



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**

**A Origem da Norma Internacional de Proteção aos Deslocados Internos:
entre Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático**

Maria Beatriz Bonna Nogueira

**Brasília - DF
2016**

Maria Beatriz Bonna Nogueira

A Origem da Norma Internacional de Proteção aos Deslocados Internos:
entre Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada

Orientador: Prof. Dr. Eiti Sato

Brasília - DF
2016

Nogueira, Maria Beatriz Bonna

A Origem da Norma Internacional de Proteção aos Deslocados Internos: entre
Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático.

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 2016.

1. Deslocados Internos. 2. Normas Internacionais. 3. Migração Forçada. 4.
Direitos Humanos. 5. Humanitarismo.

Nogueira, Maria Beatriz Bonna. **A Origem da Norma Internacional de Proteção aos Deslocados Internos: entre Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Aprovada em 19/12/2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eiiti Sato (Presidente, IREL-UnB)

Prof. Dr. Antônio Augusto Cançado Trindade (IREL-UnB)

Prof. Dr. Renato Zerbini Ribeiro Leão (UniCEUB)

Dr. Gabriel Gualano de Godoy (ACNUR)

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins (IREL-UnB)

AGRADECIMENTOS

A canção de abertura do musical *Rent*, *Seasons of Love*, traz uma provocação. “*How do you measure a year? In daylights, sunsets, in midnights, in cups of coffee...*”. O meu último ano foi medido em palavras. 104,954 palavras para ser exata, que me guiaram até a conclusão desta tese de doutorado e, finalmente, à defesa.

Por mais que esse processo de escrita pareça um monólogo interminável, nunca foi solitário. *It takes a village!* Agradeço a todos aqueles que tanto me ajudaram a pensar e escrever a tese nesse 2016, o ano mais difícil da minha vida profissional e da história recente do Brasil.

À minha família: Adalício, Vanda, Rodrigo e Raquel, que me incentivaram durante todo o processo. Agradecimento especial ao meu pai, que corrigiu os erros ortográficos da tese com grande paciência e precisão.

Ao meu orientador, Prof. Eiiti Sato, pelos valiosos conselhos. Aos membros da minha banca, Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade, Prof. Estevão Martins, Prof. Renato Zerbini e Dr. Gabriel Godoy, que me honraram com sua gentil disposição em ler e comentar meu trabalho.

Aos professores Kathryn Sikkink e Timothy McCarthy, que me abriram novos horizontes teóricos, conceituais e empíricos durante meu período no Carr Center for Human Rights Policy da Kennedy School of Government, Harvard University.

Ao querido amigo e Relator Especial para os Direitos Humanos dos Deslocados Internos, Chaloka Beyani, cujos escritos e atuação foram fonte de inspiração para meu trabalho no tema, desde os tempos de mestrado no Refugee Studies Center, University of Oxford e no Center for the Study of Human Rights, London School of Economics.

A todos que me hospedaram e me acolheram durante as minhas viagens de campo.

Aos chefes, ex-chefes e colegas de trabalho que, além de se tornarem grandes amigos, foram tão compreensivos comigo em todos esses anos de aulas e de escrita. À Caint/Inmetro, SDH/PR, Gaia/PR e CONARE/MJ.

Aos grandes amigos da vida toda, que tornaram meus dias mais doces e alegres.

Finalmente, dedico este trabalho a quatro mulheres incríveis que o mundo me presenteou e cujas contribuições à tese, à defesa e à minha vida não teria a capacidade de medir. Bárbara Ramos, amiga fiel que esteve sempre ao meu lado durante a estadia em Massachusetts e contribuiu com a tese com seus sempre brilhantes *insights*. Michelle Moraes, a pessoa mais inteligente que já conheci na minha vida, em todos os sentidos, e que tenho a sorte grande de ter como amiga e modelo. Renata Henriques, irmã gêmea de alma, que me emprestou o “machado” com o qual pude esculpir a apresentação da tese à banca. Ivanilda Figueiredo, que leu cada palavra, me encorajou nos momentos mais difíceis e de quem eu já sentia falta 1000 dias antes de começar o doutorado.

RESUMO

Atualmente, 65,3 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir de suas casa para evitar as consequências de conflitos armados, de violência generalizada e de violações massivas de direitos humanos, deflagrando a maior crise de deslocamento forçado no mundo desde a Segunda Guerra Mundial. Enquanto 24,5 milhões desse contingente de pessoas atravessou as fronteiras de seus países em busca de refúgio, a grande maioria, 40,8 milhões de pessoas, permaneceram dentro de seus países de residência, em locais mais próximos às zonas de conflito e em situação de extrema vulnerabilidade. Essa categoria de pessoas, denominada de “deslocados internos”, não foi brindada com tratados ou com instituições internacionais de proteção nos anos 50, como ocorreu com os refugiados. Ao contrário, os deslocados internos tiveram de esperar até o final dos anos 90 para que fossem construídos os primeiros arranjos normativos e institucionais que reconheceram seus direitos e que responsabilizaram Estados e organismos internacionais por sua proteção. A presente tese busca identificar os fatores e os processos estruturais, agenciais e interativos que explicam a emergência da norma internacional de proteção aos deslocados internos. Explica, ainda, o tipo de proteção internacional previsto nessa norma e como foi discutido e desenvolvido ao longo do tempo. Ao analisar seis décadas da história e da geopolítica do deslocamento forçado internacional, a tese argumenta que a proteção dos deslocados internos percorreu quatro principais etapas em seu processo de emergência normativa: (i) a identificação da questão como um tema de relevância internacional nos anos 70; (ii) a problematização moral da ausência de proteção internacional consistente aos deslocados internos nos anos 80; (iii) a competição entre duas propostas de regulação normativa nos anos 90, baseadas, de um lado, em regimes internacionais de proteção à pessoa humana e, de outro lado, em protocolos pragmáticos de ação humanitária; e (iv) a acomodação entre as duas propostas normativas, consolidando uma norma internacional híbrida na primeira década dos anos 2000, localizada entre os direitos humanos e o humanitarismo pragmático.

Palavras-Chave: deslocados internos, normas internacionais, migração forçada, direitos humanos, humanitarismo.

ABSTRACT

Today 65,3 million people were obliged to flee their homes to avoid the consequences of armed conflicts, generalized violence and massive human rights violations, thus creating the worst forced displacement crisis since World War II. While 24,5 million people crossed international borders to seek refuge in other countries, the majority of people, 40,8 million, remained within the limits of their countries of residence, in places closer to conflict zones and in situations of extreme vulnerability. This category of people, called “internally displaced persons” (IDPs), was not granted with international treaties and institutions for their protection in the 1950s, as was the case with refugees. On the contrary, IDPs had to wait until the end of the 1990s for the development of the first normative and institutional arrangements that recognized their human rights and that prescribed protection responsibilities to States and to international organizations. This thesis seeks to uncover the elements and processes, at structural, agentic and interactive levels, that account for the emergence of the international norm of IDP protection. It also explains what kind of protection is foreseen by the norm and how it was discussed and constructed through time. Through the analysis of six decades of the history and geopolitics of global forced displacement, the thesis argues that the protection of IDPs went through four main phases during its process of norm emergence: (i) the identification of the issue as being internationally relevant in the 1970s; (ii) the moral problematization of the absence of consistent IDP protection in the 1980s; (iii) the dispute between two different norm proposals in the 1990s, one based on human rights regimes and the other, on pragmatic protocols of humanitarian action; and (iv) the accommodation between the two normative proposals and the following consolidation of a hybrid international norm, located between human rights and pragmatic humanitarianism.

Keywords: internally displaced persons, international norms, forced migration, human rights, humanitarianism.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....	10
LISTA DE SIGLAS	11
INTRODUÇÃO.....	13
A Pergunta de Pesquisa.....	17
O Argumento Central.....	20
O Marco Teórico.....	22
Metodologia e Técnicas de Pesquisa	24
A Estrutura da Tese.....	27
CAPÍTULO 1 – A EMERGÊNCIA DE NORMAS INTERNACIONAIS: EXPANDINDO O MODELO TEÓRICO DO ‘CICLO DE VIDA DAS NORMAS’	31
1.1. Introdução	31
1.2. Construtivismo e Normas Internacionais.....	31
1.3. O Modelo do Ciclo de Vida das Normas	35
1.4. Novas Leituras e Refinamentos Teóricos	38
1.4.1. Estrutura	39
1.4.2. Agência	40
1.4.3. Processo	42
1.5. A Emergência da Norma de Proteção Internacional aos Deslocados Internos: Expandindo o Modelo do Ciclo de Vida das Normas.....	44
1.5.1. Emergência de Normas como Processo Constitutivo de Disputa: Identificação, Problematização, Competição e Acomodação.....	45
1.5.2. Emergência de Normas como Processo de Múltipla Causalidade: Estrutura, Agência e Dinâmicas Interativas.....	51
1.6. Conclusões	57
CAPÍTULO 2 – ANOS 70: A IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS “DESLOCADOS DENTRO DE SEU PAÍS”	59
2.1. Introdução	59
2.2. Antecedentes: Uso e Desuso dos Termos “Deslocados” e “Refugiados Internos” na Construção do Regime de Proteção aos Refugiados.....	60
2.3. Anos 70 e a Universalização do Envolvimento Internacional com o Deslocamento Forçado.....	71
2.4. Os “Deslocados dentro do País”: Identificação da Questão e Primeiras Operações.....	75
2.5. Os “Deslocados” como Pessoas em Situação Análoga à dos Refugiados e a Expansão da Assistência Humanitária	82
2.6. Conclusões	85
CAPÍTULO 3 – ANOS 80: A PROBLEMATIZAÇÃO INTERNACIONAL DO DESLOCAMENTO INTERNO	90
3.1. Introdução	90
3.2. Deslocamento Forçado durante a “Segunda Guerra Fria”: Prolongamento das Crises, Restrição ao Asilo e Emergência de Novos Atores e Plataformas	91
3.3. O Recuo do ACNUR e a Associação entre Deslocamento Interno e Repatriação	104

3.4. Conferências Regionais e a Problemática do Vácuo Institucional.....	110
3.5. Sociedade Civil e a Problemática Moral	115
3.6. Conclusões	120
CAPÍTULO 4 - ANOS 90: A COMPETIÇÃO ENTRE PROPOSTAS NORMATIVAS PARA OS DESLOCADOS INTERNOS.....	125
4.1. Introdução	125
4.2. Os Anos 90: Novas Guerras, Novo Humanitarismo e a Re-espacialização da Resposta Internacional ao Deslocamento Forçado	127
4.3. Plataforma Operacional: ACNUR e a Reinterpretação do Mandato de Proteção	143
4.3.1. Deslocados Internos, Proteção Preventiva e o Direito a Permanecer (1990- 1996)	145
4.3.2. Visão Abrangente do Deslocamento Forçado e Segurança Humana (1996- 2000)	153
4.3.3. Deslocados Internos e o Humanitarismo Pragmático	159
4.4. Plataforma de Direitos Humanos: a Coalizão pelos Deslocados Internos e a Criação de uma Nova Norma.....	163
4.4.1. Base Conceitual: Categoria Específica e Soberania como Responsabilidade	174
4.4.2. Base Instrumental: Marco Legal, Sensibilização Doméstica e Mandato Institucional.....	178
4.5. Plataforma de Coordenação Humanitária e o Encontro das Propostas Normativas.....	190
4.6. Conclusões	197
CAPÍTULO 5 – PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000: A ACOMODAÇÃO NORMATIVA E A CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS.....	203
5.1. Introdução	203
5.2. Deslocamento Forçado no Novo Milênio: Emergências Complexas, Nova Onda Restritiva e a Responsabilidade de Proteger	205
5.3. Pré-Acomodação Normativa: Baixa Interface entre as Propostas e a Maior Visibilidade dos Problemas de Proteção (2000-2004).....	219
5.3.1. Plataforma Operacional: as “Três Luzes Verdes” e a Nova Reticência do ACNUR com a Proteção aos Deslocados Internos	220
5.3.2. Plataforma dos Direitos Humanos: Disseminação dos Princípios Orientadores e a Proposição de uma Nova Agência para os Deslocados Internos	226
5.3.3. Plataforma de Coordenação Humanitária: Limitações da Abordagem Colaborativa e o Impacto da Crise de Darfur	234
5.4. Acomodação Normativa e a Consolidação da Proteção Internacional dos Deslocados Internos (2005-2010).....	237
5.4.1. Plataforma de Coordenação Humanitária: Reforma e a Construção da “Abordagem de <i>Clusters</i> ”	238
5.4.2. Plataforma Operacional: ACNUR como Líder de <i>Clusters</i>	243
5.4.3. Plataforma de Direitos Humanos: Fortalecimento Legal e Ceticismo Institucional.....	253
5.5. Entre Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático.....	266
5.6. Conclusões	271
CONCLUSÕES.....	276

Releituras e Contribuições para os Estudos de Normas Internacionais	280
Princípios, Pragmatismo e a Proteção Internacional dos Deslocados Internos	284
BIBLIOGRAFIA.....	289
ANEXO I – ENTREVISTAS REALIZADAS	313

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figuras

Figura 1 – Número Global de Refugiados e de Deslocados Internos por ano: 1990-2000 (em milhões)* **	135
Figura 2 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2000 (em milhões)	159
Figura 3 – Número Global de Refugiados e de Deslocados Internos por ano – 2001-2010 (em milhões)*	211
Figura 4 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2004 (em milhões)	224
Figura 5 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2010 (em milhões)	250

Tabelas

Tabela 1 – Caminho Constitutivo: Fases da Emergência de Normas Internacionais ..	51
Tabela 2 – Caminho Causal: Fontes Explicativas da Emergência de Normas Internacionais.....	53
Tabela 3 – Estimativas Comparadas entre Números de “Refugiados Internacionais” e “Refugiados Internos” - 1988 (em milhares).....	94
Tabela 4 – Instrumentos Normativos Nacionais inspirados nos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos (1997-2004).....	230
Tabela 5 – Abordagem de <i>Clusters</i> Definida por Setor, Populações Específicas e Agência Líder.....	240
Tabela 6 – Instrumentos Normativos Nacionais inspirados nos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos (2005-2010).....	258

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

ACNUMF – Alto Comissariado das Nações Unidas para Migrantes Forçados

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIP – Comitê Interagencial Permanente

CIREFCA – Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos

CMI – Conselho Mundial de Igrejas

CPA – Plano Geral de Ação para Refugiados da Indochina

CVR – Comissão da Verdade e Reconciliação

ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas

ELK – Exército de Liberação do Kosovo

EXCOM – Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FICV – Federação Internacional da Cruz Vermelha

FNML – Frente Farabundo Marti para a Liberação Nacional

FPR – Frente Patriótica de Ruanda

ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal

IDMC - Centro de Monitoramento do Deslocamento Interno

JIPS – Joint IDP Profiling Service

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

OCHA – Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organização Internacional

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

OLS – Operação Sobreviver no Sudão

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização da Unidade Africana

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDC – República Democrática do Congo

RPG – Refugee Policy Group

RRH – Revisão da Resposta Humanitária

SARRED – Conferência Internacional sobre a Situação dos Refugiados, Deslocados e Retornados do Sul da África

UA – União Africana

UNDRO – Organização das Nações Unidas para Auxílio em Situações de Desastre

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNITA – União Nacional para a Total Independência de Angola

UNITAF – Força Tática das Nações Unidas

UNOSOM – Operação das Nações Unidas para a Somália

UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas

UNRRA – Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas

USCR – Comitê Norte-Americano para Refugiados

INTRODUÇÃO

Um número recorde de 65,3 milhões de homens, de mulheres e de crianças foram forçados a fugir de suas casas em razão de guerras e de perseguição no ano passado, fazendo que 1 em cada 113 pessoas fosse um refugiado, um deslocado interno ou um solicitante de refúgio ao final de 2015. (...) O número total de pessoas forçosamente deslocadas aumentou de 59,5 milhões em 2014 para 65,3 milhões em dezembro de 2015. Apesar desse total incluir 21,3 milhões de refugiados e 3,2 milhões de solicitantes de refúgio, a esmagadora maioria dos deslocados – 40,8 milhões – estão exilados dentro das fronteiras de seus países. (...) O deslocamento alcançou seus maiores níveis desde o final da Segunda Guerra Mundial (tradução nossa).

The Guardian, 20.06.2016¹

Mais de 65 milhões de pessoas foram expulsas de suas casas – mais do que em qualquer tempo desde a Segunda Guerra Mundial (tradução nossa).

Barack Obama²

“A maior crise de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial”. Esse superlativo reverberou em profusão na imprensa internacional e nos discursos de lideranças globais após junho de 2016, quando foi lançado o relatório “Tendências Globais: Deslocamento Forçado em 2015”, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (UNHCR, 2016). A superação do limite de 60 milhões de pessoas deslocadas no mundo, antes alcançado apenas no período da Segunda Guerra, tornou-se o mais difundido indicador da gravidade da crise humanitária contemporânea, levando especialistas a questionarem teses de que o mundo estaria ficando menos violento com o passar do tempo³. Esse indicador, contudo, só alcançou

¹ The Guardian, “*One in every 113 people are forced to flee, says UN refugee agency*”, 20.06.2016. Disponível em <<https://www.theguardian.com/global-development/2016/jun/20/one-in-every-113>>

² Discurso do Presidente dos Estados Unidos, Barak Obama, na Conferência de Líderes sobre Refugiados, 20.09.2016. Cf. (OBAMA, 2016).

³ Teses famosas, como a defendida por Steven Pinker, de que estaríamos vivendo no período mais pacífico da História (PINKER, 2011), passaram ser postas em questão em razão de indicadores como o contingente global de pessoas forçosamente deslocadas. Cf. The Telegraph, “*Mapped: how the world became more violent*”, 3.07.2015, disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/big->

seu patamar alarmante porque não se limitou a contabilizar o contingente de pessoas que buscam refúgio em outros países. As vítimas de deslocamento involuntário que permanecem dentro das fronteiras de seus países, os chamados “deslocados internos”, perfazem 62% desse alardeado número e são responsáveis pela maior demanda por proteção e por assistência que o sistema humanitário internacional jamais teve notícia. Analistas argumentam que “se tornou impossível ter uma conversa sobre conflito armado e ação humanitária sem se pensar nos desafios apresentados pelas vítimas que não atravessaram uma fronteira internacional” (WEISS; KORN, 2006, p. 9).

Os deslocados internos foram inicialmente identificados como um grupo que poderia beneficiar-se de ajuda humanitária internacional nos anos 70, quando o ACNUR respondeu a pedidos de Estados e do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) para prestar assistência às milhares de pessoas deslocadas dentro das fronteiras do Sudão, do Chipre e da região da Indochina. Posteriormente, o envolvimento internacional com essa população seguiu pontual e *ad hoc* até que, no final dos anos 80, a diferença de tratamento humanitário entre refugiados e pessoas deslocadas internamente, que privilegiava quem atravessava as fronteiras, passou a ser questionada do ponto de vista moral. Essa questão exacerbou-se nos anos 90, em razão do aumento do deslocamento interno resultante de conflitos armados não-internacionais, da busca por alternativas à ação humanitária tradicional e da importância conferida pela sociedade internacional às consequências humanas da violência perpetrada e/ou tolerada pelos Estados. Nesse cenário, as tentativas de enquadramento normativo da proteção aos deslocados internos resultaram, dentre outras conquistas, no primeiro instrumento internacional declaratório dedicado à categoria, os Princípios Orientadores para os Deslocados Internos (doravante “Princípios Orientadores”), segundo os quais deslocados internos seriam:

Pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou

question-kl/11711266/Mapped-How-the-world-became-more-violent.html>. Acesso em: 20 de out. 2016.

calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado⁴.

Além da definição da categoria, os Princípios Orientadores elencam os direitos humanos dos deslocados internos e as responsabilidades, internacionais e domésticas, de proteção e de assistência a essa população nas diferentes fases do deslocamento. Além do endosso de diversas organizações internacionais, regionais e agências humanitárias, esse instrumento declaratório inspirou a confecção e a posterior aprovação de dois tratados regionais, com poder vinculante, no continente africano, *i.e.* o Protocolo para a Proteção e a Assistência aos Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos (2006)⁵ e a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na África (“Convenção de Kampala”) (2009)⁶. A jurisprudência internacional de direitos humanos igualmente recepcionou e conferiu força cogente a direitos e deveres previstos nos Princípios Orientadores, como *e.g.* o direito a não ser arbitrariamente deslocado e o dever das autoridades competentes de prover o retorno seguro e voluntário dos deslocados internos às suas residências⁷. Ademais, cerca de 18 países que enfrentavam crises de deslocamento interno, como *inter alia* Colômbia, Angola, Turquia, Iraque e Sudão, adotaram legislações ou políticas domésticas protetivas aos deslocados internos com fulcro nos Princípios Orientadores.

No plano institucional, a grande maioria das agências humanitárias internacionais passou a ter programas específicos de assistência aos deslocados internos. Organizações como *inter alia* o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) adotaram os Princípios Orientadores como um instrumento aplicável à sua atuação operacional e ao monitoramento das suas operações de assistência e de

⁴ ONU, Relatório do Representante do Secretário-Geral sobre Deslocados Internos à Comissão de Direitos Humanos sobre “*Guiding Principles on Internal Displacement*” 11.02.1998, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

⁵ Protocolo para a Proteção e a Assistência aos Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos, adotada em 15.12.2006 e entrou em vigor em 21.06.2008.

⁶ Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na África (“Convenção de Kampala”), adotada em 23.10.2009 e entrou em vigor em 6.12.2011.

⁷ Cf. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso “Massacre de Mapiripán” v. Colômbia (Mérito, Reparações e Custas)*, julgamento de 25.09.2005; Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso “Massacre de Ituango” v. Colômbia (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*, julgamento de 01.07.2006.

proteção a essa população. O ACNUR, por sua vez, assumiu novas responsabilidades de coordenação da resposta humanitária da ONU aos deslocados internos em 2005, o que potencializou seu volume de trabalho em favor da categoria. Como resultado, a partir de 2006, a agência passou a atender numericamente mais deslocados internos (12,8 milhões) do que refugiados (9,9 milhões).

Além dos desenvolvimentos legais e institucionais, o crescente interesse internacional pela proteção dos deslocados internos, assim como a maior visibilidade de sua situação de vulnerabilidade, levou a uma mudança no jargão usado para se referir ao conjunto de pessoas afetadas pelo deslocamento involuntário. A menção apenas ao “refúgio”, ao “asilo” ou ao “exílio” para tratar da fuga resultante de perseguição e de conflitos armados passou a ser restritiva e incompleta. Adota-se agora um vocabulário mais abrangente, com as expressões *inter alia* “deslocamento forçado”, “migração forçada”, “desenraizamento” e “pessoas em movimento” (GUTERRES, 2008c; HYNDMAN, 2000; MARTIN et al., 2005). Até mesmo o campo de estudos, inaugurado nos anos 80, intitulado “Estudos de Refugiados” passou a denominar-se “Estudos de Migração Forçada” para contemplar análises sobre os deslocados internos e outras categorias de pessoas vitimadas (ADELMAN, 2001; CHIMNI, 2009).

O deslocamento interno também está presente na maioria dos trabalhos sobre a origem e a implementação do famoso conceito de “responsabilidade de proteger”, que prevê a responsabilidade da sociedade internacional pela proteção de populações ameaçadas de assassinato em massa e de limpeza étnica, quando seus Estados nacionais forem omissos ou cúmplices (ICISS, 2001). Os precursores do conceito, como Gareth Evans e Ramesh Thakur, sempre creditam as bases intelectuais da “responsabilidade de proteger” à ideia de “soberania como responsabilidade”, desenvolvida nos anos 90 para justificar o envolvimento humanitário internacional com os deslocados internos (EVANS, 2008; THAKUR, 2002). Analistas defendem, inclusive, que a proteção internacional dos deslocados internos seria a expressão mais perene e efetiva da “responsabilidade de proteger” até então evidenciada (DENG, 2010; MARTIN, 2010).

Esse conjunto de acontecimentos justifica a importância dos deslocados internos para a compreensão do humanitarismo contemporâneo. Essa importância, no entanto, consolidou-se de forma tardia, se considerada a antiguidade do problema e quando comparada com o desenvolvimento da proteção internacional dos refugiados. O deslocamento interno não pode ser considerado um fenômeno recente, dado que, assim como o refúgio, esteve presente como consequência indesejada da maioria dos conflitos armados de que se têm registro na história recente (ORCHARD, 2014a). A categoria, por sua vez, foi debatida pela primeira vez nos anos 40 e 50, sob a denominação casual de “refugiados internos”, quando das negociações sobre a formação do regime internacional de proteção aos refugiados. Decidiu-se à época, por alegações de soberania estatal, que as pessoas deslocadas dentro das fronteiras de seus países não seriam objeto de interesse internacional e que apenas os refugiados, em razão da extraterritorialidade de sua condição, poderiam gozar de proteção legal e institucional. Foi preciso se esperar mais de quatro décadas para que essa *rationale* se alterasse e houvesse consenso de que alguma atitude deveria ser tomada pela comunidade internacional para garantir a proteção e a assistência às populações deslocadas internamente. O que mudou nesse período para que a atuação internacional em favor dos deslocados internos passasse a ser considerada importante? Qual é a natureza dessa atuação?

A Pergunta de Pesquisa

O “problema” da proteção internacional dos deslocados internos, identificado por esta tese, tem dois elementos centrais. Primeiro, a origem da atuação internacional com os deslocados internos e o reconhecimento do grupo como uma categoria específica de proteção. Durante a maior parte do século passado, pessoas deslocadas internamente foram invisibilizadas em sua vulnerabilidade pela sociedade internacional por serem consideradas objeto de preocupação exclusiva de seus países de residência. Mesmo com a emergência da proteção internacional dos refugiados nos anos 50, que trouxe o deslocamento forçado ao debate multilateral, decidiu-se que seria o cruzamento de fronteiras, e não o deslocamento involuntário em si, o gatilho para a proteção internacional. Essa percepção, que se manteve inalterada até os anos 70, foi progressivamente questionada em sua adequação operacional e moral, levando a uma completa reversão de valores na primeira década dos anos 2000, quando a proteção

aos deslocados internos passou a ser considerada “um imperativo moral e uma preocupação crescente da opinião pública global” (GUTERRES, 2005c). Indaga-se, portanto, quais fatores levaram um tema considerado proibitivo à agenda internacional, por respeito à soberania estatal, tornar-se um imperativo moral e uma necessidade humanitária.

O segundo elemento do problema seria o tipo de proteção internacional proposto e disponibilizado aos deslocados internos. Em comparação aos refugiados, sabe-se que os deslocados internos não dispõem de proteção legal fundamentada em um tratado de alcance global, como a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ou de uma organização internacional com mandato específico para lhes brindar proteção e assistência sempre que necessitem, como o ACNUR. Em contraposição, a categoria possui, no plano legal, um instrumento global declaratório que reafirma e aprofunda disposições legais já existentes no direito internacional dos direitos humanos e no direito internacional humanitário, incorporado por algumas leis domésticas e por dois tratados regionais no continente africano. No plano institucional, os deslocados internos contam com a possibilidade de serem assistidos e protegidos pelo ACNUR e por outras agências humanitárias, sempre que algumas condições forem atendidas, como *inter alia* consentimento do Estado em questão, acesso às populações, disponibilidade de recursos e avaliação da necessidade humanitária. Que tipo de proteção internacional seria essa? Como se consolidou ao longo do tempo?

Tendo em vista as duas vertentes do problema identificado, a presente tese busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Como e por que surgiu a norma internacional de proteção aos deslocados internos?** A pergunta “como” dirige-se ao processo de formação e de consolidação da norma internacional de proteção aos deslocados internos e a pergunta “por que” relaciona-se aos elementos causadores da emergência da norma.

Há três definições e delimitações importantes associadas a essa pergunta de pesquisa. Em primeiro lugar, a presente tese utiliza a definição de “proteção” consagrada pelo Comitê Interagencial Permanente (CIP) da ONU, órgão que reúne algumas das principais agências humanitárias internacionais, como *inter alia* ACNUR, UNICEF, PAM, CICV e Organização Internacional para as Migrações (OIM). Segundo o

entendimento do Comitê, “o conceito de proteção abrange todas as atividades voltadas à obtenção do pleno respeito aos direitos individuais, de acordo com a letra e com o espírito dos regimes jurídicos relevantes (*i.e.* direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados)” (IASC, 1999, p. 4). As atividades vislumbradas nesse conceito de proteção podem ser de natureza responsiva, *i.e.* prevenir ou fazer cessar violações; reparatória, *i.e.* prover remédios a violações passadas; ou de construção de ambiente, *i.e.* criar marcos legais e institucionais necessários para a prevenção de futuras violações (IASC, 2001). Nesse sentido, a ideia de proteção diferencia-se daquela de “assistência humanitária”, normalmente entendida “como assistência material de emergência que objetiva salvar vidas e aliviar o sofrimento de pessoas afetadas por crises” (OCHA, 2013).

Em segundo lugar, o conceito de “norma”, presente na pergunta de pesquisa, é de grande importância para a presente tese. Normas são entendidas como “padrões de comportamento apropriado, definidos coletivamente por atores com determinada identidade” (KATZENSTEIN, 1996), ou seja, padrões de conduta que a comunidade de atores envolvidos considera “legítimos” e que, portanto, “devem ser” seguidos. Essa aceção privilegia a ideia de que as normas são construídas coletivamente e consolidam-se como tais quando há concordância social e intersubjetiva sobre sua validade, adequação e força prescritiva. A proteção aos deslocados internos é, nesse sentido, percebida como uma norma internacional, que prescreve direitos às populações vitimadas, assim como deveres a Estados e a atores internacionais, e que conta com ampla aceitação nos planos global, regional e doméstico.

Em terceiro lugar, apesar da presente tese acolher a definição de deslocados internos presente nos Princípios Orientadores (*supra*), a análise privilegiará o deslocamento interno resultante de conflitos armados, violência generalizada e/ou violações de direitos humanos. Essa modalidade de deslocamento foi a que impulsionou a identificação da categoria desde seu início, assim como grande parte da evolução normativa da proteção internacional, mesmo após a elaboração da definição. Reconhece-se a importância e o impacto do deslocamento interno provocado por calamidades humanas ou naturais, mas estas situações não serão o foco desta tese.

O Argumento Central

Na crescente literatura especializada sobre deslocamento interno, duas obras buscaram se debruçar sobre a origem da proteção internacional da categoria: *Internal Displacement: conceptualization and its consequences*, de Thomas Weiss e David Korn (WEISS; KORN, 2006); e *The International Containment of Displaced Persons: humanitarian spaces without exit*, de Cécile Dubernet (DUBERNET, 2001). As duas obras apresentam argumentos contrastantes sobre a emergência dos deslocados internos como categoria internacional de proteção, por meio da análise de acontecimentos e de evidências distintas.

Weiss e Korn centram sua análise na atuação dos personagens que construíram os Princípios Orientadores e que buscaram promover a causa dos deslocados internos junto aos órgãos multilaterais de direitos humanos. A obra conta a história de figuras como o diplomata sudanês Francis Deng e a especialista Roberta Cohen, que tiveram êxito em unir outros atores e em disseminar a ideia de que os deslocados internos precisavam de um marco legal internacional e de um arranjo institucional que garantisse sua proteção na ausência da proteção estatal. Ao retratar o trabalho de *advocacy* desses personagens junto a Estados e a organismos internacionais, o texto argumenta que “a ideia de ‘soberania como responsabilidade’ e a existência da categoria dos deslocados internos são resultado do trabalho de um grupo pequeno de especialistas e de ativistas, que desenvolveram essas ideias e promoveram-nas, de forma obstinada, perante governos” (WEISS; KORN, 2006, p. 8). Esse texto inspirou outras análises sobre a atuação de Francis Deng na criação dos instrumentos legais de proteção ao deslocados internos, fortalecendo o argumento da importância da agência de indivíduos na criação de normas internacionais (ABEBE, 2011; BODE, 2014).

Em outro extremo, encontra-se a tese defendida por Dubernet, que considera “a proteção concedida aos deslocados internos um instrumento de políticas de contenção a refugiados” (DUBERNET, 2001, p. 5). A autora argumenta que as atividades de proteção à categoria, realizadas principalmente pelo ACNUR, foram empreendidas com o objetivo de viabilizar interesses estratégicos dos países desenvolvidos de conter refugiados dentro das fronteiras de seus países de origem. Em sua análise, Dubernet

ignora o trabalho de *advocacy* realizado pelos especialistas e ativistas e foca-se nas atividades implementadas em três operações humanitárias internacionais dos anos 90 que tiveram um componente intrafronteiriço: Iraque (1991), Ruanda (1994) e Bósnia (1995). A criação da categoria dos deslocados internos, assim como as ações de proteção, teriam sido resultado do endurecimento das políticas restritivas ao refúgio por países Ocidentais. Essa obra busca unir-se a um conjunto mais amplo de estudos que tratam dos efeitos prejudiciais ao instituto do refúgio advindos das operações humanitárias dentro das fronteiras (BARUTCISKI, 1996, 1998, 2002; FRELICK, 1992; HATHAWAY, 1995).

A análise conjunta dessas duas obras evidencia uma verdadeira ausência de diálogo empírico e analítico. Ambos os argumentos são baseados em premissas diferentes e sustentados por evidências empíricas diversas, que não dialogam umas com as outras. Dubernet limita-se a enfatizar o idealismo dos ativistas e acadêmicos que celebram a criação da categoria dos deslocados internos (DUBERNET, 2001, p. 35), enquanto Weiss e Korn chamam de “teóricos da conspiração” aqueles que apenas olham para os interesses de contenção a refugiados (WEISS; KORN, 2006, p. 136). Cada corrente de pensamento, portanto, desconsidera grande parte da contribuição feita pela outra, assim como as evidências que as sustentam.

A presente tese considera que essa literatura examina apenas fatias do processo de criação da norma internacional de proteção aos deslocados internos. Cada argumento olha apenas para um conjunto de evidências e de atores, ao invés de incluí-los todos no mesmo processo, com suas complexidades e contradições. Considera-se, portanto, que as explicações apresentadas não são estanques, mas cumulativas e não exaustivas, no marco de um estudo complexo de todos os interesses e dinâmicas que resultaram na emergência da categoria e dos instrumentos legais e institucionais de proteção.

Nesse sentido, a presente tese apresenta uma nova resposta ao problema da origem da proteção aos deslocados internos. Essa resposta tem por base o estudo de mais de seis décadas de debate e de construção normativa sobre a categoria, incluindo todos os principais atores envolvidos processo, nos campos do ativismo, do estudo acadêmico, da formulação de política e da atuação operacional. O argumento central da tese é que a norma internacional de proteção aos deslocados internos resultou de um processo de

acomodação entre duas propostas normativas desenvolvidas para regular o tema. A primeira, promovida por um grupo que chamarei de “Coalizão pelos Deslocados Internos”, buscava a criação de uma categoria legal-institucional, com instrumento jurídico e mandato institucional próprios, em moldes similares à proteção internacional dos refugiados. A segunda, promovida pelo ACNUR, propugnava a criação de uma categoria operacional, não vinculada a um texto legal ou a um mandato institucional específico, e cujo envolvimento internacional deveria estar vinculado a critérios formais e à avaliação da necessidade humanitária caso a caso. Essas duas propostas normativas acomodaram-se em função das circunstâncias políticas e resultaram em uma norma internacional híbrida ao final da primeira década dos anos 2000, composta por uma proteção legal mais próxima aos direitos humanos e por uma proteção institucional tendente ao humanitarismo pragmático.

O Marco Teórico

A abordagem teórica adotada na presente tese localiza-se na corrente construtivista das Relações Internacionais, mais especificamente no subcampo de estudos denominado “Estudos de Normas” (*Norm Studies*). Esse subcampo assume o pressuposto essencial do Construtivismo de que interpretações intersubjetivas da realidade modificam tanto a estrutura internacional, como também os interesses e as identidades dos atores que agem nessa estrutura (KLOTZ; LYNCH, 2007). Normas internacionais são um exemplo dessas interpretações intersubjetivas, que alteram a percepção e as expectativas sobre “comportamento apropriado” dos atores internacionais envolvidos em dinâmicas interativas (*e.g.* Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, diplomatas, especialistas), assim como impactam os regimes normativos preexistentes e a cultura internacional acerca do tema em questão. Normas, assim como ideias, discursos, práticas e identidades, são importantes na configuração da sociedade internacional e em seus processos de mudança.

Outros dois pressupostos ontológicos e epistemológicos da corrente teórica construtivista são fundamentais para a análise desenvolvida nesta tese. Primeiro, a noção de que indivíduos e grupos são moldados pelo mundo onde vivem, assim como também podem alterá-lo. Mesmo sendo, em grande parte, condicionados por uma

cultura internacional pré-existente, agentes individuais ou coletivos podem criar novas práticas normativas, culturais, sociais, políticas e econômicas que alteram conhecimentos convencionais e padrões comportamentais da estrutura internacional. Essa relação dinâmica entre as ações dos agentes individuais ou coletivos sobre a sociedade internacional e a influência dessa sociedade sobre suas ações chama-se de “constituição mútua ou co-constituição entre agentes e estruturas” (KLOTZ; LYNCH, 2007; WENDT, 1987). Esta ideia é central à presente análise, uma vez que a construção da norma internacional de proteção aos deslocados internos somente pode ser compreendida pela conjugação de fatores estruturais (*e.g.* crises sistêmicas de deslocamento forçado, regimes jurídicos e mandatos institucionais existentes), dos interesses, atributos e percepções dos diferentes agentes envolvidos e das formas como esses agentes interagem entre si.

Segundo, da mesma forma que não há superioridade ontológica entre agentes e estruturas, não há hierarquia entre os tipos de interesses que movem os agentes a promoverem mudanças na sociedade internacional. A teoria construtivista reconhece a existência de diferentes interesses, igualmente relevantes, que motivam a agência, *i.e.* interesses estratégicos que buscam ganhos de poder, interesses de manutenção da ordem internacional e interesses altruísticos e de promoção de justiça (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; WENDT, 1999). Esses interesses, segundo o Construtivismo, não são estanques e também podem mudar em razão de processos interativos. No caso em questão, identificam-se vários interesses envolvidos na evolução da proteção internacional dos deslocados internos, *i.e.* a necessidade de Estados em crise solucionarem a situação de suas populações deslocadas; o desejo do ACNUR em permanecer relevante em um contexto de aumento do deslocamento intrafronteiriço; o interesse de alguns Estados em conter refugiados dentro dos países de origem; e as motivações de indivíduos, de Estados e de ONGs internacionais de corrigirem a “injustiça” que seria preterir a proteção dos refugiados em favor da proteção dos deslocados internos. Da mesma forma, esses interesses mudam ao longo do tempo, havendo uma maior aproximação de percepções e de proposições entre os diferentes atores à medida que interagem em dinâmicas de persuasão e de barganha.

Em termos de tipologia, a origem da norma internacional de proteção aos deslocados internos é percebida como um processo de “emergência normativa”, a primeira das

três fases do chamado “ciclo de vida das normas” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998a), modelo teórico fundacional do subcampo dos Estudos de Normas. Segundo o modelo, o ciclo de vida começa na “emergência” na norma, passa por sua “difusão em cascata” até chegar na “internalização” do comportamento definido como apropriado pelos atores internacionais. A presente tese agregará novas categorias de análise ao processo de emergência normativa, para que se possa apreender todos os eventos, contextos, agentes e processos interativos que resultaram na consolidação normativa da ideia de que os deslocados internos são um grupo vulnerável específico e, portanto, *devem ser* protegidos pelos Estados e pela sociedade internacional.

Metodologia e Técnicas de Pesquisa

A presente tese aplica o método de pesquisa qualitativa conhecido como *process-tracing*, que se define pela “análise de evidências nos processos, nas sequências e nas conjunturas de eventos de um caso, com o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar o caso” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 7). Trata-se de um método que se utiliza de evidências atreladas aos domínios temporal, espacial e tópico de determinado fenômeno social historicamente delimitado, com o objetivo de traçar inferências causais de valor explicativo. Por meio da aplicação desse método, busca-se articular fatores estruturais, institucionais, sociais e agenciais em um encadeamento causal que explique a ocorrência do fenômeno estudado (SILVA; CUNHA, 2014).

Numerosos trabalhos da agenda de pesquisa construtivista de Relações Internacionais têm utilizado o *process-tracing* para descortinar os processos responsáveis pela ocorrência da construção social de pautas, normas, instituições e identidades⁸. Segundo Finnemore e Sikkink, “após estabelecido que normas e estruturas sociais são importantes, o próximo passo óbvio é investigar exatamente como chegaram a ser relevantes e como, em primeiro lugar, passaram a existir” (FINNEMORE; SIKKINK, 2001, p. 400). Nesse sentido, o *process-tracing* é particularmente útil porque busca identificar os fatores e os mecanismos responsáveis pela construção social de um norma ou estrutura, unindo, assim, processos constitutivos e causais. Esse método de

⁸ Cf. (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999), (CHECKEL, 2003) e (ORCHARD, 2014b).

pesquisa mostra-se, portanto, adequado ao estudo proposto por esta tese, uma vez que conjuga os elementos causal (“por que”) e constitutivo (“como”) da pergunta de pesquisa proposta. Ademais, o *process-tracing* facilita a análise histórica e genealógica dos eventos, fatos e evidências relacionados à norma internacional de proteção aos deslocados internos desde sua origem.

Para a boa aplicação do *process-tracing*, ao menos duas decisões metodológicas precisam estar claras. A primeira é a delimitação histórica da análise, ou seja, quando começa e quando termina o rastreamento das evidências e dos processos relevantes ao caso. Quanto ao início, decidiu-se começar pelos anos 40, quando da primeira menção ao termo “deslocados” em documentos internacionais. À época, o termo diferenciava os fugitivos de guerra dos “refugiados” perseguidos, mas também se referia a pessoas que haviam atravessado fronteiras. A menção aos “deslocados”, portanto, antecede os primeiros debates sobre a situação das pessoas deslocadas dentro das fronteiras, inicialmente chamadas de “refugiados internos”. Ainda assim, decidiu-se começar por esse marco por dois motivos. Primeiro, porque a terminologia será resgatada nos anos 70 para dar nome à categoria dos deslocados internos. Segundo, porque a existência histórica de uma categoria de pessoas deslocadas diferente daquela dos refugiados também será retomada em décadas futuras como racionalização para a proteção dos deslocados internos.

Quanto ao período final da análise, estabeleceu-se o ano de 2010, fim da primeira década dos anos 2000, como marco de encerramento do estudo. Além de historicamente próximo ao período de produção da tese, elegeu-se esse marco final porque os principais elementos constitutivos da norma em questão, tanto nos planos legal como institucional, teriam sido estabelecidos. No plano legal, além dos Princípios Orientadores, editados em 1998, o principal tratado internacional existente em matéria de deslocamento interno, *i.e.* a Convenção de Kampala, foi adotado em 2009. No plano institucional, a “abordagem de *clusters*”, arranjo de coordenação entre agências humanitárias que organiza a resposta internacional aos deslocados internos, iniciou sua operação em 2006 e mantém-se inalterada.

A segunda decisão metodológica diz respeito aos tipos de dados e de informações a serem coletados para compor o conjunto de evidências necessárias à construção das

inferências causais. As melhores práticas de *process-tracing* sugerem a coleta sistemática de fontes primárias, documentais e discursivas, assim como a realização, quando possível, de entrevistas com os principais atores envolvidos no caso estudado (BENNETT; CHECKEL, 2015). A presente tese utilizou-se de quatro fontes principais de informação: bibliografia especializada, documentos e relatórios oficiais das épocas estudadas, discursos e entrevistas não-estruturadas com atores relevantes.

No tocante à bibliografia e às fontes secundárias, as principais obras de referência sobre deslocamento interno, ACNUR, direito internacional dos refugiados e humanitarismo (BARNETT; WEISS, 2013; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007; HAMMERSTAD, 2014; LOESCHER, 1993, 2001a; PHUONG, 2004) são utilizadas na tese de maneira transversal, uma vez que fazem um apanhado de diversos temas e de períodos históricos relevantes. Os demais livros e artigos sobre esses temas foram analisados e referenciados nos capítulos que tratam do período histórico em que foram escritos, de modo a melhor caracterizar o pensamento da época e a perfazer uma história intelectual do deslocamento interno.

Arquivos documentais também foram pesquisados nos principais centros de referência sobre migração forçada no mundo, como a biblioteca do *Refugee Studies Centre* (Universidade de Oxford) e a biblioteca da *Harvard Law School* (Universidade de Harvard). Nesses centros, conseguiu-se consultar a coleção histórica dos relatórios *World Refugee Survey*, que são as primeiras publicações a produzir estatísticas sobre deslocamento interno e a tratar do tema de forma mais estruturada. Da mesma forma, os primeiros discursos, notas conceituais e anais de conferências feitos pela Coalizão pelos Deslocados Internos puderam ser recuperados, analisados e comparados com os textos mais recentes, buscando-se analisar a evolução do discurso, do pensamento e do enquadramento interpretativo. O mesmo procedimento foi realizado com a análise de discursos e de documentos referentes ao papel do ACNUR na formação da norma de proteção dos deslocados internos. Utilizando-se da técnica de pesquisa de busca por palavras, todos os discursos dos Alto Comissários da ONU para Refugiados, de 1951 até 2010, que mencionavam os termos “deslocados” ou “deslocamento interno” foram analisados, enfocando-se as mudanças de linguagem e de percepção. Ademais, instruções internas, relatórios e publicações centrais ao ACNUR, como *e.g. Note of International Protection, State of the World's*

Refugees, Global Trends, foram igualmente revisados, de modo a apreender as intenções, percepções e interesses da agência em seu envolvimento com a categoria.

Por fim, realizaram-se entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de promoção da norma internacional⁹. Além de terem sido entrevistados todos os Representantes e Relatores da ONU para os Deslocados Internos, foram igualmente ouvidos especialistas, juristas e ex-funcionários de organizações não-governamentais (ONGs), envolvidos nas primeiras discussões sobre deslocamento interno na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Altos funcionários do ACNUR, que trabalharam com o tema nas décadas de 80, 90 e 2000, foram também entrevistados, complementando as informações apreendidas nas fontes documentais. As entrevistas ocorreram no ano de 2015, tendo sido realizadas por telefone e presencialmente, em viagens de pesquisa realizadas a Nova Iorque, Washington e Genebra. As entrevistas foram baseadas em perguntas abertas, em um formato semiestruturado, de modo a se adaptarem ao tipo de diálogo estabelecido com cada entrevistado.

A Estrutura da Tese

A presente tese está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz o marco teórico que fundamenta a tese, localizado no subcampo dos Estudos de Normas da corrente construtivista de Relações Internacionais. Após apresentar a definição de normas, o capítulo destrincha o modelo do “ciclo de vida das normas”, de onde se extrai o processo de “emergência de normas”, que servirá como base para o estudo do caso em questão. Novas leituras, críticas e complementações ao modelo do “ciclo de vida das normas” são analisadas e discutidas, de modo a se construir uma matriz analítica original, capaz de expandir o modelo para capturar toda a complexidade do caso estudado. Ao final, a matriz analítica é apresentada, sendo constituída de dois principais eixos. Primeiro, o eixo constitutivo, que propõe quatro fases para o processo de emergência de normas internacionais: identificação, problematização, competição normativa e acomodação. Segundo, o eixo causal, que relaciona as propriedades e os mecanismos estruturais, agenciais e interativos que serão analisados em cada uma das quatro fases da emergência normativa, com o objetivo de se

⁹ Cf. Anexo I da presente tese, que lista o nome de todos os entrevistados, assim como os cargos que ocuparam, local e data da entrevista.

determinar os elementos causadores da origem da norma internacional de proteção aos deslocados internos.

Os capítulos de dois a cinco apresentam o estudo empírico e são organizados pela conjugação de duas lógicas: cada capítulo corresponde, ao mesmo tempo, a uma das quatro fases da emergência de normas internacionais e a uma década da evolução da norma de proteção aos deslocados internos. O capítulo dois analisa a década de 70, quando ocorre a *identificação* dos “deslocados dentro do país” como um grupo merecedor de assistência internacional. O capítulo se inicia com antecedentes históricos, localizando no tempo a criação do termo “deslocados” e as primeiras discussões sobre o deslocamento intrafronteiriço nos anos 40 e 50. Os anos 60 são brevemente contextualizados por trazerem mudanças nas práticas do ACNUR e no regime internacional de refugiados que são importantes para as discussões futuras sobre deslocamento interno. Na discussão específica sobre deslocados internos nos anos 70, o capítulo traz o papel central do ACNUR e do Alto Comissário, Sadruddin Aga Khan, em pautar o tema dos “deslocados” e em encontrar racionalizações politicamente viáveis para se lidar com a situação à época. Ao final da década, o tema passa a existir para a sociedade internacional, mas todavia não era considerado um “problema” a ser resolvido por vias normativas.

O capítulo três trata dos anos 80 e da *problematização* da falta de proteção sistemática aos deslocados internos. Em um contexto de Segunda Guerra Fria e de foco na administração de campos de refugiados como modalidade principal de atuação humanitária, o deslocamento interno foi negligenciado pelo ACNUR, não obstante o aumento numérico do problema. O recuo no protagonismo do ACNUR deu lugar a novos atores e plataformas organizacionais, que enquadraram o tema em marcos normativos mais próximos aos direitos humanos. O capítulo apresenta duas novas vozes no debate: as conferências regionais e as organizações da sociedade civil. No plano regional, duas conferências, realizadas no sul da África e na América Central, enquadraram a falta de uma agência especializada para responder às crises de deslocamento interno como um problema operacional a ser resolvido pela ONU. Já a sociedade civil interpretou a diferença de tratamento entre refugiados e deslocados internos, quanto à disponibilidade de proteção internacional, como um problema moral, que precisava ser denunciado e regulado por vias normativas. Essa

problematização passou a pautar as discussões do tema ao final da década de 80 e será retomada com força na década seguinte.

O capítulo quatro analisa a *competição* entre duas propostas de normas que surgiram nos anos 90 para tratar da proteção aos deslocados internos, assim como as tentativas de arbitramento feitas pelo setor de coordenação humanitária da ONU. Na estrutura internacional do pós-Guerra Fria, das novas guerras, do aumento das políticas restritivas ao refúgio e do crescimento do contingente global de deslocados internos, tornou-se inevitável dar uma resposta aos problemas propostos na década anterior. O capítulo apresenta, de início, a proposta construída pelo ACNUR, de uma categoria operacional, vinculada ao refúgio, cujas modalidades de proteção e de assistência deveriam estar vinculadas a critérios formais e à expectativa de bons resultados, o que denominarei de “humanitarismo pragmático”. Em seguida, detalha a proposta alternativa, desenvolvida pela Coalizão pelos Deslocados Internos, de uma categoria legal-institucional independente, que deveria gozar de proteção por meio de um instrumento legal e de um arranjo institucional próprios, com base na intersecção entre direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados por analogia. Essa duas propostas são desenvolvidas no período e confrontadas na instância de coordenação humanitária da ONU que, conforme apresentado ao final do capítulo, não consegue arbitrar um consenso no período.

O capítulo cinco apresenta o processo de *acomodação* entre as duas propostas, que resulta na consolidação da norma internacional na primeira década dos anos 2000. Em um período em que as duas propostas normativas corriam em paralelo, com um novo recuo do ACNUR em tratar do tema, a estrutura internacional novamente criou as circunstâncias para um novo aprofundamento do debate. Além do contínuo aumento do número global de deslocados internos e da manutenção do paradigma restritivo, o fracasso na resposta à crise Darfur e a difusão do conceito de “responsabilidade de proteger” deram novo senso de urgência à necessidade de se desenvolver uma resposta normativa consensual e efetiva ao deslocamento interno. Nesse sentido, o capítulo apresenta o arranjo institucional pactuado na plataforma de coordenação humanitária, *i.e.* a “abordagem de *clusters*”, que confere maiores responsabilidades ao ACNUR de proteger os deslocados internos, mas ainda condiciona o envolvimento internacional a critérios e a avaliações caso a caso. No campo legal, detalha as

conquistas da Coalizão pelos Deslocados Internos em disseminar os Princípios Orientadores e em transformá-los em tratados regionais vinculantes e em legislações e políticas domésticas. O capítulo termina com o argumento que a norma de proteção aos deslocados internos, que emergiu ao longo de quatro décadas, prescreve um modelo de proteção internacional híbrido, localizado entre os direitos humanos e o humanitarismo pragmático.

Ao final, a tese apresenta suas conclusões gerais. Nessa sessão, os principais argumentos defendidos ao longo dos cinco capítulos são retomados e apresentam-se as principais contribuições oferecidas pela tese, tanto para a Teoria das Relações Internacionais, como também para o campo dos Estudos de Migração Forçada.

CAPÍTULO 1 – A EMERGÊNCIA DE NORMAS INTERNACIONAIS: EXPANDINDO O MODELO TEÓRICO DO ‘CICLO DE VIDA DAS NORMAS’

1.1. Introdução

O presente capítulo apresenta as bases teóricas que fundamentam o estudo proposto nesta tese. A proteção dos deslocados internos insere-se na agenda de pesquisa sobre normas, impulsionada pela corrente construtivista das Relações Internacionais. Utilizando-se dos pressupostos teóricos dessa literatura, o capítulo localiza o processo de “emergência de normas internacionais”, inicialmente teorizado por Finnemore e Sikkink como a fase inicial do modelo do “ciclo de vida das normas”, como aquele que será aprofundado e testado pelo estudo de caso.

A discussão sobre o processo de emergência normativa é feita, de início, pela apresentação dos parâmetros do modelo do “ciclo de vida das normas” (*norm lifecycle*). Posteriormente, analisam-se as críticas ao modelo e os refinamentos teóricos propostos pela nova leva de estudos sobre a criação de normas. Argumenta-se que esses trabalhos aprofundam os conceitos introduzidos pelo modelo, assim como acrescentam-lhe dimensões de análise para além do nível da agência. Finalmente, com base nesse conjunto de reflexões, propõe-se uma matriz explicativa para o processo de emergência de normas que combina as análises constitutiva e causal. No plano constitutivo, apresenta-se as diferentes fases pelas quais uma proposta normativa passa até consolidar-se como norma. No plano causal, são elencados as propriedades e os processos estruturais, agenciais e interativos responsáveis pela ocorrência de cada etapa constitutiva. Uma vez definida, essa matriz será aplicada aos capítulos empíricos.

1.2. Construtivismo e Normas Internacionais

Em Relações Internacionais, a literatura construtivista sobre normas tem adquirido grande robustez desde meados dos anos 90, com estudos que buscam explicar não apenas seu surgimento, mas também sua disseminação, aceitação, institucionalização e implementação (BETTS; ORCHARD, 2014; CHECKEL, 1999; FINNEMORE;

SIKKINK, 1998a; FLORINI, 1996; KATZENSTEIN, 1996; KLOTZ, 1999; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; SANDHOLTZ; STILES, 2008). A profusão de trabalhos teóricos e empíricos sobre normas internacionais, que aplicam e/ou aprofundam os conceitos desenvolvidos pelos estudos inaugurais, formaram um novo subcampo de estudos que alguns autores começaram a denominar de “Estudos de Normas” (*Norm Studies*) (MULLER; WUNDERLICH, 2013; WYLIE, 2016). Nas últimas duas décadas, fenômenos como a criação de novas normas internacionais (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013), a sua contestação (BLOOMFIELD, 2016), a sua difusão (RISSE, 2000), a sua reinterpretação regional (ACHARYA, 2004) e a sua implementação local (BETTS; ORCHARD, 2014) têm sido estudados com base em um acarcabouço comum e coerente de pressupostos e de conceitos, que são empiricamente testados, aprofundados e complementados.

Os trabalhos que compõem esse subcampo de estudos partem do pressuposto de que normas não podem ser reduzidas a epifenômenos subordinados a interesses fixos dos Estados. Ao contrário, normas são responsivas a diversos tipos de preferências, sejam de poder, de ordem ou de justiça, ao mesmo tempo em que constituem e modificam os interesses e identidades dos atores ao longo do tempo. Normas, assim como outras estruturas sociais, importam para a política internacional, pois influenciam, de forma independente, o comportamento, as escolhas e as percepções dos atores, além de serem constantemente reproduzidas ou modificadas por eles (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Nas palavras de Kratochwill:

Actors are not only programmed by rules and norms, but they reproduce and change by their practice the normative structures by which they are able to act, share meanings, communicate intentions, criticize claims, and justify choices” (KRATOCHWIL, 1991, p. 61).

Normas podem ser definidas como “padrões de comportamento apropriado, definidos coletivamente por atores com determinada identidade” (KATZENSTEIN, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; CHECKEL, 2012). Alguns elementos dessa definição merecem destaque. Normas caracterizam-se pela imposição de um senso de “dever ser” a um comportamento específico, distinguindo-as de meras ideias baseadas em princípios (*principled ideas*) (FLORINI, 1996). A norma de *non-refoulement*, por

exemplo, que proíbe que um Estado devolva um indivíduo ao país em que sofre perseguição, não trata apenas de um comportamento moralmente condenável, mas define uma conduta que deve ser observada pelo conjunto de Estados.

Ao qualificar determinado comportamento como “apropriado”, a norma carrega consigo conteúdo e significados sociais advindos de construção coletiva. Klotz afirma que normas necessariamente são “entendimentos compartilhados (portanto, sociais) sobre padrões de comportamento”, que permitem que condutas como o *apartheid* sejam consideradas más ou problemáticas e a promoção da igualdade racial seja boa e adequada (KLOTZ, 1999, p. 14). A noção de adequação (*appropriateness*), em Relações Internacionais, tem sido utilizada de forma recorrente como sinônimo de comportamento baseado em normas (MARCH; OLSEN, 1998; RISSE, 2000). Já a noção do “dever ser”, segundo Florini, é característica mais importante da norma por enquadrá-la como “uma demanda comportamental *legítima*” (FLORINI, 1996, p. 365). A norma deve ter uma “aura” de legitimidade para ser considerada como tal, que pode advir do seu conteúdo prescritivo assim como do processo que originou sua criação.

Regimes, por sua vez, podem ser entendidos como agrupamentos de normas em áreas temáticas, dotados de mecanismos que facilitam e monitoram a implementação dessas normas. Enquanto a norma circunscreve-se a um comportamento particular, regimes institucionalizam o conjunto de normas que versam sobre determinada área, por meio de processos que facilitam sua observância (NADELMANN, 1990, p. 479). Essa concepção de regime proposta por Nadelmann simplifica, para propósitos empíricos, a definição clássica de Krasner, que fala em “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema” (KRASNER, 1982, p. 185). Ao falar em regimes, a literatura construtivista singulariza as normas em relação aos outros tipos de regramento por suas duas principais características – *i.e.* classificação do comportamento como *apropriado* e o senso de *dever ser* – e caracteriza os regimes com foco na conjugação de normas e nos procedimentos de implementação.

Seguindo esse entendimento, a proteção internacional dos deslocados internos, conforme positivada nos diferentes instrumentos legais e arranjos institucionais criados nas últimas décadas, tem sido enquadrada como uma norma internacional por autores de Relações Internacionais (ABEBE, 2011; GEST et al., 2013; ORCHARD, 2010, 2014b; WEISS; KORN, 2006). Na análise de Orchard (2010, p. 110-1), três são os elementos que conferem os conteúdos de adequação e de “deve ser” a essa norma de proteção. Primeiro, ela delimita e define o grupo de pessoas que deverá ser protegido, caso encontre-se na situação de vulnerabilidade associada ao deslocamento forçado intrafronteiriço motivado por conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais. Segundo, a norma estabelece que os deslocados internos têm direito não apenas à mesmas proteções legais gerais que outros cidadãos, conforme previsto nas convenções internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário, mas também a direitos que os protejam de perigos próprios de sua condição, como o direito a não ser deslocado forçosamente e o direito à propriedade quando de seu retorno. Terceiro, estão associadas a esses direitos responsabilidades e proibições aos Estados e à comunidade internacional em relação aos deslocados internos. Além da responsabilidade primária dos Estados, e complementar dos atores internacionais, de prover proteção e assistência humanitária aos deslocados internos, estes também estariam proibidos de discriminar essas populações ou de promover seu retorno a locais onde ainda poderiam correr perigo. Esse conjunto de definições, de direitos e de responsabilidades compõem uma matriz de comportamento normativo que, ao ser endossado por um número expressivo de Estados, de organizações internacionais e regionais e de atores não-estatais, adquire legitimidade internacional e reconhecimento com norma a ser seguida.

A transformação de uma proposição normativa, como a proteção dos deslocados internos, em uma norma internacionalmente reconhecida não é, no entanto, um processo simples. Vários estudos recentes têm se debruçado sobre os mecanismos responsáveis pela emergência de normas internacionais como padrões de comportamento socialmente construídos e legitimados (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013; CARPENTER, 2005a; GEST et al., 2013; SANDHOLTZ; STILES, 2008). Em sua quase totalidade, esses estudos apresentam como base de discussão um modelo explicativo pioneiro nesse campo – o modelo do “ciclo de vida das normas”,

desenvolvido por Martha Finnemore e por Kathryn Sikkink no final dos anos 90 (FINNEMORE; SIKKINK, 1998a). O presente capítulo igualmente inicia sua discussão sobre emergência normativa pela apresentação dos parâmetros desse modelo para, posteriormente, propor que se agreguem novas dimensões de análise.

1.3. O Modelo do Ciclo de Vida das Normas

Um número considerável de estudos empíricos tem aplicado o modelo construtivista do “ciclo de vida das normas” para explicar a origem das normas internacionais, assim como sua aceitação e incorporação pelos Estados. Este modelo, inspirado nos trabalhos de Nadelmann, Klotz e, principalmente, Finnemore e Sikkink (NADELMANN, 1990; KLOTZ, 1995; FINNEMORE; SIKKINK, 1998a), descreve a emergência das normas internacionais como o primeiro de três estágios que elas devem percorrer até que possam influenciar o comportamento dos Estados de forma sustentada.

No estágio inicial, a norma **emerge** por meio da ação de agentes empreendedores (*e.g.* ONGs, Estados, organismos internacionais, especialistas), motivados especialmente pelo compromisso ético com o tema que aquela norma em potencial pretende regular. Esses agentes buscam convencer Estados e demais atores relevantes da importância política e moral da nova norma, face a recorrência e a gravidade de determinados problemas identificados na realidade. O trabalho de persuasão dos empreendedores tem êxito quando um número crescente de Estados passa a se comprometer com a observância da norma proposta, reconhecendo-a como um padrão legítimo de comportamento. Após uma massa crítica de Estados manifestarem seu endosso à norma, chega-se a um ponto de inflexão, característico do segundo estágio do ciclo, quando a norma passa a **mover-se em cascata** pela sociedade internacional. Nesse momento, Estados passam a se comprometer com a norma com mais rapidez, uma vez que desejam integrar o grupo de Estados que aceita o comportamento normativo proposto para, assim, atender aos seus interesses de legitimação social, conformidade e estima. No estágio final de **internalização**, a norma passa a converter-se em comportamento regular dos Estados que a aceitaram. Esse comportamento, regido por uma lógica de princípios, ao invés de uma lógica de ganhos, dá à norma um valor de

premissa, dentro da qual a conformidade internacional passa a ser esperada (FINNEMORE; SIKKINK, 1998a).

Na fase da emergência normativa, o modelo ressalta a agência como principal fonte de explicação do processo originário. Os empreendedores de normas, mais identificados na literatura como atores não-estatais articulados em rede (KECK; SIKKINK, 1998; KLOTZ, 1999; PRICE, 2003), promovem uma “mudança de foco” (*shift of attention*) sobre a forma como determinado tema é concebido pela sociedade internacional (PRICE, 1998, p. 619). O que era antes um comportamento inquestionável ou restrito a poucas regulações passa a ser considerado um problema internacional, cuja resolução depende do envolvimento do conjunto de Estados.

Para conseguir que Estados favoreçam a regulação do problema por meio de uma norma internacional, os empreendedores utilizam-se principalmente de dinâmicas de **persuasão**. Considerado um mecanismo central para “construir e reconstruir fatos sociais” (PAYNE, 2001, p. 38), a persuasão, segundo Risse, é utilizada por empreendedores para inserir “novas questões e novos problemas na agenda de negociações internacionais” e buscar um consenso comunicativo sobre as soluções apresentadas (RISSE, 2000, p. 20). O processo persuasivo pressupõe que as preferências e os interesses dos atores não seriam fixos, mas passíveis de alteração pelo poder do argumento. Pressupõe também que a percepção dos atores sobre o comportamento apropriado não seria apenas subjetiva, mas também intersubjetiva, sobre a qual recai a necessidade de justificativas convincentes.

Associadas ao poder da argumentação, empreendedores de normas aplicam técnicas de mobilização que dão senso de urgência ao problema e estimulam a mudança normativa. Dentre essas técnicas estão *e.g.* a disseminação de dados sobre o impacto negativo da conduta problemática; a denúncia do comportamento desviante de Estados, visando constrangê-los perante seus pares (*naming and shaming*) e engajá-los no processo de mudança; e a organização de campanhas transnacionais para compartilhar informações e demandas em diferentes plataformas (PRICE, 1998).

Um dos principais fatores de sucesso do empreendimento está no tipo de **enquadramento interpretativo** (*framing*) em que a norma se insere.

Empreendedores buscam enquadrar suas ideias em marcos cognitivos e normativos já existentes (*frames*), como direitos humanos e direito humanitário, para agregar maior legitimidade e apelo moral à proposta normativa (JOACHIM, 2003; PAYNE, 2001). Da mesma forma, utilizam-se de **plataformas organizacionais** (*e.g.* organizações internacionais e regionais, conferências mundiais) para dar visibilidade à sua proposta, potencializar o exercício da persuasão e buscar mecanismos institucionais de formalização e codificação da norma. Quando bem aplicado, esse conjunto de estratégias pode culminar na emergência internacional da norma e no consequente êxito empreendedor dos agentes.

Esse modelo de emergência normativa tem se mostrado útil para explicar o surgimento de diferentes normas internacionais como *e.g.* normas que proíbem o *apartheid* (KLOTZ, 1999), a produção de minas antipessoal (PRICE, 1998) e o recrutamento de crianças em conflitos armados (CARPENTER, 2005b); normas que promovem Comissões da Verdade (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013) e o monitoramento internacional de eleições (KELLEY, 2008); e normas que garantem direitos a grupos vulneráveis, como a comunidade Dalit (BOB, 2007) e a população LGBT (NOGUEIRA, 2014). O êxito explicativo do modelo e sua ampla aplicação têm vários motivos. Primeiro, o modelo apreende os principais padrões e mecanismos causais, especialmente no plano agencial, que estariam presentes nas situações de emergência normativa e que dão consecução ao processo de construção social da norma. A combinação de empreendedores de normas, plataforma organizacional, enquadramento interpretativo, mobilização internacional e persuasão de Estados guarda grande correlação empírica e adaptabilidade a diversos cenários. Trata-se, portanto, de um modelo relativamente permissivo, que busca identificar propriedades e processos que, quando associados, aumentam a possibilidade de emergirem novas normas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 2001).

Segundo, o modelo expande o repertório explicativo existente na literatura ao admitir a influência tanto de interesses materiais como de princípios morais no processo de emergência de normas. A abordagem construtivista diferencia-se da racionalista por não considerar que os interesses dos atores são fixos em termos de preferências materiais, mas que também são constituídos por ideias e princípios (CHECKEL, 2012). Tanto a “lógica de consequências”, baseada em cálculos instrumentais de

meios e fins, como a “lógica de adequação”, fundada em percepções sobre o comportamento apropriado, influenciam as ações de empreendedores de normas e de Estados tomadores de decisão (MARCH; OLSEN, 1998). Por mais que dê ênfase às motivações éticas, o modelo não se pretende essencialista e abre espaço para capturar diversas conformações de identidades, de interesses e de modos de ação social.

Terceiro, apesar de focado na agência, o modelo não descarta a influência de fatores estruturais no processo de emergência de normas. Ao contrário, a constituição mútua entre agentes e estruturas é um pressuposto fundamental do Construtivismo, não havendo prevalência ontológica ou epistemológica de um em relação ao outro (WENDT, 1987). Assim, as instituições e entendimentos compartilhados no plano da estrutura dão significado à proposta normativa e influenciam as expectativas dos agentes, podendo facilitar ou obstaculizar o êxito do seu empreendimento. Da mesma forma, a nova norma afeta a estrutura normativa internacional, que passa a adaptar seus arranjos institucionais à mudança provocada pelos agentes.

Quarto, o modelo trata de *mudança* nas relações internacionais, processo difícil de ser apreendido especialmente pelas tradições teóricas estruturais. Mesmo a Escola Inglesa de Relações Internacionais, que vê a sociedade internacional como um emaranhado de regras, normas e instituições (BULL, 2002), acaba por conferir muito peso explicativo à funcionalidade e à tradição histórica dessas normas, o que resulta em maior foco em sua continuidade ao longo do tempo do que em processos de mudança. O modelo construtivista, por sua vez, conseguiu capturar a agenda de pesquisa de mudança normativa, que busca analisar as razões pelas quais comportamentos deixam de ser aceitos, normas passam a reger determinados tipos de relações ou, como no presente caso, novos grupos vulneráveis internacionais surgem.

1.4. Novas Leituras e Refinamentos Teóricos

O crescimento dos trabalhos sobre normas internacionais e a aplicação do modelo do ciclo de vida das normas a casos concretos têm resultado em seu maior refinamento teórico, uma vez que se identificam novos atributos e mecanismos que se somam àqueles já identificados. A presente tese vale-se dessas novas conclusões, assim como busca somar-se a elas ao trazer as contribuições do caso em estudo.

As contribuições recentes podem ser mapeadas epistemologicamente segundo três fontes de explicação da emergência normativa internacional: estrutura, agência e processo. Por fontes de explicação, utiliza-se a terminologia de Buzan, que reconhece diferentes forças ou propriedades na sociedade internacional que influenciam, de forma não exclusiva ou exaustiva, a ocorrência de fenômenos internacionais (BUZAN, 1995). Wendt afirma que esses diferentes tipos de explicação se integram e são elementos necessários para uma apreensão completa da ação social (WENDT, 1987). Tanto as propriedades da sociedade internacional (*e.g.* instituições, regimes), dos agentes que a compõem (*e.g.* interesses, motivações, atributos) e das suas dinâmicas de interação (*e.g.* persuasão, barganha) têm significância explicativa para o surgimento de normas.

1.4.1. Estrutura

Estrutura, na definição de Wendt, refere-se às forças ideacionais e institucionais que podem condicionar ou constranger as ações de determinado ator (WENDT, 1999, p. 20). Apesar de reconhecer a presença e a importância de fatores estruturais, *e.g.* regimes, instituições sociais e valores preexistentes, no processo de emergência normativa, o modelo do ciclo de vida das normas é mormente calcado na agência e no papel da consciência humana na origem de novas normas e práticas. A estrutura adquire um papel contextual no modelo, como o repositório de valores, de significados e de instituições de referência, que são utilizados pelos agentes em seu processo de enquadramento e de persuasão. Ainda assim, Sikkink aponta a pouca importância conferida à estrutura como uma lacuna do modelo, ao afirmar que elementos sistêmicos são necessários para se poder explicar “o que faz certas ideias terem grande apelo em determinados momentos da história e outras, não” (SIKKINK, 2011).

Novos trabalhos começam a ressaltar o poder explicativo das propriedades estruturais. Ben-Josef Hirsch argumenta que o conteúdo de uma norma proposta é função da estrutura normativa e ideacional em que ela se insere, e não apenas da atuação dos empreendedores (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013). Agentes são importantes para formular, articular e promover o debate sobre as novas normas, mas, se não houver

uma mudança estrutural que privilegie a ideia defendida, o trabalho dos agentes será inócuo. O autor ilustra seu ponto com o caso da norma internacional que propõe a instalação de Comissões da Verdade e Reconciliação (CVR) em países em fase de reconstrução pós-conflito. Antes vistas como substitutos pobres da persecução penal, as CVRs passaram a ser amplamente recomendadas por organismos internacionais e consideradas necessárias à transição pacífica e democrática. Mais do que a ação de atores específicos, a transformação das CRVs em um mecanismo desejável seria resultado da legitimidade internacional alcançada pela comissão sul-africana, que fez caducar a oposição entre verdade e justiça na normativa internacional (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013).

Ian Clark também coloca a estrutura no centro da criação de normas de proteção a grupos vulneráveis em *The Vulnerable in International Society*. A sociedade internacional, segundo o autor, é responsável por conferir significado a fenômenos como “violência política” ou “movimento humano”, e seria apenas em referência a esses conceitos estruturais que uma nova norma poderia surgir. Além de compor um conjunto de valores e de significados, a estrutura também traz consigo circunstâncias empíricas, como guerras sistêmicas ou epidemias, que criam a necessidade de novas normas. Há, portanto, uma “dualidade” entre dimensões empíricas e normativas do impacto estrutural que podem, ao mesmo tempo, causar e constituir o processo de emergência normativa (CLARK, 2013).

Sandholtz e Stiles ratificam o entendimento de Clark ao argumentarem que mudanças normativas não resultam de processos de reflexão abstrata dos agentes, mas dependem de eventos concretos que desvelem as falhas e as contradições das normas existentes. Guerras, avanços tecnológicos estruturantes e mudanças políticas significativas em países centrais seriam exemplos de eventos sistêmicos que geralmente desafiam a aplicabilidade dos regimes vigentes e estimulam a formulação de novas prescrições normativas (SANDHOLTZ; STILES, 2008, p. 11).

1.4.2. Agência

Wendt afirma ser impossível que estruturas tenham qualquer efeito se afastadas dos atributos dos agentes (WENDT, 1999, p. 12). Já Sikkink defende que a relevância

conferida à agência no processo de emergência de normas não é apenas empírica, mas também epistemológica, tanto que rotula grande parte da literatura sobre normas de “construtivismo agencial” (SIKKINK, 2011). Os estudos clássicos que seguiram a tradição do modelo do ciclo de normas acabaram por conferir destaque ao tipo de empreendedorismo normativo feito por atores transnacionais não-estatais e redes de *advocacy*, especialmente em casos da emergência de normas de direitos humanos (PRICE, 1998, 2003, RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, 2013). Novos trabalhos, no entanto, analisam tipos distintos de empreendedores e identificam propriedades da agência que não se resumem ao compromisso moral com a norma. Na tentativa de “desempacotar o conceito de empreendedor de normas” (CARPENTER, 2007, p. 113), tem-se dado relevância a perguntas como ‘quem são esses empreendedores?’, ‘por que decidiram promover determinado tema?’, ‘há outros interesses envolvidos?’, ‘quão relevantes são suas características pessoais ou institucionais?’.

Barnett e Finnemore foram os autores que mais avançaram nessa discussão ao estudarem a ação empreendedora de organizações internacionais (OIs). Em seu trabalho, os autores elencam três importantes propriedades dos agentes internacionais, *i.e.* percepções, motivações e atributos, que teriam impacto direto na sua atuação como empreendedores de normas. Percepção seria uma propriedade ideacional que se relaciona ao modo como o agente concebe a natureza do problema e, por consequência, da norma. Atores divergem acerca da urgência, da gravidade e da relevância do problema, o que resulta em diferentes diagnósticos, soluções e propostas normativas. Essas diferenças de percepção têm origem *inter alia* no histórico de envolvimento do agente com a questão, no tipo de informação de que dispõe e na cultura organizacional em que se insere. No caso das OIs, Barnett e Finnemore dão ênfase ao impacto da hierarquia, das regras e dos protocolos padronizados das organizações em sua leitura da realidade, o que “dificultaria sua resposta a situações únicas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 8).

Quanto às motivações dos agentes, outros tipos de interesse, além do altruísmo e do compromisso ideacional identificados no modelo do ciclo de normas, igualmente impulsionariam o empreendedorismo, como oportunidade de atuação, influência e prestígio. OIs, segundo Barnett e Finnemore, definem problemas e promovem normas com a motivação dupla de cumprir seu mandato e, sempre que desejável, expandi-lo

(BARNETT; FINNEMORE, 2004). Já o comportamento empreendedor dos Estados, analisado em outros estudos, seria também motivado por fatores como *status*, influência política e impacto doméstico da norma proposta. Ingebritsen e Bjorkdahl analisam a atuação de Estados nórdicos na promoção internacional de normas referentes à prevenção de conflitos, à assistência humanitária e ao desenvolvimento sustentável. Ingebristen argumenta que esses Estados empreendem normas com a intenção de exportar para o mundo o seu modelo interno de desenvolvimento social e econômico, sendo a política externa uma “extensão lógica” da política doméstica (INGEBRITSEN, 2002). Bjorkdahl olha para a atuação dos Estados numa perspectiva mais auto-interessada e fala no “poder normativo” do empreendedorismo como uma estratégia de países com recursos materiais limitados para exercer papel proeminente em organismos internacionais. “Alguns atores podem ter interesse em se tornarem empreendedores de normas com o objetivo de criar seu próprio nicho de atuação” (BJÖRKDAHL, 2007, p. 539).

A terceira propriedade identificada por Barnett e Finnemore, *i.e.* os atributos do agente empreendedor, também foi enfatizada como elemento central do êxito do empreendimento normativo. Ao falar da autonomia, da autoridade e da expertise das OIs, Barnett e Finnemore conferem grande relevância aos atributos sociais, institucionais e técnicos dos agentes para o bom resultado do empreendimento (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Price e Bob, por sua vez, conferem carga explicativa ainda mais forte aos atributos, afirmando que a emergência da norma demanda necessariamente o envolvimento de *gatekeepers*, ou seja, empreendedores com reconhecido grau de expertise, de autoridade moral e de legitimidade política (PRICE, 2003; BOB, 2011). “Quando *gatekeepers* reconhecem novos temas como violações de direitos humanos (...) eles conseguem persuadir outros segmentos e se unirem a eles (...) dada sua reputação de integridade e confiabilidade” (BOB, 2011, p. 6). Além das OIs, ONGs tradicionais (*e.g.* Anistia Internacional, Human Rights Watch), intelectuais de renome e personalidades políticas ou artísticas seriam exemplos de *gatekeepers*.

1.4.3. Processo

O foco demasiado na agência pode negligenciar o impacto decisivo dos processos interativos. Para Wendt, a interação configura-se como um nível de análise distinto da agência e da estrutura, uma vez que não se concentra nos atributos e nas intencionalidades dos agentes, nem no conteúdo material, cultural e normativo do sistema em que se inserem (WENDT, 1999, p. 147). Esse nível centra-se no impacto das relações entre diferentes atores, das escolhas relativas, da sociabilidade e dos processos interativos em determinado resultado.

O modelo do ciclo de vida das normas olha para o nível de processo quando trata do papel da persuasão na emergência de normas. Um primeiro complemento ao modelo, similar ao observado no plano da agência, é o reconhecimento da concomitância da persuasão com outros tipos de dinâmicas interativas que levem em conta interesses materiais dos atores, como estratégias de barganha, de pressão e de concessão. Coleman recorda que, durante o processo de emergência de normas, há momentos em que preferências materiais ou convicções dos atores envolvidos não conseguem ser superadas por persuasão. Esses momentos criam incentivos para que empreendedores lancem mão de concessões estratégicas e de pressão política para alcançar maior apoio (COLEMAN, 2011). O'Fairchellaigh observou esse fenômeno no caso da promoção do direito à consulta prévia e informada das populações indígenas sobre interferências em suas terras. Não apenas a persuasão, mas igualmente a barganha e o uso de trunfos negociais (*leverage*), como a exposição internacional de violações perpetradas contra essas populações, foram necessários para garantir o reconhecimento da norma por Estados e por grandes corporações (O'FAIRCHEALLAIGH, 2014).

Além de alargar o entendimento sobre as diferentes dinâmicas interativas presentes na emergência de normas, estudos recentes têm olhado para outra dimensão do processo, *i.e.* o impacto dessas interações na **substância** (*i.e.* conteúdo e forma) da própria norma. Ao invés de focar nos processos de persuasão, barganha e aceitação entre empreendedores e Estados, esses trabalhos colocam a norma no centro da análise e explicam como as diferentes etapas do processo de emergência normativa afetam a definição dos padrões de comportamento apropriado que conformarão a norma final.

Coleman afirma que o modelo do ciclo de vida das normas apresenta uma receita demasiadamente linear, em que Estados adotam ou rejeitam as proposta dos empreendedores, sem que essa interação tenha efeito sobre o conteúdo da norma. No entanto, a autora argumenta que as normas adotadas e institucionalizadas ao final do processo de emergência geralmente diferem da proposta original. Isso se dá porque a emergência normativa configura-se como um processo de “cristalização” de posicionamentos que modificam a forma e conteúdo da norma (COLEMAN, 2011). Em suas palavras:

Norm emergence is therefore best conceived not as a simple ‘surfacing’ of a pre-formulated norm in international society through the persuasion efforts of norm entrepreneurs, but as a crystallization process in which the emerging norm acquires its specific shape and content — as well as its international support — through interactions both between states and non-state actors and among states. (COLEMAN, 2011, p. 167).

Krook e True argumentam que o foco na persuasão faz o modelo tratar normas como “coisas”, como produtos finais estáticos que demandam aceitação para posteriormente seguirem em cascata. Normas seriam, em si, “processos”, objetos de constante contestação e de apropriação por diversas formas de discurso que influenciam continuamente sua forma, seu conteúdo e sua aplicação (KROOK; TRUE, 2012). Na mesma linha, Sandholtz e Stiles afirmam que a mudança normativa envolve disputa e contestação constantes, uma vez que há várias possibilidades, às vezes contraditórias, de se enquadrar o problema identificado no universo de possíveis argumentos, fontes, precedentes e analogias. O resultado desses processos discursivos é sempre uma mudança na proposta normativa original, “alterando-se tanto o conteúdo (quais atos são proibidos, permitidos ou requeridos) quanto sua forma, especificidade e força cogente” (SANDHOLTZ; STILES, 2008, p. 7).

