

Os conflitos armados e os deslocados internos na Colômbia: uma análise da crise humanitária no país latino-americano

Heline Sivini Ferreira¹

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Mestre em Direito pela UFSC

Graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Professora Adjunta do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia

Universidade Católica do Paraná (PUCPR);

Professora Colaboradora do Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

E-mail: hsivini@yahoo.com.br

Diogo Andreola Serraglio²

Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade
pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR

Especialista em Direito Internacional do Meio Ambiente
pela *United Nations Institute for Training and Research* (UNITAR)

Pós-graduado em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA).

E-mail: diogo.aserraglio@gmail.com

Camila Gonçalves Lemos³

Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade
pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Pós-graduanda em Direito Ambiental pela PUCPR; Graduada em Direito pela PUCPR

Graduada em Direito pela PUCPR

E-mail: cgl.lemos@gmail.com

Resumo: Tendo em vista que a Colômbia apresenta o segundo maior número de deslocados internos a nível internacional em razão de conflitos armados que afligem o país há aproximadamente cinco décadas, ambiciona-se investigar a elaboração de possíveis mecanismos protetivos para essa categoria de pessoas no país latino-americano. Para tanto, tornou-se necessário, inicialmente, a problematização dos deslocados internos na sociedade contemporânea; posteriormente, o exame dos motivos históricos que

¹ Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (UFSC); do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica (PUCPR); e do Grupo de Investigação Jurídica e Ambiental da Universidade Lusíada de Lisboa; Coordenadora Regional da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB); Membro da *Commission on Environmental Law* (*International Union for Conservation of Nature*).

² Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Membro da Comissão Mundial de Direito Ambiental da *International Union for Conservation of Nature* (IUCN); Membro da Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica (RELAJU); Participante do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica (PUCPR); Advogado.

³ Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Membro da Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica (RELAJU); Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR; Participante do Grupo de Pesquisa Meio ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica (PUCPR); Advogada.

ensejaram tal fenômeno no território colombiano; e, por fim, a apuração dos primeiros delineamentos normativos sobre o tema no país, os quais ocorreram a partir da promulgação da Lei n. 387 de 1997.

Palavras-chave: Colômbia; Conflitos armados; Deslocados internos; Lei n. 387/1997.

Abstract: Considering that Colombia has the second highest number of internally displaced persons internationally as a result of armed conflicts that affect the country for nearly five decades, the study aims to investigate the development of possible mechanisms in order to protect this category of people in the Latin American country. Therefore, the analysis of internally displaced persons' situation in contemporary society was initially necessary; then, the examination of historical reasons that gave rise to this phenomenon in Colombian territory was done; and, finally, the verification of the first normative outlines on the subject in the country was conducted, with special focus on Law n. 387/1997.

Keywords: Colombia; Armed conflicts; Internally Displaced Persons, Law n. 387/1997.

Introdução

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), estima-se que aproximadamente 28 milhões de pessoas caracterizam-se como deslocados internos na atualidade, apresentando a Colômbia o segundo maior índice a nível internacional. Diante disso, o presente estudo volta-se à análise da evolução dos deslocamentos internos forçados no país latino-americano, os quais se intensificaram há cinco décadas em razão da emergência de conflitos armados envolvendo guerrilhas, paramilitares e as forças armadas dessa nação, bem como da elaboração de mecanismos para essa categoria de pessoas. Por meio do método dedutivo, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos: inicialmente, abordar o problema dos deslocados internos na sociedade contemporânea, com especial enfoque nos dispositivos criados pela comunidade científica no intento de proteger essa categoria de pessoas; posteriormente, examinar os motivos históricos que ensejaram o fenômeno do deslocamento interno na Colômbia; e, por fim, analisar os primeiros delineamentos normativos sobre o tema no país latino-americano, os quais ocorreram apenas no ano de 1997 com a promulgação da Lei n. 387, que passa a reconhecer os direitos da população deslocada e a responsabilidade estatal na formulação de políticas e na adoção de medidas para a prevenção, a proteção, a consolidação e a estabilização socioeconômica desse grupo de indivíduos.

A defesa dos deslocados internos pela sociedade contemporânea

Observa-se, de início, que a reiterada violação aos Direitos Humanos acentuou o movimento de pessoas no interior de seus próprios países no decorrer do século XX, propiciando, dentre outros, a

emergência de novos atores que contribuem para a intensificação do deslocamento humano interno em caráter forçoso (CASTLES, 2003, p. 11).

