



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – JOÃO PESSOA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOEL MARTINS CAVALCANTI

O PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA
CLUSTER DE PROTEÇÃO INTERAGENCIAL

JOÃO PESSOA, 2021

JOEL MARTINS CAVALCANTI

**O PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA
CLUSTER DE PROTEÇÃO INTERAGENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Ms. Thalita Franciely de Melo Silva

JOÃO PESSOA, 2021

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C377p Cavalcanti, Joel Martins.
O processo de paz na Colômbia [manuscrito] : uma análise da estratégia Cluster de proteção interagencial / Joel Martins Cavalcanti. - 2021.
39 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas , 2021.
"Orientação : Profa. Ma. Thalita Franciely de Melo Silva , Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."
1. Colômbia. 2. Abordagem Cluster. 3. Deslocados internos. 4. FARC-EP. I. Título

21. ed. CDD 327.172

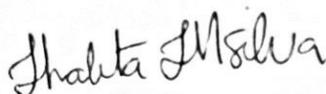
JOEL MARTINS CAVALCANTI

**O PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA
CLUSTER DE PROTEÇÃO INTERAGENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 28/05/2021.

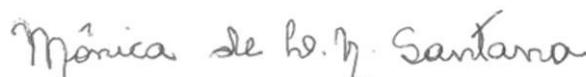
BANCA EXAMINADORA



Thalita Franciely de Melo Silva (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Anna Beatriz Leite Henriques
Universidade Estadual da Paraíba (UEPE)



Mônica de Lourdes Neves Santana
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

O PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA CLUSTER DE PROTEÇÃO INTERAGENCIAL

Joel Martins Cavalcanti

Resumo: O presente trabalho pretende analisar a atuação da estratégia *cluster* de proteção interagencial na Colômbia, especialmente, durante o processo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC- EP). Assim, é analisado o conflito entre esses atores até o Acordo de Paz de 2016, que encerra a disputa de mais de meio século entre ambos e que fez do país o maior em número de deslocados internos no mundo. A partir dessa análise, percebe-se que outros grupos armados irregulares aumentaram suas ações à sombra do cessar-fogo bilateral das FARC-EP e do governo colombiano. O fenômeno do deslocamento interno na Colômbia e os diversos atores presentes no conflito interno demonstra a baixa capacidade estatal em responder a essa crise humanitária. O modelo interagencial, a abordagem cluster (Cluster de Proteção na Colômbia nos anos 2006-2021) e a criação do Cluster de Proteção Global sob liderança do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados contribuem para assistência humanitária nesse cenário complexo. Quanto à metodologia, método de abordagem é o dedutivo, uma vez que se parte de percepções mais abrangentes do direito internacional e das instituições internacionais para explicar sobre o sistema de proteção aos deslocados internos na Colômbia. A pesquisa possui caráter exploratório, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema em questão. Além disso, realizou-se um estudo bibliográfico, de fontes primárias e secundárias, com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios sobre o tema.

Palavras-chave: Colômbia; Abordagem Cluster; Deslocados Internos; FARC-EP.

Abstract: The present work intends to analyze the performance of the interagency protection cluster strategy in Colombia, especially during the peace process between the Colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army (FARC-EP, in Portuguese and Spanish). Thus, the conflict between the FARC-EP and the Colombian government is analyzed until the 2016 Peace Agreement, which ends the conflict of more than half a century between them and which made the country the largest number of internally displaced people in the world. However, within this context, it appears that other irregular armed groups have increased their actions in the shadow of the bilateral ceasefire of the FARC-EP and the Colombian government. Then, the phenomenon of internal displacement in Colombia and the various actors present in the internal conflict are highlighted, which demonstrated the low state capacity to respond to this humanitarian crisis. In addition, the creation of the interagency model, the cluster approach, and the creation of the Global Protection Cluster are analyzed. At the end, the Protection Cluster's performance in Colombia in the years 2006-2021 is verified. In general, the method of approach used in this research is deductive, since it starts from more comprehensive perceptions of international law and international institutions to study the system of protection for internally displaced persons from the study of the Colombian situation. The research has an exploratory character, to provide greater familiarity with the problem in question. In addition, a bibliographic study was carried out, from primary and secondary sources, in order to collect previous information and knowledge on the topic.

Keywords: Colombia; Cluster Approach; Internal Displaced People; FARC-EP.

SUMÁRIO

Considerações Iniciais	4
1. O Papel das FARC-EP no conflito interno na Colômbia e o Acordo de Paz de 2016	10
2. O deslocamento interno na Colômbia	17
3. Estratégia Cluster de Proteção Interagencial	24
4. O Cluster de Proteção Colômbia (2006-2021)	27
Considerações Finais	34
Referências	35

Considerações Iniciais

As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) surgem na Colômbia após a Operação Soberania em 1964, cujo objetivo era combater o que o governo colombiano chamava de “repúblicas insurgentes” (SILVA, 2014b). O conflito entre esses atores durou mais de meio século e fez com que o país registrasse o maior número de deslocados internos do mundo, quase 5 milhões de pessoas, segundo dados do *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC, 2020), e teve fim quando as partes envolvidas assinaram o Acordo de Paz de 2016.

Segundo o *Cluster* de Proteção Global (2021), a população civil foi a maior impactada com o conflito. A incerteza sobre a implementação do processo de paz e o conflito em curso têm impedido que as comunidades vulneráveis tenham acesso aos serviços básicos, incluindo água potável, alimentos e educação. Os atores armados estão se adaptando à nova situação decorrente do acordo de paz entre o Governo e as FARC-EP. Outros grupos armados irregulares aumentaram suas ações à sombra desse cessar-fogo bilateral, competindo pelo controle territorial e economias ilícitas em regiões anteriormente controladas pelos guerrilheiros.

O deslocamento forçado é uma realidade presente na vida de grande parte dos colombianos, que foram obrigadas a sair de sua residência habitual em decorrência de fatores como perseguição, conflitos violentos, violações dos direitos humanos, desastres naturais (como enchentes, deslocamentos de terra), entre outros. Os Princípios Orientadores Relativos aos deslocados Internos, aprovados em 1998, têm servido como norma internacional para orientar os governos, as organizações internacionais/regionais e todos os atores pertinentes na provisão de assistência e proteção a esse grupo (GLOBAL DATABASE, 2013).

No caso colombiano, há uma ligação direta entre os fatores do deslocamento e os diversos atores presentes no conflito interno. Dentre as ações empregadas contra a população, o *Cluster* de Proteção Global (2021) destaca que as ameaças diretas e indiretas, massacres, assassinatos, combates e o recrutamento forçado são os fatores proeminentes para o deslocamento interno colombiano.

O deslocamento acima mencionado adquiriu uma proporção tão preocupante ao longo dos anos, que se refletiu de maneira dispersa e irregular, demonstrando a baixa capacidade do Estado em responder a este cenário de crise humanitária. Nesse cenário, Silva (2014a) afirma que as organizações internacionais assumem papel significativo na formulação de normas e

procedimentos de conduta a serem assimilados pelos Estados, devido ao vínculo de participação que se estabelece entre seus membros.

A proteção de civis durante conflitos armados é um desafio complexo, que requer uma resposta multidimensional às várias fontes de vulnerabilidades que afetam as populações deslocadas internamente. Dessa forma, em 2005, o *Inter-agency Standing Committee* (IASC) estabeleceu um modelo interagencial denominado *Cluster Approach*, demandando que várias organizações, pertencentes ou não ao sistema das Nações Unidas, atuassem conjuntamente para maximizar a resposta a situações de crises humanitárias (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2006).

No nível interagencial, o *Cluster* de Proteção Global, liderado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é responsável por apoiar o desenvolvimento de estratégias de proteção multissetoriais abrangentes, enfatizando o papel fundamental dos *clusters* de proteção no fornecimento de análises de proteção sólidas. Isto posto, a presente pesquisa busca responder o seguinte questionamento: Quais as ações empregadas pela estratégia *cluster* de proteção interagencial na Colômbia, especialmente, durante o processo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP)?

Segundo Viana (2009), a experiência do ACNUR também tem sido utilizada para o desenvolvimento, em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, de mecanismos de monitoramento do governo colombiano. Desse modo, essa pesquisa objetiva identificar as ações empregadas pela estratégia *cluster* de proteção interagencial na Colômbia durante o Acordo de Paz (2006-2021) realizado pelos atores envolvidos, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) e o Governo colombiano.

Quanto à metodologia, a presente pesquisa caracteriza-se por ser exploratória, que segundo Gerhardt e Silveira (2009), tem a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema. Quanto aos procedimentos técnicos, realizou-se um estudo bibliográfico com o intuito de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o objeto de análise em questão – uma análise da estratégia *cluster* de proteção interagencial na Colômbia, especialmente, durante o processo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo.

Segundo Gil (1994), uma das vantagens do procedimento acima mencionado é que permite ao investigador a cobertura de uma ampla gama de fenômenos mais do que se poderia pesquisar diretamente. No que tange às fontes, utilizou-se informações de escritos primários provenientes do Estado Colombiano, assim como documentos secundários como os da *Human Rights Watch*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e do *International Displacement Monitoring Centre*.

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois visa analisar e interpretar os aspectos mais profundos, recorrendo-se a uma interpretação da realidade a fim de dar significado aos fatos observados. Oliveira (2013) ressalta que esse tipo de pesquisa pode ser considerado um processo de reflexão, utilizando métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo no seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação.

Para tanto, inicialmente, será abordado o decorrer do conflito entre as FARC-EP e as forças do governo da Colômbia até o Acordo de Paz de 2016, que mesmo em um contexto de possível paz, a população civil continua sendo gravemente afetada e sendo obrigada a se deslocar por conta dos conflitos que ainda continuam. Em seguida, é analisado os instrumentos internacionais e nacionais que protegem essas pessoas em uma situação tão complexa. Posteriormente, é explanado sobre a abordagem *cluster* para melhor assistência dessas pessoas e a formação do *Cluster* de Proteção Global. Por fim, é verificada a atuação do *Cluster* de Proteção na Colômbia desde 2006 até o ano de 2021.

