

RECEBIDO EM: 21/11/2018

APROVADO EM: 08/03/2019

DE DESLOCADO INTERNO A REFUGIADO: CAMINHO DE IDAS E VINDAS

*FROM INTERNALLY DISPLACED TO REFUGEE: COMINGS
AND GOINGS*

Luciana Laura Carvalho Costa Dias

Doutora em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília.

Bolsista CAPES em doutorado-sanduíche junto à Université Paris 5. Analista junto à a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES (Colômbia), em estância doutoral. Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Procuradora Federal em Brasília.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Evolução do conceito de deslocado interno; 2 Elementos de diferenciação entre deslocados internos e refugiados; 3 Pontos de contato e transmutação entre deslocados internos e refugiados; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo trata de duas categorias presentes no estudo dos direitos humanos - deslocados internos e refugiados-, ao mesmo tempo em que tem como objetivo explicitar pontos de contato e mesmo de transmutação entre elas. Embora se trate de duas categorias distintas, a constante alternância dessas condições em situações de violação aos direitos humanos evidencia a clareza da necessidade de proteção jurídica aos deslocados internos, sob pena de o Direito fechar os olhos para sofrimentos semelhantes exclusiva e burocraticamente por questões topográficas, como se uma linha imaginária circunstancialmente delineada (e chamada de fronteira) permitisse e legitimasse ora o sofrimento, ora a proteção humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito internacional. Direitos Humanos. Refugiados. Deslocados Internos. Proteção Internacional.

ABSTRACT:This article deals with two categories present in the study of human rights - internally displaced persons and refugees - while at the same time aims to make explicit points of contact and even transmutation between them. Although these two categories are distinct, the constant alternation of these conditions in situations of human rights violations highlight the need for legal protection for internally displaced persons, otherwise the Law will turn a blind eye to similar human suffering due to topographical and bureaucratic issues, as if an imaginary line circumstantially delineated (and called "board") allowed and legitimated both suffering and human protection.

KEYWORDS: International Law. Human Rights. Refugees. Internally Displaced Persons. International Protection.

INTRODUÇÃO

Duas categorias presentes no estudo dos direitos humanos são tema objeto do presente artigo – deslocados internos e refugiados.

Ao longo do artigo, serão expostas as peculiaridades da categoria dos deslocados internos, de modo a tornar evidente sua premente necessidade de específica proteção internacional. Nesse ponto, a temática tem sua relevância justificada.

Assim, no percurso acadêmico do artigo, explicitar-se-ão as diversas fases pelas quais passou a concepção da categoria dos deslocados internos, até os dias atuais, em que a definição mais pluralmente aceita é a presente nos “Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”, além de se diferenciarem os deslocados internos de categoria de direitos humanos já consolidada e internacionalmente protegida - a dos refugiados.

No que pesem as diferenciações apontadas, pontos de contato e mesmo de transmutação entre deslocados internos e refugiados serão identificados.

1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESLOCADO INTERNO

O artigo se debruçará sobre a temática do deslocamento ou deslocação interna. Trata-se de uma das várias formas de desenraizamento no mundo contemporâneo, cuja principal característica é que seus atores (ou vítimas), embora escapando de suas regiões de residência habitual, não cruzam uma fronteira internacional. Essencialmente, está-se diante de um problema causado ou exacerbado por violações de direitos humanos (OLIVEIRA, 2004).

A peculiaridade da situação jurídica em que se encontram os deslocados internos (DIs) dá-se especialmente em razão de sua dimensão internacional não ser imediatamente perceptível. Isso porque, em virtude de permanecerem no território do Estado de origem, o que os colocaria em posição aparentemente mais benéfica que os refugiados, os deslocados experimentam em verdade condição mais delicada: quando não são perseguidos pelo seu próprio governo, os deslocados internos são, muitas vezes, totalmente negligenciados por ele (OLIVEIRA, 2004).

Ainda tratando da mediata dimensão internacional do problema, tal ideia fica clara ao se perceber que a responsabilidade primária e imediata pelos deslocados internos recai sobre o governo do Estado de origem.

Nada obstante, em razão do fato de que, com alguma frequência, governos nacionais toleram e, não raro, chegam mesmo a causar o deslocamento, o sistema internacional tem desenvolvido um panorama jurídico com vistas à proteção das vítimas desse tipo de desenraizamento.

Dado esse cenário, são até mesmo chamados de “Homeless of the World”, ante o experimentado abandono interterritorial, somado à ausência de proteção internacional institucionalizada (CARE, 2013).