As primeiras iniciativas que almejavam a propagação da problemática dos deslocados internos pelo globo e a consequente elaboração de um regime protetivo surgiram apenas no final da década de 1980, sob o crivo da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴. Merece destaque, nesse período, a homologação da Resolução n. 73 de 1992 pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, a qual visava o estabelecimento de um representante que pudesse obter informações e aprimorar o estudo da questão e investigasse normas que poderiam ser aplicadas para o auxílio dessa categoria de indivíduos (WEISS; KORN, 2006, p. 02).

Diante disso, nomeou-se o diplomata sudanês Francis Deng, o qual, um ano mais tarde, apresentou um relatório⁵ alertando a comunidade científica para os obstáculos dos deslocados internos em encontrar locais de segurança e condições dignas de sobrevivência diante da iminência de movimentações no interior de fronteiras nacionais de determinadas nações (ONU, 1993, p. 277).

Como resposta ao estudo elaborado, três alternativas foram propostas: a atribuição da responsabilidade pela proteção dos deslocados internos a uma agência especializada da ONU já instituída; a criação de uma nova agência, nos moldes do ACNUR; ou o estabelecimento de um dispositivo de mobilização das atividades entre as diversas agências, órgãos e organizações existentes (ONU, 1993, p. 292).

É a partir da última opção que emergem os *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos* (PORDI), no ano de 1998, designando-se como o primeiro documento “internacional para orientar os governos, as organizações internacionais/regionais e todos os atores pertinentes na provisão de assistência e proteção aos deslocados internos” (GLOBAL DATABASE, 2013, s/p). Inobstante não possuir valor normativo vinculante, tais diretrizes reconhecem os direitos e garantias desses agrupamentos humanos em decorrência da vulnerabilidade por eles facejados, assim os caracterizando:

[...] os deslocados internos são pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada,

⁴ Destacam-se, nesse período, a *Conferência Internacional sobre o Problema dos Refugiados, Repatriados e Pessoas Deslocadas no Sul da África*, de 1988, assim como a *Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, de 1989.

⁵ Documento n. E/CN.4/1993/35 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), intitulado *Further promotion and encouragement of Human Rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission*.

violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado (ONU, 1998, Introdução.02)⁶.

Em suma, trata-se, pois, de uma parcela da população coagida a abandonar suas residências habituais em decorrência de conflitos armados, violência generalizada, afrontas aos Direitos Humanos, bem como em razão de adversidades ambientais. Frisa-se que os deslocados internos não atravessam uma fronteira nacional para buscar segurança, permanecendo em seu país de origem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que esse possa ser a causa da retirada (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p. 503).

Assevera-se que uma pessoa obrigada a se deslocar internamente dentro de um Estado não deve ser tolhida de suas prerrogativas em razão de sua atual condição, sendo a ela resguardada, “em pé de igualdade, os mesmos direitos e liberdades, ao abrigo do direito interno e do direito internacional, como o fazem as outras pessoas” (ONU, 1998, Princípio 01). Para tanto, evidencia-se que as autoridades nacionais possuem o “dever e responsabilidade primárias de garantir a proteção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição” (ONU, 1998, Princípio 03).

Ainda que tais princípios abarquem todas as etapas que constituem os fluxos populacionais internos – a prevenção do deslocamento forçado, a proteção durante a movimentação; assim como o regresso, a reinstalação e/ou a reintegração ao local de origem – constata-se que os PORDI não anseiam garantir privilégios, mas tão somente ajustar a tutela dos deslocados internos e enquadrá-los como um agrupamento suscetível de graves violações de Direitos Humanos. Deste modo,

[...] apesar dos esforços para elaboração deste conteúdo, surgiram ainda diversas controvérsias, mas não tanto pela sua matéria e sim pela sua forma de desenvolvimento e desrespeito da lei, uma vez que ainda perduram grandes desafios que impedem o cumprimento dos direitos dos deslocados internos (SILVA, 2014, p. 105).

Assim posta a questão, vale assinalar que a morosidade da comunidade científica em arquitetar disposições com vistas à defesa dos deslocados internos se deve à sua preocupação com a regulamentação da situação dos refugiados⁷ pelo globo no decorrer da segunda metade do século passado. Nesse contexto, as questões que permeavam o deslocamento interno restavam sem respostas em razão das analogias feitas

⁶ Frisa-se que o conceito ora mencionado não leva em consideração aqueles que abandonam seus locais de origem por motivos culturais, econômicos e sociais, mostrando-se, portanto, como uma definição insuficiente (NASCIMENTO, 2011, p. 121).

⁷ Em síntese, tem-se que a estruturação de instrumentos jurídicos voltados para o refúgio se iniciou após a Segunda Guerra Mundial, com a instituição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano de 1950, e a ratificação da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, no ano seguinte. Nesse sentido, tem-se que *refugiado* refere-se a qualquer indivíduo que “temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (ONU, 1951, Artigo 1º, “c”).

com a expressão *refugiados*: “as semelhanças e diferenças com essa categoria migratória, assim como fatores intervenientes durante o processo de deslocamento, dificultaram a separação desses campos, ocasionando até mesmo uma confusão conceitual entre os dois termos” (SILVA, 2014, p. 67).

