

# Deslocados Internos: Um Arabouço de Responsabilidade Nacional



Abril 2005



*u*<sup>b</sup>  
b  
UNIVERSITÄT  
BERN

The original edition was written by Erin Mooney\* in English and is the authoritative version for reference. A copy can be downloaded at [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.htm). To request a hard copy, email [brookings-bern@brookings.edu](mailto:brookings-bern@brookings.edu).

This edition was translated into Portuguese by Ms. Estela Guianze de Zaffaroni (August 2005).

---

\*Deputy Director, Brookings-Bern Project on Internal Displacement & Senior Adviser to the United Nations Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons.

# **Deslocados Internos: Um Arcabouço de Responsabilidade Nacional**

**Projecto sobre Deslocação Interna  
The Brookings Institution-Universidade de Berna**

## PRÓLOGO

*De autoria do Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos, Walter Kälin*

Considerando que os deslocados internos vivem nos limites das fronteiras de seus próprios países, sob a jurisdição de seus governos, compete às autoridades nacionais a responsabilidade nacional primária de atender suas necessidades de protecção e assistência. *Os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos* enfatizam esse aspecto, estabelecendo os direitos dos deslocados internos e as obrigações dos governos em relação a esses segmentos da população. Eles constituem uma estrutura que permite uma melhor compreensão do que significa a responsabilidade nacional.

Os *Princípios* devem servir de guia na formulação de uma resposta nacional efetiva e na consecução dos passos que são necessários para enfrentar os problemas dos deslocados internos. No intuito de assistir os governos nessa tarefa, Erin Mooney, Vice-Diretor do Projecto sobre Deslocação Interna do Brookings Institute-Universidade de Berna, reuniu em um documento as principais referências da responsabilidade nacional. Cada referência caracteriza um passo a ser considerado pelos governos no sentido de assumirem suas obrigações em relação às populações de deslocados internos.

Se, por um lado, os governos terão de ajustar alguns dos passos para moldá-los às condições nacionais, por outro, algumas iniciativas demonstrarão ser comuns a todos os países assolados pela deslocação interna. Os governos devem, em particular, considerar medidas como: prevenir e minimizar a deslocação; promover maior conscientização sobre o problema; coletar dados sobre o número e as condições dos deslocados internos; respaldar treinamentos sobre a deslocação interna e os *Princípios Orientadores*; criar um arcabouço legal nacional de defesa dos direitos dos deslocados internos; desenvolver uma política nacional sobre deslocação interna; designar um ponto focal institucional dos deslocados internos; incentivar instituições de direitos humanos a incluírem a deslocação interna em suas pautas de trabalho; alocar recursos adequados ao problema; assegurar a participação dos deslocados internos na tomada de decisões; apoiar soluções duradouras para os deslocados. Além disso, a cooperação com a comunidade internacional, quando a capacidade nacional for insuficiente para atender as necessidades dos deslocados internos deve ser um elemento-chave da política nacional.

Este arcabouço de responsabilidade nacional tem por objetivo auxiliar os governos a enfrentarem o problema da deslocação interna em seus países, em todos os aspectos. Ademais, deve também possibilitar às organizações internacionais, órgãos regionais, instituições nacionais de direitos humanos, sociedade civil e aos próprios deslocados internos avaliarem a extensão em que a responsabilidade nacional está efetivamente sendo exercida, tornando-se uma base para os esforços em prol dos direitos dos deslocados.

O Representante do Secretário-Geral espera que os governos analisem cuidadosamente os passos contidos nessa publicação e que estes lhes sirvam de

orientação na busca das formas mais eficazes para tratar da questão dos deslocados internos. Os governos doadores também podem se beneficiar utilizando as referências da responsabilidade nacional como elemento primordial para tomar decisões sobre financiamentos que visam dar assistência aos governos que enfrentam problemas de deslocamento interno.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO

PRINCÍPIOS ORIENTADORES RELATIVOS AOS DESLOCADOS INTERNOS /

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA RESPOSTA NACIONAL /

REFERÊNCIAS DA RESPONSABILIDADE NACIONAL /

1) Prevenção /

2) Promoção da Conscientização Nacional sobre o Problema /

3) Recolha de Dados /

4) Treinamento sobre os Direitos dos Deslocados Internos /

5) Arcabouço Legal Nacional de Defesa dos Direitos dos Deslocados Internos/

6) Plano de Ação ou Política Nacional para os Deslocados /

7) Ponto Focal Institucional para os Deslocados Internos /

8) O Papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos /

9) Participação dos Deslocados Internos no Processo Decisório /

10) Soluções Duradouras /

11) Recursos Adequados /

12) Cooperação com Organizações Regionais e Internacionais /

CONCLUSÃO /

NOTAS / 28

ANEXO: Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos / 29

## INTRODUÇÃO

É amplamente reconhecido e freqüentemente reiterado o fato de que os deslocados internos (IDPs), por permanecerem em seus países, devem, segundo os princípios vigentes do direito internacional, gozar de proteção e assistência por parte de seus próprios governos. Com efeito, os governos regularmente insistem que lhes cabe a responsabilidade primária por assegurar a segurança e o bem-estar das populações deslocadas internamente. A idéia de que a responsabilidade pela proteção e assistência aos deslocados internos compete primordialmente às autoridades nacionais constitui um conceito básico refletido nos *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* (ver Anexo), que estabelece os direitos dos deslocados internos e as obrigações dos governos em relação a estes, sendo que representa também um parâmetro central que orienta os enfoques regionais e internacional em relação à deslocação interna<sup>1</sup>.

Porém, em termos concretos, o que significa a responsabilidade nacional em relação aos deslocados internos? Como ela pode ser aferida? Promovida? Reiterada? Respalhada?

Estas são questões críticas para que a responsabilidade nacional em relação aos deslocados internos seja alcançada. Indicadores ou referências (benchmarks) mensuráveis fazem-se necessários para orientar os governos no cumprimento dessa responsabilidade, assim como para servir de base em avaliações verificando se esta responsabilidade está ou não sendo efetivamente exercida. Com este intuito, foi apresentado o *Arcabouço da Responsabilidade Nacional (Framework for National Responsibility)*, que estabelece benchmarks para o encaminhamento da questão da deslocação interna. Foram identificados, em particular, 12 passos principais a serem empreendidos pelos governos no cumprimento da responsabilidade nacional em relação aos deslocados internos:

- 1) Evitar a deslocação e minimizar seus efeitos adversos**
- 2) Promover a conscientização nacional em relação ao problema**
- 3) Recolher dados sobre o número e as condições dos deslocados internos**
- 4) Apoiar iniciativas de treinamento sobre direitos dos deslocados internos**
- 5) Criar um arcabouço legal para garantir os direitos dos deslocados internos**
- 6) Elaborar uma política nacional para os deslocados internos**
- 7) Designar um ponto focal institucional para os deslocados internos**
- 8) Incentivar as instituições de direitos humanos a incluírem a deslocação interna em suas atividades**
- 9) Assegurar a participação dos deslocados internos no processo decisório**

**10) Respalda soluções duradouras**

**11) Alocar os recursos adequados para tratar da questão**

**12) Cooperar com a comunidade internacional no caso de insuficiência de capacidade nacional**

Considerados coletivamente, esses benchmarks constituem uma base de atuação com vistas a cumprir a responsabilidade nacional em situações de deslocação interna.

O objetivo do *Arcabouço da Responsabilidade Nacional (Framework for National Responsibility)* é prover uma orientação como forma de auxiliar os governos a lidarem com a deslocação interna em seus países e a cumprirem suas obrigações para com as populações deslocadas. Neste sentido, o eixo principal é a identificação dos principais passos a serem dados pelos governos diante de situações de deslocação interna. Ao mesmo tempo, o Arcabouço reconhece o relevante papel, e em alguns casos também as responsabilidades, de outros agentes - dentre eles as instituições de direitos humanos nacionais, órgãos regionais, organizações internacionais, doadores e sociedade civil - que promovem, respaldam e auxiliam as autoridades nacionais a cumprirem com suas responsabilidades de proteger e assistir os deslocados internos. Este Arcabouço, portanto, tem também por finalidade servir como ferramenta que permita às agências e organizações internacionais, doadores, órgãos regionais, instituições nacionais de direitos humanos, sociedade civil e, obviamente, aos próprios deslocados internos, monitorarem e avaliarem o exercício efetivo da responsabilidade nacional, servindo assim de base para a luta pela proteção dos direitos dos deslocados internos.

## OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES RELATIVOS AOS DESLOCADOS INTERNOS

O fato de que a responsabilidade primária pela proteção e assistência aos deslocados internos compete às autoridades nacionais é um tema que fundamenta e sobressai-se nos *Princípios Orientadores Relacionados aos Deslocados Internos*, o documento que estabelece os direitos dos deslocados internos e as obrigações dos governos em relação a estes. Elaborado a pedido dos governos, em consonância com as resoluções da Assembléia Geral e Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, os 30 princípios propiciam um arcabouço normativo explicitando em que consiste a responsabilidade nacional. De fato, os *Princípios* foram reconhecidos pelos governos do mundo todo como sendo uma ferramenta e um cânone importante para tratar da situação da deslocação interna, sendo que Estados foram conclamados a divulgá-los e utilizá-los amplamente.

A promoção e a divulgação dos *Princípios Orientadores* constitui uma forma importante de reconhecimento dos direitos e das necessidades especiais dos deslocados internos, além de reforçar a obrigação dos governos em relação a essas populações<sup>2</sup>.

Em primeiro lugar, os *Princípios* devem ser traduzidos em idiomas locais e amplamente distribuídos junto às autoridades nacionais e locais, agentes externos ao Estado e organizações não-governamentais (ONGs). O mesmo deve ocorrer com as *Anotações (Annotations)*, que estabelecem as normas legais internacionais que serviram de base aos *Princípios* e com o *Manual para Aplicação dos Princípios Orientadores (Handbook for Applying the Guiding Principles)*, que contém as medidas práticas para tornar tais Princípios operacionais.

As seções de treinamento que constam dos *Princípios Orientadores* e sobre as normas de direito internacional humanitário e direitos humanos nos quais os *Princípios* se basearam podem também ser eficazes na promoção da conscientização sobre os direitos dos deslocados internos e das responsabilidades dos governos e outras autoridades em relação a estes.

A realização de seminários nacionais sobre deslocação interna representa uma outra forma eficiente de promover a conscientização sobre os *Princípios Orientadores*. Tais seminários devem procurar reunir autoridades dos governos nacional, regionais e locais, ONGs locais e outros grupos da sociedade civil, organizações internacionais e, certamente, representantes das comunidades de deslocados internos, com o propósito de discutir os diferentes aspectos da deslocação interna em termos dos *Princípios* e promover estratégias conjuntas para enfrentar a questão.

Além disso, os *Princípios* foram utilizados como importante referência para monitorar as condições prevalentes em diferentes países e contribuíram com uma orientação para a formulação de políticas e legislações nacionais sobre a deslocação interna. De fato, as resoluções da ONU incentivaram governos a adotarem legislações e políticas nacionais visando a proteção e assistência às populações de deslocados internos,

com a devida consideração aos *Princípios Orientadores*. De modo geral, os *Princípios Orientadores* oferecem um arcabouço normativo que deve constituir a base para as respostas nacionais e internacionais à deslocação interna<sup>3</sup>.

## CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA RESPOSTA NACIONAL:

Uma resposta nacional, por definição, precisa ser inclusiva, cobrindo todas as situações de deslocamento interna e grupos de deslocados internos sem discriminação. Especificamente, isso significa que a responsabilidade nacional pela deslocamento interna deve ser abrangente em relação a diferentes aspectos:

• **Todas as causas:** A responsabilidade nacional pela deslocamento interna aplica-se a pessoas deslocadas internamente em situações de conflito, guerras entre comunidades e violações sérias de direitos humanos, além daqueles deslocados em decorrência de desastres naturais ou causados pelo homem, projetos de desenvolvimento e outras causas. Assim, o cumprimento da responsabilidade nacional em relação à deslocamento interna deve incluir todos os indivíduos que se encaixam na definição de deslocados internos estabelecida nos *Princípios Orientadores*, que define os deslocados internos como:

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

Embora as necessidades dos deslocados internos possam variar dependendo da causa da deslocamento, é importante salientar que todos os deslocados têm direito à proteção e à assistência dos governos. A responsabilidade nacional, portanto significa assegurar que os deslocados internos receberão tratamento e ajuda isonômica, sem discriminação, e independentemente da razão da deslocamento.

• **Todos os grupos:** A grande maioria dentre os deslocados é formada por mulheres e crianças que vivenciam necessidades especiais em termos de proteção, assistência e reintegração, necessidades estas frequentemente negligenciadas ou não consideradas como prioritárias. Além disso, mulheres e crianças, principalmente raparigas, enfrentam amiúde discriminação para obter assistência, documentação em seus próprios nomes, acesso à educação e a oportunidades de geração de renda e para fazerem-se ouvir. As autoridades nacionais têm a responsabilidade de assegurar que serão consideradas as situações de proteção especial e preocupações quanto à assistência de grupos específicos dentre a população de deslocados, nomeadamente as mulheres-chefes de família, menores desacompanhados, pessoas portadoras de deficiência e os idosos.

Deslocamentos internos são também um fenômeno que afecta de forma desproporcional os grupos étnicos minoritários, as populações indígenas e os pobres na área rural. Uma vez deslocados, estes grupos já marginalizados enfrentam, com frequência, discriminação no acesso à proteção e assistência devido a estigmas étnicos, raciais ou ideológicos, agravando ainda mais a vulnerabilidades destes. Devido a barreiras linguísticas, podem até ter dificuldades na comunicação com as autoridades governamentais e no entendimento de seus direitos. Além disso, no caso das populações

indígenas, que guardam laços especiais com a terra, a deslocação é particularmente difícil. Respostas nacionais à deslocação interna devem ser orientadas pelo princípio da não-discriminação. Na realidade, a resposta nacional deveria buscar remediar as rupturas políticas, econômicas e sociais que dão margem à exclusão de certos grupos da vida econômica e política da nação, causando injustiças e divisores sociais, fragmentando as sociedades e incentivando a deslocação.

• **Todas as necessidades:** A responsabilidade nacional pela deslocação interna exige que o problema seja tratado em todos os seus aspectos. Obviamente, no caso dos deslocados, é de extrema importância atender a necessidades como alimentação, água limpa, abrigo, assistência médica, além de outros tipos de assistência humanitária básica. No entanto, a resposta nacional também exige - e inclusive sua eficácia dependerá desse quesito - uma abordagem integrada que trate dos aspectos relativos tanto à proteção quanto à assistência. Esta consideração é relevante mesmo nos casos de desastres naturais em que, embora o apoio material possa constituir a necessidade mais visível, afloram também questões sérias relacionadas à proteção. Vale ressaltar que proteção é entendida como a gama de direitos civis e políticos, assim como direitos sociais, econômicos e culturais.

• **Todas as fases:** A responsabilidade nacional estende-se por todas as fases da deslocação. Inclui a prevenção da deslocação arbitrária, garantia da segurança e bem-estar da população já deslocada, criação de condições para soluções duradouras, principalmente através do regresso seguro e voluntário ou da reinstalação e reintegração. Decisões em relação à “quando termina a deslocação interna” devem ser tomadas com base em critérios objetivos que assegurem o respeito aos direitos humanos dos deslocados internos<sup>4</sup>.