1.5. A Emergência da Norma de Proteção Internacional aos Deslocados Internos: Expandindo o Modelo do Ciclo de Vida das Normas

O surgimento da norma de proteção internacional aos deslocados internos traz evidências que confirmam e aprofundam as leituras mais modernas do modelo do

ciclo de vida das normas. Trata-se de uma norma responsiva a eventos estruturais, como guerras e crises de deslocamento forçado, e que foi concebida na intercessão de três regimes internacionais diferentes: direitos internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário humanitário e direito internacional dos refugiados. Sua emergência deu-se pela disputa entre propostas normativas diferentes, promovidas por atores com características, culturas, motivações e estratégias diversas. As fortalezas e as fraquezas de cada uma das propostas moldaram conteúdo, forma, alcance e aplicabilidade da norma final, cuja emergência impactou os modos de compreensão sobre deslocamento forçado na sociedade internacional.

Para capturar a complexidade do processo que resultou no surgimento dessa norma, o presente capítulo oferece uma matriz analítica de emergência de normas que igualmente servirá de mapa para a compreensão dos capítulos empíricos. Tendo por base os adendos explicativos feitos ao modelo do ciclo de vida das normas, essa matriz está calcada em dois argumentos centrais: (i) a emergência normativa é, em si, um processo de disputa em diferentes fases; e (ii) os planos estrutural, agencial e interativo são fontes explicativas necessárias à compreensão da emergência da norma. Assim sendo, a matriz apresenta, de início, o caminho constitutivo da norma, com as diferentes etapas de formação que passou ao longo de sua história de emergência. Complementar ao processo constitutivo está a segunda etapa da matriz, que seria o caminho causal pelo qual passou cada uma dessas etapas até que a norma se consolidasse como tal.

1.5.1. Emergência de Normas como Processo Constitutivo de Disputa: Identificação, Problematização, Competição e Acomodação

O componente constitutivo da matriz aprofunda os argumentos de Krook e True sobre a “norma como processo”, e de Sandholtz e Stiles, sobre as disputas entre visões diferentes pela forma e pelo conteúdo das normas (KROOK; TRUE, 2012; SANDHOLTZ; STILES, 2008). A norma, segundo essas perspectivas, não surge no momento de sua introdução pelos empreendedores na plataforma organizacional, nem se encerra no momento de sua aceitação pelos Estados. Ao contrário, há um caminho de constante disputa, que vai desde a identificação da situação a ser regulada por norma, passando pela caracterização dessa situação como um problema de gravidade

e urgência, pela a escolha do enquadramento interpretativo da norma proposta e, finalmente, por sua posterior codificação e institucionalização. Nas palavras de Ben-Josef Hirsch:

The process of norm promotion is actually prompted and preceded by a process of ideational contestation, debate, and discussion that refines and selects the ideas that are associated with the norm's practice, which ultimately come to define an international norm (BEN-JOSEF HIRSCH, 2013, p. 4).

Estudos que tratam do surgimento de regimes e de agendas internacionais (*agenda-setting*) propuseram algumas tipologias acerca dos diferentes estágios da emergência de normas internacionais. Em seu estudo sobre o surgimento de “regimes proibitivos internacionais”, como os que proíbem pirataria e escravidão, Nadelmann identificou quatro fases pelas quais esses regimes passaram até se consolidarem como tais: (i) atividade considerada legítima em certas condições; (ii) atividade redefinida como um problema; (iii) mobilização de empreendedores pela criminalização da atividade e pela adoção de convenções internacionais; e (iv) criação do regime proibitivo, com sua observância monitorada internacionalmente (NADELMANN, 1990, p. 484–5).

Carpenter, por sua vez, analisa o papel das campanhas internacionais de *advocacy* em direitos humanos e reconhece três marcos evolutivos que precedem a criação da norma internacional: (i) definição da questão a ser normatizada pelo agente empreendedor de normas; (ii) adoção da proposta de norma por grandes ONGs de direitos humanos ou outros *gatekeepers*; e (iii) realização de campanhas de alcance global (CARPENTER, 2007, p. 103). Já Sandholtz identifica quatro fases desse processo: (i) existência de uma “constelação” de marcos normativos aplicáveis ao comportamento dos Estados; (ii) ocorrência de evento que enseja questionamento da aplicabilidade da estrutura normativa existente; (iii) disputa pela aplicação de marcos normativos distintos à situação-problema; (iv) mudança normativa (SANDHOLTZ, 2008, p. 104).

Apesar de úteis, nenhum dos modelos presentes na literatura captura por completo o processo de emergência da norma de proteção aos deslocados internos. Propõe-se,

portanto, um modelo evolutivo distinto de emergência normativa em quatro fases: (i) identificação; (ii) problematização; (iii) competição; (iv) acomodação. Nesse modelo, cada fase tenta encapsular um (micro) processo *constitutivo* dentro do (macro) processo de criação da norma, ou seja, busca analisar o que a norma emergente *é*, o que significa, o que representa em cada momento. Mesmo sendo indutivamente desenvolvido para tratar do caso em questão, essa matriz traz nuances distintas das demais que podem ser úteis para a análise de outros casos de emergência de normas, especialmente referente a novos grupos considerados vulneráveis.

A fase de **identificação** ocorre quando determinada questão é delimitada e reconhecida por atores internacionais, mas todavia não é vista como um problema a ser resolvido. Antes dessa fase, o tema pode até se manifestar empiricamente, mas ainda é invisível por não ter sido associado a qualquer conjunto de significados presentes na estrutura normativa internacional. No momento da identificação, a questão torna-se algo reconhecível, passa a ter nome e a relacionar-se a entendimentos e valores compartilhados. Após ser identificada, contudo, a questão segue o padrão descrito na primeira fase de Naldemann, em que sua existência não enseja todavia questionamento normativo. Nesse momento, o envolvimento internacional com o tema regula-se pela “prudência política e ou por acordos bilaterais, tendo pouca relação com noções morais ou com a evolução de normas” (NADELMANN, 1990, p. 484).

No caso em análise, os deslocados internos foram identificados como grupo nos anos 70 pelo termo “deslocados dentro do país”, em referência àqueles refugiados que, por alguma contingência, não conseguiram atravessar uma fronteira internacional e permaneciam nos limites do seu país de residência. Em períodos anteriores, esse grupo de pessoas não tinha qualquer visibilidade em sua condição vulnerável, uma vez que o deslocamento forçado apenas interessava à sociedade internacional quando envolvia um país distinto ao de origem. Nesse período, no entanto, não houve contestação sobre o tipo de envolvimento internacional possível em casos de deslocamento interno. Durante mais de uma década, convencionou-se, sem maiores questionamentos, que assistência a esses indivíduos ocorreria apenas em casos específicos, sujeitos a condicionalidades formais e passíveis de enquadramento pela normativa vigente.

Já na segunda fase da emergência de normas, ocorre a **problematização** da questão, ou seja, o tema se transforma em problema a ser resolvido por meio de uma nova prescrição normativa. Essa fase reflete o segundo estágio de Naldemann, quando o *status quo* é deslegitimado pelos empreendedores, que apresentam a necessidade de nova norma (NADELMANN, 1990, p. 485). Na categorização de Carpenter, essa fase corresponde ao primeiro estágio, em que empreendedores “dão nome a um problema” (CARPENTER, 2007, p. 102). Nessa fase, ocorre o que Keck e Sikkink chamam de construção de uma “história causal” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 27), ou seja, empreendedores de normas criam uma narrativa que define a natureza do problema e os atores responsáveis por sua ocorrência. Buscam, com isso, a modificação do “contexto de valores” acerca daquele tema, dando-lhe importância, urgência, senso de culpabilidade e de possibilidade de solução.

A problematização do deslocamento interno data do final dos anos 80, quando passou-se a questionar a discrepância de tratamento conferido aos deslocados internos em relação àqueles que atravessavam as fronteiras. Após estimarem que o número de pessoas internamente deslocadas era superior ao de refugiados, organizações uniram-se para dar visibilidade ao grupo e disseminar a ideia de que seria desumano obrigar que pessoas necessariamente atravessassem fronteiras para ter acesso a ajuda internacional. A situação de “sofrimento intolerável” desse grupo, assim como as restrições ao acesso humanitário internacional, tornou-se um problema a ser resolvido por meio de um novo tipo de regulação.

A terceira fase é de **competição normativa**, quando diferentes fontes, regimes, argumentos, precedentes e valores são apresentados por atores envolvidos, que disputam a substância e o significado da norma em potencial. Esse estágio, teorizado por Sandholtz, é inerente ao processo de emergência de normas, dado que novos problemas acabam por cair em uma “zona de ambiguidade”, em que regimes e normas existentes não conseguem ser aplicados de forma direta e mecânica (SANDHOLTZ, 2008, p. 105). Observa-se nessa fase o que Schön e Rein denominaram “competição de enquadramentos interpretativos” (*framing contest*), quando há “disputas simbólicas sobre o significado social de determinada questão que envolvem não apenas *o que seria a questão* como também *o que deveria ser feito* em

relação a ela” (SCHÖN; REIN, 1994, p. 29). A escolha do enquadramento depende da percepção que os diferentes atores têm sobre a natureza do problema, assim como suas razões, interesses e estratégias para se engajar na promoção da norma ou para resisti-la.

A competição normativa não se restringe às divergências entre empreendedores e opositores, mas também existe entre aqueles que buscam soluções normativas para o problema. No caso dos deslocados internos, houve uma disputa entre aqueles que advogavam pela criação de uma nova norma, aliada a um mandato institucional específico, e entre aqueles que buscavam uma nova interpretação da norma e do mandato de proteção já existentes. Enquanto os empreendedores ligados aos direitos humanos olhavam para os deslocados internos como um grupo vulnerável específico, o ACNUR lidava com uma categoria operacional, cujas necessidades deveriam ser respondidas de forma suplementar à proteção dos refugiados.

A última fase identificada é de **acomodação**, quando a norma consolida-se como um agregado de ideias presentes nas propostas que disputaram seu enquadramento, de modo a contemplar as demandas e as visões dos atores envolvidos. Argumenta-se que a norma não é resultado apenas de uma proposta considerada “vencedora” ou “mais persuasiva”, mas de uma combinação de elementos das diferentes propostas, de modo a torná-la mais passível de ampla aceitação. Essa noção de acomodação aproxima-se da ideia de “cristalização”, brevemente mencionada por Coleman (COLEMAN, 2011), mas não é descrita em nenhum dos estágios de emergência de normas, de regimes ou de agendas presentes na literatura. Ela surge no presente trabalho com base em uma analogia entre os processos de emergência de normas e formação de consenso em Relações Internacionais, uma vez que, na discussão sobre consenso, o conceito de acomodação foi desenvolvido com êxito por Simmons, Charnish e Lloyd (2015).

The consensus-formation process is more aptly described as one of *accommodation* of differing values rather than a process of persuasion toward a single normative approach. Even in an area as imbued with normative significance as the trafficking of human beings, consensus is not necessarily achieved by changing minds or values, but by accommodating

the values of a broad range of states (SIMMONS; CHARNYSH; LLOYD, 2015, p. 2) (grifo nosso).

Segundo os autores, enquanto a noção de combate ao tráfico de pessoas estava calcada apenas em um enquadramento normativo de direitos humanos, o apoio estatal encontrava-se restrito. A partir do momento em que os empreendedores agregaram ao enquadramento a agenda do combate ao crime organizado transfronteiriço, o consenso se alargou e Estados recalcitrantes passaram a apoiar resoluções sobre o tema. Houve, portanto, uma acomodação entre os marcos normativos de direitos humanos e de combate ao crime organizado. Esse processo de acomodação, segundo os autores, é tão importante para a compreensão da formação internacional de consenso como também o são os processos de socialização e de persuasão (SIMMONS; CHARNYSH; LLOYD, 2015, p. 23).

Apesar de o foco do trabalho de Simmons *et. al.* ser o impacto da acomodação na formação de consenso, esse impacto poderia igualmente ter sido observado na substância da norma referente ao tráfico de pessoas. O esforço de agregar as diferentes perspectivas modifica o tipo de direitos, de compromissos e de obrigações presentes na norma. O próprio tratado internacional referente ao tema de tráfico de pessoas¹⁰ exemplifica esse processo ao congrega, no mesmo texto, a punição de traficantes e a proteção das vítimas.

O mesmo foi observado na proteção aos deslocados internos. A norma exhibe elementos tanto da proposta baseada em direitos humanos, quanto daquela focada numa proteção subsidiária ao refúgio. Ao mesmo tempo em que os deslocados internos se consolidaram como uma categoria própria de direitos humanos em tratados internacionais e leis domésticas, os arranjos institucionais não definiram um mandato específico de proteção internacional, que seguiu seletiva e subordinada à proteção dos refugiados. Acomodou-se, portanto, a vertente legal dos direitos humanos com o humanitarismo pragmático institucional, tanto porque isso traria maior aceitação à norma, como porque se acreditava que essa era a melhor solução possível.

¹⁰ Cf. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (2000).

Nesse sentido, a noção de acomodação desenvolvida na presente tese é um pouco mais complexa do que a apresentada por Simmons *et. al.* O texto sobre formação de consenso considera apenas o lado instrumental da acomodação, quando concessões são feitas para ampliar o número de aderentes à norma. Essa é apenas uma das vertentes do processo. Há também a vertente constitutiva, que considera o impacto da acomodação de diferentes demandas, visões e perspectivas no significado da norma e das suas formas de implementação. A norma, portanto, torna-se a acomodação que a originou.

A tabela abaixo resume as fases propostas da emergência de normas internacionais, que consolidam a ideia de “norma como processo” e expandem o modelo do ciclo de vida das normas.

Tabela 1 – Caminho Constitutivo: Fases da Emergência de Normas Internacionais

Identificação	Problematização	Competição	Acomodação
Reconhecimento da questão e manejo cauteloso	Transformação da questão em problema a ser resolvido por vias normativas	Disputa entre diferentes propostas de enquadramento, de substância e de forma da norma em potencial	Consolidação da norma como um agregado de elementos das diferentes propostas

Fonte: Elaboração própria.

1.5.2. Emergência de Normas como Processo de Múltipla Causalidade: Estrutura, Agência e Dinâmicas Interativas

O segundo argumento central que orienta essa matriz analítica é que a ação propositiva de empreendedores, principal foco do modelo de ciclo de vida das normas, é condição necessária, mas não suficiente para a emergência de normas

internacionais. Agentes não criam propostas normativas em um contexto abstrato, mas reagem a novos fatos empíricos, fazendo referência a regimes, normas e instituições preexistentes. Da mesma forma, essas propostas, ao integrarem a agenda internacional, saem do controle dos agentes e entram no plano da intersubjetividade, que altera a substância da norma assim como afeta os interesses e identidades dos atores envolvidos. Argumenta-se, portanto, que estrutura, agência e processos interativos são dimensões necessárias à compreensão do surgimento das normas.

Partindo do pressuposto ontológico de que estrutura e agentes constituem-se mutuamente por meio de dinâmicas interativas (WENDT, 1999, p. 21), esta tese propõe que propriedades da estrutura, dos agentes e dos processos interativos integram os mecanismos causais que resultam na criação de normas internacionais em suas diferentes etapas. Ademais ao conjunto de mecanismos presentes no modelo do ciclo de vida das normas – empreendedorismo, plataformas, enquadramento e persuasão – outros componentes da estrutura, como crises sistêmicas e regimes preexistentes, e das dinâmicas interativas, como barganha e pressão, contribuem de forma decisiva para o surgimento das novas normas, conforme demonstrado pelas novas leituras.

A presente tese pretende dar um passo além em relação à literatura recente e consolidar diferentes componentes estruturais, agenciais e interativos em uma única matriz de análise. A matriz proposta, organizada na tabela abaixo, complementa o modelo constitutivo ao analisar as propriedades e os processos que determinam a consecução de cada uma das fases de identificação, problematização, competição e acomodação. Assim sendo, pretende-se aplicar a matriz causal às quatro fases constitutivas da emergência da norma de proteção aos deslocados internos, permitindo que se apreenda a complexidade do caso e que se avalie quais fatores promoveram ou obstaculizaram o processo de emergência nos diferentes estágios.

Tabela 2 – Caminho Causal: Fontes Explicativas da Emergência de Normas Internacionais

Fonte de Explicação	Propriedades e Processos
Estrutura	Eventos Sistêmicos
	Regimes e Normas Preexistentes
	Plataformas Organizacionais
Agência (Empreendedorismo)	Atributos
	Percepções
	Motivações
Dinâmicas Interativas	Enquadramento
	Persuasão
	Barganha

Fonte: Elaboração própria.

No plano da **estrutura**, três propriedades são centrais à evolução da emergência de normas. Primeiro, conforme anteciparam Sandholtz e Stiles, está o elemento empírico, *i.e.* eventos, crises, mudanças políticas e tecnológicas sistêmicas que provocam o questionamento da estrutura normativa existente (SANDHOLTZ; STILES, 2008). Especialmente quando se trata da criação de novos grupos vulneráveis internacionais, Clark afirma que evidências de exposição sistemática desses grupos a perigos materiais, como conflitos armados e desastres naturais, são imprescindíveis para a delimitação da vulnerabilidade (CLARK, 2013). Na mesma linha, Orchard afirma que “crises são cruciais para a criação, transformação e substituição de regimes, uma vez que provocam Estados a questionar as normas e princípios associados ao regime existente, que passa a enfrentar uma crise de legitimidade” (ORCHARD, 2014a, p. 34).

A segunda propriedade é exatamente o que Florini denomina “estrutura normativa”, ou seja, os princípios, regimes, normas internacionais que são colocados em disputa pelo acontecimento empírico e que pretendem ser reformados e/ou complementados pela nova norma (FLORINI, 1996). Trata-se do elemento ideacional da estrutura, que confere significado ao problema e à norma emergente e abre espaço para contestação e mudança. Nesse componente ideacional, encontram-se desde princípios ordenadores

da sociedade internacional, *e.g.* soberania e não-intervenção, como também regimes internacionais específicos, *e.g.* direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados.

Além do “dualismo” entre as dimensões empírica e ideacional da estrutura (CLARK, 2013, p. 22), igualmente encontram-se no plano estrutural as plataformas organizacionais em que a norma emergente é apresentada, discutida e negociada. Na maioria dos casos, essas plataformas não são criadas pelos empreendedores, mas integram organizações internacionais, cujas regras de procedimento e critérios de membresia influenciam diretamente o enquadramento da norma e o tipo de dinâmicas interativas disponíveis para busca de apoio (COLEMAN, 2011). Finnemore e Sikkink reconhecem que, quando integram organizações internacionais como a ONU, as plataformas passam a dispor de “características estruturais distintivas que influenciam os tipos de normas que promulgam” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998b, p. 899).

A combinação desses três elementos estruturais compõe a “estrutura de oportunidade política” em que se dá o empreendimento normativo. Esse conceito, mais aplicado nas Relações Internacionais pela literatura de ativismo transnacional, refere-se ao “nível de abertura” que o ambiente internacional apresenta à promoção de normas (SIKKINK, 2005). A depender da combinação desses fatores, a abertura pode ser maior ou menor ou, como diz Checkel, “o cenário internacional pode facilitar ou constranger a ação empreendedora” (CHECKEL, 2012, p. 2). No caso dos deslocados internos, argumenta-se que a mudança na natureza e no volume do deslocamento forçado, a evolução nos regimes preexistentes e o fortalecimento das organizações internacionais criaram tanto a oportunidade como a necessidade de se lidar com o tema no plano internacional.

Essas oportunidades e necessidades trazidas pela estrutura, no entanto, não se converteriam em norma não fosse a **agência** de empreendedores, elemento central do modelo do ciclo de vida das normas e da matriz analítica proposta. Assume-se o empreendedorismo como característica fundamental da agência em normas, definido de forma abrangente por Orchard como “atividade em que atores estão dispostos a investir recursos para introduzir, mudar ou substituir normas internacionais em suas áreas de interesse” (ORCHARD, 2014a, p. 37). O empreendedorismo, contudo, não é

um processo homogêneo desencadeado por “heróis que sempre querem fazer do mundo um lugar melhor” (CHECKEL, 2012, p. 3). Essa noção tem limitado os instrumentos teóricos aplicados à análise do processo. Autores como Barnett e Finnemore, conforme já demonstrado, tentam superar essa limitação ao demonstrar que as diferentes motivações, percepções e atributos dos agentes moldam não apenas a ação empreendedora, mas também a proposta normativa e a sua posterior aceitação e difusão (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

A matriz incorpora a noção expandida de empreendedorismo, considerada imprescindível para compreensão do caso em questão. A competição entre propostas normativas para os deslocados internos origina-se, em grande medida, de divergências de percepção sobre a natureza do problema e dos conflitos de interesse sobre tipo de envolvimento institucional com a categoria. Da mesma forma, abundam evidências sobre a importância da autoridade moral e da expertise dos agentes empreendedores para o êxito de sua promoção normativa.

O plano das **dinâmicas interativas**, nível epistemológico fundamental à emergência de normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998b; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999), confere centralidade a processos discursivos e a relações intersubjetivas, não permitindo que a análise se restrinja a antinomias estáticas entre estrutura e agência. Ao contrário, as dinâmicas interativas são essencialmente não-lineares, uma vez que os emissores das propostas normativas tornam-se os receptores das contra-propostas e vice-versa (PAYNE, 2001). As duas últimas fases da emergência de normas internacionais propostas nesta tese, que tratam da competição e da acomodação das propostas normativas, trazem as disputas intersubjetivas de enquadramentos, de argumentos e de trunfos negociais de forma muito pronunciada (WIENER; PUETTER, 2009), sendo responsáveis pela forma e conteúdo da norma final.

O enquadramento interpretativo, elemento central do modelo do ciclo de vida das normas, é apresentado por alguns como uma técnica utilizada pelos agentes para conferir apelo às suas ideias mais do que necessariamente um processo interativo (PRICE, 1998). Já Schön e Rein colocam o enquadramento no plano da intersubjetividade, uma vez que o *frame* é o que confere significado ao problema e à norma, condicionando os tipos de informação e de argumento necessários para sua

inteligibilidade (SCHÖN; REIN, 1994). O enquadramento, nesse sentido, é analisado como um processo de ligação da norma proposta com a estrutura normativa ou, como afirmam Keck e Sikkink, de construção da “identidade ideacional” entre normas novas e preexistentes (KECK; SIKKINK, 1998, p. 204). A disputa da identidade dos deslocados internos como tema de direitos humanos ou de refúgio está no cerne da criação da norma de proteção.

Persuasão e barganha, consideradas modalidades distintas de ação discursiva, buscam, respectivamente, alterar percepções por força do argumento e modificar posicionamentos com base em concessões estratégicas e de pressão política (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999). Ao longo de todas as fases da emergência normativa, agentes tentam persuadir os demais atores sobre a importância do problema em questão, a credibilidade de suas informações, a necessidade de aceitação na nova norma e a sua correspondência com marcos normativos já consolidados (BOB, 2011). Não fosse a persuasão, o tema dos deslocados internos, tradicionalmente restrito à jurisdição interna dos países, não teria sido alçado à agenda internacional.

Da mesma forma, não se normatizam comportamentos no plano internacional sem lidar com interesses instrumentais e materiais dos *stakeholders* por meio de barganha. Nas fases iniciais da emergência, atores mais recalcitrantes precisam de garantias dos empreendedores de que a discussão do tema não terá maiores custos e/ou trará ganhos de prestígio àqueles envolvidos. Já nas fases de competição e acomodação, atores já convencidos da importância do tema passam a ter interesses materiais diferentes e a barganhar os ganhos e custos de seu envolvimento. Conforme afirmam Risse, Ropp e Sikkink, ideias e processos comunicativos passam a definir quais fatores materiais são percebidos como relevantes (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, p. 7).

Tendo-se apresentado os principais componentes da matriz de análise, cabe esclarecer que ela não se pretende exaustiva ou estanque. Não-exaustiva porque, apesar de reunir os principais mecanismos causais e constitutivos envolvidos no processo, pode haver a influência de outros fatores no processo de emergência de normas. Da mesma forma, não é estanque porque, como requer a constituição mútua, nenhum dos componentes estará completamente restrito ao plano estrutural, agencial ou interativo, em especial quando se estuda uma mudança normativa internacional. Processos

comunicativos mudam interesses e incrementam atributos dos agentes que, por sua vez, reconstróem plataformas organizacionais e, ao final, alteram a estrutura normativa internacional.

1.6. Conclusões

A “virada construtivista” na teoria das Relações Internacionais (CHECKEL, 1998) impulsionou o estudo de normas internacionais desde a sua criação, disseminação, institucionalização e implementação no plano doméstico. Normas passaram a ser analisadas de forma independente de outros fenômenos internacionais, não sendo mais consideradas apenas variáveis dependentes ou intervenientes do nível sistêmico (KLOTZ, 1999). O modelo do ciclo de vida das normas de Finnemore e Sikkink, que captura as dinâmicas de formação das normas internacionais, é considerado um texto clássico do que se convencionou chamar de “Estudos de Normas”, um subcampo de estudos que analisa, questiona e testa proposições teóricas apresentadas nos textos fundacionais dos anos 90.

Dentre os temas aprofundados nas recentes levas de estudos normativos está a emergência das normas internacionais. Com base nos pressupostos do modelo do ciclo de vida das normas – empreendedorismo, plataformas organizacionais, enquadramento e persuasão –, tem-se questionado a centralidade conferida à agência em relação às influências estruturais e intersubjetivas no processo de criação das normas. Outro questionamento refere-se à natureza relativamente estanque das normas apresentadas na fase inicial do modelo, que não vislumbra como as normas mudam, em forma e em conteúdo, ao longo do processo de emergência. Novos trabalhos têm igualmente proposto “desempacotar” conceitos como empreendedorismo normativo e enquadramento interpretativo, ou seja, considerá-los como processos em si, independente de seu efeito na emergência da norma, e desvelar as propriedades e forças motrizes que os constituem.

A presente tese pretende unir-se a essa nova “onda” de pesquisas sobre normas, que buscam preencher possíveis lacunas teóricas por meio do estudo de casos concretos. Ao dialogar com os principais questionamentos e refinamentos teóricos propostos, o capítulo apresenta uma nova matriz teórica para a análise da emergência normativa

que une dois caminhos explicativos: constitutivo e causal. O caminho constitutivo traz a norma ao centro da análise e propõe quatro fases pelas quais a norma passaria até consolidar-se como tal: identificação, problematização, competição e acomodação. Destaque para a última fase, de acomodação, que não havia sido aventada pelos estudos da área, mas foi proposta por esta tese com base nas evidências sugeridas pelo caso em tela e utilizando, por analogia, o conceito proposto pela literatura de formação de consenso. O caminho causal une as três principais fontes de explicação identificadas pelo Construtivismo – estrutura, agência e dinâmicas interativas – e as destrincha em propriedades e processos considerados fundamentais à compreensão da emergência de normas. O empreendedorismo normativo segue tendo importância central, conforme preconizado pelo modelo clássico, mas não seria uma fonte explicativa suficiente e unidimensional. As propriedades do agente empreendedor, *i.e.* atributos, motivações e percepções, moldam e são moldados por eventos, normas e plataformas sistêmicas para que se possa chegar à proposição normativa, que se transformará efetivamente em norma por meio dos mecanismos causais interativos de enquadramento, persuasão e barganha. Os capítulos seguintes, de conteúdo empírico, estão organizados e estruturados com base nas fases e nas variáveis presentes nessa matriz.

CAPÍTULO 2 – ANOS 70: A IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS “DESLOCADOS DENTRO DE SEU PAÍS”

2.1. Introdução

Este capítulo trata da primeira fase da emergência na norma internacional de proteção aos deslocados internos, que é a identificação da questão por atores internacionais. Nessa etapa, a possibilidade de assistência humanitária internacional em favor de pessoas deslocadas forçosamente dentro de seus países passa a ser considerada e ganha uma nomenclatura específica. Em crises humanitárias específicas, assistência internacional é conferida a essa população por meio de uma reinterpretação das normas internacionais existentes, sem que seja considerada a necessidade de mudança normativa.

O ator central dessa fase inicial é o ACNUR. Ao longo dos seus primeiros trinta anos de operação, a agência alcança o reconhecimento e a autoridade necessárias para propor aos Estados novos limites para a sua atuação operacional nas principais crises humanitárias do período. Após um período de foco exclusivo no refúgio, o ACNUR retoma o termo “deslocados”, presente nos debates fundacionais do direito internacional dos refugiados, para propor uma tímida, mas importante, modalidade de atuação em favor de pessoas deslocadas internamente em situação análoga à dos refugiados. Partindo de critérios bem definidos e de um discurso de respeito aos princípios de soberania e de não-intervenção, o ACNUR, sob a liderança visionária de Sadruddin Aga Khan, terminou a década com uma expansão *de facto* de suas atividades de assistência humanitária para um conjunto abrangente de pessoas deslocadas, incluindo: (i) refugiados nos termos da definição presente na Convenção de 1951; (ii) refugiados nos termos da definição expandida da Convenção Africana de 1969; (iii) refugiados que se enquadrariam na definição africana, mas que estavam em outros continentes (também chamados eventualmente de “deslocados”); e (iv) as pessoas deslocadas dentro de seus países.

O capítulo se inicia com os antecedentes dos termos “deslocados” e “refugiados internos” e com os debates fundacionais sobre a importância da extraterritorialidade para a determinação da categoria de pessoas que teria proteção e assistência

internacionais. Após analisar as essas discussões, o capítulo revisa brevemente a atuação do ACNUR nos anos 50 e 60, detalhando os precedentes que permitirão a retomada da discussão sobre a situação dos “refugiados internos” na década seguinte. Posteriormente, analisa-se a estrutura internacional dos anos 70, com ênfase nas principais crises humanitárias e regimes normativos que criaram um ambiente permissivo para identificação do deslocamento interno como assunto de interesse internacional. Nas duas últimas seções, analisa-se o protagonismo do ACNUR em enquadrar a questão do deslocamento intrafronteiriço dentro de seu escopo de atuação, dar-lhe denominação própria e estabelecer critérios para o envolvimento internacional.

2.2. Antecedentes: Uso e Desuso dos Termos “Deslocados” e “Refugiados Internos” na Construção do Regime de Proteção aos Refugiados

O uso do termo “deslocados” (*displaced persons* ou DPs) em instrumentos internacionais data de novembro de 1943, quando da criação da organização internacional Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA). Essa organização, fundada pelos 44 países que comporiam a futura ONU, tinha como uma de suas principais tarefas facilitar a repatriação dos “deslocados” pela Segunda Guerra Mundial. Nessa categoria estavam tanto nacionais dos países Aliados que foram deportados ou fugiram de seus países durante a Guerra, como também nacionais de países Não-Aliados que fugiram em razão de perseguição por motivos de raça, religião ou atuação política (ARNOLD-FORSTER, 1946). Não estavam incluídos “membros das forças armadas das nações beligerantes, *pessoas evacuadas dentro das fronteiras de seus países* ou prisioneiros de guerra” (BRACEY, 1944, p. 225).

A distinção entre os grupos de fugitivos/deportados e de perseguidos era reconhecida internacionalmente, já que as primeiras convenções sobre refugiados dos anos 30 deram *status* especial a pessoas de nacionalidades específicas, como *inter alia* russos, armênios e alemães, que saíram de seus países de origem em razão de perseguição. No imediato pós-Guerra, no entanto, os dois grupos estavam unidos sob a mesma categoria dos “deslocados”, pois acreditava-se que, com o fim das hostilidades, ambos teriam sua situação permanentemente resolvida pela mesma solução durável, *i.e.*

repatriação. Segundo Goodwin-Gill, a UNRRA “não tinha intenção ou autorização para achar soluções para os deslocados que não queriam voltar para suas casas, ou que não tinham mais casa para onde retornar, ou que não mais gozavam da proteção de seus governos” (GOODWIN-GILL, 2008, p. 13). As operações de repatriação tiveram grande êxito até meados de 1946, com o retorno de cerca de 7 milhões de deslocados¹¹. Contudo, com o início das tensões Leste-Oeste, o “último milhão” de deslocados¹², particularmente aqueles nacionais de países da Europa do Leste, recusava-se a voltar aos seus países de origem sob dominação soviética. O tema tornou-se controverso no seio da ONU, com a União Soviética pressionando pela repatriação dos grupos remanescentes e os Estados Unidos, maior financiador da UNRRA, descontente com a ideia de promover repatriação forçada para países do bloco comunista (ORCHARD, 2014a). Dessa controvérsia emergiram as bases do princípio de não-devolução e a necessidade de um novo arranjo institucional que reconhecesse alternativas àqueles que, “em completa liberdade e após receber toda a informação sobre os fatos, (...) expressavam objeções válidas a retornar aos países de origem¹³.”

Nesse contexto, em 1947, a UNRRA foi substituída pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que, além da assistência à repatriação, tinha também o mandato de promover o reassentamento de pessoas em terceiros países. Diferentemente da agência predecessora, a OIR retomou o conceito de “refugiado”, distinguindo-o dos “deslocados” em natureza e em possibilidade de solução. Refugiados, segundo a constituição da OIR, eram as vítimas dos regimes nazista, fascista e espanhol e os demais indivíduos que não mais contavam com a proteção de seus países de origem e que, portanto, não poderiam ser repatriados. Os deslocados eram aqueles deportados e fugitivos de guerra que, a princípio, poderiam e deveriam retornar aos seus países de origem uma vez cessados os motivos de sua fuga. Apesar de a viabilidade da repatriação diferenciar refugiados de deslocados, a OIR previa a possibilidade de reassentamento para aqueles deslocados que alegassem objeção à repatriação por “perseguição, ou medo de perseguição, com base em fundamentos

¹¹ ONU, Conselho Econômico e Social, “*Report of the International Refugee Organization*”, 17.05.1949, UN Doc. E/1334.

¹² O chamado “último milhão” era composto mormente por judeus e nacionais da Polônia, União Soviética, Iugoslávia e países Bálticos. Cf. (HADDAD, 2008).

¹³ ONU, Resolução A/8(I) da Assembleia Geral sobre “*Question of Refugees*”, 12.02.1946, UN Doc. A/RES/8(I).

razoáveis, em razão de raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas”¹⁴. Deslocados com objeções válidas à repatriação passaram a ser refugiados *de facto*. Assim, a OIR pôde não apenas reassentar refugiados judeus nas Américas, na Europa e na Palestina, mas também deslocados “não repatriáveis” de países do bloco do Leste¹⁵. Não obstante a disposição dos países ocidentais em receber refugiados e deslocados, a OIR não conseguiu vagas de reassentamento para todos os que ocupavam os campos, ao mesmo tempo em que novos fluxos chegavam dos países sob influência soviética (LOESCHER, 2001a). A crença de que o deslocamento forçado era um fenômeno casuístico e temporário estava, aos poucos, ruindo.

Com o fim do mandato da OIR e a continuidade do problema do deslocamento, os países ocidentais concordaram com a criação de uma nova agência focada na proteção e na busca de soluções duráveis, o ACNUR, e de uma nova convenção internacional que, ao mesmo tempo, substituísse os textos legais anteriores e apresentasse uma definição de refugiado adequada às necessidades da época. Nesse momento, abandonou-se a categoria coletiva dos “deslocados” e privilegiou-se a definição individualizada de refugiado com foco na perseguição. Segundo Betts *et al*, a definição de refugiado baseada no “fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a determinado grupo social” era coerente com o entendimento já estabelecido pela OIR, assim como servia aos propósitos ideológicos do período, que enquadrava os regimes comunistas como agentes perseguidores (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Além do foco na perseguição, a definição de refugiado abandonou o critério de nacionalidade pertencente nas convenções do período entre-guerras em favor apenas da *extraterritorialidade* como condição necessária ao reconhecimento do *status*. O refugiado, portanto, não precisava ser russo, alemão ou de nacionalidade pré-definida, bastava que estivesse fora de seu país de nacionalidade para alegar o fundado temor.

O critério de extraterritorialidade, apesar de presente nas definições anteriores de refugiado, não foi um elemento inquestionável durante as discussões do novo regime.

¹⁴ ONU, “*Constitution of the International Refugee Organization*”, 15.12.1946, United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3.

¹⁵ ONU, Conselho Econômico e Social, “*Report of the International Refugee Organization*”, 17.05.1949, UN Doc. E/1334.

Em 1949, quando das negociações sobre o escopo do mandato do ACNUR, países em guerra civil, como a Grécia, ou que enfrentavam fluxos internos massivos, como Índia e Paquistão após a partição, aventaram a possibilidade de a agência prover assistência humanitária aos “refugiados internos”. Essa proposta desagradava o maior financiador, os Estados Unidos, que não desejava ser responsável por operações de assistência humanitária em países de origem. Seu posicionamento era por restringir a atuação do ACNUR à proteção legal e à busca de soluções duráveis, *i.e.* repatriação, integração local e reassentamento, não acolher atividades de assistência humanitária e beneficiar exclusivamente aqueles que estivessem fora das fronteiras de seus países. Nesse sentido, Eleanor Roosevelt, representante dos Estados Unidos nas negociações, deixou sua posição clara durante as reuniões do Terceiro Comitê da Assembleia Geral:

(...) *internal refugee situations* such as those in Pakistan, India, Greece and China (...) were separate problems of a different character in which no question of protection of the persons concerned were involved. All credit was due to the Governments which bore the heavy burdens of those movements of people unilaterally, but those problems should not be confused with the problem before the General Assembly, namely, the provision of protection for those outside their own countries, who lacked the protection of a Government and who required asylum and status in order that they might rebuild lives of self-dependence and dignity. To provide protection for those was, in part, an international duty undertaken without prejudice to the other problems of internal movements (...) which called for a different treatment¹⁶ (grifo nosso).

Alguns países em desenvolvimento, interessados em dotar o ACNUR com mandato de assistência humanitária, reconheceram o valor moral da possibilidade de envolvimento dentro das fronteiras. Esse foi o caso da delegação brasileira, cujo representante no Terceiro Comitê apontou a injustiça de se negar assistência material aos “refugiados dentro dos seus países”.

Mr. Freyre (...) would recall that the representative of Pakistan had spoken of the existence of millions of refugees in his country who were in need of

¹⁶ ONU, General Assembly Official Records (GAOR), 264th Meeting, Summary Records (A/PV.264), 1949, p. 473.

material assistance. (...) The IRO had been created to exclusively to take care of a specific category of refugees and displaced persons. It therefore had the right, even the duty, to pay attention to and take care of that category alone. *The United Nations, however, could not discriminate among refugees. Such an attitude would be a clear violation of the basic principles of morality and justice*¹⁷ (grifo nosso).

Essa dicotomia entre refugiados e “refugiados internos”, apesar de mormente centrada no debate sobre a concessão de assistência material pelo ACNUR, também apareceu nas discussões sobre a definição legal de refugiado durante os *travaux préparatoire* da Convenção de 1951. O delegado francês, Sr. Rochefort, rechaçou a possibilidade de proteção internacional a “refugiados internos”, cujo deslocamento constituía um problema de natureza diversa àquele debatido pela comunidade internacional.

In speaking of the treatment to be granted to persons not covered by the provisions of the Convention, however, the French delegation did not consider that there could be any question of *internal refugees*. If international assistance measures were to apply to such persons, a new problem would have to be considered¹⁸ (grifo nosso).

O mesmo delegado reforçou esse posicionamento ao afirmar que a proteção internacional aos refugiados da Guerra da Coréia que se deslocaram dentro da península seria contrária aos princípios de soberania.

(...) refugees in Korea were in the same position as Frenchmen who, in 1940, had left the north for the South of France, and for whom there had never been any question of international protection, which would have been contrary to the principles of individual State sovereignty¹⁹.

Com argumentos similares, o Prof. Louis Henkin, delegado norte-americano, defendeu que a proteção legal internacional estava fora do alcance daqueles que permaneciam dentro das fronteiras.

¹⁷ ONU, General Assembly Official Records (GAOR), 265th Meeting, Summary Records (A/PV.265), 1949, p. 485.

¹⁸ ONU, Comitê Social do Conselho Econômico e Social, 160th Meeting, Summary Records, 18.08.1950, E/AC.7/SR.160, p. 27.

¹⁹ ONU, Comitê Social do Conselho Econômico e Social, 159th Meeting, Summary Records, (E/AC.7/SR.159), 16 de agosto de 1950, p. 10.

(...) The refugees in India and Pakistan were either in their own countries or were being rapidly assimilated, so that again the problem of legal international protection does not arise. The Convention, it must be kept in mind, was concerned only with the problem of legal protection and status. That was why this delegation has always maintained that it would be undesirable to have too broad a definition, and much better to specify the exact categories of refugees who were entitled to legal protection²⁰.

Ao final, prevaleceu a posição dos Estados Unidos, apoiada pela França, de uma definição de refugiados restrita às pessoas que estivessem fora do seu país de origem com fundado temor de perseguição (*rationae personae*), em função de eventos ocorridos na Europa (*rationae loci*) até janeiro de 1951 (*rationae temporis*). Nos termos da Convenção, refugiado seria a pessoa que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Da mesma forma, o Estatuto do ACNUR²¹ definiu estreitos parâmetros de atuação e pouca autonomia financeira. A agência deveria ser temporária e apolítica, com um mandato de proteção legal aos refugiados que não incluía assistência humanitária material, com orçamento vinculado à ONU e às contribuições voluntárias e sem a possibilidade de atuar em favor dos “refugiados internos”. O regime jurídico e institucional de proteção aos refugiados foi desenhado para não ameaçar as normas de soberania e de não-intervenção e para não impor novas obrigações financeiras aos Estados Unidos e aos seus aliados (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

²⁰ ONU, Comitê Social do Conselho Econômico e Social, 161th Meeting, Summary Records, (E/AC.7/SR.161), 18 de agosto de 1950, p. 7.

²¹ ONU, Resolução 428(V) da Assembleia Geral sobre “*Statute of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 14.12.1950, UN Doc. A/RES/428(V).

Houve, no entanto, uma importante concessão feita pelos Estados Unidos às objeções apresentadas pelos países em desenvolvimento aos limites de atuação do ACNUR: a previsão legal de que o Alto Comissário poderia empreender atividades adicionais determinadas pela Assembleia Geral (LOESCHER, 2001a). Essa previsão, incluída no artigo 9 do Estatuto, foi profeticamente vista pelo delegado australiano, durante as negociações do Estatuto, como uma janela para o envolvimento da agência dentro das fronteiras.

All were aware of the refugee problem in the Near East, in Greece, in India, Pakistan and other parts of the world. Some of those problems were being handled by special organs of the United Nations, but it might well be that *in the future the General Assembly might wish to hand certain residual functions to the High Commissioner*²² (grifo nosso).

Apesar dessa janela, os debates acerca da atuação intrafronteiriça do ACNUR, assim como os próprios termos “deslocados” ou “refugiados internos”, desapareceram por duas décadas. Isso se deve a alguns fatores. Primeiro, o ACNUR absorveu muito fortemente ao menos três características do seu mandato nos primeiros anos: (i) reatividade; (ii) foco no refugiado; e (iii) orientação ao exílio. Isso quer dizer que a agência entendia que seu trabalho deveria centrar-se na proteção a refugiados *após* terem atravessado as fronteiras, sem se envolver com as causas do deslocamento e privilegiando as soluções duráveis em países de exílio, *i.e.* integração local e reassentamento (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Segundo, mesmo focando nesses três pilares, o ACNUR ainda encontrava dificuldades para lidar com os novos fluxos de refugiados que surgiram nos anos 50 e 60, em razão especialmente da falta de mandato de assistência humanitária e das restrições temporal e espacial da definição legal de refugiado. Essas foram as dificuldades que a agência elegeu questionar nas suas primeiras décadas de atuação e, portanto, manteve o foco exclusivamente no refúgio durante o período. No entanto, as práticas, princípios e precedentes que ajudaram a agência a aumentar seu escopo de atuação em favor de novas ‘categorias’ de refugiados nos anos 50 e 60 foram

²² ONU, General Assembly Official Records (GAOR), 264th Meeting, Summary Records (A/PV.264), 1949, p. 480.

fundamentais para a retomada da discussão sobre o envolvimento intrafronteiriço nos anos 70. Esses precedentes serão brevemente revisados a seguir.

O fluxo em massa de cerca de 200 mil refugiados da Revolução Húngara de 1956 criou a primeira grande oportunidade para o ACNUR estender seu mandato para além dos limites da proteção legal. Com 171 mil refugiados em seu território, a Áustria solicitou formalmente assistência material ao ACNUR e à Assembleia Geral para lidar com a emergência. Na ocasião, a agência foi designada, a pedido do Secretário-Geral, para coordenar o auxílio internacional e a coleta de fundos para a assistência à Áustria e à Iugoslávia, além de implementar um programa de reassentamento. Nasceu nessa operação a importante figura do ACNUR como “agência líder” (*lead agency*) na coordenação do esforço humanitário da ONU em situações de refúgio, além de definitivamente ter superado a limitação operacional referente à concessão de assistência humanitária (LOESCHER, 2001a).

O envolvimento do ACNUR na crise húngara foi considerada exitoso pelos países ocidentais, dado que a agência orquestrou a cooperação internacional necessária para solucionar a situação com rapidez, facilitando o reassentamento de refugiados em outros países europeus, além de Estados Unidos, Canadá, Austrália e América Latina (LOESCHER, 2001a). Igualmente exitosa foi a articulação política feita pelo Alto Comissário, Auguste Lindt (1956-60), para não despertar o antagonismo da União Soviética. Ao concordar com a repatriação de 18 mil refugiados húngaros, em sua maioria menores desacompanhados, o ACNUR conseguiu demonstrar certa neutralidade ideológica do seu trabalho de proteção e de assistência e, desde então, a União Soviética e seus aliados recuaram da prática de votar contra a resolução anual da Assembleia Geral sobre o ACNUR (GOODWIN-GILL, 2008).

Mesmo ocorrida após 1951, a crise de refugiados da Revolução Húngara conseguiu ser justificada com base na definição restrita de refugiado da Convenção, tendo o ACNUR resgatado eventos anteriores ao limite temporal como propulsores da crise de 1956. Já a crise resultante da Guerra da Argélia em 1957 não só estava fora das limitações legais, como o reconhecimento de argelinos como refugiados desagradava a França, que não desejava ser considerada um agente perseguidor. Ainda assim, Auguste Lindt não quis negligenciar o pedido de assistência da Tunísia e do

Marrocos, que abrigavam mais de 180 mil refugiados da Argélia (LINDT, 1959). Fazê-lo, na percepção do Comissário, significaria não apenas afastar a agência do crescente bloco de países em desenvolvimento, mas também daria ao ACNUR o indesejado rótulo de “alto comissariado para refugiados europeus” e enfraqueceria novamente as relações com o bloco soviético. Para resolver a questão, Lindt persuadiu os franceses a aceitarem o compromisso de que apenas assistência humanitária seria oferecida aos refugiados argelinos, mediante autorização da Assembleia Geral²³ e em parceria com a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha (LOESCHER, 1993). Ao mesmo tempo, o Alto Comissário convenceu os norte-americanos de que seria de seu interesse apoiar a operação, já que ganharia a simpatia dos Estados africanos sem prejudicar as relações com a França (ORCHARD, 2014a).

O sucesso da operação argelina criou ao menos três precedentes importantes. Primeiro, abriu espaço para a atuação do ACNUR na África, continente que passaria a dominar suas operações na década seguinte. Segundo, diferentemente das operações anteriores, essa privilegiou a repatriação voluntária como solução durável. Terceiro, consolidou o instituto dos “bons ofícios” do ACNUR²⁴, segundo o qual a Assembleia Geral poderia autorizar, por meio de resolução, a assistência a refugiados “fora da competência das Nações Unidas”²⁵, ou seja, não enquadrados nos limites da definição legal. Além de permitir ao ACNUR evitar as sensibilidades políticas de considerar Estados coloniais como sujeitos de perseguição, o instituto dos bons ofícios conferiu flexibilidade à agência para atuar em situações de refúgio fora da Europa.

Nos anos 60, o novo Alto Comissário, Felix Schnyder (1960-1965), entendia que o foco do trabalho do ACNUR seria o mundo em desenvolvimento, em particular a África, em razão dos grandes fluxos de refugiados resultantes de insurgências anticoloniais e dos conflitos civis pós-independência. Para tanto, o instituto dos bons ofícios foi apresentado por Schnyder como o mecanismo que daria à agência um

²³ ONU, Resolução 1286(XIII) da Assembleia Geral sobre “*Refugees in Morocco and Tunisia*”, 5.12.1958, UN Doc. A/RES/1286(XIII).

²⁴ O instituto dos “bons ofícios” foi utilizado pela primeira vez em 1957, quando a Assembleia Geral autorizou o ACNUR a prover assistência para refugiados chineses em Hong Kong. Cf. ONU, Resolução 1167(XII) da Assembleia Geral sobre “*Chinese Refugees in Hong Kong*”, 26.11.1957, UN Doc. A/RES/1167(XII).

²⁵ ONU, Resolução 1388(XIV) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 20.11.1959, UN Doc. A/RES/1388(XIV).

escopo de atuação universal em matéria de assistência humanitária, ao mesmo tempo em que não geraria controvérsias na aplicação da definição legal restrita.

[The good offices] undoubtedly express a trend, or a recall, to universality, a reminder that the work of the High Commissioner's Office should not remain localized in one specific region of the world. (...). Moreover, the wish of the international community is certainly to maintain and affirm still more clearly, by severing it from all political association, the exclusively humanitarian and social nature of the task entrusted to this Office. (...) The concept of "good offices" introduced in resolution 1388 (XIV) seems to me particularly conducive to this aim, precisely because it avoids linking the intervention of the HCR to the application of legal definitions which might arouse controversy (SCHNYDER, 1961).

Com base nessa fórmula, a Assembleia Geral passou a autorizar, em diversas ocasiões, que o ACNUR considerasse certos grupos de refugiados fora de mandato elegíveis *prima facie* para assistência humanitária. As mudanças na linguagem das resoluções ao longo da década refletiram esse movimento. Ao invés de refugiados “fora da competência das Nações Unidas”, a Assembleia passou a diferenciar “refugiados dentro do mandato” daqueles “para os quais o ACNUR estende seus bons ofícios”²⁶. Em 1965, essa diferenciação foi abandonada pela resolução que solicitava à agência soluções aos problemas que afetavam os “vários grupos de refugiados sob sua competência”²⁷. Posteriormente, a Assembleia passou a usar a formulação “refugiados de interesse” do Alto Comissário (“*refugees who are his concern*”)²⁸ e a assistência humanitária superou a proteção legal como o cerne da maioria das operações.

Por mais politicamente vantajosa que tenha sido a ampla utilização da abordagem “pragmática e não legalista” dos bons ofícios (HADDAD, 2008, p. 152), a inadequação da definição de refugiado restrita à Europa de 1951 estava muito aparente para continuar sendo administrada por meio de resoluções não-vinculantes.

²⁶ ONU, Resolução 1673(XVI) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 18.12.1961, UN Doc. A/RES/1673(XVI).

²⁷ ONU, Resolução 2039(XX) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 7.12.1965, UN Doc. A/RES/2039(XX).

²⁸ ONU, Resolução 2197(XXI) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 16.12.1966, UN Doc. A/RES/2197(XXI).

Além disso, o movimento iniciado pela Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963 para criar um instrumento e uma agência regional sobre refugiados trouxe ao ACNUR o receio de que um regime regional, mais fiel à realidade vigente, levasse à obsolescência do regime universal. Nesse contexto, a agência promoveu, em 1967, a remoção das limitações geográfica e temporal da definição de legal refugiado por meio da proposição de um Protocolo Adicional à Convenção de 1951. Orchard argumenta que a recepção positiva da maioria dos Estados ao novo Protocolo, em contraste com o controverso debate que levou à recepção da Convenção dezessete anos antes, seria uma prova da boa reputação que o ACNUR alcançou como promotor de normas na seara do refúgio (ORCHARD, 2014a, p. 198). Com o Protocolo, a definição de refugiado alinhou-se com o mandato universal da agência.

Ainda que universal, a definição do Protocolo seguia centrada na determinação do temor individual de perseguição, enquadramento que não refletia o tipo de fluxo característico do processo de descolonização, *i.e.* massivo e motivado por conflitos e por tensões internas. Nesse sentido, a OUA seguiu com seu intento de criar uma convenção que atendesse à realidade do continente, mas não mais propôs a criação de uma agência regional, já que o ACNUR logrou universalizar seu mandato de proteção legal. Essa foi outra vitória do empreendedorismo normativo do ACNUR, que fez constar explicitamente na Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969 que ela “constituirá para a África o complemento regional eficaz para a Convenção de 1951²⁹” e que os “Estados-membros deverão colaborar com o ACNUR³⁰”. Ao final, além de incorporar a definição universal de refugiado, a Convenção Africana estendeu-a nos seguintes parâmetros:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

²⁹ Organização da Unidade Africana (OUA), “Convenção que Rege Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África” (“Convenção da OUA”), 10 de setembro de 1969, art. VIII (2).

³⁰ *Ibid.*, art. VII (1).

Percorrido esse caminho, o ACNUR chegou à década de 70 tendo desenvolvido a prática de agência líder da ONU em situações de emergência e fortalecido o instituto dos bons ofícios, que lhe permitiu maior flexibilidade de atuação em situações não previstas formalmente em seu mandato. A agência igualmente diversificou seu foco quase exclusivo em reassentamento para promover diversas operações de repatriação voluntária na África. O mandato foi expandido para incluir a assistência humanitária, dada a necessidade dos países em desenvolvimento. Por fim, a agência cresceu em orçamento, tamanho, funções, autoridade moral e técnica, o que lhe permitiu desenvolver um modo específico de fazer política. Ao mesmo tempo em que “atuava dentro dos parâmetros estabelecidos pelos Estados doadores e pela geopolítica” (GOODWIN-GILL, 2008, p. 21), o ACNUR adquiriu legitimidade para promover novas interpretações das normas do regime legal e institucional de proteção aos refugiados e para persuadir os Estados dos novos limites de sua responsabilidade estatutária.

2.3. Anos 70 e a Universalização do Envolvimento Internacional com o Deslocamento Forçado

Três são as principais características do deslocamento forçado nos anos 70: (i) o crescimento numérico do êxodo em massa; (ii) a sua presença em todos os continentes; e (iii) a expansão da ação humanitária internacional nas áreas de assistência e de busca de soluções duráveis. Fluxos massivos de refugiados em proporções “nunca antes vistas” (LOESCHER, 2001a, p. 134) uniram-se a um contexto normativo, operacional e político mais favorável ao envolvimento internacional, ainda que circunscrito aos limites das normas de soberania e de não-intervenção.

O êxodo em massa já se inicia em 1971, com o deslocamento de cerca de 10 milhões de refugiados bengaleses do Leste do Paquistão em direção à Índia, que resultou na guerra Indo-Paquistanesa e na independência de Bangladesh. Apesar de o Secretário-Geral, U Thant (1962-1971), assim como países membros da ONU, aceitarem a posição do governo paquistanês de que o fluxo massivo estava fora da jurisdição internacional em respeito à soberania, a assistência humanitária internacional do ACNUR foi colocada à disposição do governo indiano (WHEELER, 2000).

Na África, o conflito entre o governo do Sudão e o Movimento de Libertação do Sudão do Sul levou ao deslocamento de cerca de 700 mil pessoas dentro das fronteiras do país. No restante do continente, a maioria dos fluxos era de refugiados que fugiram das guerras contra a dominação colonial portuguesa em Angola, em Moçambique e em Guiné-Bissau e dos conflitos contra as minorias brancas na Rodésia e na África do Sul. O êxodo forçado das guerras de libertação atingiu cerca de um milhão de pessoas que, em sua maioria, permaneceram em países vizinhos (LOESCHER, 2001a).

Na Europa, a invasão turca ao Chipre, em sequência ao golpe de Estado de 1974, provocou o deslocamento de mais de 225 mil pessoas dentro na ilha, especialmente de origem grega. Na América Latina, a repressão política dos regimes militares provocou a fuga de mais de um milhão de pessoas do Cone Sul, em sua maioria da Argentina (650 mil), do Chile (200 mil) e do Uruguai (200 mil). Na Ásia, iniciou-se uma nova fase do deslocamento forçado na Indochina em 1975. Diferentemente do período da Guerra do Vietnã, quando o deslocamento forçado era contido dentro das fronteiras pelas forças oponentes, a queda dos regimes apoiados pelos Estados Unidos no Vietnã, no Laos e no Camboja precipitou um grande fluxo de refugiados para os países vizinhos. Estima-se que cerca de 185 mil pessoas atravessaram as fronteiras desses três países (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989).

Durante a primeira metade da década de 70, o contingente mundial de refugiados permaneceu no patamar médio de 3 milhões de pessoas, marca antes atingida apenas no auge do processo de descolonização. A estabilidade do número se deve exatamente ao êxito de algumas operações de repatriação, que compensavam o surgimento de fluxos advindos de novos conflitos. Os números, no entanto, passaram a aumentar progressivamente a partir de 1976 com recrudescimento das crises no sul da África, notadamente Angola e Moçambique, e na Indochina, além de novos conflitos no Chifre da África. Em 1978, havia mais de 5 milhões de refugiados no mundo, número que aumentaria vertiginosamente no último ano da década, com o início dos conflitos da “Segunda Guerra Fria”, que teriam maiores repercussões nos anos 80.

Essas sucessivas crises de deslocamento forçado ocorreram em um contexto normativo mais denso em relação às décadas anteriores. O direito internacional dos refugiados fora complementado pelo Protocolo de 1967 e pela Convenção Africana de 1969, que ampliaram as possibilidades de proteção legal. O direito internacional humanitário expandiu-se com os dois Protocolos de 1977 Adicionais à Convenções de Genebra de 1949. Destaque para o Protocolo Adicional II sobre proteção a civis em conflitos armados não-internacionais, que resultou do reconhecimento de que as vítimas das guerras de libertação nacional dos anos 60 e 70 não estavam adequadamente protegidas pelas normas do pós-Segunda Guerra. Apesar de o direito internacional humanitário não prever proteção específica a refugiados ou a deslocados, o seu aprofundamento legal conferiu maior legitimidade ao acesso de organizações humanitárias internacionais a situações de conflitos internos (DAVEY et al., 2013).

Mesmo com os avanços normativos, cabe recordar dois entraves à expansão da proteção legal. Primeiro, a definição universal de refugiado seguia baseada na perseguição individualizada, considerada inadequada para enquadrar o deslocamento massivo resultante de conflitos armados e de violência generalizada. Segundo, alguns países vizinhos às regiões de conflito, especialmente no Sudeste Asiático, não haviam ratificado os instrumentos internacionais sobre refúgio, dificultando o enquadramento legal da categoria. Não surpreende, portanto, o crescimento exponencial da assistência humanitária, em relação à atividade de proteção, como modalidade de resposta internacional às situações de deslocamento massivo.

Os anos 70 também testemunharam a expansão das normas e do discurso de direitos humanos, especialmente com a entrada em vigor dos dois Pactos Internacionais³¹ e com o surgimento de novas organizações não-governamentais dedicadas ao tema, como a Anistia Internacional. Nesse período, no entanto, a interface entre os direitos humanos e o deslocamento forçado limitava-se ao apoio dessas ONGs ao reassentamento de refugiados vítimas de regimes abusivos em países como Argentina, Chile e Vietnã (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). A abordagem de direitos

³¹ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

humanos ainda não alcançava o conjunto de privações associadas aos fluxos massivos, sendo essa seara mais restrita à atuação das organizações humanitárias.

No plano operacional, além de um ACNUR mais flexível para atuação global, a década viu o crescimento de ONGs e de agências envolvidas no humanitarismo internacional. Na ONU, além da transformação do Programa Mundial de Alimentos (PMA) em agência permanente, criou-se a Organização das Nações Unidas para Auxílio em Situações de Desastre (UNDRO). No campo não-governamental, cerca de 300 ONGs emergiram anos 60 e 70 com programas de assistência a refugiados (FERRIS, 1993), mas ainda com atuação tímida em relação às agências do Sistema ONU. Com essa diversidade de atores, o debate sobre coordenação da resposta humanitária internacional começou a ser pautado no período.

Em termos políticos, os novos Estados independentes dos anos 60 e 70 alteraram a composição numérica da Assembleia Geral da ONU em seu favor e passaram a ser o “principal eleitorado” do ACNUR (LOESCHER, 2001a, p. 105). Nesse sentido, a agência logo adaptou suas operações para atender os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que buscava persuadi-los da importância da expansão de suas atividades para situações não cobertas pelo mandato tradicional. Não surpreende que tenha sido a edição de sucessivas resoluções da Assembleia Geral que possibilitou o crescimento e a diversificação dos programas do ACNUR por meio do instituto dos bons ofícios. Some-se a isso a disposição do maior país doador do ACNUR, os Estados Unidos, em contribuir com as novas operações. A assistência humanitária para refugiados era percebida pelo governo norte-americano como um fator de estabilização das regiões de origem, além de um veículo para estabelecer laços de amizade com os Estados afetados. Essa boa vontade traduziu-se no aumento do orçamento da agência de 8,3 milhões de dólares em 1970 para 69 milhões de dólares em 1975 (LOESCHER, 2001a).

Nada obstante a essas condições favoráveis à expansão da resposta internacional às situações de deslocamento forçado, cabe ressaltar que as normas de soberania e de não-intervenção limitaram o escopo das atividades do ACNUR durante praticamente todo o período da Guerra Fria (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). A extensão das atividades da agência para dentro das fronteiras dos países de origem, inovação

que levou à identificação do grupo de pessoas denominado de “deslocados dentro do país”, nunca deixou de ser considerada excepcional e restrita a condições específicas, como se verá a seguir.

2.4. Os “Deslocados dentro do País”: Identificação da Questão e Primeiras Operações

Menções a pessoas deslocadas dentro do próprio país ou a “refugiados internos”, conforme já mencionado, estiveram ausentes do vocabulário internacional nos anos 50 e 60. Além dos desafios que os pilares tradicionais de reatividade, foco no refúgio e orientação para o exílio traziam para o ACNUR, a agência não acreditava ser seu papel como organização humanitária e apolítica atuar em países de origem. Em seu primeiro mandato como Alto Comissário, entre 1965 e 1971, o príncipe iraniano Sadruddin Aga Khan, que havia atuado como Vice-Alto Comissário no mandato de Felix Schnyder, manteve o posicionamento de seu antecessor ao afastar a possibilidade de envolvimento dentro de fronteiras. Em 1966, Aga Khan recusou provimento de assistência às pessoas deslocadas dentro das fronteiras do Vietnã do Sul. Além de acreditar que a sensibilidade política da Guerra do Vietnã comprometeria a independência da agência, o Alto Comissário argumentou que os vietnamitas não haviam atravessado fronteiras e estavam fora do mandato de seu Escritório (LOESCHER, 2001a).

Essa posição, no entanto, começou a sofrer uma leve inflexão no início dos anos 70. Alguns fatores contribuíram para essa gradual mudança de percepção. Primeiro, o fortalecimento do instituto dos bons ofícios durante os anos 60 e o êxito na aprovação do Protocolo de 1967 consolidaram a autoridade técnica do ACNUR e a sua legitimidade na interpretação dos limites do regime legal e institucional de proteção aos refugiados.

Segundo, havia a intenção do próprio Aga Khan de transformar o ACNUR na organização humanitária internacional mais importante do mundo durante seu segundo mandato, entre 1971 e 1977 (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Após ter perdido a indicação ao cargo de Secretário-Geral da ONU em 1971, Aga Khan foi reconduzido a um novo mandato no ACNUR e decidiu implementar uma política de

crescimento global da agência, utilizando-se das práticas e dos instrumentos institucionais de que dispunha. Além de exímio diplomata, Aga Khan era considerado um “expansionista”, que “levou seu mandato ao extremo, embarcou num programa deliberado de expansão” e priorizou a assistência emergencial como instrumento de crescimento institucional (LOESCHER, 2001a, p. 151).

Terceiro, logo nos primeiros meses de 1971, a vocação expansionista do ACNUR foi posta à prova pelos 10 milhões de refugiados que se deslocaram do Leste do Paquistão para a Índia. Em razão do pedido de assistência feito pelo governo indiano, o Secretário-Geral designou o ACNUR como “ponto focal” para a “coordenação da assistência de todas as organizações do Sistema ONU” (AGA KHAN, 1971), ampliando a experiência passada da agência líder. O ponto focal foi construído como um programa “independente e separado das funções tradicionais da agência” e abriu o caminho para o que futuramente se entenderia como “operações especiais”, que eram as “ações humanitárias desenvolvidas no marco das funções estendidas do ACNUR” (AGA KHAN, 1972a, 1976). Outro precedente dessa operação foi ter se tornado a maior repatriação voluntária da história do ACNUR após a independência de Bangladesh, com cerca de 210 mil pessoas atravessando a fronteira diariamente. A orientação para o exílio, pilar tradicional que priorizava o reassentamento como solução duradoura mais desejável, já entrou na década com menos força.

Esse contexto imediato deu ao ACNUR a confiança necessária para estender os limites do seu mandato para dentro das fronteiras em determinadas situações, identificando o grupo dos “deslocados dentro do país” como possíveis beneficiários de assistência internacional. Três operações foram paradigmáticas nesse sentido: Sudão (1972), Chipre (1974) e Indochina (1974-5).

Após a conclusão do Acordo de Addis Abeba em fevereiro de 1972, que reconheceu a autonomia da parte sul do **Sudão** e garantiu relativa paz por uma década, o governo sudanês solicitou à ONU um programa massivo de reabilitação para dar cumprimento ao acordo. Ao ACNUR foi conferida a função de agência coordenadora da primeira fase do programa, que envolvia facilitar a repatriação dos refugiados que fugiram para a República Centro-Africana, Zaire, Etiópia e Uganda. Contudo, ficou imediatamente claro para as autoridades sudanesas e para o Alto Comissário que a proporção maior

do deslocamento forçado estava entre aqueles que se deslocaram dentro do Sudão do Sul e que seria impossível concluir a primeira fase da reabilitação se o programa de retorno não os contemplasse.

Em seu primeiro pronunciamento sobre o programa ao Comitê Executivo do ACNUR (EXCOM)³², em julho de 1972, Aga Khan apresentou o elevado número dos “deslocados dentro do país” (*displaced within the country*) em relação aos refugiados e enfatizou a importância do retorno de ambos os grupos para a reconstrução do Sudão.

The conflict in Southern Sudan has created a tremendous amount of uprooting of the local population; of people who have been *displaced within the country*. The total of some 700,000 includes not far from 200,000 refugees (...) and some 500,000 *people uprooted within Southern Sudan itself*. (...)Very quickly it was realized by the Sudanese authorities that a tremendous programme of emergency relief and reconstruction would be needed; not only to restore normal conditions within the country (...) but also, so that the refugees and the people who had been *displaced within the country* would be encouraged to return home (AGA KHAN, 1972a).

Em outubro do mesmo ano, em novo discurso ao EXCOM, Aga Khan passou a usar apenas o termo “deslocados” (*displaced persons*) para se referir ao grupo e fez questão de destacar as condições específicas e excepcionais que levaram ao seu envolvimento dentro de fronteiras, enfatizando os pedidos expressos do governo do Sudão e do Secretário-Geral da ONU. Apesar de defender a importância do programa, o Alto Comissário foi cuidadoso ao tratar do tema para não se contrapor às prerrogativas soberanas.

³² O Comitê Executivo do ACNUR (EXCOM) é um órgão de assessoramento ao Alto Comissário, criado em 1958 pelo Conselho Econômico e Social da ONU, a pedido da Assembleia Geral. O Comitê é composto por representantes de Estados que particular interesse em questões de refúgio, sejam Estados que abrigam refugiados ou Estado doadores do ACNUR. Cf. ONU, Resolução 1166(XII) da Assembleia Geral sobre “*International Assistance to Refugees within the Mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 26.11.1957, UN Doc. A/RES/1166(XII); ONU, Resolução 672(XXV) do Conselho Econômico e Social sobre “*Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 30.04.1958, UN Doc. E/RES/672(XXV).

What we are doing there is essential not only to bring back the 180,000 refugees whom this Committee had been helping for so many years in the neighbouring countries of the Central African Republic, Zaire, Ethiopia and Uganda, but also indeed to *assist those displaced persons who are coming out and returning gradually from the bush and the forest to their villages*. During the special meeting which took place here in Geneva on 27 June 1972, the Executive Committee was fully apprised of the historical developments which led to the assumption of this responsibility by UNHCR (AGA KHAN, 1972b) (grifo nosso).

A legitimidade da operação foi confirmada pela Assembleia Geral em dezembro de 1972, por meio de duas resoluções. Na primeira, específica sobre a assistência aos sudaneses, a Assembleia demandou apoio internacional ao governo do Sudão para a “assistência, a reabilitação e o reassentamento de refugiados vindos do exterior e de *outras pessoas deslocadas*”³³. Na segunda, resolução anual sobre atividades do ACNUR, o órgão pediu ao Alto Comissário que “continuasse a participar, mediante convite do Secretário-Geral, das atividades humanitárias da ONU *para as quais seu Escritório dispõe de particular especialidade e experiência*”³⁴.

A resposta à crise sudanesa abriu caminho para que o ACNUR estendesse suas atividades para grupos que estivessem além dos limites das definições de refugiado positivadas em lei. Em 1973, a linguagem da resolução anual da Assembleia Geral novamente mudou, autorizando a agência a “assistir e proteger os refugiados que estão dentro do seu mandato, assim como aqueles para quem estende seus bons ofícios, ou *aqueles aos quais é chamado a assistir de acordo com resoluções relevantes da Assembleia Geral*”³⁵.

A segunda operação paradigmática foi no **Chipre**, em outubro de 1974. Esse caso assemelha-se ao do Sudão quanto ao procedimento: o Secretário-Geral requisitou o trabalho de coordenação do ACNUR para a assistência emergencial no país, que foi

³³ ONU, Resolução 2958(XXVII) da Assembleia Geral sobre “*Assistance to Sudanese Refugees returning from Abroad*”, 12.12.1972, UN Doc. A/RES/2958 (XXVII).

³⁴ ONU, Resolução 2956(XXVII) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 12.12.1972, UN Doc. A/RES/2956 (XXVII).

³⁵ ONU, Resolução 3143(XXVIII) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 14.12.1973, UN Doc. A/RES/3143 (XXVIII).

posteriormente cancelado por uma resolução específica da Assembleia Geral³⁶ e pela resolução anual³⁷. Já o tipo de programa era distinto do sudanês, uma vez que todo o deslocamento ocorreu dentro da ilha e, portanto, a assistência aos deslocados não foi inserida no contexto de um programa maior de repatriação de refugiados. Tratava-se de uma operação especificamente talhada para lidar com populações deslocadas dentro da fronteira, que recebeu contribuições voluntárias de mais de 20 milhões de dólares em razão de sua importância geopolítica.

Ao discursar sobre o programa, Aga Khan reconheceu que essa operação era mais um exemplo da “expansão dos termos de referência do ACNUR”, já que, “quando há um problema de deslocados que claramente não são refugiados no sentido legal do termo (esses são cipriotas deslocados dentro da própria ilha), é o ACNUR quem o Secretário-Geral e os governos convocam para prover assistência” (AGA KHAN, 1975). Contudo, o Alto Comissário ressaltou que houve relutância de sua parte em proceder com a operação, dada a delicadeza do envolvimento intrafronteiriço, e que não tinha a intenção de permanecer na ilha no longo prazo.

I must admit that I was rather reluctant for UNHCR to continue its involvement in this tragic situation, but there was no choice. As the Cypriots themselves are well aware, the danger of perpetuation of the problem must be avoided. (...). We must therefore think of ways and means of phasing out this operation (AGA KHAN, 1975).

Outro precedente do envolvimento no Chipre foi uma reflexão interna do próprio ACNUR sobre começar a rotinizar as “operações especiais” de trabalho humanitário dentro da estrutura da agência. Por consequência, a inclusão dos deslocados como beneficiários de assistência internacional também deveria ser naturalizada.

The distinction between both groups [refugees and displaced persons] has also diminished within the office, giving way to an integrated approach. At Headquarters, we deal with the displaced persons in Cyprus, as we are dealing with regular programme activities for classical refugees. To our

³⁶ ONU, Resolução 3212(XXIX) da Assembleia Geral sobre “*Question of Cyprus*”, 1.11.1974, UN Doc. A/RES/3212 (XXIX).

³⁷ ONU, Resolução 3271(XXIX) da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 14.12.1973, UN Doc. A/RES/3271(XXIX).

governing bodies we report both on refugees and on displaced persons (AGA KHAN, 1975).

A terceira atuação de destaque foi na península da **Indochina**. Essa complexa operação, que se prolongaria pela década seguinte, teve duas fases nos anos 70. A primeira se iniciou em setembro de 1974, um mês antes da operação no Chipre, com dois programas de retorno voluntário no Vietnã e no Laos especificamente voltados para os deslocados dentro dos países. Atendendo ao pedido dos governos locais, Aga Khan decidiu facilitar o retorno desses deslocados às suas casas, com o objetivo de dar viabilidade aos governos de coalizão e aos Acordos de Paz de Paris. Para tanto, usou a figura institucional dos bons ofícios para justificar seu envolvimento, além da crença de que poderia fazer uma “contribuição significativa para a reabilitação dos deslocados” (AGA KHAN, 1974). Essa atuação foi ratificada por resolução específica da Assembleia Geral sobre “assistência humanitária aos deslocados da Indochina”, que instou a comunidade internacional para fortalecer o apoio ao ACNUR nesses programas³⁸.

Em suas memórias, Martin Barber, funcionário do ACNUR contratado para cuidar do retorno dos deslocados no Laos, recorda os meandros da decisão que resultou na atuação internacional da agência dentro do país.

At the request of the Mixed Commission on Refugees and Displaced Persons, the Lao Coalition Government asked UNHCR to help facilitate the return of these people to their villages. Although they were not, in a legal sense, refugees, since they had not left their country of origin, and UNHCR had never undertaken such a programme before, Sadruddin agreed to the request (BARBER, 2014, p. 20–1).

O trabalho na Indochina fez Aga Khan perceber a similaridade entre os tipos de privações e de sofrimento enfrentados tanto por refugiados como por deslocados. Mesmo reconhecendo esse paralelismo, o Alto Comissário, como de costume, fez questão de reafirmar ao EXCOM a diferença entre as duas categorias e o seu compromisso com o mandato tradicional.

³⁸ ONU, Resolução 3455(XXX) da Assembleia Geral sobre “*Humanitarian Assistance to the Indo-Chinese Displaced Persons*”, 9.12.1975, UN Doc. A/RES/3455(XXX).

Governments are becoming increasingly aware of the fact that *human suffering is not any less for an uprooted or displaced person merely because he does not fulfill the classical criteria of refugee status.* (...) While it is true that either at the request of the parties concerned or, indeed, at the request of the Secretary-General, we are involved in dramatic situations requiring urgent humanitarian assistance, I would like to pledge to this Committee that our efforts in the domain of our traditional work will continue unabated (AGA KHAN, 1974) (grifo nosso).

Enquanto os dois programas se desenvolviam na península, em abril de 1975 eclodiram novas turbulências com o colapso dos governos pró-Ocidentais. Alteraram-se, como consequência, as dinâmicas de deslocamento forçado, com grandes contingentes de pessoas atravessando as fronteiras para Filipinas, Malásia e, especialmente, Tailândia, na esperança de serem reassentados para países Ocidentais. Além do deslocamento intrafronteiriço e dos programas de retorno voluntário em operação, o ACNUR também passou a negociar assistência a refugiados nos países vizinhos e o reassentamento para terceiros países. Vale lembrar que nenhum dos países da região era parte da Convenção de 1951 e, portanto, não tinha obrigação internacional de conceder refúgio.

A situação na Indochina provocou uma mudança no jargão institucional do ACNUR. Em seus pronunciamentos, Aga Khan passou a usar o termo “deslocados” (*displaced persons*) para se referir tanto àquelas pessoas que haviam permanecido em seus países de origem na península, como também àquelas que haviam atravessado a fronteira. A razão da expansão do termo estava na dificuldade de enquadrar aqueles que buscavam refúgio e reassentamento nos países vizinhos na definição universal de refugiado. Por estarem fugindo das consequências dos conflitos armados da região, e não de perseguição individualizada, essas pessoas não respondiam aos requisitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e a elas não se aplicava, por óbvio, a definição expandida da Convenção Africana. Restou ao ACNUR a estratégia de colocar todos aqueles que não se enquadravam na definição legal universal de refugiado, mas que poderiam ser objeto de assistência com base nos bons ofícios, tendo ou não atravessado as fronteiras, sob a denominação genérica de “deslocados”.

Em dezembro de 1975, esse entendimento foi cancelado pela Assembleia Geral que, em sua resolução anual, “reafirmou o caráter eminentemente humanitário das atividades do Alto Comissário em favor de *refugiados e deslocados*”. A partir de então, menção à assistência a “refugiados e deslocados” passou a figurar em todas as resoluções anuais até o final da década. A adoção dessa formulação genérica, no entanto, não pode ser compreendida como uma *carte blanche* para o envolvimento do ACNUR em quaisquer situações de deslocamento forçado, dentro ou fora das fronteiras. Esse novo vocabulário demandou um esforço interpretativo da agência sobre o novo significado do termo “deslocados” e sobre os critérios de envolvimento da agência com essas populações.

2.5. Os “Deslocados” como Pessoas em Situação Análoga à dos Refugiados e a Expansão da Assistência Humanitária

Em julho de 1976, Aga Khan fez um discurso perante o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) no qual delineava seu entendimento sobre a expansão das atividades humanitárias do ACNUR em favor dos deslocados. Segundo o Alto Comissário, deslocados seriam, por definição, pessoas em situação “análoga à dos refugiados”, cuja “privação surge de um deslocamento além de seu controle, resultante de eventos e de circunstâncias atribuíveis a desastres causados pelo homem, como as consequências de conflitos internacionais, guerras civis, instabilidade social e política etc”. O envolvimento internacional em favor dessas pessoas tinha como justificativa o fato de os objetivos humanitários do ACNUR e dos Estados-membros da ONU suplantarem, em algumas situações, “a abordagem restrita e legalista” dos instrumentos internacionais (AGA KHAN, 1976).

Esse padrão de atuação, segundo Aga Khan, não seria subversivo. Ao contrário, remontava às origens da proteção internacional dos refugiados, quando UNRRA e OIR atuavam em favor tanto dos refugiados que preenchiam as restritas definições internacionais quanto da categoria mais abrangente dos deslocados. A situação de deslocamento forçado nos anos 70 demandou que o ACNUR, “por razões humanitárias”, expandisse suas atividades de forma similar ao que aconteceu no pós-Segunda Guerra.

Before the establishment of UNHCR, first the United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) and later the International Refugee Organization (IRO) were entrusted with the mandate to take care of both refugees and displaced persons. In 1951 UNHCR started its work within a limited framework and on the basis of a precise definition of the persons it was called upon to look after. The evolution of the world situation, especially during the past few years, has meant that, for humanitarian reasons, *UNHCR has had to undertake activities in favour of certain categories of displaced persons which came outside the framework of its normal activities*. This constituted, in some respects, a return to the original concepts adopted by the United Nations at a time when its activities covered *uprooted persons as a whole* (AGA KHAN, 1976) (grifo nosso).

Aga Khan estava ciente de que essa racionalização de “retorno às origens” para justificar suas atividades em favor de “todas as pessoas deslocadas” era ousada, especialmente porque, ao contrário do foco exclusivamente transfronteiriço dos anos 40 e 50, o termo “deslocados” referia-se, na maioria das operações dos anos 70, aos “deslocados dentro do país”. Assim, para que a interpretação não parecesse demasiadamente expansiva, o Alto Comissário ofereceu, no mesmo discurso, critérios que limitariam a expansão do mandato original ao preenchimento de três requisitos fundamentais: (i) o tipo de atuação, assim como as necessidades a serem atendidas, deveriam ser de natureza estritamente humanitária e apolítica; (ii) o pedido para o envolvimento do ACNUR deveria ser feito pelos governos envolvidos, que passariam a também ter responsabilidade sobre a operação, porque “nenhum programa de assistência poderia ser implementado sem o consentimento do Estado que exerce soberania sobre o território em questão”; e (iii) o *status* das pessoas para quem os programas de assistência eram implementados deveria ser o de “deslocados” segundo a definição proposta pelo ACNUR. Além dos critérios, o Alto Comissário reiterou que esse tipo de envolvimento se limitava à assistência humanitária, já que as atividades de proteção deveriam permanecer restritas aos termos originais do mandato. Pontuou ainda que as funções de proteção seguiam centrais ao ACNUR e que não seriam, de forma alguma, prejudicadas pelas novas atividades (AGA KHAN, 1976).

O ECOSOC endossou o entendimento apresentado por Aga Khan por meio da Resolução 2011(LXI) de 1976. O texto “reconheceu a importância das essenciais tarefas humanitárias realizadas pelo ACNUR no contexto de desastres provocados pelo homem em adição às suas funções originais” e “elogiou o ACNUR por seus esforços em favor de refugiados e de deslocados, vítimas de desastres provocados pelo homem, que requerem assistência humanitária urgente”³⁹. Esse entendimento foi posteriormente chancelado pela Assembleia Geral na resolução anual sobre a agência⁴⁰.

Um mês após o discurso no ECOSOC, Aga Khan teve outra oportunidade de explicitar sua percepção sobre o mandato expandido, dessa vez como professor de um curso temático na Academia de Direito Internacional da Haia em 1976. Nessa ocasião, o Alto Comissário deixou claro que os deslocados, “apesar de passarem por privações e por sofrimento similares aos dos refugiados, retêm, em princípio, o seu status nacional e não apresentam, *a priori*, nenhum problema legal especial” (AGA KHAN, 1977, p. 295). Ainda assim, afirmou que “em razão de seu isolamento, da confusão prevalente no seu país ou da demora das autoridades do país de antiga ou de nova residência em assisti-los, essas pessoas encontram-se, ao menos temporariamente, em situação de precariedade e de incerteza muito similar à situação dos refugiados” (AGA KHAN, 1977, p. 295). Dado o reconhecimento da necessidade de assistência internacional, Aga Khan concluiu que o ACNUR alterou sua competência *ratione personae* no sentido da integração gradual dos deslocados em seu mandato.