1. O papel das FARC-EP no conflito interno na Colômbia e o Acordo de Paz de 2016

Em 2016, o governo colombiano assinou um acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP) com o objetivo de encerrar o conflito que já dura mais de meio século. Segundo Silva (2014b), a Colômbia sempre teve dificuldades em garantir a soberania estatal dentro de seu território e consolidar a unidade nacional. O conflito colombiano com as FARC-EP é fruto de conflitos internos ocorridos desde o século XIX, por isso há uma diversificação de atores, porém serão destacados os atores clássicos: as FARC-EP; o narcotráfico; a atuação dos paramilitares e o Estado colombiano.

Pecáult (2010) destaca que o atual conflito colombiano é fruto tanto das características atuais do sistema internacional globalizado, quanto dos constantes conflitos internos ocorridos desde o século XIX. Sobre isso, importa destacar que no século XIX, ocorreram

aproximadamente vinte guerras civis, protagonizadas pelo Partido Conservador e o Partido Liberal.

Já no século XX, como afirma Ceará (2009), o conflito entre esses dois partidos reacende com o assassinato, em 09 de abril de 1948, do caudilho liberal e populista Jorge Eliécer Gaitán, militante da ala radical do Partido Liberal, que havia fundado a União Nacional de Esquerda Revolucionária. Gaitán liderava uma campanha a favor de reformas políticas e sociais que deveriam combater a corrupção política, a fraude eleitoral e os privilégios. A notícia de sua morte causou uma onda de manifestações de operários e camponeses em todo o país.

As manifestações foram consideradas inaceitáveis pela Casa Branca. Segundo Voigt (2010), os conservadores colombianos, que estavam no poder, receberam instruções de Washington para desencadear a repressão, o que deu lugar ao período, situado entre 1948 e 1953, conhecido como “La Violencia”

Nesse cenário, Ceará (2008) afirma que os camponeses organizados pelo Partido Comunista Colombiano (PCC), então na clandestinidade, organizaram os primeiros focos de resistência armada, assumindo a luta, a fim de garantir a defesa de seus interesses e sua própria existência. Gaitán (1995) destaca que a consequência desse período de violência foi a falência das instituições fundamentais: instituições políticas (partidos tradicionais) e de Governo (Conselhos, Assembleia, Senado e Câmara, Polícia, Exército e Poder Judiciário); religiosas, econômicas e familiares. Além disso, Williford (2009) estima que, nesse período, 200.000 colombianos foram mortos, aproximadamente 2% da população à época.

Com o objetivo de pacificar e solucionar a convulsão social no país, Ceará (2009) menciona que foi instalado o governo militar do General Rojas Pinilla (1953-1957). Vale mencionar também, que em 1958, ocorreu um entendimento entre os partidos Liberal e Conservador, que ficou conhecido como Frente Nacional, possibilitando um monopólio no poder, distribuição de forma igualitária dos cargos públicos, postos de representação e alternância de forma pactuada na presidência.

Nesse contexto, foi criado o plano norte-americano *Latin American Security Operation* (Plano Laso), em 1960, que visava conter o crescimento de movimentos esquerdistas na América Latina, uma vez que se acreditava na grande influência da Revolução Cubana na região. De acordo com Silva (2014b), essa resistência gradativamente passou a incomodar o governo da coalizão que, em 1964, intitulou esses grupos como “repúblicas insurgentes” - autodefesas camponesas. Com a finalidade de combater tais grupos, o governo nacional deu

início a Operação Soberania que teve como consequência o deslocamento de 16 mil soldados e no bombardeio aéreo sobre a região considerada insurgente.

As autodefesas camponesas resistem aos ataques e se transformam no embrião que, posteriormente, vai gerar o movimento guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Ceará (2009) destaca que o movimento iniciou uma série de assembleias gerais a fim de traçar os objetivos e as estratégias, desencadeando também na mudança do nome para Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP).

Para Ceará (2009), os núcleos da guerrilha se transformaram em grupos de massas, autodefesa, que tinham a tarefa de vigiar e defender suas zonas dos ataques de grupos armados à serviço de latifundiários. Em suas áreas de influência, foram repartidas terras entre seus habitantes, tendo sido criados mecanismos de trabalho coletivo e de ajuda para a exploração individual de parcelas. Assim, era aplicada a justiça do movimento por decisão coletiva na assembleia popular.

Em decorrência da incapacidade das Forças Armadas colombianas para reprimir o movimento guerrilheiro, o governo emitiu o Decreto n. 3.398/1965 e a Lei n. 48/1968 (Estatuto Orgânico da Defesa Nacional). Esses atos normativos oferecem a base legal para a formação de grupos civis armados, isto é, das “autodefesas” (paramilitares), para auxiliar o exército contra a guerrilha, legitimando, dessa maneira, o poder paramilitar (CEARÁ, 2009). Ademais, para Rivas Nieto e García (2008) permitiram a criação de exércitos privados com a legitimidade das instituições democráticas colombianas.

Segundo Santos (2011), em oposição ao movimento guerrilheiro que aumentava a sua área de domínio e influência no território colombiano, surgem as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que teve sua gênese nas políticas da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e na estratégia de Conflito de Baixa Complexidade que o Pentágono traçou para toda a América Latina. Desse modo, começam a ser formados diferentes tipos de grupos armados por toda a Colômbia em oposição à guerrilha. Silva (2014b) destaca que, dessa forma, latifundiários utilizavam os serviços dos paramilitares para proteger suas terras dos guerrilheiros.

Para Silva (2014b) os grupos de autodefesa, na década de 70, se limitavam a uma estratégia defensiva em relação aos guerrilheiros, sem pretensões expansionistas. Já na década de 80, atuavam ofensivamente contra os guerrilheiros, baseando-se em uma ideologia conservadora e anticomunista. Nesse período, como afirma Ceará (2009), os guerrilheiros assumem como catalisadores do processo revolucionário o pensamento de Simón Bolívar para remeter a luta contra o poderio imperialista espanhol, que neste momento, estava sendo

representado pela figura do Estado. Para eles, o Estado não cumpria com as suas obrigações constitucionais e, somente a luta armada poderia libertá-los.

No decorrer dos anos 80, o presidente Belisario Betancur, tentando iniciar negociações com o movimento guerrilheiro, permitiu a liberação de centenas de revolucionários presos conforme preconizada na Lei n. 35/1982, conhecida como “Lei da Anistia” (VÉLEZ, 1998). Além disso, o governo se comprometeu em impulsionar uma série de reformas políticas, econômicas e sociais. Em função do acordo estabelecido, conforme Ceará (2009), foi criada, em 1985, uma organização política denominada União Patriótica (UP) que visava a representação política legal por parte dos movimentos de esquerda.

Para Ceará (2009), este período foi marcado por uma grande vitória da UP nas eleições de 1986, conseguindo eleger 350 vereadores, 23 deputados e 6 senadores. Diante desta demonstração de aceitação política da nova expressão, o governo passou a promover perseguições e assassinatos de forma clandestina de membros da UP. Porém, para Velásquez (2006), as relações entre o governo e a guerrilha há muito tempo já estavam deterioradas, mas o estopim da crise ocorreu quando as forças do governo atacaram, em 9 de dezembro de 1990, a “Casa Verde”, sede do secretariado das FARC-EP sem prévia declaração de guerra e em pleno cessar-fogo.

O governo acreditava ter realmente atingido de forma letal a guerrilha e vislumbrava que esse seria o grande golpe final da guerra contra o movimento insurgente. No entanto, por desajustes estratégicos, assim como pela sua incapacidade bélica, o Estado não chegou a impor perdas consideráveis ao grupo. A insurgência não apenas não diminuiu, mas os guerrilheiros intensificaram as suas ações, em função da ação do governo que atacou durante um período de paz. Dados do Informe Nacional de Desenvolvimento Humano (INDH) mostram que entre 1990 e 1991, as FARC-EP aumentaram em 140% suas ações violentas (VELÁSQUEZ, 2006).

O ACNUR (2003, p. 20) ressalta que a situação na Colômbia pode ser definida como um conflito armado que usa métodos terroristas, éticos, democraticamente inaceitáveis e que se financia com o narcotráfico. Santos (2011) afirma que, na década de 80, até então, as FARC-EP se limitava à territórios pobres e periféricos. A principal fonte de recurso, na década de 90, esteve ligada à economia da droga, saindo da condição de atividades tributadoras do narcotráfico para um envolvimento em toda a cadeia de produção.

Entre 1992 e 1998, com a urbanização do conflito, as FARC-EP passam da estratégia de guerra de guerrilhas para a guerra de movimentos, ou seja, adotam uma “*Nueva Forma de Operar - NFO*” uma estratégia ofensiva com a criação de exércitos e a utilização de recursos

bélicos (SANTOS, 2011). As estimativas do governo colombiano, conforme Ceará (2009), apontavam que esse grupo contava com cerca de 15 a 18 mil homens nas fileiras do exército guerrilheiro. Leonard (2006) afirma que, nesse período, as FARC-EP tinham presença armada em 15-20% do território colombiano, principalmente, nas selvas do Sudeste e nas planícies localizadas na base da Cordilheira dos Andes.

O presidente Pastraña (1998-2002) não logrou êxito na ofensiva contra o movimento dos grupos insurgentes. Seu sucessor, Álvaro Uribe (2002-2010), chega à presidência com a promessa de combater a guerrilha com mão de ferro. Ceará (2009) explana que, após os ataques de 11 de setembro, o governo colombiano, de acordo com a nova doutrina norte-americana de luta contra o terror, classificou as FARC-EP como um grupo terrorista e buscou apoio na comunidade internacional já que se tratava de uma questão que transcendia as fronteiras.

O governo colombiano buscou apoio de países fronteiriços em caso de ações que demandassem ultrapassar as fronteiras internacionais. Brasil e Venezuela prontamente se posicionaram contrários, alegando que tais medidas infringiam a soberania dos países da região. Segundo Melo (2017), no cenário internacional, as FARC-EP são vistas negativamente em função de suas ações extremamente violentas.

O Plano Colômbia (concebido em 1999 e que ficou em vigor até 2016 pelo programa Paz Colômbia)¹ contribuiu de modo significativo para mitigar a ação das FARC-EP. Dessa forma, o governo passou a contar com pesados investimentos no orçamento militar, o que possibilitou a retomada e o exercício do domínio sobre grande parte do território colombiano. Segundo Ceará (2009) e Leongómez (2007), este plano previa um investimento norte-americano de US \$7,5 bilhões para os antinarcóticos com o objetivo de treinar os soldados colombianos.