Isso porque, além de os mesmos motivos embasarem tanto o deslocamento interno quanto o refúgio, o fato de inexistirem mecanismos internacionais capazes de proteger, de forma efetiva, aqueles que se veem obrigados a se deslocar internamente em uma nação faz com que dispositivos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, mais precisamente, do Direito Internacional dos Refugiados, sejam evocados. Não se pode perder de vista que, enquanto o primeiro termo descreve indivíduos coagidos a se fixar em locais diferentes dentro do próprio país, o segundo relaciona-se a pessoas que acabam por ultrapassar fronteiras nacionais. Ademais, nota-se que, por se tratar de um fenômeno menos perceptível pela sociedade global, a conscientização acerca do problema também é menor, evidenciando que os deslocados internos passam a depender, prioritariamente, da capacidade de resposta dos Estados (SILVA, 2014, p. 67).

Estima-se que aproximadamente 01% de toda a população mundial abandonou, em caráter forçoso, suas residências habituais e permaneceu dentro de suas fronteiras nacionais, principalmente devido às consequências das mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global, de conflitos armados, assim como do apoio insuficiente de agentes governamentais e organizações internacionais (COHEN; DENG, 2008, p. 06).

Roborando o assunto, o ACNUR aponta que o primeiro semestre de 2013 sobressaiu-se como “um dos piores períodos, nas últimas décadas, em relação ao deslocamento forçado no mundo, ocasionado especialmente por conflitos e perseguições” (ACNUR, 2013, p. 06). Nesse sentido, das 38,7 milhões de pessoas assistidas pelo referido órgão, enquanto 11,1 milhões enquadram-se no conceito de *refugiado*, 27,6 milhões são deslocados internos (ACNUR, 2013, p. 06).

Isso posto, certifica-se que poucos Estados exemplificam tão precisamente esse cenário como a Colômbia. De fato, os conflitos armados que se prolongam nesse país por quase cinco décadas colaboram para torná-lo uma das nações com a maior quantidade de fluxos internos a nível mundial: das aproximadamente 28 milhões de pessoas deslocadas atualmente, cerca de 05 milhões estão localizados no Estado latino-americano (IDMC, 2013, p. 08). Por esse motivo, torna-se-se necessário a análise dos principais fatores ensejadores do deslocamento interno colombiano, o que se faz na sequência.

Os conflitos armados e os deslocados internos colombianos

Tenha-se presente que a República da Colômbia surgiu após a sua independência da Espanha, em 1810, como uma nação dividida em virtude de uma geografia díspar e pouco integradora, o que obstaculizou a constituição de estruturas políticas sólidas capazes de promover a sua identificação como unidade nacional. À vista disso, os embates regionais corroboraram para a formação de um Estado desprovido de um objetivo comum, preponderando disputas políticas pautadas nos preceitos oligárquicos das elites econômicas e políticas da época⁸ (SANTOS, 2011, p. 17).

Face à falta de interesse para a consolidação de um território unificado durante o século XIX, os litígios do período, instaurados pelos grupos locais e regionais, eram resolvidos por meio da violência e perduraram até meados do século seguinte. Deste modo, relata-se que a história do país, após a sua emancipação política, é permeada por inúmeros conflitos armados: “os combates entre liberais e conservadores foram se entrelaçando com sangrentas revoltas protagonizadas pelas classes populares e médias”⁹ (SANTOS, 2011, p. 20). Isso porque tais contendidas jamais almejaram amparar as camadas menos favorecidas da população colombiana, como os camponeses, os grupos de esquerda, os sindicatos e a nova classe média urbana (SANTOS, 2011, p. 20).

A partir da segunda metade do século XX, acresce-se a essa situação o alinhamento do governo colombiano à zona de influência norte-americana durante a Guerra Fria¹⁰, momento em que as perseguições aos segmentos sociais de esquerda, supostamente envolvidos com o Comunismo¹¹, ocasionaram uma nova onda de violência no país (FREITAS, 2008, p. 01). Percebe-se que os primeiros movimentos de guerrilheiros de esquerda surgem nesse contexto:

O aparecimento das guerrilhas na Colômbia, entre 1964 e 1965, respondeu a uma série de implicações internas e externas, dentre elas, a crescente pobreza, o agravamento da violência, a exclusão política, a decadência dos líderes políticos que apoiavam à massa populacional, como Gaitán, a economia fortemente agrária e latifundiária, instituições estatais enfraquecidas, a influência ideológica do período da Guerra Fria, especialmente pelo alinhamento do Estado à política norte-americana, a concentração de riqueza nas

⁸ Observa-se que os dois principais partidos do país – liberal e conservador – protagonizaram a luta pelo poder de 1830 até 1958 (SANTOS, 2011, p. 17).