• **Todos os níveis e poderes relevantes do governo:** Para ter um caráter realmente nacional, a resposta do governo à deslocação interna deve estar refletida em todos os níveis do governo. Certamente, as autoridades da capital tendem a desempenhar um papel mais importante na formulação da resposta governamental à deslocação interna. Entretanto, as autoridades nos níveis local e regional, que tendem ter um contato mais direto com as populações deslocadas, também têm um papel crítico a desempenhar no sentido de assegurar que a responsabilidade nacional está efetivamente sendo traduzida em realidade. Ademais, a resposta nacional exige contribuições coletivas de todos os poderes do governo, incluindo os setores humanitários, de direitos humanos, saúde, habitação, educação, desenvolvimento, além do setor político. Menção especial deve ser feita às forças militares e à polícia que têm particular responsabilidade no que diz respeito à garantia da segurança física dos deslocados internos.

• **Todas as áreas afetadas:** Especialmente em situações de conflitos armados internos, os governos podem não ter o controle efetivo sobre todo o território nacional. No mundo inteiro, milhões de deslocados internos encontram-se em áreas sob o controle de actores externos ao Estado e fora do alcance da proteção e assistência governamental. O exercício efetivo da responsabilidade nacional requer que sejam envidados, ou pelo menos facilitados, os esforços para permitir acesso, prestar assistência e proteger os deslocados internos. A abertura de espaços humanitários em tais áreas oferece também a

oportunidade de alertar os actores externos ao Estado sobre suas responsabilidades: segundo o direito humanitário internacional e os *Princípios Orientadores*, eles são também responsáveis por prover proteção e assistência aos deslocados internos. Os governos, portanto, podem beneficiar-se recorrendo ao apoio de ONGs, grupos religiosos, doadores ou da ONU no sentido de abrir esse espaço humanitário, visando garantir proteção e assistência aos deslocados internos em áreas sob o controle de entidades externas ao Estado sendo que, em última instância, este seria também um esforço para resolver os próprios conflitos dos quais os deslocados internos são vítimas.

## BENCHMARKS DA RESPONSABILIDADE NACIONAL

Além do arcabouço normativo conferido pelos *Princípios Orientadores* e o arcabouço conceitual identificando as características fundamentais de uma resposta nacional, existe a necessidade de esclarecer, em termos de medidas concretas, em que consiste a responsabilidade nacional diante do problema da deslocação interna. É possível determinar indicadores precisos ou benchmarks de responsabilidade nacional. Foram identificadas 12 ações importantes a serem empreendidas pelos governos no intuito de assegurar o exercício efetivo da responsabilidade nacional e a proteção dos direitos dos deslocados internos. Embora não seja uma lista exaustiva, esses benchmarks incluem os passos principais que possibilitam o cumprimento da responsabilidade nacional e que, se colocados em prática pelos governos, trariam importantes resultados no que diz respeito à proteção e assistência aos deslocados internos.

### 1. Prevenção

A prevenção constitui o primeiro e mais importante passo. Os governos têm a responsabilidade, estabelecida nos *Princípios Orientadores* (Princípios 5-9), de prevenir e evitar condições em seus territórios que acarretem a deslocação da população, minimizar as deslocações inevitáveis e minorar os efeitos adversos destas, além de assegurar que qualquer deslocação que venha a ocorrer não durará mais que o exigido pelas circunstâncias.

É particularmente importante que a população esteja protegida da deslocação arbitrária. Neste sentido, estratégias preventivas que incluem a promoção de um ambiente de respeito aos direitos humanos e ao direito humanitário internacional, assim como a elaboração de mecanismos de alerta precoce e de resposta rápida visando proteger a população sob ameaça, constituem ações críticas a serem adotadas pelos governos.

Qualquer decisão que exija a deslocação de pessoas, para gozar de respaldo legal, deve ser condizente com as condições e garantias estabelecidas no Princípio 7, inclusive com a premissa de que, primeiramente, todas as alternativas viáveis à deslocação devem ser consideradas. As autoridades devem, também, adotar medidas que assegurem acomodação adequada aos deslocados, cuidando para que toda deslocação seja efetuada sob condições apropriadas em termos de segurança, nutrição, saúde e higiene, atentando para que os membros de uma mesma família não sejam separados. No caso de deslocações em contextos que não constituam emergência em conflitos armados ou desastres, as autoridades nacionais devem observar as seguintes medidas:

- \* Assegurar que as autoridades governamentais legalmente competentes autorizem especificamente a decisão de deslocação;
- \* Informar os deslocados sobre as razões e os procedimentos da deslocação assim como sobre as formas de reparação e relocação, quando for o caso;
- \* Buscar o consentimento livre e informado dos que serão deslocados;
- \* Envolver a população afetada, particularmente as mulheres, no planejamento e gestão de sua reinstalação; e

- \* Assegurar o direito a uma efetiva reparação dos deslocados.

Como princípio superveniente, a deslocação não deve ser efetuada de forma que infrinja os direitos à vida, dignidade, liberdade e segurança dos afetados. Ademais, os governos têm uma obrigação especial de proteger da deslocação os povos indígenas, as minorias, os camponeses, pastores e outros segmentos com especial dependência e apego às suas terras.

## **2. Promoção da conscientização nacional sobre o problema**

Quando ocorrem efetivamente deslocações internas, a primeira medida importante em termos de resposta nacional efetiva é o reconhecimento, por parte do governo, da existência do problema no território nacional e da responsabilidade que lhe compete. Pronunciamentos públicos, uso dos meios de comunicação e elaboração de estratégias por parte do governo para enfrentar a questão das deslocações internas constituem algumas das formas de reconhecer o problema e a responsabilidade governamental em prover soluções. O reconhecimento governamental e a aplicação dos *Princípios Orientadores* constituem uma indicação importante da admissão das necessidades específicas dos deslocados internos assim como das obrigações do governo de atender tais necessidades e proteger os direitos dessas populações.

O reconhecimento das deslocações internas também exige a promoção de uma conscientização nacional sobre o problema, formação de um consenso nacional em torno da questão e direcionamento de esforços para tratar a crise como prioridade nacional. Assim, deve gerar um clima de solidariedade nacional para com os deslocados, o que constitui um fator crítico para protegê-los e para contrapor-se aos estigmas étnicos, raciais e ideológicos aos quais os deslocados internos estão freqüentemente sujeitos. Esses estigmas colocam o deslocado interno em situação de ainda maior risco, desencorajando-o a comunicar suas necessidades, aumentando sua invisibilidade e tornando a integração difícil devido à crescente marginalização.

Os esforços para promover a consciência nacional devem incluir campanhas de sensibilização que alcancem todas as autoridades relevantes, inclusive os militares e a polícia, devendo também estender-se para a esfera pública de modo que a responsabilidade nacional em relação à deslocação interna torne-se um conceito abraçado e implementado por todos os segmentos da sociedade. Tais campanhas serão mais efetivas quando desenvolvidas em consulta com a sociedade civil e as comunidades deslocadas. Na realidade, um componente importante das campanhas de informação pública sobre deslocação interna deve ser a sensibilização das autoridades governamentais, assim como do público em geral, sobre a natureza humanitária do trabalho das ONGs locais e outros grupos da sociedade civil que prestam assistência e defendem a causa dos deslocados internos, já que estes freqüentemente atuam sob condições de sério risco à própria segurança física.

### **3. Recolha de dados**

Informações confiáveis sobre o número, a localização e as condições dos deslocados internos são essenciais para a elaboração de programas e políticas eficientes que atendam as necessidades e protejam os direitos dos deslocados internos.

A apresentação dos dados deve seguir uma discriminação por idade, gênero, e outros indicadores importantes, de modo que as necessidades específicas de determinados grupos de deslocados internos, tais como mulheres-chefes de família, menores desacompanhados, idosos, portadores de deficiência, minorias étnicas e povos indígenas, possam ser tratadas adequadamente. Deve englobar todos os deslocados internos, quer vivam em campos de deslocados, hospedados com família ou em outras situações. Merecem especial atenção as diferentes categorias de deslocados internos: os deslocados em decorrência de conflitos armados, de violência e violação generalizada de direitos humanos assim como os deslocados por desastres naturais, projetos de desenvolvimento e outras causas. Ademais, é necessário informações não apenas sobre os deslocados internos em situações emergenciais, mas também sobre aqueles que vivem situações prolongadas de deslocação, sendo que os dados devem estar atualizados, já que as necessidades dos deslocados internos modificam-se no decorrer do tempo. Devem também ser feitos esforços para obter informações sobre a população deslocada que vive em áreas controladas por grupos insurgentes.