Seguiu-se a esse arrazoado a menção recorrente da assistência a refugiados e a deslocados nas resoluções da ONU e nos pronunciamentos oficiais sobre os programas de assistência do ACNUR. Apesar de o termo “deslocados” não ser seguido de uma qualificação explícita sobre sua localização em relação às fronteiras do país de origem (internos ou externos), Goodwin-Gill e McAdam argumentam ser “razoável inferir que esses programas iriam normalmente beneficiar os deslocados internos” (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 482). Esse foi exatamente o caso

³⁹ ONU, Resolução 2011(LXI) do Conselho Econômico e Social sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 2.08.1976, UN Doc. E/RES/2011(LXI).

⁴⁰ ONU, Resolução 31/35 da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 30.11.1976, UN Doc. A/RES/31/35.

das operações que se seguiram à independência das colônias portuguesas na África, “onde o ACNUR assistia os governos de Angola, de Guiné-Bissau e de Moçambique com o retorno e o reassentamento de refugiados e de pessoas deslocadas dentro dos próprios países⁴¹”. Em Guiné-Bissau, por exemplo, 30 mil pessoas deslocadas internamente tiveram o retorno a suas casas facilitado pelo ACNUR. Para muitos observadores da época, durante os anos 70 houve uma extensão *de facto* do mandato do ACNUR em favor das pessoas deslocadas internamente (INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, 1986, p. 120).

2.6. Conclusões

Em trinta anos de história da proteção internacional dos refugiados, houve diversas mudanças no significado dos conceitos que se referiam às pessoas vítimas de deslocamento forçado que permaneceram dentro das fronteiras de seus países. Nos anos 40, não se tratava do assunto. O termo “deslocados” referia-se a pessoas fugitivas e deportadas de seus países por consequência da Segunda Guerra Mundial mas que, ao contrário dos refugiados, não sofriam perseguição e poderiam ser repatriados. Nos anos 50, durante a construção da definição universal de refugiados, a expressão “refugiados internos” foi utilizada exatamente para se discutir os limites da proteção e da assistência internacionais. Numa época em que as normas de soberania e de não-intervenção haviam sido recentemente positivadas na Carta da ONU, nada mais coerente do que estabelecer as fronteiras nacionais como limites do interesse internacional pelo deslocamento forçado. Países com grandes contingentes de pessoas deslocadas internamente, como Grécia, Índia e Paquistão, aceitaram a determinação de que esse era um problema interno, de natureza diferente à do refúgio e que não ensejava envolvimento internacional.

Esse entendimento prevaleceu intocado durante os anos 50 e 60, sem qualquer menção ao deslocamento intrafronteiriço. O foco no período era adaptar o recém-construído regime legal e institucional de proteção aos refugiados às consequências dos processos de descolonização e às necessidades dos novos países independentes.

⁴¹ ONU, *The Yearbook of the United Nations 1976*, vol. 30, Office of Public Information, New York, United Nations, 1976, p. 520.

Essas necessidades começaram a ter ainda mais visibilidade nos 70, quando reapareceu a menção aos “deslocados dentro do país”, que posteriormente foram incluídos na categoria geral de “deslocados”. Situações de deslocamento interno massivo no Sudão, no Chipre, na Indochina e no sul da África entraram na pauta de uma Assembleia Geral progressivamente composta por países em desenvolvimento, que precisavam da ajuda internacional para (re)construir seus Estados e implementar acordos de paz. A disposição dos países doadores em financiar operações nesses países resultou da percepção de que assistência humanitária era fator de estabilização para os novos Estados independentes, não havendo grande distinção entre a assistência humanitária a refugiados e a deslocados (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Tratava-se, portanto, de uma **estrutura** internacional permissiva à extensão condicionada da assistência aos deslocados dentro do país. Primeiro, em razão das situações reais de deslocamento interno, mais visíveis, numerosas e presentes em todos os continentes. O próprio Alto Comissário reconheceu que “a relativamente rápida evolução institucional das funções do meu Escritório (...) não é abstrata ou teórica: é resultado de eventos. A comunidade internacional não poderia, de fato, ignorar a considerável magnitude desses eventos” (AGA KHAN, 1976). Segundo, a nova Assembleia Geral proporcionou uma plataforma organizacional mais receptiva aos pedidos de países em desenvolvimento por ajuda internacional, assim como aos pleitos do ACNUR por envolvimento em novas situações de deslocamento forçado. Terceiro, a ampliação do regime de refugiados e do humanitarismo internacional criou um contexto normativo menos restritivo à assistência humanitária e ajudou a legitimar a percepção de que um grupo maior de pessoas poderia ser merecedor de ajuda internacional. Quarto, a extensão do mandato do ACNUR a outros grupos era pouco controversa entre os países doadores porque tais grupos eram considerados longínquos, tanto em identidade como em localização geográfica. Ao contrário da percepção sobre os refugiados convencionais, que poderiam surgir em qualquer continente em razão da perseguição comunista ou dos regimes militares, os deslocados eram problemas de países frágeis do “Terceiro Mundo”, que estavam naturalmente contidos em suas regiões de origem e não apresentavam ameaça ao Ocidente.

Apesar da permissividade estrutural, um limitador sistêmico constante da expansão do envolvimento internacional dentro de fronteiras era a norma de soberania, presente durante todo o processo. Por meio de sua **agência**, o ACNUR conseguiu dialogar com essa limitação estrutural e encontrar um espaço para lidar com o deslocamento intrafronteiriço. O ACNUR logrou equilibrar a introdução de uma nova categoria geral de pessoas protegidas com as prerrogativas soberanas, ressaltando a necessidade do pedido expresso do Estado envolvido, do referendo da Assembleia Geral e do caráter essencialmente humanitário e apolítico do trabalho, sem que se fizesse qualquer menção às causas do deslocamento ou às condições do país de origem. Não se tratava de olhar para os deslocados como uma categoria normativa de proteção, com status ou direitos, mas de uma categoria operacional que *poderia* receber assistência material *quando* os Estados julgassem que seu sofrimento ou privação eram suficientemente similares aos dos refugiados. Os deslocados eram o reflexo do braço humanitário do ACNUR.

Dois níveis de agência estão presentes nesse processo. O primeiro nível é o do próprio ACNUR como agente propulsor na expansão do seu mandato. O ACNUR entrou na década de 70 com dois exitosos empreendimentos normativos, o Protocolo de 1967 e a Convenção Africana de 1969, que lhe garantiram prestígio e autoridade moral para interpretar as novas situações de deslocamento forçado à luz das normas internacionais. Ao teorizar sobre o poder das organizações internacionais, Barnett e Finnemore falaram da capacidade das OIs de dar “nomes e rótulos ao contexto social”, conferindo novos significados à realidade (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 32). A reintrodução do rótulo dos “deslocados” para caracterizar as pessoas forçosamente deslocadas por “desastres causados por seres humanos”, estando elas dentro ou fora das fronteiras de seus países, é exemplo contundente desse poder.

O segundo nível de agência está na figura do Alto Comissário, indivíduo que detém considerável poder de influência nos rumos internos do ACNUR e na interação com Estados e com os outros órgãos da ONU. Considerar a agência do Alto Comissário significa reconhecer que um organismo com a complexidade, a burocracia e a cultura organizacional do ACNUR não pode ser tratado como um bloco homogêneo. Contradições entre as expectativas dos Estados, do Alto Comissário e dos funcionários são eventos comuns na história dessa agência.

Durante a década de 70, no entanto, Sadruddin Aga Khan teve sucesso em alcançar a confluência entre seus próprios interesses e percepções, as aspirações do *staff* do ACNUR e as expectativas dos Estados. Referências não faltam aos seus atributos de “astúcia política” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 28) e de sua “visão global” própria de um “internacionalista de alto perfil” (LOESCHER, 2001a, p. 140). Esses atributos foram imprescindíveis para a consecução do interesse expansionista de Aga Khan, que desejava converter o ACNUR na mais importante agência humanitária do mundo. Seus intentos foram alcançados pela chancela da Assembleia Geral à expansão *ad hoc* do mandato, assim como pelas inúmeras vezes em que o ACNUR serviu como “ponto focal” ou coordenador da resposta emergencial de todo o Sistema ONU.

Esse interesse expansionista, no entanto, não deve ser lido como uma ambição por crescimento institucional desprovido de princípios. A busca pela expansão das atividades (*task expansion*) é um objetivo constante de organizações internacionais, não sendo diferente na seara do humanitarismo (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Isso não significa que esse movimento necessariamente seja feito às custas de princípios ou de normas. Ao contrário, às vezes a expansão das atividades ajuda a alavancar novas normas, como foi o caso do Protocolo de 1967 e da universalização da definição de refugiado. No caso da extensão das atividades em favor de deslocados dentro de seus países, o ACNUR não o fez apenas por recursos, mas atendendo a pedidos dos países envolvidos e com base na percepção de que a experiência da agência seria útil nessas situações. Mesmo no caso de operações delicadas como no Chipre, em que o Alto Comissário reconheceu ter relutado em assumir um programa específico para deslocados internos, ele também admitiu “não ter tido escolha”, dado o pedido da Assembleia Geral e a expertise acumulada da agência. Não há motivos para não se considerar genuína a percepção do Alto Comissário e do *staff* do ACNUR de que, em algumas situações, a similaridade entre deslocados e refugiados justificaria seu trabalho humanitário.

Finalmente, em termos de **dinâmicas interativas**, os anos 70 viram em operação o que Goodwin-Gill descreveu como a maneira do ACNUR de fazer política: dentro dos parâmetros dos interesses dos países doadores e da geopolítica do deslocamento

forçado, a agência reinterpreto seu mandato e as normas internacionais de proteção aos refugiados no sentido de persuadir Estados, Secretariado da ONU e demais atores humanitários sobre suas possibilidades de atuação (GOODWIN-GILL, 2008). Com a pretensão de expandir seu braço humanitário sem que se alterasse a base legal, o ACNUR buscou convencer os outros atores de que a atuação em favor dos deslocados não acarretaria em incompatibilidade com o mandato original, mas possibilitaria a agência a atuar em situações especiais, sempre que instada pelos Estados. Para tanto, enquadrou seu posicionamento nas bases históricas da proteção internacional dos refugiados, argumentando que a agência “retornava às origens” ao acrescentar uma categoria operacional mais ampla de deslocados ao seu leque de atuação. O ACNUR apresentou-se aos Estados como uma agência multifacetada e elástica, que combinava um mandato duro de proteção aos refugiados com uma “abordagem pragmática e provisional” (LOESCHER, 1993, p. 73) de assistência humanitária em outras situações deslocamento forçado. Ao final, a agência foi persuasiva em sua interpretação, tendo a chancela das resoluções da Assembleia Geral para o acúmulo de novas responsabilidades. A década de 70 encerrou-se com a “transformação do ACNUR de uma pequena agência de proteção legal para a maior organização de assistência humanitária do mundo” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 33) e com a identificação de uma nova categoria de pessoas deslocadas passível de auxílio da sociedade internacional.

CAPÍTULO 3 – ANOS 80: A PROBLEMATIZAÇÃO INTERNACIONAL DO DESLOCAMENTO INTERNO

3.1. Introdução

O presente capítulo analisa a problematização do deslocamento interno como uma questão a ser resolvida por meio de mudança normativa no plano internacional. Partindo de uma realidade relativamente estável dos anos 70, em que a assistência aos deslocados internos era feita pelo ACNUR mediante certas condições, este capítulo apresenta como e por que esse arranjo deixou de ser considerado suficiente e moralmente adequado. Temas como a diferença de tratamento entre refugiados e deslocados internos, a necessidade de pessoas terem que atravessar fronteiras para obter ajuda internacional e a ausência de uma instituição com mandato para atuar em situações de deslocamento interno passaram a povoar os debates em organizações internacionais, na sociedade civil especializada e na Academia ao final da década.

Nessa fase, o ACNUR não mais patrocinou a expansão da assistência internacional aos deslocados internos. A estrutura internacional da “Segunda Guerra Fria”, associada à escassez de soluções duráveis ao refúgio, influenciou a agência a optar pelo investimento na assistência a refugiados e no manejo de campos, deixando um vácuo de atenção aos deslocados internos. Esse vácuo não foi admitido por organizações da sociedade civil e por foros regionais, que já reconheciam a pauta do deslocamento interno e consideravam sua resolução essencial para o êxito da reconstrução pós-conflito. Ademais, a linguagem de direitos humanos começou a permear o debate sobre deslocamento forçado e contribuiu para problematizar a manutenção da fronteira internacional como o limite da proteção a pessoas deslocadas.

O capítulo inicia-se pela discussão da estrutura internacional dos anos 80 em relação ao deslocamento forçado. Descreve, nessa seção, as principais crises humanitárias, os números do deslocamento no período e o contexto político que influenciou a retomada do foco no refúgio pelas principais agências internacionais e pelos países doadores. Explicita ainda o surgimento de novos atores internacionais, regimes e plataformas organizacionais que dariam espaço à emergência de uma nova maneira de

conceber o deslocamento interno, mais próxima aos direitos humanos e às realidades regionais. A seção seguinte analisa o comportamento do ACNUR em relação ao deslocamento interno e explica seu distanciamento dessa pauta na época. As duas últimas seções olham para as conferências regionais e para as organizações da sociedade civil, que conformaram plataformas de debate crítico e de problematização da situação dos deslocados internos na ausência do protagonismo do ACNUR.

3.2. Deslocamento Forçado durante a “Segunda Guerra Fria”: Prolongamento das Crises, Restrição ao Asilo e Emergência de Novos Atores e Plataformas

O anos 80 foram marcados pela explosão no número global de refugiados, que evoluiu de cinco milhões de pessoas em 1978 para 10 milhões em 1982 e, finalmente, chegou a 17 milhões em 1990⁴². O aumento vertiginoso da população de refugiados resultou da mudança na natureza dos conflitos armados e da inviabilidade de soluções duráveis, que levaram à concentração crescente de refugiados em campos. Essa dinâmica alterou também o tipo de resposta internacional ao deslocamento forçado, que voltou a ser quase exclusivamente dirigida ao movimento transfronteiriço e ao manejo de campos.

Os conflitos dos anos 80 remetem ao final da *detente* entre as duas superpotências mundiais e ao início da “Segunda Guerra Fria”. A tentativa de restabelecimento do equilíbrio de poder mundial se deu pelo apoio dos Estados Unidos e da União Soviética a atores beligerantes em conflitos na África, Ásia e América Central, as chamadas “guerras por procuração” (*proxy wars*). A “cruzada contra o Império do Mal”, empreendida pelo governo Reagan (1981-89), seguiu-se a um contexto de invasão soviética ao Afeganistão no final dos anos 70 e de chegada ao poder de governos de inspiração comunista na Indochina, na Nicarágua e no sul e no Chifre da África (HOBSBAWM, 1995). Ao impor a rivalidade ideológica sistêmica a conflitos locais, as superpotências prolongaram os enfrentamentos, dificultaram sua resolução, potencializaram os custos humanos, particularmente o deslocamento forçado, e militarizaram o humanitarismo (LAKE, 1990).

⁴² UNHCR, Historical Refugee Data. Disponível em <<https://data.unhcr.org/dataviz/>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

Nesse contexto, destacou-se o conflito no Afeganistão, entre o Exército Vermelho e a guerrilha *mujahedin*, que causou o maior deslocamento forçado da década – cerca de dois milhões de pessoas deslocaram-se internamente e seis milhões atravessaram as fronteiras, refugiando-se em campos na fronteira com o Paquistão. Na América Central, os enfrentamentos entre Sandinistas e *contras* na Nicarágua deslocaram cerca de 300 mil pessoas internamente e 250 mil para outros países, enquanto, em El Salvador, o conflito entre as forças militares e grupos insurgentes, como a Frente Farabundo Marti para a Liberação Nacional (FNML), deslocaram forçosamente 500 mil pessoas dentro do país e mais de um milhão em direção ao México e aos Estados Unidos. Na Guatemala, a repressão às guerrilhas ocasionou a fuga de um milhão de deslocados internos e 200 mil refugiados (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989).

No sul da África, o recrudescimento dos conflitos em Angola e em Moçambique resultou em um deslocamento forçado de proporções maiores que aquele do período pós-independência. Enfrentamentos entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), apoiado pelo exército cubano e pela União Soviética, e a União Nacional para a Total Independência de Angola (UNITA), apoiada pelos Estados Unidos e pela África do Sul, deslocaram um milhão de pessoas dentro do país e 400 mil para campos de refugiados no Zaire e na Zâmbia. Em Moçambique, choques entre o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) levaram ao deslocamento de um milhão e meio de pessoas internamente, enquanto mais de um milhão deixaram o país (LAKE, 1990).

No Chifre da África, o deslocamento forçado da guerra civil etíope (1985-1991), que se seguiu à queda do império e à instalação da ditadura de Mengistu, foi ainda exacerbado pela ocorrência de fome e de seca no país. Enquanto mais de um milhão de pessoas povoaram campos no Sudão e na Somália, estima-se que até um milhão e meio de pessoas deslocaram-se internamente. Já a guerra civil na Somália iniciada em 1988 levou mais de 700 mil pessoas para a Etiópia, Quênia e Djibuti, além dos milhares de deslocados dentro do país. No Sudão, a erupção de nova guerra civil teve significativo impacto na crise etíope e contribuiu para o aumento do contingente de pessoas deslocadas na região. Reiniciado em 1983, após a obsolescência do Acordo de Paz de 1972 pela imposição da *sharia* em todo o país, o conflito resultou em mais

de 3,2 milhões de deslocados internos até o final da década, além da fuga de 700 mil pessoas que buscaram refúgio no Zaire, Uganda e República Centro-Africana (FERRIS, 1993).

Finalmente, na Indochina, houve aumento significativo dos refugiados que escapavam em barcos do Vietnã, conhecidos como *boat people*, após as políticas de planificação apoiadas pela União Soviética e da expulsão de minorias de origem chinesa. Os picos do deslocamento forçado ocorreram em dois momentos. O primeiro deu-se em 1979, quando o fluxo de 50 mil refugiados mensais do Vietnã somou-se ao deslocamento resultante da violência do Khmer Vermelho e da invasão vietnamita no Camboja. Nesse momento, cunhou-se a expressão “Holocausto asiático” para descrever a combinação entre deslocamento em massa e o retorno forçado perpetrado pelos países vizinhos (Tailândia, Malásia e Hong Kong), que se recusavam a dar refúgio sem garantias de reassentamento. Esse primeiro pico arrefeceu com o reassentamento de mais de 750 mil pessoas nos Estados Unidos. A segunda onda de deslocamento massivo na região ocorreu em 1987, mediante o decréscimo na oferta de vagas de reassentamento e retomada das políticas restritivas dos países vizinhos (LOESCHER, 2001a).

Os números do período demonstram que o tipo de deslocamento forçado em relação à fronteira, *i.e.* interno ou externo, variou de país para país a depender das dinâmicas específicas do conflito armado em questão e da oferta de refúgio na região de origem. Essas diferenças começaram a ficar claras apenas no final dos anos 80, com as primeiras estimativas do contingente global de deslocados internos. A tabela abaixo, elaborada em 1988, foi a primeiro esforço de comparação sistemática entre os números de deslocados internos e de refugiados. Os dados mostraram que, enquanto movimentos intrafronteiriços prevaleceram na América Central, Sul da África e Sudão, o refúgio foi mais numeroso no Afeganistão e na Indochina. Sobre os números globais, estimou-se uma equivalência numérica entre refugiados e deslocados internos na casa dos 14 milhões, na estimativa mais conservadora. Outras estimativas, no entanto, projetavam um contingente global de 20,3 milhões de deslocados internos, 6 milhões a mais que o universo de refugiados.

Tabela 3 – Estimativas Comparadas entre Números de “Refugiados Internacionais” e “Refugiados Internos” - 1988 (em milhares)

Países	Refugiados Internacionais	Refugiados Internos	Países	Refugiados Internacionais	Refugiados Internos
Afeganistão	5.927,2	2.000	Líbano	---	500 – 800
Angola	395	450 – 1.500	Moçambique	1.147	1.500 – 2.000
Bangladeche	48,5	---	Namíbia	81,4	---
Burma	20,6	6	Nicaragua	54,8	200 – 350
Burundi	186,6	---	Palestina	2.273,1	---
Camboja	354,2	---	Peru	---	35
Chade	41,3	150 – 300	Filipinas	90	200
Chile	5,1	20	Ruanda	217,8	---
China	112	---	Somália	350	600
Chipre	---	265	África do Sul	24,9	3.570
El Salvador	152,5	150 – 500	Sri Lanka	91,5	400 – 500
Etiópia	1.101,2	700 – 1.500	Sudão	355	2.000 – 3.200
Guatemala	43,3	120 – 500	Uganda	6	100 – 350
Honduras	---	12	União Soviética	---	156
Índia	---	6	Vietnã	73,9	---
Irã	348,8	1.000	Saara Ocidental	165	---
Iraque	508,2	500 – 1.000	Iemen	55	---
Laos	78,9	---	Zaire	53,2	---
			TOTAL	14.362,6	14.640 – 20.370

Fonte: (CLARK, 1988).

Não obstante o grande fluxo de deslocados internos e a possibilidade aberta pelo ACNUR de atuação dentro das fronteiras, a resposta internacional às crises dos anos 80 foi essencialmente focada no refúgio, com ênfase na assistência material e no manejo de campos. Além das motivações do próprio ACNUR, que serão analisadas mais adiante, esse padrão de resposta humanitária internacional foi, em grande medida, influenciada por fatores estruturais. Primeiro, havia o interesse expresso dos países doadores, em particular dos Estados Unidos, em financiar programas de assistência aos campos nas regiões de fronteira, onde muitos refugiados passaram a integrar os grupos de resistência armada aos regimes aliados do bloco soviético. Os

campos tornaram-se pontos estratégicos para as dinâmicas dos conflitos, uma vez que abrigavam “refugiados guerreiros” (*refugee warriors*) e facilitavam a organização política dos grupos armados. Assim ocorreu no Paquistão, onde os campos reuniam uma população de mais de 3 milhões de afegãos e havia forte presença do *mujahedin*. Em Honduras, os campos na fronteira com a Nicarágua gozavam de privilégios em termos de liberdade de movimentação e de disponibilidade de recursos, uma vez que abrigavam a resistência *contra*, apoiada pelos Estados Unidos e pelo governo hondurenho. Já os campos na fronteira com El Salvador, onde prevalecia a presença de dissidentes da FNML, enfrentavam restrições e sofriam ataques hostis das forças de segurança de Honduras (LOESCHER, 2001a). Padrão similar de militarização dos campos e de politização dos programas de assistência também estava presente na fronteira da Tailândia com o Camboja, onde China e Estados Unidos apoiavam a resistência Khmer ao governo cambojano comandado por Hanói.

O montante de recursos destinados especificamente aos programas nos campos evidenciava o interesse nessa modalidade de resposta. A assistência aos refugiados afegãos no Paquistão, por exemplo, reuniu mais de 60 ONGs internacionais, além do ACNUR e de organizações locais, e dispunha de US\$ 192 milhões somente para o ano de 1982 (LOESCHER, 2001a). Os atores humanitários estavam cientes da militarização dos campos e tentavam empreender ações para minimizar a influência dos grupos armados. Alguns atores insatisfeitos com a situação até mesmo se retiravam dos campos, como *inter alia* UNICEF e CICV fizeram na Tailândia (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). O ACNUR, no entanto, tinha mais dificuldades em ter posições altivas e críticas a essa politização da assistência humanitária, dada a sua dependência financeira dos países doadores e a falta de obrigação internacional da maioria dos países vizinhos em conceder refúgio por não terem ratificado a Convenção de 1951.

Outro fator que privilegiava a administração dos campos como resposta internacional era a ausência de soluções duráveis para o refúgio. As possibilidades de repatriação, considerada a solução ideal para os fluxos massivos, eram escassas, dado o prolongamento das hostilidades. Operações clássicas de repatriação pós-conflito, como o retorno de refugiados ao Zimbábue após a independência em 1981, foram raras no período (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). A maioria das tentativas

de repatriação ocorreram sem a completa cessação das hostilidades, por meio da ação unilateral dos países de refúgio ou em cooperação com o ACNUR, como nos casos do retorno de etíopes refugiados do Djibuti, de tamils da Índia e de salvadorenses de Honduras. Essas tentativas tiveram êxito limitado e, em muitos casos, geraram críticas por comprometerem o aspecto voluntário e seguro da repatriação. Ainda assim, países doadores encorajavam essas operações com o objetivo de reduzir as demandas de financiamento de longo prazo para a administração dos campos, especialmente aqueles sem valor estratégico. Segundo Harrell-Bond, “programas de retorno organizados pelo ACNUR eram mais baratos e de curto prazo se comparados à assistência nos países de refúgio, além de trazerem a promessa – enganosa – de colocar um fim no problema do exílio” (HARRELL-BOND, 1989, p. 44).

A opção de integração local estava igualmente inviabilizada de maneira geral. Países de refúgio consideravam os refugiados como potenciais ameaças à segurança e não tinham interesse em promover programas de assentamento. Ao contrário, os campos eram vistos como meios de isolar o impacto do refúgio nas populações locais, de garantir o aspecto temporário do asilo oferecido e de facilitar a logística das operações de repatriação (HARRELL-BOND, 1989).

O reassentamento também não estava necessariamente disponível no período, à exceção das vagas criadas pela comoção causada pelo fluxo dos *boat people* do Vietnã. Desde os anos 70, já se notava a pouca disposição em se reassentar refugiados “do Terceiro Mundo”. Esse sentimento foi exacerbado nos anos 80, com o aumento significativo da chegada espontânea de solicitantes de refúgio nas fronteiras dos países desenvolvidos e da consequente adoção de medidas restritivas. Os países da Europa Ocidental, que apenas tinham enfrentado grandes fluxos espontâneos durante as crises da Hungria (1956) e da Checoslováquia (1968), passaram a lidar com a chegada voluntária de vietnamitas, cambojanos, chilenos, iranianos, etíopes e tamils, em razão das maiores facilidades de transporte aéreo (BARBER, 2014). As respostas ao aumento dessas solicitações foram: (i) o endurecimento dos controles migratórios nas fronteiras; (ii) a aprovação de leis de imigração restritivas; (iii) a negação do refúgio àqueles que não se enquadravam na definição restrita da Convenção de 1951; (iv) a disseminação da ideia de que os solicitantes espontâneos seriam oportunistas, “ilegais” ou “solicitantes falsos” (*bogus asylum seekers*); e (v) o compartilhamento de

das medidas restritivas entre os países da região, que realizavam reuniões informais de consulta e de harmonização das políticas sem a presença de organismos internacionais ou de ONGs. O refúgio passou a ser visto na Europa Ocidental como uma questão migratória e o solicitante de refúgio, como um problema a ser enfrentado (FRELICK, 1987).

A mesma onda restritiva foi observada nos Estados Unidos. Em 1982, o país decidiu prender solicitantes de refúgio indocumentados e proceder com deportações em massa de casos considerados infundados, mesmo para países em situação de conflito. Entre 1977 e 1987, aproximadamente 32 mil solicitantes salvadorenhos foram deportados de volta para o país (FRELICK, 1987). Além da detenção e da deportação, o governo norte-americano passou também a praticar intercepções em alto mar para impedir que barcos ocupados por refugiados haitianos chegassem às suas fronteiras. Sob a alegação de que a interdição ocorria em águas internacionais, portanto fora da jurisdição dos Estados Unidos, tanto o governo como as cortes norte-americanas cancelaram o entendimento de que não se devia a esses haitianos as mesmas garantias de acesso ao procedimento de elegibilidade estendidas aos solicitantes que chegavam ao país.

A resposta do ACNUR a essa onda restritiva foi inconstante e ambivalente. Nos momentos em que a crítica era fraca ou ausente, a reação das ONGs e dos próprios funcionários do ACNUR era de protesto. Isso ocorreu quando o substituto de Sadruddin Aga Khan, Poul Hartling (1978-1985), afirmou que as entrevistas de elegibilidade feitas pelos oficiais norte-americanos em alto mar eram “justas” (LOESCHER, 2001a, p. 234). Por outro lado, quando o Alto Comissário criticava com mais veemência o impacto dessas políticas no instituto do refúgio, os países desenvolvidos afirmavam que a agência interferia nos procedimentos soberanos de elegibilidade e excluía-na dos processos multilaterais de consulta, dando preferência a agências como a OIM, que tratava o refúgio sob a ótica da migração (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Esse ambiente de crises de refúgio prolongadas, de ausência de soluções duráveis e de indisposição com países doadores reduziu o espaço de atuação política e o poder de influência do ACNUR, atributos essenciais na década anterior. Segundo Loescher, “o

ACNUR não era mais percebido pelos governos como a única autoridade e fonte de legitimidade em matéria de refúgio” (LOESCHER, 2001a, p. 235). A plataforma organizacional dos anos 70, em que os países desenvolvidos e em desenvolvimento confiavam exclusivamente ao ACNUR a interpretação dos limites e das possibilidades de proteção internacional aos migrantes forçados, não mais se sustentava nos anos 80. Novas plataformas, atores e enquadramentos interpretativos surgiram e passaram a disputar as narrativas e os avanços normativos e operacionais.

Dentre as **novas plataformas**, destacaram-se as conferências regionais, que reuniram organizações internacionais, ONGs, acadêmicos, representantes de países de origem, de refúgio e doadores para desenvolver soluções para as crises prolongadas de deslocamento forçado nas diferentes regiões. Apesar de nem todas alcançarem o mesmo êxito, as conferências trouxeram novos conceitos ao regime internacional de proteção aos refugiados e estabeleceram um *modus operandi* de cooperação internacional na área (BETTS, 2009).

As primeiras conferências realizaram-se no continente africano. Concebidas pelo ACNUR e convocadas pela Assembleia Geral, as duas edições da Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados na África (ICARA I e II), em 1981 e 1984, pretendiam reunir recursos para amenizar o problema social e econômico dos países africanos em abrigar grandes contingentes de refugiados. Apesar de terem reunido recursos, essas conferências não tiveram impactos políticos ou normativos mais abrangentes. Limitaram-se a conseguir financiamento para programas de assistência pré-definidos pelos doadores, em países específicos, sem um viés de promoção de desenvolvimento ou de compensação para os países africanos (STEIN, 1997).

Um formato diferente foi adotado pela terceira conferência do continente africano, *i.e.* a Conferência Internacional sobre a Situação dos Refugiados, Deslocados e Retornados do Sul da África (SARRED) de 1988, convocada pela OUA, em parceria com a ONU e com o governo da Noruega. Além de recursos, a conferência também almejava discutir as causas do deslocamento forçado na região, propor soluções e aprovar uma declaração e um plano de ação com medidas concretas para melhorar a situação das pessoas deslocadas e dos países envolvidos (RICHTER, 1989). O

moderado impacto operacional dessa conferência foi compensado pelo legado normativo, que legitimou a discussão sobre causas do deslocamento no contexto de busca de soluções, estabeleceu parâmetros para a implementação das soluções duráveis e deu novo vigor à temática de assistência a pessoas deslocadas internamente, conforme será analisado mais adiante (BEYANI, 2013).

Na América Latina, duas conferências lograram importantes resultados. A primeira foi o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, realizado em 1984 na cidade de Cartagena, Colômbia, sob os auspícios do ACNUR e do governo colombiano. Esse tipo de evento, muito usual na região, reuniu representantes governamentais, acadêmicos e especialistas em refúgio e em Direito Internacional para discutir os parâmetros normativos que balizariam as respostas às situações de deslocamento forçado no subcontinente. À época do Colóquio, um dos principais problemas era a inadequação da definição universal de refugiado para o enquadramento do fluxo massivo de pessoas que se deslocaram em razão dos conflitos da América Central. Em resposta, os 10 representantes governamentais presentes adotaram a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, que continha uma nova definição expandida de refugiado (ACNUR, 1995). Essa definição, posteriormente incorporada pelos países latino-americanos em leis domésticas, foi o maior avanço conquistado pelo regime internacional de proteção aos refugiados na década de 80.

(...) a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública⁴³.

Já a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), que se seguiu ao sucesso da Declaração de Cartagena, foi concebida pelo ACNUR

⁴³ *Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, 22 de novembro de 1984, terceira conclusão.

como um processo político ligado à manutenção da paz e à reconstrução pós-conflito dos países da América Central. Com a conferência principal realizada na cidade da Guatemala em 1989, o “processo CIREFCA” teve como objetivo buscar soluções para a situação de deslocamento forçado na região por meio de cooperação Norte-Sul, com o financiamento de programas e de projetos que ligassem as ações de assistência aos projetos de desenvolvimento. O processo foi considerado exitoso em termos de concepção e de execução, sendo a Declaração e o Plano de Ação da CIREFCA executados em diferentes etapas até 1995. As ações integravam a assistência emergencial do ACNUR aos programas de desenvolvimento de longo prazo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com foco em refugiados, retornados, deslocados internos e na população local (ESPIELL; PICADO; LANZA, 1990; BETTS, 2009).

A última grande conferência do período, realizada em Genebra em 1989, ficou conhecida pelo seu principal resultado, o Plano Geral de Ação para Refugiados da Indochina (CPA em inglês). Por meio de um acordo de cooperação entre o Vietnã (país de origem), Tailândia, Malásia, Hong Kong e outros países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (países de primeiro refúgio) e países desenvolvidos de reassentamento, criou-se um processo rigoroso de elegibilidade para garantir o reassentamento dos refugiados reconhecidos, o retorno daqueles não-reconhecidos e o refúgio temporário nos países vizinhos ao longo do processo. O sucesso do CPA, que ajudou a pôr fim a décadas de deslocamento em massa na região, foi creditado ao contexto do fim da Guerra Fria, que facilitou o engajamento do Vietnã nas negociações, e às habilidades políticas de Sérgio Vieira de Melo, que conduziu o processo pelo ACNUR na posição de Chefe de Gabinete ao Alto Comissário (BETTS, 2009).

Além das conferências, outras duas plataformas de discussão e de deliberação sobre deslocamento forçado emergiram no âmbito da ONU. A primeira, ainda tímida, foi a serra dos direitos humanos, por meio da atuação da Comissão de Direitos Humanos (doravante “Comissão”). Em um ambiente de aumento do fluxo transfronteiriço, de instabilidade nos países de origem e de insatisfação dos países de refúgio, abriu-se o espaço para discussão das “causas profundas” (*root causes*) do deslocamento forçado, tema que começou a ser apropriado pelo discurso de direitos humanos. Em 1981, após

um debate acalorado no Comitê Especial Político da Assembleia Geral, a Comissão⁴⁴ decidiu encomendar a Sadruddin Aga Khan, na condição de Relator Especial, um estudo sobre “direitos humanos e êxodos massivos”⁴⁵. Essa foi a primeira tentativa do órgão de direitos humanos de discutir assuntos referentes ao refúgio em um contexto universal (STAVROPOULOU, 1998).

Aga Khan atribuiu as causas profundas do deslocamento forçado a um ambiente em que “a maioria dos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos estariam sendo violados⁴⁶”. Esse contexto resultava da combinação entre o legado do colonialismo e dos regimes minoritários opressores; a situação de pobreza endêmica dos países de origem; e a ocorrência de “guerras e insurreições, quebra da lei e da ordem, opressão e anarquia, perseguição e negação de oportunidades para o desenvolvimento econômico e social⁴⁷”. O Relator quis ainda anexar ao estudo uma análise sobre a situação de direitos humanos em alguns países de origem específicos, mas o viés soberanista que prevalecia na ONU gerou oposição e o anexo foi retirado por “razões técnicas” (STAVROPOULOU, 1998, p. 254). Ainda assim, algumas manifestações de governos e de ONGs se seguiram à apresentação do relatório nos anos seguintes, o que resultou na inclusão da pauta “direitos humanos e êxodos massivos” na agenda regular de debates da Comissão.

A segunda nova plataforma da ONU surgiu na seara humanitária, com as discussões que dariam origem, nos anos 90, aos arranjos de coordenação entre as diversas agências. Em 1981, o príncipe jordaniano Hassan El bin Talal propôs à Assembleia Geral a inclusão de um novo item de agenda chamado “Nova Ordem Humanitária Internacional”, numa tentativa de trazer para a área humanitária o tipo de pauta inclusiva e equitativa discutida na área econômica com a “Nova Ordem Econômica Internacional”. Em sua carta ao Secretário-Geral, o príncipe Hassan apontou a inadequação da resposta internacional, *ad hoc* e fragmentária às crises humanitárias e sugeriu a discussão de uma abordagem integrada.

⁴⁴ ONU, Resolução 29(XXXVII) da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Human Rights and Massive Exoduses*”, 11.03.1981.

⁴⁵ ONU, Comissão de Direitos Humanos, “*Study on Human Rights and Massive Exoduses by Special Rapporteur Sadruddin Aga Khan*”, 31.12.1981, UN Doc. E/CN.4/1503.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 53

⁴⁷ *Ibid.*, p. 31

The proposal to promote a new international humanitarian order, though still in its incipient stage, is based on the urgently felt need for an integrated approach, as well as to fill the gaps both in terms of basic principles and mechanisms for remedial action (RAMCHARAN, 1987, p. 146).

No discurso à Assembleia Geral, o príncipe Hassan relacionou o tema diretamente ao deslocamento forçado, afirmando que a nova ordem humanitária deve se tornar a base para a solução de problemas de refugiados e de deslocados (RAMCHARAN, 1987). Além de se tornar um tema regular da agenda da Assembleia Geral⁴⁸, a proposta também resultou na criação de um órgão independente, fora da estrutura da ONU, chamado Comissão Independente para Assuntos Humanitários Internacionais (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). Chefiada pelos dois príncipes Hassan e Aga Khan e integrada por Desmond Tutu, Sadako Ogata e outras autoridades internacionais, a Comissão produziu uma série de estudos que refletiam o pensamento mais avançado da época em matéria de emergências humanitárias e de resposta internacional, com destaque para as influentes publicações *Famine* (1985) e *Refugees: Dynamics of Displacement* (1986). Segundo Barber, o trabalho da Comissão preparou o terreno para a primeira reforma humanitária da ONU em 1991 (BARBER, 2014, p. 72).

Além das plataformas, **novos atores** passaram a interpretar e a influenciar as respostas internacionais a crises de deslocamento forçado. O surgimento de outros interlocutores internacionais derivou não apenas da crise política, administrativa e financeira do ACNUR, como também do crescimento numérico do deslocamento forçado, da ameaça ao instituto do refúgio provocada pelas políticas restritivas e da maior politização do tema. Abriu-se espaço para a participação de agentes que não tinham as mesmas amarras políticas e financeiras do ACNUR, como a dependência de um número restrito de países doadores ou a necessária vinculação aos princípios humanitários e às normas de soberania e de não-intervenção.

⁴⁸ ONU, Resolução 36/136 da Assembleia Geral sobre “*New International Humanitarian Order*”, 14.12.1981, UN Doc. A/RES/36/136.

No campo político, as organizações da sociedade civil que lidavam com refúgio assumiram maior engajamento com temas sensíveis. Houve uma transição “da caridade para a política” entre as ONGs (FERRIS, 1993, p. 56), especialmente aquelas localizadas em países desenvolvidos, num momento em que a antiga parceria com governos em favor do reassentamento foi quebrada pela introdução das políticas restritivas. O Comitê Norte-Americano para Refugiados (*US Committee for Refugees - USCR*), por exemplo, passou a publicar artigos de opinião críticos às ações norte-americanas e europeias no seu boletim anual *World Refugee Survey*. Esse viés crítico também passou a prevalecer nos estudos do *Refugee Policy Group* (RPG), influente *think tank* criado início dos anos 80. Especialistas como Philip Rudge, Secretário-Geral da Consultoria Europeia para Refugiados e Exilados (*European Consultation for Refugees and Exiles - ECRE*), organização que reunia várias ONGs da região, cunhou a famosa expressão “fortaleza europeia” (*fortress Europe*), criticando o bloqueio a migrantes e a refugiados praticado pelos países da Europa Ocidental (FRELICK, 1987).

No plano operacional, cresceu o envolvimento de outras agências especializadas do Sistema ONU em crises de deslocamento forçado. Agências como o PMA, o UNDRRO e o UNICEF incrementaram sua atuação em emergências humanitárias e passaram a competir com o ACNUR por protagonismo, por apoio político e por recursos adicionais ao orçamento da ONU (recursos “extra-orçamento”). Intensificaram-se no período as “disputas por território” (*turf wars*) entre agências humanitárias, cujas dinâmicas competitivas tornaram-se elemento constante na organização do humanitarismo internacional.

Maior espaço também foi conquistado pelas organizações da sociedade civil na área operacional. Além das organizações tradicionais da área, como o Conselho Norueguês para Refugiados, passaram a atuar com deslocamento forçado as grandes ONGs internacionais (e.g. CARE, Save the Children, Oxfam), as organizações de base religiosa (e.g. World Council of Churches, Lutheran World Federation, Quakers, Caritas Internationalis, Visão Mundial), e organizações locais. A capacidade das ONGs de mobilizar recursos e de conquistar doadores estava, em grande medida, aliada à sua flexibilidade de atuação e à capacidade de inovação. Segundo Ferris, as ONGs eram mais livres que as agências internacionais para “experimentar projetos

inovadores de menor escala” e, em alguns casos, “prover assistência para indivíduos deslocados pela violência que não se enquadravam na definição formal de refugiado” (FERRIS, 1993, p. 46).

Um exemplo dessa diversificação operacional foi a realização, em 1989, da “Operação Sobreviver no Sudão” (*Operation Lifeline Sudan - OLS*), uma das mais importantes operações humanitárias do período. A campanha midiática em torno da morte de 500 mil pessoas em razão da fome e do conflito no Sudão entre 1986-88 levou à decisão da Assembleia Geral de empreender uma operação humanitária de larga escala dentro das fronteiras do país. Tendo o UNICEF como “agência líder”, a OLS uniu agências especializadas (PMA e PNUD), ONGs internacionais (*e.g.* Oxfam, AID, Médicos Sem Fronteiras, Luther World Federation) e locais (*e.g.* Relief and Resettlement Commission, Sudan Relief and Rehabilitation Association) para a distribuição de mais de 100 mil toneladas de alimentos e de materiais de assistência em poucos meses. Foi a primeira vez na história do Sistema ONU que uma operação humanitária negociou com todas as partes beligerantes o acesso à população civil por meio dos até então inéditos “corredores de tranquilidade” (MINEAR, 1991; BARNETT; WEISS, 2013).

Sobre a participação do ACNUR na OLS, Larry Minear, estudioso e testemunha da Operação, diz o seguinte: “o ACNUR não estava presente de maneira alguma, já que a Operação assistia apenas pessoas deslocadas dentro de seu país, e não refugiados de outros países presentes no Sudão” (MINEAR, 1991, p. 49). Como pôde o ACNUR ter perdido espaço no atendimento aos deslocados internos, em especial no Sudão, onde foi pioneiro no tema? Como a agência passou a enxergar esse possível envolvimento? E os novos atores, como viam a questão das pessoas internamente deslocadas?

3.3. O Recuo do ACNUR e a Associação entre Deslocamento Interno e Repatriação

A difícil tarefa de substituir Sadruddin Aga Khan no posto de Alto Comissário foi incumbida ao ex-primeiro ministro dinamarquês Poul Hartling, que se diferenciou do predecessor pela postura mais “despretensiosa” com relação ao cargo (LOESCHER, 2001a, p. 202). Em um de seus primeiros pronunciamentos, enquanto ainda se

familiarizava com o mandato expandido do ACNUR, Hartling apresentou uma definição mais precisa do termo “deslocados”, num esforço de melhor delinear a natureza das operações humanitárias em curso.

(...) Governments, the Secretary-General of the United Nations and the General Assembly turned to UNHCR in what has been referred to as "refugee-like situations". These relate to persons who have been displaced inside and outside their country, following internal disturbances or strife, as well as to large groups of former refugees who repatriated of their own free will and who need rehabilitation assistance upon their return (HARTLING, 1979).

Para o Alto Comissário, os deslocados com os quais o ACNUR tinha sido instado a atuar seriam pessoas que tinham se deslocado “dentro ou fora do seu país” e que estavam em dois tipos de “situações similares à dos refugiados (*refugee-like situations*)”: (i) pessoas fugindo das consequências de distúrbios ou de conflitos internos; ou (ii) antigos refugiados que foram repatriados e que precisavam de assistência para a reabilitação quando de seu retorno. Com essa construção, Hartling conferiu parâmetros mais específicos ao termo “deslocados”, utilizado na década anterior de forma mais permissiva e generalista (HARTLING, 1979).

Dada a ocorrência de novos e numerosos fluxos de refugiados, o Alto Comissário decidiu direcionar as atividades do ACNUR, de forma quase exclusiva, para o movimento transfronteiriço e para a assistência no exílio. O primeiro passo nesse sentido foi estender formalmente o mandato de proteção ao maior número possível de refugiados, em especial àqueles que se deslocavam em razão de conflitos armados, mas não atendiam aos critérios tradicionais da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Para tanto, Hartling conseguiu a aprovação da Assembleia Geral⁴⁹ para estender o mandato de proteção do ACNUR, no continente africano, a todos aqueles que estivessem enquadrados na definição da Convenção Africana de 1969. Em seguida, logrou que o EXCOM autorizasse a aplicação da definição expandida a todas as situações de fluxos de refugiados de larga escala (UNHCR, 1981). Com isso, o ACNUR passou formalmente a oferecer proteção, ainda que limitada ao *non-*

⁴⁹ ONU, Resolução 34/61 da Assembleia Geral sobre “*Situation of African Refugees*”, 29.11.1979, UN Doc. A/RES/34/61.

refoulement, a um grande grupo de refugiados que, por estarem fora dos critérios tradicionais, costumavam ser considerados deslocados e beneficiários apenas de assistência humanitária.

O segundo passo foi restringir o trabalho do ACNUR em situações de deslocamento forçado dentro de fronteiras. Essa orientação foi formalizada por Hartling em seu discurso ao EXCOM em 1981, quando afirmou que, via de regra, o seu Escritório não promovia assistência a “deslocados internos” fora do contexto de programas que também envolvessem “refugiados, deslocados externos e retornados”. Afirmou ainda ter rejeitado solicitações para atuar em operações exclusivamente intrafronteiriças.

Let me emphasize that, short of a substantial programme for refugees, externally displaced persons or returnees, in any one country, *UNHCR as a rule does not engage in assistance to internally displaced persons*. Indeed, on a few occasions when I have been approached, I have declined to engage in operations geared almost exclusively towards internally displaced persons (HARTLING, 1981) (grifo nosso).

No ano seguinte, Hartling reforçou esse entendimento junto ao EXCOM ao dizer que as pessoas de interesse do ACNUR seriam essencialmente aquelas que estivessem “fora de seus países”. O trabalho com deslocados internos deveria acontecer apenas mediante solicitação e “em conjunto com um problema genuíno de refúgio” ou no marco de uma “operação de repatriação”.

It is clear to me that, in principle, a person of concern of UNHCR is outside his own country. Only in special cases may internally displaced persons fall within our scope, usually in conjunction with a genuine refugee problem or a repatriation operation, when UNHCR is specifically requested to act accordingly (HARTLING, 1982).

Os exemplos que o Alto Comissário utilizava para ilustrar seu posicionamento eram duas operações de repatriação organizadas no período. A primeira foi o retorno de refugiados ao Zimbábue pós-independente. Em resposta à solicitação do primeiro-ministro do país e do Secretário-Geral, o ACNUR foi instado a coordenar o retorno de 660 mil pessoas deslocadas interna e externamente e promover ações iniciais de assentamento e de reabilitação. A segunda foi um programa implementado no Chade,

onde o apoio aos refugiados que retornavam de Camarões, da Nigéria e da República Centro-Africana também beneficiaram os deslocados internos. Ao tratar das duas operações, Hartling fazia questão de pontuar sua excepcionalidade, dizendo ser quase impossível distinguir entre refugiados e deslocados internos e, portanto, a opção racional foi mobilizar a mesma agência para atender aos dois grupos.

A UNHCR programme has now started for the return and initial rehabilitation of Chad nationals who were uprooted during disturbances in their country. At the request of the authorities and the Secretary-General of the United Nations, a number of persons internally displaced, who have returned to the capital, will be included among the beneficiaries. This is the most rational formula, as in practice it would hardly be possible to differentiate between the two groups, the former refugees and the internally displaced (HARTLING, 1981).

Essa orientação trouxe mudanças à trajetória do ACNUR no trabalho intrafronteiriço. Primeiro, a agência passou a utilizar a terminologia mais específica de “deslocados internos” (*internally displaced persons*), com objetivo de diferenciá-los de todos os outros grupos que fugiram de seus países e que, segundo Hartling, seriam as verdadeiras pessoas de interesse do ACNUR. Segundo, abandonou-se a racionalização do mandato expandido como “retorno às origens”, proposta por Aga Khan. Terceiro, apesar de reconhecer a legitimidade de duas formas de envolvimento com deslocados internos, *i.e.* em conjunto com situações genuínas de refúgio e em operações de repatriação, apenas a segunda situação foi, de fato, defendida e posta em prática. Hartling inaugurou o que pode ser denominado como “associação com a repatriação”, em que o trabalho do ACNUR com deslocados internos não poderia ocorrer durante a crise, mas apenas no momento das soluções duráveis e no marco de operações de repatriação de refugiados, dada a dificuldade de distinção entre os diferentes grupos.

Importante notar que as reservas do Alto Comissário em relação ao envolvimento com deslocados internos também se estendiam à possibilidade de assistência a pessoas deslocadas por desastres naturais. Em um período em que a seca e a fome no Chifre da África foram responsáveis por uma das maiores tragédias humanitárias dos

anos 80, a agência manteve-se firme em se eximir de competência de assistir essas vítimas.

Over the years the United Nations have developed a terminology to define our action and make it flexible, speaking of "externally displaced persons in a refugee-like situation". Yet it is also clear that UNHCR has its limitations. It is clear, for instance, that drought victims within their own country must be, and are being, assisted by other entities of the United Nations system (HARTLING, 1985).

Finalmente, o caráter absolutamente apolítico e estritamente humanitário da agência era reafirmado por Hartling de forma categórica, o que o fez se afastar de qualquer posicionamento sobre as “causas profundas” do deslocamento forçado e sobre violações de direitos humanos nos países de origem. O Alto Comissário acreditava que o engajamento político no debate sobre causas do deslocamento afetaria negativamente o acesso aos refugiados e o seu trabalho de proteção.

It is not for UNHCR attempt to solve these problems at their root. Not because we are afraid of protesting against a Government, or of going against rulers. In fact, we sometimes have to do so to protect rights of the refugees. But the High Commissioner must remain outside any political fight (HARTLING, 1982).

As resoluções da Assembleia Geral durante o período de Hartling também refletiram o maior cuidado da agência com o tema. Ao invés da constante menção à assistência a “refugiados e deslocados”, a Assembleia passou a usar uma expressão qualificada para o segundo grupo, referindo-se sempre aos “deslocados de interesse do Escritório do Alto Comissário⁵⁰”. Essa formulação sinalizava com mais clareza que nem todos os deslocados estariam sob a competência do ACNUR, apenas aqueles que a agência concordou em assistir após pedido do governo interessado e das instâncias competentes da ONU.

⁵⁰ ONU, Resolução 35/41 da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 25.11.1980, UN Doc. A/RES/35/41; ONU, Resolução 36/125 da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 14.12.1981, UN Doc. A/RES/36/125; ONU, Resolução 37/195 da Assembleia Geral sobre “*Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 18.12.1982, UN Doc. A/RES/37/195.

Hartling foi sucedido no posto pelo ex-diretor de operações do CICV, Jean-Pierre Hocké (1986-1989), considerado um “operador pragmático” de programas humanitários, sem muito apreço pela tradição legalista do ACNUR (LOESCHER, 2001a, p. 248). Em seu período como Alto Comissário, Hocké não buscou fazer reinterpretções sobre os limites do mandato para além da defesa da ampla aplicabilidade das definições expandidas de refugiado. As pouquíssimas menções que faz aos deslocados internos em seus pronunciamentos são tópicas e sem conteúdo reflexivo sobre a competência da agência. Sua visão sobre as possibilidades de ação dentro das fronteiras é, portanto, pouco clara.

Assume-se, contudo, pelo histórico operacional do ACNUR no período de Hocké, que a necessidade da associação com a repatriação continuou em vigor. Não há registro de assistência a deslocados internos fora do contexto de programas de repatriação e de reabilitação. Ao contrário, a orientação de alguns escritórios regionais era para “não tocar nos deslocados internos” enquanto continuassem as hostilidades, como lembra Jean-François Durieux, que atuou no escritório da Guatemala nos anos 80⁵¹. A única menção do Alto Comissário sobre assistência a pessoas deslocadas internamente foi no marco do programa de retorno de tamils ao Sri Lanka em 1987, que se seguiu à assinatura de acordo de paz do país com a Índia. O programa, que previa assistência emergencial a retornados e a “alguns deslocados internos”, acabou sendo criticado pela falta de condições de segurança no Sri Lanka e por casos de desrespeito ao caráter voluntário do retorno (HOCKÉ, 1987).

Apesar de seguir a doutrina de Hartling em relação aos deslocados internos, Hocké diferenciou-se do antecessor no tema das causas profundas. O Alto Comissário acreditava ser possível, e desejável, que o ACNUR discutisse as causas do deslocamento forçado desde que o foco fosse o bem estar das vítimas e, principalmente, a busca de soluções duráveis. Em seu entendimento, a análise da situação política do país de origem permitiria à agência auxiliar os *stakeholders* na identificação dos incentivos que levavam à fuga em massa e na construção de soluções definitivas. Para Hocké, o manejo de crises humanitárias não poderia ser um fim em si mesmo.

⁵¹ DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

Where does one draw the line between the 'humanitarian' and the 'political'? Sometimes a facile distinction is made by referring to all action addressed to the situation in the country of asylum as 'humanitarian' and any action addressed to the causes of the situation in the country of origin as 'political'. I reject this distinction. To me, any action which is addressed to and motivated by the concern and well-being of human beings is 'humanitarian' whether such actions relate to the country of asylum or the country of origin (HOCKÉ, 1986).

Essa “virada política” do ACNUR no final dos anos 80 (HAMMERSTAD, 2014, p. 118) foi tímida e pouco relacionada à situação das pessoas deslocadas internamente. Apesar da retórica mais permissiva, não havia muitas críticas do ACNUR às situações de direitos humanos dos países de origem, uma vez que a agência ainda buscava reafirmar seu caráter humanitário e apolítico. Foi necessária outra plataforma, a das conferências regionais, para que posicionamentos mais claros sobre a situação dos deslocados internos e sobre as causas profundas se tornassem quase inevitáveis.

3.4. Conferências Regionais e a Problematização do Vácuo Institucional

Dentre as conferências regionais realizadas no período, duas lidaram diretamente com a questão da assistência aos deslocados internos, *i.e.* a Conferência Internacional sobre a Situação dos Refugiados, Deslocados e Retornados do Sul da África (SARRED) e a Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Diferentemente das outras conferências, centradas no pleito por recursos e/ou por vagas de reassentamento, essas almejavam criar soluções para o problema amplo do deslocamento forçado nas respectivas regiões, com o objetivo de promover a reconstrução de áreas livres de hostilidades. Tendo em vista que a magnitude do deslocamento interno era superior ou equivalente à do refúgio, tanto no Sul da África como na América Central, o destino dos deslocados internos era considerado elemento indispensável do processo de reabilitação pós-conflito.

Na abertura da SARRED, foi Jean-Pierre Hocké quem assinalou a discrepância dos números do deslocamento forçado na região, onde se encontravam “1,1 milhão de refugiados e 5 milhões de deslocados internos”. Para o Alto Comissário, esse quadro

era indissociável de causas profundas, como “a perpetuação do regime opressor do *apartheid*” e “a brutalidade sem precedentes de grupos insurgentes”, que precisariam ser definitivamente solucionadas (HOCKÉ, 1988). No tocante à responsabilidade institucional para o atendimento aos deslocados internos, Hocké adotou um discurso comedido, sem abraçar o desafio, mas se colocando à disposição do Secretário-Geral para integrar o esforço do Sistema ONU.

It is obvious that the needs arising from displacement are much the same whether one has crossed a border or not, and that the solutions required are very similar for both refugees and displaced persons. I welcome your reflection on how best these needs can be addressed within the framework of the United Nations system. UNHCR is ready to provide whatever assistance it can and all appropriate support to the Secretary-General in his efforts to ensure that these vital needs are met (HOCKÉ, 1988).

Outros participantes da conferência, no entanto, não se contentaram com essa posição generalista de que o Secretário-Geral e o “Sistema ONU” poderiam, de alguma forma, ser acionados para atender às necessidades dos deslocados internos. A ausência de um mecanismo institucional específico e capaz de prover assistência aos deslocados internos foi considerado um problema para a região, onde o número de deslocados era cinco vezes maior que o de refugiados. Essa foi a opinião externada pelo primeiro-ministro norueguês e pelo *chairman* da OUA no início dos trabalhos⁵² e por várias ONGs durante a conferência (RICHTER, 1989).

Diferentes propostas foram apresentadas para o preenchimento do vácuo institucional com relação aos deslocados internos. Elas variaram desde a criação de uma nova agência no Sistema ONU até o redirecionamento da responsabilidade de assistência a essa população a um organismo existente. Segundo Richter, o primeiro rascunho da Declaração e do Programa de Ação de Oslo previa um pedido ao Secretário-Geral para que tomasse as medidas necessárias para a criação de um órgão operacional na ONU para lidar com a assistência e com problemas relacionados aos deslocados internos. Esse texto, no entanto, foi retirado da última versão porque “defensores do

⁵² ONU, Relatório do Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre “*International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED)*”, 19.10.1988, UN Doc. A/43/717.

princípio da não-interferência nos assuntos domésticos dos Estados dominavam o comitê redator” (RICHTER, 1989, p. 291). O texto do documento final ficou mais suave, limitando-se a pedir estudos e consultas ao Secretário-Geral sobre o arranjo institucional mais adequado aos deslocados internos.

In view of the absence of a United Nations operational body specifically charged to deal with the problems of and assistance to internally displaced persons, the Secretary-General of the United Nations is requested to undertake studies and consultations in order to ensure the timely implementation and overall co-ordination of relief programmes for these people⁵³.

Apesar de menos contundente que o texto original, essa cláusula teve ao menos dois méritos. Primeiro, o Plano de Ação de Oslo foi o primeiro documento de um foro multilateral a problematizar a ausência de um arranjo institucional próprio para lidar com a assistência aos deslocados internos. Segundo, o documento conseguiu levar esse “problema” para discussão no âmbito da ONU. A Assembleia Geral, em resolução específica sobre a SARRED, não apenas reproduziu a cláusula do Plano de Ação como também notou, no preâmbulo, “a ausência de um mecanismo operacional dentro do Sistema ONU lidando especificamente com a assistência e com problemas relacionados aos deslocados internos⁵⁴”. Essa foi a primeira resolução da Assembleia Geral que usou a expressão “deslocados internos”.

Em resposta à provocação da SARRED, o Secretário-Geral, Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991), preparou, em 1989, relatório sobre o papel do Sistema ONU na assistência ao grupo. Foi o primeiro relatório da Organização exclusivamente dedicado ao tema, ainda que restrito à situação do sul da África. Dois pontos do relatório merecem destaque. Primeiro, houve a tentativa inicial de se construir uma definição de deslocados internos para delimitar o escopo do relatório:

⁵³ *Declaração e Plano de Ação de Oslo sobre a Situação dos Refugiados, Retornados e Pessoas Deslocadas no Sul da África*, aprovados na Conferência Internacional sobre a Situação dos Refugiados, Deslocados e Retornados do Sul da África. Oslo, 22-24 de agosto de 1988, parag. 5.

⁵⁴ ONU, Resolução 43/116 da Assembleia Geral sobre “*International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*”, 8.12.1988, UN Doc. A/RES/43/116.

For purposes of the present report, internally displaced persons are considered to be persons who have been forced to abandon their homes or their normal economic activities, while remaining inside their countries of origin, because their lives, security or freedom have been threatened by generalized violence, armed conflicts, internal upheavals, or similar events seriously disturbing the public order⁵⁵.

Essa definição, instrumental e restrita aos propósitos do relatório, destacava que a diferença entre deslocados internos e refugiados era essencialmente a permanência dos primeiros dentro de seus países de origem. Os demais elementos da definição eram muito similares aos das definições expandidas de refugiado. Assumiu-se que, no entender do Secretário-Geral, os deslocados internos seriam pessoas em situação similar à dos refugiados que não atravessaram as fronteiras de seus países.

O segundo ponto a destacar é a avaliação do Secretário-Geral de que “não seria *necessário* ou *apropriado* estabelecer um novo mecanismo ou arranjo para assegurar a implementação ou a coordenação geral de programas de assistência aos deslocados internos⁵⁶”. Essa conclusão, aplicável não apenas ao sul da África como também a “todas as áreas que experienciavam problemas com deslocados internos”, seria um corolário da responsabilidade e da prerrogativa que os Estados têm para agir em favor dessa população. No entender de Pérez de Cuéllar, a diferença fundamental entre refúgio e deslocamento interno, *i.e.* o cruzamento da fronteira, era sensível o suficiente para desconsiderar a criação de um novo arranjo institucional.

Em razão dessas “sensibilidades políticas comumente envolvidas⁵⁷” em situações de deslocamento interno, o Secretário-Geral optou por não assumir maiores responsabilidades institucionais e sugeriu o fortalecimento dos mecanismos existentes, a serem aplicados caso a caso. Nesse sentido, nomeou um funcionário de seu Secretariado para coordenar, pela sede da ONU, a ação de assistência aos deslocados internos, enquanto a coordenação de campo ficaria a cargo do Representante Residente do PNUD em cada país. Apesar de aparentemente definitivo,

⁵⁵ONU, Relatório do Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre “*International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*”, 28.09.1989, UN Doc. A/44/520, parag. 72.

⁵⁶ *Ibid.*, parag. 80.

⁵⁷ *Ibid.*, parag. 82.

esse arranjo proposto por Pérez de Cuéllar gerou muitas dúvidas operacionais entre os diferentes organismos do Sistema ONU, que permaneceram em consulta e mantiveram o tema vivo dentro da Organização ao adentrar a década de 90.

No caso da CIREFCA, a conferência lidou com uma situação de deslocamento interno equivalente ao refúgio em termos numéricos. Ao final dos conflitos, havia cerca de 2 milhões de pessoas deslocadas: 150 mil refugiados reconhecidos, 900 mil pessoas deslocadas externamente e indocumentadas e 900 mil deslocados internos (BETTS, 2009). Ao contrário do que houve na SARRED, no entanto, um arranjo institucional específico foi concebido para implementar os programas da CIREFCA que envolvessem deslocados internos: enquanto o ACNUR coordenava a retorno e a assistência emergencial, o PNUD seria responsável pelos programas de reabilitação e de desenvolvimento. Isso dirimiu um pouco a percepção de vácuo institucional que ficou tão clara no sul da África.

Ainda assim, refugiados e retornados foram os principais beneficiários dos programas (BETTS, 2009). As demandas específicas dos deslocados internos foram parcialmente negligenciadas e, por isso, ficaram muito evidentes durante os debates da Conferência. Consequentemente, a Declaração e o Plano Geral de Ação da CIREFCA singularizaram os deslocados internos como uma terceira categoria de pessoas vitimadas pelos conflitos e que tinham “necessidades especiais de assistência”.

The conflict and crisis have at the same time resulted in the displacement of an important third group of persons who remain homeless within the boundaries of their own countries and without means of subsistence. They are called internally displaced persons and need special assistance, even though they remain subject to the jurisdiction and protection of the authorities of their own countries⁵⁸.

A conferência também adotou como parte do Plano Geral de Ação um documento normativo, preparado por representantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que oferecia um guia interpretativo do direito internacional aplicável ao deslocamento forçado na região. Os “Princípios e Critérios para a Proteção e

⁵⁸ CIREFCA, *Declaration and Concerted Plan of Action in Favor of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons*. 30 de maio de 1989, CIREFCA 89/13/Rev.1, par. 6.

Assistência aos Refugiados, Retornados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina” dedicaram uma seção específica para os deslocados internos, em que reconheceram a responsabilidade primária do Estado em assistir essa população, mas, na ausência de condições para fazê-lo, as pessoas deslocadas internamente deveriam ser consideradas “uma categoria que necessita de atenção especial da comunidade internacional” (ESPIELL; PICADO; LANZA, 1990). Essa formulação normativa, que combinou a responsabilidade primária do Estado com a possibilidade de auxílio internacional complementar, será fortalecida e alçada ao plano global nos anos 90.

As conferências regionais tiveram importância decisiva para conferir maior visibilidade aos deslocados internos e para problematizar o vácuo institucional vigente. Ainda assim, a associação com a repatriação, defendida pelo ACNUR, seguiu não questionada nas conferências. Falava-se apenas na assistência a deslocados internos em situações pós-conflito, em um contexto de repatriação/reconstrução. Não foi questionada a diferença essencial de tratamento entre pessoas deslocadas dentro e fora das fronteiras em qualquer que fosse a circunstância. Esse tipo de problematização coube à sociedade civil.

3.5. Sociedade Civil e a Problematização Moral

Mais numerosas e engajadas politicamente do que na década anterior, organizações da sociedade civil e especialistas independentes começaram a questionar o tratamento conferido aos deslocados internos, tanto pelos governos como pela comunidade humanitária internacional. O passo inicial desse movimento foi dado pelo Comitê Norte-Americano para Refugiados (USCR) que, a partir de 1982, começou a incluir estimativas sobre o número de deslocados internos no anuário *World Refugee Survey*, considerada por especialistas da época a “fonte mais confiável” de estatísticas sobre deslocamento forçado (FERRIS, 1993, p. 93). Para a coleta de dados, o USCR delimitou o grupo como sendo “pessoas deslocadas dentro de seus países em razão de conflitos civis, perseguição, secas e outros desastres naturais” e utilizava-se de diversas fontes para chegar às estimativas, uma vez “não havia nenhuma agência responsável por mapear essas populações” (US COMMITTEE FOR REFUGEES, 1982, p. 41). Apesar de não apresentar números definitivos, exatamente por não considerar suas fontes tão precisas, era o *World Refugee Survey* que estimava o

crescimento anual do número de deslocados internos em cada país. Em Angola, por exemplo, as estimativas de 50 mil deslocados internos em 1981 passaram para 500 mil em 1985 e para mais de 1 milhão em 1989.

Essa mesma publicação trouxe alguns dos primeiros artigos que tratavam do “problema” dos deslocados internos sob uma ótica diferente daquelas apresentadas nos foros multilaterais. Exatamente por estarem mais próximos das zonas de conflito e por não disporem de uma agência internacional mandatada para auxiliá-los, os deslocados internos estariam, em geral, *em situação pior que os refugiados* e isso não seria justo do ponto de vista humanitário. Começou-se a questionar a moralidade do *tratamento preferencial* dado pela comunidade internacional àqueles que atravessavam as fronteiras.

Esse foi um dos principais questionamentos apresentados em 1984 por Frank Sharry, da ONG *American Council for Nationalities Services* (ACNS), em seu artigo pioneiro “*Displaced Persons: Humanitarian Challenge in Central America*”. O autor relatou ter presenciado *in loco* que os deslocados internos estariam em situação de maior perigo e privação que os refugiados e ressaltou a urgência de uma solução institucional que amenizasse a discrepância de vulnerabilidade entre os dois grupos.

(...) Central Americans who have left their homes, crossed their national boundaries, and been recognized as refugees in neighboring countries are generally far better off than those who have fled home and village, but who remain within their country of origin and are regarded as internally displaced. (...) The most pressing priority for those concerned with the plight of uprooted Central Americans is to formulate an effective response to the tragedy of the internally displaced (SHARRY, 1984, p. 24).

Em 1986, foi a vez da Comissão Independente para Assuntos Humanitários Internacionais, liderada pelos príncipes Aga Khan e Talal, de ressaltar essa problematização no livro *Refugees: Dynamics of Displacement*, para o qual contribuíram especialistas como Jeff Crisp e Martin Barber. “Poucos se dão conta que a situação dos deslocados internos é muito pior do que aquela sofrida pelos refugiados”, disse a publicação (INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, 1986, p. 116), que ilustrou o

argumento com evidências de problemas específicos vividos pelos deslocados internos, como *e.g.* o retorno forçado às áreas de perigo, a maior exposição ao fogo cruzado entre governo e grupos insurgentes e a perseguição àqueles que se recusam a se registrar junto às autoridades governamentais.

O livro também reconheceu que o movimento dos anos 70 de extensão do mandato do ACNUR foi interrompido nos anos 80, quando a organização começou a expressar relutância em se envolver com deslocados internos (INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, 1986, p. 120). Isso levou a uma dispersão da assistência por diversas agências internacionais e ONGs, estando mais sujeitas às condicionalidades políticas de doadores. Face a essa estrutura organizacional inadequada, a Comissão fez algumas sugestões para melhorar a assistência e a proteção aos deslocados internos. Primeiro, dever-se-ia utilizar a linguagem de direitos humanos para se desafiar a noção de que a norma de soberania permitia que governos agissem como quisessem dentro de suas fronteiras.

Any efforts to improve the situation of displaced people must therefore be founded on a campaign to adjust the notion of national sovereignty to contemporary humanitarian needs so that the rights guaranteed to individuals under international human rights conventions are fully respected (INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, 1986, p. 128).

Segundo, o ACNUR deveria esclarecer melhor as bases de seu envolvimento com deslocados internos, especialmente por já ter assistido essas populações no passado e por ter maior flexibilidade de atuação do que organizações como o CICV, que só poderiam atuar em situações de conflito armado deflagrado. A Comissão recomendou que a Assembleia Geral esclarecesse melhor os limites do mandato do ACNUR e “providenciase um arranjo institucional adequado para os deslocados internos” (INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, 1986, p. 129).

Esse incômodo gerado pela diferença de tratamento entre refugiados e deslocados internos, tão evidente em situações candentes na época como em El Salvador,

começou a contaminar a espaço acadêmico. Em seu clássico artigo *Who is a refugee?*, Andrew Shacknove desafiou, em bases éticas, o critério de “estrangeirismo” (*alienage*) como fundamental para enquadramento como refugiado.

Alienage is an unnecessary condition for establishing refugee status. It, too, is a subset of a broader category: the physical access to the international community to the unprotected person. (...) Refugees are, in essence, persons whose basic needs are unprotected by their countries of origin, who have no remaining recourse other than to seek international restitution of their needs, and are situated so that international assistance is possible (SHACKNOVE, 1985, p. 277).

Para Shacknove, o acesso à proteção internacional deveria estar centrado (i) na quebra do “vínculo social mínimo” entre o estado e indivíduo, que garante as necessidades básicas dos cidadãos; e (ii) na possibilidade de recurso à comunidade internacional como única alternativa para atendimento a essas necessidades. Atravessar fronteiras não deveria figurar como um critério de acesso à assistência internacional. “Conceitualmente, o refúgio não se relaciona à migração. Trata-se de uma relação política entre o cidadão e Estado, não uma relação territorial entre um nacional e seu país” (SHACKNOVE, 1985, p. 283).

No final da década, a problematização moral da negligência aos deslocados internos ganhou um aliado decisivo: o *think tank Refugee Policy Group* (RPG). Duas principais razões motivaram o RPG a abraçar os deslocados internos como um de seus tópicos centrais. A primeira foi a experiência na América Central. Os estudos do RPG de 1984 apontavam a maior vulnerabilidade dos deslocados internos em relação aos refugiados e as dificuldades das organizações internacionais, nacionais e igrejas locais em alcançá-los (FAGEN, 1984).

A segunda razão foi o desejo do diretor, Dennis Gallagher, de unir a comunidade humanitária e a comunidade de direitos humanos em torno um assunto que lhes fosse comum. Como lembra Susan Martin, pesquisadora do RPG à época, “havia uma incomunicabilidade entre as duas comunidades”⁵⁹, dado que as organizações de

⁵⁹ MARTIN, Susan. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

direitos humanos priorizavam os prisioneiros de consciência e não olhavam para o deslocamento forçado de forma sistemática, enquanto os humanitários tinham receio de se aproximar dos direitos humanos para não antagonizar os governos. O discurso de direitos humanos tinha alcançado apenas o debate das causas profundas do deslocamento forçado, mas ainda não tratava dos direitos individuais das pessoas deslocadas e dos tipos de violações associados ao seu movimento. Esse tema, segundo Martin, foi uma aposta do RPG para juntar direitos humanos, refúgio e humanitarismo.

A primeira ação do RPG nesse sentido foi a publicação do artigo *Internal Refugees: The Hidden Half*, escrito por Lance Clark em 1988. O termo “refugiados internos” foi escolhido pelo autor para destacar a injustiça presente na diferença de tratamento entre os grupos que atravessavam a fronteira e aqueles que não o faziam. Argumentou que ambos se deslocavam pelos mesmos motivos, mas enquanto os refugiados tradicionais seriam elegíveis à assistência e à proteção internacional, “refugiados internos” estavam sujeitos “às inconsistências e à resposta lenta (em alguns casos, resposta nenhuma!) que caracterizava a maneira *ad hoc* com a qual eram tratados” (CLARK, 1988, p. 18).

O argumento, demonstrado por Clark, de que a magnitude do deslocamento interno seria maior do que a do refúgio em termos globais, passou a ser utilizado como poderosa ferramenta de *advocacy* nos anos seguintes, além de ter estimulado que novos e mais confiáveis dados sobre deslocados internos fossem coletados. Finalmente, o texto adotou um tom crítico contundente em relação à falta de assistência e de proteção adequadas, alertando para a necessidade de maior engajamento de organizações humanitárias, de direitos humanos e da mídia. Tratava-se de problema ético tolerar o sofrimento dos “refugiados internos” porque a categoria não cabia nos limites dos sistemas internacionais de proteção existentes.

As long as we treat each of these instances as isolated cases, and therefore continue to apply *ad hoc* rather than systemic responses, we are condemning millions of people every year to unnecessary suffering (CLARK, 1988, p. 19).

Em seguida à publicação do texto, o RPG decidiu reforçar o componente de direitos humanos do seu trabalho em favor dos deslocados internos e contratou Roberta Cohen, influente acadêmica de direitos humanos que atuou como Secretária de Direitos Humanos do Departamento de Estado durante o governo Carter. O conhecimento de Cohen das normas e mecanismos internacionais de direitos humanos, além de seu bom relacionamento com as ONGs e as redes transnacionais, daria novo enquadramento e direção à atuação da sociedade civil no tema durante os anos 90.

3.6. Conclusões

A década de 80 viu esvaír-se o monopólio do ACNUR na concepção intelectual e operacional da resposta internacional às crises de deslocamento forçado. Novos atores entraram na indústria humanitária e na política do refúgio e posicionaram-se de forma diversa ao discurso proposto pela agência e pelos países doadores. A década também testemunhou a dificuldade da agência de recuar de um tema previamente identificado e rotulado. Os deslocados internos agora tinham rótulo e visibilidade. Uma retração institucional do ACNUR, por mais bem justificada que fosse, não permaneceria inquestionada por muito tempo, especialmente num ambiente político mais plural.

A expressão “deslocados internos” ficou estabelecida como o nome a ser dado àquelas pessoas que se assemelhavam aos refugiados nas razões do deslocamento forçado (*e.g.* perseguição, guerras e violações generalizadas de direitos humanos), mas deles se diferenciavam por não terem atravessado a fronteira de seu país. Essa descrição da categoria era compartilhada praticamente por todos os atores envolvidos com o tema na época. O que os diferenciava era a percepção do valor normativo e ético do cruzamento das fronteiras. Para o ACNUR, atravessar a fronteira significava tornar-se, em essência, uma pessoa de interesse para a agência. Aqueles que permaneciam em seus países seriam auxiliados apenas após o encerramento das hostilidades e durante as operações de repatriação, mesmo porque seria logisticamente impossível e pouco racional diferenciar deslocados internos e refugiados nesse contexto.

Para o Secretário-Geral da ONU, a extraterritorialidade do deslocamento era fator crucial para o desenho da resposta internacional. Refugiados eram fundamentalmente pessoas de interesse internacional e, por isso, dispunham de uma agência específica para sua proteção e assistência. Já os deslocados internos estavam sob a esfera de responsabilidade dos Estados e o envolvimento internacional deveria ser excepcional e definido caso a caso, com a participação decisiva dos Representantes Residentes da ONU.

Para o conjunto de participantes das conferências regionais, o cruzamento de fronteiras era uma diferença importante entre os refugiados e deslocados internos, mas isso não fazia do deslocamento interno um problema opcional ou menor. Não poderia haver êxito nos programas internacionais de repatriação e de reabilitação sem a assistência aos deslocados internos. Um arranjo institucional mais bem definido para lidar com essa população era componente necessário do processo de reconstrução pós-conflito.

Finalmente, para as organizações da sociedade civil, a localização geográfica não deveria estabelecer o limite do acesso à proteção e à assistência internacionais. O cruzamento das fronteiras seria um critério injusto e moralmente questionável para o envolvimento internacional, em primeiro lugar, porque os motivos que compeliavam a fuga de refugiados e de deslocados eram equivalentes. Em segundo lugar, os deslocados internos eram, em muitos casos, mais numerosos que os refugiados, mais expostos às situações de insegurança e em situação de maior vulnerabilidade. Em terceiro lugar, esperar que as vítimas atravessassem as fronteiras para receberem ajuda e/ou esperar que o conflito acabe para, talvez, incluí-los nos programas de reabilitação refletia uma passividade da comunidade internacional frente o sofrimento humano que seria incompatível com o discurso de proteção universal aos direitos humanos.

Esse cenário de dissenso sobre a natureza do problema do deslocamento interno e sobre o tipo de resposta internacional adequada foi, em parte, resultado de uma **estrutura** internacional ambivalente que, ao mesmo tempo, restringiu o campo de atuação política do ACNUR e permitiu o surgimento de diferentes vozes, plataformas e enquadramentos normativos. A geopolítica do deslocamento forçado passou, ao

menos, por três mudanças estruturais no período. A primeira foi a associação de diversos conflitos armados com as dinâmicas da “Segunda Guerra Fria”, que ocasionou crises de deslocamento mais numerosas, prolongadas e de difícil resolução, assim como inseriu o humanitarismo internacional na política sistêmica do enfrentamento entre as superpotências. Interesses estratégicos passaram a amarrar a oferta de financiamento, as localidades prioritárias e o tipo de programas de assistência, o que reduziu o espaço de autonomia e de persuasão de agências como o ACNUR.

A segunda mudança, considerada paradigmática na política do deslocamento forçado, foi a introdução das políticas restritivas ao refúgio e de controle migratório pelos países desenvolvidos, o que Orchard chama de regime de *non-entrée* (ORCHARD, 2014a). Esse “paradigma restritivo” alterou a percepção do que seria um refugiado: o fugitivo perseguido por regimes comunistas passou a ser um migrante ilegal dos países de Terceiro Mundo que, na maioria dos casos, tinha uma solicitação infundada e abusava da oferta de proteção internacional. O desejo dos Estados de restringir as chegadas espontâneas em seus territórios começou também a moldar as preferências por determinados programas assistenciais, como a administração de campos nas regiões de origem e as operações de repatriação.

A terceira mudança é exatamente o aumento no número de atores envolvidos na operacionalização do humanitarismo internacional, seja no âmbito do Sistema ONU, seja na esfera não-governamental. Há um incremento da oferta de programas e consequentemente da competição por recursos, por inserção e por protagonismo. As “disputas por território” e as tentativas de coordenação entre diferentes agências têm seus passos iniciais nos anos 80, para posteriormente se tornarem dinâmicas permanentes da política humanitária.

Essa junção entre conflitos sistêmicos, interesses estratégicos, políticas restritivas e competitividade restringiu o espaço de influência e de autonomia política com o qual o ACNUR se acostumou nos anos 70. Isso não quer dizer, contudo, que não tivesse havido relevante **agência** da organização nos anos 80. Dentro desse espaço de influência reduzido, foram feitas escolhas que refletiam a percepção dos Alto Comissários sobre as prioridades do mandato e os interesses do ACNUR em

permanecer importante e atuante. O recuo no envolvimento da agência com deslocados internos não foi uma consequência natural do aumento no número de refugiados, ou da pressão política pelo investimento em campos e em repatriação, ou mesmo da perda de prestígio do ACNUR junto aos países doadores. Esse recuo foi também uma opção política de Poul Hartling, que foi ratificada pelo sucessor e chancelada pelos órgãos políticos da ONU. A “associação com a repatriação” foi a racionalização que o ACNUR escolheu para voltar sua atenção exclusivamente para o refúgio, mesmo quando tratando de deslocados internos.

Esse posicionamento mostra que o interesse das organizações internacionais em expandir suas atividades não é um movimento linear. Não se trata simplesmente de agregar o maior número possível de ações, de programas e de beneficiários em seu raio de competência. Trata-se de um cálculo complexo, que envolve a interpretação do mandato e das prioridades da época, a cultura organizacional e a disponibilidade de recursos. O ACNUR não deixou de assumir novas responsabilidades nos anos 80 porque deu um passo atrás com o envolvimento com deslocados internos. Ao contrário, a agência cresceu em orçamento e em número de funcionários, ampliou seu trabalho de proteção utilizando a definição expandida de refugiados, promoveu nova definição expandida na América Latina e tornou-se mais operacional no trabalho de assistência humanitária. O aumento geral no número de refugiados e de deslocados internos deu ao ACNUR a possibilidade de escolher o foco no refúgio e, ainda assim, aumentar suas responsabilidades.