De 2002 a 2006, o número de membros nas Forças Armadas colombianas teve um acréscimo de 36,2 %. O número total era de 247.042, assim distribuídos: o Exército contava com 211.046, na Armada existiam 26.466 e na Força Aérea tinha 9.530. Este aumento no efetivo levou o governo a destinar 5,3% de seu PIB para as questões militares, juntamente com o “*impuesto al patrimonio*” (recursos obtidos com exclusividade para a Polícia Nacional e as Forças Armadas). Isso levou o país a contar com um dos maiores orçamentos para Defesa na América do Sul (HERRERA, 2006).

¹ Seus objetivos declarados eram: criar uma estratégia para eliminar o narcotráfico no território colombiano; por um fim ao conflito armado na Colômbia, desestruturando os grupos guerrilheiros, notadamente as FARC-EP; promover o desenvolvimento social e econômico

Essas transformações militares trouxeram bons resultados para o governo, pois praticamente foram retomadas todas as localidades que se encontravam nas mãos da FARC-EP. Leongómez (2007) explana que a reinstalação dos poderes centrais nessas localidades levou os grupos insurgentes a se fixarem principalmente na área fronteira, em consequência da pequena presença estatal e da sua “alta porosidade”, facilitando, desta forma, a manutenção da sua logística.

As radicalizações das partes envolvidas no conflito levaram a Colômbia a ter uma das maiores cifras de deslocados internos do mundo. As fumigações e as ações militares desalojaram de suas casas milhares de camponeses que, sem ter para onde ir, ficavam vagando pelo interior do país. Luna (2005) classifica esta situação de “refugiados dentro de seu próprio país”.

Segundo dados do ACNUR (2016), no ano de 2016, o número de deslocados internos colombianos alcançava a marca de 7,4 milhões. Para Ceará (2009), essa migração forçada tem causado um desequilíbrio na política regional, pois, muitos colombianos têm fugido da violência e perseguição de ambos os lados (governo e guerrilha), muitos ultrapassaram as fronteiras internacionais e buscaram refúgio em outros países.

Esses deslocamentos – internos e internacionais – ocorrem por diversos motivos, como o perigo em manter-se em áreas de narcotráfico, marcadas pelo crescente índice de violência, em virtude dos conflitos armados. Pino (2011) as principais vítimas, de maneira individual ou coletiva, são a população campesina, as mulheres e as crianças.

Segundo Melo (2017), no início dos anos 80, as FARC-EP tinham cerca de 3.000 homens atuando em áreas restritas. No final do século XX, o efetivo chegou a 17.000 homens em 70 frentes em todo o país. Atualmente, esse número foi reduzido para cerca de 7.000 guerrilheiros. Para Acosta (2018), os atuais resultados são frutos das tentativas sem sucesso de acordo de paz ao longo do conflito, especialmente nos governos de Ernesto Samper (1994-1998) e Andrés Pastrana (1998-2002).

Existem guerrilheiros que não queriam deixar o movimento e enfrentar a sociedade colombiana, pois perderiam o prestígio adquirido dentro do movimento para ter uma vida simples e com privações financeiras. Segundo Acosta (2018), alguns mal sabem ler e nunca estiveram em uma cidade, mas ganhavam grandes somas de dinheiro advindos das fontes de financiamento das FARC-EP.

Knauf (2017) destaca que houve uma participação ativa de países mediadores na busca de uma solução pacífica. Destacam-se as atuações de Cuba (2015), como país hospedeiro dos

encontros para formulação de um acordo de paz entre ambas as partes, e a Noruega (2012), graças a sua experiência na resolução de conflitos. O acordo de paz teve início no ano de 2012, quando se iniciaram as conversas preliminares entre o governo e as FARC-EP.

No dia 02 de outubro de 2016, foi programado um plebiscito para que a população expressasse a favor ou contra os termos do tratado de paz. O voto no país foi opcional e apenas 37,43% das pessoas aptas a votar compareceram. A votação foi acirrada, porém o “não” prevaleceu com 50,21% dos votos válidos (COLÔMBIA, 2016a).

O paramilitarismo e a desaprovação de grande parte dos colombianos em relação a ex-guerrilheiros das FARC-EP a serem incluídos na sociedade são problemas antigos, mas ainda presentes no país. Outro forte empecilho para a paz na Colômbia é a influência que ainda tem o ex-presidente Álvaro Uribe, que se mostra contrário ao acordo de paz. Embora, como já mencionado acima, o plebiscito organizado no ano de 2016 tenha mostrado que a maioria da população que votou era contrária aos termos do acordo de paz, tanto o governo quanto as FARC-EP já haviam declarado que não tinham interesse em manter a guerra (LOT, 2018).

Naquele ano, foi assinado o “Acordo Geral” entre Juan Manuel Santos, presidente da Colômbia, e o comandante das FARC-EP, Rodrigo Londoño, conhecido como Timochenko. Como consta no Acordo Geral: “Com a total disposição do Governo Nacional e das FARC-EP para chegar a um acordo, e com o convite a toda a sociedade colombiana, bem como às organizações de integração regional e à comunidade internacional, para acompanhar este processo²” (COLÔMBIA, 2016b, p.1, tradução do autor). O acordo foi referendado, em 24 de novembro de ano, pelo Congresso por setenta votos a zero e no Senado por cento e cinco votos a zero na Câmara de Representantes. (DARIO, 2014)

Segundo Acosta (2018, p. 37), de uma maneira geral, o acordo de paz ficou alicerçado em três pilares: uma Política Integral de Desenvolvimento Agrário, que inclui a criação de um sistema de segurança alimentar; a Participação Política, que abrangem medidas eficazes para promover uma maior participação na política nacional, regional e local de todos os setores; e a Solução para o Problema das Drogas Ilícitas, que abarca programas de substituição de lavouras para uso ilícito.

O Acordo Final de Paz de 2016 anuncia o fim da participação das FARC-EP no conflito armado por meio do agrupamento de combatentes em 26 campos sob vigilância pela Missão da ONU para desmobilização e desarmamento e, em última instância, reintegração na vida civil.

² *Con la disposición total del Gobierno Nacional y de las FARC-EP de llegar a un acuerdo, y la invitación a toda la sociedad colombiana, así como a los organismos de integración regional y a la comunidad internacional, a acompañar este proceso* (COLÔMBIA, 2016b, p.1).

O Acordo de Paz estipula que, após a fase de desmobilização e desarmamento, uma segunda Missão Política se concentraria na verificação da reintegração dos ex-combatentes das FARC-EP, bem como nas garantias de segurança para as ex-FARC-EP e para as comunidades nas antigas zonas de conflito (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

Salienta-se, ainda, que foi estabelecido a entrega de armamento à Organização das Nações Unidas (ONU) e a reincorporação das FARC-EP à vida civil, econômica, social e política de acordo com seus interesses. Em agosto de 2017, a ONU concluiu o processo de desarmamento, retirando de seus 26 campos mais de 8.000 armas e explosivos e aproximadamente 1,3 milhão de cartuchos queimados (ONU, 2017b).

Segundo Dario (2014), a possível fragmentação dos grupos armados gera um cenário que não é favorável ao governo. A desmobilização das AUC, através da sua desmilitarização, a partir de 2006, deu origem a um conjunto de novos grupos armados ilegais, que tornaram a questão da violência política na Colômbia ainda mais complexa. Acosta (2015) afirma que esses grupos não possuem uma liderança centralizada ou uma agenda política. Ademais, a falta de liderança centralizada possibilitou acordos e alianças com traficantes, que são conhecidos pelo governo como “Bacrim” (bandas criminosas).

Os Bacrim se constituíram como organizações híbridas, combinando facetas do paramilitarismo com as estruturas da máfia e operações criminosas, exercendo além do tráfico de drogas e de outras atividades criminosas, como a extorsão e a mineração ilegal, uma série de abusos generalizados contra os civis, como massacres, assassinatos e estimulando os deslocamentos forçados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013).

É válido acrescentar, ainda, que as atividades econômicas ligadas ao cultivo de coca e mineração ilegal são fatores de atração e organização de grupos criminosos dentro e fora do território colombiano. Uma das grandes pautas para a efetivação do acordo de paz é a reforma agrária. Cidadãos de classe social menos favorecida foram forçados a se deslocarem em razão do Estado e a elite acabou perdendo o direito de posse de terra útil para o cultivo em um país que tem a agricultura como força econômica (ACOSTA, 2018).

Várias organizações internacionais estão participando do processo de construção da paz, como o Instituto Latino Americano para Sociedade e Direitos Alternativos (ILSA), o Comitê Permanente pela Defesa dos Direitos Humanos (CPDH), o *Danish Demining Group* (DDG) e principalmente a ONU. As agências especializadas da ONU já operam missões de trabalho humanitário dentro do país, auxiliando grupos vulneráveis e a sociedade civil afetados pelo conflito.

A incerteza sobre a implementação do processo de paz e o conflito em curso têm impedido que as comunidades vulneráveis tenham acesso aos serviços básicos, incluindo água potável, alimentos e educação. Existem também preocupações de proteção em áreas como Choco, Córdoba, Nariño, Norte de Santander e Putumayo, onde o surgimento de novos atores armados não estatais está levando a sérias necessidades humanitárias e de proteção, tais como assassinatos, recrutamento forçado de crianças, restrições de mobilidade, deslocamento forçado, violência de gênero, acesso limitado à água e saneamento e à educação, entre outros (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

Os atores armados estão se adaptando à nova situação decorrente do acordo de paz entre o Governo e as FARC-EP. Outros grupos armados irregulares aumentaram suas ações à sombra do cessar-fogo bilateral das FARC-EP e do governo colombiano. Pois, esses atores estão competindo pelo controle territorial e economias ilícitas em regiões anteriormente controladas pelas FARC-EP. Tornou-se claro que vários grupos dissidentes estão emergindo do processo de paz. Em áreas como Guaviare, Meta, Caquetá, Nariño e Choco, grupos dissidentes permanecem após o desarmamento das FARC-EP. Os confrontos entre esses atores armados não estatais continuarão e causarão o deslocamento forçado (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

As agências da ONU têm fornecido abrigo, kits de higiene, proteção e educação em emergências, visto que as autoridades locais e nacionais não têm conseguido acessar as comunidades rurais remotas. Uma das principais agências é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem fornecido direitos humanos básicos, como habitação, comida, educação e saúde em 25 das principais cidades colombianas e algumas áreas rurais. Salienta-se que mesmo com as negociações de paz, foram registradas 47 situações de emergência que afetaram aproximadamente 14 mil pessoas (ACNUR, 2017a). Antes de aprofundar o papel do ACNUR, no *Global Protection Cluster* (GPC), é fundamental compreender o problema do deslocamento interno na Colômbia.