É importante salientar que os esforços de coleta de dados sobre deslocados internos não podem, em hipótese alguma, colocar em risco a segurança, proteção e liberdade de movimento destes. Particularmente, é preciso ser sensível à situação das pessoas internamente deslocadas que podem temer identificar-se como tal, não tendo nenhum incentivo para fazê-lo, ou que não possuem a devida documentação. A coleta de informação deve pautar-se pelo objetivo de proteger e assistir os deslocados internos, de ajudá-los a encontrar soluções para o problema. Há ONGs locais, pesquisadores, além de algumas organizações e ONGs internacionais que têm experiência e conhecimento especializado sobre coleta de dados a respeito de populações deslocadas e poderiam ser convidados a auxiliar os governos nos esforços de coleta de dados.

De modo geral, os esforços para reunir dados sobre a deslocação interna em um país devem ter como objetivo alcançar uma perspectiva mais clara dos números, necessidades e condições dos deslocados internos, visando aprimorar os esforços para assisti-los e protegê-los.

### **4. Formação sobre os direitos dos deslocados internos**

A formação para autoridades governamentais sobre os direitos dos deslocados internos pode significar um passo essencial no sentido de assegurar que estes têm consciência de suas responsabilidades de proteger e assistir os deslocados internos. Faz também parte de um esforço para habilitar o governo e atribuir-lhe responsabilidade de modo que possa efetivamente cumprir seus compromissos nessa área. Em particular, a formação deve ter como alvo:

- \* os responsáveis pelo estabelecimento de políticas no governo em nível nacional;
- \* as autoridades governamentais nos níveis regional e local que estão em contato mais direto com os deslocados e são responsáveis pela implementação de programas e políticas governamentais no terreno;
- \* as forças militares e a polícia, das quais espera-se um papel decisivo em termos de assegurar proteção aos deslocados internos;
- \* os administradores dos campos de deslocados internos, assim como as autoridades responsáveis por assistência humanitária e proteção aos direitos humanos;
- \* os comissionados e funcionários de instituições nacionais de direitos humanos;
- \* os parlamentares, devido ao papel proeminente que exercem na elaboração da legislação;
- \* os governos devem também encorajar a formação nessa área voltada para a sociedade civil e, fundamentalmente, para os próprios deslocados internos que, obviamente, devem conhecer os seus direitos.

A formação deve tratar dos direitos dos deslocados internos e da responsabilidade dos governos em relação a estes, conforme estabelecem os *Princípios Orientadores*, devendo abranger todas as fases da deslocação, desde a prevenção, resposta emergencial até a busca de soluções duradouras. Já existe um conjunto de módulos de treinamento sobre estas questões que pode servir aos governos como base para suas próprias iniciativas de treinamento ou para requisitar seminários de treinamento. De fato, foi em resposta a uma requisição governamental para formação sobre os deslocados internos que esses módulos foram inicialmente elaborados pelo Projeto Global de Deslocados Internos do Conselho de Refugiados da Noruega (*Norwegian Refugee Council's Global IDP Project*) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, em 1999<sup>5</sup>.

Do mesmo modo, pode ser relevante, no treinamento, tratar das medidas que os governos devem adotar e das diferentes opções de políticas que se apresentam para o efetivo cumprimento das responsabilidades nacionais em relação aos deslocados internos. Vale salientar, nesse sentido, o manual do curso intitulado *Princípios Essenciais da Gestão de Migrações para Responsáveis pelo Estabelecimento de Políticas e para Outros Profissionais*, elaborado pela Organização Internacional de Migração (*International Organization for Migration*), que contém um módulo sobre a deslocação interna. Além de salientar a importância da responsabilidade nacional no tocante à deslocação interna e de enfatizar a relevância dos *Princípios Orientadores*, esse módulo identifica e explica os principais passos que o governo pode dar para cumprir com suas responsabilidades em relação aos deslocados internos<sup>6</sup>. Outro relatório instrutivo é o publicado pela Comunidade Britânica (*Commonwealth*), que apresenta uma série de “melhores práticas” nacionais dos Estados-membro da Comunidade Britânica em relação à deslocação interna<sup>7</sup>. Houve também um seminário regional sobre Deslocação Interno nas Américas que endossou a elaboração de uma estrutura de ação relativa à responsabilidade nacional dos governos da região<sup>8</sup>.

## **5. Um arcabouço legal nacional de defesa dos direitos dos deslocados internos**

Considerando que a proteção é, fundamentalmente, um conceito legal, a formulação de um arcabouço legal nacional de defesa dos direitos dos deslocados internos constitui um importante reflexo da responsabilidade nacional, além de ser um veículo para que este conceito se traduza em realidade.

Em países de todo mundo, a adoção de uma legislação sobre deslocação interna demonstrou ser de grande valor para a definição dos deslocados internos, estabelecimento de seus direitos e estipulação das obrigações dos governos em relação a estes. Em alguns casos, os governos adotaram leis sobre fases específicas de deslocação, como o retorno e a reinstalação, que foram explicitados em normas mínimas a serem observadas. Em outros, os governos optaram por legislações abrangentes sobre deslocação interna, cobrindo todas as fases da deslocação. Ainda outra abordagem foi examinar e analisar a legislação nacional existente em termos de sua compatibilidade com os *Princípios Orientadores sobre Deslocação Interna* e rever as regulamentações legais e administrativas seguindo o mesmo princípio. Grupos de juristas e ONGs locais realizaram esses levantamentos em alguns países, utilizando as *Anotações (Annotations to the Guiding Principles)* como guia e, em seguida, trabalharam junto aos governos para harmonizar a legislação aos *Princípios*<sup>9</sup>.

Qualquer que seja a abordagem escolhida, a legislação nacional sobre deslocação interna deve estar em consonância com as normas internacionais, segundo os *Princípios Orientadores*. Governos do mundo inteiro, mediante resoluções da ONU, incentivaram os Estados com populações deslocadas internamente a formularem sólidos arcabouços legais sobre a deslocação interna, com base nos *Princípios Orientadores*<sup>10</sup>. Esta conclamação teve ecos nas regiões, com referência específica aos *Princípios Orientadores* como sendo uma ferramenta útil para a formulação de leis e políticas nacionais sobre a deslocação interna<sup>11</sup>. Para colaborar com esses esforços, o representante da Secretaria Geral de Direitos Humanos dos Deslocados Internos está elaborando um manual do legislador nacional, identificando e estabelecendo uma orientação legal sobre os principais elementos para a inclusão da questão da deslocação interna da legislação nacional.

## **6. Plano de ação ou política nacional para os deslocados internos**

A adoção de um plano de ação ou política nacional para os deslocados internos constitui uma medida que é distinta, embora complementar, à aprovação de uma lei nacional. O plano de ação ou política nacional sobre deslocação interna, por exemplo, deve estabelecer as responsabilidades institucionais em nível nacional e local relativas aos deslocados internos, indicando os papéis e responsabilidades dos diferentes departamentos governamentais assim como os mecanismos de coordenação entre eles.

Usando os *Princípios Orientadores* como referência, o plano de ação ou política nacional deve abranger todas as fases da deslocação, desde as ações preventivas, proteção e assistência uma vez consumada a deslocação, até o regresso ou reinstalação e reintegração. Merece especial ênfase a prevenção da deslocação arbitrária, mediante

ações específicas que permitam evitar as condições que geram a deslocação e minimizar seus efeitos adversos. O plano de ação ou política nacional deve também contemplar as várias causas da deslocação, considerando não apenas conflitos e violações dos direitos humanos, mas também deslocações decorrentes de desastres naturais, provocadas pelo homem ou por projetos de desenvolvimento. Ademais, devem ser formuladas medidas para atender necessidades particulares de grupos específicos de deslocados internos, como mulheres-chefes de família, crianças, idosos, pessoas indígenas e minorias.