A problematização do deslocamento interno, portanto, não foi resultado da agência do ACNUR. Ao contrário, os atores do Sistema ONU desejavam que o trabalho com deslocados internos fosse visto como algo excepcional e manejável dentro dos mecanismos institucionais existentes. A problematização veio dos atores regionais e locais, que presenciavam a dificuldade empírica de se manejar o problema, e das ONGs, que incluíram o componente moral na discussão. Agentes com diferentes interesses e percepções passaram a influenciar ao debate. As regiões aliaram a sua percepção normativa tradicionalmente mais abrangente sobre deslocamento forçado a interesses pragmáticos de reconstrução pós-conflitos. Já a sociedade civil uniu o interesse em pautar o debate normativo sobre o tema a uma percepção mais próxima ao discurso de direitos humanos.

Essas vozes passaram a conviver no espaço político internacional em diferentes plataformas, tornando as **dinâmicas interativas** menos lineares do que na década de 70. Os debates sobre o deslocamento interno não estavam mais circunscritos às interpretações que o ACNUR fazia sobre os limites da proteção legal e institucional dos refugiados. Novos espaços de persuasão emergiram dentro e fora da ONU, onde debates sobre as necessidades de assistência e de proteção dos deslocados internos passaram a acontecer com diferentes enquadramentos. O final da década de 80 abriu o caminho para introdução da *advocacy* e do discurso de direitos humanos nas análises sobre deslocados internos, que divergem da política institucional e da visão operacional do ACNUR sobre o tema. Esses diferentes enquadramentos e modos de interação política disputarão a narrativa, a audiência e solução normativa do problema na década de 90.

CAPÍTULO 4 - ANOS 90: A COMPETIÇÃO ENTRE PROPOSTAS NORMATIVAS PARA OS DESLOCADOS INTERNOS

4.1. Introdução

O presente capítulo apresenta o processo de construção das diferentes propostas normativas que surgiram para lidar com o “problema” dos deslocados internos, assim como a disputa dessas propostas por aceitação internacional. Dentro de uma estrutura que potencializou a necessidade de se solucionar o problema, os principais agentes envolvidos adotaram uma postura proativa e desenvolveram conceitos, critérios, corolários e formas de enquadramento interpretativo que legitimassem um novo padrão de respostas adequadas à proteção internacional dos deslocados internos. Apesar de construídas no mesmo período, as propostas normativas do ACNUR e do chamado de “Coalizão pelos Deslocados Internos” foram desenvolvidas em plataformas organizacionais diferentes, tendo por base interesses e perspectivas diversas sobre como lidar com a questão. Houve, portanto, certa incomensurabilidade no diálogo entre as propostas nesse momento inicial, resultando em uma competição por legitimidade e por proeminência frente aos Estados e às comunidades humanitária e de direitos humanos.

A primeira seção do capítulo trata da estrutura internacional dos anos 90, analisada em relação à geopolítica do deslocamento forçado. As principais crises humanitárias do período, *i.e.* norte do Iraque, Balcãs, Somália e Região dos Grandes Lagos, são descritas com mais detalhe, por estarem intimamente ligadas ao tipo de racionalização feita para as modalidades de envolvimento internacional com os deslocados internos. Discutem-se também as novas tipologias e tendências do humanitarismo internacional e o recrudescimento do regime de *non-entrée*, fatores que contribuíram para que a resposta ao deslocamento forçado privilegiasse a atuação dentro das fronteiras dos países de origem. Esse cenário caracteriza a inevitabilidade estrutural do debate sobre deslocamento forçado intrafronteiriço.

A segunda seção analisa a resposta normativa e operacional construída pelo ACNUR para lidar com a proteção aos deslocados internos. Sob grande influência da liderança

pessoal da Alta Comissária, Sadako Ogata (1991-2000), o ACNUR desenvolveu uma série de conceitos para justificar um tipo de resposta operacional e episódica ao deslocamento interno, entendido como uma etapa prévia ao refúgio. Os deslocados internos, segundo esse entendimento, seriam merecedores de proteção internacional sempre que essa ação protetiva tivesse um impacto positivo no refúgio, que pudesse ser previamente vislumbrado por meio de uma análise caso a caso. Essa modalidade de enquadramento normativo, justificada pelos conceitos de “proteção preventiva”, “direito a permanecer” e “segurança humana”, será denominada como humanitarismo pragmático.

A terceira seção traz a proposta normativa elaborada pelo conjunto de organizações da sociedade civil, de juristas, de especialistas e de países apoiadores que, em colaboração com o Representante do Secretário-Geral para Deslocados Internos, constituíram uma comunidade própria de conhecimento e de *advocacy*, a Coalizão pelos Deslocados Internos. A concepção dos deslocados internos como uma categoria vulnerável própria, cuja norma de proteção deveria unir direitos humanos e direito humanitário sob o conceito de “soberania como responsabilidade”, foi desenvolvida na plataforma da Comissão de Direitos Humanos da ONU e posteriormente disseminou-se por outras organizações internacionais e regionais, agências humanitárias, pela Academia e por alguns Estados. Diferentemente da concepção do ACNUR, a Coalizão defendia instrumento legal e mandato institucional específico para os deslocados internos, tendo alcançado conquista importante com o lançamento dos Princípios Orientadores para os Deslocados Internos ao final da década.

A quarta e derradeira seção apresenta os trabalhos de uma nova plataforma de discussão do deslocamento interno, a plataforma de coordenação humanitária internacional, onde as duas propostas normativas – operacional e de direitos humanos – eventualmente se encontram e disputam espaço. Esse foro buscava unificar e coordenar a resposta humanitária na ONU e a relação com organizações parceiras e, para isso, leva em consideração as diferentes abordagens normativas sobre temas humanitários candentes, como era o caso da proteção dos deslocados internos. As discussões abrangentes sobre reforma do sistema humanitário apresentaram janelas de oportunidade para a avaliação dos elementos normativos de cada proposta e para a possível formação de consensos. Nessa década, a interface entre as propostas e o nível

de consenso ainda eram baixos, mas o debate sobre uma formulação de ampla aceitação sobre deslocamento interno foi naturalizado como pauta central da coordenação humanitária internacional.

4.2. Os Anos 90: Novas Guerras, Novo Humanitarismo e a Re-espacialização da Resposta Internacional ao Deslocamento Forçado

Os anos 90 trouxeram um cenário de ambiguidade para a geopolítica do deslocamento forçado. Por um lado, o fim da Guerra Fria resultou no ocaso das “guerras por procuração” e, conseqüentemente, a possibilidade de resolução de algumas crises humanitárias prolongadas. Situações como as eleições na Namíbia em 1989, os acordos de paz no Camboja em 1991, o fim da guerra civil em Moçambique em 1992 e a implementação dos programas de reconstrução pós-conflito na América Central até 1995 foram responsáveis pela repatriação de mais de 9 milhões de pessoas até meados da década (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Por outro lado, novos conflitos surgiram no vácuo de poder deixado pelas grandes potências. Disputas políticas de natureza local e regional passaram a valer-se da grande disponibilidade de armamentos para instrumentalizar rivalidades étnicas, políticas e/ou religiosas. A guerra do Golfo Pérsico, os conflitos nos Bálcãs, o genocídio em Ruanda e suas conseqüências para a região dos Grandes Lagos, a violência entre clãs na Somália e as guerras civis no oeste da África fizeram dos anos 90, nas palavras de Sir Artur Helton, “uma década de deslocamento humano extraordinário” (HELTON, 2002, p. 18).

A primeira grande crise humanitária do pós-Guerra Fria ocorreu em 1991, na seqüência da expulsão do exército iraquiano do Kuwait pelas forças de coalizão lideradas pelos Estados Unidos. A derrota de Saddam Hussein na Guerra do Golfo Pérsico ensejou uma insurreição da população curda no norte do Iraque, que foi reprimida à força e deslocou forçosamente cerca de 450 mil pessoas para a fronteira com a Turquia e 1,3 milhão para a fronteira com o Irã (OGATA, 2005). Enquanto o governo do Irã acolheu os refugiados vindos do Iraque, a Turquia, temerosa do impacto da entrada de curdos em sua composição étnica, não permitiu que os refugiados entrassem no país. Essa decisão, apoiada pelos demais países da OTAN,

criou uma crise de deslocamento interno que só poderia ser resolvida dentro do território iraquiano. Pela aprovação da famosa Resolução 688, o Conselho de Segurança tomou as seguintes decisões: (i) considerou a repressão à população civil iraquiana e o potencial fluxo massivo de refugiados em direção à Turquia “ameaças à paz e a segurança internacionais”; (ii) solicitou ao Iraque que permitisse o “acesso das organizações humanitárias internacionais àqueles que necessitassem de assistência”; e (iii) pediu ao Secretário-Geral que “utilizasse de todos os meios à sua disposição, incluindo a atuação das agências das Nações Unidas, para atender às necessidades críticas dos refugiados e da população iraquiana *deslocada*”⁶⁰. Nesse marco, as forças de coalizão criaram a “Operação Prover Conforto”, que estabeleceu uma “área segura” para os deslocados curdos na inóspita região de fronteira, ao mesmo tempo em que o ACNUR assumiu o papel de agência líder da ONU para o provimento de assistência humanitária. A operação foi considerada exitosa quanto à assistência e à facilitação do retorno, dada a extraordinária capacidade das forças militares mobilizadas para garantir a segurança necessária ao trabalho humanitário.

Em 1991, também se iniciou a crise dos Bálcãs, com a dissolução da antiga Iugoslávia, desencadeada pelas declarações de independência da Eslovênia e da Croácia. Em contraste com a processo relativamente pacífico da Eslovênia, a diversidade étnica da população croata foi instrumentalizada por líderes locais, que projetavam construir uma “Grande Sérvia” etnicamente homogênea no território (WHEELER, 2000). Violência sistemática e limpeza étnica foram perpetradas por grupos paramilitares sérvios contra a população croata, especialmente na área da capital Krajina. Durante o conflito, forças croatas também expulsaram residentes sérvios de outras áreas do país, levando ao deslocamento de 250 mil sérvios e de 100 mil croatas ao final de 1991 (WEISS, 2005). Para estabilizar a situação, o Conselho de Segurança estabeleceu uma força de manutenção da paz, a Força de Proteção da ONU (UNPROFOR), para facilitar a desmobilização e o cessar fogo.

Em 1992, a limpeza étnica expandiu-se para a Bósnia-Herzegovina, a república mais etnicamente diversa da região, após o referendo que declarou a independência do país. Forças paramilitares leais a Radovan Karadzic declararam a existência de uma

⁶⁰ ONU, Resolução 688 do Conselho de Segurança sobre “Iraq”, 5.04.1991, UN Doc. S/RES/688.

república sérvia no território e, em poucos meses, promoveram assassinatos e a expulsão de mais de um milhão de bósnios de origem croata e muçulmana. Em 1993, o conflito também passou a opor muçulmanos e croatas, agravando a crise humanitária: 2,2 milhões de pessoas, de uma população de 4 milhões, encontravam-se deslocadas dentro do país (WEISS, 2005).

A resposta internacional ao conflito esteve centrada na ação humanitária dentro das fronteiras com as seguintes medidas: (i) a designação do ACNUR como agência líder para proteção e assistência aos deslocados internos e às demais pessoas afetadas pela guerra; (ii) extensão do mandato da UNPROFOR para proteger a entrega de assistência internacional; (iii) o estabelecimento de seis áreas seguras (Sarajevo, Srebrenica, Gorazde, Zepa, Tuzla e Bihac) na capital e em enclaves muçulmanos; e (iv) ataques aéreos promovidos pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para garantir a manutenção de zonas desmilitarizadas contra investidas sérvias. Essa foi a primeira vez que o Conselho de Segurança autorizou o uso da força, no marco do Capítulo VII da Carta da ONU, para assegurar a entrega de assistência emergencial (WHEELER, 2000). Mesmo conseguindo salvar vidas, a resposta internacional foi considerada inadequada, uma vez que a UNPROFOR não dispunha de capacidade operacional ou de mandato para proteger as áreas seguras e a população civil deslocada contra os atos de violência. Da mesma forma, os ataques aéreos da OTAN não conseguiram deter o avanço das forças sérvias. O resultado mais visível dessas limitações operacionais foram os ataques a Zepa e a Srebrenica em meados de 1995, onde mais de 7,4 mil bósnios de origem muçulmana foram mortos. As hostilidades cessaram em finais de 1995, em razão do incremento dos ataques aéreos da OTAN, da vitória militar do exército croata sobre o sérvio em Krajina e dos efeitos do embargo de armas sobre as forças sérvias na Bósnia-Herzegovina (WHEELER, 2000). Quando do início das negociações de paz de Dayton, 2,5 milhões de pessoas haviam se deslocado em razão do conflito: 1,3 milhão de deslocados internos, 500 mil refugiados em países vizinhos e 700 mil refugiados em países da Europa ocidental, metade destes na Alemanha (HELTON, 2002).

O início dos anos 90 também trouxe novos desafios à região do Chifre da África. A queda do governo de Siad Barre na Somália foi sucedida por uma guerra entre clãs antagônicos, manipulada pelos chamados “senhores da guerra” (*warlords*), que

tinham à sua disposição um grande arsenal de armamentos distribuídos pela região durante a Guerra Fria (LEWIS; MAYALL, 2007). A guerra levou o país a um estado de caos e de violência endêmica, que, ao mesmo tempo, aprofundou os efeitos da seca e da fome e dificultou a entrega de assistência humanitária. Em meados de 1992, havia cerca de dois milhões de pessoas deslocadas internamente, 400 mil refugiados na Etiópia e 200 mil no Quênia (HELTON, 2002), além de uma média de 30 mil mortes por fome a cada mês.

A resposta internacional igualmente envolveu o estabelecimento de três operações de manutenção da paz pelo Conselho de Segurança, a Operação da ONU para a Somália (UNOSOM) I e II e a Força Tática das Nações Unidas (UNITAF), sendo a última autorizada a usar de todos os meios necessários para criar um ambiente seguro para a assistência humanitária. A UNITAF foi a primeira operação militar com mandato humanitário, no marco do Capítulo VII, que prescindiu do consentimento das partes do conflito e que teve apoio unânime do Conselho de Segurança⁶¹ (WHEELER, 2000). A contribuição do ACNUR para o esforço internacional centrou-se na fronteira sul do país, onde foram estabelecidos campos de refugiados do lado do Quênia e “zonas de prevenção” (*preventive zones*) do lado da Somália. As zonas concentravam a distribuição de assistência humanitária e tinham por objetivo desencorajar que pessoas deslocadas cruzassem a fronteira motivadas pela fome, além de criar condições para uma eventual repatriação (HYNDMAN, 2000). Essa estratégia de assistência humanitária, denominada “operação transfronteírica” (*cross-border operation*), estava fundamentada nas ideias de prevenção do fluxo de refugiados, de concomitância entre assistência dentro e fora do país de origem e de não-diferenciação entre o trabalho com refugiados e com deslocados internos (CRISP; MAYNE, 1994). Apesar de a assistência ter alcançado milhares de pessoas em risco de morte, especialmente no período de operação da UNITAF, nenhuma das operações de paz conseguiu alterar as causas do conflito ou reduzir o nível das hostilidades. Ademais, o assassinato de soldados norte-americanos levou ao enfraquecimento da presença internacional na Somália, assim como à redução da disposição do Conselho de Segurança em intervir militarmente em conflitos internos por motivos humanitários (WEISS, 2005).

⁶¹ ONU, Resolução 794 do Conselho de Segurança sobre “Somalia”, 3.12.1992, UN Doc. S/RES/794.

A redução do ímpeto intervencionista foi sentida em 1994, com a ausência de esforço internacional para se impedir o genocídio perpetrado por extremistas hutus contra a minoria tutsi em Ruanda. Estimou-se que, entre abril e julho de 1994, cerca de 800 mil pessoas foram assassinadas, a maioria nas primeiras quatro semanas de conflito. O genocídio foi interrompido pela invasão do grupo armado tutsi Frente Patriótica de Ruanda (FPR), que saiu de sua base em Uganda e tomou rapidamente o controle do país. A resposta militar internacional restringiu-se a uma pequena operação de estabilização francesa, Operação Turquoise, que desembarcou em Ruanda em junho, quando o auge da violência já havia passado. A operação limitou-se a criar uma “zona de segurança humanitária” no sul de Ruanda, que ajudou a proteger deslocados hutus que fugiam da ação retaliatória da FPR e a auxiliar sua fuga para o Zaire (HELTON, 2002).

A situação logo se transformou na maior crise de deslocamento forçado da história da região dos Grandes Lagos. Internamente, 200 mil deslocados tutsis fugiram para a área controlada pela FPR no norte do país. No outro extremo, mais de 2 milhões de hutus refugiaram-se em campos nas fronteiras com a Tanzânia e com o Zaire (WEISS, 2005). A administração desses campos, especialmente aqueles localizados na região leste do Zaire, tornou-se um dos maiores desafios já enfrentados pelo ACNUR, dada a crescente militarização dos campos, a presença de *génocidaires* que orquestravam ataques ao novo governo de Kigali, a desestabilização étnica causada na região de Kivu e a epidemia de cólera, que matava mais de 2 mil refugiados por dia (LOESCHER, 2001a). Na ausência de apoio internacional para separar civis de beligerantes, o ACNUR viu os campos serem atacados pelo exército de Ruanda em 1996 e, posteriormente, tentou coordenar uma operação de repatriação que foi alvo de severas críticas por não garantir a segurança dos refugiados ou o princípio do retorno voluntário.

Em 1998, os Bálcãs voltaram ao centro das atenções da comunidade humanitária em razão da crise em Kosovo, província com 1,8 milhões de habitantes de origem étnica albanesa e de 200 mil de origem sérvia. Desde a retirada do *status* de província autônoma pelo líder sérvio Slobodan Milosevic, em 1989, Kosovo viu uma escalada de repressão política contra a maioria albanesa pelo governo de Belgrado. A demanda

por independência ganhou força após a guerra da Bósnia-Herzegovina e o movimento pacífico de resistência albanesa passou a dividir espaço com o grupo armado Exército de Liberação do Kosovo (ELK). A violência entre o ELK e as forças armadas e paramilitares sérvias intensificou-se em fevereiro de 1998 e, em poucos meses, 350 mil kosovares albaneses deslocaram-se dentro da província (HELTON, 2002). Em resposta, os países membros da OTAN decidiram intervir após o fracasso das negociações de paz, dado seu interesse em conter as consequências humanitárias do conflito e manter os ganhos de Dayton. Mesmo sem a autorização do Conselho de Segurança, ataques aéreos contra o regime de Milosevic iniciaram-se em março de 1999 e acabaram por precipitar a expulsão massiva de kosovares albaneses de Kosovo, orquestrada rapidamente pelas forças sérvias. Em algumas semanas, 590 mil pessoas deslocaram-se internamente e 750 mil pessoas fugiram em direção aos países vizinhos, sendo 431 mil para a Albânia, 235 mil para a Macedônia, 64 mil para Montenegro e 18,5 mil para a Bósnia-Herzegovina (OGATA, 2005).

O pilar humanitário da resposta internacional, liderado pelo ACNUR, enfrentou inúmeras críticas e dificuldades operacionais. Com um programa inicialmente voltado para deslocados internos, a agência não estava preparada para lidar com fluxo transfronteiriço repentino de kosovares albaneses para outros países. Some-se a isso a decisão do governo da Macedônia de fechar suas fronteiras para a última leva de 43 mil refugiados, que tiveram de ser rapidamente evacuados para países da Europa Ocidental em um controverso programa de proteção temporária de apenas um ano. A autonomia do ACNUR também foi prejudicada pelas negociações diretas entre a OTAN e os países de refúgio sobre o estabelecimento de campos, assim como pela presença de diversas ONGs e organizações humanitárias implementando programas próprios. Finalmente, quando da cessação do conflito, o movimento de retorno a Kosovo ocorreu em ritmo muito acelerado, sem que houvesse preparo operacional para organizá-lo e sem que se impedisse a retaliação contra a população sérvia, que acabou também fugindo da província (LOESCHER, 2001a). Segundo Hammerstad, essa operação contribuiu para minar a liderança do ACNUR na seara humanitária e para levar a uma mudança de rumos na virada do século (HAMMERSTAD, 2014, p. 229).

Iraque, Balcãs, Somália e Grandes Lagos são consideradas por analistas as mais sérias e representativas crises de deslocamento forçado dos anos 90, que influenciaram, de forma decisiva, o pensamento teórico e operacional sobre o tema (HAMMERSTAD, 2014; HELTON, 2002; OGATA, 2005). Outras emergências humanitárias e transformações políticas, no entanto, também contribuíram para esse pensamento. A começar pela própria dissolução da ex-União Soviética, que despertou inicialmente um receio em países europeus de migração massiva para suas fronteiras, mas que resultou apenas em situações de deslocamento interno e intrarregional, tanto na Ásia Central como na região do Cáucaso. Destaque para duas situações: os conflitos separatistas entre a Geórgia e Abkhazia, que provocaram o deslocamento interno de 270 mil pessoas e a fuga de 80 mil para a Rússia; e os enfrentamentos entre forças russas e separatistas chechenos, que deslocaram mais de um milhão de pessoas, sendo 370 mil internamente (GREENE, 1998).

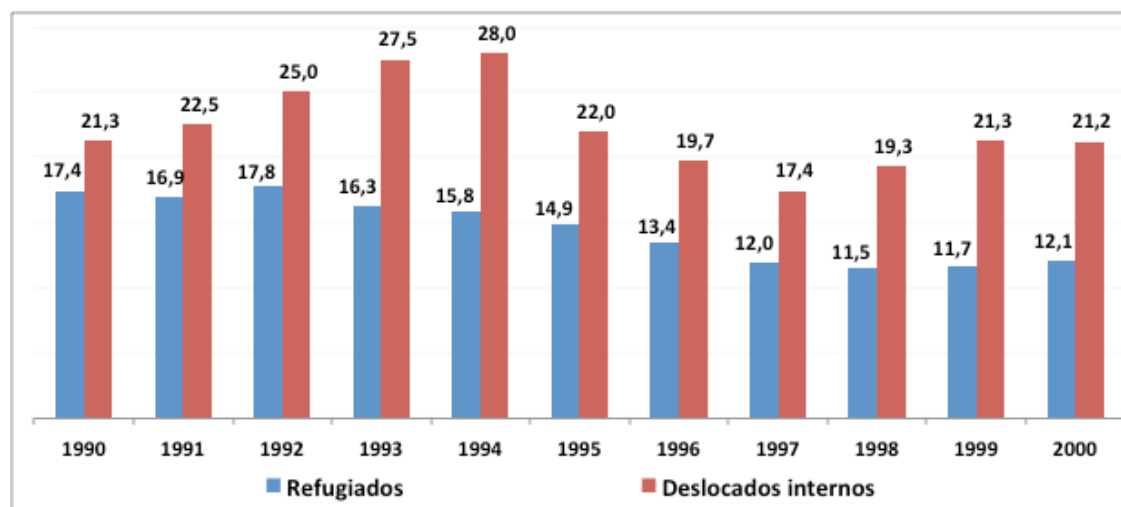
No oeste da África, as incursões armadas da Frente Patriótica Nacional da Libéria (FPNL), comandadas por Charles Taylor contra o governo de Samuel Doe, levaram ao colapso do país e ao deslocamento forçado generalizado no início dos anos 90. Estima-se que, de uma população de 2,6 milhões de pessoas, um milhão deslocou-se internamente e 750 mil fugiram para países vizinhos (SCOTT, 1998). Em Serra Leoa, a guerra civil entre o governo e as forças rebeldes da Frente Unida Revolucionária (RUF) levou ao deslocamento forçado de um terço da população: mais de 450 mil refugiados e cerca de um milhão de deslocados internos. Outros conflitos crônicos no continente africano ocorriam em Angola e no Sudão. Em Angola, a guerra civil entre o governo do MPLA e as forças rebeldes da UNITA foi interrompida por um breve período de paz entre 1994 e 1998, após o qual recomeçaram as hostilidades que provocaram o deslocamento interno de cerca de 1,5 milhão de pessoas e o refúgio de 300 mil para países vizinhos (US COMMITTEE FOR REFUGEES, 1999). No Sudão, além da seca e da continuidade do conflito, o impacto negativo sobre a população civil intensificou-se com as políticas de remoção forçada dos deslocados internos sulistas da região de Cartum. Dos 4 milhões de deslocados no país em meados nos anos 90, 1,8 milhões viviam próximos à capital, 1,5 milhão no sul do Sudão e o restante em Kordofan do Sul e em Darfur, a oeste do país (RUIZ, 1998).

Nas Américas, a atenção internacional voltou-se para a Colômbia, uma vez que os efeitos do conflito entre exército, forças guerrilheiras e grupos paramilitares intensificaram-se em meados dos anos 90 e ficaram mais visíveis internacionalmente. A desconcentração do conflito para novas áreas do país, a associação de grupos armados com o narcotráfico e a busca por terras para cultivo de drogas resultou em um aumento significativo do deslocamento interno. O contingente de 423 mil pessoas deslocadas em 1991 evoluiu para 809 mil em 1995 e chegou a 1,8 milhão em 1999 (CODHES, 2012).

No final da década, a violência tomou conta da província do Timor Leste após o referendo que ratificou sua independência da Indonésia. Milícias pró-integração, comandadas pelo exército indonésio e apoiadas por forças policiais, promoveram assassinatos, expulsão, violência sexual, destruição de casas, recrutamento forçado da população civil e o colapso dos serviços públicos. Cerca de 400 mil pessoas, de uma população de 800 mil, deslocaram-se forçosamente, sendo que 250 mil fugiram para o Timor Oeste e o restante deslocou-se dentro do território do país (ROBINSON, 2008).

Os números globais da década apontam para um expressivo aumento de refugiados e, especialmente, de deslocados internos. O ponto alto do refúgio ocorre no início da década, quando o número passa de 14 milhões para 17 milhões de pessoas, em razão da continuidade da crise na Etiópia e, posteriormente, da Guerra do Golfo Pérsico. Já o pico do deslocamento interno ocorre em meados nos anos 90, durante o auge da crise da Bósnia-Herzegovina e dos Grandes Lagos, quando se fala em “quase 30 milhões de deslocados internos, estando mais da metade localizados na África” (DENG, 1995a, p. 45).

Figura 1 – Número Global de Refugiados e de Deslocados Internos por ano: 1990-2000 (em milhões)* **



Fonte: Internal Displacement Monitoring Center Global Figures e UNHCR Historical Data.

* Números atualizados com metodologia recente. À época, as estimativas eram menos precisas.

** O gráfico não contabiliza o número de refugiados palestinos sob mandato da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA), que historicamente orbita entre 4 e 5 milhões de pessoas.

Além das especificidades de cada conflito, uma tendência mais abrangente contribuiu para o aumento global do deslocamento forçado dentro das fronteiras. Trata-se do que Helton caracterizou como uma “mudança qualitativa” no padrão do deslocamento, que deixou de ser mero subproduto dos conflitos para ser um de seus objetivos finais (HELTON, 2002, p. 36). Essa mudança estaria dentre as principais características do que Mary Kaldor (2012) chamou das “**novas guerras**”, ou seja, conflitos motivados por “políticas de identidade”, em que a busca pelo poder opõe os detentores de uma determinada identidade (e.g. religiosa, étnica, linguística, nacional) àqueles que não a possuem e que, portanto, precisariam ser expulsos do território e/ou eliminados.

The aim is to control the population by getting rid of everyone of a different identity (and indeed a different opinion) by installing terror. Hence the strategic goal of these wars is to mobilize extremist politics based on fear and hatred. This often involves population expulsion through various means, such as mass killings and forcible resettlement (...). *This is why all these wars are characterized by high levels of refugees and displaced persons, and why most violence is directed against civilians* (KALDOR, 2012, p. 9) (grifo nosso).

As novas guerras também assumiram um novo *locus* de combate, prioritariamente interno ou regionalizado, contrastando com as tradicionais guerras interestatais de agressão ou de libertação nacional. Hoffman e Weiss afirmam que, nos anos 90, “94% dos conflitos que resultaram em mais de mil mortes eram conflitos internos”, onde os principais enfrentamentos eram travados localmente e de forma generalizada, em vizinhanças, vilas e outras unidades subnacionais (HOFFMAN; WEISS, 2006, p. 60). Os combatentes eram cada vez mais atores não-estatais militarizados, *e.g.* grupos armados, paramilitares, milícias e senhores da guerra, sem compromisso com o direito dos conflitos armados, sem uma clara cadeia de comando e com grande contingente de armamentos à disposição. Nesse cenário, o deslocamento forçado em massa, envolvendo mais de 70% da população de um país, como ocorreu no Timor Leste, na Bósnia-Herzegovina, em Kosovo e na Libéria, passou a ser comum e a prolongar-se ao longo do tempo.

Além dessa mudança na natureza dos conflitos armados, outros quatro fatores estruturais foram determinantes para a construção da resposta internacional ao deslocamento forçado na década. O primeiro deles foi o chamado “**novo humanitarismo**”, que emergiu com as novas guerras e trouxe, além de outras mudanças, maior politização à arena humanitária. Barnett explica que, durante os anos 90, agências humanitárias e ONGs passaram a questionar a adequação dos tradicionais princípios humanitários de imparcialidade e de neutralidade face às dinâmicas complexas das novas guerras e começaram a planejar suas ações de modo a tentar eliminar as causas profundas dos conflitos (BARNETT, 2005, p. 724). Nessa visão, a ação humanitária não deveria se limitar ao alívio paliativo, mas se engajar mais nos esforços de resolução dos conflitos por meio de duas funções principais: (i) mitigar os efeitos dos conflitos com assistência eficiente; e (ii) prevenir sua recorrência com ações que conectem assistência a desenvolvimento (MACRAE, 2000).

Alguns ajustes na atividade humanitária se seguiram a essa nova orientação. Cada vez mais a assistência passou a ser distribuída *durante* os conflitos e *dentro* dos países em convulsão (DUFFIELD, 2001). O precedente estabelecido pela “Operação Sobreviver no Sudão” nos anos 80, que criou “corredores de tranquilidade” dentro das fronteiras no contexto das hostilidades, foi explorado como uma alternativa mais condizente

com o novo *locus* do conflito e com seu caráter prolongado, mesmo quando não era possível obter o consentimento das partes no conflito. A presença dos humanitários em meio ao conflito passou a ser concebida como um fator de dissuasão da violência, e não apenas como parte da logística da distribuição de assistência. O estabelecimento de “áreas seguras” no norte do Iraque e na Bósnia-Herzegovina e da “zona de segurança humanitária” em Ruanda são exemplos da expansão do espaço operacional das agências humanitárias dentro dos países. A “atenção especial” conferida à situação dos deslocados internos, segundo Hoffman e Weiss, seria outro exemplo dessa tendência (HOFFMAN; WEISS, 2006, p. 88).

Houve também o crescimento e a institucionalização da atividade humanitária, motivados pelas necessidades criadas pelas novas guerras, pelo maior espaço de atuação e, principalmente, pelo crescente interesse de países doadores em financiar o humanitarismo em substituição à ação política. Os recursos para a ajuda humanitária internacional passaram de US\$ 800 milhões em 1992 para US\$ 4,4 bilhões em 1999 (HOFFMAN; WEISS, 2006, p. 84). Esse contexto resultou na explosão do número de agências e de ONGs envolvidas, assim como de programas e de canais diretos de financiamento, tornando mais frequentes as “disputas por território” e as dificuldades de coordenação entre os atores. Durante a guerra em Kosovo, por exemplo, estima-se que mais de 300 agências governamentais e ONGs estivessem presentes no conflito, “clamando por publicidade e atenção da mídia e competindo por uma parcela do financiamento” (LOESCHER, 2001a, p. 330).

O segundo fator estrutural relevante é a mudança do “ambiente normativo e legal” do período, caracterizado pela maior importância das normas de direitos humanos e a **pela reinterpretação da norma de soberania** em favor de maior intervencionismo internacional (BARNETT, 2005, p. 727). O discurso de direitos humanos, que havia começado a dar fundamento à discussão sobre causas profundas dos conflitos nos anos 80, ganhou força nos anos 90 e aproximou-se mais dos temas humanitários e de deslocamento forçado. ONGs, especialistas e organismos internacionais de direitos humanos passaram a ressaltar a interrelação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados como sendo “os três corpos legais que estariam ao centro do mundo humanitário” (VIEIRA DE MELLO, 2002, p. 171) ou “as três vertentes da proteção internacional

dos direitos da pessoa humana” (CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996). Sergio Vieira de Mello ressaltou que, por meio dessa aproximação conceitual, os direitos humanos nos anos 90 conseguiram dar novo foco a áreas tradicionalmente tratadas pelos outros ramos legais, como “minas antipessoais, pequenas armas, *deslocados internos* e crianças em conflitos armados” (VIEIRA DE MELLO, 2002, p. 172).

A transformação dos direitos humanos no vocabulário moral dominante das relações internacionais também afetou as percepções sobre os limites das normas de soberania e de não-intervenção. “O tempo da soberania absoluta e exclusiva passou”, afirmou o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali (1992-1996), em seu relatório “Um Agenda para a Paz”⁶², chancelando a tese de que graves violações de direitos humanos ocorridas no território dos Estados seriam temas de interesse internacional e poderiam caracterizar ameaças à paz e a à segurança internacionais. De forma similar, seu sucessor, Kofi Annan (1997-2007), interpretou os desafios humanitários das novas guerras como uma oportunidade para “defender as intervenções e desafiar visões convencionais sobre soberania nacional como imutável e inviolável, inobstante as barbaridades ocorridas dentro das fronteiras dos Estados” (ANNAN, 2012, p. 84).

Human rights to life and basic security were being threatened, in an increasingly visible fashion, by conflicts that were internal to states, and this meant that we needed to reframe the relations between citizens and governments. We needed to convince the broader global community that sovereignty had to be understood as contingent and conditional on states’ responsibility for the security of their people’s own human rights – and for this to be taken as seriously as the states’ expectations of nonintervention in their internal affairs. I had come to this conclusion through the trials of UN peacekeeping – from Somalia to Rwanda and Bosnia (ANNAN, 2012, p. 84).

O Conselho de Segurança da ONU, livre dos vetos que inviabilizavam seu trabalho durante a Guerra Fria, autorizou intervenções específicas em situações de crise humanitária, e, principalmente, rotinizou as discussões sobre a possibilidade de se

⁶² ONU, Relatório do Secretário-Geral “*An Agenda for Peace: Preventive, Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*”, 17.06.1992, UN Doc. A/47/277.

intervir por motivos humanitários, incluindo em casos de crises de refúgio e de deslocamento interno (WHEELER, 2000). Segundo Weiss, os anos 90 não viram a criação de uma norma de intervenção humanitária, mas o “impulso humanitário” de atores internacionais passou a ser considerado legítimo, assim como o interesse na proteção dos direitos humanos de determinados grupos e de populações dentro dos Estados (WEISS, 2005, p. 203).

O aumento da ação humanitária internacional no período também estava relacionado ao declínio da proteção tradicional por meio do asilo e do refúgio. Esse é o terceiro fator estrutural relevante: **o aprofundamento do regime de *non-entrée***, ou seja, das políticas restritivas e de contenção a refugiados promovidas pelos países ocidentais. A ampliação desse regime materializou-se de diversas formas. Em primeiro lugar, países adotaram políticas de não-admissão mais rígidas, que buscavam prevenir a chegada de pessoas em suas fronteiras, quais sejam: (i) vistos; (ii) sanções a companhias de transporte que embarcassem estrangeiros sem documentação; (iii) acordos de pré-inspeção, que permitiram a criação de postos migratórios avançados em outros países; (iv) detenção de solicitantes de refúgio até o final do processo de elegibilidade; e (v) interdição de pessoas a caminho das fronteiras (GIBNEY, 2006).

Em segundo lugar, conceitos e interpretações restritivas do direito internacional dos refugiados passaram a ser adotados pelos países e/ou incorporados a instrumentos regionais, com o objetivo de acelerar o procedimento de refúgio e de reduzir o número de solicitantes elegíveis a proteção. Nessa categoria estavam os conceitos de “país de origem seguro”, utilizado para determinar países cujos nacionais não teriam *a priori* uma solicitação fundada de refúgio (GOODWIN-GIL, 1992), e de “terceiro país seguro”, aplicado para negar acesso ao procedimento de elegibilidade a solicitantes que, antes de chegar ao seu destino final, tivessem passado por algum país seguro onde poderiam ter pedido refúgio (KJAERGAARD, 1994). Na mesma linha, o mecanismo de “proteção temporária”, em que o refúgio seria concedido por um período determinado até que as condições melhorassem no país de origem, foi a alternativa aceita pelos países europeus para acolher refugiados da Bósnia-Herzegovina e de Kosovo sem que fosse necessário reconhecê-los formalmente como refugiados (KJAERUM, 1994).

Em terceiro lugar, países doadores de ajuda humanitária estavam mais dispostos a financiar a assistência a pessoas deslocadas dentro dos países de origem para conter fluxos de refugiados que pudessem chegar às suas fronteiras. O generoso financiamento e o apoio político às operações humanitárias dentro dos territórios de países próximos a Europa Ocidental, como Iraque, Bósnia-Herzegovina e Kosovo, assim como a criação das áreas seguras, atendiam aos interesses de contenção dos deslocados dentro das fronteiras (BARUTCISKI, 1996; SHACKNOVE, 1993). No caso específico da Bósnia-Herzegovina, a combinação do estabelecimento de áreas seguras pelo Conselho de Segurança com a falta de disposição dos países em acolher refugiados contribuiu para que um dos princípios regentes da operação fosse “levar segurança às pessoas, ao invés de pessoas à segurança” (OGATA, 2005, p. 90).

Finalmente, o quarto fator estrutural foi a maior visibilidade que passaram a ter as vítimas dos conflitos em razão da **exposição na mídia**. Cunhou-se o termo “efeito CNN” para destacar a influência que a cobertura jornalística das guerras teve na decisão dos países ocidentais em intervir por vias militares ou humanitárias. Analistas não costumam estabelecer uma relação causal direta entre a ação dos veículos de comunicação e as decisões de Estados e de atores humanitários (ROBINSON, 1999). Reconhece-se, no entanto, haver influência da mídia na decisão de se “fazer alguma coisa”, especialmente nos casos em que a cobertura enfatiza o sofrimento das vítimas e o associa à responsabilidade dos Estados em agir. A decisão de se intervir em favor dos curdos no norte do Iraque ou na Somália são exemplos recorrentes desse poder de influência (MINEAR; SCOTT; WEISS, 1996).

Em suma, na estrutura internacional dos anos 90, “fronteiras ficaram mais porosas; soberania, menos sacrossanta; migração forçada, um assunto político e militar mais prevalente; e o humanitarismo, mais assertivo” (MINEAR, 2002, p. 39). Houve, nesse contexto, o que Hyndman (2000) denominou de “re-espacialização” da resposta internacional ao deslocamento forçado, que começou a priorizar as ações dentro das fronteiras ao invés de conferir exclusividade à proteção convencional via refúgio (HYNDMAN, 2000, p. 2). Dentre as estratégias que tinham foco no país de origem, estavam as áreas seguras, as zonas de prevenção, as operações transfronteiriças, a proteção temporária e a colaboração com as forças de paz no contexto de intervenções. Novo vigor também foi dado à repatriação como a principal solução a

ser buscada em casos de fluxos massivos, sendo os anos 90 designados a “década da repatriação”. O próprio ACNUR passou a se descrever como uma organização humanitária, ao invés de uma agência específica para refugiados (HAMMERSTAD, 2014).

Esse contexto teve impacto decisivo no tratamento normativo, institucional e operacional conferido aos deslocados internos na época. A prioridade dada às operações e às intervenções humanitárias dentro das fronteiras, somada à maior magnitude numérica do deslocamento interno em relação ao refúgio, à crescente visibilidade da situação vulnerável dos deslocados internos e ao fortalecimento do discurso de direitos humanos, criou uma *necessidade estrutural* de se lidar com o tema. Tornou-se virtualmente impossível tratar das respostas às crises humanitárias nos anos 90 sem considerar o deslocamento forçado intrafronteiriço.

Isso não significa, no entanto, que houve uniformidade no tratamento da questão. Ao contrário, as novas pressões estruturais se traduziram em respostas diferentes, cada uma relacionada à cultura organizacional dos atores envolvidos, aos seus interesses em relação ao envolvimento internacional dentro das fronteiras e a sua percepção acerca da natureza do problema dos deslocados internos (BARNETT, 2005). Duas foram as principais propostas normativas de enquadramento do deslocamento interno que emergiram na época e que competiam por proeminência. A primeira, capitaneada pelo ACNUR, propunha uma reinterpretação do seu mandato e das possibilidades de proteção internacional para incluir a atividade dentro das fronteiras. Conceitos como “proteção preventiva”, “direito de permanecer no país de origem” e “abordagem holística do refúgio” foram utilizadas para criar novos tipos de associação entre deslocamento interno e refúgio que dessem fundamento para a possibilidade de ação internacional dos países de origem.

A segunda proposta, desenvolvida por uma rede de ONGs, *think tanks*, especialistas internacionais e países apoiadores, que chamo de “Coalizão pelos Deslocados Internos” (*infra*), aprofundou a problematização moral dos anos 80 com base no marco normativo dos direitos humanos. A Coalizão propôs a criação de uma nova norma e de um arranjo institucional próprio para a proteção internacional dos deslocados internos, partindo do entendimento de que se tratava de uma categoria

específica de proteção, com vulnerabilidades e necessidades especiais que ensejavam o reconhecimento de novos direitos e responsabilidades.

As duas propostas foram desenvolvidas em plataformas distintas. O ACNUR utilizou-se de sua própria plataforma organizacional para construir a fundamentação e os critérios que enquadrariam a proteção dos deslocados internos em sua esfera de atuação. Com a chancela do EXCOM e da Assembleia Geral, o ACNUR levou sua proposta de envolvimento com deslocados internos para o plano operacional em países como Iraque, Balcãs e Somália e os resultados dessas operações passariam a balizar o êxito ou o fracasso da visão da agência sobre o tema.

Já a Coalizão pelos Deslocados Internos atuou primordialmente na Comissão de Direitos Humanos da ONU, que havia começado a tratar de assuntos afeitos ao deslocamento forçado nos anos 80, com a inclusão do tópico regular de agenda “direitos humanos e êxodos massivos”. Essa abertura da Comissão ao tema intensificou-se na década de 90, com a convocação de sessões especiais para discutir a situação de direitos humanos na Iugoslávia e em Ruanda, com a inclusão dos tópicos “transferências populacionais” e “despejo forçado” na pauta Subcomissão sobre Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias e, finalmente, com a criação do mandato do Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos (*infra*) (STAVROPOULOU, 1998).

Além dessas duas plataformas, uma terceira plataforma organizacional esteve envolvida no processo de competição normativa: a instância de coordenação humanitária da ONU. O Secretariado da ONU, inspirado pelos debates da “Nova Ordem Humanitária Internacional” e em resposta às complexidades das novas guerras e à profusão de atores humanitários, reconheceu a necessidade de criar mecanismos de coordenação para lidar com as respostas às crises humanitárias dos anos 90 (BARBER, 2014; HELTON, 2002). Duas reformas humanitárias foram levadas a efeito no período para institucionalizar esse espaço de coordenação. A primeira, em reação à crise do norte do Iraque, foi regulada pela famosa Resolução da Assembleia

Geral 46/182, de 1991⁶³, que criou três instâncias decisórias: (i) o posto de Coordenador da Ajuda de Emergência, ligado ao Secretariado, responsável pela harmonização da ação humanitária do Sistema ONU; (ii) o Departamento de Assuntos Humanitários, criado para apoiar o trabalho do Coordenador; e (iii) o Comitê Interagencial Permanente (CIP), instituído como o principal foro de coordenação da ONU, que reunia os dirigentes das principais agências humanitárias e organizações convidadas⁶⁴ para discutir o compartilhamento de responsabilidades nas operações de campo. Já a segunda reforma humanitária, promovida em 1997 por Kofi Annan em resposta à tragédia dos Grandes Lagos, iniciou-se com grandes ambições de concentrar todas as atividades humanitárias da ONU em uma só agência, mas, ao final, apenas substituiu o Departamento de Assuntos Humanitários pelo Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA em inglês), órgão mais centrado no desenvolvimento de políticas de coordenação.

Na plataforma de coordenação humanitária, houve o encontro das duas propostas de envolvimento internacional com os deslocados internos, uma vez que tanto o ACNUR como o Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos participavam das reuniões do CIP. Por vezes, coube a essa instância de coordenação, no marco das reformas humanitárias, arbitrar entre aspectos das duas propostas e sugerir um caminho harmônico para todo o Sistema ONU. Esse processo de competição normativa, assim como a emergência e a formulação das diferentes abordagens da questão do deslocamento interno, serão detalhados a seguir.

4.3. Plataforma Operacional: ACNUR e a Reinterpretação do Mandato de Proteção

O primeiro Alto Comissário da ONU para os Refugiados dos anos 90 foi Thorvald Stoltenberg (1990-1991), ex-chanceler norueguês que passou apenas um ano no cargo após decidir retornar às atividades políticas em seu país. No breve período em que

⁶³ ONU, Resolução 46/182 da Assembleia Geral sobre “*Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations*”, 19.12.1991, UN Doc. A/RES/46/182.

⁶⁴ Participavam do Comitê Interagencial Permanente os representantes das seguintes organizações das 8 agências operacionais da ONU: ACNUR, UNICEF, PMA, PNUD, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). Convite permanente era estendido ao CICV, à Organização para as Migrações (OIM) e ao Banco Mundial.

esteve à frente do ACNUR, Stolenberg não fez qualquer menção ao envolvimento da agência com deslocados internos em seus pronunciamentos. Deixou, no entanto, duas orientações gerais que influenciariam o pensamento de sua sucessora, Sadako Ogata. A primeira orientação apontou para a necessidade da agência conservar sua dinamicidade face às realidades políticas do fim da Guerra Fria, com vistas a poder ocupar “um lugar importante e significativo no cenário mundial”.

If UNHCR is static and unresponsive to the political realities surrounding us, we become meaningless both to the refugees and to the internal community which have established us. If, on the other hand, we are dynamic in analysing, understanding and responding to the very same political realities, we would be in a position not only to serve those who need us directly, but we will also be occupying an *important and meaningful place on the world stage* as the last act of the decade is being played out (STOLENBERG, 1990a).

A segunda orientação referiu-se à agenda de prevenção. Stolenberg defendeu que o ACNUR não adotasse uma postura reativa às crises de refugiados, mas se antecipasse a elas por meio do desenvolvimento de sistemas de alerta antecipado e/ou de envolvimento maior com as causas profundas do deslocamento.

The borderline between being seen to speculate in the emergence of a new refugee situation, on one hand, and, on the other hand, taking all necessary precautions to be prepared – both in terms of addressing the underlying causes and building up the necessary capacity to respond – is a fine one and requires a sense of responsibility. Not to attempt to prevent a situation from developing, or not to be prepared for it, would however be irresponsible (STOLENBERG, 1990b).

Esses dois conselhos foram acatados por Sadako Ogata, diplomata e professora de Relações Internacionais, que já havia servido como representante do governo japonês na Comissão de Direitos Humanos da ONU, além de ter sido membro da Comissão Independente para Assuntos Humanitários. A Alta Comissária era percebida como uma líder pragmática e politicamente hábil, pouco inclinada a fazer críticas às atitudes dos governos, mas disposta a buscar compromissos para garantir o protagonismo do ACNUR nas principais crises humanitárias (LOESCHER, 2001a). Um dos seus

interesses, na mesma linha de Stolenberg, era que a agência “permanecesse relevante” no novo ambiente internacional (BWAKIRA, 2001; LOESCHER, 2001a; HAMMERSTAD, 2014). Isso incluiria lidar com os deslocados internos, a mais numerosa categoria de migrantes forçados do período, especialmente no contexto das intervenções humanitárias de maior visibilidade.

A construção da narrativa do ACNUR sobre o deslocamento interno e sobre suas modalidades de envolvimento pode ser dividida em dois períodos ao longo dos anos 90. No primeiro, entre 1990 e 1996, prevalecem os conceitos de “proteção preventiva” e de “direito a permanecer” como as bases normativas para um mandato de proteção internacional para os deslocados internos. No segundo, entre 1996 e 2000, esses conceitos são abandonados e substituídos pelo foco em critérios objetivos de envolvimento e na busca por soluções para todas as formas de deslocamento forçado de forma holística.

4.3.1. Deslocados Internos, Proteção Preventiva e o Direito a Permanecer (1990-1996)

Em abril de 1991, apenas dois meses após assumir o posto de Alta Comissária, Ogata foi confrontada com um pedido do Secretário-Geral para assumir toda a responsabilidade operacional pela resposta humanitária da ONU à crise dos curdos no norte do Iraque, no marco da resolução 688 do Conselho de Segurança. Tratava-se de uma situação de deslocamento interno forjada pela decisão da Turquia de fechar suas fronteiras. Houve discordância dentro do ACNUR sobre o envolvimento nessa crise, uma vez que a presença da agência no Iraque poderia ser vista como uma chancela para outros países fecharem as fronteiras. Jeff Crisp, que atuou próximo a Ogata nesse momento, confirma que, no início, a Alta Comissária seguia determinada a tentar negociar a abertura de fronteiras e o direito ao refúgio nos países vizinhos⁶⁵, especialmente dado que o Irã, com uma atitude “exemplar” (OGATA, 2005, p. 32), acolheu mais de um milhão de refugiados e proveu assistência emergencial com seus próprios recursos.

⁶⁵ CRISP, Jeff. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

Contudo, a Alta Comissária rapidamente mudou de ideia, segundo Crisp, ao perceber que o apoio dos países da OTAN dificilmente iria demover o governo turco de sua posição quanto ao fechamento da fronteira⁶⁶. Ogata, então, optou pela decisão mais “realista”, segundo ela, para salvar vidas, ao invés de seguir uma interpretação rígida de seu mandato e eximir-se de atuar.

The Kurdish issue severely tested UNHCR’s protection mandate. Should we follow the legal dictate of not exercising our mandate inside the border and thereby refrain from helping those prevented from crossing or should we stand more on realistic humanitarian grounds and extend whatever support we could? I decided to take the *realistic humanitarian course*. I believed that the question of our mandate should be understood in the context of the fundamental principle to protect refugee lives (OGATA, 2005, p. 38) (grifo nosso).

A operação no norte do Iraque foi um ponto de inflexão na resposta às crises de deslocamento forçado e na colaboração entre atores humanitários e forças militares. Desde então, a situação dos deslocados internos passou a ser mencionada na maioria dos pronunciamentos da Alta Comissária. Ao EXCOM, em outubro de 1991, Ogata reconheceu a necessidade de se agir em favor dessa população, cujo sofrimento era “tão grave como o daquelas que atravessavam fronteiras nacionais”. Ponderou, no entanto, que o ACNUR carecia de base jurídica e conceitual, de mandato e de capacidade operacional para se comprometer com os deslocados internos (OGATA, 1991).

Esse vazio conceitual e normativo começou a ser preenchido após o envolvimento na crise dos Bálcãs, quando o ACNUR aceitou a função de “agência líder para os deslocados internos” naquela situação (OGATA, 1992a). “A ausência de responsabilidade estatutária por grupos que não fossem refugiados”, afirma Hammerstad, “provocou o ACNUR a oferecer razões convincentes para suas intervenções em favor desses grupos” (HAMMERSTAD, 2014, p. 143). Nesse contexto, Ogata determinou que a atuação do ACNUR estaria calcada em uma “estratégia humanitária” com três pilares principais: (i) *prevenção* para reduzir as causas profundas do deslocamento; (ii) melhor *responsividade* a novas emergências; e

⁶⁶ *Ibid.*

(iii) a busca vigorosa da repatriação como *solução* mais desejável ao refúgio (OGATA, 1992b). O envolvimento com deslocados internos durante a fase de repatriação já era conhecido e fazia parte do vocabulário da agência. A novidade trazida por essa estratégia foi a associação da resposta ao deslocamento interno com ação de prevenção, por meio da introdução do conceito de “proteção preventiva” (UNHCR, 1992).

Segundo o conceito, a promoção da segurança física dos deslocados internos dentro dos seus países de origem seria uma importante medida de prevenção aos fluxos transfronteiriços, uma vez que essas pessoas não se sentiriam compelidas a atravessar as fronteiras em busca de proteção internacional. A proteção preventiva seria, nesse sentido, uma forma de atuação complementar ao refúgio, em que ações de proteção e de assistência estariam disponíveis também aos deslocados internos como uma forma de amenizar as circunstâncias que obrigariam as pessoas a fugir (FRELICK, 1992).

With increasing emphasis in the UN on preventive diplomacy, I believe UNHCR should equally focus on what I might call *preventive protection*. When I speak of prevention, let me state clearly that I mean prevention of the circumstances which force people to leave. (...) The protection of internally displaced persons is a key factor in the prevention of refugee flows and in ensuring the durability of voluntary repatriation and the reintegration of the returnees (OGATA, 1992c).

Vários foram os fundamentos apresentados pela Alta Comissária para implementar a estratégia de proteção preventiva. Primeiro, tratava-se de um conceito coerente com a estratégia mais ampla de “diplomacia preventiva” formulada pelo Secretário-Geral no relatório “Uma Agenda para a Paz”. As agências deveriam sempre buscar primeiro a prevenção às crises antes de tentar reverter suas consequências. Segundo, a situação dos deslocados internos era a “tragédia silenciosa” do período e merecia maior atenção internacional. Ademais, além de serem mais numerosos que os refugiados, Ogata via os deslocados internos como “refugiados em potencial e uma resposta efetiva ao refúgio não pode ignorar essa situação” (OGATA, 1992d). Terceiro, “a fragmentação dos Estados e a proliferação dos conflitos internos ofuscavam a distinção entre refugiados e deslocados internos” (OGATA, 1993a), não se devendo o ACNUR, portanto, esperar o cruzamento de fronteiras para agir. Quarto, a Alta

Comissária sinceramente acreditava que poderia contribuir para a proteção desses grupos dentro das fronteiras pela presença de pessoal humanitário. Apesar de apresentar uma posição cautelosa com relação à adoção de áreas seguras pelo Conselho de Segurança, defendia que “a presença internacional é um importante instrumento de proteção aos deslocados internos” (OGATA, 1993a).

Essas justificativas para o envolvimento com deslocados internos foram acatadas pela Assembleia Geral em 1992 que, pela primeira vez, usou o termo “deslocados internos” em sua resolução anual sobre o ACNUR. No texto, o órgão acolheu os esforços da Alta Comissária em favor dos deslocados internos, em resposta a pedido de órgãos competentes da ONU e com o consentimento dos Estados⁶⁷. Houve, portanto, uma mudança de linguagem, em que a Assembleia Geral não mais se limitava a fazer referência aos “deslocados” em termos gerais, mas passou a singularizar a situação dos “deslocados internos” como algo particular.

Além da vertente de prevenção, outro conceito foi introduzido para embasar a proteção internacional dentro das fronteiras: o “direito de permanecer” (*right to remain*). Segundo a Alta Comissária, “proteção não deveria significar apenas o direito a buscar refúgio, mas também o direito de retorno a todos que assim desejassem e, acima de tudo, *o direito de permanecer em casa*, em segurança e dignidade, inobstante a origem étnica, nacional ou religiosa” (OGATA, 1992e). Essa formulação, promovida por Ogata na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (OGATA, 1993d), foi desenvolvida em resposta à situação de limpeza étnica que a agência enfrentava na Bósnia-Herzegovina, pois se acreditava que a ênfase apenas no refúgio significaria tolerar a expulsão forçada das pessoas do território de seus países.

Protection of refugees has in the past focused on their fundamental right to asylum. Asylum, however, can be seen as a single point on a spectrum of the human rights that relate to movement. Those rights begin with the *right to remain safely at home*. (...) Action on behalf of refugees should focus on preventing the development of conditions that impel people to flee (UNHCR, 1993a).

⁶⁷ ONU, Resolução 47/105 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 16.12.1992, UN Doc. A/RES/47/105.

Essa combinação entre prevenção e direito a permanecer conferiu as bases para uma doutrina de proteção internacional mais ampla, que passou a incluir os deslocados internos, anteriormente merecedores apenas de assistência humanitária. Essa abordagem não esteve restrita à operação nos Bálcãs, mas também foi testada em outras situações. Na Somália, a operação transfronteiriça foi montada em região segura próxima à fronteira com o Quênia, com os objetivos de prevenir que pessoas saíssem do país unicamente por falta de assistência internacional e de encorajar os refugiados a retornarem assim que as condições de segurança permitissem. Já em casos como Afeganistão, Angola e no Chifre da África, quando refugiados retornavam a áreas onde havia deslocados internos, o ACNUR assistia a ambos os grupos com a intenção de estabilizar as comunidades e promover soluções duráveis mais rapidamente (OGATA, 1993c).

Apesar desses fundamentos, Ogata não tinha a intenção de trazer ao ACNUR a responsabilidade formal por todas as crises de deslocamento interno no mundo. Ciente de que a agência não tinha a capacidade operacional para assumir esse trabalho, a Alta Comissária achava que isso poderia descaracterizar o mandato da agência. Sua intenção era manter a discricionariedade na avaliação de quais situações seriam adequadas para o envolvimento do ACNUR. Esse posicionamento foi deixado claro em diversos pronunciamentos, especialmente porque Ogata sabia que a possibilidade de um mandato expandido estava sendo defendida na plataforma de direitos humanos (*infra*).

UNHCR cannot and does not wish to assume responsibility with respect to the world's entire population of displaced persons. Such a global role would clearly go beyond the mandate and capacity of my Office. We must be given the *discretionary judgement* to decide whether we assume a primary or secondary role with respect to the internally displaced. If the displaced are of a "refugee-like" character, UNHCR would have to assume primary responsibility. In other situations, my Office could be part of an overall UN effort (OGATA, 1993e) (grifo nosso).

Para assegurar essa discricionariedade no julgamento de quais situações assumiria a responsabilidade primária pelos deslocados internos, a Alta Comissária agregou um

terceiro elemento à sua fundamentação normativa: critérios de envolvimento. Esses critérios, lançados inicialmente em uma instrução normativa do ACNUR de 1993, tinham dois níveis de condicionalidades para o envolvimento, *i.e.* requisitos formais/materiais e tipo de associação entre a situação de deslocamento interno e o refúgio. Os requisitos formais/materiais elencados eram: (i) pedido específico do Secretário-Geral, da Assembleia Geral e/ou de outro órgão principal e competente da ONU; (ii) experiência e especialidade relevantes para assistir e proteger os deslocados internos; (iii) consentimento do Estado envolvido; e (iv) disponibilidade de recursos (UNHCR, 1993b). Com relação à natureza da crise de deslocamento interno *vis-à-vis* o refúgio, a orientação foi que o ACNUR apenas poderia assumir responsabilidade primária pelos deslocados internos nas situações em que houvesse uma associação clara com o refúgio. As quatro possíveis situações identificadas foram: (i) quando deslocados internos estivessem presentes em locais para onde refugiados fossem repatriados (“associação com a repatriação”); (ii) quando refugiados fugissem para locais onde deslocados internos estivessem presentes; (iii) quando deslocamento interno e refúgio tivessem uma causa comum e fosse operacionalmente vantajoso lidar com as duas categorias em uma mesma operação; e (iv) quando houvesse a possibilidade de prevenir que o deslocamento interno transbordasse pelas fronteiras e convertesse-se em refúgio. Caso o pedido para o envolvimento do ACNUR não envolvesse nenhuma dessas situações e, portanto, a associação com o refúgio fosse frágil ou inexistente, o ACNUR não assumiria a responsabilidade primária, mas poderia considerar participar, de forma suplementar, em um esforço coletivo, em conjunto com outros órgãos políticos e humanitários da ONU (UNHCR, 1993b).

Jean-François Durieux, funcionário do ACNUR responsável pela formulação dos critérios, recorda que “a Sra. Ogata desejava que o ACNUR se mantivesse seletivo em relação ao trabalho com deslocados internos⁶⁸”. Goodwin-Gill e McAdam avaliaram os critérios como “cautelosos”, uma vez que respeitavam o consentimento dos Estados, reconheciam a relevância das especialidades de outras agências da ONU e enfatizavam que o trabalho com deslocados internos não deveria limitar a disponibilidade de refúgio (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 487). Em dezembro de 1993, os critérios receberam o endosso da Assembleia Geral em sua

⁶⁸ DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

resolução anual que, pela primeira vez, relacionou a proteção aos deslocados internos com a prevenção ao refúgio.

The General Assembly,

(...)

12. Reaffirms its support for the High Commissioner's efforts, on the basis of specific requests from the Secretary-General or the competent principal organs of the United Nations and with the consent of the concerned State, and taking into account the complementarities of the mandates and expertise of other relevant organizations, to provide humanitarian assistance and protection to persons displaced within their own country in specific situations calling for the Office's particular expertise, especially where such efforts could contribute to the prevention or solution of refugee problems⁶⁹.

Em suma, os deslocados internos passaram a integrar um “paradigma alternativo” de atuação do ACNUR em relação ao seu mandato original. Conforme consta da publicação *State of the World's Refugees* de 1995, os três pilares tradicionais do mandato, *i.e.* reatividade, foco no refugiado e orientação ao exílio, passaram a dar espaço a uma estratégia “proativa, holística e orientada ao país de origem” (UNHCR, 1995).

Apesar de esse novo paradigma ter uma fundamentação bem construída e, segundo alguns analisas, bem intencionada (PASIC; WEISS, 1997; MOONEY, 1999), dois fatores principais começaram a abalar esse discurso: os resultados das operações e as críticas de especialistas renomados. A impossibilidade de proteção a deslocados internos e a refugiados nas principais emergências humanitárias do período abalaram o otimismo da agência com a expansão de suas atividades, especialmente na vertente preventiva. Na Bósnia-Herzegovina, o prolongamento da limpeza étnica e o massacre na “área segura” de Srebrenica foram provas de que os conceitos de “proteção preventiva” e de “presença humanitária como proteção” tinham eficácia limitada na ausência de ação política mais incisiva (MOONEY, 1995; WEISS, 2013). Nos Grandes Lagos, tragédias como o massacre de 4 mil pessoas no campo de deslocados

⁶⁹ ONU, Resolução 48/116 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 20.12.1993, UN Doc. A/RES/48/116.

internos de Kibeho, em Ruanda, e o fracasso do programa de repatriação dos campos no leste do Zaire colocaram em questão a eficácia da atuação voltada para o país de origem e levantaram a possibilidade do dano que a ação humanitária poderia causar ao contribuir, mesmo que de forma não intencional, para a lógica do conflito (RIEFF, 2002). Some-se a isso o endurecimento do regime de *non-entreé* pelos países desenvolvidos e a dificuldade do ACNUR em garantir que a opção do refúgio estivesse disponível para a população deslocada em países vizinhos aos conflitos (FRELICK, 1992; MOONEY, 1995).

Associadas a essas falhas nas operações, as críticas feitas à reinterpretação do mandato do ACNUR por analistas e doutrinadores do direito internacional dos refugiados também impactaram a percepção e o discurso da agência. Dentre as críticas, destaca-se o texto de Bill Frelick que, apesar de considerar laudatória a intenção de se prevenir o deslocamento forçado, avaliou a proteção preventiva como ineficaz em garantir segurança física às pessoas. Apontou ainda que a estratégia preventiva foi instrumentalizada de forma negativa por países europeus, como forma de justificar a não concessão de refúgio a nacionais da Bósnia-Herzegovina (FRELICK, 1992). James Hathaway foi mais duro ao considerar “o suposto ‘direito a permanecer’ ridículo e mau”, já que sua garantia seria inócua face à sistemática violação de outros direitos humanos, além de ter sido utilizado como jargão por países como a Alemanha para negar refúgio a solicitantes da ex-Iugoslávia (HATHAWAY, 1995, p. 293). Para B. S. Chimni, conceitos como o “direito a permanecer, assistência *in situ*, inspeção *in situ*, corredores de emergência e zonas seguras” contribuiriam para transformar uma linguagem de proteção em uma “linguagem de rejeição” de refugiados nas fronteiras, além de considerar a implementação de zonas seguras uma política de “encarceramento de vítimas” dentro de seus países (CHIMNI, 1995, p. 825). Finalmente, Michael Barutciski argumentou que o ACNUR teria subvertido sua função tradicional de proteção a refugiados em países de asilo por ter se submetido aos interesses dos países doadores em conter potenciais refugiados em seus próprios países (BARUTCISKI, 1996).

As consequências questionáveis das operações em campo e as críticas dos especialistas tiveram impacto considerável na narrativa do ACNUR. Primeiro, Ogata

passou a reconhecer que os resultados das operações não foram os esperados, apesar de sempre ressaltar que vidas foram salvas graças à atuação de seu Escritório.

While the results of collective action in Somalia, Bosnia and Rwanda have been mixed, millions of internally displaced persons and of other people at risk of starvation, indiscriminate shelling and persecution have benefitted from international action in their favor (OGATA, 1995).

Segundo, a partir de 1996, os conceitos de proteção preventiva e de direito a permanecer desapareceram do vocabulário da agência, tanto nos pronunciamentos da Alta Comissária como nos documentos oficiais. Isso não significa que a agência abandonou o interesse nos deslocados internos. Ao contrário, na segunda metade dos anos 90, a agência envolveu-se em novas situações de deslocamento interno. Isso foi feito, no entanto, com maior cautela que nos anos anteriores. O ACNUR passou a dar maior ênfase aos critérios formais de envolvimento e a fazer sempre a ressalva de que a proteção a deslocados internos não poderia prejudicar o instituto do refúgio. Formulou, nesse sentido, um novo discurso, que enfatizava a necessidade de uma visão abrangente do fenômeno do deslocamento forçado e o enquadramento da resposta internacional no conceito de segurança humana.

4.3.2. Visão Abrangente do Deslocamento Forçado e Segurança Humana (1996-2000)

Em meados dos anos 90, as estimativas sobre o número de deslocados internos no mundo chegaram ao seu pico. Em 1996, a Alta Comissária falava na existência de 25 a 30 milhões de pessoas deslocadas internamente, número que superaria em mais de 10 milhões o contingente de refugiados. Na visão de Ogata, uma agência que quisesse se manter relevante no cenário internacional não poderia prescindir de trabalhar com essa população, especialmente em um ambiente de constante disputa por território entre as diferentes agências humanitárias. No entanto, era necessário formular uma nova narrativa para o envolvimento dentro das fronteiras, com a intenção de evitar que esse trabalho fosse taxado como uma política de contenção de refugiados em países de origem. Além de abandonar a referência à prevenção e ao “direito a

permanecer”, a primeira providência tomada foi revisar os critérios de envolvimento (OGATA, 1996).

Os critérios de 1993 previam que a agência poderia assumir responsabilidade primária pelos deslocados internos em casos de associação com a repatriação, quando refúgio e deslocamento interno tivessem as mesmas causas e com o objetivo de prevenção. Os novos critérios, lançados em 1997, retiraram menções às associações com o refúgio, à prevenção e à possibilidade de responsabilidade primária do ACNUR com os deslocados internos, colocando maior ênfase no trabalho de colaboração com outras agências do Sistema ONU. Estabeleceram ainda que o envolvimento do ACNUR deveria estar ligado às duas áreas de especialidade estatutária, *i.e.* proteção e soluções, e que suas atividades em favor dos deslocados internos deveriam ser voltadas a atenuar as causas do deslocamento, aliviar o impacto adverso do deslocamento e promover a reintegração dos deslocados internos no país de origem. Finalmente, os novos critérios deram destaque à necessidade de garantir que essas atividades em nada prejudicassem o instituto do refúgio. Por um lado, os novos critérios aumentam a discricionariedade da agência, uma vez que não listavam mais os tipos de situações potencialmente adequadas para envolvimento. Por outro lado, não falava mais em responsabilidade primária e enfatizava que “as contribuições que o ACNUR pode dar a uma situação de deslocamento interno não podem ser presumidas” e que “seu envolvimento deve ser precedido de uma avaliação do potencial impacto positivo de sua especialidade de proteção e dos recursos disponíveis” (UNHCR, 1997b).

Quanto aos requisitos formais/materiais, estes se mantiveram intactos e eram constantemente reafirmados pela Alta Comissária em seus pronunciamentos. Sempre que mencionava seu trabalho com os deslocados internos, Ogata fazia referência à necessidade de pedido específico do Secretário-Geral ou outro órgão relevante da ONU, consentimento do Estado, disponibilidade de recursos e o fato de que seu Escritório não tinha a capacidade para se envolver em toda e qualquer situação. Com esse discurso, ficava claro que a resposta a situações de deslocamento interno não seria responsabilidade apenas do ACNUR, mas seria uma co-responsabilidade entre a agência, o Secretariado da ONU, o Estado concernente e as outras agências humanitárias que estivessem envolvidas.

UNHCR's engagement with the internally displaced has been flexible, based upon specific requests of the Secretary-General or the principal organs of the UN. While we want to help as many people as possible, the link with our mandated activities, resources and staff security need to be taken into account (OGATA, 1997)

Além da ênfase nos critérios, uma nova narrativa foi desenvolvida para enquadrar o deslocamento interno nas atividades de interesse do ACNUR. Esse enquadramento foi apresentado por Ogata em 1998 e passou a ser aplicado desde então. O deslocamento forçado, segundo a Alta Comissária, não poderia mais ser olhado de forma compartimentalizada, uma vez que as novas guerras passaram a ofuscar as diferenças entre refugiados, retornados, deslocados internos, solicitantes de refúgio e pessoas ameaçadas de expulsão. O deslocamento forçado tornara-se mais complexo, o que demandaria uma abordagem mais abrangente da comunidade internacional em resposta ao problema. Apesar da importância de se manter o *status* legal distinto do refugiado, as necessidades de *todas* as categorias de pessoas deslocadas deveriam ser levadas em consideração para a resolução do problema. Casos como Kosovo, Sri Lanka e Colômbia eram apresentados como exemplos da necessidade de uma resposta internacional holística.

Not only is the increase in the number of conflicts causing more displacement, but it is also causing displacement to become more complex. Take Kosovo, for example. There, the categorization of those who flee their homes into refugees, internally displaced or other groups is not very significant, given that all those who flee try to reach the nearest secure area, irrespective of the status they will acquire in doing so. In this and other cases, we shall continue to pursue a *comprehensive approach to the different categories of displaced people*, closely linked to conflict resolution efforts (grifo nosso) (OGATA, 1998b).

Outro elemento dessa visão abrangente era o conceito de “segurança humana”, lançado pelo PNUD em 1994, que propagava a ideia de que a segurança deveria pertencer a pessoas ou a grupos de pessoas, e não a Estados (UNDP, 1994). Na leitura de Ogata, “era necessário mudar ao menos parte da atenção internacional da segurança das fronteiras para a segurança das *pessoas*, dentro e fora das fronteiras” (OGATA, 1999a). Segundo esse conceito, proteção não poderia ser limitada ao

refúgio, mas deveria estar disponível a todas as vítimas de deslocamento forçado. O antagonismo entre refúgio e proteção aos deslocados internos era, portanto, limitado em termos de princípio, porque não via a complexidade do fenômeno do deslocamento forçado e não via as diversas possibilidades de proteção no marco do conceito de segurança humana.

It has been frequently argued that dealing with non-refugee displaced persons dilutes and undermines the core mandate of my Office. True, this mandate is based on the defense of the right of refugees to seek and obtain safe asylum and not to be subjected to refoulement. These rights cannot be invoked in the case of internally displaced persons, who do not seek asylum abroad. (...) However, "protection" is not simply a legal undertaking. It involves other aspects of what is sometimes defined, with a rather broad term, "human security": the physical safety of those who are uprooted (OGATA, 1998a).

Um corolário desse enquadramento normativo abrangente era que, da mesma forma que o refúgio não deveria ser olhado de forma isolada, também o deslocamento interno não deveria ser categorizado. A Alta Comissária, portanto, via “com preocupação”, as tentativas de se conceber os deslocados internos como uma categoria distinta de proteção internacional (OGATA, 1998a). Esse posicionamento foi destacado na edição de 1997 do *State of the World's Refugees*, como uma reação ao trabalho que estava sendo desenvolvido na seara dos direitos humanos, conforme se analisará a seguir.

The efforts of some analysts and advocates to establish internally displaced people as a *discrete humanitarian category* have to a considerable extent been undermined by the growing complexity of the problem of forced displacement (UNHCR, 1997a).

Finalmente, ao tratar do envolvimento de seu Escritório com esse ambiente de complexidade do deslocamento forçado, Ogata retomou o discurso cauteloso, mencionando os requisitos formais, a preferência por atuar quando houvesse associação entre deslocamento interno e refúgio, a necessidade de colaboração entre agências e a relevância da atuação do ACNUR para o alcance de soluções para todas as pessoas deslocadas.

On our side, we shall continue to intervene on their behalf when requested and authorized to do so, and particularly where their situation may cause refugee flows – such as in Colombia, for example – provided that the right of all people to seek asylum is respected, and provided also that through our work we can facilitate the search for solutions for all those forcibly displaced (OGATA, 1998b).

Esse enquadramento abrangente e mais cauteloso, endossado pelas resoluções anuais da Assembleia Geral ⁷⁰, gerou menos reações negativas se comparado ao enquadramento do período anterior. Os resultados ruins da operação de Kosovo, no entanto, serviram para analistas novamente atacarem a atuação do ACNUR dentro das fronteiras. Bartuciski avaliou que a escolha do ACNUR de iniciar seu trabalho em Kosovo pela proteção de deslocados internos deixou a agência despreparada para lidar com fluxo repentino de refugiados após o início dos bombardeios da OTAN (BARUTCISKI, 2002). Criticou ainda, como já havia feito Cunliffe e Pugh (CUNLIFFE; PUGH, 1999), que “o foco em atividades dentro dos países de origem vagamente definidas fizeram a agência ignorar o aspecto não-político de seu mandato” (BARUTCISKI, 2002, p. 369) e, no caso de Kosovo, condenar apenas a agressão sérvia e manter-se calado quanto à retaliação de kosovares albaneses. Loescher criticou a mudança de cultura organizacional do ACNUR de proteção para ação humanitária, focada mais na entrega de assistência do que na qualidade da proteção de direitos (LOESCHER, 2001b).

Essa onda de maus resultados e de críticas novamente impactou a agência no final do mandato de Sadako Ogata. Na crise de Timor Leste, o ACNUR, que já atuava com deslocados internos antes do auge da crise humanitária, escolheu mudar o foco para a proteção dos refugiados que fugiram para o Timor Oeste e sua subsequente repatriação (DOLAN; LARGE; OBI, 2004). Em discurso, a Alta Comissária exaltou essa operação ao afirmar que “a proteção de refugiados era a *raison-d’être* do ACNUR” e que o mandato da agência “tinha uma identidade muito precisa que,

⁷⁰Cf. ONU, Resolução 52/123 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 12.12.1997, UN Doc. A/RES/52/123; ONU, Resolução 53/125 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 12.12.1998, UN Doc. A/RES/53/125; ONU, Resolução 54/146 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 17.12.1999, UN Doc. A/RES/54/146.

registre-se, não pode ser substituída por outra forma mais genérica de humanitarismo” (OGATA, 1999b).

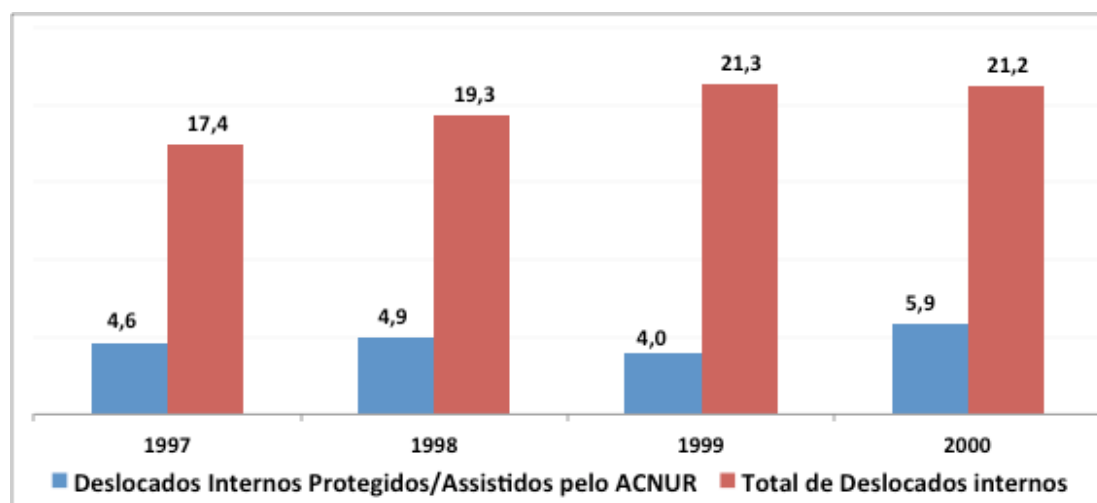
Uma nova revisão dos critérios de envolvimento foi feita em 2000, em resposta a críticas feitas pelo Embaixador dos Estados Unidos na ONU, Richard Holbrooke, à atuação do ACNUR com deslocados internos em Angola (*infra*). Os critérios tornaram-se mais precisos que aqueles editados em 1997 e foram incluídos novos requisitos formais com base em dificuldades operacionais experienciadas pela agência. Além de pedido específico da ONU, consentimento do Estado, recursos e experiência relevante, outros três pré-requisitos foram adicionados: (i) acesso à população afetada; (ii) segurança adequada aos funcionários e parceiros; e (iii) linhas claras de responsabilidade. O documento contemplava a possibilidade do ACNUR assumir a liderança das operações, quando sua experiência em proteção e em soluções fosse relevante ou quando o deslocamento interno estivesse ligado à repatriação voluntária. Deixou claro que a associação com situações de refúgio seria importante, mas não uma pré-condição para o envolvimento do ACNUR, como foi o caso das operações na Colômbia e na região do Cáucaso. Ao final, deixou estabelecido que a decisão sobre envolvimento seguiria sendo feita caso a caso, avaliando-se os prós e contras da participação do ACNUR à luz da necessidade humanitária, da especialidade da agência e, mais importante, “do impacto no mandato e na responsabilidade da agência *vis-à-vis* os refugiados”.

Ao avaliar os novos critérios no contexto da postura do ACNUR com relação aos deslocados internos, Goodwin-Gill caracterizou a abordagem da agência como “funcional” ao invés de “legal”. Afirmou ainda que a natureza política do envolvimento do ACNUR foi marcada exatamente pela discricionariedade em poder aceitar ou declinar a atuação.

[The revised guidelines of 2000] reflect operational rather than legal concerns, and are characteristic of *UNHCR's functional (rather than protection-based) approach to IDPs*. The political nature of UNHCR involvement in IDP situations is underscored by its discretion to decline to become involved in a particular displacement situation (...)(GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 487) (grifo nosso).

Essa avaliação encontra respaldo nos números de deslocados internos protegidos pelo ACNUR nos últimos anos da década (período em que esses números passaram a ser sistematizados). Entre 1997 e 2000, o número médio de pessoas protegidas e/ou assistidas pela agência era de 4,9 milhões, 25% da média global de deslocados internos do período (19,8 milhões). Isso significa que, em média, o ACNUR se envolveu operacionalmente com um quarto dos deslocados internos do mundo, em 17 países, sem grandes variações. Esse contingente de pessoas deslocadas internamente foram protegidas/assistidas principalmente nas grandes operações do período, como Bósnia, Grandes Lagos e Oeste da África, mas também em outras operações de menor destaque em que Ogata aceitou o envolvimento da agência com base nos critérios, como Azerbaijão e Sri Lanka. A figura abaixo apresenta o contingente de deslocados internos protegidos/assistidos pelo ACNUR desde 1997, quando esse número passou a ser disponibilizado, até 2000.

Figura 2 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2000 (em milhões)



Elaboração própria. Fontes: UNHCR Statistical Yearbooks (1997-2000) e Internal Displacement Monitoring Center Global Figures.

3.3. Deslocados Internos e o Humanitarismo Pragmático

Durante os anos 90, o ACNUR associou diferentes conceitos à situação dos deslocados internos para fundamentar o seu entendimento sobre a natureza do problema e para justificar as suas possibilidades de envolvimento com a população. Inobstante essas diferenças de enquadramento, que variaram em razão da aceitação

política do trabalho dentro das fronteiras e dos resultados das operações, alguns elementos da proposta normativa do ACNUR em relação à proteção internacional dos deslocados internos se mantiveram constantes.

Em sua narrativa, o ACNUR não percebia o deslocamento interno como fenômeno particular ou os deslocados internos como um grupo com vulnerabilidades distintas. Dentro das dinâmicas complexas do deslocamento forçado da década, o movimento intrafronteiriço era apenas um momento ou uma fase desse processo que, muito provavelmente, transbordaria para além das fronteiras. Deslocados internos, portanto, eram vistos como “refugiados em tudo menos no nome” (UNHCR, 1994, p. 1), faltando-lhes apenas a contingência de estar fora de seu país de origem. Para caracterizá-los, bastaria a definição operacional utilizada pelo ACNUR, em que “um deslocado interno refere-se a uma pessoa que, se tivesse conseguido atravessar uma fronteira internacional, teria sido enquadrada na definição de refugiado” (TURK, 1999, p. 158).

Da mesma forma, a agência não trabalhava com a problematização moral proposta pela sociedade civil nos anos 80, que via um problema ético essencial no tratamento prioritário a quem atravessava as fronteiras. Para o ACNUR, a diferença de tratamento poderia ser um problema nas situações em que refugiados e deslocados internos estivessem imiscuídos no mesmo local, como no caso das operações de repatriação. “Nessas situações”, segundo a Alta Comissária, “a distinção clássica entre refugiados e deslocados internos tornava-se ilógica e impraticável, senão desumana” (OGATA, 1992d). Essa era, contudo, uma dificuldade tópica e prática, e não essencial.