Nesse contexto, o crescente registro de situações em que inúmeras pessoas se veem forçadas a abandonar as suas casas e deslocar-se para outras partes dos seus países, a fim de fugir aos riscos e à degradação humana a que estavam expostos, por serem vítimas de constantes violações dos seus direitos humanos, quer por se encontrarem no centro de conflitos armados ou de situações de violência generalizada, quer por terem sido atingidos por desastres provocados pela natureza ou pelo homem, assumiu uma proporção de tal forma preocupante que inevitavelmente captou paulatinamente a atenção da comunidade internacional (PEDROSO, 2011).

A migração interna forçada não pode ser considerada um fenômeno propriamente recente, mas se intensificou consideravelmente com o contexto geopolítico dos anos 1970-1990, nomeadamente com as crises humanitárias e os numerosos deslocamentos conhecidos como “dos Grandes Lagos”, ocorridos em Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo, entre outros países africanos (PHUOG, 2005).

De forma inicial, ocorreu em Agosto de 1988, durante a Conferência Internacional sobre a situação dos Refugiados, Retornados e Deslocados na África Austral, a primeira iniciativa das Nações Unidas visando a chamar a atenção para a questão da assistência institucionalizada aos deslocados internos. No ano seguinte, os deslocados internos mereceram também particular atenção na Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central.

A mesma questão dos deslocados internos captou também a atenção do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1990, que veio a adotar a Resolução 1990/78 de 27 de Julho de 1990, em relação a qual o consultor Jacques Cuénod submeteu ao ECOSOC em 1991 um relatório sobre refugiados, deslocados internos e retornados. Esse relatório apresentava uma análise realizada por várias entidades das Nações Unidas, de Organizações Internacionais (OI) e de ONGs concernente à proteção e

à assistência prestada por estas aos refugiados, aos deslocados internos e aos retornados e de acordo com os seus mandatos e recursos disponíveis.¹

Em 1992, o Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali apresentou ao ECOSOC um relatório analítico sobre os deslocados internos. No mesmo ano e como resposta ao pedido da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), o Secretário-Geral designa Francis Deng como o seu primeiro Representante para as Pessoas Deslocadas Internamente. O seu mandato consistiu na recolha exaustiva e análise profunda de dados concernentes aos deslocados internos e na elaboração de um estudo abrangente sobre essa matéria (PEDROSO, 2011).

Nesse contexto, a primeira definição normativa de deslocados internos foi proposta pelo Secretário-Geral da ONU em 1992, com a intenção de ressaltar especialmente o carácter involuntário do deslocamento e a permanência das pessoas dentro das fronteiras dos seus países. Em sua aceção inicial, 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 seu país².

Essa definição foi revisada ao longo dos anos 90, por meio de debates de cunho jurídico e político impulsionados por organizações da sociedade civil no seio da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

O resultado foi a definição consagrada em 1998, no primeiro instrumento normativo de proteção desse grupo, os “Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”, que, além de firmarem entendimento sobre a necessidade de proteção internacional aos deslocados internos, orientam como esta deve ocorrer em todas as diferentes fases do deslocamento forçado. Segundo esse instrumento, deslocados internos são:

1 United Nations Economic and Social Council, Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant, UN Document: E/1991/109/Add.1, pp. 5-6, 27 June 1991.

2 United Nations Commission on Human Rights, Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN Doc. E/CN.4/1992/23, 14 de fevereiro de 1992.

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 calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado³.

Assim, em apertada síntese histórica, verifica-se que o conceito de pessoas deslocadas internamente surgiu das práticas humanitárias da década de 1990 pela comunidade internacional, organizações internacionais (OI) e organizações não governamentais (ONGs). Os deslocados internos o são oficialmente assim referidos desde a adoção dos aludidos Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno em fevereiro de 1998, liderada por Francis M. Deng, ex-representante do Secretário-Geral da ONU sobre os direitos humanos das pessoas internamente deslocadas.

Ao estabelecer um quadro normativo específico, esses Princípios Orientadores tentaram ordenar no mesmo documento os direitos dos Deslocados Internos (DIs) e as obrigações dos Estados, mas acima de tudo eles definiram os DIs internacionalmente, de forma a esclarecer as ambiguidades existentes e a superar as deficiências dos textos sobre a questão da migração interna forçada (COURNIL, 2009).

Essa definição mais abrangente, juntamente com os novos direitos e responsabilidades referentes à prevenção, assistência humanitária, proteção, retorno e reintegração dos deslocados internos presentes no Princípios Orientadores, passaram a guiar o regramento humanitário internacional, promovendo reformas estruturais no modo como se concebe e se implementa o humanitarismo em situações de deslocamento forçado.