2. O deslocamento interno na Colômbia

O deslocamento forçado é uma realidade presente na vida de muitas pessoas que foram obrigadas a sair de sua residência habitual em decorrência de fatores como perseguição, conflitos violentos, violações dos direitos humanos, desastres naturais, entre outros. Ao ultrapassarem as fronteiras, estas pessoas podem solicitar a condição de refúgio, conforme

preconiza a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliado pelo Protocolo Adicional de 1967.

Importa destacar que, segundo Silva (2014a), ao contrário dos refugiados, o deslocamento interno tende a ser menos visível e, por conseguinte, a conscientização e solidariedade internacional acontecem em menor grau, o que significa que suas vítimas dependem prioritariamente da capacidade de resposta do Estado.

Em certos casos, o deslocamento interno pode derivar de uma combinação de fatores de natureza coerciva e econômica. Para Goldman (2009), embora tenham teoricamente a possibilidade de usufruir os mesmos direitos como o resto das pessoas do país, a experiência indica que eles possuem necessidades especiais. Isso se deve ao fato de que o deslocamento separa as famílias e rompe os laços comunitários, levando ao desemprego e a limitação do acesso à terra, educação, alimentação e abrigo.

Segundo Silva (2014a), o termo “deslocados internos” apareceu recentemente e derivou de um acordo de paz realizado para cessar um conflito no Sudão nos anos 70. Nele, fazia-se referência ao grupo de populações deslocadas dentro do contexto particular de uma ação emergencial que promovesse o reassentamento e reabilitação dessas pessoas. As primeiras iniciativas multilaterais para esta temática surgiram, apenas no final dos anos 80, a partir de duas conferências realizadas no âmbito da ONU: a Conferência Internacional sobre o problema dos refugiados, repatriados e pessoas deslocadas no Sul da África (1988), e Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA – 1989).

Estas conferências objetivaram discutir a problemática dos deslocados internos como um fenômeno generalizado, entretanto sem avanços consideráveis, pois o principal assunto debatido, nesta época, era a temática dos refugiados (OLIVEIRA, 2004). Após sucessivas consultas, Francis Deng, Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos, apresentou um relatório que alertava para a incapacidade dos deslocados internos em encontrar locais de segurança, de permanecerem frequentemente vulneráveis às violações de direitos humanos, privados das suas necessidades básicas, como moradia, educação, alimentação e saúde (ONU, 1993).

Vale mencionar também que o relatório também indicava que a resposta da comunidade internacional ao fenômeno do deslocamento deveria surgir do esforço pela compilação de regras e normas existentes para, em seguida, formular princípios-gerais que pudessem governar o tratamento destinado a esta parcela da população (ONU, 1993).

Os Princípios Orientadores Relativos aos deslocados Internos, aprovados em 1998, têm servido como norma internacional para orientar os governos, as organizações internacionais/regionais e todos os atores pertinentes na provisão de assistência e proteção aos deslocados internos. Salienta-se que mesmo sem possuir o caráter de corpo normativo vinculante, os princípios refletem e são consequentes do Direito Internacional, e, portanto, identificam os direitos e garantias relacionadas com a proteção dos deslocados internos, em razão das vulnerabilidades específicas por elas enfrentadas.

Os Princípios supracitados constituem um padrão mínimo abrangente para o tratamento dos deslocados internos, que visa abordar as necessidades específicas dessas pessoas em todo o mundo. Além disso, estabelece os direitos e as obrigações dos governos estatais durante o período da deslocação, assim como da reinstalação e da reintegração (GLOBAL DATABASE, 2013).

Segundo os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998), §2, os deslocados internos são aqueles que foram forçados ou obrigados 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, violações dos direitos humanos, calamidades humanas ou naturais, que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Segundo Oliveira (2004, p. 74):

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

Segundo dados do ACNUR (2020), em 2020, 79,5 milhões de pessoas se deslocaram forçadamente no mundo. Desse número, 55 milhões são deslocados internos e quase 5 milhões (4.922.000) destes são colombianos. O deslocamento interno na Colômbia vem atingindo patamares preocupantes que se tornou objeto de análise em Relações Internacionais. O conflito civil que perdura na Colômbia por quase seis décadas contribuiu para torná-la o Estado com uma das maiores cifras de deslocados internos no mundo (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2021).

No caso colombiano, há uma ligação direta entre os fatores do deslocamento e os diversos atores presentes no conflito interno. Além das ações violentas dos grupos armados, Viana (2009, p. 141) aponta que a própria responsabilidade do Estado na trajetória do conflito armado, seja pela omissão em garantir a segurança física e institucional da população ou pelas tentativas frustradas de conter as hostilidades, condicionaram a dinâmica dos deslocamentos internos.

O Grupo de Memória Histórica (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013) afirma que o agravamento da expulsão da população civil é fruto: da expansão dos domínios por grupos guerrilheiros; das deficiências em seus processos de desmobilização; da ofensiva militar do Estado; e de um conjunto de ações violentas disseminadas desde 1996, quando houve um recrudescimento do conflito, até 2002, sucedidas por uma instabilidade interna que perdura até hoje.

Dentre as ações empregadas contra a população, o Cluster de Proteção Global (2021) destaca que as ameaças diretas e indiretas, massacres, assassinatos, combates e o recrutamento forçado são os fatores proeminentes para o deslocamento interno colombiano. O comportamento espacial deste fenômeno colombiano demonstra que a maior parte das expulsões ocorre nas zonas rurais (a nível interdepartamental), em razão do domínio exercido pelos grupos armados e por serem regiões com abundantes recursos naturais, e mais recentemente em áreas intraurbanas (entre bairros) (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2021).

Dentre as características dos deslocamentos na Colômbia, há a existência de alguns grupos considerados particularmente mais sensíveis a este fenômeno, como os campesinos, as comunidades afro-colombianas e indígenas, ambos normalmente vivem nas áreas rurais (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

Segundo Silva (2014a), esses grupos têm visto seus territórios sendo usados, controlados, usurpados e expropriados para distintos fins, perdendo assim o exercício autônomo e livre de suas terras. Isso porque as disputas territoriais se converteram em um cenário de enfrentamentos armados, domínio e morte, ocasionados especialmente pelas ações violentas dos grupos armados e resistência desses povos em abandonar seus locais de origem.

O deslocamento interno na Colômbia adquiriu uma proporção tão preocupante ao longo dos anos, que se refletiu de maneira dispersa e irregular, e demonstrou a baixa capacidade do Estado em responder a este cenário de crise humanitária. Essa conjuntura contribuiu para que a

população deslocada acabasse imersa em uma situação de permanente desamparo e vulnerabilidade (SILVA, 2014a).

De acordo com Silva (2014a) e Mooney (2008), a Colômbia tem convivido com o deslocamento interno, que intensificou a gravidade das violações aos direitos dos deslocados internos e, conseqüentemente, exigiu do Estado uma resposta mais proativa e emergencial para o enfrentamento do problema, devido ao elevado nível de vulnerabilidade em que essas pessoas foram inseridas. Salienta-se que, quando os Estados não encontram uma solução durável para superar determinados problemas, como o do deslocamento interno, é necessário o apoio da comunidade internacional, que em razão dos casos de emergências humanitárias, na proteção dessas pessoas.

Nesse cenário, Silva (2014a) afirma que nesse contexto as organizações internacionais assumem papel significativo na formulação de normas e procedimentos de conduta a serem assimilados pelos Estados, devido ao vínculo de participação que se estabelece entre seus membros. No caso da Colômbia, a resposta do Estado em relação ao deslocamento interno acarretado pelo conflito armado foi tardia e de forma gradativa. O Estado colombiano só começou a formular um corpo normativo para mitigação desta crise somente a partir dos anos de 1990.

As primeiras iniciativas do Estado colombiano corresponderam à conjunção dos fatores internos, que incluíram os graves efeitos do conflito e a demanda da comunidade internacional que requereu que soluções fossem criadas para prevenir o deslocamento interno (VIANA, 2009). Com efeito, Silva (2014a) desta que, nesta época, as ações de assistência humanitária para esse grupo eram ainda modestas, pois faltavam diretrizes que pudessem ser utilizadas pelas instituições internacionais para planejar suas atividades de atenção aos deslocados internos.

Na Colômbia, o governo lidera todas as ações humanitárias. As populações afetadas pelo conflito armado, incluindo os deslocados internos, têm o direito por lei de receber assistência pública multissetorial. O deslocamento interno foi oficialmente reconhecido, pela primeira vez, em 1997 com a lei nacional sobre deslocamento interno (Lei n. 387/1997). Esta lei refere-se às medidas no contexto da prevenção do deslocamento forçado e assistência e proteção, bem como a estabilização socioeconômica das pessoas deslocadas pela violência.

A Lei n. 387/1997 estabeleceu o primeiro banco de dados oficial de deslocados internos, o Cadastro Único de Pessoas Deslocadas, que permitiu ao governo conhecer melhor os perfis e necessidades dessas pessoas, contribuindo para alocar recursos para prestar assistência pública. No entanto, graves deficiências na implementação levaram o Tribunal Constitucional, em 2004,

a qualificar a falta de assistência governamental a esse grupo como uma “situação inconstitucional”, ao mesmo tempo que exigia medidas mais determinadas (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

Em 2011, a Lei n. 1448/2011 sobre "Vítimas e Restituição de Terras", que dita medidas de cuidado, assistência e reparação abrangente às vítimas do conflito armado interno e outras disposições, estabeleceu uma política de reparação abrangente e um programa de restituição de terras. No entanto, com 8 milhões de vítimas reconhecidas, a sua implementação tem sido dificultada por limitações orçamentárias, pela fragilidade da capacidade institucional, pela ausência de mecanismos de coordenação eficazes, bem como pelas persistentes dificuldades de segurança em algumas áreas, especialmente as rurais (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

A lei citada acima também estabeleceu as principais instituições para oferecer assistência e reparação às vítimas do conflito armado, como a Unidade de Vítimas (atualmente substituída pelo Registro de Vítimas), a Unidade de Restituição de Terras, o Departamento de Prosperidade Social e o Centro de Memória Histórica. Essas instituições ajudam os municípios a assumir suas responsabilidades (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

A percepção de que a assistência humanitária aos deslocados internos requeria esforços em diferentes tipos de cenários, como no acesso aos serviços básicos, na inclusão social, na garantia dos direitos humanos e na segurança, levou os especialistas da área a defenderem o argumento de que a resposta internacional a esse problema deveria estruturar-se segundo o enfoque colaborativo (PONTHIEU; DERDERIAN, 2013).