Uma política nacional para os deslocados internos será mais efetiva se formulada em amplas consultas com as comunidades de deslocados internos. Uma vez elaborada, a política ou plano de ação deve ser amplamente divulgado, especialmente entre os deslocados internos, no idioma destes e em um formato de fácil compreensão. Na formulação e execução das políticas e programas para os deslocados internos, é importante que o governo trabalhe conjuntamente com grupos da sociedade civil e ONGs locais com experiência nessas questões e militância em prol dessa causa. O contato estreito que esses grupos têm com os deslocados significa, muitas vezes, que eles estão em posição de refletir as aspirações dos deslocados internos e dar voz às suas aspirações, assim como sugerir estratégias para atender suas necessidades e proteger seus direitos.

A presteza em formular e adotar um plano de ação ou política nacional voltados para a deslocação interna constitui uma importante indicação de reconhecimento, por parte do governo, do problema dos deslocados internos e das responsabilidades que lhe competem, além de sinalizar tanto nacional quanto internacionalmente que essas ações constituem uma prioridade nacional. As resoluções da ONU incentivaram os governos de países afectados por problemas de deslocação interna a adotar planos ou iniciativas nacionais, a fim de oferecer proteção e assistência aos deslocados internos<sup>12</sup>.

## **7. Um ponto focal institucional para os deslocados internos**

A designação de um ponto focal institucional nacional para os deslocados internos pode ser essencial para assegurar a continuidade da atenção dedicada ao problema e também facilitar a coordenação no interior do governo e junto aos parceiros internacionais e locais.

Há uma série de opções institucionais distintas. Em alguns países, a responsabilidade pela deslocação interna foi acrescida ao mandato de um órgão governamental já existente, tal como o órgão governamental responsável pelas questões dos refugiados ou o departamento de bem-estar social. Em outros países, foi designado um órgão para encarregar-se exclusivamente dos deslocados internos. Ainda em outros casos, foi estabelecido um comitê governamental, grupo de trabalho ou força tarefa responsável pela deslocação interna, reunindo regularmente autoridades dos ministérios e departamentos relevantes para, em conjunto, discutir as necessidades dos deslocados internos, facilitar a atividade de coordenação, inclusive com a comunidade internacional e desenvolver estratégias para assegurar uma resposta efetiva.

Qualquer que seja a opção institucional selecionada é crítico que o ponto focal institucional dos deslocados internos tenha um mandato tanto de proteção quanto de assistência. Os funcionários devem ter treinamento sobre assuntos relacionados à deslocação interna, em particular sobre os *Princípios Orientadores*, devendo desempenhar um papel de destaque nos esforços nacionais para verificar se os direitos dos deslocados internos estão sendo respeitados e suas necessidades atendidas. É também importante que os deslocados internos tenham opções em relação às soluções duradouras para o problema da deslocação, principalmente o retorno ou reinstalação, e que não estejam sob pressão para retornarem ou serem reinstalados em áreas onde as condições não oferecem segurança ou sustentabilidade. Para ser eficaz, este órgão, naturalmente, necessitará de autoridade política assim como recursos adequados para a consecução de seu mandato.

A colaboração com ONGs e outros grupos da sociedade civil que defendem as causas dos deslocados internos só traz benefícios para o sistema institucional encarregado de coordenar os esforços nacionais em prol dos deslocados internos. Respostas nacionais e internacionais a situações de deficiências internas tornam-se melhor embasadas, assistidas e formuladas quando resultantes de parcerias com grupos da sociedade civil empenhados na defesa de tal causa. Tais parcerias são também eficazes em termos de custo, já que trazer “especialistas” do exterior pode ser muito oneroso; além disso, os especialistas tendem a voltar para o país de origem após um certo tempo, sem que tenha sido desenvolvida, no país, uma sólida qualificação. Logo, utilizar os planos e programas nacionais para impulsionar as medidas que visam o fortalecimento da capacidade local e o desenvolvimento do potencial das ONGs e de outros grupos da sociedade civil representa uma medida importante.

## **8. O papel das instituições nacionais de direitos humanos**

É amplamente reconhecido o fato de que as instituições nacionais de direitos humanos representam uma valiosa contribuição para a promoção e proteção dos direitos humanos no país. Elas gozam de reconhecimento oficial por parte dos governos e, na maior parte, de considerável respeito nas sociedades nacionais já que costumam ser lideradas por eminentes figuras como juízes aposentados ou conceituados militantes de direitos humanos. Em países com deslocação interna, as instituições nacionais de direitos humanos desempenham um papel primordial na proteção e promoção dos direitos humanos dos deslocados internos, com já foi efetivamente reconhecido e incentivado pelos governos em resoluções das Nações Unidas<sup>13</sup>.

Embora muitas instituições nacionais, principalmente em países em desenvolvimento, careçam de competência nessa área, elas estão cada vez mais concentrando sua atenção nas questões da deslocação interna<sup>14</sup>. Corroborando com esses esforços, o Fórum Ásia Pacífico de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, por exemplo, elaborou um projeto para avaliar a capacidade das instituições membro com relação à deslocação interna e mobilizar assistência para auxiliá-las no processo de formação.

A melhor prática em situações de deslocamento interna seria a de governos que reconhecessem a deslocamento interna como uma questão de direitos humanos, incluída no mandato das instituições nacionais de direitos humanos e que canalizassem maiores volumes de recursos para essas instituições a fim de que possam cumprir essa missão. Dentre as ações que as instituições nacionais poderiam empreender para promover e proteger os direitos dos deslocados internos, destacam-se as seguintes:

- \* Monitorar as condições de vida dos deslocados internos para garantir que gozam dos mesmos direitos que os outros cidadãos do país e não sofrem discriminação no exercício de seus direitos e enquanto beneficiários de proteção e assistência;
- \* Investigar os relatórios sobre sérias violações dos direitos humanos dos deslocados internos e envidar esforços para que haja uma resposta efetiva por parte das autoridades;
- \* Fazer o acompanhamento, a partir dos primeiros avisos de alerta sobre a deslocamento, e garantir que medidas efetivas estão sendo tomadas pelas autoridades para proteger a população contra a deslocamento arbitrária e que as decisões tomadas pelas autoridades para deslocar populações estão sendo implementadas de acordo com as garantias estipuladas nos *Princípios Orientadores*;
- \* Assessorar o governo sobre os direitos dos deslocados internos, atuando particularmente junto aos órgãos legislativos nacionais com vistas à elaboração de legislações nacionais sobre deslocamento interna, baseadas nos *Princípios Orientadores*, e auxiliar na formulação de políticas e planos de ação em cooperação com autoridades governamentais para, efetivamente, tratar da situação dos deslocados internos;
- \* Monitorar e notificar a respeito da atuação dos governos em termos de implementar a legislação nacional, observar as obrigações assumidas nos tratados internacionais e implementar políticas nacionais e planos de ação para os deslocados internos;
- \* Empreender atividades educacionais e programas de treinamento, especialmente em instituições do Estado, militares e as responsáveis pela aplicação das leis, sobre os direitos dos deslocados internos, conferindo especial atenção à conscientização da necessidade de proteger e assistir, de modo particular, as mulheres, crianças e outros grupos de maior vulnerabilidade;
- \* Assegurar que os deslocados internos estejam informados sobre as iniciativas empreendidas em sua defesa e que sejam convidados para contribuir com idéias e participar do processo decisório;
- \* Estabelecer relacionamento próximo com as associações de deslocados internos bem como com as ONGs locais e representantes da sociedade civil que advogam em prol dos direitos dos deslocados internos;
- \* Estabelecer uma presença, para fins de monitoramento, nas áreas em que a segurança física dos deslocados internos está sob risco sério;
- \* Monitorar o regresso ou reinstalação dos deslocados internos de modo a assegurar que este movimento seja voluntário e que ocorra em condições de segurança;
- \* Estabelecer uma rede de conexões com instituições de direitos humanos em outros países, além de órgãos regionais relevantes, para trocar informação e

experiências sobre a deslocação interna, com vistas à formulação das melhores práticas.