O impacto dos deslocados internos no campo legal não foi menos profundo. Além de serem endossados por organizações regionais, agências especializadas, cortes internacionais e outros mecanismos de monitoramento de direitos humanos, os Princípios Orientadores serviram de base para dois tratados internacionais, com efeito vinculante, da região africana, i. e. Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos (2008) e a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos (2009).

3 United Nations Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de fevereiro de 1998.

No continente americano, menção às vulnerabilidades específicas dos deslocados internos estão presentes em dois tratados internacionais da região, i.e. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) e Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (2013). Além disso, inúmeros países têm legislações domésticas baseadas nos Princípios Orientadores que disciplinam a proteção dos deslocados internos no plano interno. Dentre esses países estão Angola, Burundi, Libéria, Uganda, Índia, Sri Lanka. Azerbaijão, Bósnia, Geórgia, Rússia, Sérvia, Turquia, Colômbia e Peru⁴.

Em menos de uma década, os deslocados internos tornaram-se um grupo vulnerável reconhecido internacionalmente, cujas necessidades especiais de proteção deveriam ser reguladas e atendidas pela sociedade internacional nas modalidades jurídica e institucional. A “necessidade de proteção internacional dos deslocados internos” emergiu, portanto, como norma internacional integrante do corpo normativo dos direitos humanos e da prática humanitária.⁵

Nesse contexto, é importante ter claro que a finalidade de identificar os DIs como uma categoria distinta de preocupação internacional não é o mesmo que privilegiá-los, mas sim garantir que suas necessidades sejam

4 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2016 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: www.internal-displacement.org/global-report2016/#home (acessado em jan.2017). Acesso em jan. 2018.

5 Nesse contexto de migração forçada, é oportuno trazer à discussão o conceito de “hospitalidade” tal como trabalhado por Derrida (2001). Para o autor, a hospitalidade é o ato fundamental da ética e da receptividade para com o outro. Derrida procura defender um conjunto de direitos cosmopolitas para os requerentes de asilo, refugiados e imigrantes que vão além da autoridade estatal e da legislação. Ele chama isso de “hospitalidade incondicional”, a qual descreve como a dimensão ética da hospitalidade. Em tal dimensão, a formulação de categorias para indicar quem deve ter o direito de pleitear o asilo ou o direito de permanecer não faz sentido. Nada obstante, no contexto contemporâneo, em que mesmo categorias já formalmente reconhecidas como detentoras de direitos específicos de proteção, como os refugiados, encontram toda sorte de dificuldade na implementação de sua proteção internacional, a noção de hospitalidade incondicional parece ser uma compreensão bastante pouco realista. Assim, juntamente com a hospitalidade incondicional, Derrida introduz a ideia da hospitalidade condicional. Ao passo que a hospitalidade incondicional seria a ética da hospitalidade, a hospitalidade condicional representaria a dimensão política da hospitalidade, vale dizer o direito de receber e de ser bem-vindo. No discurso humanitário do deslocamento interno, a hospitalidade condicional poderia ser representada pela abordagem condensada nos Princípios Orientadores mencionados, formulados para proteger e auxiliar os deslocados internos. O ponto de partida para a hospitalidade condicional é o direito de pertencer a uma categoria, e os direitos associados a tal categoria. A consequência de uma hospitalidade condicional é, em primeiro lugar, que o deslocamento interno se torne uma responsabilidade institucional. Está no poder da instituição – representada pela comunidade humanitária ou por um governo – decidir quem tem o direito de ser bem-vindo, e definido como um DI, e, então, decidir quem pertence a esta categoria. Em segundo lugar, a hospitalidade condicional denota um direito particular a um determinado local. É o movimento das pessoas e o status que determina seu direito à proteção e à assistência (BRUN, 2010).

abordadas e seus direitos humanos sejam respeitados em pé de igualdade com os de outras pessoas (MOONEY, 2005).

2 ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO ENTRE DESLOCADOS INTERNOS E REFUGIADOS

Explicitada a categorização dos DIs, impende sejam feitas algumas diferenciações fundamentais, especialmente no que se refere à categoria dos refugiados.

De modo propedêutico e direto, existem duas diferenças principais entre o *status* dos refugiados e o dos DIs. O primeiro é o fato de que, ao contrário dos deslocados internos, os refugiados gozam de um *status* legal adequado, a Convenção da ONU de 1951; o segundo é apresentado pelo elemento transfronteiriço, que existe apenas para os refugiados.