Em 2016, o Tribunal Constitucional emitiu um acórdão identificando deficiências na implementação das medidas. A capacidade do governo de assumir suas responsabilidades mostra um quadro misto, uma vez que em muitas partes do país não há presença do Estado. Outras instituições do Estado de vital importância para a proteção da população civil no contexto do conflito armado são a Ouvidoria, a Personería (ambas pertencentes ao Ministério Público) e a Unidade de Proteção Nacional. Os objetivos da primeira são a prevenção das violações dos direitos humanos e a proteção da população civil. A segunda é responsável, a nível municipal, por coordenar a resposta humanitária em nível local. A terceira cabe à proteção física contra ameaças de morte (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

Como já mencionado na seção anterior, o ACNUR tem desempenhado um papel importante no fornecimento de direitos humanos básicos durante o processo de efetivação do acordo de paz das FARC-EP com o governo colombiano. Este papel tem sido realizado por

meio da liderança desta agência da ONU no Cluster de Proteção Global (*Global Protection Cluster* - GPC), que é uma rede de organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais e agências das Nações Unidas (ONU), engajadas no trabalho de proteção em crises humanitárias, incluindo conflitos armados, como é o caso da Colômbia.

3. Estratégia Cluster de Proteção Interagencial

Nos últimos 40 anos, tem-se verificado a proliferação de atores na preparação e na resposta a crises humanitárias (MÉDICOS SEM FRONTEIRAS, 2016). A coordenação eficaz das muitas agências das Nações Unidas se tornou um grande desafio, especialmente na coordenação das atividades que envolvem conjuntamente a comunidade internacional e as autoridades governamentais nacionais.

A proteção de civis durante conflitos armados é um desafio complexo, que requer uma resposta multidimensional devido às várias fontes de vulnerabilidades que afetam as populações deslocadas internamente. Nesse contexto, os atores envolvidos devem se engajar em abordagens multifacetadas que contemplem os aspectos jurídicos, políticos e sociais das crises. Cada um desses domínios pode se tornar objeto de interpretações e agendas distintas dos beligerantes, dos países anfitriões, dos doadores, das agências internacionais e das organizações não governamentais (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2012).

Nesse sentido, em 2004, o Escritório da ONU para os Assuntos Humanitários (OCHA), sob a liderança do Comitê Permanente Interagências (*Inter-Agency Standing Committee* - IASC), fórum dos parceiros humanitários das Nações Unidas e outras agências, desenvolveu uma série de políticas a serem adotadas para a proteção dos deslocados internos. A partir de então, passou-se a utilizar os *clusters* de proteção, que seriam coordenadores humanitários e equipes de orientação em que a ONU poderia obter os elementos-chave essenciais acerca da problemática em questão (ACNUR, 2005).

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998 possibilitaram o reconhecimento universal, de forma gradual, da proteção que deve ser garantida pelos Estados aos deslocados internos. Porém, foi apenas em 2005, com a Cúpula Mundial da ONU, que estes princípios foram reconhecidos como uma importante ferramenta internacional para a adoção de medidas eficazes a fim de aumentar a assistência a esse grupo. No mesmo ano, a ONU decidiu que o IASC seria o órgão responsável em coordenar as situações humanitárias por meio de cooperação com outras agências e organizações humanitárias (ONU, 2005).

Cabe mencionar que, além do componente militar, diversos atores passaram a realizar ações de apoio às ações de paz da ONU. Assim, em 2005, o IASC estabeleceu um modelo interagencial denominado *Cluster Approach*. Nesse modelo, as responsabilidades devem ser atribuídas às agências líderes para uma resposta eficaz às emergências humanitárias (FRANCIS; POPOVSKI; SAMPFORD, 2012).

Conforme afirma Costa (2015), o *Cluster Approach* é a ferramenta de governança para a divisão de responsabilidades, a designação de lideranças e a garantia de resposta humanitária criado pelo IASC para melhorar a capacidade de ação conjunta das organizações em situações complexas de emergência. Tais situações exigem que várias organizações, pertencentes ou não ao sistema das Nações Unidas, atuem conjuntamente para maximizar a resposta a situações de crises humanitárias.

A concepção do *Cluster Approach* inclui o fortalecimento geral da capacidade de resposta em cinco pontos chaves: Manutenção da capacidade de pronta resposta; Clarificação de Liderança; Parcerias entre agências da ONU e ONGs; Melhoria da Transparência nas ações humanitárias; e Aumento na coordenação das atividades de campo em uma situação de desastre (LOGISTICS CLUSTER, 2011).

De acordo com Steet *et al.* (2010), o funcionamento do *Cluster Approach* ocorre pela agregação das organizações em grupos de trabalho divididos conforme os setores da resposta humanitária. Ademais, é estabelecido uma organização líder responsável por coordenar as ações de campo e auxiliar na cooperação das organizações em eventos cujas proporções exijam ações de vários atores.

Segundo Costa (2015), a operacionalização dos *Clusters* tem conseguido avançar no alinhamento das organizações e tornar o ambiente humanitário mais claro e coeso nas decisões referentes à preparação e resposta à desastres. O sistema representou um grande avanço na gestão de informação e clarificação de responsabilidades em uma situação de emergência, sendo uma ferramenta de governança essencial para criar sinergias operacionais.

No *Cluster Approach*, as organizações concordam em liderar certos *clusters* em nível global, definindo uma estrutura que resultaria em respostas humanitárias aos deslocados internos em nível nacional. Tal liderança, por sua vez, espelhariam os arranjos globais, contando com a co-liderança do governo e a cooperação de organizações não governamentais parceiras.

Dentre os 11 Clusters existentes, o ACNUR lidera o Cluster Emergencial de Alojamento 2 (*Emergency Shelter Cluster 2*, em inglês) e o Cluster de Coordenação e Gerenciamento de

Alojamento 3 (*Camp Coordination and Camp Management Cluster 3*, em inglês) e o Cluster de Proteção Global (*Global Protection Cluster*, em inglês). Atualmente, existem 25 clusters em nível global, sendo 4 na América Latina, 1 na Oceania, 8 na Ásia e o restante na África³ (ACNUR, 2017b).

O Cluster de Proteção Global – objeto de análise dessa pesquisa – foi criado em 2005 e tem a liderança do ACNUR, considerando que o afluxo de refugiados, a ocorrência de deslocados internos e crises humanitárias em cenários complexos, demandavam a proteção à vários grupos de pessoas vulneráveis. Em tais situações, a resposta deve integrar esforços nacionais, regionais e internacionais. Para tal, o IASC tem um papel fundamental na definição da colaboração civil-militar a favor da proteção humanitária (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

O ACNUR já acompanhava desde a década de 70, por designação da ONU, a condição do deslocamento interno no mundo, prestando assistência em conjunto com outras agências e organizações humanitárias. Por conta disso, o ACNUR foi designado como líder do *Cluster* global para a proteção de pessoas em cenário de crises humanitárias, incluindo os deslocados internos (ACNUR, 2018).

O objetivo do Cluster de Proteção Global é a criação de uma rede de organizações não governamentais, organizações internacionais e agências das Nações Unidas engajadas na rede de trabalho protetivo nas crises humanitárias que inclui o conflito armado, mudanças climáticas e desastres naturais. Para isso, reúne membros, parceiros e comunidades que trabalham em toda a gama de atividades de proteção, especializadas em quatro áreas de responsabilidade: proteção à criança; violência baseada em gênero; habitação, terras e propriedades; ações contra as minas (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

Segundo Rodovalho (2013), outro objetivo do Cluster de Proteção Global é fazer com que temas transversais sejam melhor endereçados pelas instituições envolvidas. Independente da população específica que alguma agência da ONU se dedique, seja com crianças (UNICEF), mulheres (ONU-Mulheres) ou refugiados (ACNUR), ou independentemente da área de atuação, como em escolas (UNESCO), trabalho (OIT) ou meio ambiente (PNUMA), elas terão que

³ Os países são: Américas (El Salvador, Haiti, Colômbia, Peru); África (Zimbábue, Moçambique, República Democrática do Congo, Somália, Etiópia, Sudão do Sul, Sudão, República Centro Africana, Chade, Níger, Mali, Guiné); Oriente Médio (Iêmen, Território Ocupado da Palestina); Ásia (Afganistão, Paquistão, Nepal, Laos, Filipinas, Indonésia); Oceania (ilhas do Pacífico).

trabalhar com suas populações e temas, levando em consideração que as necessidades das regiões e das pessoas não se limita aos mandatos específicos de cada agência⁴.

O Cluster de Proteção Global contribui e se beneficia do sistema IASC mais amplo, do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos, das várias agências da ONU, dos tratados de direitos humanos e dos atores-chave no desenvolvimento e na manutenção da paz. Ademais, tem desempenhado um papel significativo por meio da construção de parcerias com instituições financeiras internacionais e com o setor privado.

No nível interagencial, o Cluster de Proteção Global é responsável por apoiar o desenvolvimento de estratégias de proteção multissetoriais abrangentes, enfatizando o papel fundamental dos *clusters* de proteção no fornecimento de análises de proteção sólidas. Além disso, objetiva promover a proteção e a orientação da tomada de decisão, levando em conta as prioridades para uma resposta humanitária eficaz (ACNUR, 2017c).