## **9. Participação dos deslocados internos no processo decisório**

Os deslocados internos têm o direito de reivindicar e receber proteção e assistência humanitária de seus governos. O ambiente deve ser propício a que os deslocados internos possam expressar suas opiniões sem risco de punição ou outros danos.

Entretanto, com demasiada freqüência, os deslocados internos encontram-se simplesmente na posição de beneficiários da assistência e dos programas, sem nenhum poder para influenciar a formulação de políticas e programas e com pouquíssimas oportunidades de expressar suas preocupações. As consultas junto aos deslocados, entretanto, são críticas para a eficácia dos esforços de provê-los com assistência e proteção. Afinal, são eles que estão em melhor posição para saber quais as suas necessidades e como atendê-las. Além disso, os deslocados internos geralmente desenvolvem capacidade de sobrevivência para lidar com a situação<sup>15</sup>. Os programas para os deslocados internos ganham maior eficácia quando reforçam e usam como subsídios a própria capacidade dos deslocados internos.

As respostas nacionais e internacionais para a deslocação interna podem ser significativamente aprimoradas e melhor embasadas através de consultas junto aos deslocados internos. De fato, os governos têm a responsabilidade de incentivar e facilitar a participação dos deslocados internos no planejamento e implementação de políticas e programas que respondam às suas necessidades e protejam seus direitos. Isso incluiria garantir que os deslocados internos desempenhem um papel importante na administração dos campos.

Deve ser dada atenção especial à participação das mulheres deslocadas internamente nas consultas junto aos deslocados internos, assim como em qualquer estrutura formal decisória. Como principais responsáveis por suas famílias, as mulheres deslocadas têm uma melhor percepção do que é necessário para garantir o bem-estar e a segurança de suas famílias e delas próprias. As consultas junto a mulheres e raparigas dão a elas a oportunidade de mencionar preocupações particulares ou alguma proteção específica que podem necessitar, como em casos de violência e exploração sexual ou temas ligados à saúde reprodutiva, questões que provavelmente seriam negligenciadas se os únicos no grupo a terem voz fossem homens. A contribuição das mulheres deve ser levada em consideração, de modo especial, no que diz respeito à distribuição de alimentos e itens da cesta de alimentos, concepção e configuração das instalações nos acampamentos ou outros assentamentos, provisão de água e lenha, e tudo mais que possa ter implicações para a segurança das mulheres e crianças deslocadas.

As consultas aos deslocados devem ocorrer em todas as fases da deslocação e, em particular, qualquer decisão de reinstalação dos deslocados deve ser tomada em conjunto com os afectados, devendo envolver os deslocados, principalmente as mulheres, no

planeamento e gestão administração da reinstalação. Na distribuição da assistência humanitária, esforços especiais devem ser feitos para assegurar a participação das mulheres no planeamento e distribuição dos suprimentos. Este é um ponto crítico para minimizar o risco de exploração e extorsão sexual das mulheres no processo de obtenção de suas cotas de alimentos ou a de suas famílias. No que concerne a identificação de soluções duradouras para a deslocação, as consultas com os deslocados representa um elemento-chave no sentido de respeitar os direitos dos deslocados quanto a um regresso voluntário. Além disso, esforços especiais devem ser empreendidos para assegurar a plena participação dos deslocados internos no planeamento e gestão de seu retorno ou reinstalação e reintegração<sup>16</sup>.

Ademais, as opiniões dos deslocados internos devem ser sistematicamente solicitadas e consideradas nos processos de paz, assim como em outros esforços para resolver situações de deslocação interna. Além disso, a responsabilidade nacional implica em salvaguardar o direito político dos deslocados à participação, em consonância com o Princípio 22 (d) dos *Princípios Orientadores*. Frequentemente, os deslocados internos experimentam obstáculos no exercício de seu direito a voto e, portanto, no direito de ter uma participação nas decisões políticas e econômicas que afetam as suas vidas<sup>17</sup>.

## **10. Soluções duradouras**

A responsabilidade nacional pela deslocação interna inclui garantir aos deslocados internos o acesso a uma solução duradoura para a situação. Isso significa empreender todos os esforços possíveis para facilitar o regresso ou a reinstalação dos deslocados internos, em observância aos seus direitos.

Os governos têm o dever de estabelecer condições e prover meios que permitam aos deslocados internos regressarem voluntariamente, com segurança e dignidade, aos seus locais de residência habitual ou, se preferirem, reinstalarem-se em outra parte do país. A segurança é um elemento essencial de soluções duradouras e da proteção dos direitos dos deslocados internos. Em casos de deslocação decorrente de conflitos, normalmente é necessário o fim do conflito ou uma mudança fundamental nas circunstâncias iniciais que causaram a deslocação. É necessário também que sejam removidas as minas terrestres. Qualquer que tenha sido a causa da deslocação é preciso que existam, nas áreas de regresso ou reinstalação, os devidos mecanismo de proteção, sobretudo o restabelecimento do estado de direito e de medidas que assegurem o respeito aos direitos humanos.

Sob nenhuma circunstância os deslocados internos devem ser incentivados ou compelidos a retornarem ou se reinstalarem em áreas onde a vida, segurança, liberdade ou saúde da população esteja sob risco (Princípio 15 (d)). Na proporção possível, o regresso deve contar com o acompanhamento de monitores que irão assegurar que o processo é voluntário e ocorre em condições de segurança.

Além disso, as autoridades têm a responsabilidade de auxiliar os deslocados internos a recuperarem propriedades ou outras posses que tenham perdido em

consequência da deslocação e, sempre que possível, a obterem ressarcimento ou outra forma de reparação justa. Nesse contexto, alguns desafios específicos se apresentam. Em muitas ocasiões, são poucos os deslocados que possuem escrituras formais ou outra comprovação de posse da terra ou propriedades. Mesmo nos casos em que os documentos existiram no passado, tanto as cópias individuais quanto as mantidos pelas autoridades podem ter sido destruídas no curso dos conflitos ou em decorrência de um desastre natural que causou a deslocação. Ademais, as leis e costumes nacionais sobre titularidade de propriedade e herança muitas vezes discriminam contra as mulheres que, principalmente quando seus maridos morrem, enfrentam particular dificuldade para retornarem às suas casas e às suas terras, sendo assim mais difícil recuperarem seus meios de subsistência de modo a sustentar suas famílias e a si próprias. As autoridades governamentais devem antecipar-se a esses problemas e tratá-los em consonância com as normas dos direitos humanos internacionais e de modo equitativo e não discriminatório.

Independentemente da escolha feita pelos deslocados internos de regressarem ou se reinstalarem, as autoridades nacionais também têm a responsabilidade de promover condições que possibilitem a reconstrução de suas vidas. Na realidade, as estratégias que incentivam a recuperação dos meios de subsistência e de sustentação própria devem ser introduzidas o mais cedo possível após a ocorrência da deslocação, de modo a evitar uma dependência de longo prazo e, ao contrário, facilitar a reintegração quando o regresso ou reinstalação tornarem-se possíveis. Durante o regresso ou reinstalação, os deslocados internos devem ter acesso a pacotes de assistência que incluem a provisão de itens essenciais como sementes, implementos e material plástico para abrigo temporário.