Apesar de os deslocados internos serem frequentemente chamados de “refugiados internos”, o conceito de deslocamento interno engloba causas adicionais de deslocamento que vão além das situações aplicáveis ao fluxo de refugiados.

Os deslocados internos, embora agrupados em uma mesma categoria, são constituídos por pessoas vítimas de deslocamentos motivados por uma variedade de causas distintas. Apresentam, no entanto, duas semelhanças: seu deslocamento foi forçado e eles permanecem dentro das fronteiras de seu estado de origem.

Deve-se compreender que essa definição de DIs é descritiva e não legal, uma vez que não proporciona um estatuto jurídico especial para as pessoas deslocadas, em comparação com a categoria de refugiados no sistema jurídico internacional.

O estatuto de refugiado confere aos seus titulares certos direitos e proteção internacional, enquanto o reconhecimento como DIs não cria um estatuto jurídico especial, uma vez que os deslocados internos ainda estão sob a jurisdição do seu próprio governo e não podem reivindicar quaisquer direitos adicionais aos que desfrutam os seus compatriotas (SILSKA, 2014).

Nos termos da aludida Convenção de 1951⁶ e seu correlato Protocolo, refugiado é aquele que, em virtude de fundado medo de ser perseguido

6 United Nations. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 26 jan. 2018.

por razões de raça, religião, participação social em um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, em razão do aludido medo, não está disposto a se beneficiar da proteção desse país; ou que, não tendo nacionalidade e fora do país de sua antiga residência habitual como resultado de tais eventos, é incapaz ou, por ocasião do medo, não está disposto a retornar a ele.

Assim, existem quatro elementos para o status de refugiado da Convenção, a saber extraterritorialidade (deve ter ocorrido a travessia de uma fronteira internacional); um medo fundado de perseguição; falta de proteção do governo; e perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou em virtude de opinião política.

A Convenção, por ser um instrumento vivo, é capaz de adaptar-se às condições modernas e está sujeita à evolução interpretativa. A perseguição é o principal fator determinante no *status* de refugiado, e é sobre esse ponto que vemos a evolução mais significativa da interpretação. Ilustrativamente, a perseguição sofrida não precisa ser instigada pelo Estado: também pode ocorrer, por exemplo, quando atores não estatais, como milícias ou grupos paramilitares, cometem perseguição (BLUNNIE, 2014).

A Convenção internacional de refugiados não foi projetada para lidar com a guerra civil sem fim e com as falhas do Estado na origem do deslocamento global de hoje. Foi idealizada para proteger fluxos discretos de minorias perseguidas e dissidentes que poderiam ser rapidamente absorvidos pelos demais Estados.

Ela foi criada na sequência da Segunda Guerra Mundial, quando milhões foram deslocados em toda a Europa – um desastre humanitário que ameaçou causar mais e mais conflitos. A incipiente NU precisava de soluções para proteger, reassentar e garantir os direitos das pessoas deslocadas que não pudessem retornar aos seus países de origem, de modo que ela simultaneamente se viu envolvida em um projeto mais amplo de criação de leis internacionais de direitos humanos como forma de consolidar o grito coletivo de “nunca mais” após as atrocidades do Holocausto (GOLDENZIEL, 2017).

3 PONTOS DE CONTATO E TRANSMUTAÇÃO ENTRE DESLOCADOS INTERNOS E REFUGIADOS

Para se iniciar um entendimento acerca da relação existente entre o deslocamento interno e os movimentos de refugiados e demais migrantes transfronteiriços, dois pressupostos podem ser considerados. Primeiro que

muitos, se não a maioria, dos refugiados foram deslocados internamente antes de atravessarem uma fronteira internacional, mesmo que por um curto período ou em trânsito; e, em segundo lugar, os DIs são os principais candidatos a se tornar refugiados ou migrantes.

Toda pessoa desenraizada tem uma história diferente. Alguns deixam suas casas com pouco ou nenhum aviso, escapando de um ataque ou de um desastre iminente, levando consigo apenas o que eles podem carregar. Outros percebem uma crise aproximando-se e dispõem de mais tempo para se preparar para a sua nova vida.

Alguns podem acabar em deslocamento pendular dentro ou através das fronteiras, voltando para suas casas regularmente para verificar suas propriedades ou terrenos. Outros desistem da perspectiva de paz ou de reconstrução e, além disso, procuram refugiar-se no estrangeiro, muitas vezes encorajados por familiares, amigos ou compatriotas que fizeram a mesma jornada. Alguns desses movimentos ocorrem em massa, mas, em muitos casos, as pessoas deixam suas residências individualmente ou em grupos pequenos e tornam-se, por isso, difíceis de serem detectados em censos ou dados oficiais.

