de imigrantes ilegais, trabalhadores indocumentados e deslocados internos. Esta nova realidade também traz alterações para o modo como o direito internacional responde ao desafio de resguardar o ser humano e faz surgir, portanto, um novo paradigma de proteção da pessoa humana em situação de deslocamento.⁵⁵

Neste novo modelo de proteção, o consagrado direito de asilo e a possibilidade de reintegração em um país receptor são substituídos pela contenção cega dos movimentos migratórios e pela negação do direito de reinstalar-se em outro país mesmo em casos nos quais a vida da pessoa corre perigo. A proteção durável e permanente de refugiados é preterida em relação à proteção temporária, raramente satisfatória, geralmente feita em campos fechados localizados em países vizinhos. Além disso, a repatriação voluntária é substituída pelo retorno para ‘áreas seguras’ (“safe havens”) e, assim, o princípio do *non-refoulement*, pedra de toque do sistema de proteção de pessoas refugiadas, deteriora-se. Surgem, enfim, tantas barreiras ao refúgio e ao asilo que alguns autores já ironizam a respeito do surgimento de uma inconcebível regra de “non-entrée”.⁵⁶

O fechamento das fronteiras internacionais e a explosão do número de vítimas do deslocamento interno transportam o problema da salvaguarda dos direitos de pessoas desenraizadas para o interior de seus países de origem. O momento é de limitação a todo custo de fluxos internacionais de pessoas. O desenraizamento internaliza-se.

Todavia, a explosão de conflitos internos e a erosão da capacidade do estado de proteger os direitos fundamentais de seus cidadãos em geral e de grupos desenraizados, em particular, faz com que os governos não respondam adequadamente ao problema do deslocamento. Assim, de maneira distorcida e com graves prejuízos para os direitos da pessoa humana os estados tentam controlar os movimentos de pessoas sem assumir a responsabilidade pela sua segurança e bem-estar.

É nesta conjuntura que o envolvimento da comunidade internacional em crises internas passa a ser insistentemente cobrado. No entanto, a ação internacional parece se dar apenas para evitar que os efeitos de uma crise atinjam outros países e para conter fluxos de refugiados. A efetiva proteção é abandonada e no seu lugar são implementados programas de assistência temporária e emergencial que se limitam a fornecer meios de subsistência para as vítimas, sem se preocupar em lidar com as causas do deslocamento. As ações internacionais estimuladas pelo novo paradigma não respondem às raízes das crises, são meramente paliativas.

Bennet, em estudo sobre as contradições da proteção dos deslocados internos, afirma acertadamente que hoje o envolvimento internacional é muitas vezes “desengajamento político disfarçado de assistência humanitária”.⁵⁷ A ajuda internacional ocorre apenas para que a crise de deslocamento não transborde e atinja outros estados e regiões. Na maior das incongruências do novo paradigma o envolvimento internacional é, ao mesmo tempo, uma forma de desengajamento.

É correto afirmar que o antigo sistema de proteção dos refugiados, desenvolvido no pós-Segunda Guerra, não consegue abarcar todas as situações contemporâneas de desenraizamento. Entretanto, o modelo atual, desenvolvido a partir da nova dinâmica de fluxos populacionais, também não responde satisfatoriamente os desafios contemporâneos. Ademais, ao invés de incorporar os ganhos do passado, que continuam válidos, ele tem sido usado para rechaçá-los.

Os avanços da proteção dos deslocados internos, discutidos aqui, são as mais importantes contribuições deste novo paradigma de proteção de pessoas desenraizadas. É possível afirmar, a partir de um ponto de vista jurídico, que os deslocados internos recebem hoje uma proteção consideravelmente melhor que aquela que lhes era dedicada dez anos atrás. Entretanto, o desenvolvimento da proteção jurídica dos deslocados internos é fruto do mesmo processo que tem posto em questão todo o sistema de proteção anterior, criado a duras penas. A conjuntura que tornou possível aumentar e melhorar a tutela jurídica dos deslocados é a mesma que agora permite restrições crescentes do direito de solicitar asilo, de buscar refúgio em outro país e mesmo de não ser obrigado a retornar para um país ou região onde sua segurança e sobrevivência não estejam garantidas.

O direito de ser protegido enquanto deslocado interno não pode ser entendido como razão ou justificativa para a limitação do direito de buscar proteção em outros países. A proteção jurídica em casos de deslocamento interno deve ser vista como

complementar à proteção de refugiados, migrantes e outros tipos de desenraizados internos e internacionais.