⁹ Dentre as diversas disputas travadas, merecem destaque a *Guerra dos Mil Dias*, entre 1899 e 1902; a *La Violencia Famosa*, entre 1946 e 1958; bem como o atual conflito armado colombiano, iniciado em 1960 até a atualidade (FREITAS, 2008, p. 01).

¹⁰ Período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), iniciado com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, até a extinção da URSS, no ano de 1991 (ENGELS, 2012, s/p).

¹¹ O Comunismo caracterizou-se por uma ideologia político-econômica que objetivava o estabelecimento de uma sociedade igualitária e sem classes sociais, baseada, sobretudo, na propriedade comum dos meios de produção (ENGELS, 2012, s/p).

elites e os ideários do pensamento comunista sobre alguns grupos sociais (SILVA, 2014, p. 38).

Dentre os grupos de combatentes que se estruturaram nesse período¹², foram as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) e o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) que ganharam destaque devido ao elevado contingente de beligerantes (FREITAS, 2008, p. 01).

Objetivando a tomada do poder estatal por meio da luta armada, dado que a mudança social se tornaria possível tão somente a partir de uma revolução truculenta, as FARC “estimularam a formação de grupos de autodefesa de camponeses e fazendeiros pobres para conter o expansionismo territorial armado promovido por latifundiários em algumas regiões do país”. Afirma-se que a ocupação de regiões estratégicas com o intuito de comandar as proximidades de Bogotá¹³ por meio da adoção de táticas de guerras fez com que o grupo de rebeldes saltasse de 3.600 pessoas, em 1986, para o montante de 18.000 no ano 2000, estando presente em 622 municípios colombianos (SANTOS, 2011, p. 22).

Por sua vez, o ELN atacava a exploração econômica desenfreada no país latino-americano, patrocinando a redistribuição do capital por meio de uma insurreição geral contra o regime. Apesar de contar com apenas 4.500 integrantes, o expansionismo territorial da ELN, juntamente com o das FARCS, foi “acompanhado de massacres, destruição de povoados, intimidações, recrutamento de crianças, gerando assim um intenso deslocamento forçado, em particular das populações camponesas” (SILVA, 2014, p. 41).

Assim posta a questão, é diante da insuficiência estatal para manter a ordem e a estabilidade face aos ataques dos guerrilheiros que emerge o paramilitarismo¹⁴ no território colombiano (SILVA, 2014, p. 37). Instituídos a partir da promulgação do Decreto Legislativo n. 3.398 de 1965¹⁵ e posteriormente regulamentados por meio da Lei n. 48 de 1968¹⁶, as organizações de defesa civil, baseados em ideologias conservadoras e anticomunistas, passaram a atuar de forma defensiva no combate contra os movimentos guerrilheiros. Todavia, a incorporação dos interesses dos latifundiários, e mais tarde dos narcotraficantes, quanto à manutenção e exploração das terras colombianas pelos grupos de autodefesa, acabou por

¹² Citam-se o *Ejército Popular de Liberación* (EPL, 1967-1991), o *Movimiento 19 de abril* (M-19, 1970-1991), o *Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT, 1982) e o *Movimiento Armado Indígena Quintín Lame* (MAQL, 1984-1991) (FREITAS, 2008, p. 01).

¹³ Capital federal da República da Colômbia.

¹⁴ Forças policiais e militares diretamente ligadas ao governo da República da Colômbia.

¹⁵ Decreto Legislativo n. 3.398 de 1965 – *Por el cual se organiza la defensa nacional*.

¹⁶ Ley 48 de 1968 – *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*.

intensificar os conflitos armados internos em suas diversas frentes (INTERNATIONAL CRISES GROUP, 2009, s/p).

Frisa-se que a unificação dos grupos paramilitares instaurados no país aconteceu somente no ano de 1994, com a constituição de uma coordenação nacional intitulada *Autodefesas Armadas da Colombia (AUC)*, as quais, em quase uma década de funcionamento, angariaram cerca de 32.000 combatentes em 711 municípios colombianos, sendo essas financiadas em até 70% pelo mercado das drogas (RICO, 2013, p. 07). Nesse lanço, convém mencionar que as AUC

[...] deixaram um legado sangrento, de massacres, intimidações, corrupção estatais, assassinatos coletivos, desaparecimento, controle social e políticos de muitas localidades, além de terem provocado os deslocamentos de milhões de pessoas. O que a princípio era para ser apenas um combate às guerrilhas, transformou-se gradualmente em uma série de atividades ilícitas, com desvio de dinheiro público, venda ilegal de gasolina, roubo de terras e controle dos negócios da droga (SILVA, 2014, p. 43).