Há também muitas maneiras pelas quais uma pessoa que tenha escapado através de uma fronteira possa retornar. Pode vir a ser deportada ou retornar voluntariamente, pode ter seu trânsito documentado ou viajar incógnita. Todos esses fatores têm um impacto significativo nas chances de reintegração sustentável dos deslocados em seu país de origem. Assim, conseguir uma solução duradoura para o deslocamento interno ou transfronteiriço é um processo gradual e, muitas vezes, de longo prazo para remover os obstáculos à (re) integração. Isso envolve a redução dos riscos e vulnerabilidades decorrentes do processo de migração e retorno.

Nesse contexto, a transmutação de refugiado para deslocado interno pode ocorrer.

Muitos refugiados que retornam enfrentam o deslocamento interno de fato, caso não possam voltar para seu local de origem ou se reintegrar de forma sustentável em outros lugares. DIs também podem se submeter a um deslocamento interno secundário, nas mesmas condições retro mencionadas.

Desse modo, desde o início até o fim do ciclo de deslocamento, as pessoas são forçadas a deixar suas casas em diferentes pontos ao longo

de um *continuum*, com diferentes necessidades, riscos e vulnerabilidades. Aumentar a sua resiliência requer os esforços combinados dos governos em nível nacional, estadual e local; das agências humanitárias internacionais e de desenvolvimento, dos próprios deslocados internos, das comunidades locais, da sociedade civil, do setor privado e das organizações de direitos humanos e paz e segurança. Uma compreensão mais abrangente da relação entre o deslocamento interno e o movimento transfronteiriço é vital para que os tomadores de decisões políticas identifiquem qual dessas partes interessadas deve ser protegida e quando⁷.

Em se tratando de deslocamentos induzidos por desastres, há consenso no sentido de que, em sua grande maioria, esses tendem a ocorrer internamente⁸. Essa constatação é resultado de pesquisas preliminares realizadas para levantar dados de mais de 100 desastres que ocorreram em 2016, ocasião em que se utilizou uma variedade de termos de relatório relacionados ao deslocamento para identificar casos transfronteiriços.

O pequeno número de deslocamentos transfronteiriços que foi identificado parece apoiar a suposição de que fatores que levam as pessoas a atravessarem fronteiras incluem a extensão do dano causado por um desastre, o acesso insuficiente a serviços básicos e a assistência de recuperação, bem como a proximidade e a porosidade das fronteiras mais próximas.

A grave crise alimentar ou a fome provocada por uma seca recorrente em um pano de fundo de pobreza e insegurança em algumas partes do Corno da África ilustra a importância de se entender que o deslocamento transfronteiriço pode ser fundamental para a sobrevivência e a resiliência das populações vulneráveis.

Evidências anedóticas⁹ de países onde os movimentos transfronteiriços de deslocados internos que fugiram de conflitos e de perseguições foram relatados – em todo o Oriente Médio, partes da África e da América Central – indicam vários fatores que ajudam a determinar sua decisão de

7 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – The invisible majority (nov. 2017): Today's IDPs tomorrow refugees? Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>>. Acesso em: jan. 2018.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

sair. Estes incluem a sua proximidade ou não para com uma fronteira e seus recursos financeiros.

A Síria foi o exemplo mais visível em 2016 da conexão entre o sofrimento humano dentro das fronteiras de um país e o êxodo no exterior. Durante seis anos de guerra civil, mais da metade da população pré-guerra do país de 22 milhões de pessoas foi deslocada dentro ou através de suas fronteiras.¹⁰

Diante de tais níveis de violência e caos, o deslocamento é uma estratégia de sobrevivência. Muitas pessoas foram obrigadas a deslocar-se no país várias vezes em busca de segurança nos últimos anos, porque uma única movimentação não os protegeu das linhas de batalha em constante mudança e da degradação dos serviços básicos. Um estudo relatou que as famílias se deslocavam em média entre duas e vinte cinco vezes¹¹.

Cada vez mais desesperados por um refúgio seguro, muitos finalmente fizeram a jornada agora infamemente perigosa no exterior como refugiados e requerentes de asilo. Os padrões observados na Síria, de pessoas que estão sendo deslocadas internamente várias vezes apenas para então fugir completamente do país, onde não conseguem encontrar segurança, podem ser vistos em outros lugares.