Isso explica a recalcitrância do ACNUR em falar nos deslocados internos como uma categoria específica de proteção ou na necessidade de um instrumento legal próprio para os deslocados internos. A agência evitou se posicionar em favor da importância de um instrumento específico, mesmo sabendo que um texto dessa natureza estava sendo construído na plataforma dos direitos humanos. Leonardo Franco, Diretor de Proteção Internacional do ACNUR na época, reconheceu a relevância de princípios de direitos humanos, de direito humanitário e de direitos dos refugiados para a proteção

dos deslocados internos, mas relutou em apoiar a construção de uma norma especial (FRANCO, 1995, p. 888).

O apoio a uma proposta normativa para os deslocados internos que privilegiasse a complementação legal ao regime de refugiados poderia ter sido uma opção para o ACNUR, que já tinha experiência em empreender novas normas, como o Protocolo de 1967 e os instrumentos regionais. Além do movimento que estava sendo feito na Comissão de Direitos Humanos da ONU, havia certo apoio entre especialistas em direito dos refugiados para uma revisão geral do regime em meados dos anos 90. Em editorial de 1995 do *International Journal of Refugee Law*, por exemplo, Goodwin-Gill fala da possibilidade de um novo regime convencional para refugiados e para deslocados, centrado na proteção como princípio organizador, que pudesse revisar os seguintes aspectos do regime original: (i) quem receberia proteção internacional; (ii) onde e quando a proteção deveria ser providenciada; (iii) quais padrões normativos de proteção seriam aplicados e; (iv) como a proteção poderia ser provida (GOODWIN-GIL, 1995, p. 15). Acrescentou ainda que, nesse novo regime, o fato de uma pessoa deslocada ter ou não atravessado uma fronteira teria significância procedimental, mas não seria um obstáculo à competência legal internacional (GOODWIN-GIL, 1995, p. 13.)

Esse aprofundamento legal, no entanto, não foi a escolha do ACNUR. A agência optou por reinterpretar e expandir seu mandato de proteção de forma *ad hoc* para responder às situações de deslocamento interno, utilizando-se, como base legal, do artigo 9º do Estatuto e das subsequentes resoluções autorizativas da Assembleia Geral. Sua proposta de proteção estava baseada no que chamo de *humanitarismo pragmático*, ou seja, uma estratégia de envolvimento internacional calcada na avaliação caso a caso da necessidade humanitária, dos requisitos formais e materiais, da conveniência política e da possibilidade de êxito prático. Myron Weiner usou a expressão “humanitarismo instrumental” para se referir à maneira como organizações humanitárias se adaptavam a novas realidades sem ficarem presas a princípios humanitários tradicionais (WEINER, 1998, p. 422). A ideia de “humanitarismo pragmático” aproxima-se à de Weiner, mas decidi realçar o pragmatismo ao invés do raciocínio instrumental por três motivos. Primeiro, enquanto o instrumentalismo enfatiza o processo decisório que leva à decisão sobre o envolvimento em

determinada situação, o pragmatismo assume que essa tomada de decisão levará em consideração, além de outras questões, os ganhos práticos do envolvimento. Segundo, a literatura específica, em geral, qualifica como “pragmática” a postura do ACNUR de guiar sua atuação por uma avaliação específica da necessidade humanitária, ao invés de seguir rigorosamente os limites tradicionais do Estatuto (CUNLIFFE; PUGH, 1999; LOESCHER, 2001b; GORLICK, 2006; LANZ, 2008). Terceiro, o próprio ACNUR evoca o pragmatismo ao falar da sua adaptabilidade aos novos cenários e da incorporação de novos grupos ao seu mandato de proteção. Nas palavras de Ogata:

The endorsement by the UN General Assembly of UNHCR's activities on behalf of groups as well as individual refugees, and later in 1972, its authorization for UNHCR to extend its humanitarian expertise to other situations at the request of the UN Secretary-General are indicative of the *flexibility and pragmatism* which have always marked the international response to the refugee problem (OGATA, 1993b) (grifo nosso).

A escolha por esse tipo de humanitarismo pragmático resultou, segundo Loescher, do desejo do ACNUR de manter a flexibilidade e a discricionariedade para se envolver em determinadas situações de deslocamento interno sem assumir a responsabilidade formal pelo grupo (LOESCHER, 2001a, p. 294). Jean-François Durieux analisa a decisão por essa modalidade de envolvimento com base no que considera ser uma “percepção equivocada” do ACNUR de que teria responsabilidade por todos os refugiados do mundo e que não poderia igualmente tê-la por qualquer outro grupo. Apenas em situações especiais os deslocados internos “seriam do ACNUR” da mesma forma que “refugiados são do ACNUR”.

There is a fundamental misperception of UNHCR of its own mandate, and the position *vis-à-vis* IDPs [internally displaced persons] is an image of that. On refugees, the position is that UNHCR is accountable to every refugee in the world. (...). That is a myth, because UNHCR has never managed to work with all the refugees in the world in any time in its history. The resistance in expanding to the IDP domain is, in my view, a perfect image of that [misperception], because, in UNHCR mentality, getting involved with IDPs would mean getting involved with IDPs all the time. Mrs. Ogata was very happy to send her 'angels' to Bosnia (...) but she

knew that, in that particular situation, there was more money than we could possibly spend for that operation⁷¹.

Em suma, os componentes da proposta do ACNUR para resposta à situações de deslocamento interno, *i.e.* visão abrangente do processo, não categorização dos deslocados internos, ausência de regime legal específico e ênfase no humanitarismo pragmático, em muito diferiam da abordagem construída pela Coalizão pelos Deslocados Internos na plataforma de direitos humanos. Essa proposta alternativa será analisada a seguir.

4.4. Plataforma de Direitos Humanos: a Coalizão pelos Deslocados Internos e a Criação de uma Nova Norma

Ao adentrar a década de 90, o *Refugee Policy Group*, que pautou a questão dos deslocados internos como um problema moral internacional na década anterior, decidiu alterar sua estratégia de *advocacy*. A organização avaliou que o foco no aspecto humanitário do problema, ou seja, na diferença de tratamento em relação aos refugiados, não tinha gerado uma grande mobilização da comunidade humanitária em favor dos deslocados internos, nem convencido o Secretário-Geral da ONU a criar um arranjo institucional mais robusto para o grupo.

A organização decidiu, então, trazer uma perspectiva de direitos humanos ao tema e, para isso, Roberta Cohen foi contratada para liderar a pauta. Cohen não só tinha conhecimento das normas, dos mecanismos e das redes de direitos humanos, mas tinha testemunhado pessoalmente a falta de proteção e de assistência aos deslocados internos quando morou na Etiópia durante o período da fome de 1985. O problema, segundo ela, caía no vácuo entre o humanitarismo, mais focado em refugiados, e os direitos humanos, voltados essencialmente para direitos civis e políticos⁷². Esse vácuo precisava ser preenchido ao se enquadrar a situação dos deslocados internos como um problema tanto humanitário como de direitos humanos.

⁷¹ DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

⁷² COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

A estratégia de *advocacy* do RPG passou a ter dois novos eixos, um conceitual e outro de mobilização. Na vertente conceitual, buscou-se reenquadrar a situação dos deslocados internos como um problema moral de natureza humanitária e de direitos humanos com dimensões globais. Na área de mobilização, a ideia foi aproveitar que o tema tinha entrado na pauta da ONU na época das conferências regionais dos anos 80 e movê-lo para a agenda permanente da Comissão de Direitos Humanos. Para tanto, foi necessário criar uma rede de apoio para promover o assunto junto à Comissão, composta por organizações humanitárias, de direitos humanos e países patrocinadores.

Os primeiros documentos que desenvolveram o **eixo conceitual** (COHEN, 1990, 1991; REFUGEE POLICY GROUP, 1991) redefiniram o problema do deslocamento interno em, ao menos, sete pontos: (i) magnitude; (ii) diversidade de causas; (iii) dimensão de direitos humanos; (iv) necessidades de proteção; (v) falta de cobertura legal própria; (vi) obstáculos criados por entendimentos rígidos de soberania; e (vii) ausência de resposta institucional apropriada. Quanto à magnitude, a existência de cerca de 20 milhões de deslocados internos no início da década de 90 era enfatizada como evidência do escopo global do problema, especialmente em se tratando de um número superior ao de refugiados, estimado à época em 15 milhões de pessoas. Além do escopo, a questão também tinha natureza global dada a presença de deslocados internos em praticamente todos os continentes: 13 milhões na África, 5 milhões na Ásia, 1 milhão nas Américas e 1 milhão na Europa. Esse número considerava pessoas deslocadas internamente por diferentes causas, notadamente guerras civis e distúrbios internos (*e.g.* Angola e Sudão), perseguições étnicas (*e.g.* Libéria e Iugoslávia), relocações forçadas promovidas pelo governo (*e.g.* África do Sul, Camboja), desmobilização de soldados (*e.g.* Etiópia) e repatriação de refugiados a situações que ainda impedem o retorno à sua comunidade de origem (*e.g.* Moçambique). O problema, portanto, não se resumia aos conflitos mais emblemáticos do início da década, que receberam atenção da mídia, como norte do Iraque e Balcãs. Ao contrário, o maior número de deslocados internos do período estava no Sudão (4 milhões), na África do Sul (3,5 milhões) e no Afeganistão (2 milhões), o que sugeria a necessidade de uma resposta sistêmica ao problema, e não apenas episódica (COHEN, 1991).

Além de um problema humanitário, demonstrado pela diferença de tratamento em relação aos refugiados, o deslocamento interno igualmente tinha uma “dimensão de direitos humanos” (COHEN, 1990, p. 4). A própria condição do deslocado interno configurava uma situação de violação de direitos humanos que não poderia ser perpetrada, tolerada e/ou mal solucionada pelas autoridades do país de residência. Além da violação dos direitos à vida, à segurança física e à livre circulação e residência, os direitos econômicos, sociais e culturais dos deslocados internos, como os direitos à alimentação, habitação e saúde, também estariam em constante desrespeito. Dessa constatação derivou-se o argumento de que os deslocados internos teriam “necessidades de proteção” (COHEN, 1991, p. 10) que não estariam sendo atendidas pela eventual assistência humanitária. Por estarem mais próximos aos locais de conflito, deslocados internos teriam maior chance de serem vítimas de violência física, de recrutamento e de trabalho forçado, além de privação deliberada de alimentos, de terra e de outros recursos necessários à sobrevivência. Apesar disso, “a comunidade internacional tinha focado apenas nas necessidades de assistência dessa população e dado pouca atenção às suas necessidade de proteção e à defesa de seus direitos humanos” (REFUGEE POLICY GROUP, 1991).

No campo legal, Cohen tentou desconstruir o discurso de que seria suficiente dizer que todas as normas de direitos humanos eram aplicáveis aos deslocados internos exatamente por estarem dentro do território dos seus países. Argumentou que “a mera aplicabilidade dessas normas não estaria sendo suficiente para proteger [os deslocados internos], além de não terem sido construídas para atender às necessidades específicas de proteção dessa população” (COHEN, 1990, p. 4). A vulnerabilidade dos deslocados internos demandava novos direitos, como o “direito à assistência humanitária”, e novas proibições, como a proibição à relocação forçada ou do retorno forçado a lugares inseguros.

Current standards, for example, do not provide a right to humanitarian assistance. They do not expressly oblige governments to accept aid from abroad if the are unable to provide food and other humanitarian assistance to their own populations. Current standards do not explicitly deal with the forcible relocation of people, one of the main causes of internal displacement. Nor do they prevent the forced return of internally displaced

persons to their homes in the way that refugee law prohibits refoulement (COHEN, 1991, p. 10).

Da mesma forma, não seria suficiente afirmar que a responsabilidade primária pelos deslocados internos era dos Estados, porque a própria situação de deslocamento forçado indicava que essa responsabilidade não estava sendo cumprida, fosse por falta de capacidade ou de interesse do Estado em fazê-lo. Nesses casos, o necessário envolvimento de organismos internacionais para o provimento de assistência e de proteção à pessoas deslocadas muitas vezes esbarrava nas prerrogativas soberanas. Por mais que a “sacralidade” da soberania estivesse sendo questionada pela ONU e por organizações de direitos humanos, “a visão restrita desse princípio permanecia um dos mais complexos obstáculos à assistência e à proteção aos deslocados internos” (COHEN, 1991, p. 17).

Finalmente, no plano institucional, Cohen argumentava que “uma característica comum a todos os casos de deslocamento interno era que o sistema internacional de direitos humanos e, em um menor grau, o sistema internacional humanitário teriam falhado na resposta a essas populações” (COHEN, 1990, p. 2). De um lado, a comunidade de direitos humanos considerava as vítimas de conflitos armados como um “problema humanitário”, que deveria ser atendido por meio de assistência emergencial. De outro lado, a comunidade humanitária não dispunha de um mandato específico para proteger pessoas deslocadas dentro de seus países, reservando-as, no máximo, proteção por meio da mera presença de agentes humanitários em situações especiais. A intersecção entre direitos humanos e humanitarismo, necessária à proteção dos deslocados internos, seguia pouco desenvolvida no início da década.

Human rights organizations need to define more broadly their mandates and their relationships to humanitarian situations and organizations. Humanitarian organizations for their part need to shoulder a greater protection role than they have undertaken so far and work more closely with those involved in the defense of human rights (COHEN, 1991, p. 1).

Com a construção de um novo marco conceitual do problema dos deslocados internos, entraria, em seguida, a **estratégia de mobilização**. O RPG percebeu que a discussão sobre deslocados internos no Secretariado da ONU era essencialmente burocrática,

girando em torno dos questionamentos do PNUD sobre as possibilidades de envolvimento dos Representantes Residentes com o tema⁷³. Cohen avaliou que era necessário mover o debate para a Comissão de Direitos Humanos, foro que dava a possibilidade às diferentes organizações para fazerem pronunciamentos, circularem documentos, organizarem eventos e interagirem com Estados para que novos temas pudessem ser incluídos na agenda. A Comissão já tinha feito menção ao “sofrimento de milhões de refugiados e de deslocados” e ao papel do sistema de direitos humanos no trato da questão em sua resolução sobre “direitos humanos e êxodos massivos⁷⁴”. Esse seria o precedente para mobilizar apoio em favor de uma resolução específica sobre deslocados internos e, idealmente, a criação de uma relatoria especial que “pudesse estudar e definir essa nova categoria e examinar (...) até que ponto os sistemas de direitos humanos, humanitário e de refugiados têm ou não trabalhado para protegê-la” (COHEN, 1990, p. 5).

O primeiro passo foi reunir organizações interessadas no tema e dispostas a fazer *lobby* junto à Comissão. Várias entidades reagiram positivamente aos relatórios de Cohen, mas foram principalmente duas organizações, *i.e.* o Conselho Mundial de Igrejas (CMI) e o Escritório dos Quakers em Genebra, que decidiram unir forças com o RPG na defesa da pauta. As duas organizações tinham larga experiência em trabalho humanitário e conheciam as dificuldades de acesso às populações deslocadas dentro dos países. Elizabeth Ferris, representante do CMI na Comissão, lembra que as igrejas locais de países como o Sudão consideravam uma grande injustiça as agências humanitárias trabalharem apenas com as pessoas que atravessam as fronteiras, enquanto os “refugiados internos eram mais numerosos e desesperados”⁷⁵. Martin Macpherson, do Escritório Quaker, também recebia relatos de organizações que eram convidadas a deixar os países onde atuavam quando mencionavam a proteção a deslocados internos⁷⁶. Essa experiência ajudou a formar a convicção dessas entidades de que o assunto deveria ser pautado pela Comissão.

⁷³ ONU, Relatório do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) sobre “*Report on Refugees, Displaced Persons, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant*”, 27.06.1991, UN Doc. E/1991/190/Add.I

⁷⁴ ONU, Resolução 1990/52 da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Human Rights and Mass Exoduses*”, 6.03.1990, UN Doc. E/CN.4/RES/1990/52.

⁷⁵ FERRIS, Elizabeth. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Genebra, 21 de janeiro de 2015.

⁷⁶ MACPHERSON, Martin. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 8 de maio de 2015.

O segundo passo foi organizar consultas com os principais atores internacionais envolvidos com deslocados internos para apresentar a abordagem de direitos humanos e informá-los de sua pretensão junto à Comissão. Macpherson recorda que “o ACNUR, assim como o CICV, ficaram inicialmente receosos de estarmos invadindo sua área de atuação, mas aos poucos foram adotando uma postura mais cooperativa⁷⁷”. Desde então, esse cuidado de informar as grandes agências humanitárias sobre cada nova iniciativa passou a ser uma ação constante das organizações envolvidas.

O terceiro passo foi persuadir um Estado a patrocinar uma resolução na sessão da Comissão de março de 1991. Após uma rodada de conversas com países da Europa Ocidental, a delegação da Áustria decidiu se apropriar do tema dos deslocados internos e propôs-se a negociar uma resolução específica. Tanto Cohen como Macpherson elencaram dois principais motivos que levaram a Áustria a patrocinar o assunto. Primeiro, o país estava procurando um tema de direitos humanos para ter como seu, como era praxe na dinâmica da Comissão. “Os dinamarqueses tinham a tortura, os canadenses tinham os êxodos massivos, os suecos tinham execuções extrajudiciais e os austríacos estavam sem assunto algum⁷⁸”. Os deslocados internos puderam preencher essa necessidade de protagonismo. Segundo, o chefe da delegação austríaca, Christian Strohal, interessou-se pessoalmente pelo assunto e entendeu bem a complexidade da questão. Além disso, tratava-se de um “excelente diplomata com bom trânsito em diferentes blocos de países⁷⁹”, atributos importantes para o êxito do empreendimento.

Esse êxito iniciou-se com a aprovação da primeira resolução específica sobre deslocados internos na Comissão⁸⁰. O texto reconhecia que a “proteção dos direitos humanos dos deslocados internos” deveria constar das respostas da ONU às crises de deslocamento forçado e solicitava ao Secretário-Geral que fizesse um relatório

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

⁸⁰ ONU, Resolução 1991/25 da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 5.03.1991, UN Doc. E/CN.4/RES/1991/25.

analítico sobre a questão. Importante notar que essa resolução foi aprovada em março de 1991, um mês antes da crise de deslocamento forçado no norte do Iraque, ou seja, essa primeira conquista da plataforma de direitos humanos não estava associada aos conflitos emblemáticos da década de 90. Esse fato favoreceu a aprovação da resolução porque os diplomatas de direitos humanos de Genebra não a enxergaram dentro de uma perspectiva intervencionista nem a ligaram a conflitos politicamente sensíveis. Tratava-se apenas de mais uma resolução de direitos humanos. “Se a situação dos curdos tivesse acontecido antes”, avalia Macpherson, “eu não acho que teríamos tido tão bom resultado com essa resolução⁸¹”.

Com a questão dos deslocados internos oficialmente inserida na agenda da Comissão, a decisão do RPG foi de intensificar a mobilização para a indicação de um relator especial. Para tanto, Cohen trabalhou para aumentar a rede de organizações parceiras, organizar conferências e buscar o interesse de novos Estados. Em junho de 1991, realizou-se a primeira grande conferência sobre deslocamento interno, com participação de especialistas, de representantes de países, de organizações de refúgio e de direitos humanos e dos chefes das principais agências humanitárias, como Sadako Ogata e James Grant, diretor executivo da Unicef. Para muitos, foi nessa conferência onde “tudo começou”, uma vez que a abordagem de direitos humanos consolidou-se como uma alternativa àqueles que desejassem trabalhar com deslocados internos sob um novo ângulo (WEISS; KORN, 2006, p. 25). A conferência igualmente manteve a tradição de envolver atores como ACNUR e CICV que, por mais que não trabalhassem com a perspectiva de direitos humanos, podiam acompanhar as discussões e contribuir com sua experiência.

Novos atores da sociedade civil fortaleceram a campanha pelos deslocados internos, como o Conselho Norueguês para Refugiados, o Comitê Norte-Americano para Refugiados e a Comissão Internacional de Juristas. O protagonismo, no entanto, seguiu liderado por Roberta Cohen e Martin Macpherson em Genebra. A Áustria continuou sendo o país de referência para o tema, mas o engajamento da Noruega foi igualmente importante para convencer outros países, especialmente aqueles em

⁸¹ MACPHERSON, Martin. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 8 de maio de 2015.

desenvolvimento, que a criação de uma relatoria especial para os deslocados internos na Comissão não resultaria em interferência em assuntos internos.

Como resultado dessa mobilização, uma nova resolução sobre deslocados internos foi aprovada em março de 1992, criando o mandato para um “Representante do Secretário-Geral sobre Deslocados Internos”. Segundo a resolução, o Representante deveria buscar informações sobre os direitos humanos dos deslocados internos com diferentes governos e “fazer um exame das normas de direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados quanto a sua aplicabilidade para a proteção e para a assistência emergencial aos deslocados internos⁸²”. A resolução tornou-se emblemática, não apenas por criar o mandato do Representante, mas também por dar centralidade à dimensão de proteção dos deslocados internos e vinculá-la a normas de direito internacional que impõem obrigações aos Estados-parte. Ademais, o texto vislumbrou a necessidade de complementações nas leis e nos mecanismos internacionais de proteção para melhor responder ao deslocamento interno.

O Secretário-Geral à época, Boutros-Ghali, convidou o diplomata sudanês e *senior fellow* da *Brookings Institution*, Francis Deng, para atuar como seu representante. Deng conhecia o assunto profundamente, não só por ser nacional do sul do Sudão, localidade com maior contingente de deslocados internos no mundo na época, mas também por ser um reconhecido acadêmico na área de política externa e de resolução de conflitos. Além de ser um bom diplomata, Deng tinha legitimidade para falar sobre o assunto com chefes de agências humanitárias e autoridades governamentais. Nas palavras de Susan Martin, “quem Francis era foi o que permitiu que o tema avançasse⁸³”.

Assim como todos os mecanismos especiais da ONU vinculados aos direitos humanos, o mandato do Representante era uma posição voluntária, com poucos recursos e prazo de conclusão de um ano, podendo ser posteriormente renovado por meio de resolução. A Comissão, apesar de ter sido a plataforma que garantiu a

⁸² ONU, Resolução 1992/73 da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 5.03.1992, UN Doc. E/CN.4/RES/1992/73, parag. 2.

⁸³ MARTIN, Susan. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

emergência do tema na agenda internacional de direitos humanos, não dispunha de instrumentos próprios para fortalecer o mandato. Esses instrumentos foram buscados por Deng e Cohen fora do âmbito da ONU e, com muito êxito, conseguiram ampliar os canais de *advocacy*, o número de visitas de campo e a produção de informações sobre deslocamento interno. Para apoiar as diferentes atribuições do mandato, *i.e.* visitas a países, revisão do direito internacional e recomendações de aprimoramento da resposta nacional e internacional, Deng e Cohen criaram as condições para que uma “comunidade de conhecimento⁸⁴” sobre deslocados internos fosse constituída. Essa comunidade, inicialmente coesa e voltada ao mandato do Representante, foi progressivamente se tornando autônoma e alargando a produção de informação e de conhecimento sobre o tema.

Três foram os pilares sobre os quais essa produção de conhecimento se estruturou. O primeiro tratava das **estatísticas** sobre deslocados internos, ainda muito rudimentares e difíceis de serem coletadas. Deng e Cohen intermediaram a parceria entre o Comitê Norte-Americano para Refugiados, que aceitou expandir seu trabalho estatístico anual sobre deslocados internos, e o Conselho Norueguês para Refugiados, que se propôs a criar uma metodologia específica para coleta de dados sobre essa população. O resultado foi o livro *Global IDP Survey*, primeira publicação exclusivamente dedicada ao mapeamento do contingente de deslocados internos no mundo (HAMPTON, 1998). Esse trabalho pioneiro continuaria mobilizando o Conselho a atualizar a coleta de dados até finalmente criar uma estrutura própria para o trabalho estatístico na década seguinte.

O segundo pilar era o de **conhecimento jurídico**, necessário para a revisão do direito internacional vigente e para a proposição de uma possível complementação legal. Três especialistas em Direito Internacional mobilizaram seus respectivos institutos para trabalhar na compilação e na análise das normas legais sobre deslocados internos: Prof. Manfred Novak, do *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights* de Viena; Prof. Robert Goldman, da *American University* e fellow da *American Society of International Law* e do *Human Rights Law Group*, ambos em Washington; e o Prof. Walter Kalin, ex-relator da Comissão sobre os direitos humanos no Kuwait e

⁸⁴ Sobre comunidades de conhecimento em Relações Internacionais, cf. (CROSS, 2013).

professor da Universidade de Berna, Suíça. O trabalho realizado por esse grupo de especialistas chancelou a necessidade de se criar um instrumento específico para os deslocados internos que integrasse direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados por analogia. Essa tese teve grande impacto na comunidade acadêmica, especialmente aquela ligada aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, que passou a se debruçar sobre o tema, publicar trabalhos e falar da categoria com naturalidade (PLATTNER, 1992; PLENDER, 1994; GOLDMAN, 1998; KALIN, 1998; LAVOYER, 1998). Mesmo as agências humanitárias, que não trabalhavam com essa mesma abordagem jurídica, respeitavam o conhecimento dos especialistas. Robert Goldman recorda que agências como ACNUR, OIM e CICV viam “Manfred, Walter e eu como especialistas com currículos respeitáveis que estavam fazendo um trabalho sério⁸⁵”.

O terceiro pilar era o **conhecimento acadêmico** na área de política externa, política internacional e resolução de conflitos, que serviria para colocar as informações coletadas pelo mandato em uma perspectiva analítica mais abrangente, atingindo uma audiência especializada mais próxima aos tomadores de decisão. Esse pilar estava centrado na *Brookings Institution*, que incorporou Roberta Cohen como *senior fellow* e criou o Projeto sobre Deslocamento Interno dentro do seu setor de Política Externa. O Projeto era mantido pelo financiamento de países doadores que apoiavam o mandato, *i.e.* Áustria, Noruega e Suécia, e possibilitou a pesquisa e a publicação de inúmeros textos, artigos em periódicos como *Global Governance* e *Foreign Affairs* (DENG, 1995a; COHEN; DENG, 1998a), além de três livros específicos sobre deslocados internos (DENG, 1993; COHEN; DENG, 1998b, 1998c).

Essa comunidade de conhecimento permitiu a ampliação da rede de organizações, ativistas, acadêmicos e demais especialistas que advogavam pela proteção dos deslocados internos com base em uma perspectiva de direitos humanos, compondo o que denominei de “**Coalizão pelos Deslocados Internos**” (doravante “Coalizão”). A caracterização como “coalizão”, inspirada na tipologia de Khagram, Riker e Sikkink (2002), possui três elementos principais: (i) pauta; (ii) composição; e (iii) forma de atuação. Em termos de conteúdo, a coalizão, assim como outros modos de ação

⁸⁵ GOLDMAN, Robert. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

coletiva (*i.e.* redes transnacionais de *advocacy*, movimentos sociais), busca mobilizar pessoas, organizações e/ou instituições de forma sustentada para a promoção de mudanças políticas e sociais. No caso em tela, os membros da Coalizão buscavam alterar a forma como os deslocados internos eram percebidos e protegidos, tanto por Estados como pela comunidade humanitária internacional. Quanto à composição, coalizões transnacionais, como a presente, podem constituir-se de diversos tipos de atores, ligados por entre as fronteiras internacionais, como *inter alia* Estados, ONGs, movimentos sociais, institutos de pesquisa, ativistas independentes, especialistas e grupos de interesse. Em relação à forma de atuação, coalizões notabilizam-se por “coordenar táticas e estratégias compartilhadas para influenciar publicamente mudanças sociais” (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p. 7). Nesse componente, diferenciam-se de “redes”, que essencialmente trocam informações relevantes, e de “movimentos”, que mobilizam suas bases em números expressivos para exercer pressão sobre a aprovação da pauta. A coordenação de estratégias de atuação era frequente entre os atores que promoviam os direitos dos deslocados internos, tanto nos foros multilaterais, como também nas relações bilaterais com Estados e nas interações com organizações internacionais e agências humanitárias.

A formação da Coalizão pelos Deslocados Internos, associada ao mandato do Representante do Secretário-Geral, possibilitou que a atuação de Deng fosse elevada a uma posição de maior influência e visibilidade na ONU e nas comunidades de direitos humanos, humanitária e acadêmica. Integrantes fundamentais da Coalizão eram os países apoiadores do mandato, cuja atuação nos foros multilaterais foi essencial para transformar o conhecimento sobre o tema em avanços políticos. Enquanto a Áustria angariava apoio e mantinha o tema vivo na Comissão, a Noruega liderava as discussões na Assembleia Geral. A Assembleia aprovou a primeira resolução sobre deslocados internos em 1994⁸⁶ e desde então, passou a fazê-lo repetidamente a cada dois anos.

⁸⁶ ONU, Resolução 48/135 da Assembleia Geral sobre “*Internally Displaced Persons*”, 18.02.1994, UN Doc. A/RES/48/135.

Deng foi reconduzido sucessivamente ao posto de Representante até 2004 e realizou 14 missões durante os anos 90⁸⁷. Juntamente com Cohen, liderou a formulação de uma proposta normativa para os deslocados internos que incluía o reconhecimento de uma categoria específica, um novo instrumento normativo e a necessidade de um arranjo institucional de proteção próprio e formal. Essa proposta será apresentada partindo inicialmente de suas bases conceituais, *i.e.* categoria específica de proteção e a doutrina de soberania como responsabilidade, e em seguida, das formulações práticas, *i.e.* instrumentos normativos próprios (internacionais e nacionais) e mandato institucional fortalecido.

4.4.1. Base Conceitual: Categoria Específica e Soberania como Responsabilidade

Duas são as principais premissas que dão base a essa proposta normativa da Coalizão: (i) os deslocados internos seriam uma categoria específica de proteção, com necessidades e vulnerabilidades distintas; e (ii) a proteção aos deslocados internos seria uma responsabilidade dos Estados, que derivava do princípio de soberania, mas que poderia ensejar o envolvimento internacional nas situações em que os Estados não quisessem e/ou pudessem cumprir essa responsabilidade. Ambas as premissas estavam centradas na necessidade de proteção, e não apenas de assistência, aos deslocados internos: a primeira delineava qual tipo de proteção seria necessária e a segunda, quem deveria prover essa proteção.

A premissa da **categoria específica** se contrapunha aos argumentos de que deslocados internos seriam nada além de “refugiados em potencial” ou que não seriam diferentes dos demais civis vítimas de conflitos armados. Para tanto, baseou-se em três ideias centrais, todas comprovadas pelas visitas de campo realizadas pelo Representante. Primeiro, nem todos os deslocados internos desejavam atravessar as fronteiras para se tornarem refugiados. O deslocamento interno seria um fenômeno complexo que não poderia ser reduzido a um refúgio frustrado. De fato, muitas pessoas tornavam-se deslocadas internas por não conseguirem, por si mesmas, chegar às fronteiras, como no Timor Leste, ou por serem impedidas de cruzá-las pelas autoridades dos países

⁸⁷ Entre 1992 e 1999, Deng realizou missões nos seguintes países: ex-Iugoslávia (1992), Rússia (1992), Somália (1992), Sudão (1992), El Salvador (1992), Sri Lanka (1993), Colômbia (1994), Burundi (1994), Ruanda (1994), Peru (1995), Tajiquistão (1996), Moçambique (1996), Azerbaijão (1998) e Colômbia (1999).

vizinhos, como no norte do Iraque. Em outros casos, no entanto, pessoas preferiam fugir para locais familiares, mais próximos às suas casas, na esperança de retornar em breve, como na Colômbia, ou mesmo escapar para locais controlados por grupos com os quais simpatizam e dos quais possam esperar proteção, como no Sudão (COHEN; DENG, 1998b). O não cruzamento das fronteiras estaria, portanto, muito relacionado às dinâmicas de cada conflito, não se podendo assumir a intenção do refúgio a todos os deslocados internos.

Segundo, “deslocados internos têm necessidades especiais que os diferem dos outros na população geral, estejam eles em campos ou em vagões ferroviários, imiscuídos em favelas ou escondidos para evitar identificação” (COHEN, 2000). Dentre essas necessidades específicas estaria a falta de acesso a comida e a abrigo, que fazia os deslocados internos mais vulneráveis à fome e a doenças evitáveis (COHEN; DENG, 1998a). Em 1995, estimava-se que a taxa de mortalidade da população deslocada era 60 vezes maior do que a dos não-deslocados dentro do mesmo país (DENG, 1995b). Sem meios de sobrevivência, os deslocados internos corriam mais riscos de violência e de discriminação, tanto durante a fuga como ao chegarem às novas localidades. A falta de documentação também seria uma característica comum, que limitava o acesso a serviços públicos e a oportunidades, assim como facilitava a ocorrência de arbitrariedades e de intimidações, como revista e recrutamento forçado. Mulheres e crianças desacompanhadas eram geralmente os grupos mais numerosos entre as populações deslocadas e sofriam maior risco de abuso sexual e de outras violações de direitos humanos. O risco de retorno forçado a locais inseguros era grande entre os deslocados internos, especialmente por não haver uma agência como o ACNUR que pudesse garantir segurança no processo de retorno às comunidades de origem. Quando do retorno, era comum aos deslocados acharem suas casas ocupadas por outras pessoas e terem suas propriedades perdidas ou em disputa. Em poucas palavras, um dos assistentes de Deng, Daniel Helle, resumiu essas vulnerabilidades comuns à condição de deslocado interno.

Whatever the conceptual differences concerning who to include within the category of internally displaced people, there is often little or no doubt about who they are in practice: they often arrive totally empty-handed, exhausted, sick or wounded, traumatized, and separated from the rest of

the community. On arrival they cannot rely on there being physical security or the necessary basis for subsistence, let alone conditions in which they can live in dignity, and they may therefore be forced into repeated displacements (HELLE, 1998, p. 32).

Terceiro, além das vulnerabilidades específicas, outro elemento comum à categoria seria a falta de proteção oferecida pelo país de residência e a dificuldade de obtê-la pela ação de organismos internacionais. Em grande parte das crises de deslocamento causadas por conflitos internos, violência comunal e/ou tensões étnicas ou religiosas, o Estado se encontrava total ou parcialmente destituído de capacidade de proteger as populações deslocadas, quando não era, em si, um agente causador do deslocamento forçado. Adicionalmente, as possibilidades de proteção internacional estariam limitadas tanto pelas interpretações restritivas de soberania, como também pelo fato de a comunidade internacional estar mal equipada, em termos legais e organizacionais, para lidar com o deslocamento interno (DENG, 1995a).

Com bases nesses três fatores, a Coalizão sustentava que os deslocados internos deveriam ser reconhecidos como uma categoria específica de proteção, merecedora de atenção especial da comunidade internacional. Esse reconhecimento não teria como objetivo conferir aos deslocados internos um “status privilegiado” em relação às outras pessoas afetadas por conflitos armados, mas tentar garantir que suas necessidades próprias de proteção fossem atendidas (COHEN; DENG, 1998b, p. 27).

Quem deveria, afinal, atender a essas necessidades de proteção? Para responder a essa questão, Deng introduziu o conceito de “**soberania como responsabilidade**”, que havia começado a desenvolver antes de se tornar Representante, quando buscava uma nova abordagem para a resolução de conflitos na África do pós-Guerra Fria (DENG; ZARTMAN, 1991). Deng recorda a necessidade de se desenvolver um marco conceitual que articulasse as dificuldades dos Estados em solucionar conflitos na ausência da tutela das superpotências. “A questão passou a ser: como o mundo deveria responder ao fato de pessoas estarem sendo deslocadas e morrendo, sem que os países em situação de conflito pudessem fazer nada a respeito?⁸⁸”. A proposta foi

⁸⁸ DENG, Francis. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Nova Iorque, 16 de abril de 2015.

aproveitar os questionamentos que já estavam sendo feitos às noções tradicionais de soberania para reconciliá-la com a ideia de responsabilidade. Nas palavras de Deng:

The conceptual framework of [sovereignty as responsibility] would assume that in order to be legitimate, sovereignty must demonstrate responsibility, which means at the very least ensuring a certain level of protection for, and providing the basic needs of the people; that most governments under normal circumstances do in fact discharge that responsibility; that when they cannot do so for reasons of incapacity, they will call upon the international community to assist; but that under those exceptional circumstances when governments fail to discharge this responsibility and masses of its citizens become threatened with severe suffering and maybe death as a result, the international community will in one way or another step in to provide the needed remedy (DENG, 1995b, p. 278).

Soberania, segundo essa noção, carregaria consigo responsabilidades morais e materiais do Estado para a proteção de sua população. Idealmente essas responsabilidades corresponderiam ao atendimento dos mais altos padrões de dignidade humana, mas, no mínimo, devem garantir alimentação, abrigo, segurança e serviços básicos de saúde, normalmente negados aos deslocados internos (DENG, 1993). O não atendimento a essas responsabilidades, seja de forma intencional ou por falta de capacidade, comprometeria a legitimidade da prerrogativa soberana de lidar com a questão sem o escrutínio internacional. Nessas circunstâncias, não só o Estado deveria acolher a ajuda internacional para cumprir sua responsabilidade de proteger os deslocados internos, como os atores internacionais deveriam estar preparados para apoiar os Estados e, quando necessário, preencher o “vácuo de proteção” (DENG, 1995a, p. 50).

Cohen lembra que o conceito teve boa aceitação com Estados porque foi formulado de modo a reafirmar sua responsabilidade primária com deslocados internos. Nesse ponto, o conceito diferia da ideia de “direito de ingerência” (*droit d'ingérence*), que estava centrado na prerrogativa dos atores internacionais em intervir dentro das fronteiras dos Estados⁸⁹. Igualmente boa foi a aceitação dentro da estrutura da ONU, uma vez que complementava o posicionamento dos Secretários-Gerais Boutros-Ghali

⁸⁹ COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

e Kofi Annan acerca da evolução do princípio de soberania. Gareth Evans, um dos articuladores do conceito de “responsabilidade de proteger”, que ganharia proeminência no início da década de 2000, reconheceu que a ideia que mais influenciou a formulação do novo conceito foi a “soberania como responsabilidade” aplicada à proteção dos deslocados internos.

The formulation of Deng and his colleagues – although it received none of the wider attention that was focused on *droit d'ingérence* or human security, or the ideas of Tony Blair and Kofi Annan, became, more than any of these contributions of the 1990s, a central conceptual underpinning of the responsibility to protect norm as it finally emerged (EVANS, 2008, p. 37)

A combinação das necessidades específicas de proteção dos deslocados internos, próprias de uma categoria distinta, com o reconhecimento de responsabilidades complementares do Estado e da comunidade internacional para atendê-las, constituiu o parâmetro conceitual para a proposta normativa capitaneada por Cohen e Deng. Já a base instrumental da proposta, fundamentada nesses conceitos, era composta por três pilares: (i) instrumento legal internacional; (ii) sensibilização e normatização doméstica; e (iii) mecanismo institucional de proteção.

4.4.2. Base Instrumental: Marco Legal, Sensibilização Doméstica e Mandato Institucional

O trabalho de análise jurídica do direito internacional existente e sua aplicabilidade à proteção dos deslocados levou o time de juristas reunidos por Deng a defender a criação de um **instrumento legal específico** para a categoria. Três principais motivos foram apresentados para sustentar essa conclusão. Primeiro, apesar de o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário articularem direitos e garantias importantes aos deslocados internos, as normas gerais não alcançavam de forma adequada as necessidades específicas de proteção da categoria. Por exemplo, havia o princípio geral de não-discriminação, mas não havia um dispositivo para proibir a discriminação ao deslocado interno em função da sua condição como deslocado. Da mesma forma, os direitos à liberdade e à segurança pessoal precisariam de um corolário que estipulasse a proibição do confinamento em

campos. Um instrumento próprio, portanto, poderia trazer essas formulações específicas em complemento às normas gerais. Segundo, os especialistas identificaram “lacunas legais” no direito internacional vigente, ou seja, a ausência de normas explícitas no direito internacional que atendessem às necessidades dos deslocados internos. Exemplos de formulações inexistentes seriam *inter alia* o direito a não ser arbitrariamente deslocado, a proibição do retorno forçado a locais inseguros e o direito à restituição de propriedade quando do retorno. Tais lacunas poderiam ser preenchidas em um novo instrumento. Terceiro, as normas relevantes aos deslocados internos estariam muito dispersas em diversos tratados de direitos humanos e de direito humanitário, dificultando a sua aplicabilidade em campo. Haveria, portanto, a necessidade de se reunir esses dispositivos legais, em conjunto com as novas formulações e corolários, em um documento único, que pudesse ser observado por Estados e por outras partes beligerantes em situações de deslocamento interno (COHEN; DENG, 1998b; KALIN, 1998; MOONEY, 2001).

Um impulso para a produção desse documento veio da região das Américas. Em 1994, quando da comemoração dos 10 anos da Declaração de Cartagena, o governo da Costa Rica, em parceria com o ACNUR, com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos e com demais países da região, organizaram o Colóquio Internacional em São José, com a intenção de se adotar uma declaração que apresentasse orientações normativas aos novos desafios do deslocamento forçado na região. O jurista responsável pela organização do documento-base da Declaração, Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade, tinha grande familiaridade com o “processo CIREFCA” e defendia a tese da convergência entre direitos humanos, direito internacional humanitário e direito dos refugiados como as vertentes legais de proteção da pessoa humana (CANÇADO TRINDADE, 1995). O texto da Declaração de São José, endossado pelos governos da região, pelas organizações internacionais e pelos especialistas presentes, reconheceu os deslocados internos como objeto de preocupação internacional, atestou a necessidade de aplicação das três vertentes do direito internacional em seu favor e afirmou que essa população deveria se valer da proteção efetiva dos seus Estados, sempre contando com o apoio da comunidade

internacional⁹⁰ (CANÇADO TRINDADE, 2015). Esse precedente regional fortaleceu a decisão de Francis Deng de produzir um instrumento normativo próprio para a categoria.

Tomada a decisão, passou-se à discussão sobre o formato do documento e sobre o seu processo de elaboração. O grupo de juristas decidiu por um instrumento de *soft law*, na forma de um conjunto de princípios que reafirmassem normas gerais de direito internacional dos direitos humanos, de direito internacional humanitário e de direito internacional dos refugiados, por analogia e, posteriormente, destrinchassem-nas em corolários específicos e/ou formulações próprias. Essa proposta, segundo Kalin, evitaria o longo e difícil processo tradicional de elaboração de tratados da ONU, dispensaria ratificação e seria mais viável politicamente de ser acolhido pela Comissão, pela Assembleia Geral e pelas agências humanitárias (KALIN, 2001). O CICV deixou claro que poderia apoiar um documento de princípios, mas não um instrumento vinculante, por receio de “reabrir a porta” para discussões de normas de direito humanitário que poderiam gerar retrocessos (DENG, 2007). A ideia inicial de um conjunto de princípios teve boa aceitação política, tanto que, em 1996, o Representante e os países apoiadores do mandato conseguiram negociar uma resolução na Comissão prevendo a criação de um “marco apropriado” (*appropriate framework*) para os deslocados internos, sem se estipular de antemão sua natureza e seu alcance legal⁹¹.

Quanto ao processo de elaboração, a decisão foi utilizar o documento “Compilação e Análise de Normas Legais sobre Deslocados Internos”, submetido à Comissão em 1996, como base para a construção dos princípios. O instrumento deveria ser elaborado em sessões lideradas por Deng, Cohen, Kalin, Novak e Goldman e que incluíssem outros especialistas, organismos e agências interessadas. Por meio de um processo amplo e participativo, alguns dos maiores juristas internacionais da área, *e.g.* Sir Arthur Helton, Tom Farer, Antônio Augusto Cançado Trindade, Louis Henkin e

⁹⁰ *Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*, adotada no Colóquio Proteção Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, São José, 5-7 de dezembro de 1994, décima sexta conclusão.

⁹¹ ONU, Resolução 1996/52 da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 19.04.1996, UN Doc. E/CN.4/RES/1996/52, parag. 9.

Thomas Buergenthal, puderam contribuir com o trabalho normativo do mandato (BAGSHAW, 2005, p. 126).

CICV e ACNUR também foram chamados a participar de diversas reuniões de consulta. Jean-François Durieux, representante do ACNUR nas discussões, lembra que o CICV estava mais engajado que o ACNUR no processo por estar “nervoso” com a criação da nova categoria ⁹². Havia muita referência ao direito humanitário no documento e, para o CICV, não fazia sentido estatutário diferenciar deslocados internos dos demais civis vítimas de conflitos armados (LAVOYER, 1995). Havia um receio de que a proteção prevista no direito internacional humanitário a toda a população civil vítima de conflitos armados pudesse ser restringida pelo foco demasiado no deslocamento forçado (HICKEL, 2001). “O CICV participou mais porque queria controlar mais o resultado⁹³”.

Já a postura do ACNUR era menos participativa porque as discussões, na visão da agência, não afetavam o trabalho com refugiados. Segundo Durieux, a maior influência do ACNUR na elaboração dos princípios foi na área de não-confinamento em campos, dada a experiência da agência nessa área. De resto, o ACNUR não acreditava que teria tanto a contribuir com a redação dos princípios, já que o direito internacional dos refugiados só poderia ser referenciado no texto por analogia⁹⁴.

Com a finalização das consultas e o fechamento do texto dos “Princípios Orientadores referentes aos Deslocados Internos” (doravante “Princípios Orientadores” ou “Princípios”), Deng e Cohen, em conjunto com a delegação austríaca, definiram uma estratégia para a apresentação do instrumento à Comissão no início de 1998. Estabeleceu-se que não seria prudente buscar a “aprovação” da Comissão, uma vez que o texto havia sido elaborado por especialistas, sem a participação de Estados. A melhor estratégia seria buscar, de início, apenas o reconhecimento do texto pelos Estados para que, com tempo, o trabalho de divulgação dos Princípios Orientadores pelo Representante e pela comunidade de conhecimento resultasse em manifestações mais positivas, endossos e possíveis adoções do instrumento. A estratégia foi

⁹² DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

facilitada pelo fato de Cohen ter integrado a delegação norte-americana na Comissão naquele ano e poder fazer parte das negociações. Apenas a delegação do México apresentou restrições ao processo de elaboração dos Princípios, chamando-o de “criação de normas pela porta dos fundos” (BAGSHAW, 2005, p. 134), mas decidiu, ao final, não obstruir o reconhecimento pela Comissão. A resolução foi aprovada em abril de 1998, patrocinada pela Áustria e com o apoio de países escandinavos, latino-americanos e outros que tinham recebido visitas de Deng. O texto apenas “tomava nota” dos Princípios Orientadores e parabenizava o esforço do Representante⁹⁵. No ano seguinte, a Comissão já adotou uma linguagem mais positiva, em que “acolhia o fato de o Representante utilizar os Princípios Orientadores em seu diálogo com governos, organizações intergovernamentais e ONGs” e “encorajava sua disseminação⁹⁶”.

O conteúdo dos Princípios Orientadores estava organizado em seis partes. A primeira parte, “introdução”, estabelece a definição de deslocados internos. A segunda, “princípios gerais”, trata da aplicabilidade dos Princípios e das responsabilidades de proteção e de assistência aos deslocados internos. A terceira, “princípios relativos à proteção contra o deslocamento”, está centrada no direito a não ser arbitrariamente deslocado. A quarta, “princípios relativos à proteção durante o deslocamento”, reafirma garantias mínimas de direitos humanos, como direito à vida, à integridade, à liberdade, ao asilo e a um padrão adequado de vida, e as especificam de acordo com as necessidades de proteção dos deslocados internos. A quinta, “princípios relativos à assistência humanitária”, articula as responsabilidades do Estado e das organizações humanitárias em prestar assistência. A sexta, “princípios relativos ao retorno, reassentamento e reintegração”, destrincha os direitos ao retorno voluntário e seguro, à restituição de propriedade e à compensação. Alguns elementos dos Princípios merecem maior destaque.

Quanto à definição, até a publicação dos Princípios, a ONU trabalhava com uma definição descritiva proposta pelo Secretário-Geral no relatório analítico publicado

⁹⁵ ONU, Resolução 1998/50 da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 17.04.1998, UN Doc. E/CN.4/RES/1998/50, parag. 1.

⁹⁶ ONU, Resolução 1999/47 Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 27.04.1999, UN Doc. E/CN.4/RES/1999/7, parag. 1 e 2.

em resposta à primeira resolução sobre deslocados internos. Nessa definição, deslocados internos eram:

Pessoas, ou grupos de pessoas que foram forçados a fugir de suas casas, de forma repentina ou inesperada, em grandes números, como resultado de conflito armado, lutas internas, violações sistemáticas de direitos humanos ou calamidades naturais ou humanas, e que permanecem dentro do território de seu país⁹⁷.

Muito próxima à definição expandida de refugiados quanto às causas do deslocamento, essa formulação buscava enfatizar duas principais características da categoria: o caráter coercitivo do deslocamento e a permanência dentro das fronteiras. As evidências coletadas pelo Representante em suas visitas, no entanto, deixaram claros alguns limites dessa definição. Nem todos os deslocados, por exemplo, fugiam “de forma repentina ou inesperada”, mas poderiam ser forçados a abandonar suas casas mediante resistência, como ocorreu nos Bálcãs. O caso colombiano, por sua vez, demonstrou que, ao invés de ocorrer “em grandes números”, o deslocamento poderia ocorrer em pequenos grupos, exatamente para chamar menos a atenção dos agentes perseguidores (COHEN; DENG, 1998b). Identificados esses problemas, decidiu-se construir uma definição mais abrangente no marco dos Princípios Orientadores, que pudesse corrigir as limitações apontadas e incluir outras possíveis causas de deslocamento, sem todavia comprometer a ênfase nos elementos coercitivo e intrafronteiriço do deslocamento interno. Ao final, a definição presente nos Princípios estabelece que deslocados internos seriam:

Pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado⁹⁸.

⁹⁷ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*”, 14.02.1992, UN Doc. E/CN.4/1992/23. parag 17.

⁹⁸ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*”, 11.02.1998, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, parag. 2.

Importante notar que as causas do deslocamento interno enumeradas na definição não se pretendiam exaustivas. O advérbio “particularmente” foi empregado para que outras possíveis causas pudessem ser consideradas no marco dessa definição, como os deslocamentos provocados por grandes projetos de desenvolvimento. Já o deslocamento causado por “calamidades naturais ou humanas” seguiu presente na definição, já que muitos países respondiam a calamidades, como enchentes, terremotos ou desastres nucleares, discriminando determinados grupos de populações deslocadas. Finalmente, Deng e Cohen reafirmaram que o propósito da definição não seria conferir um status legal privilegiado aos deslocados internos em relação às demais vítimas, mas “assegurar que, em determinada situação, suas necessidades únicas sejam atendidas juntamente com as de outros grupos” (COHEN; DENG, 1998b, p. 27).

No que toca a aplicabilidade dos Princípios, o documento previu que deveria ser observado “por todas as autoridades, grupos e pessoas, independentemente dos seus estatutos legais⁹⁹”, ou seja, autoridades estatais e não-estatais, incluindo os diversos grupos beligerantes. De acordo com Goldman, essa aplicação abrangente, inspirada no direito internacional humanitário, teria sido uma das maiores inovações dos Princípios ao Direito Internacional, já que determinavam que “atores não estatais também deveriam observar normas de direitos humanos¹⁰⁰”. Em relação à responsabilidade de proteção à categoria, o documento normatizou a ideia de soberania como responsabilidade. De início, reafirmou que “as autoridades nacionais têm o dever e a responsabilidade primárias de garantir proteção e assistência aos deslocados internos”. Em seguida, estabeleceu que os deslocados internos “têm o direito de solicitar e de receber proteção e assistência dessas autoridades”. Finalmente, determinou que as “organizações humanitárias têm o dever de oferecer seus serviços aos Estados, que não devem negá-los arbitrariamente e nem obstruir o acesso aos deslocados internos”.

O segundo pilar instrumental da proposta normativa era a **sensibilização das autoridades domésticas** para proteção aos deslocados internos, feita principalmente

⁹⁹ *Ibid.*, Princípio 2.

¹⁰⁰ GOLDMAN, Robert. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

pelo Representante no marco de suas visitas a países. Nas missões, o Representante chamava a atenção dos países para a existência da categoria e de suas necessidades de proteção e estimulava o desenvolvimento de marcos normativos domésticos, que passaram a ter como base os Princípios Orientadores a partir de 1998 (DENG, 1998). Na interação com os governos, Deng decidiu não fazer como outros relatores de direitos humanos, que denunciavam publicamente as violações com o propósito de constranger as autoridades a agir. Diversamente, o Representante se apresentava como um especialista disposto a apoiar os governos a lidarem com o problema de deslocamento interno. Para tanto, transformou o conceito de soberania como responsabilidade em uma estratégia de persuasão, deixando claro que o problema era de responsabilidade dos governos e que a comunidade internacional poderia fornecer ajuda complementar.

The argument I began to use, both in Geneva and in the states I visited, was that I recognized that internal displacement was an internal issue that fell under state sovereignty. I used to say: 'I am respectful of state sovereignty, but I don't see it negatively. I see it positively as a case of state responsibility for its people, with the help of the international community when necessary. The best way to protect your sovereignty is to discharge the responsibilities of sovereignty. If need be, call on the international community to help you.' That approach came across well with governments¹⁰¹.

Essa abordagem foi considerada exitosa, uma vez que Deng recebeu mais convites de governos do que teria condições de visitar, em razão da limitação de recursos. Além disso, após as visitas, muitos países passaram a apoiar o mandato e cancelar as resoluções na Comissão e na Assembleia Geral. Para Cohen, o deslocamento interno não poderia ser abordado por uma estratégia tradicional de *advocacy* porque não era um problema tradicional de direitos humanos, cujas violações os governos querem esconder. Tratava-se de um problema muito incômodo e visível, que os governos queriam apoio para resolver e, em alguns casos, assistência financeira internacional para fazê-lo. A abordagem de Deng, nesse caso, conseguiu articular bem essas aspirações.

¹⁰¹ DENG, Francis. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Nova Iorque, 16 de abril de 2015.

Governments want to be visited not only because they wanted aid, but also because they recognized that they had a problem and needed help. Unlike other human rights problems, such as prison conditions, IDPs are a problem that everybody sees. They are very visible. And it is also a problem on the ground for the communities who end up housing IDPs. They felt it was preferable to have international help to deal with them¹⁰².

Susan Martin, por sua vez, foi ainda mais taxativa ao associar o êxito na interação com governos com a estratégia de persuasão diplomática adotada por Deng. Segundo ela, o tradicional “*naming e shaming*” teria falhado e os governos teriam imediatamente alegado prerrogativas soberanas para não lidar com o assunto sob os olhos da sociedade internacional. “Se organizações tradicionais de direitos humanos tivessem impulsionado o tema dos deslocados internos”, completa Martin, “não acredito que os esforços teriam chegado a lugar algum¹⁰³”.

O maior exemplo de êxito na plataforma doméstica do mandato nos anos 90 foi a Colômbia. O país recebeu a primeira visita do Representante em 1994, quando o problema de deslocamento interno havia começado a ficar mais grave. Deng instou o governo a adotar uma definição mais clara de deslocados internos e a trabalhar em colaboração com a comunidade internacional e com as ONGs domésticas, especialmente a Conferência Episcopal, que fazia um trabalho pioneiro de mapeamento do problema¹⁰⁴. Em 1996, Robert Goldman, um dos artífices dos Princípios, foi eleito membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tornou-se relator para a Colômbia e criou uma Relatoria Especial Regional para Deslocados Internos¹⁰⁵. A missão de Goldman à Colômbia reforçou as recomendações de Deng, especialmente em relação à adoção de um marco legal para a categoria. O resultado foi que, em 1997, a Colômbia aprovou uma lei específica

¹⁰² COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

¹⁰³ MARTIN, Susan. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

¹⁰⁴ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons: Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/95, Addendum – Profiles in Displacement: Colombia*”, 3.10.1994, UN Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1.

¹⁰⁵ GOLDMAN, Robert. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

sobre deslocados internos (lei 387/1997), com base nos estudos preliminares que deram origem aos Princípios Orientadores. A lei colombiana, mais jovem que os Princípios, foi a primeira legislação do mundo a tratar do tema com uma abordagem de direitos humanos. Ao final da década, em 1999, Deng fez nova missão à Colômbia, convite do governo, para apoiar a implementação da lei, assim como o trabalho das novas organizações da sociedade civil que surgiram no país¹⁰⁶.

O terceiro pilar instrumental tratava do **fortalecimento institucional** para a proteção e a assistência aos deslocados internos. Essa proposição adotava como premissa a problematização moral desenvolvida no final dos anos 80 sobre a diferença de tratamento entre refugiados e deslocados internos. Deng e Cohen relataram à revista *Foreign Affairs* o grande “absurdo” que era a necessidade de se cruzar a fronteira para se receber proteção internacional.

Those forced from their homes who remain under their government's jurisdiction are not covered by any international arrangements. Although their numbers now exceed those of refugees, no international institution is specifically charged with their protection and assistance. The absurdity is that if these people had crossed a border, they would fall under UN protection (COHEN; DENG, 1998a, p. 13).

Críticas contundentes eram feitas ao caráter *ad hoc* dos arranjos institucionais existentes para a proteção dos deslocados internos. A posição adotada pelo ACNUR e pelas demais agências humanitárias foi denominada por Deng e Cohen de “política da escolha à dedo” (*pick and choose policy*), em que as organizações decidiam livremente as situações em que desejavam atuar com deslocados internos, sem que houvesse qualquer compromisso ou responsabilidade formal (COHEN; DENG, 1998a, p. 15). Essa seletividade, apontava Cohen, era vantajosa para as organizações, mas danosa para os deslocados internos, que não contavam com uma expectativa previsível de proteção e de assistência e, em casos como a crise da Libéria, acabaram preteridos pelo envolvimento com refugiados (COHEN, 1996).

¹⁰⁶ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/47, Addendum – Profiles in Displacement: follow-up mission to Colombia*”, 11.01.2000, UN Doc. E/CN.4/2000/83/Add.1.

Agencies choose the situations in which they will become involved in light of their mandates, resources and interests. The selectivity and conditionality of the response often result in limited and inconsistent coverage for the internally displaced, leaving large numbers with little or no protection and assistance (COHEN, 1996, p. 1).

Críticas também eram estendidas à “abordagem colaborativa” entre as agências humanitárias promovida pela plataforma humanitária da ONU (*infra*), em que as agências deveriam atuar de maneira coordenada na proteção dos deslocados internos, sob a supervisão do Representante Residente da ONU de cada país. Essa coordenação era avaliada como “fraca” (COHEN; DENG, 1998b, p. 127), dadas as evidências de atraso da resposta, duplicação de esforços, negligência na proteção e foco insuficiente na reintegração. Essas dificuldades advinham das limitações institucionais e burocráticas da ONU para coordenar as interpretações conflitantes dos mandatos de cada agência e as disputas por recursos, por território e por protagonismo.

Especificamente em relação ao ACNUR, Deng e Cohen apresentavam objeções aos critérios adotados pela agência como base normativa para sua atuação com deslocados internos. Primeiro, alegavam que os critérios eram aplicados com “grande margem de discricionariedade”, o que resultava num papel proeminente do ACNUR na proteção dos deslocados internos em algumas operações, como nos Bálcãs, e a ausência de envolvimento em outras, como no Sudão (COHEN; DENG, 1998b, p. 129). Segundo, os critérios limitavam as possibilidades de atuação do ACNUR, ao invés de expandi-las, uma vez que estavam mais centrados em requisitos formais do que nas necessidades reais de proteção das populações deslocadas. Ao invés de institucionalizar, por meio de critérios, a “inaceitável” disparidade de tratamento entre refugiados e deslocados internos, o ACNUR deveria privilegiar a expansão de seu mandato de proteção (COHEN, 1996, p. 2).

Feitas as críticas ao *status quo*, a Coalizão mapeou quatro possíveis alternativas para o fortalecimento institucional da proteção dos deslocados internos no plano internacional. A primeira, e menos celebrada de todas, seria um aprimoramento dos mecanismos de coordenação entre agências humanitárias para conferir maior previsibilidade e responsabilidade à resposta internacional. Uma opção seria a ONU

determinar a designação necessária de uma “agência líder” para cada crise de deslocamento interno, o que aumentaria a previsibilidade e o monitoramento da resposta (COHEN; DENG, 1998b).

A segunda alternativa seria a criação de uma nova agência, vinculada à ONU, específica para a proteção e a assistência a deslocados internos. Essa opção concentraria a responsabilidade em uma nova instituição, mantendo intocados os mandatos das demais, e daria aos governos, à comunidade internacional e aos próprios deslocados internos a possibilidade de solicitar e de cobrar a atuação dessa agência nas crises. Apesar de ser a solução que mais fortaleceria a proteção dos deslocados internos, a Coalizão não elaborou muito essa proposta por entender que não havia vontade política ou recursos disponíveis para apoiar a ideia. Os Estados poderiam facilmente se opor a uma nova agência, sob a alegação da interferência dos assuntos domésticos. Já os atores humanitários teriam o receio de perder espaço de atuação e recursos. Reconhecia-se, portanto, que era uma opção improvável para a reforma institucional (COHEN; CUENOD, 1995).

A terceira alternativa era o que Cohen chamou de “solução de três agências”, em que ACNUR, PMA e UNICEF, agências que mais atuavam com deslocados internos no Sistema ONU, dividissem formalmente a responsabilidade pela categoria. Essa seria uma opção mais diplomática, que daria às agências a possibilidade de negociar entre si a melhor forma de divisão do trabalho, considerando seus mandatos e experiências. O UNICEF, por exemplo, poderia assumir a tarefa de proteger, assistir e localizar crianças deslocadas desacompanhadas, o ACNUR encarregar-se da proteção geral da categoria e o PMA, da assistência humanitária em determinadas situações. O importante, no entanto, era que, uma vez definidas, “as responsabilidades pelos deslocados internos fossem acionadas automaticamente” sempre que uma emergência ocorresse (COHEN, 1996, p. 8). Apenas assim poderia se garantir maior transparência e comprometimento na atuação das agências.

A solução tripartite, afirmou Cohen, traria uma expansão considerável das atividades das agências envolvidas, “mas não tanto se comparada à alternativa de o ACNUR, por si só, assumir toda a responsabilidade [pelos deslocados internos]” (COHEN, 1996, p. 8). Essa era a quarta alternativa de reforma institucional e, indiscutivelmente, a

preferida da Coalizão. Ao menos quatro razões eram apontadas para justificar esse posicionamento. Primeiro, ACNUR e CICV eram as únicas organizações que tinham mandato explícito de proteção, e não apenas de assistência, em situações de emergência humanitária e que o tinham utilizado em favor dos deslocados internos. Segundo, diferentemente do CICV, que só era autorizado pelo direito internacional humanitário a agir em conflitos armados, o ACNUR poderia atuar em outras situações que resultassem em violência e em violações de direitos humanos, mas que não atingiam o patamar formal de conflito armado. Terceiro, o ACNUR era a única agência com experiência específica na área de deslocamento forçado e na proteção de pessoas nessa condição de vulnerabilidade. Quarto, a liderança do ACNUR na área de deslocamento interno iria resolver o problema da desigualdade de tratamento entre refugiados e deslocados internos, encorajando que os grupos fossem percebidos como “dois lados da mesma moeda” (COHEN; DENG, 1998b, p. 170).

A proposição de uma reforma institucional na seara humanitária, que enfatizasse a expansão do mandato de proteção do ACNUR em favor dos deslocados internos, não poderia ser devidamente apreciada em uma plataforma de direitos humanos. Deng e Cohen sabiam que seria pouco eficaz limitar esse debate à Comissão e à comunidade acadêmica. A estratégia, portanto, foi inserir a pauta dos deslocados internos na plataforma de coordenação humanitária da ONU, espaço onde a proposta normativa da Coalizão se encontrou com aquela desenvolvida pelo ACNUR.

4.5. Plataforma de Coordenação Humanitária e o Encontro das Propostas Normativas

A década de 90 institucionalizou o debate sobre coordenação da resposta humanitária internacional. A falta de coesão das ações humanitárias do Sistema ONU ficou mais evidente na proporção em que as guerras se tornaram mais politizadas, militarizadas e orientadas à violência contra civis. Após as dificuldades enfrentadas no norte do Iraque, foi aprovada, em 1992, a resolução 46/182, chamada de “*Magna Carta* humanitária” (ELIASSON, 2002, p. 10). A resolução instituiu uma nova plataforma de coordenação, composta pelo Comitê Inter-Agencial Permanente (CIP) e pelo Departamento de Assuntos Humanitários, chefiados pelo Coordenador da Ajuda de

Emergência, posto equivalente ao de Vice-Secretário Geral da ONU e ocupado pelo diplomata sueco Jan Eliasson.

Deng e Cohen perceberam a importância de colocar suas propostas de fortalecimento legal e institucional de proteção aos deslocados internos nessa plataforma. Após articulações junto ao Secretariado, uma das primeiras decisões do CIP foi criar uma “Força Tarefa sobre Deslocamento Interno”, integrada pelo Representante, pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), pelo CICV e pela OIM, com a missão de analisar crises específicas e recomendar formas adequadas de divisão do trabalho para atender às necessidades dos deslocados internos. Apesar da importante missão, o único resultado da Força Tarefa, além de manter a pauta viva no CIP, foi aprovar a designação do Coordenador da Ajuda de Emergência como “ponto de referência” para os pedidos de proteção e de assistência aos deslocados internos. De resto, não influenciou em nada o desenho das operações humanitárias, especialmente dado que as três principais agências da ONU envolvidas com deslocamento interno, *i.e.* ACNUR, UNICEF e PMA, não integravam a Força Tarefa (COHEN; DENG, 1998b).

Na realidade, os motivos do fracasso da Força Tarefa são mesmos que impediam o êxito do esforço de coordenação humanitária da ONU. Nas palavras de Loescher, “talvez a maior dificuldade enfrentada pelo Departamento de Assuntos Humanitários foi que as agências especializadas, incluindo o ACNUR, têm um alto grau de autonomia constitutiva e de independência e, portanto, resistem a qualquer tentativa do Departamento de exercer autoridade forte” (LOESCHER, 1997, p. 164). As agências eram favoráveis à coordenação, mas não estavam dispostas a serem “coordenadas”, ou seja, não desejavam abrir mão da sua discricionariedade em decidir sobre como agir em determinada situação. Uma fragilidade adicional da coordenação era o fato de o Coordenador da Ajuda de Emergência ter o mesmo *status* hierárquico dos chefes das agências humanitárias, o que dificultava o exercício de autoridade. Segundo Weiss e Korn, “agências da ONU são como feudos: operam simbolicamente abaixo do Secretário-Geral, mas têm seus distintos conselhos de diretores e de financiadores; são muito zelosos de sua independência; e aceitam ordens apenas quando vêm diretamente do Secretário-Geral, quando muito” (WEISS; KORN, 2006, p. 79).

A reincidência dos problemas de coordenação, especialmente evidenciados nos conflitos da Bósnia-Herzegovina e dos Grandes Lagos, levou o Secretário-Geral, Kofi Annan, a iniciar um novo processo de reforma humanitária em 1997. Para subsidiar sua decisão, solicitou a um antigo alto funcionário da ONU, o especialista canadense Maurice Strong, a elaboração de um documento delineando sugestões para fortalecer a resposta humanitária e superar as dificuldades de coordenação. A principal sugestão feita por Strong, considerada visionária por alguns, foi conferir ao ACNUR toda a responsabilidade formal pelos deslocados internos e demais populações afetadas por conflitos, tornando-se a “agência líder permanente” da ONU para emergências humanitárias (WEISS, 1998; LOESCHER, 2001a; WEISS; KORN, 2006). O documento tinha, portanto, incorporado a proposta de reforma institucional de Cohen e Deng. Essa foi a **primeira grande oportunidade** de êxito da proposta normativa da Coalizão pelos Deslocados Internos na seara institucional.

Deng recorda que, assim que a sugestão de Strong tornou-se pública, encorajou Ogata a abraçar a proteção aos deslocados internos. “Eu acreditava que o ACNUR era a agência com maior capacidade para lidar com o tema¹⁰⁷”. Já Cohen lembra que houve grande ansiedade por parte dos integrantes da Coalizão para saber se a sugestão de Strong seria, de fato, acatada pelo Secretário-Geral. “Francis e eu até postergamos a data de publicação do nosso livro *Masses in Flight* para poder incluir a responsabilidade expandida do ACNUR, caso se concretizasse¹⁰⁸”. A transformação do ACNUR era tida como certa, tendo o próprio Strong solicitado a Ogata uma nota técnica detalhando como seria a implementação do novo mandato (HELTON, 2002).

Houve uma grande surpresa, no entanto, quando o relatório *Renovando as Nações Unidas: um Programa para a Reforma* foi publicado, em julho de 1997, sem menção ao papel expandido do ACNUR¹⁰⁹. Kofi Annan havia voltado atrás e decidido não incluir a sugestão de Strong na reforma humanitária. Analistas elencam três principais motivos que o levaram a essa decisão. Primeiro, as diretoras executivas do PMA,

¹⁰⁷ DENG, Francis. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Nova Iorque, 16 de abril de 2015.

¹⁰⁸ COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

¹⁰⁹ ONU, Relatório do Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre “*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*”, 14.07.1997, UN Doc. A/51/950.

Catherine Bertini, e do UNICEF, Carol Bellamy, fizeram grande pressão junto ao Secretário-Geral e aos países doadores para que a sugestão não prosperasse, receosas da possível perda de espaço e de recursos para suas agências (HELTON, 2002). ONGs norte-americanas como a InterAction, que haviam começado a ganhar mais espaço nas ações humanitárias da ONU, também foram contrárias à mudança e, em especial, à relocação do centro humanitário da ONU de Nova Iorque para Genebra (WEISS, 1998). Segundo, os principais países doadores também não tinham demonstrado grande entusiasmo com a proposta, seja em razão da pressão das demais agências, seja pela dificuldade de se chegar a uma posição fechada sobre o tema. Nos Estados Unidos, por exemplo, a doação de recursos para agências humanitárias não estava concentrada no Departamento de Estado, mas espalhada pelas pastas temáticas com maior identidade com cada agência, como *inter alia* o Departamento de Agricultura que doava para o PMA ou o Bureau para Refugiados, para o ACNUR. Essa descentralização burocrática, segundo Weiss, dificultou o alcance de uma posição coesa sobre a reforma humanitária¹¹⁰. Terceiro, o próprio ACNUR não perseguiu ou defendeu com vigor a proposta. Ao contrário, muitos funcionários da agência eram contrários à mudança, tendo em vista os problemas que o alargamento de competências tinha causado nas operações dos Bálcãs e dos Grandes Lagos. Muitos funcionários acreditavam que o trabalho com refugiados poderia ser prejudicado e, com isso, “a agência perderia a sua alma” (WEISS, 1998, p. 19).

Ao final, a reforma do sistema de coordenação humanitária foi tímida. O Departamento de Assuntos Humanitários, que tinham a missão genérica de melhorar as respostas do Sistema ONU, foi reorganizado para se tornar o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), com atribuições mais claras de “coordenação das respostas humanitárias de emergência, desenvolvimento de políticas e *advocacy* em assuntos humanitários” (HELTON, 2002, p. 204). Para Weiss, essa reforma foi “nada mais do que uma mudança de nomes”, sem que providências fossem tomadas para lidar com os obstáculos ao trabalho de coordenação (WEISS, 1998, p. 16). Para a pauta dos deslocados internos, a reforma humanitária não trouxe qualquer mudança institucional, apenas deixou estabelecido que a “abordagem colaborativa” entre agências seria o mecanismo institucional da

¹¹⁰ WEISS, Thomas G. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Nova Iorque, 28 de outubro de 2015.

ONU para lidar com o tema. O único pequeno avanço, decidido logo após a publicação da reforma, foi dar ao Representante o *status* de convidado permanente das reuniões do CIP, aproximando-o dos debates e deliberações feitas pelos integrantes do Comitê.

Enquanto a plataforma humanitária não logrou avançar no fortalecimento institucional da proteção aos deslocados internos, nela houve o primeiro endosso dos Princípios Orientadores, abrindo espaço para o seu acolhimento no âmbito da Comissão. Isso ocorreu logo após a reforma humanitária, quando Deng e Cohen decidiram apresentar os Princípios ao CIP em 1997. À época, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello havia acabado de ser indicado como Coordenador da Ajuda de Emergência e Vice-Secretário Geral para Assuntos Humanitários. Funcionário de carreira do ACNUR, Mello teve grande interesse pela perspectiva de direitos humanos aplicada aos deslocados internos, defendida por Cohen e Deng. Nesse sentido, Mello foi pioneiro no endosso aos Princípios Orientadores, recomendando, em 1997, que todas as agências integrantes do CIP aplicassem-nos em campo, mesmo antes de serem apreciados pelos Estados. Nas palavras de Cohen:

Sergio was the Under-Secretary General for Humanitarian Affairs. Many international civil servants in his shoes would have acted cautiously. They would have wished Deng well but waited to see the response of governments *before* deciding whether or not to endorse the Guiding Principles. But Sergio grasped the impact the Principles could have on the lives of displaced people and placed the Principles on the agenda of the UN's Inter-Agency Standing Committee (IASC). Composed of heads of the world's major international humanitarian, human rights and development agencies and NGO umbrella groups, Sergio spoke out in favor of the Principles in that meeting. He shepherded though the IASC a decision that welcomed the Principles and encouraged its members to share them with their Executive Boards and staff and apply them in the field when dealing with internally displaced people (COHEN, 2004a, p. 367).

Esse acolhimento dos Princípios Orientadores pelas principais agências humanitárias no âmbito do CIP foi importante para que Deng, juntamente com a delegação austríaca, conseguisse o reconhecimento dos Princípios pela Comissão no ano

seguinte. Os Estados que não tinham conhecimento dos Princípios Orientadores foram positivamente impactados pela chancela do órgão de coordenação humanitária e tornaram-se mais inclinados a aprovar a resolução. Segundo Bahshaw, “esse apoio das agências e do conjunto ampliado de Estados simpáticos ao tema fez o acolhimento dos Princípios pela Comissão um *fait accompli*” (BAGSHAW, 2005, p. 136).

As agências, por sua vez, cumpriram o decidido no CIP e começaram a fazer menção aos Princípios Orientadores em seus pronunciamentos e documentos internos. Em uma nota informativa de 1998, o ACNUR elogiou o “foco na proteção” presente nos Princípios (UNHCR, 1998). Já o CICV reconheceu que os Princípios seriam um valioso guia de como a lei existente deveria ser interpretada em favor dos deslocados internos e defendeu que fossem “disseminados e aplicados da forma mais abrangente possível” (ICRC, 1998). O UNICEF igualmente referiu-se aos Princípios como um excelente marco de referência, que serviria como padrão internacional para a proteção e para a assistência aos deslocados internos. Para facilitar a operacionalização dos Princípios por parte das agências humanitárias, o OCHA publicou, em 1999, o “Manual para a Aplicação dos Princípios Orientadores”, elaborado por Susan Martin, então diretora do *Institute for the Study of International Migration* da Universidade de *Georgetown* e uma das pesquisadoras mais atuantes do braço acadêmico da Coalizão (OCHA, 1999a).

Finalmente, a década de 90 encerrou-se com a **segunda grande oportunidade** de êxito da proposta institucional da Coalizão. Isso ocorreu porque os problemas da coordenação humanitária em relação à proteção dos deslocados internos foram testemunhados e condenados pelo Embaixador dos Estados Unidos na ONU e presidente do Conselho de Segurança, Richard Holbrooke, quando de sua visita a Angola em dezembro de 1999. Holbrooke era um diplomata prestigiado, que ficou famoso por ter liderado as negociações que resultaram nos Acordos de Dayton na Bósnia-Herzegovina. Ao observar milhões de deslocados internos em situação de vulnerabilidade em campos mal equipados em Angola, o Embaixador fez uma pergunta para a qual não teve uma resposta satisfatória: “quem seria o responsável?” (HELTON, 2002, p. 126). Ao perceber a ausência de comando e de responsabilidade na resposta humanitária ao deslocamento interno, Holbrooke deu novo ímpeto ao debate institucional, que havia sido escanteado desde a conclusão da reforma

humanitária em 1997. O Embaixador tratou do tema em uma série de palestras que realizou entre janeiro e março de 2000, nas quais sempre fazia referência ao livro *Masses in Flight*, de Cohen e Deng .

De início, Holbrooke defendeu que a responsabilidade pelos deslocados internos deveria estar fixada em uma entidade burocrática própria e que, em sua opinião, essa entidade deveria ser o ACNUR, em razão do mandato de proteção (GOODWIN-GIL, 2000; UN, 2003). Essa proposta, assim como ocorreu na reforma humanitária, suscitou críticas das outras agências, que foram a Holbrooke defender seu espaço. Houve também críticas do próprio governo norte-americano, que tinha acabado de eleger novo presidente e não estaria pronto para assumir essa posição (HELTON, 2002). Assim sendo, o Embaixador acabou flexibilizando sua proposta e afirmou que, na impossibilidade de se ampliar o mandato formal do ACNUR, ao menos deveria haver a designação de uma “agência líder” para casa crise de deslocamento forçado.

We have to clarify how the UN responds to a crisis of internal displacement. At the very least, the UN should designate a lead agency for each specific internal refugee emergency, and define much more clearly lead agency responsibilities. I still believe that in many, indeed most cases where protection is the main issue, UNHCR would be the most effective lead agency (HOLBROOKE, 2000).

Com esses pronunciamentos, Holbrooke se apresentou como um poderoso aliado do fortalecimento institucional da proteção aos deslocados internos. Contudo, ao responder às propostas e provocações do Embaixador, Sadako Ogata manteve a posição em relação aos deslocados internos que caracterizou o final do seu mandato, *i.e.* foco nos critérios, avaliação caso a caso e centralidade na proteção aos refugiados. A Alta Comissária decidiu não abraçar a proposta de Holbrooke, mostrando ressalvas quanto à incorporação de maiores responsabilidades pelos deslocados internos, além de deixar claras as restrições orçamentárias que a agência enfrentava.

UNHCR is committed to greater involvement with the internally displaced. We are ready to place our protection and solutions expertise at the service of *inter-agency collaborative efforts*. (...) Having said this, I must say that UNHCR presently exists in a "zero sum" budgetary environment. Any

expansion of our activities requires equivalent reductions somewhere else in the world. (...) UNHCR is facing increasing difficulties meeting the basic needs of refugees, who are our *primary and mandatory responsibility* (OGATA, 2000) (grifo nosso).

Com essa ressalva do ACNUR e a pressão contrária das demais agências, novamente o debate sobre fortalecimento institucional retornou ao *status quo ante* da abordagem colaborativa. Os únicos resultados das propostas de Holbrooke foram a revisão dos critérios de envolvimento do ACNUR, tornando-os mais precisos, e a criação da “Rede Inter-Agencial Senior sobre Deslocamento Interno”, grupo formado por “pontos focais” de deslocamento de cada uma das principais agências no âmbito da CIP. A Rede, que teria a função de analisar as situações em campo e fazer recomendações para aprimorar a coordenação entre agências, não logrou resultados práticos em seu pouco tempo de atuação.

Em suma, o debate normativo sobre deslocados internos na plataforma humanitária teve dois resultados contrastantes. Por um lado, houve um endosso do documento legal e do reconhecimento da categoria como grupo específico. Por outro, não se logrou um fortalecimento institucional, sendo preservada a autonomia e a discricionariedade das agências humanitárias quanto ao envolvimento com deslocados internos. Essa dissonância no tratamento do tema irá se aprofundar nos anos 2000 até que as propostas normativas cheguem a uma acomodação.

4.6. Conclusões

O ambiente internacional dos anos 90 trouxe à tona vários desdobramentos estruturais considerados “novos”. Novas guerras, novo humanitarismo, novo *locus* de combate, novas normas de direitos humanos, novas modalidades de intervenção e novas acepções de soberania. Mesmo o aprofundamento de práticas velhas, como o regime de *non-entrée*, criou novos conceitos restritivos e novas modalidades de não-admissão e de contenção de refugiados em seus países de origem. Todas essas forças, acontecimentos e interesses, de alguma forma, justificavam a maior atenção internacional para o que ocorria dentro das fronteiras dos países, fosse para combater as causas dos conflitos, para proteger novos grupos de pessoas, para desafiar as

arbitrariedades dos Estados soberanos ou mesmo para prevenir que pessoas saíssem dos territórios de seus países.

Essa inflexão da ordem internacional do pós-Guerra Fria, que passou a legitimar o escrutínio internacional sobre questões domésticas (WHEELER, 2000), afetou a proteção dos deslocados internos. Com o jargão e a problematização herdados das discussões do final dos anos 80, ficou mais fácil dar aos curdos e aos bósnios, vítimas de dois dos conflitos mais visíveis do período, o nome de “deslocados internos”. Conseqüentemente, ficou mais urgente apresentar respostas consistentes a perguntas como: “quem são os deslocados internos?”; “quem seria responsável por sua proteção e assistência?”; “em quais situações atores internacionais poderiam/deveriam se envolver com esse grupo?”. Em suma, a **estrutura** internacional dos anos 90 criou a necessidade de se tratar do tema dos deslocados internos. Não era mais possível à comunidade humanitária ignorar o destino das “massas em fuga”, que se deslocavam forçosamente, mas, por qualquer que fosse o motivo ou a circunstância, não se encaixavam no regime legal-institucional do refúgio. Olhar alternativas de proteção internacional além do refúgio, na avaliação de Adam Roberts, tornou-se “inevitável” (ROBERTS, 1998, p. 375).