4. O Cluster de Proteção Colômbia (2006-2021)

O Cluster de Proteção Global compreende proteção como todas as atividades destinadas a assegurar o respeito pelos direitos do indivíduo em conformidade com o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e os direitos internacionais dos refugiados (CLUSTER DE PROTEÇÃO NA COLÔMBIA, 2016). Atualmente, o tipo e o impacto da situação humanitária necessitam de ações conjuntas entre todos os membros da coordenação humanitária do Cluster de Proteção.

As mudanças no conflito na Colômbia criam um forte impacto na população. A diversificação das fontes de financiamento e as aspirações de controlar a vida diária nos bairros em áreas marginais em algumas cidades, comunidades rurais e nas comunidades indígenas e afrodescendentes, aumentaram a vulnerabilidade das pessoas que habitam nessas áreas. Um desafio adicional nestes contextos é que as famílias afetadas estão sendo pressionadas a fazerem parte das atividades das organizações armadas, em particular, crianças, mulheres, adolescentes e jovens. Tal realidade apresenta o risco de se manter ou aumentar em um contexto pós-acordo de paz (CLUSTER DE PROTEÇÃO NA COLÔMBIA, 2016).

⁴ Significado das siglas destas Agências são: UNICEF – (Fundo das Nações Unidas para a Infância); ONU-Mulheres (Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres); ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados); UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura); OIT (Organização Internacional do Trabalho) e PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

Nesse sentido, o Estado colombiano buscou, em 1997, a assistência técnica e humanitária do ACNUR para o problema no país. Com o consentimento do Secretário Geral da ONU, foi instalado o escritório do ACNUR em Bogotá em junho de 1998, que passou a ser responsável pela capacitação das agências do Estado e de organizações não-governamentais para a cooperação técnica para a prevenção do deslocamento.

De acordo com o mandato do ACNUR, este "colocará à disposição do governo a experiência e o conhecimento em matéria de proteção, atenção humanitária e processos de soluções duradouras que se mostraram efetivos em outras situações de deslocamento forçado" (ACNUR, 1999). A atuação do ACNUR ocorre em duas frentes: de um lado, a capacitação de agências governamentais; de outro, o trabalho junto às vítimas do deslocamento forçado.

Neste sentido, mediante o *Cluster Approach*, foi estabelecido na Colômbia, em 2006, uma Equipe Humanitária para oferecer uma proteção de grupo setorial aos deslocados internos, denominada de *Cluster de Protección - Equipo Humanitario de País* (CdP-EHP). Esta Equipe Humanitária, no qual o ACNUR é a agência líder, objetiva, coordenadamente, identificar as lacunas e as necessidades de proteção, desenvolvendo estratégias de resposta e prevenção ao deslocamento interno. Ademais, tem a finalidade de garantir a ajuda correta e a atenção necessária à questões transversais, como por exemplo, saúde e educação, em matéria de assistência humanitária (GLOBAL PROTECTION CLUSTER, 2011).

A presença no campo, o monitoramento e a oportuna resposta a estas transformações constituem o desafio do Cluster de Proteção na Colômbia. Em particular, os objetivos estratégicos se centram: na promoção de ações para a mitigação e resposta aos riscos e ameaças; na implementação de estratégias e ações participativas de proteção com uma abordagem durável e sustentável para os deslocados internos afetadas pelo conflito e pelas novas dinâmicas de violência; na certificação de que as pessoas afetadas recebam ajuda humanitária; na influência de agendas do governo a nível nacional, departamental e municipal e dos doadores, tornando visíveis os impactos do conflito, as novas dinâmicas de violência e as necessidades humanitárias (CLUSTER DE PROTEÇÃO NA COLÔMBIA, 2016).

De acordo com Viana (2009), as atividades compreendidas pelas linhas de ação acima destacadas são empreendidas em cooperação com outros atores, nacionais e internacionais. No âmbito nacional, os principais interlocutores do Cluster de Proteção na Colômbia são: a Agência Presidencial para a Cooperação Internacional (Acción Social), a Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da Nação. Em termos gerais, a cooperação do ACNUR com esses interlocutores é mediada pela Unidade Técnica Conjunta (UTEC), criada em 1999.

A função principal da UTEC é fornecer apoio a essas entidades governamentais na sistematização, análise, monitoramento e divulgação das políticas públicas de atenção aos deslocados internos. Além disso, prevê-se, dentre as suas atribuições, o trabalho junto às organizações da própria população deslocada.

Cabe destacar também, que o Cluster de Proteção na Colômbia conta com Organizações Não Governamentais, como a Consultoria para os Direitos Humanos e Deslocamento (CODHES), os Médicos Sem Fronteiras, o *Norwegian Refugee Council*, a Secretaria da Pastoral Social da Igreja Católica Colombiana e a Organização Nacional Indígena da Colômbia. No âmbito internacional, tem apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês), do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODOC), Organização Internacional para as Migrações (OIM), dentre outros (ACNUR, 2012a).

No âmbito de aplicação do *Cluster Approach*, o ACNUR, no final 2006, ampliou o número de escritórios na Colômbia a fim de promover uma melhor integração no trabalho com o governo e outras instituições e, assim, contribuir para a proteção dos deslocados internos em áreas que já estavam recebendo a ajuda humanitária⁵ (ACNUR, 2007).

No que tange à cooperação do ACNUR com a *Acción Social*, destaca-se o projeto “Proteção de Terras e Patrimônio da População Deslocada”, criado em 2003, com a cooperação do Fundo Pós-conflito do Banco Mundial, da OIM, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, entre outros. O objetivo foi promover a proteção jurídica dos direitos de propriedade das vítimas sobre as terras das quais foram despojadas forçadamente. Por meio dessa cooperação, em 2008, foram protegidos 2.9 milhões de hectares de terras e 818 prédios pertencentes aos deslocados internos na Colômbia, localizados em 116 municípios (UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS, 2013).

Em 2011, o Cluster de Proteção na Colômbia assistiu cerca de 440 mil deslocados internos, do total de 3.9 milhões mensurados pelo governo. Além disso, instalou cinco centros de acolhimento nas localidades de Puerto Leguízamo, Mocoa, Tame, Ipiales e Medellín, beneficiando mais de 31 mil pessoas e apoiou 22 avaliações itinerantes, - por atores internacionais, como o *Refugge International* - com a participação de dois mil deslocados para identificação das necessidades e lacunas na sua proteção (ACNUR, 2012b).

⁵ Atualmente, existem 11 escritórios do ACNUR na Colômbia (ACNUR, 2013)

Em 2012, o quantitativo de deslocados internos assistidos pelo Cluster de Proteção na Colômbia aumentou, mas não representou grande variação, para aproximadamente 460 mil. No referido ano, o ACNUR articulou-se com 13 faculdades de Direito na Colômbia para estabelecer clínicas de assistência jurídica para os deslocados internos. Além disso, conseguiu viabilizar acordos com outras quatro faculdades de Psicologia e Serviço Social para oferecerem atendimento psicológico para as vítimas do deslocamento interno (ACNUR, 2013).

No âmbito da assistência humanitária encabeçada pelo CICV na Colômbia, em 2012, cerca de 880 supostas violações às normas do Direito Internacional Humanitário foram identificadas. Dentre as quais se destaca: mortes, ameaças, desaparecimentos, recrutamento forçado, violência sexual, ataques contra a missão médica e o expressivo deslocamento interno. Uma importante iniciativa foi a contribuição no traslado dos representantes das FARC-EP para Cuba, onde aconteceram as conversações de paz com o governo (CICV, 2012).

Em geral, a maior parte da assistência do CICV aos deslocados internos colombianos concentra-se na entrega de alimentos e utensílios domésticos básicos e de higiene pessoal, cobertura de gastos funerários, entrega de material para reabilitação de infraestrutura e custeio de medicamentos e tratamentos médicos, especialmente nos lugares de difícil acesso, que recebem pouca ou nenhuma assistência do governo (CICV, 2012). Porém, a entrega de alimentos aos deslocados internos pode durar por um período máximo de três a seis meses, para as famílias com especial vulnerabilidade (OBERLI, 2007).

Dessa forma, com o objetivo de responder de maneira adequada às necessidades deslocados internos, o CICV criou diferentes projetos na Colômbia, dentre os quais destaca-se o Programa de Distribuição de Bônus (2005), desenvolvido com o objetivo de fornecer subsídio financeiro para que os deslocados internos tenham a oportunidade de fazer suas compras em estabelecimento comerciais próximos de sua residência, de acordo com sua cultura de consumo (OBERLI, 2007).

Com o objetivo de prevenir o deslocamento, o CICV também desenvolve projetos produtivos em zonas de conflito, como o investimento em agropecuária, uma vez que as populações afetadas, pela falta de acesso seguro aos alimentos e contaminação por armas, podem ser obrigadas a se deslocarem. Nesse sentido, foram promovidos incentivos ao cultivo de cacau, milho, banana, arroz, e a criação de galinhas nativas e vacinação de cavalos, dos quais se beneficiaram 1.593 famílias nas localidades de Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Guaviare, Nariño, Norte de Santander e Putumayo (CICV, 2012).

A comunidade internacional, por meio da atuação das instituições internacionais, tem

promovido meios de atenção e proteção aos direitos humanos dos deslocados internos na Colômbia. Assinalando para tanto, que, inicialmente, os mecanismos de assistência humanitária eram insuficientes para atender às demandas dessa parcela da população, e por isso, foi criada uma nova abordagem para o enfrentamento desta problemática, a *Cluster Approach*.

Destaca-se a atuação das instituições internacionais na proteção dos deslocados internos na Colômbia, especialmente o ACNUR e o CICV. As cooperações existentes entre as diversas entidades, no âmbito nacional e internacional, visam o enfrentamento deste fenômeno, particularmente o suprimento das necessidades dos deslocados internos.

As constantes transformações no que tangem ao deslocamento interno na Colômbia faz do monitoramento permanente um ponto crucial para que as políticas produzam resultados positivos. Algumas características novas desse fenômeno merecem maior atenção, como o cruzamento temporário de fronteiras em busca de proteção. Recentemente, observou-se que muitos colombianos que habitam as regiões próximas à fronteira venezuelana trabalham, durante o dia, em sua plantação na Colômbia e, à noite, cruzam a fronteira em busca de maior tranquilidade (DEFENSORIA DEL PUEBLO, 2003).