Mesmo após o desmantelamento formal dos grupos paramilitares¹⁷, denota-se que diversos grupos subsistiram no país. Isso porque o processo de desestruturação não abarcou negociações sobre o tráfico de drogas, principal vínculo estabelecido pelas organizações de defesa civil. Desde então, novas congregações criminosas¹⁸ apareceram na Colômbia com o objetivo de continuar operacionalizando as atividades anteriormente desenvolvidas pelas AUC: estima-se que, atualmente, existem mais de 100 milícias espalhadas pelo território nacional, totalizando aproximadamente 10.000 membros (INTERNATIONAL CRISES GROUP, 2009, s/p).

Resta evidenciado, assim, que o dinamismo do conflito armado no país latino-americano decorre, sobretudo, da multiplicidade dos atores envolvidos nas disputas internas. Essas, por sua vez, refletem as lutas sociais pelo domínio de terras, acarretando consequências diretas para diversas camadas sociais, destacando-se, nesta pesquisa, o deslocamento forçado de populações inteiras (SILVA, 2014, p. 44).

Em verdade, a crise política, econômica e social da Colômbia oportunizou a interferência de agentes externos em seu território com o intuito de refrear a disseminação de grupos de autodefesa, bem como a expansão do narcotráfico. Nesse sentido, o governo colombiano aliou-se aos EUA¹⁹: em 2000,

¹⁷ Observa-se que a dissolução das AUC ocorreu entre os anos de 2003 e 2006, após um acordo de paz assinado durante o governo de Álvaro Uribe (2002-2006) (RICO, 2013, p. 07).

¹⁸ São os chamados *Bandos Criminosos (BACRIM)*.

¹⁹ Não se pode perder de vista que os EUA adotaram uma rígida política de combate às drogas em seu território a partir do governo de George W. Bush (1989-1993) em razão do seu elevado índice de consumo. Nesse contexto, a Colômbia figurava como o principal fornecedor de drogas aos EUA (ROJAS, 2005, p. 46).

implementou-se o chamado *Plano Colômbia*²⁰, o qual tem por escopo prover ajuda econômica e assessoria militar ao governo colombiano no combate ao narcotráfico e, por consequência, à presença de grupos rebeldes no Estado (ROJAS, 2005, p. 46).

Evidencia-se que o atual presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, inaugurou uma política de aproximação entre seu governo e as FARC por meio de tratativas que levariam a um eventual diálogo de paz, sem, no entanto, que fosse instituído um cessar-fogo. Propôs-se o estabelecimento de uma agenda que abarca não somente o desarmamento e desmobilização dos guerreiros e a questão do narcotráfico no país, mas também as garantias para o cumprimento dos acordos firmados no pós-conflito, a reparação das vítimas e a questão agrária (SILVA, 2014, p. 41)²¹.

De acordo com a *Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado* (COLÔMBIA, 2011, p. 10), existem cerca de 05 milhões de deslocados internos na Colômbia atualmente. Sublinha-se que a população civil foi, e continua sendo, a maior afetada pelas consequências dos conflitos armados colombianos: “os constantes assassinatos, os sequestros, a extorsão, as intimidações, as expropriações de terra, destruição de povoados, recrutamento forçado, aliados a um Estado omissivo e incapaz, corroboraram para que inúmeras pessoas fossem obrigadas a se deslocar²² para outras regiões” (SILVA, 2014, p. 50).

À guisa de conclusão, a situação do país latino-americano demonstra que a divergência dos interesses políticos e econômicos com os atores envolvidos nos conflitos armados caracterizam-se como um dos principais motivos para a expulsão de milhares de indivíduos de seus locais de residência habitual, os quais permanecem imersos em uma situação de constante vulnerabilidade. Por isso, uma vez analisados, ainda que de forma sucinta, os motivos que levaram ao aceleração dos deslocamentos internos na Colômbia, examinar-se-á, a seguir, como esse Estado tem respondido à atual crise humanitária em seu território.

²⁰ O plano permanece em vigência até o presente momento.