Além da necessidade do debate sobre o tema, a estrutura internacional também ofereceu novas plataformas e possibilidades de enquadramento aos deslocados internos. O discurso de direitos humanos fortaleceu-se nos anos 90, juntamente com o movimento organizado, com os foros de discussão, com as conferências e com os mecanismos internacionais de monitoramento. A Comissão de Direitos Humanos e as conferências temáticas da ONU tornaram-se importantes plataformas para o lançamento de novas agendas. No mesmo período, institucionalizou-se a coordenação humanitária na ONU, com foros, temas e procedimentos próprios. A agenda da coordenação passou a abranger todos os temas que tinham um componente humanitário e operacional, especialmente aqueles que não estavam sob a responsabilidade formal de nenhuma agência. Tanto os direitos humanos como a coordenação humanitária, em suas plataformas e preceitos específicos, deram espaço para o tratamento do problema do deslocamento interno.

A escolha por determinado discurso, enquadramento ou plataforma foi função das percepções e dos interesses dos principais **agentes** envolvidos. O ACNUR escolheu tratar do deslocamento interno como uma extensão do refúgio. Para a agência, os dois fenômenos eram diferentes etapas do complexo e multifacetado problema do deslocamento forçado causado por perseguição e por violência. Em geral, o deslocamento interno precedia o refúgio, tanto que a proteção e a assistência aos deslocados internos teriam o efeito de prevenir o fluxo massivo de pessoas através das fronteiras. Não faria sentido, segundo essa visão, isolar os deslocados internos como uma categoria específica, mas dever-se-ia tratá-los por meio de uma compreensão holística e abrangente do deslocamento forçado *centrada no refúgio*. A proteção internacional, então, seria justificada em situações específicas de interface clara entre deslocados internos e refugiados, *i.e.* quando suas fugas tivessem a mesma causa, quando estivessem imiscuídos no mesmo local ou quando estivessem retornando para a mesma comunidade.

Essa proposta normativa refletia a percepção de Ogata sobre o tema, que, em seu primeiro ano no posto, lidou com conflitos de clara interface entre deslocamento interno e refúgio. Refletia também a cultura organizacional do ACNUR, que privilegiou a reinterpretação do mandato da agência como base normativa para a proteção aos deslocados internos, ao invés da proposição de uma nova norma. No campo dos interesses, o envolvimento com os deslocados internos na modalidade proposta pelo ACNUR estava alinhado com o interesse de Ogata de fazer a agência “permanecer relevante” no cenário das novas guerras, sem que o mandato fosse muito descaracterizado. Esse interesse foi claramente afetado pela pressão dos países doadores para aumentar o portfólio humanitário da agência, ao mesmo tempo em que dificultavam a entrada de refugiados em seus países. Ao invés de criticar os países ocidentais por sua postura restritiva, Ogata buscou ser “realista” e “pragmática” frente ao aprofundamento do regime de *non-entrée*. No entanto, assim como argumenta Hammerstad, seria um equívoco reduzir o maior engajamento do ACNUR dentro das fronteiras à submissão da agência aos interesses dos doadores (HAMMERSTAD, 2014). Sadako Ogata, de fato, acreditava que a abordagem proposta era a melhor opção que a agência tinha, dentro de suas limitações legais, materiais e políticas, para salvar as vidas dos deslocados internos. Conforme afirma Hyndman, o humanitarismo do ACNUR nos anos 90, e particularmente sua atuação dentro dos países de origem,

adveio do “processo de equilíbrio entre as necessidades dos refugiados e dos deslocados e os interesses dos Estados” (HYNDMAN, 2000, p. 7).

No caso de Cohen, Deng e da Coalizão pelos Deslocados Internos, a percepção sobre a natureza do problema era distinta, já que não o enxergavam pela lente do refúgio ou pela experiência apenas dos conflitos dos anos 90. Etiópia, Sudão do Sul e América Central foram algumas das crises dos anos 80 que levaram os proponentes a conceber os deslocados internos como uma categoria própria, cujas vulnerabilidades específicas eram agravadas pela falta de proteção dos Estados e da sociedade internacional. O problema estaria na interface entre direitos humanos e humanitarismo, uma vez que os deslocados internos encontravam-se em um estado de violação de direitos humanos, que deveria ser aliviado pela ação humanitária internacional até que o país de origem pudesse assumir sua responsabilidade primária de proteção. Percebiam ainda o deslocamento interno não como uma etapa prévia ao refúgio, mas como um problema complexo, com diferentes fases (antes, durante e após o deslocamento) que ensejavam também diferentes necessidades de proteção e de assistência (*e.g.* proibição à remoção forçada, documentação, não-confinamento, retorno à propriedade e compensação).

As soluções apresentadas para o problema do deslocamento interno, *i.e.* instrumento normativo específico, normas domésticas derivadas e mandato institucional próprio, estavam alinhadas com a percepção sobre a questão e com o interesse da Coalizão em empreender uma nova norma internacional de direitos humanos. Esse interesse derivava certamente de uma matriz de princípios dos proponentes, que entendiam a falta de proteção aos deslocados internos como um problema moral a ser resolvido pela via do empreendedorismo normativo. Havia também o interesse de integrantes da Coalizão em criar uma nova área de atuação humanitária e de direitos humanos na qual pudessem trabalhar e buscar protagonismo. A proteção aos deslocados internos abria um imenso campo de possibilidades de ação em áreas que estavam em franca expansão, como era o ativismo em direitos humanos e o humanitarismo internacional.

As duas propostas normativas do período foram impulsionadas por proponentes com importantes atributos pessoais. Tanto Ogata como Cohen, Deng e a comunidade de conhecimento sobre deslocados internos conseguiram que suas visões sobre o tema tivessem alcance e legitimidade e, apesar da divergência de abordagem, contribuíram

para dar visibilidade e alcance à questão. A Alta Comissária conseguiu devolver ao ACNUR o protagonismo que houvera sido abalado na década de 80, convertendo a agência em uma “estrela humanitária” (HAMMERSTAD, 2014, p. 193) e, seus funcionários, nos “anjos” que arriscavam suas vidas em meio aos conflitos¹¹¹. Por sua vez, Deng e Cohen foram apelidados na ONU de “Sr. e Sra. Deslocados Internos” (*Mr. And Ms. IDP*)¹¹², tamanho era o reconhecimento da atuação de ambos em favor do tema. Especialistas no assunto são uníssonos ao afirmar que a combinação entre a diplomacia e a legitimidade de Deng e a assertividade e o conhecimento técnico de Cohen foi uma receita de sucesso para o avanço do tema.

Já no tocante às **dinâmicas interativas** voltadas à promoção das propostas normativas, os resultados difeririam entre o ACNUR e a Coalizão. No plano da persuasão, o ACNUR teve êxito em convencer a Assembleia Geral sobre a adequação de sua proposta e, por isso, conseguiu operacionalizá-la em campo. Contudo, não escapou das severas críticas dos especialistas, que acabaram por ser referendadas pelos resultados sub-ótimos das operações. Isso levou o ACNUR a abandonar conceitos e modificar critérios ao longo da década para, ao final, adotar uma postura mais cautelosa com relação ao tema, sempre reafirmando a primazia do refúgio. Apesar de ter a vantagem de poder aplicar suas teses de imediato nas operações em campo, o ACNUR tinha uma audiência mais difícil de convencer, composta por funcionários, acadêmicos e especialistas que resistiam a mudanças consideradas muito profundas no regime político-institucional dos refugiados.

Cohen e Deng trabalhavam com um enquadramento normativo mais abrangente e permissivo que o direito dos refugiados, por isso encontraram menos resistência de grupos mais tradicionalistas. Por outro lado, tinham uma tarefa mais difícil que a do ACNUR, que era construir praticamente do zero toda a comunidade de apoio à abordagem de direitos humanos dos deslocados internos. Para tanto, traçaram estratégias de persuasão em várias frentes, desde o uso do conceito de “soberania como responsabilidade” na interação com os Estados até a decisão de elaborar, com a ajuda de especialistas, um instrumento normativo de *soft law*. Nessa empreitada, a

¹¹¹ A expressão “os anjos de Ogata” (*Ogata’s Angels*) foi cunhada pela revista Time em artigo de mesmo título, publicado na edição de 23 de outubro de 1995.

¹¹² STAVROPOULOU, MARIA. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

Coalizão teve grande êxito em constituir essa comunidade e em persuadir vários tomadores de decisão da necessidade de se olhar os deslocados internos como uma categoria própria e de reconhecer a necessidades de um instrumento normativo específico.

Esse esforço de persuasão da Coalizão quase se converteu em reforma humanitária com a proposta de Maurice Strong de expandir formalmente o mandato do ACNUR. Contudo, a persuasão não foi forte o suficiente para resistir ao trabalho de barganha das agências, que preferiam a manutenção do *status quo*, que privilegiava a sua autonomia decisória. Apesar de referendar os Princípios Orientadores e de começarem usar um jargão mais próximo aos direitos humanos, o ACNUR manteve a sua proposta de envolvimento institucional intocada. A baixa interface entre as propostas normativas do ACNUR e da Coalizão dificultaram o alcance de um amplo consenso sobre o tema e de uma alteração significativa na arquitetura legal e humanitária vigentes. O debate, no entanto, institucionalizou-se na agenda da coordenação humanitária para ser retomado com força maior na década seguinte.

CAPÍTULO 5 – PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000: A ACOMODAÇÃO NORMATIVA E A CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS

5.1. Introdução

O presente capítulo analisa a derradeira fase da emergência da norma internacional de proteção dos deslocados internos, *i.e.* a acomodação entre elementos das duas propostas de normas elaboradas na década de 90. Por um lado, a Coalizão pelos Deslocados Internos logrou amplo reconhecimento e aceitação de algumas premissas de sua proposta, *i.e.* deslocados internos como categoria específica de proteção, marco legal próprio que integra direitos humanos e direito humanitário e responsabilidade subsidiária da comunidade internacional de proteger a categoria nas situações de falta de capacidade e/ou de interesse do Estado. Por outro lado, o ACNUR conseguiu manter a seletividade no envolvimento institucional com deslocados internos ao concordar em assumir o papel de agência líder do conjunto (*cluster*) de organizações que atuassem na proteção e no abrigo de emergência para essa população. Ao invés de uma agência específica, criou-se um arranjo institucional que previa maior responsabilidade do ACNUR com a proteção aos deslocados internos, mas a mantinha subsidiária em relação à atuação da agência com refugiados. Essa acomodação de diferentes ditames normativos, mediada pela plataforma de coordenação humanitária, consolidou-se em uma norma internacional híbrida que, em termos de proteção, localiza-se entre os direitos humanos e o humanitarismo pragmático.

A primeira seção apresenta a estrutura internacional da primeira década dos anos 2000, que criou as condições para a consolidação de uma mudança normativa que respondesse ao problema dos deslocados internos. Quanto à magnitude, o contingente global de deslocados internos permaneceu alto e crescente, em razão da irrupção de novos conflitos (*e.g.* Darfur, Iraque, República Democrática do Congo e Uganda), do recrudescimento de crises existentes (*e.g.* Colômbia) e do incremento das políticas restritivas ao refúgio. No plano das ideias, o enquadramento dessas crises como “emergências complexas”, produtoras de “migrantes forçados”, ajudou a tirar o foco quase exclusivo do refúgio para os deslocados internos e outras categorias. No plano normativo, a disseminação do conceito de “responsabilidade de proteger” instou os

Estados, as organizações de direitos humanos e a comunidade humanitária a estarem melhor preparados para responder às situações de violência generalizada dentro das fronteiras. Finalmente, o constrangimento gerado pela ausência de resposta às tragédias humanitárias de Darfur e da República Democrática do Congo tornaram inadiáveis novas reformas no humanitarismo internacional que contemplassem os deslocados internos. Se a década de 90 criou a necessidade da discussão sobre o problema do deslocamento interno, o novo milênio deu urgência à pauta das formas adequadas de resolução da questão.

As duas seções seguintes analisam a ação dos agentes empreendedores nas principais plataformas organizacionais afeitas aos deslocados internos, *i.e.* operacional, direitos humanos e coordenação humanitária. A análise da ação em cada uma das plataformas é dividida em dois períodos - de 2000 a 2004 e de 2005 a 2010 -, que demarcam momentos diferentes da dinâmica da emergência normativa. O primeiro período, chamado de pré-acomodação, apresenta um baixo nível de interface entre as duas propostas normativas, que continuam sendo promovidas de forma paralela. O ACNUR mostra-se mais reticente em atuar com deslocados internos, enquanto a Coalizão foca sua atenção na promoção internacional dos Princípios Orientadores e na insistência pela criação de uma nova agência. Essa desarticulação inicial dos dois principais agentes, no entanto, passa a incomodar a plataforma de coordenação humanitária, que começa a ser cobrada pelas falhas estruturais na resposta ao deslocamento interno. A necessidade de abreviar a distância entre as duas propostas torna-se urgente após a grande repercussão da crise em Darfur, cujas consequências humanitárias estão diretamente relacionadas à falta de mecanismo institucional eficaz de proteção aos deslocados internos. Ao se chegar na metade da década, o tema alcança a sua visibilidade máxima, com diversas organizações internacionais e regionais dispostas a deliberar sobre uma mudança normativa em bases mais consensuais.

O período entre 2005 e 2010, tratado na terceira seção, analisa o processo de acomodação de elementos das duas propostas e a consequente consolidação da norma. A discussão inicia-se pela plataforma humanitária, onde se desencadeou uma nova rodada de reforma do sistema humanitário, tendo como um dos objetivos primordiais a busca de maior previsibilidade e responsividade às crises de deslocamento interno.

A abordagem de *clusters*, arranjo resultante do processo de reforma, é apresentada como uma “via média” entre a criação de um mandato próprio para os deslocados internos e o envolvimento episódico determinado discricionariamente. A contribuição do ACNUR para a construção dessa abordagem e seu impacto operacional será discutido em seguida e a seção se encerra com a atuação da Coalizão no fortalecimento do marco legal e para no acolhimento do novo arranjo institucional.

A última seção resgata o argumento central do capítulo a respeito da natureza híbrida da norma como resultado da acomodação de diferentes conceitos. Essa seção dialoga com a literatura analítica sobre a força normativa da proteção internacional dos deslocados internos e delinea os compromissos conceituais feitos entre os direitos humanos e o humanitarismo pragmático para que a norma se consolidasse como tal.

5.2. Deslocamento Forçado no Novo Milênio: Emergências Complexas, Nova Onda Restritiva e a Responsabilidade de Proteger

O novo milênio trouxe mudanças significativas para as dinâmicas do deslocamento forçado internacional. Primeiro, registrou-se um declínio do número total de conflitos armados ao longo da década. Estimou-se uma redução de 40 por cento no número de conflitos em meados nos anos 2000, quando comparado ao período de pico do início dos anos 90 (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Essa redução se explica pela resolução de conflitos de longa duração no Oeste da África (Libéria e Serra Leoa), Sul da África (Angola) e na Europa (Balcãs). Segundo, observou-se um recrudescimento de conflitos já existentes, que acabam por gerar deslocamento interno em proporções maiores que refúgio, como na região de Darfur (Sudão), na República Democrática do Congo, em Uganda e na Colômbia. Terceiro, houve a irrupção de duas novas guerras internacionais no Afeganistão e no Iraque, em seguida aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e a introdução pelos Estados Unidos da “guerra global ao terror”, que impactou outros conflitos e reduziu ainda mais a possibilidade de refúgio nos países desenvolvidos.

Por décadas, o Afeganistão foi o país que mais produziu refugiados no mundo. O conflito entre o regime comunista e a guerrilha *mujahideen* gerou um fluxo de mais de 6 milhões de refugiados ainda nos anos 80 e 90. A posterior emergência do regime

Talibã trouxe novos enfrentamentos pelo controle da capital, Kabul, provocando a fuga de 600 mil deslocados internos e 3,6 milhões de refugiados em campos no Paquistão e no Irã em 2000 (RUIZ, 2004). A intervenção militar liderada pelos Estados Unidos em novembro de 2001 retirou, em poucas semanas, o controle das forças Talibãs sem que houvesse grande ocorrência de deslocamento forçado. A relativa estabilidade permitiu que o ACNUR organizasse o “maior programa de repatriação da sua história” (HAMMERSTAD, 2014, p. 279). Entre 2002 e 2005, 3,5 milhões de refugiados e 498 mil deslocados internos retornaram às suas áreas de origem. Desde então, o volume da repatriação diminuiu, não obstante a pressão do Paquistão, que chegou a fechar fronteiras e campos para forçar o retorno. Com a deterioração da situação de segurança no país, os efeitos da seca, a menor capacidade de absorção de novos fluxos e a pouca disposição para o retorno de pessoas que estavam há mais de 20 anos no exílio, o interesse do ACNUR, dos países vizinhos e dos Estados Unidos de resolver definitivamente o refúgio na região restou inviabilizado. Após a repatriação de mais 1 milhão de pessoas entre 2006-2010, permaneceram deslocadas cerca de 3,1 milhões de refugiados e 352 mil deslocados internos.

No Iraque, antes da intervenção militar liderada pelos Estados Unidos em 2003, 1,1 milhão de deslocados internos e 420 refugiados já haviam escapado da violência perpetrada pelo regime de Saddam Hussein. Após a intervenção, que deslocou não mais que 20 mil pessoas, nutriu-se a esperança por retornos massivos que pudessem facilitar a reconstrução do país. De fato, entre 2003 e 2005, 325 mil refugiados retornaram, mas acabaram por deslocarem-se internamente em razão da ocupação de suas propriedades por outros grupos, da falta de serviços básicos e das tensões étnicas e religiosas. Em 2006, a violência sectária se intensificou e a escalada de retaliação entre grupos extremistas atingia diretamente a população civil (AL-KHALIDI; TANNER, 2007). Esse cenário foi agravado pela saída de grande parte das agências humanitárias do país após o ataque à sede da ONU em 2003, que vitimou Sérgio Vieira de Mello e Sir Arthur Helton. O trabalho humanitário feito por “gestão remota”, em que as grandes agências atuavam por meio de organizações locais parceiras dentro do Iraque, tiveram resultados limitados (RIERA; HARPER, 2007). Em 2010, o deslocamento forçado havia se agravado em relação ao início da década, com 2 milhões de deslocados internos e 1,7 milhões de refugiados.

A intervenção no Iraque ofuscou os primeiros sinais do que se tornaria a maior crise humanitária da primeira década do novo milênio: Darfur, no oeste do Sudão. Em fevereiro de 2003, grupos rebeldes não-árabes entraram em confronto com o governo central, alegando sistemática discriminação e vulnerabilidade, que havia ficado mais evidente no contexto das negociações do acordo de paz com os grupos armados do sul do país. Em resposta, o governo de Omar al-Bashir enfrentou os rebeldes com o apoio de milícias tribais árabes, em especial os *janjaweed*. A ação dessas milícias não se limitava ao confronto com os grupos rebeldes, mas também promovia ataques recorrentes contra a população civil. Nas palavras do ex-Secretário-Geral Kofi Annan, “a escolha para os civis, quando confrontados com ataques dos *janjaweed*, era ser estupro, mutilado e morto ou fugir para a indesejável paisagem do deserto” (ANNAN, 2012, p. 121). O resultado foi um cenário de mais de 400 mil mortos, 2 milhões de deslocados internos e 200 mil refugiados no Chade (BARNETT; WEISS, 2013).

A resposta internacional ao conflito foi considerada uma das grandes frustrações ao emergente princípio da “responsabilidade de proteger” (*infra*) (BARNETT; WEISS, 2013; BELLAMY, 2010). O imobilismo internacional teve três principais causas: (i) a pouca disposição internacional em apoiar uma nova intervenção após a invasão ao Iraque; (ii) a obstrução do acesso humanitário a Darfur pelo governo sudanês; e (iii) o receio de se prejudicar o processo de paz entre o norte e o sul do Sudão. Apenas no início de 2004, quando o nível das atrocidades não podia mais ser ignorado, estruturou-se uma resposta à crise. A ação política foi tímida e atrasada, composta de algumas missões de averiguação e de pressão por acesso às populações vitimadas. A ação humanitária foi focada no refúgio, com o ACNUR sendo responsável pela proteção e assistência aos 200 mil refugiados sudaneses na fronteira leste do Chade. Quanto aos deslocados internos, não houve a designação de uma agência líder ou responsável por essa população, sendo o ACNUR requisitado apenas a “compartilhar conhecimento com o governo do Sudão e com outras agências humanitárias para incrementar a entrega de proteção e de assistência” (UNHCR, 2005, p. 183). A partir de 2006, um processo de paz foi iniciado na região, com o estabelecimento de uma missão de paz composta por forças da ONU e da União Africana (UA), todavia sem conseguir cessar por completo as hostilidades.

Além de Darfur, o contínuo deslocamento forçado nas regiões sul e leste do Sudão e em Khartoum criaram no país o maior contingente de deslocados internos da década, sendo alcançado pela Colômbia apenas em 2009. A guerra entre sul e norte foi oficialmente finalizada em 2005, com a assinatura do Acordo Abrangente de Paz, que previa o compartilhamento de poder em três províncias (Abyei, Kordofan do Sul e Blue Nile), eleições e referendo para independência do Sudão do Sul em 2011. Apesar de 2 milhões de deslocados internos terem retornado ao sul do Sudão entre 2005 e 2010, estima-se que 10% desse contingente tenham se deslocado novamente em conjunto com novos fluxos, em razão da violência continuada entre grupos tribais e da disputa por áreas ricas em petróleo. Após o auge do deslocamento forçado em 2004, quando o país registrou 6,1 milhões de deslocados internos e 730 mil refugiados, o Sudão encerrou a década com cerca de 5 milhões de deslocados internos e 387 mil refugiados.

O ano de 2003 também marcou o ponto alto da crise de deslocamento forçado na República Democrática do Congo (RDC, ex-Zaire). Após os ataques aos campos de refugiados do leste e a tomada do poder pelo presidente Kabila em meados dos anos 90, iniciou-se em 1998 a “Segunda Guerra do Congo” ou a “Grande Guerra Africana”. Esse conflito opôs o governo da RDC, apoiado por Angola, Namíbia e Zimbábue, aos governos de Ruanda, de Burundi e de Uganda, além de diversos grupos armados que lutavam pelo controle político do país e dos seus recursos naturais. O conflito encerrou-se oficialmente em 2003, com a criação de um governo de transição e o agendamento de eleições, e deixou o país com mais de 3 milhões de deslocados internos e 453 mil refugiados. Mesmo com o ocaso da guerra regional, houve escalada dos conflitos nas províncias orientais de Kivu em 2007, opondo o exército a vários grupos rebeldes, em particular as Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR). Mais de 5 milhões de pessoas perderam a vida no país até o final da década, número superior ao da Segunda Guerra Mundial (BARNETT; WEISS, 2013, p. 7). Em 2010, a situação na RDC era responsável por cerca de 1,7 milhões de deslocados internos e 387 mil refugiados.

Assim como em Darfur, a resposta internacional foi considerada insuficiente *vis-à-vis* a magnitude dos conflitos na RDC. Na seara política, a Missão das Nações Unidas

para a República Democrática do Congo (MONUSCO), estabelecida em 1999, não teve êxito em promover a desmobilização e o desarmamento dos mais de 20 grupos armados. Na seara humanitária, o ACNUR assumiu maior protagonismo em relação à proteção dos deslocados internos apenas em 2006, mas ainda de forma dependente da MONUSCO para acesso às áreas de maior insegurança (ZEENDER; ROTHING, 2010).

Outras duas crises humanitárias na África contribuíram para o aumento significativo do contingente global dos deslocados internos. A primeira, no norte de Uganda, foi motivada pela intensificação dos enfrentamentos entre o Exército de Resistência do Senhor (LRA em inglês), liderado por Joseph Kony, e as forças armadas do país¹¹³. Várias “vilas protegidas” criadas pelo governo eram o destino de grande parte dos civis que tentavam escapar da violência. O auge do conflito, em 2005, levou ao deslocamento interno de 1,7 milhão de pessoas e ao exílio forçado de outras 34 mil. A outra crise ocorreu na Somália, resultante de novas ondas de violência nas regiões sul e central em 2007. A presença de cerca de dezoito grupos armados insurgentes no país fragilizou as tentativas de criação de um governo federal de transição. A violência indiscriminada levou civis a fugirem para o norte, especialmente para Somaliland e para Puntland. Em 2010, o conflito havia gerado 1,5 milhão de deslocados internos e 770 mil refugiados.

Nas regiões Oeste e Sul da África, a resolução dos conflitos em Serra Leoa, na Libéria e em Angola permitiu o retorno da quase totalidade dos refugiados e dos deslocados internos às suas regiões de origem. Destaque para Angola, cuja grave situação dos 4 milhões de deslocados internos levou Richard Holbrooke a demandar um mandato formal para a proteção dessa população. Em 2001, o ACNUR incrementou seu envolvimento com os deslocados internos no país, em resposta à provocação Holbrooke (MATTAR; WHITE, 2005). Contudo, após o êxito do processo de paz entre MPLA e UNITA, a agência decidiu concentrar seus recursos na repatriação de refugiados angolanos da Zâmbia, Namíbia e RDC, deixando que o retorno massivo dos deslocados internos fosse apoiado por outros atores humanitários. Entre 2002 e

¹¹³ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis Deng, Addendum – Conference on Internal Displacement in the Inter-Governmental Authority Development (IGAD) Subregion, Experts’ Meeting (30 August-1 September 2003)*”, 17.02.2004, UN Doc. E/CN.4/2004/77/Add.1.

2003, mais de 2,5 milhões de deslocados internos retornaram às suas casas. Ao final da década, o número de migrantes forçados angolanos era inexpressivo.

Não obstante o continente africano abrigar o maior número de deslocados internos do mundo, foi na Colômbia que essa população cresceu de forma mais acentuada e ininterrupta. Em 2000, o país registrava 2,1 milhões de deslocados internos e 9 mil refugiados. Nesse período, o malogro das negociações de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) deu lugar à maior militarização do conflito, com a aprovação do Plano Colômbia. Entre 2002 e 2010, durante o governo de Álvaro Uribe, intensificou-se o enfrentamento militar contra guerrilheiros das FARC e do Exército de Liberação Nacional da Colômbia (ENL), enquanto grupos paramilitares como as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) avançavam, com relativa conviência do exército colombiano, na conquista de novos territórios. O crescimento do narcotráfico e a prática de fumigação aérea de áreas de cultivo de coca, que atingia a população civil de forma indiscriminada, contribuíram para o incremento do deslocamento forçado. Ao final da década, o conflito havia gerado 5,2 milhões de deslocados internos e 395 mil refugiados, abrigados especialmente no Equador e no Panamá (FERRIS, 2015).

O governo colombiano respondeu à situação com a criação de um sistema de registro e de atenção às pessoas deslocadas, em cumprimento à Lei 387/97 e à sentença da Corte Constitucional que declarou o deslocamento interno como um “estado de coisas inconstitucional”¹¹⁴. Apesar de ter a melhor política pública de proteção à população deslocada do mundo, o Estado colombiano não conseguiu cessar o deslocamento, uma vez que não tinha acesso às áreas dominadas pelos grupos combatentes. Grande parte das agências humanitárias e de direitos humanos presentes no país, inclusive o ACNUR, priorizaram o apoio às ações governamentais, ao invés de prover assistência e proteção diretamente aos deslocados internos.

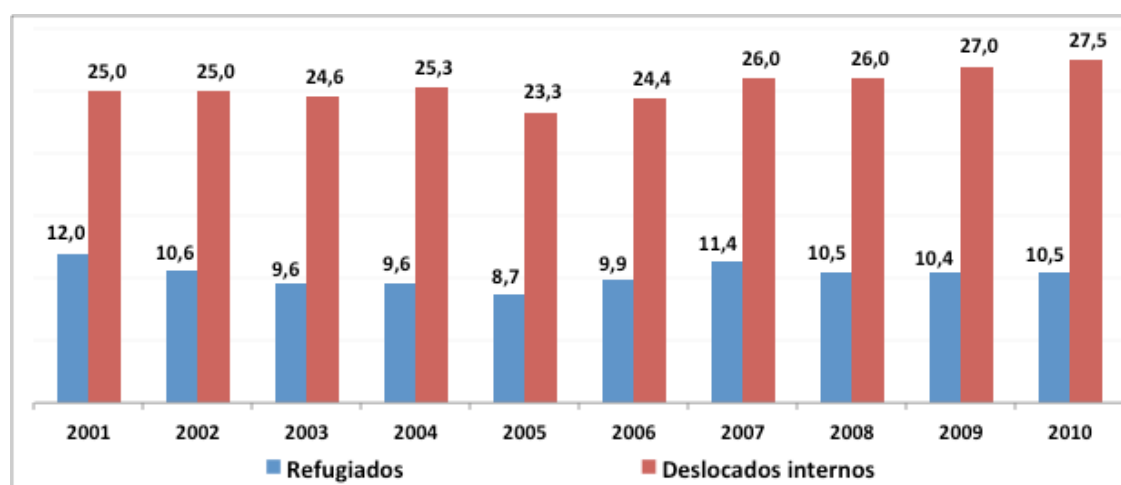
Na Europa, a resolução da maioria dos conflitos no continente contribuiu para a redução do número de refugiados e de deslocados internos. Na Bósnia-Herzegovina, por exemplo, mais de 400 mil refugiados foram repatriados com êxito durante a

¹¹⁴ Cf. *Sentencia T-025/04*, Colombia: Corte Constitucional, 22.01.2004.

década. Uma importante exceção foi o conflito entre Geórgia e Rússia em 2008, com retaliação russa à repressão ao movimento separatista da Ossétia do Sul. Cerca de 113 mil pessoas deslocaram-se internamente, contingente que se somou às 200 mil que viviam em situação de deslocamento interno desde a separação do país da União Soviética em 1991.

Esse conjunto de crises humanitárias internacionais refletiu-se nos números globais de refugiados e de deslocados internos. Houve significativa redução no contingente de refugiados até 2005, quando se atingiu a menor marca desde 1980 (UNHCR, 2006b). Os retornos massivos para o Afeganistão, Angola e Oeste da África e a redução no número geral de conflitos armados explicam essa tendência. Já na segunda metade da década, o recrudesimento dos conflitos no Afeganistão, no Iraque e na Somália incrementou novamente o universo de refugiados. No caso dos deslocados internos, as crises em Darfur, Colômbia e Uganda, típicas de deslocamento intrafronteiriço, fizeram a queda de 2005 ser menos acentuada em relação ao número de refugiados, assim como as situações na Somália, no Iraque e na RDC puxaram os números para cima a partir de 2006.

Figura 3 – Número Global de Refugiados e de Deslocados Internos por ano – 2001-2010 (em milhões)*



Fonte: Internal Displacement Monitoring Center Global Figures e UNHCR Historical Data.

*O gráfico não contabiliza o número de refugiados palestinos sob mandato da UNRWA, que historicamente orbita entre 4 e 5 milhões de pessoas.

Assim como nos períodos anteriores, as tendências globais do deslocamento forçado foram, em grande maneira, ditadas pelas dinâmicas dos conflitos armados e pelas

respostas nacionais e internacionais. Na virada do milênio, identificaram-se outros elementos característicos dessas dinâmicas, assim como surgiram novas ideias e conceitos para analisá-los. Ao invés de “novas guerras” (já não tão novas assim!), passou-se a empregar com mais frequência o termo “emergências complexas” para descrever os conflitos do período e as crises humanitárias deles decorrentes. A ONU elencou como principais elementos do conceito *inter alia* a violência generalizada, o deslocamento massivo, o dano generalizado à sociedade e à economia de um país, a falta de acesso humanitário e os riscos ao provimento de assistência.

Complex emergencies are typically characterized by: (i) extensive violence and loss of life; (ii) massive displacements of people; (iii) widespread damage to societies and economies; (iv) the need for large scale, multi-faceted humanitarian assistance; (v) the hindrance or prevention of humanitarian assistance by political and military constraint; (vi) significant security risks for humanitarian relief workers in some areas (OCHA, 1999b, p. 4).

Diferentemente do conceito de “novas guerras”, mais focado na natureza dos conflitos armados, as “emergências complexas” estariam centradas nas “crises humanitárias relacionadas à violência de larga-escala, *i.e.* guerra civil, limpeza étnica e genocídio” (KEEN, 2008, p. 1). Segundo esse entendimento, não seria suficiente olhar para as motivações identitárias e para os atores envolvidos nos conflitos para compreender sua longevidade e consequências humanitárias. Tanto questões emocionais ou de identidade (*grievance*) como agendas econômicas (*greed*) contribuiriam com peso similar para os ataques às populações civis (BERDAL; MALONE, 2000). Em casos como *inter alia* Colômbia ou Sudão, o apoio a determinado grupo beligerante ou o pertencimento a um grupo étnico não seria menos determinante para uso da violência do que a posse de terras, de força de trabalho ou de outros recursos importantes para a economia da guerra. Ademais, os efeitos da fome, da doença e da seca, tão presentes nas crises do Afeganistão, da Somália e de Darfur, não seriam apenas agravantes das crises, mas também ingredientes das estratégias militares e econômicas dos conflitos (WAAL, 2005).

Outro elemento das emergências complexas, consequência dos riscos de segurança do pessoal humanitário, foi o encolhimento do próprio “espaço humanitário”, entendido

como o ambiente seguro que permite às agências atuarem com neutralidade e imparcialidade (TENNANT; DOYLE; MAZOU, 2010). Com o início da “guerra global contra o terror”, o humanitarismo tornou-se mais politizado, em razão do aumento da militarização da assistência e do uso de racionalizações humanitárias para conferir justificativas *post hoc* a intervenções (HAMMERSTAD, 2014). Organismos como CICV e ACNUR tornaram-se alvos de ataque por grupos que equalizavam sua atuação com os interesses imperialistas de países ocidentais. Essa circunstância dificultou, em especial, o trabalho com os deslocados internos, uma vez que o já limitado acesso cedido pelos Estados dentro das fronteiras foi ainda mais reduzido pelos riscos de segurança.

A difusão do conceito de emergências complexas afetou a forma como o deslocamento forçado passou a ser percebido no período. Tornou-se mais usual falar em “migrantes forçados” do que apenas em refugiados ou em deslocados internos, dado o reconhecimento das diferentes categorias de pessoas que são forçadas a migrar em virtude das causas atreladas às emergências complexas.

Forced migration has many causes and takes many forms. People leave because of persecution, human rights violations, repression, conflict, and natural and human-made disasters. Many depart on their own initiative to escape these life-threatening situations, although in a growing number of cases, people are driven from their homes by governments and insurgent groups’ intent on depopulating or shifting ethnic, religious, or other composition of an area. This definition of *forced migrants* includes persons who cross international borders in search for refuge as well as those who are *internally displaced*. Also of concern are persons who are at high risk of forced migration, particularly war-affected civilian populations and stateless persons (MARTIN et al., 2005, p. 1) (grifo nosso).

A inter-relação entre os diferentes tipos de migrantes forçados e entre as causas do deslocamento fez inclusive surgir o termo “migrações forçadas complexas”. Segundo McDowell e Van Hear (2006), esse fenômeno abrangeria “movimentos complexos de refugiados, deslocados internos, apátridas, refugiados ambientais, pessoas afetadas por conflitos e retornados”. As categorias “não seriam mutuamente exclusivas e os migrantes forçados poderiam pertencer a mais de um grupo, concomitantemente, ou

ao longo do tempo” (VAN HEAR; MCDOWELL, 2006, p. 1). No meio acadêmico, a disciplina “Estudos de Refugiados”, inaugurada nos anos 80, com arcabouço essencialmente antropológico, passou a se chamar “Estudos de Migração Forçada”, incluindo novos grupos e campos do conhecimento (CHIMNI, 2009). Os estudiosos das migrações forçadas passaram a defender que as normas e as instituições humanitárias tradicionais não eram mais adequadas para lidar com os complexos padrões de deslocamento forçado (CASTLES, 2006). Segundo Martin, “a natureza e a escala da migração forçada deixam claro que precisamos não apenas de expandir as abordagens de assistência humanitária, mas também reavaliar premissas consolidadas sobre o regime humanitário internacional” (MARTIN et al., 2005, p. 2).

Fenômenos pouco mencionados na década anterior, como o deslocamento motivado pelos efeitos das mudanças climáticas, passaram a encontrar guarida no campo das migrações forçadas. Até mesmo o ACNUR, historicamente resistente ao tema e, em particular, ao termo “refugiados ambientais”, passou a tratar da questão com um jargão mais abrangente, reconhecendo que “as mudanças climáticas irão, ao longo do tempo, desencadear movimentos populacionais grandes e complexos, tanto dentro como através das fronteiras, com o potencial de gerar apatridia” (UNHCR, 2009).

A evolução da perspectiva inclusiva sobre os migrantes forçados contrastava com o incremento das políticas restritivas ao refúgio pelos países desenvolvidos. Esse incremento teve origem, em primeiro lugar, na manutenção de um número alto de solicitações de refúgio nesses países. A década manteve uma média anual de 500-600 mil solicitações de refúgio em países desenvolvidos, número menor que o auge de 850 mil solicitações do início dos anos 90, mas suficiente para evidenciar a ineficácia do regime de *non-entrée* (CRISP, 2003). Em segundo lugar, a relação traçada entre refúgio e terrorismo após os ataques de 11 de setembro intensificou a “securitização” do refúgio no discurso e nas políticas (SCHLENTZ, 2010). Países passaram a desenvolver novos métodos para endurecer as medidas de não-admissão, como a criação do Frontex, a agência regional de segurança das fronteiras externas da União Europeia, que patrulhava as fronteiras sul e leste do continente e coordenava a deportação de migrantes “indesejados” aos países de origem (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Três noções restritivas ganharam proeminência e alguma aplicabilidade no período. A primeira foi a ideia de “processamento extraterritorial de solicitações de refúgio”, em que solicitantes teriam seus pedidos processados em um terceiro país, diferente daquele onde desembarcaram. Caso houvesse o reconhecimento do *status*, o então refugiado teria permissão para voltar ao país onde havia desembarcado inicialmente. Caso contrário, seria deportado de volta ao país de origem. Esse mecanismo foi objeto de consultas entre países europeus e, na Austrália, foi adotado em 2001 com o nome de “Solução do Pacífico”. Desde então, os solicitantes de refúgio que desembarcaram na Austrália foram enviados para centros de detenção nas ilhas de Nauru e de Papua Nova Guiné para análise e encaminhamento de solicitações (BETTS, 2004). A segunda noção restritiva foi a “proteção em regiões de origem”, que preconizava a necessidade de se garantir proteção nos “países de primeiro refúgio”, geralmente países vizinhos ao país de origem, para evitar os indesejados “movimentos secundários” para países desenvolvidos. Um volume maior de doações deveria ser destinado à criação de “centros de proteção” nas regiões de origem, para que o movimento de refugiados fosse mais “maneável” (CRISP, 2003). A terceira noção restritiva foi o conceito de “alternativa de fuga interna” (ou “alternativa de relocação interna”), aplicado ao processo de elegibilidade de refúgio. Segundo esse conceito, o refugiado em potencial deveria primeiro exaurir as possibilidades de proteção dentro do país de origem antes de buscar a proteção internacional, ou seja, deveria se deslocar internamente para localidades consideradas seguras antes de tomar a decisão de deixar seu país. Com base nesse conceito, alguns países desenvolvidos passaram a negar refúgio sob a alegação de que uma alternativa de fuga interna estaria disponível ao solicitante, não sendo necessária a proteção em outro país (MARX, 2002).

Aliado a essas três noções restritivas estava o conceito de “nexo migração-refúgio”, que ganhou proeminência dada a preocupação com a inter-relação entre os fluxos voluntários e forçados de migração para os países desenvolvidos. O conceito, elaborado na Academia e utilizado pelo ACNUR no início da década, referia-se aos modos pelos quais a migração irregular e o refúgio poderiam se sobrepor, seja nas causas, no trajeto e/ou na chegada ao país de destino (CASTLES; VAN HEAR, 2005). Segundo essa noção, muitos refugiados, assim como migrantes, sofriam privações econômicas nos países de origem e buscavam seu destino com o objetivo de obter, ao mesmo tempo, proteção internacional e melhores condições de vida.

Migrantes e refugiados igualmente utilizavam meios similares em seus trajetos, incluindo o recurso a traficantes e a contrabandistas de pessoas. Ao desembarcar no destino, os dois grupos muitas vezes solicitavam refúgio, eram detidos ou decidiam permanecer em situação irregular. O ACNUR trabalhou esse conceito para alertar sobre a presença de refugiados dentro dos fluxos migratórios. Já os países desenvolvidos utilizavam o conceito para criticar o grande número de solicitações de refúgio infundadas feitas por “migrantes econômicos”, assim como as práticas de “*asylum shopping*”, em que migrantes solicitavam refúgio no país de sua escolha, mesmo após terem transitado por outros países seguros (FELLER, 2006a; CRISP, 2008).

O debate internacional sobre as possibilidades de “manejo” do refúgio foi intenso, especialmente na primeira metade dos anos 2000. Enquanto países desenvolvidos defendiam propostas restritivas e caracterizavam os “movimentos secundários” como o maior problema a ser enfrentado, países em desenvolvimento se ressentiam de assumir a maior parte do “fardo” do refúgio nas regiões de origem. ONGs de refúgio, de direitos humanos e especialistas criticavam o discurso dos países ocidentais como sendo uma nova forma de contenção de refugiados. O ACNUR buscava uma postura intermediária, que dialogasse com os interesses dos países doadores e em desenvolvimento, sem que isso resultasse em prejuízo ao instituto do refúgio (BETTS, 2004).

O incremento do paradigma restritivo, assim como a fadiga dos países do Sul em receber novos fluxos, diminuiu o “espaço de asilo” de forma concomitante com a redução do “espaço humanitário” (TENNANT; DOYLE; MAZOU, 2010). Esse ambiente contribuiu para que o número de refugiados crescesse em proporção menor que o número de deslocados internos (CASTLES, 2006). Contribuiu também para que um grande número de refugiados permanecesse por anos no exílio em campos, sem que encontrar soluções duráveis por meio de reassentamento ou de integração local, as chamadas “situações prolongadas de refúgio” (*protracted refugee situations*) (MILNER; LOESCHER, 2011).

No campo das normas e dos regimes internacionais, a emergência, difusão e endosso do conceito de “responsabilidade de proteger” marcou o período. O conceito surgiu da

provocação feita pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, para que os Estados formulassem uma solução que respondesse a crises como Ruanda e Srebrenica, mas que, ao mesmo tempo, não fosse considerada uma ameaça à soberania. O governo canadense patrocinou a instauração da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS em inglês), que formulou as bases do conceito, em linha com o preconizado pela ideia de “soberania como responsabilidade” de Deng (EVANS, 2008; BARNETT; WEISS, 2013). Segundo a formulação da ICISS, a responsabilidade de proteger os cidadãos decorreria da soberania do Estado onde residem. Nas ocasiões em que não houvesse capacidade ou disposição desse Estado em proteger sua população de severos danos infligidos por guerras internas, insurgência, repressão ou decadência do próprio Estado, o princípio de não-intervenção cederia sua prerrogativa à responsabilidade da comunidade internacional em proteger as pessoas. A proteção internacional tomaria a forma de intervenção militar apenas como último recurso, em casos de danos sérios e irreparáveis à população, como a perda de vidas em larga escala e a “limpeza étnica” (ICISS, 2001). O princípio foi recebido com entusiasmo pelo Secretário-Geral e, subsequentemente, endossado por 192 chefes de Estado, no documento final da Cimeira Mundial de 2005.

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it¹¹⁵.

Não obstante o avanço desse conceito, considerado por alguns “o desenvolvimento normativo mais impressionante do nosso tempo” (BARNETT; WEISS, 2013, p. 86), sua operacionalização esteve aquém do compromisso retórico. Darfur foi o exemplo mais citado nesse sentido, já que o conceito chegou a ser invocado quando das deliberações sobre o caso na ONU. A resposta internacional, no entanto, mostrou-se atrasada e insuficiente (BELLAMY, 2010). A situação na RDC foi igualmente mencionada com frustração pelos proponentes da responsabilidade de proteger, não

¹¹⁵ ONU, Resolução 60/1 da Assembleia Geral sobre “*World Summit Outcome*”, 24.10.2005, UN Doc. A/RES/60/1, parag. 138.

apenas pela catástrofe humanitária, mas também pela contínua atuação criminosa dos *genocidaires* de Ruanda no país, que mantinham viva a imagem do genocídio e da ausência de proteção internacional (BARNETT; WEISS, 2013). Finalmente, a “guerra global contra o terror” e as tentativas de conferir justificativas humanitárias à invasão ao Iraque ¹¹⁶ incidiram negativamente sobre o conceito entre os países em desenvolvimento, que passaram a temer que motivações imperialistas pudessem ser encobertas pelo manto da intervenção militar por razões humanitárias (WEISS, 2006).

No plano normativo regional, houve o fortalecimento das organizações e dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, que passaram a criar novos tratados e jurisprudência sobre temas afeitos ao deslocamento forçado. A transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana (UA), em 2001, institucionalizou “uma jornada ideacional [da região] que se afasta da noção de soberania como autoridade em direção à soberania como responsabilidade” (GELDENHUYS, 2014, p. 356). A carta constitutiva da UA determinou como objetivos da União, por exemplo, “promover os direitos humanos e dos povos, consolidar as instituições e a cultura democrática e assegurar a boa governança e o Estado de Direito¹¹⁷” e previu o direito da organização em intervir em Estados membros nos casos de ocorrências de “crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e sérias ameaças à ordem legítima”¹¹⁸. “Soberania como responsabilidade”, conforme conceituada por Francis Deng, tornou-se, segundo diversos autores, o novo entendimento de soberania e postulado fundacional da região africana (ABEBE, 2009; GELDENHUYS, 2012; PASCUAL; BENNER, 2012).

Nessa estrutura internacional de crises, respostas, conceitos e regimes, a evolução da norma internacional de proteção aos deslocados internos pode ser dividida em dois períodos: entre 2000 e 2004 e entre 2005 e 2010. No primeiro deles, observa-se pouca inter-relação entre as propostas normativas do ACNUR e da Coalizão pelos Deslocados Internos, que passam a correr em paralelo nas diferentes plataformas, com tímida mediação da plataforma humanitária. Essa desconexão e a falta de consenso sobre a forma e o conteúdo da norma tornaram-se mais problemáticos após a crise de

¹¹⁶ Para o enquadramento da invasão ao Iraque como intervenção humanitária, cf. (TESÓN, 2005).

¹¹⁷ AU, *Constitutive Act of the African Union*, 1.07.2000, preâmbulo.

¹¹⁸ *Ibid.*, art. 4(h).

Darfur, que foi visivelmente agravada pela inexistência de um mecanismo de resposta humanitária ao deslocamento massivo dentro das fronteiras. O senso de urgência de se fortalecer a norma internacional de proteção aos deslocados internos levou ao segundo período, quando ocorre a acomodação entre elementos das duas propostas e um relativo fortalecimento normativo e institucional da norma de proteção, em suas vertentes legal e institucional.

5.3. Pré-Acomodação Normativa: Baixa Interface entre as Propostas e a Maior Visibilidade dos Problemas de Proteção (2000-2004)

O início da década foi caracterizado por dinâmicas diversas nas três principais plataformas organizacionais afeitas ao debate do deslocamento interno. Na plataforma operacional, o ACNUR decidiu recuar ainda mais em seu intento de protagonizar as operações de assistência e de proteção aos deslocados internos. As críticas aos resultados da atuação do ACNUR dentro das fronteiras, assim como o aumento da preocupação com movimentos secundários e com o “nexo migração-refúgio”, motivaram o novo Alto Comissário, Ruud Lubbers (2001-2005), a mudar as prioridades e a prestigiar o que considerava ser o “mandato central” da agência. Em contraposição, a plataforma de direitos humanos se esmerou em disseminar os Princípios Orientadores no plano internacional, assim como tentar convertê-lo em leis e em políticas domésticas nos países com situações graves de deslocamento interno. No plano institucional, cresceu o descontentamento da Coalizão em relação à redução da atuação do ACNUR e de outras agências e, conseqüentemente, aumentou a pressão pela criação de uma nova agência internacional responsável por todo o conjunto de migrantes forçados.

Essa desconexão entre as propostas, produto da falta de consenso sobre o conteúdo e a forma da norma internacional, ficou cada vez mais evidente em um ambiente internacional de “responsabilidade de proteger” e de crises de grande visibilidade, como Darfur e RDC. A plataforma humanitária, que inicialmente lidou com o problema de forma tímida e burocrática, sentiu-se compelida a tomar uma atitude mais assertiva com relação às lacunas da resposta ao deslocamento interno. Ao se chegar na metade da década, o Secretariado da ONU decidiu por uma nova reforma humanitária, que buscava ampliar o consenso em torno da proteção dos deslocados

internos e desenhar um sistema mais responsivo e eficaz que a abordagem colaborativa.

5.3.1. Plataforma Operacional: as “Três Luzes Verdes” e a Nova Reticência do ACNUR com a Proteção aos Deslocados Internos

Na segunda metade do ano 2000, Sadako Ogata deixou a direção do ACNUR, tendo cumprido sua determinação de fazer da agência um ator relevante no cenário internacional. Contudo, ao final de sua gestão, o ACNUR enfrentava críticas em relação à operação de Kosovo, além de grande competição por espaço com ONGs humanitárias e um decréscimo de recursos, em virtude da insatisfação dos doadores com o alto número de solicitantes de refúgio em suas fronteiras. Nesse cenário, Ogata foi substituída pelo ex-Primeiro Ministro holandês Ruud Lubbers, considerado próximo à União Europeia, que o apoiou para superar Sérgio Vieira de Mello na disputa pelo cargo (HAMMERSTAD, 2014).

Desde o início de seu mandato, o novo Alto Comissário demonstrou preocupação com o encolhimento do espaço de asilo e com a frustração dos países em relação à efetividade do regime internacional de proteção aos refugiados. Essa frustração era demonstrada tanto por países desenvolvidos, insatisfeitos com o aumento do número de solicitações, como também pelos países em desenvolvimento, que enfrentavam situações de refúgios prolongadas por décadas. Nesse caso, Lubbers adotou como orientação política a retomada do “mandato central” (*core mandate*) do ACNUR, ou seja, o resgate da identidade do ACNUR como uma agência de proteção a refugiados por essência, ao invés de mais uma agência humanitária da ONU. Segundo Hammerstad, “a agência tornou-se progressivamente preocupada em perder sua identidade e seu nicho de atuação na política internacional humanitária” (HAMMERSTAD, 2014, p. 154). Diferentemente de Ogata, que enfatizava a flexibilidade do mandato da agência, Lubbers desde o início pontuava a singularidade do trabalho com refugiados.

UNHCR is a uniquely mandated international organization charged with protecting and finding solutions for refugees – people who cannot turn to their own government for protection. My message is that UNHCR is your

essential multilateral partner in meeting the governance challenge posed by the world's refugees (LUBBERS, 2001a).

Nesse marco, o maior desejo de Lubbers era demonstrar que a Convenção de 1951 não estava ultrapassada e poderia se adaptar ao mundo do “nexo migração-refúgio”, que identificava como sendo o grande desafio do novo milênio. Para tanto, lançou uma iniciativa denominada “Convenção Plus” (*Convention Plus*), uma tentativa de estabelecer uma série de acordos bilaterais e multilaterais entre países do Norte e do Sul, nos moldes da CIREFCA e do CPA, para aprimorar a proteção nas regiões de origem e evitar movimentos secundários “irregulares”. Sob o manto do princípio do “compartilhamento de responsabilidades”, países desenvolvidos disponibilizariam recursos para assistência e proteção nos países de primeiro refúgio e para reconstrução e desenvolvimento dos países de origem, facilitando integração local e suavizando a chegada aos países do Norte (BETTS; DURIEUX, 2007). Essa iniciativa, cuja articulação durou quase todo o mandato do Alto Comissário, fracassou em seu intento e não logrou a formalização de acordos. O malogro da Convenção Plus foi consequência do parco engajamento dos países do Norte, que preferiam investir no controle de fronteiras e nas políticas restritivas, e dos países do Sul, que desconfiavam da proximidade do Alto Comissário com a União Europeia e percebiam a iniciativa como uma injusta “transmissão de responsabilidades” (*burden-shifting*) para países em desenvolvimento.

Nesse ambiente institucional, a proteção humanitária dentro dos países de origem perdeu espaço para outras prioridades: (i) reforço da proteção nos países de primeiro refúgio; (ii) contenção de fluxos nas regiões de origem; e (iii) estímulo à integração local e à repatriação como soluções preferíveis. Da mesma forma, pouco espaço foi conferido à pauta dos deslocados internos, associada mais a um humanitarismo abrangente do que ao mandato central do ACNUR. Em um dos poucos discursos que dedicou ao tema, em maio de 2001, Lubbers deu o tom do tipo de envolvimento que a agência buscaria com essa população.

We need to have three "green lights" before getting involved in situations of internal displaced people. First, the Secretary-General must authorize UN involvement. Second, the government of the country where the people are displaced must consent – even where that government is itself unable

to provide protection. This will avoid a debate over sovereignty. Third, our experience has taught us the importance of obtaining assurances of adequate funding. When these conditions are met, my Office will be ready to contribute to a United Nations inter-agency response – on a case-by-case basis – where our expertise is particularly relevant (LUBBERS, 2001b).

Conhecido como o discurso das “três luzes verdes”, o Alto Comissário criou, em primeiro lugar, um sistema de condicionalidades pouco flexível, que deveria ser previamente atendido antes da análise da situação operacional. Ao contrário dos critérios dos anos 90, que permitiam que a autorização para o envolvimento pudesse vir de “órgãos relevantes da ONU”, como a Assembleia Geral e o ECOSOC, agora a primeira luz verde só poderia ser dada pelo Secretário-Geral. A segunda luz verde, *i.e.* o consentimento do Estado, não poderia ser relativizada em qualquer circunstância, uma vez que serviria para “evitar o debate sobre soberania”. Lubbers deixou claro que o ACNUR não estava disposto a discutir soberania com os Estados sobre a questão dos deslocados internos, em contraposição à ideia de “soberania como responsabilidade”. A terceira luz verde, disponibilidade de recursos, era considerada mais crucial para Lubbers do que jamais foi para Ogata, dada a restrição orçamentária da agência e as dificuldades enfrentadas em operações passadas em se conseguir o montante adequado (FREITAS, 2005).

Vencidas as condicionalidades, o ACNUR passaria a uma avaliação caso a caso da crise de deslocamento interno para determinar se sua experiência poderia ser relevante àquela situação. Em caso afirmativo, o Alto Comissário, ao invés de cogitar uma possível liderança operacional ou responsabilidade primária do ACNUR, mencionou a disposição em “contribuir com uma ação inter-agencial da ONU”. Essa posição de “agência parceira” na proteção aos deslocados internos, e não de “agência líder”, foi reiterada por Lubbers em pronunciamento seguinte, deixando clara a adesão da agência à abordagem colaborativa.

My Office will be a *willing partner*, where our involvement makes sense and donors come forward with the necessary resources. But we do not see ourselves as the sole actor or even as the main actor. Our role with IDPs is

set within the larger UN – indeed international – response to internal displacement (LUBBERS, 2001c) (grifo nosso).

As novas orientações foram sistematizadas no documento “Diretrizes Operacionais para o Envolvimento do ACNUR com Deslocados Internos”, de setembro de 2001 (UNHCR, 2001). Além de reiterar as “três luzes verdes”, o documento deixou claro que as situações de deslocamento interno que teriam relevância para o ACNUR seriam aquelas com ligação direta com o refúgio. Nesse sentido, determinou que a primeira pergunta que deveria orientar a deliberação sobre o envolvimento com deslocados internos seria: “a situação dos deslocados internos é relacionada com a situação de refugiados ou de retornados?”. Se a resposta fosse positiva, a decisão pelo envolvimento seria facilitada. Se a resposta fosse negativa, a situação seria considerada “*non-core*”, ou seja, à margem do mandato central do ACNUR. Nesses casos, dois testes adicionais poderiam ser feitos para viabilizar o envolvimento: (i) disponibilidade de recursos adicionais; e (ii) conveniência da agência em atuar naquela situação. Em nenhum outro documento, o trabalho do ACNUR com deslocados internos foi tão explicitamente classificado como marginal ao mandato.

The priorities set by the High Commissioner in April 2001 identify IDP operations as “non-core” activities requiring additional funding under special operations. An exception to this is IDP activities that are part of refugee or returnee programs and can therefore draw on regular funds (UNHCR, 2001, p. 4).

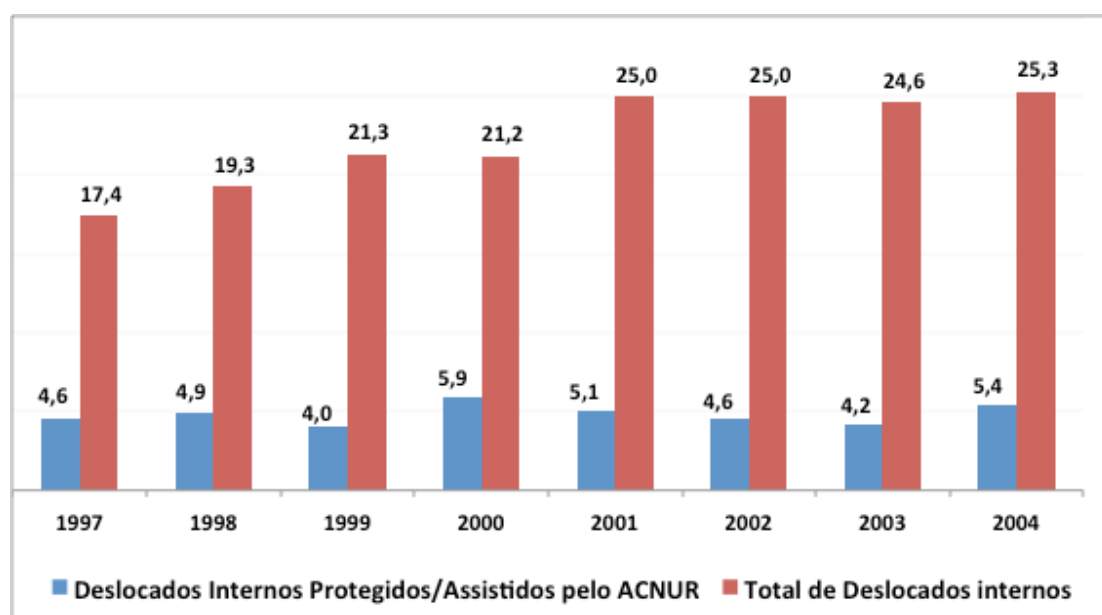
Após o lançamento dos critérios, o Alto Comissário não mais tratou do deslocamento interno em seus pronunciamentos, a não ser para fazer breve menção a operações específicas. O relativo escanteamento do tema também se refletiu nas resoluções anuais da Assembleia Geral sobre o ACNUR. A resolução 56/137, de 2001, foi a primeira desde 1992 a não mencionar “deslocados internos” ou “deslocados” em qualquer das cláusulas, limitando-se a falar apenas em “pessoas de interesse do ACNUR”¹¹⁹. O mesmo padrão foi seguido pelas demais resoluções do período, com exceção da Resolução 58/151, de 2003, que mencionou a necessidade de se achar

¹¹⁹ ONU, Resolução 56/137 da Assembleia Geral sobre “*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”, 19.12.2001, UN Doc. A/RES/56/137.

soluções para “refugiados e outras pessoas deslocadas”¹²⁰, utilizando uma formulação antiga, que já havia sido substituída pela referência aos “deslocados internos”.

Os números do período igualmente indicaram a pouca disposição do ACNUR em exercer protagonismo na área. Entre 2001 e 2004, o número médio de deslocados internos protegidos e/ou assistidos pela agência foi de 4,8 milhões, valor abaixo da média atingida no período 1997-2000 (4,9 milhões), mesmo com o crescimento global da categoria. Em termos proporcionais, o ACNUR atendeu a 19% dos deslocados internos do mundo entre 2001-2004, considerando-se a média do total de deslocados internos do período (24,9 milhões). Esse valor representa uma queda relevante em relação aos anos 90, quando a agência atendia a 25% do contingente global.

Figura 4 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2004 (em milhões)



Elaboração própria. Fonte: UNHCR Statistical Yearbooks (1997-2004) e Internal Displacement Monitoring Center Global Figures.

Houve igualmente um decréscimo no número de países em que a agência atuava na proteção e/ou assistência aos deslocados internos. Em 2000, o ACNUR estava engajado em 17¹²¹ dos cerca de 40¹²² países que enfrentavam crises de deslocamento

¹²⁰ ONU, Resolução 58/151 da Assembleia Geral sobre “Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”, 22.12.2008, UN Doc. A/RES/58/151, parag. 8.

¹²¹ Cf. (UNHCR, 2000).

interno. Em 2003, reduziu sua atuação para 12¹²³ países, apesar de o número total de países com deslocados internos ter aumentado para 52¹²⁴. Essa redução das operações não levou a uma queda vertiginosa do número de pessoas protegidas e/ou assistidas em razão do aumento do deslocamento interno em algumas crises em que a agência permaneceu atuante. Esse foi o caso da Colômbia, onde o ACNUR passou a atender a 1,2 milhão de pessoas em 2003 frente às 525 mil que atendia em 2000.

O recuo do ACNUR em seu protagonismo com deslocados internos não significa que a agência ignorou as discussões que estavam sendo travadas no plano dos direitos humanos. Lubbers elogiou o trabalho realizado por Deng e a agência passou a adotar os Princípios Orientadores como um instrumento útil ao planejamento operacional das ações de proteção. O uso dos Princípios como instrumento tornou-se uma recomendação geral a todas as operações capitaneadas pela agência.

The Guiding Principles on Internal Displacement should be systematically used by UNHCR as a basis for advocacy and situational analysis, as well as operational planning, implementation, monitoring and evaluation. Training in the Guiding Principles and UNHCR's Operational Guidelines should be mandatory for staff members and implementing partners who are engaged in IDP operations (BETTOCCHI et al., 2002, p. 3).

A adoção dos Princípios Orientadores, no entanto, não se reverteu em uma reflexão da agência sobre a importância de se considerar os deslocados internos como uma categoria autônoma ou sobre a necessidade de um fortalecimento legal e institucional de sua proteção. Ao contrário, o ACNUR insistia na ligação entre refúgio e deslocamento interno e reiterava a importância da abordagem colaborativa entre as diferentes agências. Para Durieux, os Princípios Orientadores não provocaram qualquer mudança de rumos no ACNUR, sendo apenas “mais um instrumento em sua caixa de ferramentas¹²⁵”.

¹²² Cf. ONU, Relatório da Assembleia Geral sobre “*Report of the Representative of the Secretary General on internally displaced persons*”, 21.08.2001, UN Doc. A/56/168, parag. 2.

¹²³ Cf. (UNHCR, 2005).

¹²⁴ Cf. (IDMC, 2004).

¹²⁵ DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

Esse posicionamento não foi adotado sem críticas. A noção de que o ACNUR estaria institucionalizando a “política da escolha à dedo” para determinar, de forma discricionária, as situações de deslocamento interno nas quais iria se envolver foi criticada pelos integrantes da Coalizão e por analistas independentes (MCNAMARA, 2005). Jeff Crisp lembra que os críticos viram nas “três luzes verdes” um modo de o ACNUR salvaguardar uma “margem de manobra” para decidir não se envolver com a categoria¹²⁶.

O ano de 2004 foi o último da gestão de Ruud Lubbers, que pediu demissão do cargo de Alto Comissário em fevereiro de 2005. Lubbers deixou o ACNUR com uma grave crise financeira e pouco prestígio junto a doadores e a países de refúgio (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

5.3.2. Plataforma dos Direitos Humanos: Disseminação dos Princípios Orientadores e a Proposição de uma Nova Agência para os Deslocados Internos

O período de 2000 a 2004 coincide com os últimos anos da composição original da Coalizão pelos Deslocados Internos, com Francis Deng como Representante do Secretário-Geral. As principais iniciativas que marcaram esses quatro anos foram: (i) incremento da base de informações estatísticas e de conhecimento acadêmico sobre deslocamento interno; (ii) disseminação dos Princípios Orientadores nos planos internacional, regional e doméstico; e (iii) formulação da proposta de uma nova agência humanitária responsável pelos deslocados internos em substituição à abordagem colaborativa da ONU.

No campo da informação, o Conselho Norueguês para Refugiados decidiu institucionalizar o trabalho de produção de dados sobre deslocados internos como parte de seu trabalho regular. Para tanto, desenvolveu uma base de dados na internet, abriu um escritório em Genebra e fortaleceu o *Global IDP Project* que, a partir de 2001, passou a publicar relatórios anuais sobre os números e a situação do deslocamento interno no mundo. As estimativas produzidas por esse Projeto passaram

¹²⁶ CRISP, Jeff. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

a ser adotadas oficialmente pelas agências humanitárias e órgãos da ONU, tornando-se a fonte de maior autoridade sobre deslocados internos no mundo.

A produção de conhecimento sobre o tema igualmente se intensificou nos meios acadêmicos, impulsionada por especialistas ligados à Coalizão e por estudiosos independentes. Cohen, Deng e Kalin seguiam utilizando a *Brookings Institution* como base acadêmica para disseminar análises e estudos, com destaque para trabalhos sobre os fundamentos jurídicos e operacionais dos Princípios Orientadores (COHEN, 2001a, 2001b, 2002, 2004a, 2004b, DENG, 2004a, 2004b; DENG; MCNAMARA, 2001; KALIN, 2001). Thomas Weiss, um dos maiores especialistas do mundo em ONU, passou a se aprofundar sobre o estudo do deslocamento interno, considerando-o um dos maiores relevantes novos tópicos em discussão na Organização (WEISS, 2003). Já Phuong e Bagshaw lançaram os primeiros livros jurídicos especialmente dedicados à proteção internacional dos deslocados internos (BAGSHAW, 2005; PHUONG, 2004).

Na vertente legal, a disseminação dos Princípios Orientadores como instrumento normativo de referência passou a ser prioridade absoluta da Coalizão. A estratégia desenvolvida visava conseguir, no plano internacional, o endosso das principais organizações globais e regionais e, no plano nacional, estimular o maior número possível de leis e de políticas domésticas baseadas nos Princípios. Deng e Cohen sabiam que era cedo demais para propor a criação de qualquer instrumento internacional vinculante, especialmente no contexto da “guerra global contra o terror”, em que a discussão de princípios de direitos humanos e de direito internacional humanitário poderia resultar em retrocessos. Em sua visão, um tratado com força cogente só poderia emergir se os Princípios houvessem sido naturalizados como marco normativo internacional e incorporados no plano doméstico por um número significativo de Estados.

Some argue that with a treaty, states could be held more accountable, but this view overlooks the dangers that exist in moving too hastily to develop one. (...) The process could become a pretext for watering down accepted provisions of international human rights and humanitarian law. There are a number of governments, including the US administration, which would like nothing better than to rewrite the Geneva Conventions and other

provisions of international law to make them less forceful. (...) Once a sufficient number of states have developed national laws and policies, a binding instrument could follow (COHEN, 2006a, p. 103).

As resoluções sobre deslocados internos na Comissão de Direitos Humanos e na Assembleia Geral da ONU passaram a encorajar a disseminação, promoção e aplicação dos Princípios Orientadores. Surgiu, nesse período, uma linguagem consensual de que os Princípios seriam o “marco normativo adequado” e o “instrumento operacional eficaz” para se lidar com situações de deslocamento interno, conforme se depreende das cláusulas operativas da resolução 58/177 da Assembleia Geral, de março de 2004:

The General Assembly,

(...)

7. Expresses its appreciation of the Guiding Principles on Internal Displacement as an important tool for dealing with situations of internal displacement, welcomes the fact that an increasing number of States, United Nations agencies and regional and non-governmental organizations are applying them as a standard, and encourages all relevant actors to make use of the Guiding Principles when dealing with situations of internal displacement;

8. Welcomes the fact that the Representative of the Secretary-General continues to use the Guiding Principles in his dialogue with Governments and intergovernmental and non-governmental organizations and other relevant actors, and requests him to continue his efforts to further the dissemination, promotion and application of the Guiding Principles¹²⁷.

Nas organizações regionais, houve reiterado endosso dos Princípios Orientadores, assim como da disponibilidade de aprofundar na normativa regional sobre a matéria. O Conselho Executivo da União Africana aprovou a Decisão EX.CL/Dec.127(V), em 2004, que afirmava a importância de assegurar que “os deslocados internos tenham um marco legal apropriado para assegurar sua proteção e assistência adequadas¹²⁸”. Já a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Dogan e outros v. Turquia*

¹²⁷ ONU, Resolução 58/177 da Assembleia Geral sobre “*Protection and assistance to internally displaced persons*”, 12.04.2004, UN Doc. A/RES/58/177.

¹²⁸ UA, Decisão do Conselho Executivo da União Africana sobre “*Decision on the Situation of Refugees, Returnees and Displaced Persons*”, 25.06.2004, EX.CL/Dec.127(V).

(2004)¹²⁹, mencionou os Princípios Orientadores para enquadrar a violação do artigo 8º. da Convenção Europeia de Direitos Humanos (direito de vida privada e familiar e de domicílio) pelo Estado Turco, que falhou ao prover o retorno seguro às vítimas de expulsão forçada em seu território. Nas Américas, destacou-se a atuação da Relatoria Especial sobre Deslocados Internos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ocupada por Robert Goldman até o final de 2004. Com missões realizadas na Colômbia, no Peru e na Guatemala, a Relatoria complementou o trabalho feito por Deng e contribuiu para que os Princípios Orientadores tivessem grande legitimidade na região (GOLDMAN, 2009). Um dos resultados dessa atuação foi a aprovação, pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), de resolução específica sobre deslocados internos¹³⁰, em substituição à resolução geral sobre “Proteção de Refugiados, Repatriados e Deslocados Internos nas Américas”.

A maior conquista em termos normativos do período, no entanto, foi a aprovação de leis e de políticas domésticas inspiradas nos Princípios Orientadores. Deng realizou missões aos países com as principais crises de deslocamento interno do período, mantendo a estratégia de evitar o denunciamento e de engajar governos na resolução das crises no marco da “soberania como responsabilidade”. Missões foram feitas no Sudão (em 3 ocasiões), Indonésia, Turquia, México, Filipinas, Uganda e Rússia (Chechênia). Destaque para as missões à Turquia e à Rússia, países de postura soberanista e inicialmente reticentes em convidar o Representante (WEISS; KORN, 2006). Roberta Cohen esteve na missão à Turquia e lembra que a possibilidade de adesão à União Europeia estimulou o governo turco a aceitar a ajuda internacional para lidar com os deslocados internos, dado que o problema era muito visível e passou a prejudicar a imagem do país.

The Turkish government brought governors from different regions and the Minister of Interior to meet with us. They wanted to know how to deal with this problem. They asked: 'what is the government supposed to do?'

¹²⁹ Corte Europeia de Direitos Humanos, *Drogan e outros v. Turquia*, julgamento de 29.06.2004.

¹³⁰ OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 8.06.2004, AG/RES. 2055 (XXXIV-O/04).

In order to be accepted in the European Union, they decided to change policy and deal with the situation. This problem was hurting them¹³¹.

No tocante aos instrumentos normativos nacionais, diferentes tipos de legislação emergiram no período inspirados nos Princípios Orientadores. Burundi e Libéria, por exemplo, internalizaram o texto integral dos Princípios em lei. Colômbia, Peru e Uganda aprovaram leis e políticas que tratavam dos direitos das pessoas deslocadas e das responsabilidades estatais de forma abrangente. Angola e Serra Leoa adotaram instrumentos focados em uma fase específica do deslocamento considerada prioritária, *i.e.* o reassentamento. A Turquia optou por regular o direito à compensação pelo deslocamento interno. A tabela abaixo relaciona os instrumentos normativos adotados no período, sendo a Colômbia o único país a ter aprovado seu instrumento ainda nos anos 90.

Tabela 4 – Instrumentos Normativos Nacionais inspirados nos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos (1997-2004)

País	Instrumento Normativo	Ano
Colômbia	Lei n. 387 sobre Deslocamento Interno	1997
Burundi	Protocolo para a Criação de uma Instância Permanente de Consulta sobre a Proteção de Pessoas Deslocadas	2001
Serra Leoa	Estratégia Nacional de Reassentamento	2001
Angola	Decreto n. 7902 – Regulamento para Aplicação das Normas sobre o Reassentamento das Populações Deslocadas	2002
Libéria	Declaração de Direitos e de Proteção dos Deslocados Internos Liberianos (2002), Estratégia Nacional de Reassentamento e de Reintegração Comunitária (2004) e Instrumento de Adoção Interna dos Princípios Orientadores sobre os Deslocados Internos (2004)	2002 2004
Sri Lanka	Estratégia Conjunta entre a Organização das Nações Unidas e o Governo do Sri Lanka para Atendimento das	2003

¹³¹ COHEN, Roberta. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

Necessidades Imediatas dos Deslocados Internos

Peru	Lei n. 28223 sobre Deslocamentos Internos	2004
Turquia	Lei 5233 – Lei de Compensação de Danos que Ocorreram em Razão de Terrorismo ou da Luta contra o Terrorismo	2004
Uganda	Política Nacional para os Deslocados Internos	2004

Elaboração própria, inspirada em (ORCHARD, 2014b).

Os Princípios Orientadores também foram fortalecidos ao serem utilizados por ONGs internacionais e nacionais em campo. Organizações passaram a aplicar os Princípios como instrumento de *advocacy* e de monitoramento das ações de Estados e de organismos internacionais na proteção dos deslocados internos. Dentre elas, estavam: (i) grandes ONGs de direitos humanos, *e.g.* Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Save the Children*; (ii) ONGs humanitárias, *e.g.* *HelpAge International*, *Peace Brigades International*; (iii) e organizações de proteção aos refugiados, *e.g.* *Refugees International*, *Jesuit Refugee Services*, *Commission for Refugee Women and Children*. Sir Artur Helton reconheceu o êxito dessa mobilização e considerou a promoção dos Princípios Orientadores como “uma das mais sofisticadas campanhas de *advocacy*” que ele teria testemunhado (WEISS; KORN, 2006, p. 111).

Na vertente institucional, a posição diplomática adotada por Francis Deng, como Representante do Secretário-Geral, foi acatar a opção da ONU pela abordagem colaborativa e produzir análises, manuais e documentos para aprimorar a resposta das diferentes agências em campo. Ainda assim, Deng admitia preocupar-se com a “contínua ausência de uma agência oficialmente mandatada para tratar dos deslocados internos”¹³², assim como não se furtava a tecer críticas sobre a efetividade do arranjo em termos de proteção às vítimas.

Serious problems of coordination persist and many internally displaced persons continue to fall through institutional cracks, leaving their pressing needs unmet. Serious questions remain to be answered, including how to ensure that appropriate accountability mechanisms are in place (DENG, 2003).

¹³² ONU, Relatório da Assembleia Geral sobre “*Report of the Special Representative of the Secretary-General on internally displaced persons*”, 26.09.2003, UN Doc. A/58/393, parag. 51.

O tom cauteloso de Deng foi elevado por outros membros da Coalizão, que insistiam em novas alternativas institucionais para os deslocados internos. A expoente dessa corrente foi Susan Martin que, desde 2000, alertava que o sistema humanitário internacional estava desarticulado para lidar com emergências complexas envolvendo diferentes categorias de migrantes forçados (MARTIN, 2000). Problemas como *inter alia* falta de coordenação, lacunas na resposta e mandatos sobrepostos deveriam ser solucionados para que a abordagem colaborativa tivesse chances de funcionar. Em 2004, Martin publicou um artigo seminal no *Journal of Refugee Studies*, em que firmava seu diagnóstico sobre a abordagem colaborativa como um mecanismo falho e ineficiente para lidar com deslocamento forçado de pessoas.

The international system has failed repeatedly to respond effectively to the full range of population displacements seen today. The system is fragmented and based on outmoded concepts about forced movements of people, with an elaborate organizational framework for refugees who cross international borders and makeshift, ad hoc institutional responses for other displaced persons (MARTIN, 2004, p. 302).

Segundo Martin, a discrepância entre a proteção institucionalmente robusta para os refugiados e a resposta seletiva e *ad hoc* para deslocados internos e demais categorias estaria no coração do problema. Não se tratava apenas de uma questão moral, como se falava nos anos 80, mas de uma necessidade de adaptação do sistema humanitário à realidade fática da migração forçada contemporânea. Com base nessa premissa, a especialista fez uma proposta ousada de reforma do sistema humanitário: a criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas para Migrantes Forçados (ACNUMF) em substituição ao ACNUR.

The consolidation of assistance and protection responsibilities for all forced migrants into a new organization – the UN High Commissioner for Forced Migrants (HCFM) – would significantly improve responses to forced migration. This agency would replace UNHCR. Its mandate would include refugees covered under the 1951 Convention as well as individuals internally and externally displaced because of repression, conflict, natural disasters, environmental degradation and development-induced displacement (MARTIN, 2004, p. 314).

Segundo essa proposta, a nova agência não estaria limitada a refugiados e a deslocados internos, mas cobriria todas as categorias de migrantes forçados e teria como base legal os instrumentos de direito internacional dos refugiados e os Princípios Orientadores. A vantagem seria conferir tratamento comparável a todas as pessoas deslocadas, não obstante a sua localização em relação à fronteira. Para Martin, apenas uma nova organização conseguiria esse feito, porque o ACNUR, mesmo que aceitasse a responsabilidade formal pelos deslocados internos, seria sempre uma agência de refugiados que, a depender das condições políticas e operacionais, iria priorizá-los em detrimento de outras categorias (MARTIN, 2004).

Antecipando críticas, a autora defendeu que a criação do ACNUMF não enfraqueceria o instituto do refúgio, uma vez que a resistência de países em receber refugiados não seria um produto do tipo de proteção internacional disponível, mas teria origens complexas tanto domésticas como internacionais. Não seria se abstendo de proteger deslocados internos, segundo ela, que a ONU criaria um ambiente mais propício ao refúgio. Ao contrário, uma agência com responsabilidade dual para agir dentro e fora das fronteiras teria maior poder de barganha junto aos países envolvidos para negociar o compartilhamento de responsabilidades (MARTIN, 2004).

A proposta do ACNUMF, posteriormente consolidada em um livro com diversos subscritores (MARTIN et al., 2005), teve grande repercussão no meio acadêmico dos Estudos de Migração Forçada. Chegou até a provocar uma reação de Jeff Crisp, à época chefe da Unidade de Avaliação e de Análise de Política do ACNUR, que considerou a proposta “radical”, afirmando que não haveria condições ou interesse das organizações humanitárias ou dos doadores em promover tamanha expansão em favor dos migrantes forçados (CRISP, 2009). Ainda assim, a proposta passou a fazer parte do jargão sobre deslocamento interno e foi apropriada pela Coalizão como a alternativa preferível à abordagem colaborativa. Em suas palestras, Cohen passou a incluir a possibilidade de criação dessa nova agência, juntamente com a expansão do mandato do ACNUR, como possíveis arranjos institucionais para os deslocados internos, de modo a pressionar a plataforma humanitária por mudanças.

In too many cases, the collaborative approach has failed to effectively address the needs of IDPs. “Co-heads”, it is said, “are no heads”. As a result, some leading experts continue to recommend that it would be far more effective to assign responsibility for IDPs to an existing agency like UNHCR or to create a new agency for all forced migrants (COHEN, 2004c, p. 3).

5.3.3. Plataforma de Coordenação Humanitária: Limitações da Abordagem Colaborativa e o Impacto da Crise de Darfur

Entre 2000 e 2004, a plataforma de coordenação humanitária teve de administrar um ambiente ainda marcado pela competição normativa. De um lado, havia um ACNUR ainda mais refratário a assumir responsabilidade pelos deslocados internos que, assim como as demais agências, privilegiava a abordagem colaborativa pautada pela discricionariedade do envolvimento com essa população. De outro lado, Deng e a Coalizão insistiam na necessidade de um mandato formal e no fortalecimento dos Princípios Orientadores como marco normativo da categoria. Nesse contexto, prevaleceu, de início, um posicionamento cauteloso na plataforma humanitária, com iniciativas essencialmente burocráticas para ajustar as diferentes expectativas. Contudo, com a crise de deslocamento interno em Darfur, as limitações da abordagem colaborativa, já apontadas por avaliações independentes, ficaram escancaradas. Criou-se, ao final do período, a necessidade de se promover uma mudança no *status quo*.

Nos primeiros dois anos da década, a única ação relevante da plataforma sobre o tema foi criar uma Unidade de Deslocamento Interno dentro do OCHA, chefiada por Dennis McNamara, ex-diretor da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR. A Unidade era pequena e não-operacional, composta por funcionários internacionais cedidos por agências e por ONGs humanitárias e tinha como missão auxiliar o Coordenador de Ajuda de Emergência e os membros do CIP na coordenação da resposta internacional às necessidades dos deslocados internos. Para tanto, a Unidade deveria disseminar dos Princípios Orientadores, monitorar lacunas operacionais, promover treinamentos ao *staff* da ONU nos países, mobilizar recursos para operações com deslocados internos e formular estratégias de proteção e de assistência (MARTIN et al., 2005).

Apesar dos ambiciosos termos de referência da Unidade, três avaliações independentes encomendadas pela ONU apontaram graves limitações da abordagem colaborativa em relação aos deslocados internos. A primeira avaliação, focada na atuação do CIP, identificou problemas na alocação de responsabilidades entre as agências, na previsibilidade da resposta e na prestação de contas.

In the one case we examined in a modest degree of detail (that of Iraq), the IDP issue was the most complicated and the least well managed of the overall contingency planning effort, characterized as it was by confusion, misinterpretation, inter-agency accusations and last-minute maneuvering for lead roles (JONES; STODDARD, 2003, p. 14).

A segunda avaliação analisou o impacto da Unidade de Deslocamento Interno na coordenação operacional entre agências. Concluiu que a Unidade não teria tido qualquer impacto relevante no sistema, dado que a magnitude do problema não poderia ser solucionada por uma equipe pequena e pouco empoderada frente à autonomia das agências humanitárias. A ONU, afirmaram os avaliadores, não estaria pronta para reorientar seu trabalho humanitário para atender aos deslocados internos enquanto a abordagem colaborativa privilegiasse os interesses individuais de cada agência.