O problema dos deslocados internos coloca em questão áreas cinzentas do direito internacional e sua proteção jurídica demanda construções avançadas para ser eficaz. Mesmo sem uma convenção internacional específica, os deslocados têm hoje grande parte de suas necessidades e direitos reconhecidos e declarados. Isto só foi possível graças ao empenho de juristas e especialistas internacionais determinados a pôr em discussão formas mais flexíveis de tutela e mecanismos inovadores de reconhecimento de direitos.

Entre várias soluções encontradas, os *Princípios Orientadores* sobressaem-se. Ao integrarem de maneira original as três vertentes tradicionais da proteção da pessoa humana em um instrumento único, eles permitiram a ampliação do reconhecimento dos direitos dos deslocados e multiplicaram as atenções dirigidas ao tema. Estes princípios não se restringiram a reiterar o que outros instrumentos jurídicos já reconheciam ou garantiam, mas também preencheram lacunas de proteção, adaptaram disposições para as necessidades dos deslocados, reafirmaram princípios gerais e permitiram interpretações mais amplas para normas pré-existentes que não eram adequadas para as necessidades dos deslocados internos.

As lições aprendidas na construção do sistema de proteção dos deslocados são valiosas para outros grupos vulneráveis. A idéia de criar uma declaração de princípios baseada no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Humanitário e no Direito Internacional dos Refugiados pode fazer avançar a salvaguarda de outros grupos humanos ainda desprovidos de proteção específica ou cujos mecanismos ainda estão em fase de negociação. Entre eles estão, “inter alia”, os trabalhadores migrantes, as populações indígenas e os apátridas. Todos estes grupos podem ainda se beneficiar da idéia, muito discutida no campo da deslocação interna, de que necessidades específicas demandam soluções jurídicas diferenciadas, mesmo que um sistema de proteção geral já exista. Uma das contribuições mais significativas da tutela internacional dos deslocados para o direito internacional é exatamente a maneira como ela combina o reconhecimento de direitos fundamentais gerais e de direitos específicos para criar um sistema integrado de proteção.

A maneira como o direito internacional evoluiu no que diz respeito aos deslocados internos deixa claro que, no atual contexto de desenraizamento, a temática da responsabilidade internacional deve ser abordada menos pelo prisma estatocêntrico e mais no marco das relações entre o Estado e os seres humanos sob sua jurisdição, sejam eles seus nacionais ou não. A

universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos são inquestionáveis e, portanto, a proteção da pessoa humana não deve ser tratada à luz da soberania estatal, mas como problema de dimensão verdadeiramente global.⁵⁸

São muitos os obstáculos a serem transpostos para a verdadeira efetivação dos direitos dos desenraizados. Mas fica cada vez mais claro que o caminho a ser seguido é aquele da garantia irrestrita e integral dos direitos fundamentais do ser humano. Só assim o direito internacional fará sua parte na busca de soluções duráveis que previnam novos deslocamentos, garantam a sustentabilidade sócio-econômica de grupos em situação de vulnerabilidade e permitam a plena reintegração de vítimas de desenraizamento.⁵⁹

Os avanços no sistema de proteção jurídica dos deslocados internos expressam um significativo progresso para o campo dos direitos humanos. Porém, não há normas jurídicas eficazes sem valores correspondentes, a elas subjacentes. No que se refere ao deslocamento, há normas de proteção que respondem à maioria das necessidades das vítimas, mas muitas vezes não há valores sociais que exijam sua aplicação e, portanto, geralmente inexistem vontade política para impô-las.

Aprimorar a implementação dos direitos dos deslocados é tarefa que exige profundas modificações

na maneira como se trata a pessoa humana. O ser humano é situado hoje em uma escala de prioridade inferior àquela atribuída a capitais e bens. Na ordem internacional a razão de Estado ainda sobrepuja o indivíduo. O fenômeno do desenraizamento e as violações e abusos que acarreta só podem ser atacados nos marcos de uma ação abrangente, orientada para atender e responder à precariedade da condição humana.

O direito internacional pode contribuir para a disseminação de novos valores e tem evoluído nesse sentido ao recriar-se como um novo Direito das Gentes, edificado sobre a consciência jurídica universal e determinado a transcender o positivismo e atender às necessidades e anseios da humanidade. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos integra os esforços para a construção da cidadania universal, baseada na indivisibilidade e na universalidade dos direitos do homem e na erradicação da exclusão social, da miséria e da discriminação.