²¹ Em 02 de outubro de 2016, ocorreu um plebiscito para aprovação de possível acordo de paz entre o governo e as FARC na Colômbia. A minuta do acordo, previamente disponibilizada à população para análise, além de assegurar a anistia às bases guerrilheiras aos delitos cometidos relacionados ao movimento, dispôs que 10% da apropriação anual orçamentária seria dirigida para o funcionamento dos partidos e movimentos políticos a serem constituídos. Ademais, visando facilitar a participação das FARC na atividade política de forma lícita, previu a sua participação no Congresso a partir de 2018 e a impossibilidade da extradição das pessoas acusadas de fazer parte da organização por qualquer conduta realizada anterior à assinatura do acordo final. Com 6.422.136 votos (50,23% do total), os eleitores votaram pela não aceitação do acordo de paz. A Colômbia revive um cenário incerto, em que se questiona a continuidade de ações ofensivas das FARC ou se serão realizadas novas negociações do acordo de paz.

²² Além da violência e outras questões agrárias, há ainda outros fatores que propiciam o deslocamento interno na Colômbia, tais como a pobreza e a ineficácia do sistema judicial (FRANCO, 1998, p. 08).

A proteção jurídica dos deslocados internos na Colômbia

Preliminarmente, vale lembrar que a Constituição Política da Colômbia, promulgada no ano de 1991, tutela o respeito à dignidade humana no seu artigo 1º, caracterizando-se os deslocamentos internos forçados como atos violadores de tais garantias fundamentais resguardadas pela nação. Do mesmo modo, a carta constitucional colombiana frisa ser direito fundamental a liberdade e igualdade entre as pessoas, cabendo ao governo estatal a promoção de condições para que essas sejam reais e efetivas, o que se dará por meio da adoção de medidas que favoreçam grupos socialmente discriminados ou marginalizados, como os deslocados internos²³ (COLÔMBIA, 1991, Artigo 13º).

Isso posto, ainda que os dispositivos legais supracitados viabilizem a proteção dos deslocados internos de forma indireta, inexistem, na Constituição Política da Colômbia, quaisquer normas específicas destinadas aos indivíduos que, uma vez obrigados a abandonar seus locais de residência habitual em razão de situações de violência generalizada, buscam guarida dentro de suas fronteiras nacionais.

A gradativa reação do Estado colombiano em relação ao tema resultou na promulgação da Lei n. 387 de 1997²⁴, marco para o tratamento dos deslocamentos internos no país. Enquanto instrumento normativo, a referida lei tem como escopo a adoção de medidas capazes de prevenir o deslocamento interno, assim como de providências com vistas à estabilização socioeconômica²⁵ daqueles que são compelidos a se mover no interior do país em decorrência de violência generalizada²⁶ (COLÔMBIA, 1997, s/p), neutralizando, assim, as dinâmicas que permeiam a violência e seus graves efeitos sobre a integridade física dos afetados (CONPES, 1995, p. 01).

²³ Assim dispõe o Artigo 13º da Constituição Política da Colômbia de 1991: “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación [...]. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*” (COLÔMBIA, 1991, s/p).

²⁴ Ley 387 de 1997 - Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

²⁵ A lei prevê o auxílio para a consolidação econômica e social para os deslocados por meio de projetos de produção, reforma agrária, criação de microempresas, capacitação e organização social, atenção social na saúde e educação, dentre outros.

²⁶ Não se pode olvidar de mencionar que a Lei n. 387 de 1997 foi promulgada antes mesmo da apresentação e da aprovação dos *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* pela Comissão de Direitos Humanos da ONU no ano seguinte (SILVA, 2014, 113). Tendo em vista que esses não influenciaram a elaboração da legislação nacional, convém mencionar a definição de deslocado interno elaborada pelo legislador colombiano: “*Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público*” (COLÔMBIA, 1997, Artigo 1º).

Em síntese, tornou-se possível o estabelecimento de garantias essenciais à proteção desse grupo de indivíduos, como o direito a não-discriminação, sobretudo em razão da sua condição social; o direito à reunificação familiar e ao regresso ao seu local de origem; o direito à liberdade de movimentação irrestrita dentro do território nacional; bem como o direito à igualdade de condições no que tange a inserção no local receptor. Não menos importante, no quadro de retorno voluntário das pessoas afetadas, o reassentamento e o auxílio para o restabelecimento de condições mínimas para reincorporação social e econômica desses são citados (COLÔMBIA, 1997, Artigos 3º ao 9º).

Com a finalidade de operacionalizar o caráter protetor e reparador dos danos causados a essa categoria de pessoas, a legislação do país destaca a elaboração de mecanismos que fornecem o suporte para a implementação de políticas públicas direcionadas à sua tutela²⁷. Ainda que a proteção jurídica dos deslocados internos esteja centrada na Lei n. 387 de 1997, decretos e leis posteriores complementaram a resposta estatal aos fluxos internos forçados em diversos aspectos²⁸, visando a constituição de um ordenamento jurídico mais protetivo, assegurador dos direitos e deveres elencados na Constituição Política da Colômbia.