Nesse contexto de porosidade entre as categorias de deslocados internos e refugiados, resta evidente que os refugiados de hoje podem vir a ser os deslocados internos de amanhã.

Isso porque, junto com a integração local e o reassentamento, o retorno ou o repatriamento voluntário é considerado uma solução duradoura para o ciclo de refugiados. Evidências de todo o mundo, no entanto, apontam para o fato de que muitos repatriados se tornam deslocados internamente, uma vez que retornam aos seus países de origem.

De acordo com o Banco Mundial¹², os retornos de refugiados refletiram um aumento considerável no número de deslocados internos em 46 por cento dos casos entre 2000 e 2016.

10 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Raqqa situation update, 31 January 2017, disponível em: goo.gl/dW7geS. Acesso em abril de 2018.

11 Ibidem.

12 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>. Acesso em jan. 2018.

Os dois casos de alto perfil de retornos em grande escala em 2016 apresentaram riscos consideráveis e, de fato, evidências de deslocamento interno. Cerca de 600 mil afegãos voltaram do Paquistão para um país que já estava enfrentando altos níveis de deslocamento interno. Evidências da Somália também sugerem que as pessoas que retornam do Quênia enfrentam um risco real, tornando-se, portanto, deslocados internos.¹³

Esses retornos em larga escala, sejam forçados, sejam espontâneos ou assistidos, levaram as agências das Nações Unidas e as ONGs a alertarem que um deslocamento secundário significativo é provável. Os repatriados indocumentados e involuntários ficam particularmente em situação de risco, uma vez que tendem a não ser monitorados ou assistidos. Como tal, eles são muito menos propensos a se reintegrar nas suas comunidades de origem.

Para aqueles que retornam, muitas vezes trata-se de um processo de tentar construir novas vidas em um ambiente transformado, ao invés de meramente restabelecer sua existência anterior. Muitos não voltam para seus locais de origem, movendo-se em vez disso para os centros urbanos em busca de segurança, de meios de subsistência e de oportunidades educacionais. Isso foi verdade para quase dois milhões de sudaneses do Sul, em grande parte rural, que voltaram após a assinatura do acordo de paz celebrado para acabar com a segunda guerra civil do país, verificada, com isso, a duplicação da população de Juba entre os anos de 2005 e 2011¹⁴.

Assim, os refugiados retornados comumente se juntam a um grande número de deslocados das áreas rurais para áreas urbanas, e enfrentam muitos dos mesmos problemas que os pobres urbanos experimentam, mas com o trauma de terem sido desarraigados (muitas vezes mais de uma vez), somadas a isso a discriminação, a falta de documentação, as redes de apoio fraturadas e as perspectivas de emprego precárias.

Apesar da ênfase na Convenção de Refugiados de 1951 sobre o princípio do “non refoulement”, ou não repulsão, que é reconhecido como a pedra angular da política de repatriamento, os retornos em larga escala são muitas vezes mais politicamente direcionados e menos voluntários.

13 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>. Acesso em jan. 2018.

14 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>>. Acesso em: jan. 2018.

No Sudão do Sul, por exemplo, o ímpeto era ter quantos retornados quanto possível a tempo para o censo de 2008, que abriu o caminho para o referendo sobre a independência. No Camboja, a motivação foi a participação das pessoas nas eleições de 1993. Na Europa, a pressão política dos países da União Europeia (UE) que hospedaram refugiados da Bósnia desempenhou um papel importante nos retornos iniciais na década de 1990.¹⁵

Assim, os regimes de repatriamento em larga escala são normalmente geridos por programas de regresso voluntário assistido e de reintegração, mas existem dúvidas quanto ao aspecto voluntariado dessas iniciativas quando são realizadas em estreita parceria com os governos anfitriões, que têm interesse em reduzir o número de refugiados (GOODWIN-GILL, 1978).

Os refugiados e os migrantes que se deslocam internamente, quando retornam para casa, vivem em campos de posseiros ou favelas, e podem ser obrigados a mudar-se novamente em um esforço para satisfazer suas necessidades básicas ou para escapar de novas corridas de combate. Eles claramente não podem ser considerados pessoas que encontraram uma solução duradoura para o seu deslocamento.¹⁶

As circunstâncias e os fatores que envolvem a decisão de retornar – seja de modo voluntário seja forçado – pesam fortemente sobre as chances de uma pessoa se reintegrar.¹⁷

As dificuldades associadas à restituição de terras e de propriedades podem reduzir de forma significativa a capacidade de reintegração dos repatriados. Outros fatores também podem constituir obstáculos para voltar, incluídos a incerteza sobre a situação de segurança, os medos e os traumas associados às experiências passadas de conflito ou violência e a falta de acesso a serviços como saúde e educação.