Segundo Viana (2009), a ação do ACNUR na Colômbia incide sobre alguns pontos de debilidade da política de atenção à população deslocada do governo nacional. O apoio à Defensoria do Povo e a escritórios locais e regionais, visa ao fortalecimento do aspecto relativo à descentralização dessas políticas. Com o aumento de sua presença territorial na Colômbia, o ACNUR espera contribuir para a inclusão das populações deslocadas nos processos de consulta e de formulação de políticas de atenção e prevenção ao deslocamento interno.

A experiência do ACNUR também tem sido utilizada para o desenvolvimento, em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, de mecanismos de monitoramento do governo colombiano. Conforme Viana (2009), este tem sido um aspecto central da crítica ao processo de formulação e implementação de políticas de atenção à população deslocada, críticas estas que têm como porta-voz principal a Defensoria do Povo.

Cabe esclarecer que, antes do início das negociações de paz (2008 a 2011), uma média de 284.843 pessoas deslocadas foram registradas anualmente na Colômbia. Já durante as negociações de paz (2012-2015), uma média de 216.821 pessoas deslocadas foram registradas anualmente, de acordo registros estatais. Embora tenha diminuído o número de deslocados internos, é preocupante que, apesar do cessar-fogo unilateral declarado pelas FARC-EP (2014), a quantidade numérica não decresceu significativamente (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2016).

Os membros do *cluster* de proteção na Colômbia chamam atenção para as contínuas necessidades humanitárias e a situação humanitária causada pelo conflito armado interno e pela violência ainda em curso no país. Atualmente, 4,9 milhões de pessoas ainda dependem de ajuda humanitária, a maioria mulheres e crianças afetadas pelo conflito. Portanto, é vital que a comunidade humanitária internacional não retire prematuramente seu apoio, mesmo após o Acordo de Paz de 2016. Uma redução repentina na assistência humanitária poderia colocar em risco a segurança e o bem-estar dos recém-deslocados, bem como das comunidades vulneráveis, e prejudicar a transição para a paz (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

No início de 2017, a maioria dos combatentes das FARC-EP deixou seus territórios e se instalou em campos monitorados pela ONU para iniciar o processo de desarmamento e desmobilização. No entanto, as áreas deixadas pelos guerrilheiros rapidamente se tornaram espólios cobiçados por outros grupos armados (incluindo o reagrupamento de dissidentes das FARC-EP) pelos quais disputavam violentamente, com consequências frequentemente catastróficas para a população civil, incluindo assassinato, a violência sexual e de gênero, o recrutamento e uso de crianças e adolescentes, a restrição da mobilidade das pessoas e as ameaças de mais violência, que tem levado ao aumento do deslocamento forçado em algumas áreas (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

A atual situação política e as condições socioeconômicas da Venezuela contribuíram para que um grande número de pessoas abandonasse o país. A Colômbia relatou, em outubro de 2017, que 3.600 venezuelanos chegaram diariamente ao país. Enquanto isso, a extrema vulnerabilidade de venezuelanos, resultado direto de seu frágil *status* de migração, os torna sujeitos de uso e da exploração por grupos armados em áreas de fronteira (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

O *cluster* de proteção preenche uma lacuna importante na resposta, identificando e auxiliando pessoas em áreas remotas com pouca ou nenhuma presença do Estado. Os municípios afetados pelo conflito não têm capacidade e recursos para responder à crise dos deslocados internos e frequentemente falham em fornecer assistência suficiente a esse grupo. Além disso, é necessário fornecer uma resposta de emergência rápida em caso de deslocamento e restrições de mobilidade, uma vez que as autoridades geralmente não respondem de forma oportuna e integrada (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2021).

A estratégia do *Cluster* de Proteção atualmente se concentra na mitigação dos riscos de proteção e na resposta a violações, especificamente em favor de crianças e adolescentes, sobreviventes e vítimas de minas e munições não detonadas; em soluções duráveis; em assegurar a centralidade da proteção em todas as ações humanitárias; e em contato com agências governamentais e doadores com o objetivo de informá-los sobre a nova dinâmica do conflito armado, o impacto sobre os civis e as necessidades humanitárias relacionadas (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

Um ponto a se destacar são as ações perpetradas por atores armados não-estatais à trabalhadores humanitários. Desde 2017, ocorreram vários ataques graves contra esses trabalhadores, aumentando a preocupação com a segurança e seus impactos nas operações. Os grupos armados exercem pressão sobre as populações civis por meio de ameaças de violência e assassinatos seletivos de líderes comunitários para reforçar a resistência aos programas de substituição de safras patrocinados pelo governo colombiano (CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL, 2020).

A violência também continuou na Colômbia, apesar das restrições da pandemia do Covid-19. Apesar de medidas impostas pelo governo, a Unidade de Vítimas registrou 23 eventos de deslocamento e confinamento forçado que afetaram 17.400 pessoas. Os grupos armados não estatais também aplicaram suas próprias restrições de movimento nas áreas sob seu controle, o que impediu as organizações comunitárias e o governo de implementar as disposições do acordo de paz de 2016.

Segundo o IDMC (2021), em alguns casos, o deslocamento e o confinamento acontecem apesar da Ouvidoria emitir alertas sobre ataques iminentes, o que revela deficiências significativas na ação preventiva. O governo tem presença limitada em várias áreas do país, por isso grupos armados não estatais têm aproveitado para expandir seu controle territorial. Ademais, foi registrado 297 assassinatos de líderes sociais e defensores dos direitos humanos em 2020, elevando para 904 o total desde que o acordo de paz foi assinado.

O IDMC (2021) destaca que, atualmente, outros grupos armados ilegais permanecem ativos, apesar do acordo de paz, e suas atividades desencadearam cerca de 106.000 novos deslocamentos em 2020. Conflitos entre dissidentes das FARC-EP, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e os paramilitares aconteceram ao longo do ano nos departamentos da costa do Pacífico de Chocó, Nariño e Cauca, e em Antioquia e Norte de Santander.

Outros dados a se destacar é que, conforme estimativas do IDMC (2021), até o final do ano de 2021 mais 155.129 pessoas precisarão deixar suas casas na Colômbia, o que permite

concluir que a queda do número de deslocados no ano de 2020 e 2021 seja referente à pandemia causada pelo COVID-19 e não aos fins do conflito no país. Ademais, a atuação por meio da abordagem *cluster* precisa continuar atuante mesmo em um cenário pós-pandemia, com o objetivo de reduzir os números de deslocados interno de forma sustentável e duradoura.

Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi identificar as ações da estratégia *cluster* de proteção interagencial na Colômbia, especialmente, durante o processo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo.

Como visto, em 2016, o governo colombiano assinou um acordo de paz com as FARC-EP a fim de encerrar o conflito que já dura décadas. Esse acordo representa uma oportunidade para encontrar soluções duradouras para milhões de pessoas afetadas pelo conflito. Entretanto, o que se percebe é a sua pouca efetividade, uma vez que sua implementação é condicionada por fatores como o difícil acesso geográfico, fragilidades institucionais locais e falta de confiança após décadas de guerra.

O deslocamento interno na Colômbia adquiriu uma proporção preocupante ao longo dos anos, que se refletiu de maneira dispersa e irregular, e demonstrou a baixa capacidade do Estado em responder a este cenário de crise humanitária. Essa conjuntura contribuiu para que a população deslocada acabasse imersa em uma situação de permanente desamparo e vulnerabilidade.

A proteção de civis durante conflitos armados é um desafio complexo, que requer uma resposta multidimensional às várias fontes de vulnerabilidades que afetam os deslocados internos. Nesse sentido, o ACNUR tem desempenhado um papel importante durante o processo de efetivação do acordo de paz das FARC-EP com o governo colombiano. Este papel tem sido realizado por meio da liderança desta agência da ONU no *Cluster* de Proteção Global, engajadas na rede de trabalho protetivo em crises humanitárias.

Os números de deslocados internos diminuíram relativamente ao longo dos anos pós Acordo de Paz de 2016, porém, mesmo em uma situação de pandemia global causada pelo COVID-19, os números continuam alarmantes. Uma paz sustentável só pode ser alcançada se vulnerabilidades extremas, ainda generalizadas entre as populações afetadas por conflitos, forem efetivamente superadas. Ao mesmo tempo, a capacidade do Estado de responder a novas emergências está sendo debilitada devido ao financiamento de resposta à emergências reduzido pelo governo colombiano e realocado para o processo de paz.

Conclui-se, portanto, que, mesmo após o Acordo de Paz de 2016, a situação dos deslocados internos na Colômbia é uma realidade complexa e que demanda ações efetivas. Dessa forma, a atuação internacional, especialmente pelo *cluster* de proteção, se torna importante nesse período, na tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo Estado colombiano e para a construção de uma paz duradoura e sustentável.

REFERÊNCIAS:

ACOSTA, Leandro Ataido. **O Acordo de Paz entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Governo Colombiano e seus possíveis reflexos para a Organização Criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC)**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3761>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

CEARÁ, Diego Barbosa. **Colômbia: poderes paralelos e crise humanitária**. Franca: Ensaio de História, v. 12, p. 107-118, 2007.

_____. **COLÔMBIA: PODERES PARALELOS E CRISE HUMANITÁRIA**. Ribeirão Preto: Dialogus, v. v. 4, p. 89, 2008.

_____. **FARC-EP: o mais longo processo de luta revolucionária da América Latina**. Campinas: História Social, V. 17. 2009. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/283>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. **¡Basta ya!**: Colombia – memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013, 434p.