Nesse íterim, merece destaque a Lei n. 1.448 de 2011²⁹, a qual elencou três etapas como medidas de assistência àqueles obrigados a se deslocar no interior do país latino-americano, complementando, assim, as disposições estabelecidas pela Lei n. 387 de 1997. São elas: a atenção imediata, a atenção humanitária de emergência e a atenção humanitária de transição (COLÔMBIA, 2011, Artigo 2º).

Inobstante o amadurecimento e a evolução do aparato normativo de proteção aos deslocados internos no decorrer das últimas duas décadas, verifica-se que toda essa normatividade, apesar de se coadunar com os preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, “não consegue abarcar em sua completude os dilemas enfrentados pelos deslocados colombianos (SILVA, 2014, p. 118).

Evidencia-se a existência de assimetrias entre a legislação colombiana e o desempenho estatal de atenção à população que se move internamente em caráter forçado. Em outras palavras,

²⁷ Apontam-se o *Sistema Nacional de Atenção Integral a População Deslocada por Violência*, o *Plano Nacional de Atenção Integral da População Deslocada por Violência*, e o *Fundo Nacional de Atenção Integral da População Deslocada por Violência*.

²⁸ Nesse sentido, destacam-se o Decreto n. 205 de 2005, o qual regulamenta o *Plano Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada por Violência*; o Decreto 2.569 de 2000, o qual determinou a instituição da *Rede de Solidariedade*; bem como o Decreto n. 790 de 2012, o qual dispõe sobre as funções do *Plano Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada por Violência*.

²⁹ *Ley 1.448 de 2011 - Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.

[...] o Estado ainda demonstra despreparo para atender ao elevado contingente de deslocados internos e as agências do governo transbordam sua capacidade de funcionamento, o que significa dizer que as administrações municipais e estaduais afrontam-se constantemente com as tensões entre os deslocados internos e as populações receptoras (SILVA, 104, p. 119).

Diante da debilidade da Lei n. 387 de 1997 no que diz respeito a proteção efetiva aos deslocados internos no país, Mojica (2007, p. 302) enfatiza o papel da Corte Constitucional³⁰ colombiana, a qual acaba por emanar decisões que salientam a imprescindibilidade do estabelecimento de diretrizes que fixam prioridades com vistas à consagração dos direitos dos deslocados, precisando métodos por meio dos quais as entidades públicas deveriam garanti-los.

Assevera-se que, até 2016, foram publicadas aproximadamente 100 sentenças relacionadas à temática dos deslocados internos. A maior parte das decisões determina a inscrição e o ingresso desses indivíduos no Programa de Atenção à População Deslocada por Violência da Rede de Solidariedade Social³¹, de forma a refrear as constantes violações aos Direitos Humanos. Ademais, tais julgamentos ressaltam as dificuldades vividas pelos deslocados internos no país:

[...] la población en situación de desplazamiento sufre un dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política. Así, se ha estimado de suma importancia contar con índices con los cuales medir los grados de vulnerabilidad, ya que el conocimiento de éstos aporta en la identificación de las medidas legislativas y administrativas más aptas para la reconstrucción del tejido social y la estabilización socioeconómica, así como en la proyección de la ejecución o, si resulta necesario, en una nueva planeación (COLÔMBIA, 2003, s/p).

Pelo exposto, as informações elencadas nesse tópico permitem afirmar a concomitância de avanços e retrocessos no enfrentamento do deslocamento interno pelo Estado colombiano. A promulgação da Lei n. 387 de 1997 e, posteriormente, da Lei n. 1.448 de 2011, assim como as sentenças proferidas pela Corte Constitucional da Colômbia, constituem-se como progressos em matéria de proteção às garantias fundamentais dos deslocados internos. Isso porque tornou-se possível o alinhamento

³⁰ Instituída a partir da Constituição Política da Colômbia de 1991, a Corte Constitucional colombiana caracteriza-se como a entidade judicial responsável pelo zelo dos preceitos constitucionais.

³¹ Por meio do Decreto n. 2.569 de 2000, atribuiu-se à Rede de Solidariedade Social o dever de coordenar o Sistema Nacional de Informação e Atenção Integral a população deslocada por violência, de modo a orientar, planejar e capacitar os membros do sistema; estabelecer, alimentar, manter atualizado o Registro Único de População Deslocada; promover a integração dos Sistemas relacionados ao tema, planejar e executar o plano estratégico de deslocamento interno por conflito armado; entre outros dispostos no referido decreto.

da legislação nacional sobre o tema aos PORDI, possibilitando a sua maior difusão entre as entidades governamentais. Não obstante, todo o aparato normativo instituído no interior das fronteiras nacionais colombianas ainda não se mostram suficientes para a efetiva defesa daqueles que, obrigados a abandonar seus locais de residência habitual em razão dos efeitos de conflitos armados ou de outras situações de violência generalizada, buscam guarida dentro de seu território.