Uma vez explicitada a possível dupla transmutação entre os DIs e os refugiados, ainda na temática de se esclarecer a tênue linha divisória

15 IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement), op. cit.

16 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – GRID 2017 (Global Report on Internal Displacement). Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>>. Acesso em: jan. 2018.

17 Cf. IDMC (Internal Displacement Monitoring Center) – The invisible majority (nov. 2017): Are Today's returning refugees tomorrow's IDPs? Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/thematic-series-the-invisible-majority>>. Acesso em: jan. 2018.

entre tais categorias, cabe explorar um caso prático real, em que a distinção aludida não é perpetrada em nível local.

Trata-se do nordeste da Índia, intercalado entre a China, Bhutan, Bangladesh e Birmânia. É a região onde a Índia parece cada vez menos a Índia e cada vez mais com as terras altas do Sudeste Asiático. Muitas vezes descrito como a “franja mongoloide” da Índia, esta é uma área da Índia pós-colonial que passou a ser incorporada a um império subcontinental centralizado somente durante o domínio britânico. Todas as tentativas anteriores, realizadas por outros impérios pré-britânicos da Índia continental, de assumir áreas que atualmente constituem o nordeste do país falharam. Assim, a lembrança de ser independente até o advento do domínio britânico no século XIX alimentou poderosos movimentos separatistas na região de 225 mil quilômetros quadrados. Os grupos separatistas muitas vezes argumentam que, quando a Índia ganhou a independência dos britânicos, eles deveriam ter conseguido a deles também.

Nessa realidade, o conceito de “deslocamento interno” raramente é usado no domínio popular no nordeste da Índia; relatórios de mídia e correspondências oficiais referem-se a pessoas internamente deslocadas como “refugiados”. Então, os jornais de Tripura falam sobre “Refugiados Reang” (Reangs deslocados de Mizoram e que agora moram em Tripura), da mesma forma que falam sobre “refugiados Chakma” (Chakmas que fugiram para Tripura de Bangladesh depois de grandes conflitos entre as forças de segurança de Bangladesh e os guerrilheiros Shanti Bahini nos Chittagong Hill Tracts durante a década de 1980 e a década de 1990).

Os relatórios governamentais também não fazem distinção entre os “deslocados internos” e aqueles que entraram para se refugiar vindos de outros países. Campos que abrigam pessoas internamente deslocadas também são chamados de “campos de refugiados” em relatórios governamentais e correspondências oficiais. Somente alguns grupos não-governamentais, com exposição ao discurso global sobre refugiados e deslocamentos internos, tendem a fazer essa distinção (BANERJEE *et al.*, 2005).

Mesmo em se tratando de documentos jurídicos, observa-se a destinação explícita tanto a refugiados quanto a pessoas deslocadas internamente (BARBER, 2008). É o caso dos chamados “Pinheiro Principles”, que se endereçam a refugiados, DIs e “pessoas deslocadas através das fronteiras, por exemplo, devido a conflitos ou desastres, que

podem não cumprir a definição legal de um refugiado em lei internacional de refugiados “.¹⁸

No campo acadêmico, fica claro que as preocupações de proteção aos refugiados, representados pelo campo de estudos dos refugiados, muitas vezes se sobrepõem às de outros migrantes forçados, e até mesmo de migrantes em geral, representados pelo campo de estudos de migração forçada.

Porém, como visto, os migrantes forçados internos estarão em fuga por muitas das mesmas razões que os refugiados. E os migrantes transfronteiriços, sejam eles refugiados ou não, todos enfrentam restrições sistêmicas do regime de migração internacional. As condições para um diálogo acadêmico significativo estão assim em vigor, uma vez que, apesar das diferenças fundamentais que distinguem os refugiados de outros migrantes forçados, ainda há suficiente sobreposição entre ambos os mundos acadêmicos para garantir que os campos tenham algo significativo para dizer um ao outro (HATHAWAY, 2007).

Assim, sabendo-se que o movimento dos refugiados e dos deslocados internos tem hoje em grande medida as mesmas causas, quais sejam conflitos armados, violações maciças e sistemáticas dos direitos humanos, atos de violência generalizada, distúrbios na ordem interna, desastres, etc., além da “clássica” perseguição em razão da raça, nacionalidade, opinião política ou filiação a um determinado grupo social, pode o Direito ser tão desigual por uma questão puramente territorial em relação à proteção dos direitos humanos — ditos “universais” dos indivíduos? (MORIKAWA, 2006, p. 148-153).