A humanização do direito internacional, que hoje possibilita a proteção internacional dos deslocados internos, é reflexo de uma sensibilidade mais apurada para os problemas humanos. A realização plena e universal dos direitos da pessoa humana transformase, então, em desígnio que sintetiza as aspirações da humanidade e expressa de maneira categórica a realidade de nosso tempo e o espírito de nossa era.⁶⁰

NOTAS

1. US COMMITTEE FOR REFUGEES. *Colombia violence leaves 2.1 internally displaced*. [on line] Disponível em: www.refugees.org/news/pres_releases/2001. Acessado em 09/10/2003. p.1. Cf. também: Global IDP Project. *Internal Displacement: a global overview of trends and developments in 2003*. [on line] Disponível em: www.idpproject.org. Acessado em: 15/02/2004, pp. 4-20.
2. Em 1970, as estatísticas apontavam a existência de 5 milhões de deslocados internos e 9 milhões de refugiados. As estimativas de 2002 falam em 25 milhões de deslocados internos e 11 milhões de refugiados. Cf. Seminar on International Field Protection of Internally Displaced Persons, June 2002, Brussels. *Minutes of the Seminar: On Internally Displaced Persons (IDPs)*. Brussels: DGIC, 2002. p.4.
3. Os termos deslocação e deslocamento são sinônimos e serão usados indistintamente ao longo deste texto.
4. Entre as ações da Liga em prol dos refugiados estão a criação do Passaporte Nansen e a negociação de acordos que previam medidas de assistência e proteção de refugiados definidos dentro de grupos nacionais específicos.
5. Duas organizações não-governamentais são tidas como as primeiras a chamarem a atenção para o problema dos deslocados internos. São elas a Commission of Churches on International Affairs e a Quakers.
6. É preciso ressaltar também que uma expressiva fração de deslocados internos pode facilmente se tornar refugiados. As experiências no Irã e no Afeganistão comprovam essa tendência, que reforça ainda mais as implicações internacionais do problema. Neste ponto, uma das questões mais graves é a recente prática de Estados vizinhos a países com problemas de desenraizamento de impedir a transposição de fronteiras internacionais por pessoas ou grupos que se encontram em situação de deslocamento interno.
7. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. *Report of the Representative of the Secretary-General, Francis Deng, submitted pursuant to resolution 1997/39 (The Guiding Principles on Internal Displacement)*, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. [on line] Disponível em: www.un.org. Acessado em: 10/09/2003.
8. As causas da deslocação incluídas na definição de deslocados internos foram retiradas do conceito abrangente de refugiado usado na América Latina e na África. COHEN e DENG. *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 1998. p.16.
9. É necessário ressaltar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva OC-18 de 17 de setembro de 2003, trouxe valioso avanço para a caracterização de vítimas de deslocamentos forçados (entre as quais estão os deslocados internos) ao aproximá-los de migrantes laborais e indocumentados. Em seu voto concorrente o Juiz Cançado Trindade lembra que o elemento coercitivo ou voluntário de uma deslocação nem sempre é facilmente discernível. Cf. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. [on line] Disponível em: www.corteidh.or.cr. Acessado em 10/12/2003.
10. KALIN, W. The Legal Dimension. *Forced Migration Review*, vol. 17, fev. 2003. p. 15.
11. CANÇADO TRINDADE, A.A. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: Cançado Trindade *et alii*. *A Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. São José da Costa Rica e Brasília: IIDH, CICV e ACNUR, 1996. p.89.
12. *Id.*, *ibid.* p.90.
13. PLENDER. The legal basis of international jurisdiction to act with regard to the internally displaced. *International Journal of Refugee Law*, vol.6, n.3, 1995. p.348.
14. COHEN, R. & DENG, F. *Op. cit. supra* n. (8). p.127.
15. Os países visitados até 2003 são Angola, Armênia, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Burundi (duas visitas), Colômbia (duas visitas), Timor Leste, El Salvador, Geórgia, Indonésia, México, Moçambique, Peru, Filipinas, Federação Russa, Ruanda, Somália, Sri Lanka, Sudão (três visitas), Tadjiquistão e Turquia.
16. A proteção normativa é aquela estritamente jurídica, baseada nas normas internacionais que declaram ou conferem direitos aos deslocados internos. Já o pilar institucional de proteção é o arranjo e a distribuição de competências entre órgãos e organizações internacionais para a atuação internacional concreta em favor dos deslocados internos.

17. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. *Compilation and Analysis of Legal Norms*. Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, doc. E/CN.4/1996/52/Add.2. [on line] Disponível em: www.un.org. Acessado em: 06/08/2003.
18. Este mecanismo envolve a colaboração de organizações locais, governos nacionais, agências da ONU, outras organizações internacionais e organizações não-governamentais. Seminar on the International Field Protection of Internally Displaced Persons. *Op.cit. supra* n.(2). pp. 4-5.
19. “Emergency Relief Coordinator” (ERC).
20. OGATA, S. *Apud* Cohen, R & Deng, F. *Op. cit. supra* n.(8). p.73.
21. CANÇADO TRINDADE, A.A. Apresentação. In: Piovesan, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997. p.19. Cf. também: *Idem*, *A Consolidação da Personalidade e da Capacidade Jurídicas do Indivíduo como Sujeito do Direito Internacional*. Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional, Separata, vol. XVI, 2003.
22. O deslocamento forçado ocorre quando pessoas são compelidas a fugir de suas áreas habituais de residência, seja pela incapacidade do Estado de garantir a sua segurança e subsistência ou mesmo por ações estatais diretas de relocação.
23. COHEN, R. & DENG, F. *Op. cit. supra* n.(8). p. 89.
24. Artigo 12(3) do PCP.
25. O termo refúgio é aqui utilizado em sua acepção ampla e não coincide, portanto, com o conceito estrito de refugiado, ou seja, aquele que cruza uma fronteira nacional internacionalmente reconhecida e está inserido nos requisitos da Convenção de 1951.
26. GOLDMAN & KÄLIN. Legal Framework. In: COHEN, R. & DENG, F. *Op. cit. supra* n.(8). p. 106.
27. *Idem, ibidem*. p. 98.
28. Meios disponíveis são entendidos como não apenas aqueles encontrados dentro do Estado, mas também aqueles fornecidos pela comunidade internacional por meio de cooperação e assistência. COMITÊ PARA OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. General Comments, UN Doc. HRI/Gen/Rev.1, 1994. [on line] Disponível em www.un.org. Acessado em: 29/11/2003.
29. É necessário reconhecer, entretanto, o importante trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos na decisão que determinou o pagamento de compensações aos deslocados internos que retornavam a suas casas na Nicarágua em 1983, no caso Miskito. Cf. OEA. *Report on the Situation of Human Rights of a Segment of the Nicaraguan Population of Miskito Origin*. Doc. OEA/Ser.L/V/II/62, doc.10, rev.3. Novembro, 1983.
30. Também são relevantes os artigos 8º e 16 da *Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*.
31. A tipologia tripartite dos conflitos é retirada dos Protocolos Adicionais de 1977. Esta classificação tem sido combatida atualmente por gerar distorções na proteção da pessoa humana dependendo do conflito em questão. O Tribunal Internacional Ad Hoc para a Ex-Iugoslávia deu importante passo para a superação desta tipologia na decisão interlocutória da Corte de Apelação no caso Tajic (Caso n. IT-94-1-T). O posicionamento adotado está de acordo com os desenvolvimentos mais recentes do Direito Internacional Humanitário, que tende cada vez mais pela não diferenciação no direito aplicável a um conflito internacional daquele aplicável a um conflito não-internacional.
32. Entretanto, recentes desenvolvimentos do DIH mostram que hoje já existe um conjunto de princípios e normas consuetudinárias internacionais que determinam padrões mínimos aplicáveis a situações de distúrbios internos e tensões. Alguns autores defendem a aplicação, em casos de distúrbios e tensões, do disposto no artigo 75 do Protocolo Adicional I, artigo este considerado como norma internacional consuetudinária. Neste caso ele também seria aplicável durante conflitos armados não-internacionais.
33. LAVOYER, J-P. Refugees and Internally Displaced Persons: International Humanitarian Law and the role of the ICRC. *International Review of the Red Cross*, n.305, 1995. p. 171.
34. Artigo 13 da *Quarta Convenção de Genebra*.
35. GOLDMAN & KÄLIN. Legal Framework. In: COHEN, R. & DENG, F. *Op. cit. supra* n.(8). p. 91.
36. LAVOYER, J-P. *Op. cit. supra* n.(33). p. 172.
37. Artigo 17, *Protocolo Adicional II*.
38. Entendimento defendido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Cf. CICV, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 1949*, 1987, n.1473. [on line] Disponível em: www.icrc.org. Acessado em 10/02/2004.
39. Art.17, *Protocolo Adicional II*.