Considerações finais

Evidenciou-se, nesta pesquisa, que além de uma resposta tardia da comunidade internacional em relação à temática dos deslocados internos, a presença de um Estado colombiano omissivo e inepto diante da existência de conflitos armados no país propiciou um estado de insegurança e violência generalizada de boa parte da sua população civil.

Inobstante a elaboração dos *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, em âmbito internacional, bem como a promulgação da Lei n. 387 de 1997 e da Lei n. 1.448 de 2011, em âmbito nacional, constatou-se que ainda persiste a pujante vulnerabilidade das pessoas obrigadas a se mover internamente no território colombiano. Mesmo com a criação de planos nacionais e agências específicas objetivando garantir a efetividade da proteção aos direitos e assistência dos deslocados internos, a materialização e concretização desses continuam se mostrando ineficaz.

A constatação da falha da operacionalização da proteção e reparação dos danos causados a essa categoria de pessoas resta evidenciada a partir da análise de decisões emanadas pela Corte Constitucional colombiana, frisando-se a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para atenuar a sistemática violação de Direitos Humanos.

Referências

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **Who we help: internally displaced people: On the run in their own land**. 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

COHEN, Roberta; DENG, Francis Manding. **Orígenes y desafíos**. Revista Migraciones Forzadas: Alicante, p. 04-05, 2008.

COLOMBIA. **Persistencia del desplazamiento forzado interno en Colombia**: dinámica del desplazamiento forzado. Colombia: Defensoría del Pueblo, 2011. Disponível em:

<<http://www.defensoria.org.co/>>. Acesso em: 15 set 2016.

_____. **Ley 387 de 1997:** Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. 1997. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>>. Acesso em: 15 set 2016.

_____. **Ley 1.448 de 2011:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>>. Acesso em: 15 set 2016.

CONPES 2804. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. **Programa Nacional de Atención a Integral a la Población Desplazada por la Violencia.** Santafé de Bogotá, D.C., 13 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://mokana.udea.edu.co/>>. Acesso em: 27 set 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. **Sentencia SU.1150/00:** julgada em 30 de agosto de 2000. Presidente Fabio Moron Diaz. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm>>. Acesso: 27 set 2016.

ENGELS, Friedrich. **Princípios Básicos do Comunismo.** Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1847/11/principios.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

FREITAS, Pedro Jorge de. **América Latina em Guerra.** Revista Leituras da História, 12 ed., 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

GLOBAL DATABASE. **Guiding Principles on Internal Displacement:** Introduction to the guiding principles. 2013. Disponível em: <<http://www.idpguidingprinciples.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). **Global IDP estimates (1990-2011).** 2013. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

INTERNATIONAL CRISES GROUP. **Colombia's FARC Conflict. Interactive presentations.** 2009. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

KALIN, Walter; KÜNZLI, Jörg. **The law of international human rights protection.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

MOJICA, Beatriz Eugenia Sánchez. **El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno em Colombia.** 2007 (Tese de Doutorado). Universidad Carlos III de Madrid. Disponível em: <<http://e-archivo.uc3m.es/>>. Acesso em: 27 set 2016.

NASCIMENTO, Allan. **Pessoas deslocadas internamente:** da atuação do estado soberano à intervenção da comunidade internacional. Sociologia, problemas e práticas, n. 66, p. 117- 134, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/>>. Acesso em: 15 set 2016.

_____. **Document E/CN.4/1993/35:** Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission. 1993. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/>>. Acesso em: 15 set 2016.

_____. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos.** 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/>>. Acesso em: 15 set 2016.

RICO, Daniel M. Las Dimensiones Internacionales del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. In: GARZÓN, Juan Carlos; OLSON, Eric L. (orgs.). **La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión.** Pennsylvania: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013.

ROJAS, Diana Marcela. Estados Unidos e la Guerra en Colombia. In: GUTIÉRREZ, Francisco; WILLIS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo, Sánchez (orgs.). **Nuestra guerra sin nombre:** transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005.

SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o plano Colômbia.** Boa Vista: UFRR, v.3, 2011.

SILVA, Fernanda Queiroga da. **A proteção internacional dos direitos humanos aos deslocados internos na Colômbia.** (Dissertação de Mestrado – UFPB). João Pessoa, 2014, 165f.

WEISS, Thomas; KORN, David. **Internal displacement: conceptualizations and its consequences.** Londres: Routledge, 2006.