Como explicar juridicamente a ausência da proteção internacional específica (na quase sempre presente ausência da nacional) para pessoas que são obrigadas a deixar o seu local habitual de residência pelas mesmas causas dos refugiados e que têm idêntica necessidade de assistência e proteção?

4 CONCLUSÃO

O problema dos deslocados internos não pode mais ser discutido no contexto meramente nacional ou como uma questão simplesmente humanitária. Deslocados internos não fazem parte de um simples “*internal affair*” do Estado nem são meros objetos de caridade. Como pode uma

18 United Nations. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 28 June 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17.

pessoa, que a principio é um nacional e tem a proteção (ao menos de jure) de seu país vir a ser um refugiado em seu próprio território?⁹ (MORIKAWA, 2006, p. 148-153).

Neste artigo, evidenciou-se os pontos de contato entre os refugiados e os deslocados internos, tanto por meio de demonstração de evidências de que, em proporções altas, refugiados relatam terem sido deslocados internamente antes de fugir através das fronteiras, quanto por meio da exposição de que refugiados que se tornam deslocados internos, em uma inversão do raciocínio consequencial acima exposto, quando seu repatriamento ocorre, são submetidos a situações de segurança e de estabilidade questionáveis.

Demonstrou-se ainda a confusão prática entre as duas categorias tanto em âmbitos de meios de comunicações locais quanto em documentos jurídicos que se debruçam sobre a temática.

Frente a isso, a clareza da necessidade de específica proteção jurídica aos deslocados internos faz-se mais evidente, sob pena de o Direito fechar os olhos para sofrimentos semelhantes exclusiva e burocraticamente por questões topográficas, como se uma linha imaginária circunstancialmente delineada (e chamada de fronteira) permitisse e legitimasse ora o sofrimento, ora a proteção humanos.

REFERÊNCIAS

- BANERJEE, P.; CHAUDHURY, S. B. R.; DAS, S. K.; ADHIKARI, B. Internal Displacement in South Asia: The Relevance of the UN's Guiding Principles. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2005.
- BARBER, R. J. Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law, *International Journal of Refugee Law*. Oxford: Volume 20, Issue 3, pp 432-468, 1 October 2008.
- BLUNNIE, B. Climate Change and Forced Displacement: Conceptual and Legal Issues. *King's Inns Student Law Review*. Dublin: 87, pp. 87-104 (2014).
- BRUN, C. Hospitality: Becoming 'IDPs' and 'Hosts' in Protracted Displacement. *Journal of Refugee Studies*. Oxford: 23(3), pp. 337-355. 2010.
- CARE, G. The Homeless of the World: Protection for the Internally Displaced in India the Role of the Courts. *ISIL Yearbook of International Human. & Refugee Law*, New Dehli: 12-13 (2012-2013).

COURNIL, C. L'émergence d'un droit pour les déplacées internes. *Revue québécoise de droit international*. Québec : 22.1 (2009).

DERRIDA, J. *On Cosmopolitanism and Forgiveness*. London: Routledge. (2001)

GOLDENZIEL; J. I. *Displaced: A Proposal for an International Agreement to Protect Refugees, Migrants, and States*. *Berkeley Journal of International Law*. Berkeley: Volume 35, Issue 1 (2017).

GOODWIN-GILL, G. *International Law and the Movement of Persons Between States*, Oxford: Oxford University Press, p 201, 1978.

HATHAWAY, J. C. *Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?*, *Journal of Refugee Studies*. Oxford: Volume 20, Issue 3, Pages 349–369, 1 September 2007.

MOONEY, E. *The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern*. *Refugee Survey Quarterly*. Oxford: 24(3), pp. 9–26. 1 september 2005.

MORIKAWA, M. M. *Deslocados Internos: Entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*. Coimbra: *Stvdia Iuridica n. 87*. Coimbra. May 2006.

OLIVEIRA, E. C. *A proteção jurídica internacional dos deslocados internos*. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza: n. 5, p. 73–92, dez. 2004.

PEDROSO, A. M. S. *A problemática dos deslocados internos. Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional*. 2011. *Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.

PHUONG, C. *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 6–9, 2005.

SILSKA, Magdalena. *Protection of Internally Displaced Persons: An International Legal Obligation?* (July 3, 2015). *Polish Yearbook of International Law*. Warszawa: v. 34, pp. 249-271, 2014.