OCHA's Internal Displacement Unit has not changed the way the UN addresses internal displacement, and is not likely to do so unless radical changes in outlook occur. (...) UN operational agencies remain more concerned with their organizational interests than with the interests of the internally displaced. They do not display the collegiality necessary for a truly collaborative response to crises of internal displacement (STITIES; TANNER, 2004, p. 12).

A terceira avaliação, feita pelo OCHA em cooperação com a *Brookings Institution*, estudou a própria abordagem colaborativa e seu impacto na proteção dos deslocados internos em diferentes países (BAGSHAW; PAUL, 2004). Identificou-se uma lacuna estrutural, resultante da ausência de agências humanitárias em algumas crises e da falta de coordenação em outras, além da ineficiência da ONU em negociar acesso aos deslocados internos. O arranjo foi novamente considerado *ad hoc* e dependente de

personalidades para funcionar, ao invés de deter mecanismos institucionais fortes e capacidade de financiamento.

The UN's approach to the protection of internally displaced persons is still largely *ad hoc* and driven more by the personalities and convictions of individuals on the ground than by an institutional, system-wide agenda. It also suffers from a lack of political and financial support from UN headquarters and UN member states (BAGSHAW; PAUL, 2004, p. 3).

As críticas das avaliações independentes somaram-se àquelas feitas por integrantes da Coalizão, como Kalin, Cohen e Martin, que apontavam a falta de responsabilidade formal pelos deslocados internos como o “problema fundamental da abordagem colaborativa” (COHEN, 2005; KALIN, 2005; MARTIN, 2004, p. 312). As limitações da coordenação humanitária em matéria de deslocamento interno ficaram mais evidentes por, ao menos, três motivos. Primeiro, houve um aumento da magnitude do problema, com novos movimentos massivos dentro das fronteiras. Segundo, a maior reticência do ACNUR em se envolver nas crises contribuiu para um aumento da distância entre o problema e a resposta internacional. Terceiro, as lacunas da atuação internacional ficaram mais claras aos especialistas porque os Princípios Orientadores criaram um parâmetro de uma operação adequada.

Em resposta às críticas, Jan Egeland, recém-empossado Coordenador de Ajuda de Emergência, decidiu, como primeira medida, fortalecer a Unidade de Deslocamento Interno dentro da estrutura burocrática da ONU, transformando-a em Divisão em 2004. Essa solução, contudo, mostrou-se inócua imediatamente após sua adoção, dada as inúmeras falhas na resposta internacional à situação de Darfur. Para analistas, ficou claro que “a inação inicial e a subsequente lenta resposta da ONU à crise de Darfur foi largamente atribuída à indecisão da Organização em identificar e engajar uma agência ou agências que fossem responsáveis pelos deslocados internos” (ISLAM, 2006, p. 358). Em suas memórias, o próprio Egeland afirma que, mesmo com o “efeito CNN” e com o acesso à população conferido pelo governo sudanês, a ONU não conseguiu encaminhar uma ação rápida e eficiente em apoio aos deslocados internos.

(...) Our slow response to the humanitarian needs in Darfur was ample proof that the old system for funding, preparedness and coordination did not work. We were simply too slow to come to the rescue of the one million displaced when in June 2004 we succeeded in lifting many of the Sudanese government's restrictions on our access to Darfur (EGELAND, 2008, p. 229).

Em razão de seu impacto destrutivo e da grande repercussão internacional, Darfur foi um divisor de águas na percepção de que a distância entre proteção aos deslocados internos e resposta internacional deveria ser encurtada. A própria Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Hilary Benn, colocou a seguinte questão ao retornar da região: “Será mesmo sensato existirem sistemas diferentes para lidar com pessoas em fuga, sendo cada um vinculado à eventualidade dessas pessoas atravessarem fronteiras internacionais? Tenho minhas dúvidas” (BENN, 2004). A resposta a esses questionamentos não tardou. Uma nova reforma humanitária foi proposta em 2005 e, com ela, uma inédita configuração institucional para a norma de proteção aos deslocados internos.

5.4. Acomodação Normativa e a Consolidação da Proteção Internacional dos Deslocados Internos (2005-2010)

A segunda metade da década iniciou-se com um sentimento da cúpula da ONU de que algo deveria ser feito para abreviar as divergências conceituais e as lacunas operacionais da proteção internacional dos deslocados internos. Já em fevereiro de 2005, as primeiras avaliações que pautariam a reforma humanitária apontavam para a necessidade de maior responsabilidade institucional em favor da categoria. Ao mesmo tempo, a preparação para a Cimeira Mundial de 2005 destacou a importância dos Princípios Orientadores com marco normativo, além da necessidade de aumento da responsabilidade internacional em relação ao deslocamento massivo dentro das fronteiras. O cenário político nunca havia estado tão favorável para a consolidação da norma internacional.

A plataforma humanitária iniciou o processo de reforma ainda quando o posto de Alto Comissário da ONU para Refugiados estava vago e construiu as bases para o arranjo que substituiria a abordagem colaborativa, *i.e.* a abordagem de *clusters*. Esse novo

sistema fortaleceria o conceito de agência líder e conferiria maior responsabilidade operacional ao ACNUR pelos deslocados internos nas áreas de proteção e de abrigo de emergência. Esse arranjo foi ratificado posteriormente pelo novo Alto Comissário, Antônio Guterres (2005-2015), que percebeu a necessidade da agência se engajar nesse processo e aceitar maiores responsabilidades para permanecer relevante em um contexto de emergências complexas. A plataforma de direitos humanos decidiu acatar o novo arranjo institucional, mesmo estando aquém de suas demandas, ao avaliar que aquele seria o maior grau de consenso que se poderia alcançar no momento. Por outro lado, conseguiu aprofundar ainda mais o endosso aos Princípios Orientadores, cujas principais disposições foram convertidas em tratados regionais, jurisprudência internacional e legislação doméstica.

5.4.1. Plataforma de Coordenação Humanitária: Reforma e a Construção da “Abordagem de *Clusters*”

“Em 2005, o Coordenador Jan Egeland, um político norueguês energético e com fortes credenciais humanitárias, criou uma extraordinária campanha para preencher as lacunas na coordenação humanitária” (BARBER, 2014, p. 190). Além da liderança de Egeland, outros três fatores contribuíram para o início de um novo processo de reforma humanitária na ONU: (i) o reconhecimento das limitações da abordagem colaborativa em situações de deslocamento interno; (ii) a visibilidade da resposta insuficiente à crise de Darfur; e (iii) o senso de urgência em se corrigir as falhas do sistema humanitário. O Secretário-Geral, Kofi Annan, referendou a nova rodada de reformas dizendo que, apesar das tentativas de fortalecimento da abordagem colaborativa, “conforme se viu recentemente em Darfur, é necessário mais¹³³”.

Em fevereiro de 2005, Egeland encomendou uma avaliação independente de todo o sistema humanitário, chamada de Revisão da Resposta Humanitária (RRH), que deveria propor recomendações ao CIP e ao próprio Coordenador de Ajuda de Emergência sobre a reforma. A avaliação identificou nove setores de ação humanitária em que a resposta internacional estava especialmente falha e descoordenada: (i) nutrição; (ii) saúde; (iii) água e saneamento; (iv) abrigo de

¹³³ ONU, Relatório do Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*”, 21.03.2005, UN Doc. A/59/2005, par. 210.

emergência; (v) coordenação e manejo de campos; (vi) proteção; (vii) rápida recuperação; (viii) logística; e (ix) telecomunicações. Identificou ainda que os deslocados internos constituíam o grupo vulnerável mais negativamente afetado pelas limitações da abordagem colaborativa, especialmente pela falta de liderança e de responsabilidade operacional. A ausência de clareza acerca dos papéis de cada agência *vis-à-vis* os deslocados internos contribuiu não só para a falta de assistência a essa população, como também para o atraso da resposta internacional e para a dificuldade de coordenação humanitária (ADINOLFI et al., 2005).

Partindo desse diagnóstico, a principal recomendação feita pelo RRH foi criar um modelo de arranjo institucional que, ao mesmo tempo, garantisse a coordenação humanitária nos nove setores prioritários e conferisse maior responsabilidade para a proteção e assistência aos deslocados internos.

In terms of sectoral coordination, the report recommends the assignment of clear responsibilities to *lead organizations at sector level*, with a *priority in relation to the protection and care of IDPs* and the development of cluster models between networks at the sectoral, regional and local levels (ADINOLFI et al., 2005, p. 12) (grifo nosso).

Resgatou-se, para tanto, o conceito de “agência líder”, que teria a responsabilidade de coordenar um grupo de organizações humanitárias (chamado de *cluster*) em favor de cada um dos setores prioritários. A chamada “abordagem de *clusters*” (*cluster approach*) estabeleceu que a coordenação humanitária estaria focada nas nove áreas identificadas e que o grupo de organizações que atuasse em *cluster* seria liderado, nos níveis global e local, por agências pré-determinadas. Criaram-se, assim, nove *clusters* humanitários, com a designação de “agências líderes de *clusters*” de acordo com cada especialidade.

Outra recomendação do RRH foi conferir prioridade aos deslocados internos e definir com maior clareza as responsabilidades de proteção e de assistência para essa população. Estabeleceu-se que os três *clusters* setoriais considerados mais afeitos às necessidades dos deslocados internos, *i.e.* proteção, abrigo de emergência e coordenação/manejo de campos, deveriam ser liderados pelo ACNUR. Esse arranjo

foi acatado pelo conjunto de agências do CIP, com a ressalva de que o ACNUR apenas se responsabilizaria por deslocados internos oriundos de situações de conflito armado. Os deslocamentos vinculados a calamidades humanas ou naturais teriam outras organizações como líderes de *cluster*. A tabela abaixo descreve o novo sistema, conforme definido pelo CIP em dezembro de 2005.

Tabela 5 – Abordagem de *Clusters* Definida por Setor, Populações Específicas e Agência Líder

Setor ou Área de Atividade	Populações Específicas	Líder de <i>Cluster</i>
<i>Áreas técnicas:</i>		
1. Nutrição		UNICEF
2. Saúde		OMS
3. Água/Saneamento		UNICEF
4. Abrigo de Emergência	Deslocados internos (por conflito)	ACNUR
	Situações de desastre	FICV
<i>Áreas transversais:</i>		
5. Coordenação/Manejo de Campos	Deslocados internos (por conflito)	ACNUR
	Situações de desastre	OIM
6. Proteção	Deslocados internos (por conflito)	ACNUR
	Situações de desastre e civis afetados por conflitos (sem ser deslocados internos)	ACNUR/ ACNUDH/ UNICEF
		PNUD
<i>Áreas de serviço comum:</i>		
8. Logística		PMA
9. Telecomunicações Emergenciais		OCHA/ UNICEF/ PMA

Fonte: (IASC, 2006, p. 3)

O objetivo formal desse novo arranjo institucional era fortalecer a responsividade e a capacidade técnica do sistema humanitário internacional para agir em emergências complexas. Para tanto, buscou-se assegurar que as organizações exercessem maior

liderança e assumissem mais responsabilidade nos principais setores da atividade humanitária (IASC, 2006).

Em paralelo à introdução da abordagem de *clusters*, foram implementadas mudanças nos processos de financiamento humanitário. Avaliou-se que a viabilidade de um sistema de resposta rápida a emergências complexas dependeria de um modelo de financiamento consolidado e flexível, composto por um fundo global que captasse recursos para imediata aplicação e por fundos locais e processos consolidados de apelo por contribuições. Nesse marco, a Assembleia Geral criou, em dezembro de 2005, o Fundo Central de Resposta a Emergências¹³⁴, que passou a coletar doações de governos e de instituições privadas com o objetivo de investir cerca de 450 milhões de dólares por ano em emergências humanitárias.

O modelo de agência líder proposto pela abordagem de *clusters* era mais robusto se comparado aos modelos já testados. Assim como no passado, a agência líder não precisaria assumir todas as atividades operacionais, mas atuaria essencialmente no planejamento, coordenação e monitoramento do trabalho das outras organizações do *cluster*. A novidade, no entanto, era o compromisso explícito da agência líder de ser o “primeiro porto de chamada” do Coordenador Residente para responder a uma determinada emergência, assim como a “provedora de último recurso” em casos de ausência de outros organismos para atuar. Enquanto a “primeira chamada” garantiria maior previsibilidade na resposta, o “último recurso” asseguraria a responsabilidade final por determinada área de atuação.

Por mais que o conceito de “provedora de último recurso” fosse essencial para a ampliação de responsabilidades institucionais em relação aos *clusters*, o CIP definiu que sua aplicabilidade não seria irrestrita. “[O conceito] está necessariamente circunscrito a algumas precondições básicas que afetam qualquer plano de ação humanitária, *i.e.* acesso desimpedido, segurança e disponibilidade de fundos” (IASC, 2006, p. 10). A ausência de qualquer dessas precondições, portanto, poderia ser alegada pela agência líder para decidir não atuar em determinada situação. Segundo Lyytinen, essa possibilidade de esquivar-se do dever de último recurso fragilizava o

¹³⁴ ONU, Resolução da Assembleia Geral sobre “*Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance at the United Nations*”, 15.12.2005, UN Doc. A/RES/60/124.

compromisso da agência líder com seu setor e com a população beneficiária, fato que não ocorreria se tal responsabilidade estivesse definida formalmente em mandato (LYYTINEN, 2008).

No tocante aos setores e às populações já incluídas em mandatos formais de agências da ONU, como agricultura (PMA), crianças (UNICEF) e refugiados (ACNUR), decidiu-se na reforma humanitária por não organizá-los em *clusters*. Nesses casos, a responsabilidade não seria compartilhada e permaneceria circunscrita ao mandato da agência específica. Desse modo, o novo sistema traçou uma distinção entre setores e populações passíveis de atendimento por apenas uma agência, conforme previamente definido por mandato, e setores e populações, como os deslocados internos, cujo atendimento estaria “além do alcance de apenas uma agência” (IASC, 2006, p. 2) e, portanto, deveriam ser objeto de ação por grupos coordenados de organizações.

Caso Jan Egeland tivesse insistido na criação de um mandato formal específico para proteção dos deslocados internos, a reforma humanitária de 2005 teria se configurado como a terceira grande oportunidade de êxito da proposta institucional da Coalizão pelos Deslocados Internos. No entanto, o modelo escolhido foi uma “via media” entre o mandato formal e a abordagem colaborativa. Optou-se por expandir o modelo da agência líder de forma sistêmica, vinculando-o a setores e a populações prioritárias, mas sem interferir nas responsabilidades estatutárias das agências. Conferiu-se maior liderança às agências sobre determinado setor, apesar de não lhes dar domínio sobre ele. Garantiu-se maior responsabilidade pelo envolvimento internacional com determinado setor ou população, mas não a obrigatoriedade.

Para os deslocados internos, Susan Martin afirma que a reforma humanitária encontrou uma “solução de compromisso” entre o interesse das agências em evitar a concentração do tema em uma organização, o interesse dos doadores em manter a flexibilidade e a seletividade em suas doações e a pressão da Coalizão e de parte da opinião pública internacional por uma resposta institucional mais eficaz¹³⁵. Em termos de processo, barganhou-se a posição institucional intermediária às duas fortes pressões existentes na plataforma humanitária. Em termos de substância, propôs-se

¹³⁵ MARTIN, Susan. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Washington, DC, 14 de abril de 2015.

uma **acomodação** entre as duas visões normativas sobre a proteção dos deslocados internos: uma episódica, operacional e menos desafiadora das prerrogativas soberanas; e a outra, de base legal e moral e calcada na ideia de soberania como responsabilidade. Importante analisar o modo como o ACNUR e a Coalizão pelos Deslocados Internos perceberam e contribuíram para essa solução de acomodação entre suas propostas.

5.4.2. Plataforma Operacional: ACNUR como Líder de *Clusters*

Após a saída brusca do Alto Comissário, Ruud Lubbers, o ACNUR encontrava-se em um cenário de dificuldades e de incertezas. Primeiro, a agência enfrentava grave crise financeira, com funcionários divididos e com pouco apoio de países doadores e de países de refúgio (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Segundo, reiteradas críticas foram feitas ao fracasso da “Convenção Plus” em criar acordos de cooperação internacional (ZIECK, 2009). Terceiro, críticas também apontavam os poucos avanços na área de proteção, que teria sido negligenciada em favor das discussões sobre o “nexo migração-refúgio” e os “movimentos secundários”. A ideia de que a proteção de refugiados precisava ser reanimada estava na ordem do dia das análises sobre o futuro do ACNUR (MALEY, 2003). Quarto, ganhava dimensão o debate sobre as emergências complexas e sobre as dificuldades da ONU em responder de forma coordenada a essas situações. Erika Feller, ex-Assistente do Alto Comissário para Proteção, recorda que o ACNUR não tinha a opção de ficar alheio à política de coordenação humanitária sob a bandeira de “uma única ONU”. “A ideia de que a ONU deveria trabalhar de forma mais colaborativa configurou-se como uma mudança de orientação política da organização, promovida por países importantes como Estados Unidos, Reino Unido, Suécia e Canadá e que afetou do Secretário-Geral para baixo¹³⁶”. Quinto, em relação aos deslocados internos, o ACNUR teve de admitir as deficiências de seu trabalho de proteção, dado o consenso das avaliações independentes em classificar a atuação da agência como “incerta, inconsistente e imprevisível” (CRISP; KIRAGU; TENNANT, 2007, p. 12; MATTAR; WHITE, 2005). Nunca antes em sua história o ACNUR reconheceu tão abertamente a

¹³⁶ FELLER, Erika. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 1 de dezembro de 2015.

seletividade de seu envolvimento com deslocados internos e a sua inconstância de posicionamento.

(...) UNHCR had for many years adopted an unfortunate ‘pick-and-choose’ approach its engagement in situations of internal displacement. “While an ad hoc system has advantages,” the evaluation observed, “it can also be a cause of tensions between organizations, confusion with governments and false expectations amongst IDPs”. Generally, UNHCR has had difficulty justifying its abrupt reversals of position on IDP involvement (CRISP; KIRAGU; TENNANT, 2007, p. 12).

Ainda quando era candidato ao posto de Alto Comissário, o ex-primeiro ministro de Portugal, Antônio Guterres, percebeu algumas dessas sensibilidades. Em discurso feito durante a campanha, Guterres afirmou que, em sua visão, as três prioridades do ACNUR deveriam ser “proteção, proteção e proteção” e sinalizou a disposição definir melhor o papel da agência com relação aos deslocados internos (GUTERRES, 2005a). Em seu primeiro discurso como ocupante do cargo, reiterou que a atividade central do ACNUR era a proteção e que esse componente deveria estar presente em todas as operações. Reafirmou também o compromisso a agência com os deslocados internos, assim como o princípio de que a atuação dentro de fronteiras não poderia prejudicar a proteção aos refugiados (GUTERRES, 2005b).

Quando Guterres foi eleito Alto Comissário, em junho de 2005, a reforma humanitária já estava em curso. Segundo Hammerstad, o novo chefe do ACNUR não teve escolha de não participar do processo (HAMMERSTAD, 2014). A escolha que lhe restava era definir a modalidade de envolvimento e o alcance da responsabilidade da agência com os deslocados internos no marco da abordagem de *clusters*. Erika Feller, principal negociadora do ACNUR na reforma, disse que “o desejo expresso do Sr. Guterres foi que, durante as negociações, eu assegurasse a liderança do ACNUR nos *clusters* mais afeitos ao trabalho com deslocados internos, especialmente no *cluster* de proteção¹³⁷”. A responsabilidade expandida do ACNUR com os deslocados internos, portanto, não foi uma imposição do Coordenador de Ajuda de Emergência

¹³⁷ FELLER, Erika. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 1 de dezembro de 2015.

ou um produto não intencional do processo negociador, mas sim um desejo do novo Alto Comissário.

Especialistas e ex-funcionários do ACNUR ofereceram explicações complementares sobre as origens dessa nova orientação dada por Guterres. Para Feller, o próprio Alto Comissário, por convicção, acreditava que a comunidade internacional estava em dívida com os deslocados internos e que o ACNUR, por sua experiência, era a agência mais capacitada para contribuir. Ademais, a necessidade de receber recursos advindos do fundo global e dos apelos consolidados também teria sido um atrativo¹³⁸. O endosso internacional ao conceito de “responsabilidade de proteger” também contribuiu para um posicionamento mais expansivo da agência em assumir maiores responsabilidades. Para Hammerstad, a expansão das atividades de proteção em benefício dos deslocados internos foi o modo como a agência interpretou o imperativo de “permanecer relevante” em um mundo de emergências complexas (HAMMERSTAD, 2014, p. 160). Loescher *et al* destacaram que, em meados dos anos 2000, o número de refugiados caiu para seu menor patamar desde os anos 80, tornando mais atrativo o envolvimento com outras categorias de pessoas (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Para Durieux, o ACNUR percebeu que não poderia “perder o trem da reforma se quisesse sobreviver como um ator humanitário¹³⁹”. Igualmente teria pesado a pressão feita pela Coalizão pelos Deslocados Internos para a criação de uma nova organização com mandato formal abrangente. “Se o ACNUR quisesse preservar a seletividade na sua decisão sobre o envolvimento com deslocados internos, deveria envolver-se ativamente no processo de reforma¹⁴⁰”. Em suma, esse conjunto de motivações e interesses convergiram para a transformação do ACNUR em líder de *clusters* de proteção, de coordenação e manejo de campos e de abrigo de emergência para os deslocados internos.

Importante notar que, não obstante a disposição em ampliar suas responsabilidades, o ACNUR deixou clara a instrução de que não se tratava de uma mudança de mandato. A obrigação estatutária e primordial da agência permanecia sendo com os refugiados. Os negociadores do ACNUR carregavam consigo instruções expressas nesse sentido.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ DURIEUX, Jean-François. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

¹⁴⁰ *Ibid.*

It should be emphasized that UNHCR's commitments within the cluster approach do not amount to a "new mandate" for IDPs. Rather, the cluster approach provides a system-wide organizational framework within which the existing mandates of UNHCR as well as all other agencies may be exercised in a consistent and coordinated manner, with clear accountabilities distributed according to the comparative advantages of each participant (UNHCR, 2006a, p. 4).

A insistência em deixar marcada a diferença entre os compromissos com refugiados e com deslocados internos não vinha apenas do Alto Comissário. O próprio EXCOM alertou Guterres de que o ACNUR não poderia se tornar a "agência dos deslocados internos" e que estratégias para a eventual retirada de operações intrafronteiriças deveriam ser desenvolvidas, especialmente se a proteção dos refugiados pudesse ser prejudicada.

There was strong support for the Office's involvement in the Cluster approach (...). It was noted that UNHCR is not the "IDP agency" and that it is important for the Office to have exit strategies for IDP situations. Several delegations commenting that UNHCR's work with IDPs should not come at the expense of its protection of refugees¹⁴¹.

Essa orientação de assumir novas responsabilidades para os deslocados internos, mas mantê-las subsidiárias ao refúgio, foi incorporada pela agência em três diferentes vertentes: (i) nos discursos do Alto Comissário; (ii) nas instruções internas da agência; e (iii) na sua prática operacional. Na vertente do **discurso**, Guterres passou a falar do "imperativo moral" de proteger os deslocados internos e afirmou que a diferença no padrão de assistência dessa população em relação aos refugiados era "uma das grandes falhas da comunidade internacional" (GUTERRES, 2006a). Pela primeira vez, o ACNUR incorporou em seu jargão a problematização moral feita pelas ONGs nos anos 80.

Not helping people who have fled their homes because they have not run or walked far enough has been one of the humanitarian community's most

¹⁴¹ ONU, Relatório da Assembleia Geral sobre "Report of the fifty-eighth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme", 10.10.2007, UN Doc. A/AC.96/1048, p. 21.

glaring failures, and we are pleased to be a part of the solution. UNHCR is taking an active part in the new, more proactive approach to internally displaced people (GUTERRES, 2006b).

O Alto Comissário também passou a adotar a terminologia abrangente dos Estudos de Migração Forçada para falar do trabalho do ACNUR. Nos pronunciamentos, mencionava não apenas o refúgio, como o “deslocamento forçado” como área de especialidade do ACNUR (GUTERRES, 2008b). Guterres também identificava o conjunto das “pessoas em movimento” (*people on the move*) como os sujeitos beneficiários do trabalho de seu Escritório (GUTERRES, 2008c) e referia-se ao ACNUR como uma “agência de proteção”, ao invés de apenas agência de refugiados (GUTERRES, 2006b). Menções também eram feitas à “responsabilidade de proteger” para ressaltar a importância de países facilitarem o acesso do ACNUR aos deslocados internos quando operasse dentro das fronteiras (GUTERRES, 2007).

Ao mesmo tempo, Guterres destacava que a responsabilidade assumida com os deslocados internos não poderia desviar esforços ou recursos do mandato central de proteção aos refugiados. O Alto Comissário falava em duas “condições claras” para o envolvimento com os deslocados internos no marco da abordagem de *clusters*, além do consentimento do país envolvido: a preservação do direito da população de solicitar refúgio e a disponibilidade de recursos adicionais para os deslocados internos.

There are two clear conditions to allow UNHCR's involvement with internally displaced persons at the request of the Humanitarian Coordinator, with the consent of the country itself. That we preserve the right of affected populations to seek and enjoy asylum, and the additionality of funding. Recognizing our role in mobilizing resources for internally displaced persons, we cannot divert funding intended for our work with refugees (GUTERRES, 2005b).

Na vertente das **instruções internas**, o ACNUR não mais se limitou a lançar critérios operacionais para o envolvimento com os deslocados internos, mas passou a publicar textos mais densos, que discutiam conceitualmente a natureza da atuação intrafronteiriça, as bases legais e materiais para o trabalho no marco da abordagem de

clusters, a política a ser implementada e os resultados esperados. Dois documentos, lançados em 2007, tornaram-se referências do posicionamento da agência: “A Proteção aos Deslocados Internos e o Papel do ACNUR” e “O Papel do ACNUR em Apoio à Resposta Interagencial Fortalecida para a Proteção de Deslocados Internos” (UNHCR, 2007a, 2007b). O primeiro documento, de natureza conceitual, inovou ao afirmar que a proteção dos deslocados internos seria “um imperativo *per se*” e ao elencar sinergias com a proteção dos refugiados. O texto vislumbrou que o envolvimento com deslocados internos poderia trazer dividendos ao refúgio, dado que países de origem e de refúgio tenderiam a colaborar mais com o ACNUR ao saber que a agência estaria atuando dos dois lados da fronteira. Menção especial aos Princípios Orientadores foi feita no documento, considerado um “importante marco” e um “relevante instrumento para a identificação dos direitos, garantias princípios para a proteção de indivíduos em situação de deslocamento interno” (UNHCR, 2007b).

Por outro lado, o documento deixou claro que “a abordagem de *clusters* não era um mecanismo que criava um novo mandato” e também elencou possíveis dificuldades que o trabalho com deslocados internos poderia trazer ao refúgio, *i.e.* negação do direito dos deslocados internos a solicitar refúgio, aplicação do conceito de “alternativa de fuga interna” e os potenciais riscos à neutralidade do trabalho do ACNUR. Nesses casos, a prioridade da agência seria preservar o espaço de refúgio e utilizar o mecanismo instituído pela abordagem de *clusters* que asseguraria “a identificação de outra agência para assumir a liderança, caso o ACNUR identificasse que a proteção dos refugiados ou o direito a solicitar refúgio estivesse sendo prejudicado” (UNHCR, 2007b).

O segundo documento, aprovado pelo EXCOM, era mais operacional e dispunha sobre os critérios e fundamentos legais que embasavam *inter alia* a decisão de envolvimento com deslocados internos, a definição de parcerias, a criação de capacidade organizacional e a mobilização de recursos. Estabeleceu, de início, que “todas as atividades e operações com deslocados internos realizadas pelo Escritório deveriam incorporar (...) os Princípios Orientadores”. Em relação aos critérios de envolvimento, abandonou o discurso das “três luzes verdes” em favor de uma formulação mais flexível, que previa a necessidade do consentimento dos Estados e da presença de requisitos operacionais de neutralidade e de segurança.

UNHCR stands ready to contribute to the inter-agency response in situations of internal displacement in any conflict-affected country where the presence and programmes of the Office have the consent of the authorities, where the humanitarian activities of UNHCR and its partners are free from undue political and military interference and the security environment enables its personnel to function within acceptable levels of risk (UNHCR, 2007a, p. 2).

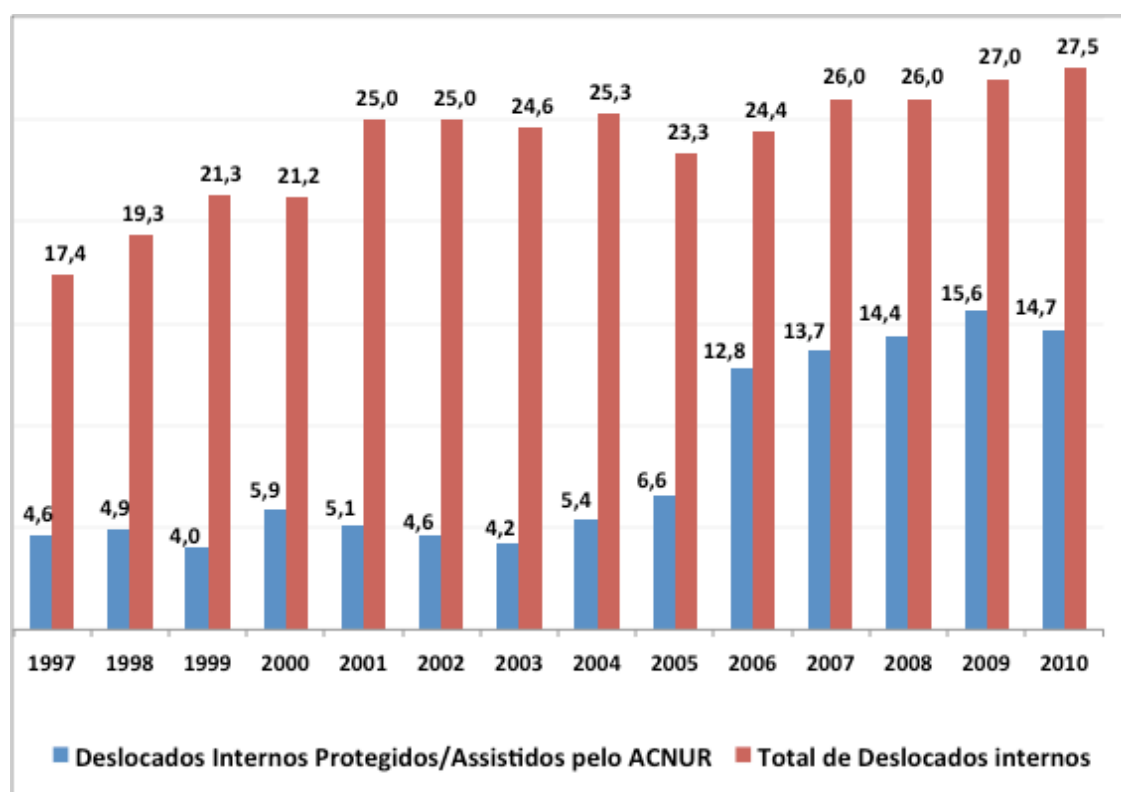
Apesar de não estar listada como requisito formal, a obrigatoriedade de se garantir recursos adicionais, sinalizada nos discursos do Alto Comissário, foi ratificada pelo documento. Uma estratégia de mobilização de mais recursos seria necessária “para que não se desviasse orçamento da responsabilidade mandatária de prover proteção aos refugiados”. O texto estabeleceu que o ACNUR não poderia permitir que o seu papel como líder de *clusters* tirasse o foco de suas atividades com refugiados (UNHCR, 2007a).

Na vertente **operacional**, a incorporação das novas responsabilidades do ACNUR no marco da abordagem de *clusters* resultou em um aumento expressivo na população de deslocados internos protegidos e/ou assistidos pela agência. Em 2006, primeiro ano de vigência dos *clusters*, 12,8 milhões de deslocados internos passaram a ser atendidos pelo ACNUR, quase o dobro em relação aos 6,6 milhões atendidos em 2005. Alguns fatores explicam esse incremento. Primeiro, o ACNUR expandiu suas atividades intrafronteiriças de 16 para 24 países, incluindo aqueles com grandes contingentes de deslocados internos, como Uganda (1,5 milhão) e República Democrática do Congo (1 milhão) (UNHCR, 2007c). Segundo, novas crises de deslocamento interno surgiram em 2006, como no Líbano e na Costa do Marfim, que foram respondidas com a instalação de *clusters* de proteção e de abrigo de emergência liderados pelo ACNUR. Terceiro, crises em que o ACNUR já atuava, mesmo que ainda não transformadas imediatamente em *clusters*, tiveram um significativo incremento no número de deslocados internos, como Colômbia (+ 1 milhão), Iraque (+ 600 mil) e Sudão (+ 500 mil) (UNHCR, 2007d).

Apesar de ocorrer em menor escala, essa tendência de aumento da população de deslocados internos sob proteção do ACNUR permaneceu até o final da década

(Figura 5). A exceção foi o ano de 2010, quando houve uma leve redução em razão dos retornos na RDC, em Uganda e no Paquistão. O ACNUR fechou a década liderando 38 *clusters* para deslocados internos em 23 países, sendo 22 *clusters* de proteção, 8 de abrigo de emergência e 8 de coordenação e manejo de campos. Os únicos países em que a agência seguia trabalhando com deslocados internos, mas ainda não havia aplicado o sistema de *clusters*, eram Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Rússia, Sérvia e Sri Lanka (UNHCR, 2011).

Figura 5 – Número de Deslocados Internos Protegidos/Assistidos pelo ACNUR em relação ao Número Global de Deslocados Internos - 1997-2010 (em milhões)



Elaboração própria. Fonte: UNHCR Statistical Yearbooks (1997-2010) e Internal Displacement Monitoring Center Global Figures.

Os números do período confirmam a reversão do quadro de recuo operacional do ACNUR, que havia prevalecido na primeira metade da década. Entre 2005 e 2010, o número médio de deslocados internos protegidos e/ou assistidos pela agência foi de 11,9 milhões, muito acima da média dos anos 90 (4,9 milhões) e do período 2000-2004 (4,8 milhões). Considerando o número médio do total de deslocados internos do período (25,7 milhões), estima-se que o ACNUR atendeu, entre 2005-2010, 46,3% dos deslocados internos do mundo, mais que o dobro do período 2000-2004 (19%) e

muito superior aos anos 90 (25%). Ademais, a partir de 2006, o ACNUR passou a atender numericamente mais deslocados internos (12,8 milhões) do que refugiados (9,9 milhões). Esse incremento sem precedentes levou Jeff Crisp a avaliar que “em um período relativamente curto de tempo, o ACNUR transformou-se em algo que está começando a se assemelhar ao Alto Comissariado para Migrantes Forçados” (CRISP, 2009, p. 74), proposto por Susan Martin.

Essa semelhança, no entanto, não poderia ser extrapolada a ponto de se considerar que havia um arranjo institucional de proteção aos deslocados internos comparável a um mandato formal. A ativação de um *cluster* em determinado país requeria uma tomada de decisão complexa em, no mínimo, dois níveis. No nível da coordenação humanitária na sede da ONU, a ativação do *cluster* demandava que o Coordenador de Ajuda de Emergência, o CIP e o Representante Residente no país concordassem sobre a existência de uma deterioração de larga-escala na situação humanitária que estivesse aquém da capacidade de resposta do Estado e de agências individuais. No nível do ACNUR, o engajamento operacional da agência com o *cluster* era condicionado ao consentimento do Estado, às condições de acesso e de neutralidade, aos recursos adicionais e à ausência de impacto negativo no trabalho com refugiados. A abordagem de *clusters*, apesar de ter potencializado a proteção dos deslocados internos internacionalmente, foi desenvolvida para ser uma solução temporária para picos de emergência humanitária, ao invés de um mecanismo abrangente de resposta institucional à categoria. Essa configuração explica haver *clusters* em 23 países em 2010, quando estimava-se haver deslocamento interno em 56 países (IDMC, 2011). Nesse marco, o ACNUR considerava-se um contribuinte ativo da resposta coletiva em favor dos deslocados internos, mas jamais a agência responsável por sua proteção.

O caso da ativação de *clusters* no Quênia foi representativo nesse sentido. Antes do surto de violência que se seguiu ao processo eleitoral de 2008, não havia qualquer operação do ACNUR ou de outra agência dedicada à proteção dos deslocados internos no país, que somavam mais de 200 mil. Com o deslocamento de 600 mil pessoas em dois meses de intensa violência étnica, o ACNUR prontificou-se a liderar os *clusters* de proteção, de abrigo e de manejo de campos no Quênia, com o estabelecimento rápido de campos e de zonas de trânsito (DIAGNE; SOLBERG, 2008). Mais de 30 agências humanitárias apresentaram-se para atuar na crise, dado o

êxito na mobilização de recursos por países doadores. Contudo, passado o período de maior instabilidade e o retorno da maioria dos deslocados internos que estavam nos campos, houve rápida desmobilização humanitária e escasseamento dos recursos. Mesmo com mais de 300 mil pessoas ainda em deslocamento interno e a continuidade da violência comunal, o *cluster* foi desativado no início de 2009 e o ACNUR voltou a focar sua presença operacional no país apenas na proteção de refugiados.

Ao avaliar essas novas bases de atuação do ACNUR com os deslocados internos, Erika Feller resumiu o posicionamento da agência em uma frase: “a política do ACNUR para os deslocados internos evoluiu de uma resposta ‘não, a não ser que certas condições sejam satisfeitas’, para uma resposta ‘sim, a não ser que condições específicas surjam’” (FELLER, 2006b, p. 11). A frase ilustra, por um lado, a percepção de que a agência assumiu maior disposição para atuar com o deslocamento interno de forma abrangente. Essa disposição estava evidenciada no próprio relatório anual do ACNUR, que, a partir de 2006, mudou seu título de “Tendências Globais do Refúgio” para apenas “Tendência Globais”, com o objetivo de incorporar os números e as operações com deslocados internos. Por outro lado, a frase de Feller também expressa as condicionalidades ainda presentes na decisão da agência de se engajar com a categoria. “Para assegurar que o envolvimento do ACNUR com deslocados internos não comprometa o instituto do refúgio, são necessários cuidadosos processos de consulta e de tomada de decisão” (FELLER, 2006b, p. 13). Para Lyytinen, “apesar do aumento das responsabilidades, o ACNUR nunca reconheceu haver uma relação de igualdade em seu trabalho com deslocados internos e com refugiados” (LYYTINEN, 2008, p. 35).

Algumas críticas à expansão das atividades intrafronteiriças persistiram no debate especializado, apesar de em menor número que nos anos 90. Goodwin-Gill manteve a posição de que o cruzamento de fronteiras deveria permanecer elemento essencial da proteção internacional e que o envolvimento do ACNUR dentro e fora das fronteiras poderia trazer conflitos de interesse à agência. Ainda assim, Goodwin-Gill não rejeitou a decisão pela abordagem de *clusters* e protificou-se a avaliar seu impacto na proteção dos refugiados (GOODWIN-GILL, 2006). Por sua vez, James Hathaway foi mais taxativo em seu rechaço a qualquer expansão ao mandato original do ACNUR. No famoso artigo “*Forced Migration Studies: could we agree to just ‘date’?*”, o autor

reiterou seu ceticismo em relação ao aumento do interesse acadêmico, normativo e operacional pelos deslocados internos e à transformação da disciplina “Estudos de Refugiados” em “Estudos de Migração Forçada”. Hathaway persistiu no argumento de que a proteção internacional deveria permanecer centrada no refúgio, em razão de seu componente de extraterritorialidade. A proteção aos deslocados internos, em sua visão, ainda estava muito ligada à agenda de contenção a refugiados e, portanto, deveria relacionar-se apenas com a aplicação das normas de direitos humanos pelos Estados (HATHAWAY, 2007).

Adelman e McGrawth responderam ao artigo afirmando que, ao contrapor deslocados internos e refugiados, Hathaway ignorava uma “mudança no mundo real”, que não mais tolerava a negligência aos efeitos humanitários do deslocamento forçado intrafronteiriço. “A comunidade internacional atualmente reclama a responsabilidade legal e moral por potenciais vítimas de genocídio e de limpeza étnica que estão internamente deslocadas” (ADELMAN; MCGRATH, 2007, p. 377). Outra especialista que respondeu a Hathaway foi Roberta Cohen, igualmente argumentando que conferir atenção internacional exclusiva a refugiados seria “virar o relógio ao contrário” (COHEN, 2007, p. 370). Na perspectiva da autora, insistir que a atenção aos deslocados internos seria produto apenas de interesses de contenção era uma visão restrita e equivocada, que ignorava a legitimidade dos esforços internacionais de se desenvolver arranjos normativos e institucionais em favor dessa população (COHEN, 2007). Com base nessa premissa, a Coalizão pelos Deslocados Internos seguiu advogando pelo fortalecimento legal da categoria, ao mesmo tempo em que acolheu a solução institucional da abordagem de *clusters*, mesmo que com certo ceticismo acerca de sua efetividade.

5.4.3. Plataforma de Direitos Humanos: Fortalecimento Legal e Ceticismo Institucional

A segunda metade da década trouxe mudanças para a composição da Coalizão e para sua pauta normativa. Em setembro de 2004, encerrou-se o mandato de Francis Deng como Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos, dando lugar ao Prof. Walter Kalin, que assumiu o posto com o título diferente de “Representante do Secretário-Geral para os Direitos Humanos dos Deslocados Internos”. A alteração

decorreu de um pedido da Comissão de Direitos Humanos ao Secretário-Geral para redirecionar o mandato de modo a “integrar os direitos humanos dos deslocados internos em todas as partes relevantes do sistema Nações Unidas¹⁴².”

Um dos artífices dos Princípios Orientadores e especialista em direitos humanos, Walter Kalin pôs o fortalecimento desse instrumento normativo como o cerne de seu mandato. Logo após assumir o posto, Kalin afirmou ter claro que “a comunidade internacional ainda não estaria pronta para adotar um instrumento jurídico vinculante que concedesse aos deslocados internos o mesmo nível de proteção previsto nos Princípios Orientadores” (KALIN, 2005, p. 4). Duas avaliações sustentaram esse diagnóstico. Primeiro, muitos Estados ainda viam o deslocamento interno como um assunto doméstico e, portanto, teriam relutância em assumir obrigações no plano internacional. Segundo, a ideia da convergência entre direitos humanos e direito internacional humanitário não estaria madura o suficiente entre os governos para que concordassem em elaborar um documento que pudesse unir os dois corpos legais.

In legal, institutional and political terms, the distinction between human rights applicable mainly in peacetime and humanitarian law made for times of armed conflict was so fundamental that strong opposition from many states and organizations to an attempt to combine both areas of law in one UN convention was likely (KALIN, 2008, p. 199).

Descartada a ideia de um tratado universal, duas estratégias foram aprofundadas por Kalin: (i) fortalecer o consenso internacional sobre os Princípios Orientadores; e (ii) incentivar a aprovação de novas leis domésticas. A primeira estratégia priorizou a Cimeira Mundial de 2005 como plataforma ideal para ampliação do endosso internacional aos Princípios. Além de ter sido convocada por Kofi Annan para pautar “decisões arrojadas” nas áreas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e reforma da ONU, a Cimeira também trataria do alcance da “responsabilidade de proteger”, discussão que guardava relação conceitual e operacional com a proteção aos deslocados internos¹⁴³. No relatório-base da Cimeira, “*In Larger Freedom*:

¹⁴² ONU, Resolução da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Internally Displaced Persons*”, 20.04.2004, UN Doc. E/CN.4/RES/2004/55, par. 23.

¹⁴³ KALIN, Walter. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

towards development, security and human rights for all”, Kofi Annan introduziu o tema de forma contundente, conferindo, pela primeira vez, o *status* de “norma” aos Princípios e pedindo aos Estados que os adotassem por meio de legislação nacional.

I urge Member States to accept the Guiding Principles on Internal Displacement prepared by my Special Representative as a *basic international norm for the protection of internally displaced persons*, and to commit themselves to promote the adoption of these principles through national legislation¹⁴⁴ (grifo nosso).

Nas rodadas de negociação do Documento Final da Cimeira, Kalin trabalhou em conjunto com o gabinete do Secretário-Geral para que a menção aos Princípios fosse mantida, não obstante a oposição do chefe da delegação norte-americana, Embaixador Jonh Bolton¹⁴⁵. Bolton, político aderente à corrente neo-conservadora, foi indicado aos posto de Embaixador dos Estados Unidos na ONU pelo presidente George W. Bush poucas semanas antes da Cimeira. Ao chegar, apresentou uma série de objeções ao Documento Final, inclusive a menção aos Princípios Orientadores, além de diversas questões relacionadas à “responsabilidade de proteger”. Ao final da Cimeira, após diversos compromissos feitos, a referência aos Princípios foi mantida e endossada pelos 192 chefes de Estado presentes, nos seguintes termos:

We recognize the Guiding Principles on Internal Displacement as an importante international framework for the protection of internally displaced persons and resolve to take effective measures to increase the protection of internally displaced persons¹⁴⁶.

Mesmo com uma formulação mais branda do que a proposta pelo Secretário-Geral, o parágrafo adotado na Cimeira foi considerado um grande avanço pela Coalizão, em razão do consenso alcançado em torno da importância da categoria e do marco normativo proposto. Após essa menção, lembra Kalin, tornou-se fácil repetir a mesma linguagem em outros textos aprovados no âmbito da ONU, desde resoluções da

¹⁴⁴ ONU, Relatório so Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*”, 21.03.2005, UN Doc. A/59/2005, parag. 210.

¹⁴⁵ KALIN, Walter. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

¹⁴⁶ ONU, Resolução 60/1 da Assembleia Geral sobre “*World Summit Outcome*”, 24.10.2005, UN Doc. A/RES/60/1, parag. 132.

Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos, até documentos internos das agências humanitárias¹⁴⁷. No campo legal, foi o momento histórico de maior impulso da agenda de proteção aos deslocados internos.

A segunda estratégia de Kalin foi encorajar a criação de novas leis e de políticas nacionais sobre deslocados internos, em linha com o disposto no relatório do Secretário-Geral. Denominada de “abordagem de baixo para cima” (*bottom-up approach*) (KALIN, 2008, p. 199), a estratégia estava focada, em primeiro lugar, no convencimento de Estados a incorporarem os Princípios Orientadores em suas leis domésticas e, em segundo lugar, no auxílio à elaboração dos textos das leis. Para o convencimento dos Estados, Kalin aplicou táticas de persuasão similares àquelas adotadas por Deng em suas missões *in loco*, influenciando governos a reconhecer o problema e a institucionalizar a resposta adequada (KALIN, 2005)¹⁴⁸. Sua missão ao Nepal foi um exemplo de êxito, uma vez que conseguiu persuadir o governo local de que os mais de 200 mil deslocados internos do país, em geral as vítimas do enfrentamento entre governo e grupos armados maoístas, estavam negligenciados em seus direitos básicos. Após fazer constar em seu relatório de 2006 que o país deveria “adotar uma política nacional para os deslocados internos, (...) com base nos Princípios Orientadores¹⁴⁹”, o governo nepalês aprovou a “Política Nacional sobre Deslocados Internos” no ano seguinte.

No campo do apoio à produção e à aprovação das leis domésticas, dois instrumentos foram desenvolvidos pelo mandato do Representante, em parceria com a *Brookings Institution* e com outros atores da Coalizão. O primeiro foi o “Marco Referencial sobre Responsabilidade Nacional de Resposta ao Deslocamento Interno” (BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, 2005) de 2005, que lista doze principais ações que todo Estado deveria promover para atuar de

¹⁴⁷ KALIN, Walter. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

¹⁴⁸ Entre 2005 e 2010, Kalin realizou missões nos seguintes países: Sudão (2005), Sérvia e Montenegro (2005), Nepal (2005), Bósnia-Herzegovina (2005), Geórgia (2006), Costa do Marfim (2006), Colômbia (2007), Sri Lanka (2007), República Centro Africana (2007), Azerbaijão (2007), República Democrática do Congo (2008), Geórgia (2008), República Democrática do Congo (2009), Somália (2009), Geórgia (2009), Chade (2009) República Centro Africana (2010), Geórgia (2010) e Azerbaijão (2010).

¹⁴⁹ ONU, Relatório da Comissão de Direitos Humanos sobre “*Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Addendum – Mission to Nepal*”, 7.01.2006, UN Doc. E/CN.4/2006/71/Add.2.

maneira efetiva na proteção e assistência aos deslocados internos: (i) prevenir o deslocamento e minimizar seus efeitos adversos; (ii) sensibilizar a sociedade acerca do problema; (iii) coletar dados sobre os números e as condições de vida dos deslocados internos; (iv) apoiar treinamentos sobre os direitos dos deslocados internos; (v) criar um marco legal para garantir os direitos dos deslocados internos; (vi) desenvolver uma política nacional sobre deslocados internos; (vii) designar um ponto focal institucional para essa população; (viii) encorajar as instituições nacionais de direitos humanos a incluírem os deslocados internos em seus trabalhos; (ix) garantir a participação dos deslocados internos nas tomadas de decisão; (x) apoiar soluções duráveis; (xi) alocar recursos adequados para o tema; e (xii) cooperar com a comunidade internacional quando a capacidade nacional for insuficiente.

O segundo documento foi o “Protegendo os Deslocados Internos: Um Manual para Legisladores e para Formuladores de Políticas” (BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, 2008), lançado em 2008. O manual busca traduzir os Princípios Orientadores em possíveis leis e políticas domésticas, levando em consideração o tipo de marco regulatório adequado para os diferentes países, as responsabilidades dos diferentes níveis de governo, os temas indispensáveis e os elementos necessários para a regulação estatal. Tendo demandado três anos de estudo e de preparação, esse manual foi um dos principais produtos entregues por Kalin em seu mandato.

O resultado desse trabalho foi a aprovação de novas leis e de políticas nacionais inspiradas nos Princípios Orientadores (SCHREPFER, 2012; WYNDHAM, 2006). As normativas lançadas entre 2005 e 2010 foram, em sua maioria, planos e políticas abrangentes, que versavam sobre as diferentes fases do deslocamento interno e sobre os direitos e responsabilidades de proteção a essa população. Apenas no caso da Geórgia houve a aprovação de legislação específica sobre deslocados internos.

Tabela 6 – Instrumentos Normativos Nacionais inspirados nos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos (2005-2010)

País	Instrumento Normativo	Ano
Afganistão	Plano Nacional para os Deslocados Internos	2005
Colômbia	Decreto 250/2005, que cria o Plano Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência	2005
Sérvia	Protocolo sobre Retorno Voluntário e Sustentável	2006
Kosovo	Protocolo sobre Retorno Voluntário e Sustentável	2006
	Lei sobre Deslocados Internos	2006
Geórgia	Lei sobre Restituição de Propriedade e Compensação para Vítimas do Conflito	2007
Nepal	Política Nacional sobre Deslocados Internos	2007
Timor Leste	Estratégia de Reconstrução Nacional	2007
Iraque	Política Nacional sobre Deslocamento	2008
Sudão	Política Nacional sobre Deslocamento Interno	2009

Elaboração própria, inspirada em (ORCHARD, 2014b).

Ademais às normas domésticas, o avanço da proteção legal dos deslocados internos deu-se especialmente no plano regional. Mesmo não sendo um resultado direto da ação do Representante, as iniciativas protagonizadas pelas organizações regionais e pelos sistemas regionais de direitos humanos advieram da disseminação do debate internacional sobre o tema, da escalada numérica do problema e do endosso generalizado dos Princípios Orientadores.

A primeira dessas iniciativas emergiu no plano sub-regional africano, no marco da Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos, que reunia periodicamente os países da região para a adoção de instrumentos jurídicos vinculantes que dessem força legal aos compromissos assumidos na Declaração de Dar-es-Salaam sobre Paz, Segurança, Democracia e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos de 2004. Além da aprovação do Pacto sobre Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento da Região dos Grandes Lagos, em 2006, dez protocolos adicionais foram adotados para complementar as disposições do Pacto e conferir maior força cogente aos seus

compromissos. Esses protocolos versavam sobre temas variados como *inter alia* não-agressão, promoção da democracia, punição aos crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade e combate à violência sexual. Dentre esses instrumentos, estava o Protocolo para a Proteção e a Assistência aos Deslocados Internos, o primeiro tratado internacional sobre o tema (BEYANI, 2007).

Segundo Chaloka Beyani, jurista responsável por preparar o texto-base do Protocolo, o instrumento tinha a intenção de ser um marco normativo vinculante voltado à incorporação dos Princípios Orientadores na sub-região (BEYANI, 2006). Além de ter grande similaridade, em conteúdo e em estrutura, com o texto dos Princípios, o Protocolo, em seu artigo 6, obriga os Estados-Partes a adotar e a implementar a íntegra dos Princípios em suas legislações nacionais (ABEBE, 2009). Outro dispositivo de destaque tratava da responsabilidade de proteção e de assistência aos deslocados internos, formulado nos seguintes termos:

Article 3

Responsibility for Protecting Internally Displaced Persons

(...)

3. Member States accept that they bear the primary responsibility for the protection of the physical and material safety of internally displaced persons during flight, in places of displacement, and upon return, or resettlement elsewhere within the territory of the State.

(...)

10. Where Governments of Member States lack the capacity to protect and assist internally displaced persons, such Governments shall accept and respect the obligation of the organs of the international community to provide protection and assistance to internally displaced persons.

Esse artigo buscou traduzir legalmente a noção de soberania como responsabilidade formulada por Deng, tornando-a fato jurídico consolidado para todos os Estados que compõem a região dos Grandes Lagos (NOGUEIRA, 2012). O Protocolo foi adotado em 2006 pelos 19 países da sub-região, que concentravam alguns dos maiores contingentes de deslocados internos do mundo.

No esteio dessa iniciativa, a União Africana decidiu dar consecução à decisão de 2004 do seu Conselho Executivo de “garantir que os deslocados internos tivessem uma

marco legal apropriado para assegurar sua adequada proteção e assistência¹⁵⁰”. Em 2006, o Conselho convocou um grupo de especialistas independentes, liderado novamente por Chaloka Beyani, para preparar o documento de referência que, se aprovado, seria transformado em projeto de convenção e levado à consideração dos governos. Em 2008, o Conselho aprovou o documento e determinou que uma proposta de tratado fosse finalizada e submetida à Conferência Especial de Chefes de Estado. Em outubro de 2009, foi aprovada a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na África, também denominada “Convenção de Kampala”. A UA criou o primeiro tratado internacional sobre deslocamento interno de aplicação continental, prevendo obrigações para os Estados, para grupos armados, para a própria União Africana e para as agências humanitárias em relação a todas as fases do deslocamento (OJEDA, 2010)

A Convenção de Kampala foi construída sob grande influência dos Princípios Orientadores, incorporando a mesma definição de deslocados internos e muitos de seus objetivos. O texto criou obrigações aos Estados e aos atores relevantes e definiu direitos e obrigações para as seguintes etapas: prevenção ao deslocamento forçado, proteção e assistência durante o deslocamento, soluções duradouras, reparações às vítimas e normas de documentação. Os Estados-Parte também deverão desenvolver legislação doméstica apropriada sobre o tema, criar um arranjo institucional que garanta sua implementação e alocar fundos suficientes para esse propósito. Algumas inovações jurídicas da Convenção foram a previsão do direito à proteção contra o deslocamento arbitrário (art. 4), a expansão dos parâmetros de compensação das vítimas para além da restituição de propriedade (art. 12) e a inclusão expressa da proteção às vítimas de deslocamento causado por projetos de desenvolvimento (art. 10) (BRADLEY; ASPLET, 2012). No campo da responsabilidade internacional de proteção, a Convenção utiliza termos menos enfáticos que o Protocolo da Região dos Grandes Lagos, mas reconhece a responsabilidade primária dos Estados e assegura a responsabilidade compartilhada da comunidade internacional, utilizando uma formulação que também evoca a soberania como responsabilidade.

¹⁵⁰ UA, Decisão do Conselho Executivo da União Africana sobre “*Decision on the Situation of Refugees, Returnees and Displaced Persons*”, 25.06.2004, EX.CL/Dec.127(V).

Article 5

Obligations of States Parties relating to Protection and Assistance

1. States Parties shall bear the primary duty and responsibility for providing protection of and humanitarian assistance to internally displaced persons within their territory or jurisdiction without discrimination of any kind.

(...)

3. States Parties shall respect the mandates of the African Union and the United Nations, as well as the roles of international humanitarian organizations in providing protection and assistance to internally displaced persons, in accordance with international law.

(...)

6. States Parties shall provide sufficient protection and assistance to internally displaced persons, and where available resources are inadequate to enable them to do so, they shall cooperate in seeking the assistance of international organizations and humanitarian agencies, civil society organizations and other relevant actors. Such organizations may offer their services to all those in need.

Chaloka Beyani explicou as diferentes motivações que levaram os países da Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos e da União Africana a adotar os tratados. Ambos instrumentos resultaram, em primeiro lugar, do esforço de persuasão feito pelo Representante do Secretário-Geral desde os anos 90 sobre a importância do tema (BEYANI, 2008). Em segundo lugar, as duas iniciativas legais advieram do reconhecimento pelos países de que os numerosos contingentes de deslocados internos em seus territórios, sem proteção ou assistência, alimentavam a instabilidade interna, havendo a necessidade de se exercer maior controle sobre a situação. Esse interesse, segundo Beyani, seria coincidente entre os países que abrigavam deslocados internos e aqueles que recebiam refugiados, numa perspectiva de compartilhamento regional de responsabilidades sobre todas as formas de deslocamento forçado.

The vulnerability of internally displaced persons opens them up to manipulation and possible recruitment, or infiltration, by armed groups fighting against such states. As a result, there is a desire on the part of the states of origin to exercise control over internally displaced persons either for reasons related to their displacement or for the reasons of internal armed conflict. These interests coincide with those of the states hosting

refugees. Neighbouring states that host sizeable numbers of refugees envisage the protection of internally displaced persons as one way of reducing their burden or responsibility in the absence of a regional or international system of burden sharing (BEYANI, 2006, p. 192).

Além dessas motivações centrais, Beyani recorda que a criação do Protocolo da Região dos Grandes Lagos teve dois efeitos que impulsionaram a elaboração do tratado regional. Primeiro, um efeito galvanizador, que estimulou Estados membros da União Africana a cobrar pela elaboração de um instrumento similar. Segundo, um receio da multiplicação de instrumentos sub-regionais que causassem desequilíbrio no sistema normativo da região. Após a Comunidade dos Países do Oeste da África (ECOWAS) também ter manifestado interesse em elaborar seu próprio instrumento sobre deslocados internos, o Conselho Executivo da União Africana decidiu tomar a iniciativa de unir a região sob um único texto normativo (BEYANI, 2008).

A região das Américas também fortaleceu seu arcabouço normativo, mesmo que de forma menos legalmente assertiva que o continente africano. A Assembleia Geral da OEA passou a reiterar e expandir o conteúdo da sua resolução anual sobre deslocados internos. Com linguagem mais forte do que os textos adotados pela ONU, as resoluções da OEA adotaram cláusulas progressivamente contundentes sobre os seguintes temas: (i) inclusão dos deslocados internos em programas de desenvolvimento, de combate à pobreza e de prevenção de desastres naturais; (ii) utilização dos Princípios Orientadores como base para planos, políticas e programas de apoio aos deslocados internos, com ênfase às necessidades de populações indígenas, afrodescendentes, idosos, crianças, mulheres, camponesas e pessoas com deficiência; (iii) incorporação e adoção dos Princípios em ordenamentos internos, inclusive utilizando os manuais para legisladores elaborados pelo Representante do Secretário-Geral e; (iv) implementação de ações de proteção e de assistência aos deslocados internos, numa perspectiva de direitos humanos, por meio de instituições nacionais competentes, com o compromisso de buscar soluções duradouras. As resoluções também se dirigiam às organizações internacionais e às agências humanitárias, instando-as a conceder o apoio e a assistência que os Estados

solicitassem, com a finalidade de proteger as pessoas em todas as etapas do deslocamento forçado¹⁵¹.

Ainda nas Américas, o período registrou a criação de jurisprudência internacional sobre proteção dos deslocados internos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nas sentenças de dois casos contra a Colômbia, *i.e. Massacre de Mapiripán v. Colômbia (2005)*¹⁵² e *Massacre de Ituango v. Colômbia (2006)*¹⁵³, a Corte reconheceu os deslocados internos como categoria especial de proteção, cuja vulnerabilidade adviria de sua maior exposição à violência, ao recrutamento forçado e ao abuso de direitos. Os Princípios Orientadores foram endossados e aplicados pela Corte, que confirmou a existência do direito humano a não ser arbitrariamente deslocado e firmou o entendimento de que as violações massivas, sistemáticas e prolongadas de direitos humanos provocadas pelo deslocamento interno impediriam as vítimas de terem uma “vida digna”. Como forma de reparação não-pecuniária, a Corte obrigou o Estado colombiano a promover o retorno seguro e voluntário das pessoas aos seus locais de origem em um período de seis meses, ratificando que a busca por soluções duradouras seria o primeiro passo para a compensação às vítimas (NOGUEIRA; EFSTATHOPOULOS, 2007).

Na Europa também houve fortalecimento do marco normativo, apesar de menos robusto que nas outras regiões. Em 2006, o Conselho da Europa editou uma “Recomendação aos Estados membros sobre deslocados internos¹⁵⁴”, que propunha a utilização dos Princípios Orientadores para a elaboração de legislações e de políticas domésticas. O documento dispôs sobre os direitos de documentação e de voto dos deslocados internos e sobre os princípios de não-discriminação e de atenção especial a

¹⁵¹ Cf. OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 7.06.2005, AG/RES. 2149 (XXXV-O/05); OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 6.06.2006, AG/RES. 2229 (XXXVI-O/06); OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 5.06.2007, AG/RES. 2277 (XXXVII-O/07); OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 3.06.2008, AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08); OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 4.06.2009, AG/RES. 2508 (XXXIX-O/09); OEA, Resolução da Assembleia Geral da OEA sobre “*Desplazados Internos*”, 8.06.2005, AG/RES. 2578 (XL-O/10).

¹⁵² Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso “Massacre de Mapiripán” v. Colômbia (Mérito, Reparaciones e Custas)*, julgamento de 25.09.2005.

¹⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso “Massacre de Ituango” v. Colômbia (Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas)*, julgamento de 01.07.2006.

¹⁵⁴ Council of Europe, “*Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to the Member-States on internally displaced persons*”, 5.04.2006.

minorias. O texto também fez referência à ideia de soberania como responsabilidade, ao afirmar o dever primário dos Estados em “requisitar assistência de outros Estados ou de organizações internacionais quando o Estado em questão não estiver em condições de prover assistência e proteção aos deslocados internos” (JONKER, 2008).

Ademais aos novos textos legais, a própria Coalizão pelos Deslocados Internos profissionalizou-se no período. Em novembro de 2005, o *Global IDP Project*, do Conselho Norueguês para Refugiados, transformou-se na primeira organização não-governamental de âmbito global unicamente dedicada ao tema, denominada Centro de Monitoramento do Deslocamento Interno (*Internal Displacement Monitoring Center - IDMC*). Além de manter-se como a principal fonte de dados sobre deslocamento interno no mundo, o Centro passou a monitorar situações específicas, produzir alertas e desenvolver materiais sobre a implementação doméstica de todos os instrumentos legais internacionais sobre deslocados internos. Outra entidade que surgiu no período foi o *Joint IDP Profiling Service (JIPS)*, ONG financiada pelo governo dinamarquês para traçar os perfis de populações internamente deslocadas nos diferentes países e auxiliar os Estados e as agências humanitárias em seu trabalho de proteção.

Finalmente, quanto à questão dos arranjos institucionais de proteção, a Coalizão teve de se posicionar frente ao lançamento da abordagem de *clusters*. Mesmo sendo apresentada pela plataforma humanitária como uma resposta à demanda da Coalizão por fortalecimento institucional, tanto o Representante do Secretário-Geral como os demais especialistas tiveram pouco envolvimento no desenho da abordagem. Inicialmente o posicionamento variou entre os especialistas e ONGs que acolheram o novo sistema, especialmente em virtude do aumento da responsabilidade assumida pelo ACNUR, e os céticos, que acreditavam que o arranjo não trazia avanços significativos. Susan Martin, por exemplo, reconheceu ter havido uma “grande mudança” em termos institucionais, apesar de se manter preocupada com a implementação do sistema (MARTIN, 2010, p. 51). Kalin considerou o arranjo bem-vindo e deu ênfase à importância da criação de um *cluster* de proteção¹⁵⁵. Já Cohen e Deng apresentaram desconfiança quanto à real disposição do ACNUR em encurtar a

¹⁵⁵ ONU, Relatório da Assembleia Geral sobre “*Report of the Representative of the Secretary General on the human rights of internally displaced persons*”, 21.08.2006, UN Doc. A/61/276, parag. 21.

distância entre a proteção dos refugiados e dos deslocados internos (COHEN; DENG, 2009). ONGs humanitárias, como *Refugee International* e *International Rescue Committee*, também questionaram se os *clusters* não seriam apenas uma repaginação da abordagem colaborativa (COHEN, 2006b).

Com a aplicação de *clusters* nos diferentes países, o monitoramento feito pela Coalizão gerou algumas manifestações positivas, mas trouxe à tona sérias críticas quanto à falta de uniformidade da atuação e à pouca participação de organizações fora do Sistema ONU. No polo positivo, Kalin reconheceu que a abordagem conferiu maior previsibilidade à proteção dos deslocados internos e ajudou a solucionar deficiências de coordenação do sistema humanitário internacional. No entanto, destacou que o cenário geral de implementação era incoerente e inconstante, por haver “grandes diferenças entre um país e outro” e que as melhores experiências continuavam ancoradas em “personalidades” ao invés da institucionalidade¹⁵⁶.

Up until 2010, the cluster approach had an added value in some countries, particularly the protection cluster, but in others was rather disappointing, because there was a lack of understanding of what the protection cluster was about and a lack of ability to react and develop strategies. (...) The good examples depended very much on personalities¹⁵⁷.

Kalin exemplificou a disparidade de respostas ao comparar duas operações iniciadas em 2006 no sistema de *clusters*: Uganda e Costa do Marfim. A implementação dos *clusters* em Uganda foi relativamente bem avaliada, uma vez que potencializou a cooperação entre agências e permitiu a participação de atores locais. No caso da Costa do Marfim, Kalin notou que “os deslocados internos estavam sendo negligenciados tanto pelo governo como pela comunidade internacional”¹⁵⁸. Com uma carência de recursos e de programas bem estruturados, países doadores avaliaram os objetivos do *cluster* de proteção na Costa do Marfim como “vagos” e as promessas do ACNUR de “tomar conta dos deslocados internos”, como pouco razoáveis¹⁵⁹.

¹⁵⁶ KALIN, Walter. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Cf. “Cote D’Ivoire: the long and winding road to the protection cluster”, WikiLeaks cable 07ABIDJAN326_a, 27.03.2007. Disponível em

Outra crítica à abordagem de *clusters*, antecipada por Cohen, foi o reduzido engajamento com ONGs e com atores domésticos (COHEN, 2006b). Uma avaliação independente publicada em 2010 revelou que os recursos destinados aos *clusters* foram aplicados, em primeiro lugar, na coordenação no plano global; em segundo lugar, no plano nacional e; por último, na implementação local. Esse formato criou um sistema excessivamente burocratizado, que privilegiava a organização de reuniões e a elaboração de documentos conceituais em detrimento ao investimento em campo. ONGs internacionais e locais tinham pouco acesso aos recursos advindos dos fundos e dos apelos consolidados, o que restringia sua participação nos *clusters* (STEETS et al., 2010). O próprio Jeff Crisp, responsável por inúmeras avaliações da atuação do ACNUR dentro a abordagem de *clusters*, ratificou essa avaliação ao afirmar que o foco demasiado na coordenação negligenciava as necessidades operacionais¹⁶⁰.

Não obstante o ceticismo da Coalizão quanto à efetividade da abordagem de *clusters* na proteção dos deslocados internos, a proposta de criação de uma nova agência perdeu ênfase. Tanto especialistas como ONGs ponderaram que a melhor estratégia no momento seria monitorar a implementação dos resultados da reforma humanitária ao invés de insistir em outro arranjo institucional. A própria Susan Martin, maior defensora da criação de um Alto Comissariado para Migrantes Forçados, afirmou, em 2010, que “a abordagem de *clusters* ainda está sendo testada para se determinar se será eficaz em melhorar as respostas aos deslocados internos” (MARTIN, 2010, p. 52). O projeto sobre deslocamento interno da *Brookings Institution* também concentrou seu esforço de pesquisa no monitoramento e na avaliação do impacto dos *clusters* na proteção dos deslocados internos, sem mais mencionar na possibilidade de um novo arranjo. A avaliação política da Coalizão foi agir de forma técnica, aceitar os termos da reforma humanitária e buscar possibilidades de aprimoramento do sistema vigente.

5.5. Entre Direitos Humanos e Humanitarismo Pragmático

<https://wikileaks.org/plusd/cables/07ABIDJAN326_a.html>. Acesso em: 27 out. 2016.

¹⁶⁰ CRISP, Jeff. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 27 de novembro de 2015.

Ao final da primeira década do novo milênio, restou claro de que a norma de proteção aos deslocados internos consolidou-se dentro do conjunto de normas internacionais de direitos humanos. Os Princípios Orientadores conquistaram endosso disseminado entre países, organizações internacionais e movimentos sociais, sendo considerados pelo Secretário-Geral da ONU a “norma internacional básica para proteção dessa população”. Os Princípios consolidaram a definição constitutiva de deslocados internos, que passou a ser amplamente utilizada, assim como os direitos e deveres associados à sua proteção. Dois tratados regionais de natureza vinculante foram adotados no período, unindo normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário e prevendo obrigações a Estados, partes combatentes, agências humanitárias e organizações internacionais. Dos 56 países onde se estimava haver situações de deslocamento interno, 18 aprovaram leis ou políticas domésticas com base nos Princípios Orientadores, antes mesmo do instrumento completar dez anos de existência. No campo moral, a ideia de que não seria correto haver tamanha distância entre a proteção internacional de refugiados e de deslocados internos ganhou força entre atores humanitários e de direitos humanos e ajudou a impulsionar uma reforma de todo o sistema humanitário internacional. Novas responsabilidades institucionais em favor dos deslocados internos foram estabelecidas no marco do sistema de *clusters*, cabendo ao ACNUR ser o coordenador das respostas internacionais a crises massivas de deslocamento interno e, em última instância, ser a agência provedora de assistência e de proteção caso outras organizações não pudessem agir.

Esse cenário de fortalecimento normativo encorajou analistas como Orchard a falar com naturalidade de um “regime global de proteção aos deslocados internos”, que “criou um conjunto de elementos e de responsabilidades normativas para Estados e para a comunidade internacional (...) e institucionalizou, com êxito, os Princípios [Orientadores] nos planos internacional, regional e doméstico” (ORCHARD, 2014b, p. 106). Na mesma linha, Hannah Entwistle apontou que os Princípios Orientadores foram “supreendentemente influentes em moldar como países e organizações internacionais vêem e tratam os deslocados internos” (ENTWISLE, 2005, p. 371). Susan Martin defendeu o impacto dos Princípios Orientadores e do conceito de “responsabilidade de proteger” na expansão das responsabilidades do ACNUR e de outras agências humanitárias em favor dos deslocados internos (MARTIN, 2010). Walter Kalin chegou a afirmar que o debate sobre existência de uma categoria

específica passou a ser marginal, dada a ampla aceitação pelos Estados de que os deslocados internos seriam uma população com vulnerabilidades específicas e necessidades próprias de proteção (KALIN, 2014).

(...) States clearly have accepted to look at IDPs as a specific category of concern and there are no indications that they want to depart from that approach: at the universal level, they regularly reaffirm their unanimous recognition of the Guiding Principles on Internal Displacement as an ‘important international framework for the protection’ of IDPs. At the regional level, the adoption of the Kampala Convention is a strong reaffirmation of an IDP-specific approach; and at the domestic level the number of states adopting IDP specific laws, strategies, and policies is growing (KALIN, 2014, p. 167).

Apesar dessas interpretações da literatura, há que se ter cautela com o argumento de que houve um triunfo dos direitos humanos e da proposta normativa defendida por Deng, Cohen e demais integrantes da Coalizão pelos Deslocados Internos. Os ganhos da Coalizão em alavancar o tema internacionalmente e em fortalecer os instrumentos legais não foram acompanhados por conquistas similares no plano institucional, que todavia segue dependente de certo voluntarismo do sistema humanitário internacional para que a proteção aos deslocados internos se concretize nas situações de ausência de proteção estatal.

Da mesma forma, não convém relativizar o conteúdo normativo da proteção internacional aos deslocados internos, afirmando se tratar de uma norma operacional frágil, que pouco se relaciona com os direitos humanos da população vitimada. Turton afirma que o caráter não-vinculante dos Princípios Orientadores e o baixo nível de responsabilidade operacional da abordagem de *clusters* reflete o interesse tanto dos Estados doadores como das agências humanitárias de ter margem de manobra para atuar livremente no mercado humanitário a cada nova emergência (TURTON, 2011). Esse olhar desconsidera as conquistas legais e institucionais, a influência da problematização moral criada em torno do tema e o interesse genuíno do ACNUR de contribuir positivamente para a proteção dos deslocados internos.

Houve, conforme já dito, uma acomodação entre as propostas de norma defendidas pela Coalizão e pelo ACNUR. Nesse processo, ambos agentes fizeram concessões de modo a acolher elementos normativos da outra proposta para que a norma final tivesse maior aceitação e atendesse a um universo mais amplo de visões e de interesses. A Coalizão concedeu em não mais insistir que os deslocados internos se tornassem uma categoria legal-institucional em moldes similares aos refugiados, ou seja, que tivessem uma instituição internacional com mandato especificamente voltado à sua proteção. Decidiu, portanto, acolher a solução de *clusters*, mesmo que com ceticismo, por compreender que se tratava da melhor opção de arranjo institucional que se poderia conseguir, dadas as circunstâncias políticas da época. Se, por um lado, havia generalizada consternação moral pela tragédia de Darfur e consenso acerca das limitações estruturais da abordagem colaborativa, por outro lado, os membros da Coalizão sabiam não havia um consenso forte entre países e entre a comunidade humanitária de que a melhor solução seria uma nova organização ou uma alteração do mandato do ACNUR. Ao contrário, tanto os países doadores como as agências internacionais tinham mais incentivos em manter um sistema que permitisse algum grau de flexibilidade na decisão do envolvimento humanitário dentro das fronteiras. Não surpreende, portanto, que o EXCOM tenha deixado claro que o ACNUR não deveria se tornar “agência dos deslocados internos”.

O ACNUR, por sua vez, também incorporou elementos normativos da proposta de direitos humanos. Em primeiro lugar, passou a entender os deslocados internos como uma categoria vulnerável própria, ao invés de apenas refugiados em potencial ou retornados em trânsito. Em segundo lugar, incorporou a definição de deslocados internos proposta pelos Princípios Orientadores, passou a utilizar os Princípios em sua prática cotidiana e trabalhou como incentivador do desenvolvimento dos tratados regionais e das legislações locais. Em terceiro lugar, incorporou um nível de responsabilidade de proteção aos deslocados internos muito maior do que estava originalmente disposto a incorporar, reduzindo sua margem de discricionariedade e de governabilidade quanto à decisão de envolvimento, já que o processo decisório passou a ser compartilhado com as instâncias de coordenação humanitária da ONU. Trata-se de uma conquista da Coalizão de ter dado tamanha visibilidade ao tema, no contexto das emergências complexas, para que o ACNUR se sentisse compelido a expandir suas atividades de modo a permanecer relevante no novo milênio

(HAMMERSTAD, 2014). Segundo Betts, o ACNUR decidiu ser proativo na política humanitária em termos gerais, e no tema específico do deslocamento interno, para evitar o risco de ser ignorado nas grandes tomadas de decisão internacional (BETTS, 2011).

Ao final, a norma internacional de proteção aos deslocados internos tornou-se um híbrido das duas diferentes propostas que povoaram os debates internacionais desde a década de 90. Na vertente legal, conta com um instrumento global de *soft law* de amplo reconhecimento, baseado essencialmente em normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário. Os Princípios Orientadores criaram formulações legais inovadoras que foram reconhecidas pela jurisprudência internacional, positivada em tratados regionais e incorporadas em legislações domésticas, como *inter alia* o direito a não ser arbitrariamente deslocado ou retornado a locais inseguros, o direito a documentação, à propriedade e à não-discriminação motivada pela condição de deslocado interno. Na vertente institucional, maiores responsabilidades de proteção e de assistência foram aceitas pelo ACNUR que, a partir de 2006, passou a atender mais deslocados internos do que refugiados. No entanto, o humanitarismo pragmático, que caracterizou a proposta normativa do ACNUR, seguiu presente na constituição da norma híbrida. Em sua decisão sobre envolvimento com deslocados internos, a agência manteve a prerrogativa de análise prévia da necessidade humanitária, dos requisitos formais (consentimento do Estado e aprovação das instâncias de coordenação humanitária), dos requisitos materiais (recursos adicionais e acesso à população vitimada) e da conveniência (ausência de impacto considerado negativo na proteção aos refugiados). Persistiu uma margem de seletividade na proteção institucional, fazendo subsistir a diferença de tratamento humanitário entre refugiados e deslocados internos em favor dos primeiros, mesmo em situações equivalentes de risco e de vulnerabilidade.

Essa natureza híbrida da norma de proteção dos deslocados internos, que a localiza entre os direitos humanos e humanitarismo pragmático, traz consigo, ao mesmo tempo, uma fortaleza e uma fraqueza. A fortaleza está em ter encontrado um caminho para sua positivação e operacionalização, em meio a uma divergência de agendas, de percepções e de interesses dos diversos atores envolvidos no processo. Em um tempo relativamente curto entre a identificação do tema e consolidação da norma, não é nada

trivial o consenso internacional alcançado, a visibilidade conferida ao deslocamento interno e o número de pessoas assistidas e protegidas, tanto pelos Estados como pelas agências humanitárias internacionais. Esses resultados levaram Robert Goldman a avaliar que “nunca antes se viu a emergência de uma norma internacional de direitos humanos tão rapidamente como no caso dos deslocados internos, especialmente com um instrumento-base elaborado por um grupo de especialistas ao invés de um órgão intergovernamental¹⁶¹”. Por outro lado, a fraqueza está na relativa incoerência entre as amplas demandas de proteção contidas nos princípios de direitos humanos e a possível insuficiência da resposta institucional pautada pelo humanitarismo pragmático. Essa distância entre princípio e institucionalidade pode tornar a implementação da norma muito volátil, ou seja, excessivamente dependente da disponibilidade de recursos adicionais àqueles destinados à proteção de refugiados. Crises massivas de refugiados podem drenar o interesse e a disponibilidade de recursos para deslocados internos, fragilizando aplicabilidade da norma internacional.

5.6. Conclusões

A primeira década dos anos 2000 trouxe consigo situações e conceitos que alteraram a forma de pensar sobre deslocamento forçado de pessoas. O foco na origem e na natureza dos conflitos armados, muito presente nos anos 90, passou a voltar-se para as consequências humanitárias dos conflitos, o seu prolongamento indesejado e os tipos de resposta internacional disponíveis. O aspecto conceitual central deixou de ser a “novidade” das guerras para se tornar a “complexidade” das emergências, que envolviam violência generalizada, dinâmicas econômicas do conflito, instrumentalização da assistência humanitária, doenças, fome, deterioração ambiental e, necessariamente, deslocamento forçado em massa. O olhar expansivo sobre a complexidade das crises tornou limitada a visão que apenas olhava para os refugiados, alterando o léxico para “migrantes forçados”, “pessoas em movimento” ou, como disse Antônio Guterres, os “milhões desenraizados” (GUTERRES, 2008a). Olhar para as pessoas deslocadas internamente, no contexto das emergências complexas, deixou de ser uma opção para se tornar um requisito.

¹⁶¹ GOLDMAN, Robert. Entrevista concedida a Maria Beatriz Bonna Nogueira. Por telefone, 9 de outubro de 2015.

As crises do período reforçaram o “imperativo humanitário” que se tornou a proteção dos deslocados internos, especialmente dado que o número de situações clássicas de refúgio *vis-à-vis* aquelas de deslocamento interno reduziu-se de forma significativa na primeira metade da década. A maior queda no contingente mundial de refugiados em 20 anos contrastou com a constância dos números globais de deslocados internos. A repercussão que tiveram a “grande guerra da África”, na República Democrática do Congo, e a violência generalizada na região de Darfur, conferiram ainda mais visibilidade ao deslocamento interno, dado que as consequências humanitárias dessas crises foram agravadas pela falta de resposta estruturada. Some-se a isso o aumento da onda de políticas restritivas à entrada de refugiados nos países do Norte, que contribuiu para a maior concentração de migrantes forçados nos países e nas regiões de origem.

Esse contexto de escrutínio internacional dentro das fronteiras foi aprofundado pela formulação, disseminação e endosso do conceito de “responsabilidade de proteger”, considerado por alguns uma “norma em evolução” (THAKUR; WEISS, 2009) e, por outros, uma “agenda política em vias de implementação” (BELLAMY, 2010). A constante evocação desse conceito nas situações de violência generalizada que desafiavam a capacidade de respostas dos Estados instou a comunidade humanitária a estar mais preparada para agir dentro das fronteiras. O conceito ainda conferiu legitimidade maior à ideia de “soberania como responsabilidade”, noção fundacional da norma de proteção internacional aos deslocados internos (DENG, 2010) e da carta constitutiva da União Africana, que deu guarida ao primeiro tratado de alcance continental sobre o tema.