Além disso, enquanto perdurarem as necessidades e vulnerabilidades específicas decorrentes da deslocação, os deslocados internos continuarão a necessitar de atenção e apoio especiais. A decisão de “dar por encerrada a deslocação” não pode ser tomada arbitrariamente, sem a devida consideração da situação, das necessidades e direitos dos deslocados. Entretanto, a natureza da assistência prestada aos deslocados internos pode mudar gradualmente, passando da ajuda humanitária estritamente emergencial a estratégias voltadas para o desenvolvimento, de apoio à auto-suficiência e viabilizando a integração social e econômica dos deslocados. Tais medidas, naturalmente, devem ser empreendidas em consonância com iniciativas de assistência a outros segmentos necessitados da população e em conjunção com esforços mais abrangentes do governo no sentido da reconstrução da infra-estrutura (ou seja, escolas, postos de saúde, rodovias, etc.) nas áreas de regresso ou reinstalação. Merece especial atenção o esforço de garantir igual participação às mulheres nos projetos de reconstrução e reabilitação assim como igual acesso a programas de geração de renda e micro-crédito.

Devem também ser tomadas medidas para garantir que os deslocados internos não estarão sujeitos à discriminação após o regresso ou reinstalação, que terão acesso, em condições de igualdade, aos serviços públicos, como assistência médica e educação, e que poderão exercer seus direitos de participar plenamente e em iguais condições nas questões públicas, inclusive no que se refere ao direito de voto.

Em suma, apoiar soluções duradouras para os deslocados internos significa garantir que eles terão opções – de retornarem voluntariamente e em segurança ou reinstalarem-se, assim como restabelecerem-se, reconquistando seu próprio sustento e reintegrando-se à sociedade. Neste sentido, podem ser relevantes<sup>18</sup> as referências a estudos que salientam as melhores práticas com relação ao regresso e reinstalação dos deslocados internos.

Finalmente, o compromisso do governo com soluções duradouras requer que sejam envidados esforços para assegurar que os conflitos, assim como outras causas da deslocação que poderiam ter sido evitadas, serão efetivamente resolvidos. Para serem realmente eficientes e duradouras, as soluções, nesses casos, devem incluir enfrentar as injustiças fundamentais sociais, econômicas e políticas que, em geral, representam as origens do conflito e deslocação. Quando a deslocação é decorrência de conflitos étnicos ou guerras entre comunidades, são fundamentais as iniciativas para tratar da impunidade ou promover a reconciliação, através, por exemplo, de mecanismos como as Comissões da Verdade.

## **11. Recursos adequados**

Para efetuar as políticas e programas em prol dos deslocados internos, fornecendo-lhes a assistência necessária (como alimentação, abrigo, assistência médica, educação, ajuda na reintegração, etc.) e assegurando-lhes segurança física fazem-se necessários, inevitavelmente, recursos humanos e materiais. A responsabilidade nacional, portanto, exige que os governos destinem, na medida do possível, recursos para atender as necessidades e proteger os direitos dos deslocados internos. Alguns países envidaram esforços nesse sentido designando recursos do orçamento nacional especificamente para os programas em prol dos deslocados internos. Os governos têm também a possibilidade de criarem “fundos especiais para os deslocados internos” constituídos de verbas vinculadas provenientes de receitas de petróleo ou outros recursos.

Isto não quer dizer que os governos precisem arcar com o ônus financeiro da questão da deslocação interna por conta própria. Quando um governo não possui capacidade suficiente para atender as necessidades dos deslocados internos, ele pode e deve recorrer à assistência da comunidade internacional. Mesmo nesses casos, a indicação do governo, mediante qualquer alocação orçamentária que seja possível ou iniciativas de políticas e programas para os deslocados internos, de que a questão da deslocação interna constitui uma prioridade nacional pode ser um fator importante para assegurar o compromisso internacional de respaldar financeiramente os esforços nacionais.

## **12. Cooperação com organizações regionais e internacionais**

Quando os governos não têm a capacidade de prover segurança e bem-estar às populações deslocadas, eles devem, como um exercício de soberania responsável, convidar ou aceitar assistência internacional e trabalhar conjuntamente com organizações internacionais e regionais para atender as necessidades de proteção e assistência dos

deslocados internos e identificar soluções duradouras para o problema. Outro sinal de responsabilidade nacional é a cooperação com as organizações internacionais e regionais - inclusive propiciando-lhes acesso livre e desimpedido no território - em esforços em prol das populações deslocadas.

De fato, os *Princípios Orientadores* enfatizam a importância das autoridades nacionais concederem “acesso rápido e desimpedido” às organizações comunitárias internacionais para que elas possam chegar até as populações de deslocados internos e oferecer-lhes a assistência necessária. Considerando que, segundo o direito internacional, elas têm a prerrogativa de oferecer seus serviços, tais iniciativas não devem ser vistas como atos de antagonismo ou interferências nos assuntos internos do país. As organizações humanitárias internacionais também devem ter acesso aos deslocados internos para auxiliá-los em seu regresso, ou reinstalação e reintegração<sup>19</sup>. (19)

Aceitar assistência internacional deve significar também prover segurança e proteção aos que trabalham para instituições humanitárias e efetivamente prestam a ajuda. Estes indivíduos, seus meios de transporte e suprimentos devem ser respeitados e protegidos. Para evitar ataques aos funcionários e assisti-los se estiverem em perigo, o governo deve reforçar as medidas de segurança e processar aqueles que cometem atos de violência contra funcionários de instituições humanitárias. No caso do governo não estar em condições de cumprir essa responsabilidade, deve conceber, juntamente com a comunidade internacional, esquemas alternativos para garantir proteção aos que trabalham para organizações humanitárias.

Convidar o Representante do Secretário Geral das Nações Unidas para Direitos Humanos dos Deslocados Internos para uma visita constitui outra forma importante dos países onde há deslocamento interno demonstrarem sua cooperação com a comunidade internacional. Tais visitas permitem ao Representante dialogar com os governos, avaliar em primeira mão as condições dos deslocados internos e ouvir diretamente os seus anseios. Em geral, essas visitas servem para reforçar a consciência nacional sobre o problema dos deslocados internos no país, estimular políticas e programas em prol deste segmento da população e fortalecer a cooperação entre governos e a comunidade internacional.

As organizações regionais e internacionais, que devem ser vistas como parceiras, podem reforçar e respaldar o exercício da responsabilidade nacional em relação aos deslocados internos, apoiando os esforços nacionais de diversas formas, a saber:

- \* Prover cooperação técnica em questões como coleta de dados, registros, elaboração de políticas e leis nacionais sobre deslocamento interno e sobre ressarcimento e restituição de propriedade;
- \* Oferecer treinamento sobre os *Princípios Orientadores* e outras questões relativas a deslocamentos internos;
- \* Realizar visitas de campo para avaliar as condições de vida dos deslocados internos e fazer recomendações para aprimorar as respostas tanto regionais quanto

- internacional, notificando sobre a implementação das recomendações feitas por mecanismos de direitos humanos internacionais e regionais;
- \* Levar à atenção das autoridades avisos de alerta sobre deslocamentos arbitrários e conchamar respostas efetivas para essas ameaças, oferecendo qualquer assistência possível em apoio às respostas nacionais em termos de proteção;
  - \* Estabelecer uma presença de monitoramento em áreas, inclusive campos de deslocados internos, onde os relatos apontam a ocorrência de sérios problemas de proteção que colocam em risco a segurança física dos deslocados internos e elaborar estratégias para proteger os deslocados internos de ameaças, dando especial atenção ao risco de violência e exploração sexual assim como ao do recrutamento militar de crianças.
  - \* Monitorar o regresso e reinstalação dos deslocados internos, sempre que possível acompanhando-os de modo a verificar que o processo é voluntário e desenvolve-se em condições de segurança, além de monitorar a segurança dos deslocados internos após o regresso ou reinstalação;
  - \* Respalda a formação de associações de deslocados internos, incluindo associações de mulheres deslocadas, para impulsionar os próprios esforços dos deslocados no sentido de tratarem de seus anseios e defenderem seus direitos;
  - \* Facilitar o diálogo entre os governos e os deslocados internos assim como o diálogo com as ONGs;
  - \* Assistir os deslocados internos localizados em áreas fora do controle do governo, enfatizando a responsabilidade dos actores externos ao Estado, consagrada na lei humanitária internacional e nos *Princípios Orientadores*, de proteger e assistir os deslocados, assim como facilitar, sempre que possível, as negociações entre governo e os actores externos ao Estado, visando a criação de um espaço humanitário e o fim do conflito;
  - \* Apoiar os governos que demonstram empenho em efetivamente cumprir a responsabilidade nacional em relação aos deslocados internos mediante cooperação técnica e qualquer outra assistência necessária em termos de mobilização de recursos e administração de fundos.