40. GOLDMAN & KÄLIN. Legal Framework. In: Cohen, R. & Deng, F. *Op. cit. supra* n.(8). p.85.
41. CANÇADO TRINDADE, A.A. Voto Concorrente del Juez A.A. Cançado Trindade. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *OC-18 del 17 de septiembre de 2003*. [on line] Disponível em: www.corteidh.or.cr. Acessado em 10/12/2003.
42. Este estudo foi publicado pela ONU com o título “Compilation and Analysis of the Legal Norms”. Cf. nota (17) *supra*.
43. COHEN, R. & DENG, F. *The Forsaken People*. Washington: Brookings Institution Press, 1998. p.122.
44. CANÇADO TRINDADE, A.A. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: Cançado Trindade *et alii*. *Op. cit supra* n.(11) p.30.
45. GROS ESPIEL, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados. In: SWINARSKI, C. (redat.) *Études en l'honneur de Jean Pictet*. La Haye et Genève: Martinus Nijhoff Publishers, 1984 p.703.
46. Exemplos de países que criaram leis nacionais sobre deslocamento interno e basearam seus esforços nos *Princípios Orientadores* são Angola e Colômbia. Infelizmente, tais leis são raramente invocadas ou usadas para a proteção dos deslocados nestes dois países.
47. Os *Princípios Orientadores* são em grande parte fruto de um estudo profundo das lacunas e necessidades de proteção dos deslocados internos chamado “Compilation and Analysis of Legal Norms”. Este estudo foi realizado pelo Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos, Francis Deng, e um grupo de especialistas internacionais por ele reunido. Ele foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos em 1996. Cf. nota (17) *supra*.
48. PETERSSON, B. *Complementarity between key instruments of international law: International Human Rights and Humanitarian Law merged into one operational instrument – the UN Guiding Principles on Internal Displacement*. Global IDP Project. [on line] Disponível em: www.idpproject.org. Acessado em: 08/09/2003.
49. *Id., ibid.*
50. GOLDMAN, R. Codification of international rules on internally displaced persons: an area where both human rights and humanitarian law are being taken into account. *International Review of the Red Cross*, n. 324, 1998. p. 540.
51. PETERSSON, B. *Op. cit. supra* n.(48), p. 7.
52. Cf. P.O. 1,1. *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*.
53. A contribuição dos *Princípios Orientadores* não se restringiu aos avanços para o trabalho daqueles que promovem os direitos humanos, mas trouxe grande melhoria também para os esforços de agências internacionais, agentes internacionais em trabalho de campo e organizações locais de deslocados internos. Ao detalharem a proteção dedicada aos deslocados e organizarem isto em um único documento, os *Princípios Orientadores* transformaram-se em um importantíssimo instrumento de trabalho para implementadores de políticas de direitos humanos. Cf. Vincent, M & Sorensen, B. (orgs.) *Caught Between Borders: response strategies and the internally displaced*. London: Pluto Press, 2001.
54. CANÇADO TRINDADE, A.A. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: Cançado Trindade, A. A. & Ruiz De Santiago, J. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. San José de Costa Rica: ACNUR, 2001. pp. 23-78.
55. MERTUS, J. The state and the post-Cold War refugee regime: new models, new questions. In: *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n.3, 1998. pp.321-340.
56. MILLS, K. *Human Rights in the Emerging Global Order: a new sovereignty?* New York: St. Martin's Press, 1998. p. 105.
57. BENNET, J. *Internal Displacement in Context: the emergence of a new politics?* [on line] Disponível em: www.nrc.no. Acessado em: 14/10/2003. p. 6.
58. Cf. CANÇADO TRINDADE, A.A. *Op. cit. supra* n.(54). pp.58-78.
59. NANA SINKAM, S.C. From Relief and Humanitarian Assistance to Socio-Economic Sustainability: Rehabilitation, Reconstruction and Development with Transformation as the Ultimate Solution. *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, July 1995. pp. 186-206.
60. A expressão “realidade de nosso tempo e espírito de nossa era”, é tirada da *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Este documento foi aprovado na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em 1993. Cf. CANÇADO TRINDADE, A.A. *Op. cit. supra* n.(54). p.67.