Em suma, se a estrutura internacional dos anos 90 criou a necessidade de se tratar da situação dos deslocados internos, a **estrutura** dos anos 2000 conferiu centralidade à questão da “forma” como o tema deveria ser tratado pelos atores internacionais. A combinação entre os números globais de deslocados internos, o impacto moral de crises como a de Darfur, a disseminação da ideia de responsabilidade de proteger e o diagnóstico de insuficiência do sistema normativo e humanitário internacional transportaram a discussão sobre deslocamento interno para um plano mais prático e deliberativo. “Os deslocados internos constituem o mais vulnerável dos grupos – desenraizados, despossuídos, traumatizados e, na maioria das vezes, esquecidos ou

negligenciados”, afirmou de forma categórica Jan Egeland, ao mesmo tempo em que justificava a necessidade de se construir um “sistema humanitário mais forte” (EGELAND, 2005, p. 5).

Essa circunstância dificultou o êxito de posicionamentos como o do Alto Comissário Ruud Lubbers, que desejava que o ACNUR recuasse do tema. A leitura que Lubbers fez das críticas e de alguns maus resultados da gestão de Ogata foi de retornar ao mandato central da agência, condicionando o trabalho com deslocados àquele com refugiados. Essa postura não resistiu às condições estruturais e ao trabalho de *advocacy* da Coalizão. A **agência** realizada na plataforma de direitos humanos contaminou a plataforma de coordenação humanitária, reduzindo as divergências de percepção sobre o assunto. Em meados da década, algumas premissas do projeto normativo da Coalizão já estavam bem disseminadas, *i.e.* deslocados internos como categoria específica de proteção, Princípios Orientadores como instrumento normativo básico e problematização moral da falta de resposta internacional. Outra importante premissa da Coalizão, a responsabilidade primária de proteção dos Estados, estava sendo buscada nas missões e nas conversas bilaterais e resultou em uma profusão de iniciativas legislativas domésticas.

Com a chegada de Antônio Guterres, a recalcitrância do ACNUR se reverteu, uma vez que o Alto Comissário passou também a incorporar essas premissas da Coalizão em seus posicionamentos. O novo cenário político era composto por vários agentes comprometidos com o aprimoramento da norma de proteção aos deslocados internos, mas ainda partindo de interesses institucionais e normativos diversos. Deng, Kalin, Cohen e outros representantes da Coalizão advogavam por uma categoria legal-institucional, com um marco jurídico fortalecido, combinando direitos humanos e direito humanitário, e um mandato institucional próprio. Apesar do grande êxito de pautar o debate e contribuir para sua inevitabilidade, a Coalizão carecia de um grupo forte de Estados doadores compromissados a alavancar essa ideia.

Egeland, por sua vez, queria um sistema fortalecido de resposta humanitária, que resolvesse a falta estrutural de coordenação, atendesse ao imperativo moral de assistir e proteger pessoas deslocadas dentro dos países, mas que não resultasse na necessidade de se alterar o mandato de agências existentes. Egeland conhecia as

limitações de seu cargo e da própria estrutura burocrática da ONU em alterar as competências estatutárias de agências humanitárias, que dispunham de alto grau de autonomia política e orçamentária.

Já Guterres percebeu que um protagonismo institucional maior do ACNUR com deslocados internos era essencial para que a agência permanecesse relevante em um contexto de emergências complexas. Esse protagonismo, no entanto, não seria comparável à responsabilidade estatutária com refugiados, visto que a agência não estava disposta a comprometer seu monopólio no trato do refúgio para ter maior espaço na seara humanitária. Para tanto, o ACNUR buscou manter um grau de discricionariedade quanto ao envolvimento com os deslocados internos, assim como insistiu nas condicionalidades referentes ao consentimento do país de origem e à disponibilidade de recursos adicionais. Esse posicionamento tinha o apoio do EXCOM e das outras agências humanitárias do Sistema ONU, que não queriam ser alijadas de participar de operações com deslocados internos.

Esse conjunto de interesses e de motivações foram apresentados, negociados e acomodados por meio da aplicação de **dinâmicas interativas** ao longo do processo negociador, que resultaram em uma norma híbrida de proteção. No campo legal, o enquadramento da norma no marco dos Princípios Orientadores teve ampla aceitação e consolidou-se como instrumento vinculante na região africana, como jurisprudência nas Américas e como leis domésticas em diversos países do mundo. A definição de deslocados internos, por exemplo, não era mais contestada, assim como não o eram os diferentes direitos reservados aos deslocados internos e as responsabilidades doméstica e internacional de proteção e de assistência. Esse enquadramento, aliado a um esforço de *advocacy* e de persuasão dos integrantes da Coalizão pelos Deslocados Internos, conferiu um contorno robusto ao componente legal da norma e dotou-lhe de significativa adesão.

Diferentemente da vertente jurídica, o componente institucional da norma adveio de um processo de barganha política entre os diferentes agentes, que ocorreu dentro de um ambiente imbuído pelo conteúdo legal e pelo senso de urgência. Nesse plano, houve uma acomodação entre as propostas normativas do ACNUR e da Coalizão, sob a mediação da plataforma de coordenação humanitária. A abordagem de *clusters*, que

trazia a expectativa de ser um sistema humanitário mais eficiente e responsivo às necessidades dos deslocados internos, surgiu como uma “via media” entre a proteção legal-institucional dos direitos humanos dos deslocados internos e o humanitarismo pragmático calcado na avaliação discricionária da conveniência da proteção. A barganha, por um lado, possibilitou a formulação de um arranjo institucional mais formal e previsível de proteção dos deslocados internos. Por outro lado, não satisfaz completamente qualquer dos grupos envolvidos na competição normativa, deixando sempre uma margem para questionamento sobre a eficiência e adequação do arranjo institucional em relação aos postulados legais e às necessidades reais.

CONCLUSÕES

A presente tese iniciou-se com um problema. Na grande maioria dos conflitos armados e emergências humanitárias que se têm registro, há pessoas que se refugiam em outros países e há aqueles que se deslocam dentro das fronteiras. Os refugiados começaram a ser reconhecidos como um grupo vulnerável internacional no período entre guerras e tornaram-se uma categoria legal e institucional de proteção após a Segunda Guerra Mundial. As pessoas deslocadas internamente, no entanto, não foram contempladas com o mesmo padrão de proteção à época e tiveram de esperar mais de quatro décadas para ter sua situação de vulnerabilidade singularizada e passível de atendimento específico, tanto por Estados como por órgãos internacionais. Nesse sentido, esta tese buscou desvendar quais foram as causas e as condições que resultaram nessa emergência relativamente tardia da proteção dos deslocados internos, que consolidou-se como norma internacional apenas na primeira década dos anos 2000.

Duas explicações contrastantes são apresentadas pela literatura. A primeira está essencialmente focada no poder das pessoas e das ideias de mudar o mundo. Essa perspectiva considera que a proteção internacional dos deslocados internos foi nada além de uma ideia promovida de forma exitosa por um grupo de pessoas comprometidas com a causa. Deng, Cohen, Kalin, Martin, Ferris, Strodahl, indivíduos com trajetórias acadêmicas, jurídicas, políticas e humanitárias diversas uniram-se para delimitar uma nova categoria de pessoas vulneráveis, construir um marco legal e propor uma alternativa institucional que garantisse sua proteção e sua assistência em quaisquer circunstâncias. O êxito da promoção dessa ideia é creditado a, ao menos, três fatores: (i) o prestígio pessoal e institucional dos indivíduos envolvidos; (ii) uma estratégia eficaz de mobilização, de persuasão e de produção de informações, aplicada em foros multilaterais e no relacionamento bilateral com Estados e com agências humanitárias; e (iii) o respaldo que a questão encontrava na realidade fática, com o aumento crescente no número de pessoas internamente deslocadas por emergências humanitárias.

Essa explicação guarda grande correspondência com a realidade, mas todavia apresenta limitações. Primeiro, trata-se de uma interpretação demasiadamente linear e evolutiva, que não explica os diversos recuos de Estados e de agências humanitárias na aceitação do tema. Especificamente no caso do ACNUR, o argumento não esclarece a inconstância da agência em relação à proteção aos deslocados internos, que abraçou a questão nos anos 90, mas recuou no início dos anos 2000, momento em que os Princípios Orientadores já tinham sido lançados e estavam em plena disseminação. Segundo, os atores envolvidos com o tema, mas que não atuaram na promoção da perspectiva de direitos humanos, são posicionados pela literatura de forma reativa, como se apenas aceitassem ou recusassem a proposta normativa. Conceitos como *e.g.* “proteção preventiva”, “direito a permanecer” e “três luzes verdes”, que impactaram a formação conceitual e a proteção *de facto* dos deslocados internos, foram ignorados por não terem sido desenvolvidos na plataforma de direitos humanos. Terceiro, o impacto de interesses estratégicos também é praticamente desconsiderado na história da proteção internacional dos deslocados internos. Os interesses de contenção de refugiados, a intenção do ACNUR de manter um envolvimento seletivo com a categoria e a competição entre as agências humanitárias internacionais não são considerados como fatores que influenciaram a necessidade de regulação do tema.

A segunda explicação integra o conjunto de estudos sobre políticas restritivas ao refúgio promovidas por países desenvolvidos. Segundo essa perspectiva, a origem da atuação internacional com os deslocados internos coincide com o fortalecimento do paradigma restritivo, especialmente após a explosão de conflitos próximos ao continente europeu. As operações envolvendo deslocados internos em países como Iraque, Bósnia-Herzegovina, Ruanda e Kosovo foram responsáveis pela mudança do *locus* de proteção de fora para dentro das fronteiras internacionais e facilitaram a consecução do interesse dos países desenvolvidos em manter refugiados nos países de origem. A atenção conferida ao deslocamento interno teria respondido, portanto, aos interesses estratégicos de contenção a refugiados, prejudicando o instituto do refúgio e colocando em risco a segurança das pessoas deslocadas internamente, uma vez que as agências internacionais passaram a criar “espaços humanitários sem saída”.

Essa abordagem também possui limitações em seu alcance explicativo. Primeiro, não esclarece praticamente nada do desenvolvimento legal da proteção dos deslocados internos, que foi mormente promovida com o apoio de países que padeciam do problema. Não há registro de qualquer pressão de países desenvolvidos para a criação dos tratados regionais africanos ou das leis e políticas domésticas elaboradas com base nos Princípios Orientadores. Segundo, o argumento pouco explica a inconstância dos países desenvolvidos em relação à promoção do tema. Os Estados Unidos, por exemplo, que pouco fizeram pelos Princípios Orientadores e pela reforma humanitária dos anos 90, passaram a defender a maior institucionalização da proteção aos deslocados internos com Holbrooke em 2000 para, posteriormente, voltar atrás com Bolton na Cimeira de 2005. Não se nega que houve grande apoio às operações intrafronteiriças no Iraque ou nos Bálcãs por motivos de contenção, mas disso não se pode extrair que teria havido uma posição coesa de países desenvolvidos, ao longo do tempo, pelo fortalecimento do envolvimento com deslocados internos. Terceiro, essa literatura trata o ACNUR como ator pouco autônomo, que apenas reproduz os interesses restritivos dos países doadores, sem possibilidade de defender uma agenda própria. Essa visão ignora a complexidade da formação de posição do ACNUR em torno do tema, que gravitou entre as demandas dos países doadores, a geopolítica do deslocamento forçado, as orientações políticas do Secretariado da ONU, a posição individual do Alto Comissário, a cultura organizacional da agência e sua posição relacional na comunidade humanitária.

Além das limitações apresentadas por cada uma das abordagens, há outras lacunas das quais as duas padecem. Primeiro, ambas as narrativas iniciam-se nos anos 90, argumentando que a visibilidade internacional do deslocamento interno começa no contexto do pós-Guerra Fria. A atuação do ACNUR no Sudão em 1972 e as conferências dos anos 80 são mencionadas pontualmente, como antecedentes episódicos. Ignoram, assim, o encadeamento lógico e constitutivo no trato com deslocamento interno desde os anos 70 e o impacto dessa trajetória na norma final. Dificilmente o êxito propositivo dos anos 90 e 2000 ocorreria tão rápido se o tema já não houvesse sido identificado e problematizado nas décadas anteriores. Segundo, as duas perspectivas são essencialmente centradas na agência e conferem apenas importância contextual a elementos estruturais. O pós-Guerra Fria, o aumento do contingente de deslocados internos e o paradigma restritivo são apresentados como

panos de fundo para as iniciativas agenciais. Inosbtante a importancia da ação individual, a centralidade da estrutura como fonte explicativa necessária à proteção internacional da categoria não deve ser desconsiderada. A ocorrência de crises de deslocamento interno em regiões como *e.g.* América Central, Bálcãs e Darfur, num ambiente de problematização da soberania e de busca de alternativas à proteção transfronteiriça, criou não apenas as condições para se tratar do deslocamento interno, mas também a necessidade imperiosa de normatizá-lo.

Em suma, a literatura preexistente apresenta elementos explicativos e interpretativos importantes, mas não suficientes para resolver o problema proposto. Os argumentos não devem ser considerados excludentes, mas cumulativos no marco de uma análise mais complexa e abrangente. Essa é a proposta da presente tese, que apresenta uma nova explicação para a questão.

O argumento apresentado nesta tese está ancorado em algumas premissas. Primeira, a proteção internacional dos deslocados internos consolidou-se como uma norma internacional, que prevê padrões de comportamento apropriado para Estados, partes beligerantes e organismos internacionais. A origem dessa proteção, portanto, é percebida como um processo de emergência de norma internacional, que ocorre ao longo do tempo por meio de diversas etapas, desde a identificação da questão até sua consolidação em instrumentos e arranjos normativos. Segunda, esse processo pressupõe a constituição mútua, ontológica e epistemológica, entre agentes e estrutura, em que o conjunto de regimes, normas, ideias e acontecimentos estruturais preexistentes influencia a ação propositiva de agentes e vice-versa. Terceira, a materialização dessa co-constituição entre agentes e estrutura ocorre no nível das dinâmicas intersubjetivas, onde negociação, persuasão e barganha são colocadas em prática, afetando diretamente a forma e o conteúdo da norma. Quarta, a norma foi impulsionada por uma diversidade de motivações dos agentes envolvidos, desde interesses estratégicos até compromissos éticos e desejos de preservação da ordem internacional e doméstica.

Partindo dessas premissas, a tese argumenta que a proteção internacional dos deslocados internos deriva da acomodação entre duas propostas que competiam pelo enquadramento e pelo conteúdo prescritivo da norma internacional: (i) a primeira,

desenvolvida pela Coalizão pelos Deslocados Internos, propunha a criação de uma categoria legal-institucional de proteção, com base na integração de normas de direitos humanos, de direito humanitário e direito dos refugiados; (ii) a segunda, elaborada pelo ACNUR, sugeria o reconhecimento de uma categoria operacional subordinada ao refúgio, cuja proteção internacional deveria realizar-se de forma episódica, mediante autorização e análise de conveniência e de possibilidade de êxito. Essas propostas responderam a uma estrutura internacional que fez o debate normativo sobre deslocados internos inevitável, pois combinava crises humanitárias de deslocamento interno de larga escala, o fortalecimento de regimes normativos globais de direitos humanos, as revisões ao conceito tradicional de soberania e o aumento do interesse em evitar o cruzamento massivo de refugiados por fronteiras internacionais. Ao final, a acomodação das duas propostas, fruto de processos de persuasão e de barganha em diversos níveis, resultou em uma norma internacional híbrida, com fundamentação legal no regime de proteção internacional da pessoa humana e com base institucional dependente de análise pragmática da situação humanitária de cada caso.

Esse argumento pretende contribuir com os dois campos de estudo envolvidos em sua construção, *i.e.* Teoria das Relações Internacionais e Estudos de Migração Forçada. Busca também conferir novos elementos para a análise presente e futura da situação humanitária dos deslocados internos e suas perspectivas de proteção. Essas implicações pretendidas pela tese serão apresentadas a seguir.

Releituras e Contribuições para os Estudos de Normas Internacionais

A presente tese pretende oferecer novas evidências, tipologias e argumentos ao subcampo dos “Estudos de Normas”, que integra a vertente construtivista da Teoria das Relações Internacionais. Tanto os textos clássicos dos anos 90 como os estudos mais recentes foram revisados para que se chegasse a parâmetros analíticos dos quais fosse possível extrair contribuições com base no caso em tela.

Alguns parâmetros adotados pela tese foram construídos com base em releituras dos estudos fundacionais, que atualizam e aprofundam conceitos. O primeiro parâmetro foi a noção de “norma como processo”, ou seja, a norma internacional não se origina

de uma proposta pronta para ser aceita ou rejeitada por atores, mas de um processo de formação e de cristalização de diferentes posicionamentos ao longo do tempo. O segundo parâmetro foi a necessidade de “desempacotar” o empreendedorismo de normas, que não deve estar circunscrito ao compromisso ético dos “heróis” empreendedores com a prescrição normativa defendida. Agentes promotores de normas agem e reagem em função de diferentes motivações e percepções ao longo processo, como *e.g.* interesses estratégicos de criar um novo nicho de atuação, intenções de deter maior controle sobre determinado tema por meio de regulação normativa ou a percepção da adequação moral da nova norma a determinada conjuntura. O terceiro parâmetro foi a complementaridade explicativa dos planos estrutural, agencial e interativo, que dispõem de propriedades e de mecanismos causais necessários à compreensão do processo de emergência das normas.

O caso em tela traz evidências desses três parâmetros analíticos. Sobre a “norma como processo”, observou-se que a proteção aos deslocados internos percorreu um caminho longo e não-linear até chegar à forma dos anos 2000. Desde o discurso de Sadruddin Aga Kahn, que traçou as primeiras possibilidades de envolvimento com os “deslocados”, a norma deu um passo atrás com a subordinação da proteção às operações de repatriação, para depois transitar entre os conceitos de “proteção preventiva”, “direito a permanecer” e “visão holística do refúgio”, que contrastavam com a construção normativa defendida nos Princípios Orientadores. Ao final, após um novo recuo ter sido ensaiado com os critérios das “três luzes verdes”, a norma consolidou-se com uma proteção legal sustentada em direitos e uma proteção institucional calcada em critérios.

Já o empreendedorismo normativo no campo do deslocamento interno não se restringiu ao altruísmo dos agentes, em qualquer que fosse a plataforma em que atuavam. Os representantes da Coalizão pelos Deslocados Internos certamente tinham compromisso ético com o conteúdo da norma proposta, mas também desejavam criar uma nova área de atuação humanitária e em direitos humanos na qual poderiam incidir, profissionalizar-se e conquistar ganhos de reputação. O ACNUR igualmente demonstrou intenção genuína em contribuir com a proteção e a assistência às pessoas deslocadas internamente, mas sua trajetória de envolvimento com a categoria foi permeada por outros interesses, como *inter alia* responder às demandas de países

doadores por maior atuação dentro das fronteiras e permanecer relevante em um cenário de emergências complexas. Já os gestores da plataforma de coordenação humanitária consideraram que seus interesses de fortalecer a coordenação entre agências e de evitar falhas graves da resposta internacional não seriam atingidos sem um fortalecimento da proteção aos deslocados internos. Alguns Estados com crises internas de deslocamento forçado, por sua vez, passaram a considerar o atendimento aos deslocados internos como um elemento importante da ordem doméstica e do equilíbrio regional e, para tanto, contribuíram com a aprovação de leis e de tratados sobre o tema.

Sobre a interrelação entre estrutura, agência e dinâmicas interativas, além de ter sido evidenciada ontologicamente, foi também convertida em mapa epistemológico para rastreamento do processo de emergência da norma. Essa é uma das contribuições teóricas que a presente tese busca oferecer aos estudos de caso de criação de normas internacionais, *i.e.* a definição de uma matriz analítica de múltiplas causalidades, calcada no poder explicativo de propriedades e de processos associados a cada um dos três planos. No plano estrutural, a análise da emergência de normas deve estar atenta aos eventos sistêmicos que evidenciam a possível lacuna normativa, aos regimes e normas preexistentes que pretendem ser alterados ou complementados e às plataformas organizacionais disponíveis para abrigar novas propostas de normas. No plano agencial, os atributos pessoais e/ou institucionais, as percepções e as motivações dos atores envolvidos, especialmente dos empreendedores de normas, influenciam a tomada de decisão sobre o tipo de norma promovida, a plataforma organizacional privilegiada e as estratégias de *advocacy* e de negociação desenvolvidas. No plano interativo, processos de enquadramento interpretativo, de persuasão e de barganha aproximam os interlocutores interessados na promoção da norma, permitem a interação entre diferentes percepções e interesses acerca do tema e definem a forma e o conteúdo da norma final. Essa matriz não se pretende taxativa ou exaustiva, mas busca elencar variáveis essenciais ao estudo do processo de emergência normativa.

Várias são as evidências do presente estudo de caso que corroboram a importância explicativa dos três planos e de suas propriedades e processos. Não é possível se compreender a proteção aos deslocados internos sem entender o impacto dos

diferentes conflitos armados e emergências humanitárias que marcaram cada período e que resultaram na magnitude global e crescente do problema. Da mesma forma, os regimes internacionais de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados dão guarida, forma e substância às pretensões normativas que surgiram em relação ao tema. Essas pretensões foram desenvolvidas, apresentadas e negociadas em plataformas organizacionais existentes, como *e.g.* Comissão de Direitos Humanos, Comitê Executivo do ACNUR, Assembleia Geral, Comitê Interagencial Permanente, que progressivamente passaram a compartilhar temas e deliberações. Quanto à agência, os atributos institucionais de prestígio e de autonomia do ACNUR, assim como as qualidades pessoais de *inter alia* Aga Khan, Deng, Ogata, Egeland e Guterres, abriram portas para que o debate sobre deslocamento interno se expandisse e para que propostas de normas fossem construídas. Tais propostas estavam diretamente associadas às formas como esses atores percebiam e problematizavam a questão, assim como aos interesses que tinham em regulá-la por meio de norma internacional. No campo interativo, as duas principais propostas normativas tiveram seu enquadramento interpretativo associado não apenas aos regimes preexistentes, mas também a ideias que emergiram nos debates sobre refúgio, direitos humanos, humanitarismo e soberania, como *e.g.* novas guerras, segurança humana, novo humanitarismo, “soberania como responsabilidade” e emergências complexas. O processo de enquadramento tornou a proposta da Coalizão progressivamente persuasiva e, por isso, logrou consolidar-se em leis domésticas, em tratados internacionais e em arranjos institucionais. Os limites dessa proposta, no entanto, tiveram que ser barganhados com os interesses dos Estados, do ACNUR e da comunidade humanitária, queriam normatizar a questão, mas não desejavam criar uma categoria legal-institucional similar à dos refugiados.

A outra contribuição teórica que a presente tese pretende trazer aos estudos de normas é uma nova tipologia da emergência de normas internacionais em quatro etapas: identificação, problematização, competição e acomodação. As três primeiras etapas já haviam sido vislumbradas em trabalhos anteriores, mas não estavam agregadas em uma só matriz. Já a quarta etapa, de acomodação normativa, é uma conceituação que esta tese trouxe para explicar o processo de agregação de elementos das diferentes propostas normativas em disputa em uma norma final consolidada. Essa acomodação não apenas resulta em um consenso maior entre atores sobre a adequação da norma,

como também afeta sua forma e conteúdo, tornando-a mais abrangente ou restrita a depender do tipo de enquadramento e do processo negociador.

Assim como a matriz causal, essa nova tipologia constitutiva foi inspirada tanto nos debates teóricos como na complexidade do caso em questão. Além de serem identificadas com clareza na história da proteção aos deslocados internos, as quatro etapas auxiliam o encadeamento lógico dos diferentes momentos e movimentos que levaram à emergência da norma. Iniciando-se pela identificação, que caracteriza-se pelo momento em que um tema antes invisível é identificado e manejado com as ferramentas normativas e institucionais existentes. Assim ocorreu nos anos 70, quando surgiu a necessidade de se lidar com os “deslocados dentro do país” em casos como Sudão, Chipre e Indonésia, que não se enquadravam na definição de refugiado ou no mandato tradicional do ACNUR. A maneira descompromissada e *ad hoc* desenvolvida para lidar com a questão foi considerada adequada até o final dos anos 80, quando surgiu o discurso de que a proteção aos deslocados internos não mais poderia ser vista como uma “benesse” episódica da comunidade humanitária. A diferença de tratamento entre as vítimas de deslocamento forçado que atravessavam as fronteiras e aquelas que permaneciam dentro de seus países passou a ser um problema moral e institucional, a ser resolvido por vias normativas. Dada a problematização da questão, duas propostas de normas surgiram: uma buscava apenas aprofundar e conferir conteúdo normativo ao arranjo *ad hoc* já em funcionamento, enquanto a outra almejava a criação de nova categoria e norma baseada em uma lógica de direitos e de responsabilidades. A competição entre as duas propostas pelo enquadramento da norma não resultou em uma vitória de uma sobre a outra, mas em uma acomodação entre alguns de seus elementos em uma norma híbrida, que incorporou diferentes percepções, interesses e preocupações éticas em seu formato final.

Princípios, Pragmatismo e a Proteção Internacional dos Deslocados Internos

No campo dos Estudos de Migração Forçada, a presente tese busca aprofundar o debate sobre a tensão entre princípios e pragmatismo na proteção internacional dos deslocados internos. Os deslocados internos apresentam um caso singular por se localizarem na posição intermediária entre uma categoria legal-institucional robusta,

com proteção vinculada a altos padrões de direitos humanos e de direito humanitário, e uma categoria operacional cuja ação protetiva internacional é marcada pela análise pragmática e seletiva da necessidade humanitária.

Ao longo de sua história, a proteção aos deslocados internos navegou em uma disputa entre interpretações de diferentes princípios. De um lado, estavam aqueles que defendiam a convergência entre direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados e a caducidade do cruzamento de fronteiras como requisito necessário à proteção internacional. Deng, Kalin, Vieira de Mello, Cançado Trindade e Goldman estão entre aqueles que argumentavam que a ampliação da proteção internacional dos migrantes forçados atenderia às exigências de um novo humanismo internacional mais centrado nos direitos dos indivíduos e em suas vulnerabilidades específicas. De outro lado, estavam os “puristas” do direito internacional dos refugiados, como Hathaway e Chimni, que reafirmavam a natureza singular da proteção aos refugiados e a importância da extraterritorialidade como requisito incontestado para o envolvimento de atores internacionais com essas populações. Defendiam, ainda, que a atuação com os deslocados internos poderia prejudicar a proteção aos refugiados ao ser instrumentalizada com fins de contenção dos fluxos dentro dos países de origem. Além desses dois pólos, participaram também desse debate, com presença mais diminuta, alguns tradicionalistas do direito internacional humanitário clássico, como Lavoyer e Hickel, que, apesar de defenderem a proteção dos deslocados internos, questionavam a necessidade de se criar uma categoria específica, dado que já estariam incluídos na ampla categoria dos civis vítimas de conflitos armados. Evidências mostram que a primeira perspectiva, favorável à convergência dos regimes de direitos, ganhou considerável reconhecimento no meio político e acadêmico, sendo convertida em um instrumento declaratório de ampla aceitação global, além de dois tratados regionais, jurisprudência internacional e inúmeras legislações e políticas domésticas. Apesar de não se poder afirmar que as divergências entre as diferentes correntes foram completamente superadas, a abordagem próxima aos direitos humanos tornou-se relativamente mais fortalecida.

Em paralelo à disputa entre os defensores de princípios, a necessidade de resposta internacional ao deslocamento interno também resultou em divergências interpretativas acerca dos tipos de arranjo institucional adequados à proteção

humanitária. Especialistas como Martin e Cohen defendiam que o sistema humanitário vigente não era mais adequado para responder às emergências complexas e às necessidades de proteção dos migrantes forçados, uma vez que ainda refletiam um modelo ultrapassado de responsabilidades fatiadas e que todavia priorizava a extraterritorialidade. Sugeriam, portanto, o estabelecimento de um mandato institucional próprio para proteção aos deslocados internos, fosse por meio da expansão do mandato do ACNUR ou pela criação de um Alto Comissariado para Migrantes Forçados. Por sua vez, acadêmicos como Goodwin-Gill e Jeff Crisp, além de Altos Comissários como Ogata e Guterres, concordavam que o envolvimento internacional com os deslocados internos deveria ser robustecido e que o ACNUR deveria contribuir com esse esforço. Tal contribuição, no entanto, deveria ser avaliada pragmaticamente caso a caso e permaneceria subsidiária ao mandato primordial do ACNUR de proteção aos refugiados, do qual não se poderia desviar recursos, pessoal ou capacidade de barganha política. Os defensores da primeira corrente lograram convencer importantes interlocutores de que um novo arranjo para os deslocados internos seria necessário, mas não tiveram força para criar consenso acerca da necessidade de um mandato específico. As convicções e os interesses do ACNUR, dos países doadores e da comunidade humanitária de que um arranjo mais flexível seria desejável prevaleceram e levaram a um aprofundamento dos já conhecidos conceitos de “agência líder” e de “coordenação humanitária” no marco da abordagem de *clusters*.

Ao final, a norma internacional de proteção aos deslocados internos adquiriu esse formato híbrido, com um fundamento legal de direitos humanos fortalecido e com uma base institucional de baixa responsabilidade, operando por meio de um humanitarismo pragmático. Não foi possível, nas condições políticas existentes, satisfazer por completo aqueles que queriam uma proteção legal-institucional em moldes similares à proteção dos refugiados, tampouco aqueles que se opunham a qualquer forma de expansão das atividades do ACNUR. A norma final provou-se operativa, com o aumento progressivo do número de deslocados internos protegidos e assistidos, mas com a proteção ainda inconstante, incerta e sujeita a intempéries.

Analistas simpáticos ao pragmatismo e à instrumentalidade na atividade humanitária, como Weiner, teriam elementos para avaliar positivamente o resultado final da

evolução normativa. A visão humanitária pragmática permitiu que alguma forma de proteção ocorresse desde os anos 70, enquanto não havia uma base jurídica sólida para justificar o envolvimento internacional com deslocados internos. O pragmatismo ainda proveu uma alternativa institucional viável frente ao dilema entre “expansionistas” e “puristas”, com algum nível de previsibilidade e de responsividade frente a erupção de novas crises humanitárias.

Por outro lado, a preocupação de que a proteção dos deslocados internos estaria submissa em relação à proteção dos refugiados permanece legítima. A abordagem de *clusters*, apesar de conferir maiores responsabilidades ao ACNUR, deixou aberta a possibilidade da agência esquivar-se de ser a “provedora de último recurso” para a proteção aos deslocados internos nos casos de dificuldade de acesso, de insegurança e de falta de recursos disponíveis. O ACNUR reiterou em diversas ocasiões que não desviaria recursos do refúgio para o deslocamento interno, assim como não permitiria que as novas atividades prejudicassem o mandato primordial da agência. Esse cenário não parecia ser tão preocupante em 2005, quando o contingente de refugiados estava em seu menor número desde os anos 80. Contudo, um aumento significativo de crises clássicas de refugiados pode gerar, ao menos, dois cenários indesejados para os deslocados internos. Primeiro, um desvio massivo dos recursos do ACNUR e da comunidade humanitária exclusivamente para o refúgio, deixando os deslocados internos desassistidos. Segundo, uma nova onda de instrumentalização da atuação com deslocados internos para fins de contenção de refugiados, reintroduzindo conceitos e experiências superadas, como “proteção preventiva” e “áreas seguras”. Um mandato formal específico de proteção aos deslocados internos, com regras claras, base legal, experiência operacional, *intelligenza* e orçamento próprio poderia reduzir essa vulnerabilidade estrutural e amenizar a inconstância na resposta internacional.

De qualquer forma, resta indelével o impacto que a norma de proteção aos deslocados internos trouxe à prática e ao pensamento humanitário, de direitos humanos e de refúgio. A trajetória dessa norma se confunde com as histórias do próprio ACNUR e do sistema humanitário internacional, sendo um parâmetro de sua autonomia e de suas limitações. Os debates sobre “responsabilidade de proteger” devem muito à “soberania como responsabilidade” de Deng e Cohen, podendo-se considerar os

deslocados internos a face mais visível de toda ressignificação do princípio de soberania. O interesse crescente pelos deslocados internos foi o principal fator da expansão do campo dos Estudos de Migração Forçada, antes restrito aos refugiados. Em suma, trata-se de uma categoria em expansão numérica e crescente em importância, que certamente trará novos problemas de pesquisa e desafios legais e operacionais de proteção.

BIBLIOGRAFIA

ABEBE, A. M. Legal and Institutional Dimensions of Protecting and Assisting Internally Displaced Persons in Africa. **Journal of Refugee Studies**, v. 22, n. 2, p. 155–176, 2009.

ABEBE, A. M. Special Rapporteurs as Law Makers: the Developments and Evolution of the Normative Framework for Protecting and Assisting Internally Displaced Persons. **The International Journal of Human Rights**, v. 15, n. 2, p. 286–298, 2011.

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 02, 2004.

ACNUR. Declaración de Cartagena, Diez Años Después: Documento de Trabajo. In: **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San José: IIDH-ACNUR, 1995.

ADELMAN, H. From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 7–32, 2001.

ADELMAN, H.; MCGRATH, S. To Date or To Marry: That is the Question. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 376–380, 2007.

ADINOLFI, C. et al. **Humanitarian Response Review: An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)**. New York: United Nations, 2005.

AGA KHAN, S. **Statement to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)**. Geneva, 16 jul. 1971.

AGA KHAN, S. **Statement to the meeting with Representatives of Members of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (EXCOM)**. Geneva, 27 jun. 1972a.

AGA KHAN, S. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, twenty-third session**. Geneva, 9 out. 1972b.

AGA KHAN, S. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, twenty-fifth session**. Geneva, 14 out. 1974.

AGA KHAN, S. **Statement to UNHCR headquarters staff**. Geneva, 30 jan. 1975.

AGA KHAN, S. **Statement to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)**. Genebra, 26 jul. 1976.

AGA KHAN, S. Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons. In: **Recueil Des Cours, Collected Courses, 1976**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1977. p. 287–352.

AL-KHALIDI, A.; TANNER, V. Iraq Bleeds: The Remorseless Rise of Violence and Displacement. **Forced Migration Review Special Issue**, p. 6–9, 2007.

ANNAN, K. **Interventions: A Life in War and Peace**. New York: Penguin, 2012.

ARNOLD-FORSTER, W. U.N.R.R.A.'S Work for Displaced Persons in Germany. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, v. 22, n. 1, p. 1, 1946.

BAGSHAW, S. **Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons**. Ardsley: Transnational Publishers, 2005.

BAGSHAW, S.; PAUL, D. **Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons**. Washington, DC: Brookings Institution, 2004.

BARBER, M. **Blinded by Humanity: Inside the UN's Humanitarian Operations**. New York: I.B.Tauris, 2014.

BARNETT, M. Humanitarianism Transformed. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 4, p. 723–740, 2005.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BARNETT, M.; WEISS, T. G. **Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread**. New York: Routledge, 2013.

BARUTCISKI, M. The Reinforcement of Non-Admission Policies and the Subversion of UNHCR: Displacement and Internal Assistance in Bosnia-Herzegovina (1992–94). **International Journal of Refugee Law**, v. 8, n. 1–2, p. 49–110, 1996.

BARUTCISKI, M. Tensions between the Refugee Concept and the IDP Debate. **Forced Migration Review**, v. 3, p. 11–14, 1998.

BARUTCISKI, M. Critical View on UHNCR's Mandate Dilemmas. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 2/3, p. 365–381, 2002.

BELLAMY, A. J. The Responsibility to Protect—Five Years On. **Ethics & International Affairs**, v. 24, n. 2, p. 143–169, 2010.

BEN-JOSEF HIRSCH, M. Ideational Change and the Emergence of the International Norm of Truth and Reconciliation Commissions. **European Journal of International Relations**, v. 20, n. 3, p. 810–833, 2013.

BENN, H. **Statement before the Overseas Development Institute**. London, 15 dez. 2004.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERDAL, M. R.; MALONE, D. **Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars**. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

BETTOCCHI, G. et al. **Protection and Solutions in Situations of Displacement: Learning from UNHCR's Operational Experience**. Geneva: UNHCR, 2002.

BETTS, A. The International Relations of the “New” Extraterritorial Approaches to Refugee Protection: Explaining the Policy Initiatives of the UK Government and UNHCR. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 22, n. 1, 2004.

BETTS, A. **Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

BETTS, A. The Impact of Global Migration Governance on UNHCR. In: KOSER, K.; MARTIN, S. (Eds.). **The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies**. Oxford: Berghan Books, 2011. p. 239–259.

BETTS, A.; DURIEUX, J.-F. Convention Plus as a Norm-Setting Exercise. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 509–535, 2007.

BETTS, A.; LOESCHER, G.; MILNER, J. **UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century**. New York: Routledge, 2008.

BETTS, A.; ORCHARD, P. **Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BEYANI, C. Recent Developments: The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa. **Journal of African Law**, v. 50, n. 02, p. 187, 2006.

BEYANI, C. Introductory Note Treaties, Agreements, and Related Documents: Africa: Second Summit of the International Conference on Great Lakes Region: Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region. **International Legal Materials**, v. 46, p. 173–174, 2007.

BEYANI, C. The Politics of International Law: Transformation of the Guiding Principles on Internal Displacement from Soft Law into Hard Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 102, p. 194–198, 2008.

BEYANI, C. **Protection of the Right to Seek and Obtain Asylum under the African Human Rights System**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

BJÖRKDAHL, A. Swedish Norm Entrepreneurship in the UN. **International Peacekeeping**, v. 14, n. 4, p. 538–552, 2007.

BLOOMFIELD, A. Norm Antipreneurs and Theorising Resistance to Normative Change. **Review of International Studies**, v. 42, n. 2, p. 310–333, 2016.

BOB, C. “Dalit Rights are Human Rights”: Caste Discrimination, International Activism, and the Construction of a New Human Rights Issue. **Human Rights Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 167–193, 2007.

BOB, C. **The International Struggle for New Human Rights**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

BODE, I. Francis Deng and the Concern for Internally Displaced Persons: Intellectual Leadership in the United Nations. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 20, n. 2, p. 277–295, 2014.

BRACEY, B. Europe's Displaced Persons and the Problems of Relocation. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, v. 20, n. 2, p. 225–243, 1944.

BRADLEY, M.; ASPLET, M. Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes into Force. **ASIL Insights**, v. 16, n. 36, p. 123, 2012.

BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. **Addressing Internal Displacement: a framework for national responsibility**. Washington, DC: Brookings Institution, 2005.

BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. **Protecting Internally Displaced Persons: a Manual for Law and Policymakers**. Washington, DC: Brookings Institution, 2008.

BULL, H. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. 3. ed. New York: Columbia University Press, 2002.

BUZAN, B. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (Eds.). **International Relations Theory Today**. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press, 1995. p. 198–216.

BWAKIRA, N. From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 278–283, 2001.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados e Derecho Internacional Humanitário: Aproximaciones e Convergencias. In: **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados - Memoria del Coloquio Internacional**. San José: IIDH-ACNUR, 1995. p. 77–168.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A Humanização do Direito Internacional**, 2^a. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CANÇADO TRINDADE, A. A.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. DE. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CARPENTER, R. C. “Women, Children and Other Vulnerable Groups”: Gender, Strategic Frames and the Protection of Civilians as a Transnational Issue. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 295–334, 2005a.

CARPENTER, R. C. **International Agenda-Setting in World Politics: Issue Emergence and Non-emergence around Children and Armed conflict.** Washington, DC, 2005b. Disponível em: <<http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2005/30-carpenter-2005.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

CARPENTER, R. C. Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Non-emergence in Transnational Advocacy Networks. **International Studies Quarterly**, v. 51, n. 1, p. 99–120, 2007.

CASTLES, S. Global Perspectives on Forced Migration. **Asian and Pacific Migration Journal**, v. 15, n. 1, p. 7–28, 2006.

CASTLES, S.; VAN HEAR, N. **The Asylum-Migration Nexus: Definition and its Significance.** COMPASS, Oxford University, 27 jan. 2005.

CHECKEL, J. T. The Constructive Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 02, p. 324–348, 1998.

CHECKEL, J. T. Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, v. 43, n. 1, p. 84–114, 1999.

CHECKEL, J. T. “Going Native” in Europe? Theorizing Social Interaction in European Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 36, n. 1–2, p. 209–231, 2003.

CHECKEL, J. T. **Norm Entrepreneurship: Theoretical and Methodological Challenges.** Oxford, 2012. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/content/dam/sfu/internationalstudies/checkel/Oxford-NormWorkshop-Paper.0112.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CHIMNI, B. S. The Incarceration of Victims: Deconstructing Safety Zones. In: AL-NAUIMI, N. M.; MEESE, R. (Eds.). **International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law.** Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. p. 823–854.

CHIMNI, B. S. The Birth of a “Discipline”: From Refugee to Forced Migration Studies. **Journal of Refugee Studies**, v. 22, n. 1, p. 11–29, 2009.

CLARK, I. **The Vulnerable in International Society.** Oxford: Oxford University Press, 2013.

CLARK, L. Internal Refugees: The Hidden Half. **World Refugee Survey**, p. 18–24, 1988.

CODHES. **Desplazamiento Creciente y Crisis Humanitaria Invisibilizada:** Boletín de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá: CODHES, mar. 2012.

COHEN, R. **UN Human Rights Bodies Should Deal with Internally Displaced Persons.** Washington, DC: Refugee Policy Group, 1990.

COHEN, R. **Human Rights Protection for Internally Displaced Persons**. Washington DC: Refugee Policy Group, 1991.

COHEN, R. **Discussion Paper: Internally Displaced Persons: An Extended Role for UNHCR**. International Conference “People of Concern”, Geneva, 21 nov. 1996.

COHEN, R. **Statement before the World Food Programme Consultation on Humanitarian Issues**. Rome, 16 mar. 2000.

COHEN, R. **Masses in Flight: People under Assault in their Own Countries**. St. Louis Lecture and Dialogue Series, St. Louis, 16 jan. 2001a.

COHEN, R. **Exodus Within Borders: The Growing Crisis of Internal Displacement**. The Balkan Lecture Series, Skopje, 31 maio 2001b.

COHEN, R. Nowhere to Run, No Place to Hide. **Bulletin of Atomic Scientists**, v. November/December, 2002.

COHEN, R. Dear to his Heart: Internally Displaced Persons. **Journal of Refugee Studies**, v. 17, n. 3, p. 367–369, 2004a.

COHEN, R. The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 10, n. 4, p. 459–480, 2004b.

COHEN, R. **Internal Displacement in Africa: Where Does Responsibility Lie?** Lecture to the Ethiopian Development Council, 26 maio 2004c.

COHEN, R. The International Response to Darfur. **Forced Migration Review**, v. 23, p. 7–9, 2005.

COHEN, R. Strengthening protection of IDPs: the UN’s role. **Georgetown Journal of International Affairs**, p. 101–109, 2006a.

COHEN, R. **Statement of the Co-Director of the Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement**. International Conference on Refugee Rights, Toronto, 17 jun. 2006b.

COHEN, R. Response to Hathaway. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 370–376, 2007.

COHEN, R.; CUENOD, J. **Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.

COHEN, R.; DENG, F. M. Exodus within Borders: The Uprooted Who Never Left Home. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 4, p. 12, 1998a.

COHEN, R.; DENG, F. M. **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998b.

COHEN, R.; DENG, F. M. **The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998c.

COHEN, R.; DENG, F. M. Mass Displacement Caused by Conflicts and One-Sided Violence: National and International Responses. **SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security**, p. 15–38, 2009.

COLEMAN, K. P. Locating Norm Diplomacy: Venue Change in International Norm Negotiations. **European Journal of International Relations**, p. 163–186, 2011.

CRISP, J. A New Asylum Paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime. **New Issues in Refugee Research**, n. 100, 2003.

CRISP, J. Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration. **New Issues in Refugee Research**, v. 155, p. 1–8, 2008.

CRISP, J. Refugees, Persons of Concern and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR. **Refugee**, v. 26, n. 1, p. 73–76, 2009.

CRISP, J.; KIRAGU, E.; TENNANT, V. UNHCR, IDPs and Humanitarian Reform. **Forced Migration Review**, v. 29, p. 12–14, 2007.

CRISP, J.; MAYNE, A. **Review of UNHCR's Kenya-Somalia Cross Border Operation**. Geneva: UNHCR, 1 dez. 1994.

CROSS, M. K. D. Rethinking epistemic communities twenty years later. **Review of International Studies**, v. 39, n. 01, p. 137–160, 2013.

CUNLIFFE, A.; PUGH, M. UNHCR as Leader in Humanitarian Assistance: a triumph of politics of law? In: NICHOLSON, F.; TWOMEY, P. (Eds.). **Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 175–199.

DAVEY, E. et al. **A History of the Humanitarian System Western Origins and Foundations**. London: Overseas Development Institute Humanitarian Policy Group, 2013.

DENG, F. Flocks Without Shepherds: The International Dilemma of Internal Displacement. In: DAVIES, W. (Ed.). **Rights Have No Borders: Internal Displacement Worldwide**. Oslo: Norwegian Refugee Council, 1998.

DENG, F. **Statement to the 58th Session of the General Assembly, Third Committee, Item 117**. New York, 11 nov. 2003.

DENG, F. The Plight of the Internally Displaced: A Challenge to the International Community. **UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change**, 2004a.

DENG, F. The Guiding Principles on Internal Displacement and the Development of International Norms. In: BIERSTEKER, T. J. et al. (Eds.). **International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice**. New York: Taylor & Francis, 2007.

DENG, F. From “Sovereignty as Responsibility” to the “Responsibility to Protect”. **Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 4, p. 353–370, 2010.

DENG, F. M. **Protecting the Dispossessed: a Challenge for the International Community**. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

DENG, F. M. Dealing with the Displaced: a Challenge to the International Community. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 1, n. 1, p. 45–57, 1995a.

DENG, F. M. Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced. **Leiden Journal of International Law**, v. 8, n. 02, p. 249, 1995b.

DENG, F. M. The Impact of State Failure on Migration. **Mediterranean Quarterly**, v. 15, n. 4, p. 16–36, 2004b.

DENG, F. M.; ZARTMAN, I. W. **Conflict Resolution in Africa**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1991.

DENG, F.; MCNAMARA, D. International and National Responses to the Plight of IDPs. **Forced Migration Review**, v. 10, p. 24–27, 2001.

DIAGNE, K.; SOLBERG, A. **Lessons Learned from UNHCR's Emergency Operation for Internally Displaced Persons in Kenya**. Geneva: UNHCR, 2008.

DOLAN, C.; LARGE, J.; OBI, N. **Evaluation of UNHCR's Repatriation and Reintegration programme in East Timor, 1999-2003**. Geneva: UNHCR, 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/403f62e17.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

DUBERNET, C. **The International Containment of Displaced Persons: Humanitarian Spaces Without Exit**. Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT: Ashgate Pub Ltd, 2001.

DUFFIELD, M. R. **Global Governance and the New Wars: the merging of development and security**. New York: Zed Books, 2001.

EGELAND, J. Towards a Stronger Humanitarian Response System. **Forced Migration Review**, v. Supplement, p. 4–5, 2005.

EGELAND, J. **A Billion Lives: An Eyewitness Report from the Frontlines of Humanity**. New York: Simon and Schuster, 2008.

ELIASSON, J. Ten Years of Humanitarian Action. In: **The Humanitarian Decade: Challenges for Humanitarian Assistance in the Last Decade and into the Future**. New York: OCHA, 2002. p. 7–16.

ENTWISLE, H. Tracing Cascades: The Normative Development of the UN Guiding Principles on Internal Displacement. **Georgetown Immigration Law Journal**, v. 19, n. 3, p. 369–390, 2005.

ESPIELL, H. G.; PICADO, S.; LANZA, L. V. Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America. **International Journal of Refugee Law**, v. 2, n. 1, p. 83–117, 1990.

EVANS, G. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

FAGEN, P. W. **Refugees and Displaced Persons in Central America**. Washington DC: Refugee Policy Group, 1984.

FELLER, E. Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come. **International Journal of Refugee Law**, v. 18, n. 3–4, p. 509–536, 2006a.

FELLER, E. UNHCR's Role in IDP Protection: Opportunities and Challenges. **Forced Migration Review Special Issue**, p. 11–13, 2006b.

FERRIS, E. G. **Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era**. Geneva: WCC Publications, 1993.

FERRIS, E. G. **Changing Times: The International Response to Internal Displacement in Colombia**. Washington, DC: Brookings Institution, 2015.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, Outubro 1998a.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, 1998b.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. Taking Stock: the Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual review of political science**, v. 4, n. 1, p. 391–416, 2001.

FLORINI, A. The Evolution of International Norms. **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 363, 1996.

FRANCO, L. An Examination of Safety Zones for Internally Displaced Persons as a Contribution Towards Prevention and Solution of Refugee Problems. In: AL-NAUIMI, N. M.; MEESE, R. (Eds.). **International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. p. 871–897.

FREITAS, R. **Constraints and Opportunities for IGO's Autonomy: the case of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**. Tese submetida para a obtenção do grau de Doutor—Florença: European University Institute, 2005.

FRELICK, B. The Twilight of Refuge in the West. **World Refugee Survey**, p. 25–29, 1987.

FRELICK, B. “Preventive Protection” and the Right to Seek Asylum: A Preliminary Look at Bosnia and Croatia. **International Journal of Refugee Law**, v. 4, n. 4, p. 439–454, 1992.

GELDENHUYS, D. The African Union and Sovereignty as Responsibility. **Africa Insight**, v. 42, n. 3, p. 53–67, 2012.

GELDENHUYS, D. The African Union, Responsible Sovereignty and Contested States. **Global Responsibility to Protect**, v. 6, n. 3, p. 350–374, 24 jul. 2014.

GEST, J. et al. Tracking the Process of International Norm Emergence: A Comparative Analysis of Six Agendas and Emerging Migrants' Rights. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 19, n. 2, p. 153–185, 2013.

GIBNEY, M. J. “A Thousand Little Guantanos”: Western States and Measures to Prevent the Arrival of Refugees. In: TUNSTALL, K. E. (Ed.). **Displacement, Asylum, Migration: The Oxford Amnesty Lectures 2004: The Oxford Amnesty Lectures 2004**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GOLDMAN, R. Codification of International Rules on Internally Displaced Persons. **International Review of the Red Cross**, n. 324, p. 354–385, 1998.

GOLDMAN, R. Internal Displacement, the Guiding Principles on Internal Displacement, the Principles Normative Status, and the Need for their Effective Domestic Implementation in Colômbia. **Anuario Colombiano de Derecho Internacional**, v. 2, p. 7–426, 2009.

GOODWIN-GIL, G. S. Safe Country-Says Who. **International Journal of Refugee Law**, v. 4, p. 248, 1992.

GOODWIN-GIL, G. S. Asylum: The Law and Politics of Change. **International Journal of Refugee Law**, v. 7, n. 1, p. 1–18, 1995.

GOODWIN-GIL, G. S. UNHCR and Internal Displacement: Stepping into Legal and Political Minefield. **World Refugee Survey**, p. 25–31, 2000.

GOODWIN-GIL, G. S. **Institutional Protection and Assistance for Refugees and the Displaced: Institutional Challenges and United Nations Reform**. Refugee Studies Centre Workshop: “Refugee Protection in International Law: Contemporary Challenges”, University of Oxford, Oxford, 2006.

GOODWIN-GILL, G. S. The Politics of Refugee Protection. **Refugee Survey Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 8–23, 2008.

GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GORLICK, B. (Mis)perception of Refugees, State Sovereignty, and the Continuing Challenge of International Protection. In: BAYEFSKY, A. F. (Ed.). **Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers: Essays in Memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 65–90.

GREENE, T. Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia, and Georgia. In: COHEN, R.; DENG, F. M. (Eds.). **The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998. p. 233–312.

GUTERRES, A. Letter. **Talk Back: The Newsletter of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA)**, v. 7, n. 2a, abr. 2005a.

GUTERRES, A. **Remarks to the Informal Meeting of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (EXCOM)**. Geneva, 17 jun. 2005b.

GUTERRES, A. **Opening Statement at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (EXCOM)**. Geneva, 3 out. 2005c.

GUTERRES, A. **Statement to the European Parliament**. Brussels, 21 fev. 2006a. .
Acesso em: 27 out. 2016

GUTERRES, A. **Remarks at the Launch of the "State of the World's Refugees"**. London, 19 abr. 2006b.

GUTERRES, A. **Remarks at the European Foundation Centre Conference**. Madrid, 1 jun. 2007.

GUTERRES, A. Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 5, p. 90–99, 2008a.

GUTERRES, A. **"New Challenges of Forced Displacement" - Introduction to a lunchtime debate at the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands**. The Hague, 8 abr. 2008b.

GUTERRES, A. **People on the Move: The Challenges of Displacement in the 21st Century, International Rescue Committee UK Annual Lecture**. Royal Geographical Society, London, 16 jun. 2008c.

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

HAMMERSTAD, A. **The Rise and Decline of a Global Security Actor: UNHCR, Refugee Protection, and Security**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HAMPTON, J. **Internally Displaced People: A Global Survey**. London: Earthscan Publications, 1998.

HARRELL-BOND, B. E. Repatriation: Under What Conditions is it the Most Desirable Durable Solution? An Agenda for Research. **African Studies Review**, v. 32, n. 1, p. 41–69, 1989.

HARTLING, P. **Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly**. New York, 12 nov. 1979.

HARTLING, P. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, thirty-second session**. Geneva, 12 out. 1981.

HARTLING, P. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, thirty-third session**. Geneva, 11 out. 1982.

HARTLING, P. **Statement to the meeting of Permanent Representatives in Geneva of States Members of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)**. Geneva, 24 jan. 1985.

HATHAWAY, J. C. New Directions to Avoid Hard Problems: The Distortion of the Palliative Role of Refugee Protection. **Journal of Refugee Studies**, v. 8, p. 288, 1995.

HATHAWAY, J. C. Forced Migration Studies: Could We Agree Just to "Date"? **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 3, p. 349–369, 2007.

HELLE, D. Enhancing the Protection of Internally Displaced Persons. In: DAVIES, W. (Ed.). **Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement**. Oslo: Norwegian Refugee Council, 1998. p. 31–51.

HELTON, A. C. **The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HICKEL, M. C. Protection of Internally Displaced Persons Affected by Armed Conflict: Concept and Challenges. **Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross**, v. 83, n. 843, p. 699–711, 2001.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos: o Breve Século XX; 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOCKÉ, J.-P. "Beyond Humanitarianism: the Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem", **Joyce Pearce Memorial Lecture**. University of Oxford, Oxford, 29 out. 1986.

HOCKÉ, J.-P. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, thirty-eighth session**. Geneva, 5 out. 1987.

HOCKÉ, J.-P. **Statement at the International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED)**. Olso, 22 ago. 1988.

HOFFMAN, P. J.; WEISS, T. G. **Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises**. New York: Rowman & Littlefield, 2006.

HOLBROOKE, R. **Remarks at Cardozo Law School**. New York, 28 mar. 2000.

HYNDMAN, J. **Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism: Refugees and the Politics of Humanitarianism**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

IASC. **Protection of Internally Displaced Persons: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper**. New York: United Nations, 1999.

IASC. **IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters**. Washington, DC: Brookings Institution, 2001.

IASC. **Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response**. IASC, 24 nov. 2006. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/node/7059>>. Acesso em: 27 out. 2016

ICISS. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

ICRC. Guiding Principles on Internal Displacement. **International Review of the Red Cross**, v. 324, p. 545–556, 1998.

IDMC. **Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010**. Geneva: Norwegian Refugee Council, 2011.

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES. **Refugees: The Dynamics of Displacement**. London: Zed Books, 1986.

INGEBRITSEN, C. Norm Entrepreneurs Scandinavia's Role in World Politics. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 1, p. 11–23, 2002.

ISLAM, M. R. The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable. **International Journal of Refugee Law**, v. 18, n. 2, p. 354–385, 2006.

JOACHIM, J. Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and women's rights. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 2, p. 247–274, 2003.

JONES, B.; STODDARD, A. **External Review of the Inter-Agency Standing Committee**. New York: Center on International Cooperation, 2003.

JONKER, C. La Protección de los Desplazados Internos en Europa. **Forced Migration Review Special Issue**, p. 15–16, 2008.

KALDOR, M. **New and Old Wars**. 3. ed. Cambridge: Stanford University Press, 2012.

KALIN, W. The Guiding Principles on Internal Displacement - Introduction. **International Journal of Refugee Law**, v. 10, n. 3, p. 557–562, 1998.

KALIN, W. **How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework**, 19 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/speeches/2001/12/19guidingprinciples-kalin>>. Acesso em: 12 set. 2015

KALIN, W. Interview. **Forced Migration Review**, v. 23, p. 4–6, 2005.

KALIN, W. Guiding Principles on Internal Displacement: The Way Ahead. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 102, p. 198–201, 2008.

KALIN, W. Internal Displacement. In: QASMIYEH, E. F. et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 164–173.

KATZENSTEIN, P. J. **The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEEN, D. **Complex Emergencies**. Cambridge: Polity, 2008.

KELLEY, J. Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring. **International Organization**, v. 62, p. 221–255, 2008.

KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. From Santiago to Seattle: Transnational advocacy groups restructuring world politics. In: KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. (Eds.). **Reconstructing World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KJAERGAARD, E. The Concept of “Safe Third Country” in Contemporary European Refugee Law. **International Journal of Refugee Law**, v. 6, p. 649, 1994.

KJAERUM, M. Temporary Protection in Europe in the 1990’s. **International Journal of Refugee Law**, v. 6, p. 444, 1994.

KLOTZ, A. Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions against South Africa. **International Organization**, v. 49, n. 3, p. 451–478, 1995.

KLOTZ, A. **Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

KLOTZ, A.; LYNCH, C. M. **Strategies for Research in Constructivist International Relations**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 02, p. 185–205, 1982.

KRATOCHWIL, F. V. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

KROOK, M. L.; TRUE, J. Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. **European Journal of International Relations**, v. 18, n. 1, p. 103–127, 2012.

LAKE, A. **After the Wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa, and the Horn of Africa**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1990.

LANZ, D. Subversion or Reinvention? Dilemmas and Debates in the Context of UNHCR's Increasing Involvement with IDPs. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 192–209, 2008.

LAVOYER, J.-P. Refugees and Internally Displaced Persons: International Humanitarian Law and the Role of the ICRC. **International Review of the Red Cross**, v. 305, p. 162–180, 1995.

LAVOYER, J.-P. Comments on the Guiding Principles on Internal Displacement. 1998.

LEWIS, I.; MAYALL, J. Somalia. In: ECONOMIDES, S.; BERDAL, M. (Eds.). **United Nations Interventionism, 1991–2004**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 108–138.

LINDT, A. **Statement to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)**. Geneva, 20 jul. 1959.

LOESCHER, G. **Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

LOESCHER, G. The United Nations High Commissioner for Refugees in the Post-Cold War Era. In: BELGRAD, E. A.; NACHMIAS, N. (Eds.). **The Politics of International Humanitarian Aid Operations**. Westport, CT: Praeger, 1997. p. 157–170.

LOESCHER, G. **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**. Oxford: Oxford University Press, 2001a.

LOESCHER, G. UNHCR and the Erosion of Refugee Protection. **Forced Migration Review**, v. 10, p. 28–30, 2001b.

LUBBERS, R. **Statement at the Informal Meeting of the European Union Ministers for Justice and Ministers for Home Affairs**. Stockholm, 8 fev. 2001a.

LUBBERS, R. **Statement to the 57th Session of the United Nations Commission on Human Rights**. Geneva, 21 mar. 2001b.

LUBBERS, R. **Statement to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) Substantive Session of 2001 (Humanitarian Affairs Segment)**. Geneva, 13 jul. 2001c.

LYYTINEN, E. **UNHCR's Protection of Internally Displaced Persons (IDPs) under the Cluster Approach**: Web Reports 41. Turku: Institute of Migration, 2008.

MACRAE, J. Humanitarianism: Facing New Challenges. In: **Great Decisions**. New York: Foreign Policy Association, 2000. p. 87–95.

MALEY, W. A new Tower of Babel? Reappraising the architecture of refugee protection. In: EDWARD NEWMAN; VAN SELM, J. (Eds.). **Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state**. Tokyo: United Nations University Press, 2003. p. 306–329.

- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International organization**, v. 52, n. 04, p. 943–969, 1998.
- MARTIN, S. Forced Migration and the Evolving Humanitarian Regime. **New Issues in Refugee Research**, v. 20, p. 1–41, 2000.
- MARTIN, S. Making the UN Work: Forced Migration and Institutional Reform. **Journal of Refugee Studies**, v. 17, n. 3, p. 301–318, 2004.
- MARTIN, S. Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 1, p. 38–59, 2010.
- MARTIN, S. F. et al. **The Uprooted: Improving Humanitarian Responses to Forced Migration**. Oxford: Lexington Books, 2005.
- MARX, R. The Criteria of Applying the “Internal Flight Alternative” Test in National Refugee Status Determination Procedures. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 2 and 3, p. 179–218, 2002.
- MATTAR, V.; WHITE, P. **Consistent and Predictable Responses to IDPs: A review of UNHCR’s Decision-Making Process**. Geneva: UNHCR, 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/423551522.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- MCNAMARA, D. Who Does What? **Forced Migration Review**, v. Supplement: protecting and assisting the internally displaced: the way forward, p. 6–7, 2005.
- MILNER, J.; LOESCHER, G. Responding to Protracted Refugee Situations: Lessons from a Decade of Discussion. **Forced Migration Policy Briefing**, v. 6, p. 1–36, 2011.
- MINEAR, L. **Humanitarianism Under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan**. Trenton: The Red Sea Press, 1991.
- MINEAR, L. **The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries**. Bloomfield: Kumarian Press, 2002.
- MINEAR, L.; SCOTT, C.; WEISS, T. G. **The News Media, Civil War, and Humanitarian Action**. London: Lynne Rienner Publishers, 1996.
- MOONEY, E. D. Presence, Ergo Protection? UNPROFOR, UNHCR and the ICRC in Croatia and Bosnia and Herzegovina. **International Journal of Refugee Law**, v. 7, n. 3, p. 407–435, 1995.
- MOONEY, E. D. In-Country Protection: Out of Bounds for UNHCR? In: NICHOLSON, F.; TWOMEY, P. (Eds.). **Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 200–219.
- MOONEY, E. D. Principles of Protection for Internally Displaced Persons. **International Migration**, v. 38, n. 6, p. 81–101, 2001.
- MULLER, H.; WUNDERLICH, C. **Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice**. Athens: University of Georgia Press, 2013.

NADELMANN, E. A. Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society. **International Organization**, v. 44, n. 04, p. 479–526, 1990.

NOGUEIRA, M. B. B. Proteção aos Deslocados Internos e o Direito à Assistência Humanitária: Caminhos Convergentes. In: JUBILUT, L. L.; APOLINARIO, S. M. DE O. S. (Eds.). **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais : aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 199–211.

NOGUEIRA, M. B. B. Empreendedorismo Normativo e Direitos Humanos: o Brasil e a Promoção Internacional dos Direitos LGBT. In: JUBILUT, L. L. (Ed.). **Direito Internacional Atual**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2014. p. 155–180.

NOGUEIRA, M. B. B.; EFSTATHOPOULOS, C. Colombia Test Cases Strengthen IDP Protection. **Forced Migration Review**, v. 28, p. 44–45, 2007.

OCHA. **Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement**. Washington, DC: Brookings Institution, 1999a.

OCHA. **OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies**. Geneva: OCHA, 1999b.

OCHA. **United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Field Handbook**. New York: United Nations, 2013.

O’FAIRCHEALLAIGH, C. IR Theory and Domestic Adoption of International Norms. **International Politics**, v. 51, n. 2, p. 155–176, 2014.

OGATA, S. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, forty-second session**. Geneva, 7 out. 1991.

OGATA, S. **Statement to the Informal Meeting of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (ExCom)**. Geneva, 24 jan. 1992a.

OGATA, S. **Statement at the ICRC / UNHCR meeting**. Geneva, 19 fev. 1992b.

OGATA, S. **Statement to the forty-eighth Session of Commission on Human Rights**. Geneva, 20 fev. 1992c.

OGATA, S. **“Refugees: a Multilateral Response to Humanitarian Crises” - Elberg Lecture on International Studies**. University of California, Berkley, 1 abr. 1992d.

OGATA, S. **Statement to the International Meeting on Humanitarian Aid for Victims of the Conflict in the former Yugoslavia**. Geneva, 29 jul. 1992e.

OGATA, S. **“Challenges to the United Nations: A Humanitarian Perspective” - Statement at the Centre for the Study of Global Governance**. London School of Economics, London, 4 maio 1993a.

OGATA, S. **“Refugees: Lessons from the Past” - Richard Storry Memorial Lecture**. St. Anthony’s College, Oxford., 5 maio 1993b.

OGATA, S. **“Challenges to the United Nations: A Humanitarian Perspective” - Inaugural Lecture of the Sylvia Ostry Foundation.** Sylvia Ostry Foundation, Ottawa, 19 maio 1993c.

OGATA, S. **Statement at the World Conference on Human Rights.** Vienna, 16 jun. 1993d.

OGATA, S. **Statement to the Economic and Social Council on “Coordination of Humanitarian Assistance; Emergency Relief and the Continuum to Rehabilitation and Development”.** Geneva, 1 jul. 1993e.

OGATA, S. **“Refugees in Asia: from Exodus to Solutions” - 1995 Charles Rostov Lecture on Asian Affairs.** Johns Hopkins University, Washington, D.C., 27 nov. 1995.

OGATA, S. **The fourth annual Sir Edward “Weary” Dunlop Asialink Lecture.** Melbourne, 17 jul. 1996.

OGATA, S. **“Peace, Security and Humanitarian Action” - The Alastair Buchan Memorial Lecture.** International Institute for Strategic Studies, London, 3 abr. 1997.

OGATA, S. **“The Challenge of Forced Human Displacement Today” - Second van Heuven Goedhart Lecture.** The Hague, 1 set. 1998a.

OGATA, S. **Opening Statement at the Forty-ninth Session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (EXCOM).** Geneva, 5 out. 1998b.

OGATA, S. **“Human Security: A Refugee Perspective” - Keynote Speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues of the “Lysoen Process” Group of Governments.** Bergen, 19 maio 1999a.

OGATA, S. **Opening Statement at the Fiftieth Session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (EXCOM).** Geneva, 4 out. 1999b.

OGATA, S. **“Protecting People on the Move” - Address sponsored by the Center for the Study of International Organization.** New York, 18 jul. 2000.

OGATA, S. N. **The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the 1990s.** New York: W.W. Norton, 2005.

OJEDA, S. The Kampala Convention on Internally Displaced Persons: Some International Humanitarian Law Aspects. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 58–66, 2010.

ORCHARD, P. Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism. **Review of International Studies**, v. 36, n. 02, p. 281, 2010.

ORCHARD, P. **A Right to Flee.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014a.

ORCHARD, P. Implementing a Global Internally Displaced Persons Protection Regime. In: ORCHARD, P.; BETTS, A. (Eds.). **Implementation & World Politics: how international norms change practice**. Oxford: Oxford University Press, 2014b. p. 105–124.

PASCUAL, C.; BENNER, H. Sovereignty's Evolution: The Role of Regions – Regional Convergence in a Transnational World. In: LOMBAERDE, P. D.; BAERT, F.; FELÍCIO, T. (Eds.). **The United Nations and the Regions**. United Nations University Series on Regionalism. New York: Springer Netherlands, 2012. p. 17–25.

PASIC, A.; WEISS, T. G. The Politics of Rescue: Yugoslavia's Wars and the Humanitarian Impulse. **Ethics & International Affairs**, v. 11, p. 105–131, 1997.

PAYNE, R. A. Persuasion, Frames and Norm Construction. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 1, p. 37–61, 2001.

PHUONG, C. **The International Protection of Internally Displaced Persons**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2004.

PINKER, S. **The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined**. New York: Penguin Books, 2011.

PLATTNER, D. The Protection of Displaced Persons in Non-International Armed Conflicts. **International Review of the Red Cross (1961 - 1997)**, v. 32, n. 291, p. 567–580, 1992.

PLENDER, R. The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced. **International Journal of Refugee Law**, v. 6, n. 3, p. 345–361, 1994.

PRICE, R. Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines. **International Organization**, v. 52, n. 3, p. 613–644, 1998.

PRICE, R. Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. **World Politics**, v. 55, n. 04, p. 579–606, 2003.

RAMCHARAN, B. G. **Keeping Faith With the United Nations**. Dordrecht: Brill, 1987.

REFUGEE POLICY GROUP. **Human Rights Protection For Internally Displaced Persons: An International Conference**. 24 jun. 1991

RICHTER, R. International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED), Oslo, 22-24 August 1988. **Journal of Refugee Studies**, v. 2, p. 284, 1989.

RIEFF, D. **A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis**. New York: Simon and Schuster, 2002.

RIERA, J.; HARPER, A. Iraq: The Search for Solutions. **Forced Migration Review Special Issue**, p. 10–13, 2007.

RISSE, T. "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1–39, 2000.

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. **The Persistent Power of Human Rights: from Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ROBERTS, A. More Refugees, less Asylum: A Regime in Transformation. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, p. 375–395, 1998.

ROBINSON, G. People Power: A Comparative History of Forced Displacement in East Timor. In: HEDMAN, E.-L. E. (Ed.). **Conflict, Violence, and Displacement in Indonesia**. Ithaca: SEAP Publications, 2008.

ROBINSON, P. The CNN Effect: Can the News Media Drive Foreign Policy? **Review of International Studies**, v. 25, n. 02, p. 301–309, 1999.

RUIZ, H. A. The Sudan: Cradle of Displacement. In: COHEN, R.; DENG, F. M. (Eds.). **The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998. p. 139–174.

RUIZ, H. A. Afghanistan: Conflict and Displacement 1978 to 2001. **Forced Migration Review**, v. 13, n. 8, 2004.

SANDHOLTZ, W. Dynamics of International Norm Change: Rules against Wartime Plunder. **European Journal of International Relations**, v. 14, n. 1, p. 101–131, 2008.

SANDHOLTZ, W.; STILES, K. **International Norms and Cycles of Change**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHLENTZ, D. Did 9/11 matter? **Refugee Studies Center Working Paper Series**, v. 56, 2010.

SCHNYDER, F. **Statement to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)**. Geneva, 1 maio 1961.

SCHÖN, D. A.; REIN, M. **Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies**. New York: Basic Books, 1994.

SCHREPFER, N. Addressing Internal Displacement through National Laws and Policies: A Plea for a Promising Means of Protection. **International Journal of Refugee Law**, v. 24, n. 4, p. 667–691, 2012.

SCOTT, C. Liberia: a Nation Displaced. In: COHEN, R.; DENG, F. M. (Eds.). **The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998. p. 97–138.

SHACKNOVE, A. From Asylum to Containment. **International Journal of Refugee Law**, v. 5, p. 516, 1993.

SHACKNOVE, A. E. Who is a Refugee? **Ethics**, p. 274–284, 1985.

SHARRY, F. Displaced Persons: Humanitarian Challenge in Central America. **World Refugee Survey**, p. 24–27, 1984.

SIKKINK, K. **Beyond the Justice Cascade: How Agentic Constructivism could help explain change in international politics**. Millenium Anual Conference “Out of the Ivory tower: Weaving the Theories and Practice of International Relations”, London School of Economics, London, 2011.

SILVA, F. M. E.; CUNHA, E. S. M. Process-tracing e a Produção de Inferência Causal. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 104–125, 2014.

SIMMONS, B. A.; CHARNYSH, V.; LLOYD, P. Frames and Consensus Formation in International Relations: The Case of Trafficking in Persons. **European Journal of International Relations**, v. 21, n. 2, p. 323–351, 2015.

STAVROPOULOU, M. Displacement and Human Rights: Reflections on UN Practice. **Human Rights Quarterly**, v. 20, p. 515–554, 1998.

STEETS, J. et al. **Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report**. Global Public Policy Institute and Groupe URD, 2010.

STEIN, B. N. **Regional Efforts to Address Refugee Problems**. International Studies Association, Toronto, 21 mar. 1997. Disponível em: <<https://msu.edu/course/pls/461/stein/isa-regional.htm>>. Acesso em: 17 out. 2016

STITIES, E.; TANNER, V. **External Evaluation of OCHA’s Internal Displacement Unit: Final Report**. New York: OCHA, 2004.

STOLENBERG, T. **Speech to the Staff**. Geneva, 17 jan. 1990a.

STOLENBERG, T. **Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, forty-first session**. Geneva, 1 out. 1990b.

TENNANT, V.; DOYLE, B.; MAZOU, R. **Safeguarding Humanitarian Space: a review of key challenges for UNHCR**. Geneva: UNHCR, 2010.

THAKUR, R. Outlook: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS. **Security Dialogue**, v. 33, n. 3, p. 323–340, 2002.

THAKUR, R.; WEISS, T. G. R2P: From Idea to Norm—and Action? **Global Responsibility to Protect**, v. 1, n. 1, p. 22–53, 2009.

TURK, V. The Role of UNHCR in the Development of International Refugee Law. In: NICHOLSON, F.; TWOMEY, P. (Eds.). **Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 153–174.

TURTON, D. The Politics of Internal Displacement and Options for Institutional Reform. **DEP: Deportate, esuli, profughe**, v. 17, p. 2–24, 2011.

UN. **Repertoire of the Practice of the Security Council: Agenda Items in 2000-2003 (Chapter VIII)**. New York: UN, 2003.

UNDP. **Human Development Report 1994**. New York: United Nations Development Programme, 1994.

UNHCR. **Note on International Protection (Submitted by the High Commissioner) A/AC.96/593**, 31 jul. 1981.

UNHCR. **Note on International Protection (submitted by the High Commissioner) A/AC.96/799**, 25 ago. 1992.

UNHCR. **The State of The World's Refugees 1993: The Challenge of Protection**. Geneva: UNHCR, 1993a.

UNHCR. **UNHCR's Role with Internally Displaced Persons, IOM/FOM No. 33/93**, 28 abr. 1993b.

UNHCR. **UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons**. Geneva: UNHCR, 1994.

UNHCR. **The State of The World's Refugees 1995: In Search of Solutions**. Geneva: UNHCR, 1995.

UNHCR. **State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda**. Geneva: UNHCR, 1997a.

UNHCR. **UNHCR's Role with Internally Displaced Persons, IOM/FOM No. 87/97**, 2 dez. 1997b.

UNHCR. **Information Note: UNHCR's Role with Internally Displaced Persons**, 20 nov. 1998.

UNHCR. **Operational Guidelines for UNHCR's Involvement with Internally Displaced Persons, IOM/FOM 75/2001**, 24 set. 2001.

UNHCR. **The Global Report 2004**, 30 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a0c13d76.html>>. Acesso em: 27 out. 2016

UNHCR. **UNHCR's Expanded Role in Support of the Inter-Agency Response to Internal Displacement Situations**, 8 jun. 2006a.

UNHCR. **The Global Report 2005**, 30 jun. 2006b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a0c04f96.html>>. Acesso em: 27 out. 2016

UNHCR. **Policy Framework and Corporate Strategy: UNHCR's Role in Support of an Enhanced Inter-Agency Response to the Protection of Internally Displaced Persons**, 30 jan. 2007a.

UNHCR. **The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR**, 27 fev. 2007b.

UNHCR. **The Global Report 2006**, 30 jun. 2007c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/501f7d2e2.html>>. Acesso em: 27 out. 2007

UNHCR. **2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Internally Displaced Persons and Stateless Persons**, 16 jul. 2007d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/4676a71d4/2006-global-trends-refugees-asylum-seekers-returnees-internally-displaced.html>>. Acesso em: 27 out. 2016

UNHCR. **Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective**. Geneva: UNHCR, 2009.

UNHCR. **The Global Report 2010**, 30 jun. 2011. Disponível em: <www.unhcr.org/gr10/index.html#/home>. Acesso em: 27 out. 2016

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2015**, 20 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em: 27 out. 2016

US COMMITTEE FOR REFUGEES. **World Refugee Survey 1982**. New York: American Council for Nationalities Service, 1982.

US COMMITTEE FOR REFUGEES. **World Refugee Survey 1999 - Angola**. New York: American Council for Nationalities Service, 1999.

VAN HEAR, N.; MCDOWELL, C. Introduction. In: VAN HEAR, N.; MCDOWELL, C. (Eds.). **Catching Fire: Containing Forced Migration in a Volatile World**. Oxford: Lexington Books, 2006. p. 1–13.

VIEIRA DE MELLO, S. Protection, Humanitarian Action and Human Rights. In: **The Humanitarian Decade: Challenges For Humanitarian Assistance In The Last Decade And Into The Future**. New York: OCHA, 2002.

WAAL, A. DE. **Famine that Kills: Darfur, Sudan**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

WEINER, M. The Clash of Norms: Dilemmas in Refugee Policies. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, p. 433–453, 1998.

WEISS, T. G. Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform. **Security Dialogue**, v. 29, n. 1, p. 9–23, 1998.

WEISS, T. G. Internal Exiles: What Next for Internally Displaced Persons? **Third World Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 429–447, 2003.

WEISS, T. G. **Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect**. Oxford: Rowman & Littlefield, 2005.

WEISS, T. G. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, p. 741, 2006.

WEISS, T. G. **What's Wrong with the United Nations and How to Fix it.** Cambridge: John Wiley & Sons, 2013.

WEISS, T. G.; KORN, D. A. **Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences.** New York: Routledge, 2006.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, A. E. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n. 03, p. 335, 1987.

WHEELER, N. J. **Saving Strangers : Humanitarian Intervention in International Society: Humanitarian Intervention in International Society.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

WIENER, A.; PUETTER, U. The Quality of Norms is What Actors Make of It Critical-Constructivist Research on Norms. **Journal of International Law and International Relations**, v. 5, p. 1, 2009.

WYLIE, G. **The International Politics of Human Trafficking.** London: Springer, 2016.

WYNDHAM, J. A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement. **Human Rights Brief**, v. 14, p. 7–12, 2006.

ZEENDER, G.; ROTHING, J. Displacement trends in DRC. **Forced Migration Review**, n. 36, p. 10, 2010.

ZIECK, M. Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited. **International Journal of Refugee Law**, v. 21, n. 3, p. 387–420, 2009.

ZOLBERG, A. R.; SUHRKE, A.; AGUAYO, S. **Escape from Violence : Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World.** Oxford: Oxford University Press, USA, 1989.

ANEXO I – ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevistado	Posições Ocupadas	Meio/Local e Data da Entrevista
Chaloka Beyani	- Professor de Direito Internacional da <i>London School of Economics and Political Sciences</i> (LSE) - Redator principal do Protocolo dos Grandes Lagos e da Convenção de Kampala - Relator Especial da ONU para os Direitos Humanos dos Deslocados Internos (2011-)	Genebra, 23.01.2015
Elizabeth Ferris	- Ex-Diretora do Programa de Refúgio e Imigração da ONG <i>World Council of Churches</i> - <i>Senior Fellow</i> e Ex-Diretora do Programa de Deslocamento Interno da <i>Brookings Institution</i>	Genebra, 21.01.2015
Erika Feller	- Funcionária de carreira do ACNUR aposentada - Ex-Assistente para Proteção do Alto Comissário da ONU para Refugiados - Professora da Universidade de Melbourne	Por Telefone, 1.12.2015
Francis Deng	- Ex-Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos (1992-2004) - Senior Fellow da <i>Brookings Institution</i> - Embaixador Chefe da Missão Diplomática do Sudão do Sul junto à ONU	Nova Iorque, 16.04.2015
Jean-François Durieux	- Funcionário de carreira do ACNUR - Ex-Chefe da Área de Promoção do Direito Internacional dos Refugiados, Divisão de Proteção Internacional (ACNUR) - Pesquisador Associado do <i>Refugee Studies Centre</i> , Universidade de Oxford	Por Telefone, 8.10.2015
Jeff Crisp	- Funcionário de carreira do ACNUR - Ex-Chefe de Desenvolvimento e Avaliação de Política do ACNUR - Diretor para Política e Advocacy da ONG <i>Refugees International</i>	Por Telefone, 27.11.2015
Leonardo Franco	- Funcionário de carreira do ACNUR aposentado - Ex-Diretor da Divisão de Proteção Internacional	Por Telefone, 20.10.2015
Maria Stavropoulou	- Ex-Assistente do Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos, Francis Deng - Diretora do Serviço de Refúgio, Governo da Grécia	Por Telefone, 9.10.2015
Martin McPherson	- Ex-funcionário do <i>Quaker United Nations Office</i> em Genebra	Por Telefone, 8.05.2015
Robert Goldman	- Consultor para elaboração dos Princípios Orientadores para os Deslocados Internos - Ex-Comissário da Comissão Interamericana para os Direitos Humanos (1996-2004) - Ex-Relator para Deslocados Internos da Comissão Interamericana para os Direitos Humanos	Por Telefone, 9.10.2015

	- Professor de Direito Internacional da <i>American University</i> em Washington, DC	
Roberta Cohen	- Ex-Diretora para Direitos Humanos do Departamento de Estado dos Estados Unidos - Ex-membra do <i>Refugee Policy Group</i> - <i>Senior Fellow</i> e Ex-Diretora do Programa de Deslocamento Interno da <i>Brookings Institution</i>	Washington DC, 14.04.2015
Susan Martin	- Ex-membra do <i>Refugee Policy Group</i> - Professora Emérita de Migração Internacional da <i>George Washington University</i> em Washington, DC	Washington DC, 14.04.2015
Thomas G. Weiss	- Ex-Diretor do Projeto de História Intelectual da ONU - Professor e Diretor Emérito do <i>Ralph Bunch Institute for International Studies, City University of New York</i>	Nova Iorque, 28.10.2015
Walter Kalin	- Consultor para elaboração dos Princípios Orientadores para os Deslocados Internos - Ex-Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos (2005-2011) - Professor de Direito Internacional da Universidade de Berna, Suíça	Por Telefone, 27.11.2015