Em geral, e especialmente quando a capacidade nacional não for suficiente, a cooperação com as organizações internacionais e regionais para fazer face ao problema da deslocação interna constitui uma forma de exercer a responsabilidade nacional.

Obviamente, os esforços internacionais e regionais para fortalecer a capacidade nacional de modo a enfrentar situações de deslocação maciça serão especialmente eficazes nos casos em que o Estado mostra disposição, porém não tem capacidade de cumprir as suas responsabilidades e assegurar proteção e bem-estar às populações deslocadas internamente. Nas situações em que a vontade política para lidar com o problema não for adequada no nível nacional, a participação da comunidade internacional é tão ou mais importante no sentido de reforçar a responsabilidade nacional. Em tais casos, no entanto, o objetivo sempre deve ser não o de substituir mas o de fortalecer os esforços nacionais em prol da proteção e assistência aos deslocados internos.

## CONCLUSÃO

A crise global da deslocação interna representa um desafio que, devido à magnitude e complexidade do problema, pode parecer excessivamente difícil de ser enfrentado. Entretanto, o ponto de partida está claro: a proteção e a assistência aos deslocados internos constituem uma responsabilidade que compete, primordialmente, aos governos. Os direitos dos deslocados internos assim como as responsabilidades das autoridades nacionais e de outras esferas em relação a estes também são atualmente bem conhecidos e encontram-se nos *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, que tornaram-se as normas internacionalmente reconhecidas nas situações de deslocação interna. Menos claro, entretanto, são as medidas concretas que os governos podem adotar para assegurar o cumprimento de tais direitos e responsabilidades.

Com o intuito de preencher essa lacuna, o *Framework for National Responsibility* identifica 12 passos importantes a serem empreendidos por governos para demonstrar e efetivamente cumprir suas responsabilidades em relação à deslocação interna. Individualmente, cada uma dessas medidas visa aprimorar os esforços nacionais e beneficiar os deslocados internos. Coletivamente, compreendem os componentes centrais de uma resposta abrangente para o problema dos deslocados internos e, mais especificamente, para a luta dos milhões de deslocados internos em todo o mundo que dependem da assistência e proteção de seus governos.

## NOTAS

<sup>1</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, Resolução 58/177 de 2004, parágr. 7; e Alto-Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, Resolução 2004/55 de 2004, parágr. 6.

<sup>2</sup> Walter Kälin, *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 (American Society of International Law e Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000); *Manual para a Aplicação dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos* (Brookings Institution e Gabinete das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários, 1999).

<sup>3</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Resolução 2004/5 de 23 de julho de 2004, parágr. 39; e ECOSOC, Resolução 2003/5 de 15 de julho 2003, parágr. 9.

<sup>4</sup> Após um pedido do Coordenador da United Nations Emergency Relief e do Sub-Secretário Geral sobre Assuntos Humanitários a respeito de orientação para determinar quando um deslocado interno deve deixar de ser considerado como tal, referências sobre soluções duradouras para os deslocados internos estão sendo elaboradas pelo Projecto sobre Deslocação Interna do Brookings Institution-Universidade de Berna, em colaboração com o Institute for the Study of International Migration da Universidade de Georgetown e o Global IDP Project do Norwegian Refugee Council. Essas referências serão apresentadas pelo Representante do Sub-Secretário Geral das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos a ONU em 2005. Ver Erin Mooney, 'Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons,' *Forced Migration Review*, Issue 17 (Maio 2003), pp. 4-6.

<sup>5</sup> Os módulos de treinamento encontram-se no site: [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org).

<sup>6</sup> *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners: Course Manual* (Organização Internacional para as Migrações, 2004). O conteúdo deste módulo, que foi formulado por Erin Mooney, é reiterado e usado como referência no *Arcabouço da Responsabilidade Nacional* apresentado nesta publicação.

<sup>7</sup> Commonwealth Secretariat, Human Rights Unit, *Report of the Expert Group Meeting on Internal Displacement in the Commonwealth: Common Themes and Best Practice Guidelines, 19-21 maio de 2003* (junho 2004).

<sup>8</sup> Nações Unidas, *Relatório do ex-Representante do Secretário Geral para Deslocados Internos, Francis M. Deng no Seminário Regional sobre Deslocação Interna nas Américas, Cidade do México, 18-20 de fevereiro 2004*, UN doc. E/CN.4/2005/124 (7 de dezembro de 2004).

<sup>9</sup> Ver Roberta Cohen, Walter Kälin e Erin Mooney (eds.), *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos and the Laws of the South Caucasus*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 34 (American Society of International Law e Projecto sobre Deslocação Interna do Brookings Institution, 2003).

<sup>10</sup> ECOSOC Resolução 2004/5 de 23 julho 2004, parágr. 39.

<sup>11</sup> Ver, por ex., 'Khartoum Declaration' da Ministerial Conference on Internally Displaced Persons in the IGAD Region, adotada em 2 de setembro de 2003, Appendix E em *Conference on Internal Displacement in the IGAD Sub-Region: Report of the Experts Meeting, Cartum, Sudão, 30 de agosto – 2 de setembro de 2003* (Projecto sobre Dislocação Interna, Brookings Institution-SAIS, 2003). Os estados-membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) também recomendaram que fossem formuladas leis nacionais sobre os deslocados internos usando os *Princípios Orientadores* como arcabouço e sugeriram que um projeto de legislação modelo a ser elaborado pela ECOWAS seria uma orientação útil nesse sentido. Ver Nações Unidas, *Relatório do Representante do Secretário-Geral sobre Deslocados Internos*, UN doc. E/CN.4/2003/86, parágr. 32.

<sup>12</sup> ECOSOC, Resolução 2004/5, parágr. 39. Ver também ECOSOC, Resolução 2003/5 de 15 de julho de 2003, parágr. 9.

<sup>13</sup> Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, Resolução 2004/55 (20 de abril de 2004), parágrs. 18 e 21; e Resolução 2003/51 (23 de abril de 2003), parágrs. 18 e 21.

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Mario Gomez, *National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons: Illustrated by the Sri Lankan Experience* (Projecto sobre Deslocação Interna, Brookings Institution-SAIS, julho 2002).

<sup>15</sup> Ver Birgitte Refslund Sorensen e Marc Vincent, *Caught Within Borders: Coping Strategies of the Internally Displaced* (Norwegian Refugee Council, 2001).

---

<sup>16</sup> *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, Princípios 7(3)(d), 18(3), e 28.

<sup>17</sup> Erin Mooney e Balkees Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region* (Projecto sobre Deslocação Interna Brookings Institution-SAIS, Novembro 2004).

<sup>18</sup> Ver, por ex., *Practitioner's Kit for Return, Resettlement and Rehabilitation* (Colombo: Consortium of Humanitarian Agencies and the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2004); e *Manual on Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons*, OCHA Inter-Agency Standing Committee Working Group Policy Paper Series No. 1 (Gabinete das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), 1999).

<sup>19</sup> *Princípios Orientadores*, Princípios 25 e 29(2).



**BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT**

**Brookings Institution**

1775 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036

(202) 797-6168

(202) 797-6003

[brookings-bern@brookings.edu](mailto:brookings-bern@brookings.edu)

[www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)

**University of Bern**

**School of Law**

Hochschulstrasse 4

CH-3012 Bern

Switzerland

(31) 631-4838

(31) 631-3883