CLUSTER DE PROTEÇÃO GLOBAL. **Violence by non-State armed groups in urban areas in Colombia from the perspective of citizen security**. Bogotá: Cluster de Proteção Colômbia, 2011. Disponível em: <https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/Protection_Cluster_Colombia_advocacy_paper_on_urban_violence_September_2014.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. **Términos de referencia**: Cluster de Protección -Equipo Humanitario dePaís (CdP-EHP) 2011-2012. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Priscila/Downloads/Colombia_PC_ToR_2011_2012_ES.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. **Colombia**: Preparedness and response to recurring emergencies for the consolidation of peace. Bogotá: Protection Cluster Colombia, 2016. Disponível em: <https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/gpc-article-02-08-16-colombia-preparedness-and-response-to-recurring-emergencies-for-the-consolidation-of-peace_en.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. **Colombia: ongoing humanitarian crisis.** Bogotá: Protection Cluster Colombia, 2020. Disponível em: <https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/020217-protection-cluster-colombia-1.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. **Estrategia Interagencial de Protección de Colombia 2018-2020.** Bogotá: Protection Cluster Colombia, 2021. Disponível em: <https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/estrategia-interagencial-de-protección-colombia-2018-2020.es_-2.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – CICV. **Situación humanitaria:** informe de las actividades Colômbia 2012. 2012, 46p. Disponível em: <<http://www.icrc.org/spa/assets/files/2013/colombia-report-2012.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

COLOMBIA. Congreso de la República de Colombia. **Lei n. 387, de 18 de julho 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. 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dbd4c6b5.html>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. Defensoría del Pueblo de Colombia. **Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Persistencia del desplazamiento forzado interno em Colômbia:** dinámica del desplazamiento forzado. Colômbia: Defensoría del Pueblo, 2011, 25p. Disponível em: <http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=110507&_secc=11&ts=2&hs=1105>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. Congreso de la República de Colombia. **Lei n. 1448, de 10 de junho de 2011:** por la cual se dictan medidas de atención, asistencia e reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (Ley de victimas y restitucion de tierras). 2011b. Disponível em: <<http://www.archivogeneral.gov.co/?idcategoria=4419>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. **Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.** 2013. Disponível em: <<http://dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=3341>>. Acesso: 23 de maio de 2021.

_____. **Plebiscito 02 de Outubro de 2016.** Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016a. Disponível em: <https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

_____. **Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** Havana: 2016b. Disponível em: <https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/housing_land_property/Colombia%20HLP/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto_2012_ES.pdf>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

COSTA, Otávio Augusto Fernandes. **Coordenação em Logística Humanitária: análise por dinâmica de sistemas**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3148/tde-21072016-161544/publico/OtavioAugustoFernandesCosta2015.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

DARIO, Diogo Monteiro. **Os diálogos de paz entre as FARC e governo Santos na Colômbia**. Rio de Janeiro: Policy Brief, V.4, n.1. fev. 2014. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=Policy+Brief+Colombia&hl=ptBR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart&sa=X&ved=0ahUKEwj65dTf96vTAhXChJAKHcjLCF4QgQMIJDAA>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

FRANCIS, A.; POPOVSKI, V.; SAMPFORD, C. J. G. **Norms of protection. responsibility to protect, protection of civilians and their interaction**. United Nations University Press. 2012.

GAITÁN, F. **Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia**. FONADE – DNP, Bogotá, 1995.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GLOBAL DATABASE. **Guiding Principles on Internal Displacement: The guiding principles: Introduction to the guiding principles**. 2013. Disponível em: <<http://www.idpguidingprinciples.org/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

GOLDMAN, Robert K.. **Internal Displacement, the Guiding Principles on Internal Displacement, the Principles Normative Status, and the Need for their Effective Domestic Implementation in Colombia**. Bogotá: ACIDI, v. 2, p. 59-86, ISSN: 2027- 1131, 2009.

HERRERA, A. M. A. **Análises de la efectividad de la política de defensa y seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez**. Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The risk of returning home: violence and threats against displaced people reclaiming land in Colombia**. United States of America: Human Rights Watch, 2013, 192p. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2013/09/17/risk-returning-home-0>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE – IASC. **Guía de orientación sobre el uso del enfoque de Grupo Sectorial (“Cluster Approach”) para fortalecer a respuesta humanitaria**. Redhum: Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe, Ciudad de Panamá, 2006, 17p. Disponível em: <http://www.redhum.org/documento_detail/470>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global Report on Internal Displacement 2020**. Geneva: IDMC, 2020.

KNAUF, Mario Gustavo. **As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Acordo de Paz com o governo colombiano: possíveis consequências para o Brasil**. Rio de Janeiro: ECEME, 2017.

LEONARD, Thomas M. **Encyclopedia Of The Developing World**. Londres: Routledge, ed.1, 2006.

LEONGÓMEZ, E. P. **Uma Democracia Sitiada**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

LOGISTICS CLUSTER. **The Logistics Cluster: general overview – July 2010**. Logistics Cluster. 2011. Disponível em: <<https://logcluster.org/document/logistics-cluster-general-overview-july-2010>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

LOT, Bruno Proença Magno. **Acordo de paz colombiano: Cooperação internacional para a criação de paz**. Brasília: UNB, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24333/1/2018_BrunoProencaMagnoLot_tcc.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2021.

LUNA, E. **Colômbia incógnita século XXI**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

MEDICOS SEM FRONTEIRAS. **Crises humanitárias, Cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras Brasil. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

MELO, Christiano Stefanos Mendes de. **A Ação das FARC na Amazônia e sua implicação nas atividades do Exército na região**. Rio de Janeiro: ECEME, 2017.

MOONEY, Erin. **Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger**. Revista Migraciones Forzadas, Alicante [Universidad de Alicante], n. esp. [Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno], p. 11-13. dic. 2008.

OBERLI, Christina. **Programa de asistencia del CICR a la población desplazada en Colombia**. Bogotá: Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, 2007. Disponível em: <<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/feature/colombia-feature-290807.htm>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. **A proteção jurídica internacional dos deslocados internos**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, Fortaleza, v. 5, n. 5, p. 73-92, 2004

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC. Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73. In: **Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission** (Documento E/CN.4/1993/35, de 21 de janeiro de 1993). 1993. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/fb36ada4f4e26ce68025672f003ef984>>. Acesso em: 23 maio de 2021.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos – PORDI**. 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2013.

_____. _____ . **Memorando de intención entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado**. 1999, 4p. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1530.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. **Hacia una visión compartida de las víctimas del conflicto colombiano en los países vecinos**. ACNUR, 2003.

_____. _____ . **Apreciaciones del ACNUR sobre el cumplimiento de la sentencia**. ACNUR, 2005. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3909.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____ . Working with the internally Displaced. In: **UNHCR Global Report 2006**. 2007, p. 40-43. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4a2fd85b6&query=Working%20with%20the%20internally%20Displaced%202006>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____ . **Situación Colombia**. 2012a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____ . **UNHCR Global Report 2011 - Colombia**. [Jun.] 2012b, p. 345-349. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc880c0b.html>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____ . **UNHCR Global Report 2012 - Colombia**. 2013, 4p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/51b1d646b.html>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura **La FAO acompañará a Colombia para alcanzar la paz y la seguridad alimentaria**. Food and Agriculture Organization: 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/381807/>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. **Paz duradoura na Colômbia depende da reintegração de mais de 7 milhões de pessoas deslocadas, diz ACNUR**. ACNUR, 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/09/26/paz-duradoura-na-colombia-depende-da-reintegracao-de-mais-de-7-milhoes-de-pessoas-deslocadas-diz-acnur/>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

_____. _____ . **Situación Colombia**. Informativo, Bogotá: ACNUR, 2017.

_____. _____ . **Global Trends 2017**. ACNUR: 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unherstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____. **Evaluation of UNHCR's Leadership of the Global Protection Cluster and Field Protections Clusters: 2014-2016**. Genebra: ACNUR, 2017. Disponível em: <<http://www.itad.com/wp-content/uploads/2018/07/Evaluation-of-UNHCRs-leadership-of-the-Global-Protection-Cluster-and-Field-Protection-Clusters-2014-2016.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. _____. **Humanitarian programme cycle (IASC)**. ACNUR: 2018. Disponível em: <<https://emergency.unhcr.org/entry/41752/humanitarian-programme-cycle-iasc>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

_____. Onu News. **Observadores da ONU concluem processo de remoção de armas das Farc-EP**. ONU News: 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2017/08/1593341-observadores-da-onu-concluem-processo-de-remocao-de-armas-das-farc-ep>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

PÉCAULT, Daniel. **As FARC: uma guerrilha sem fins?** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINO, Catalina Ramírez. **Refugiados Colombianos en Chile: éxodo del conflicto armado**. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2011, 170 p. (Tesis de grado). Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Departamento de Sociología, 2011.

PONTHIEU, Aurélie; DERDERIAN; Katharine. **Respuestas humanitarias en el vacío de protección**. Revista Migraciones Forzadas, Alicante [Universidad de Alicante], n. 43 [Estados de fragilidad], p. 37-40, jul. 2013.

RIVAS, Pedro Nieto; GARCÍA, Pablo Rey. **Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)**. Monterrey: CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, V.4, n.7, 2008 Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v4n7/v4n7a3.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

RODOVALHO, Rafael Guimarães. **Atuação de Organismos Internacionais numa abordagem de cluster em estado falido**. Brasília: UNB, 2013. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8366/1/2013_RafaelGuimaraesRodvalho.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021

SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o Plano Colômbia**. Boa Vista: Editora UFRR, 2011.

SILVA. Fernanda Queiroga da. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos aos Deslocados Internos na Colômbia**. João Pessoa: UFPB, 2014a. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4411/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

SILVA. Thalita Franciely de Melo. **Cooperação para a Integração dos Refugiados Colombianos no Chile: o caso dos chilombianos**. João Pessoa: UEPB, 2014b. Disponível em: <<http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/2072/1/PDF%20-%20Thalita%20Franciely%20de%20Melo%20Silva.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

SILVA, Thalita Franciely de Melo. **Cooperação para a Integração dos Refugiados Colombianos no Chile: o caso dos chilombianos**. João Pessoa: UEPB, 2014b. Disponível em: <<http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/2072/1/PDF%20-%20Thalita%20Franciely%20de%20Melo%20Silva.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

STEETS, J., GRUNEWALD, F., BINDER, A., de GEOFFROY, V., KAUFFMAN, D., KRUGER, S., *et al.* (2010). **Cluster approach evaluation 2 synthesis report**. Global Public Policy Institute and Groupe URD.

VIANA, Manuela Trindade. **Cooperação Internacional e Deslocamento Interno na Colômbia: desafios à maior crise humanitária da América do Sul**. São Paulo: Revista Internacional de Direitos Humanos, v.6, n.10, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000100008>. Acesso em: 23 de maio de 2021

VELÁSQUEZ, A. V. (org.) **Ensayos sobre seguridad y defensa**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

VÉLEZ, M. M. **Esboço histórico das FARC-EP**. Colômbia: NOVA, 1998.

VOIGT, Ismael Leandro. **A Recepção dos Refugiados Colombianos nos Países Fronteiriços com Exceção do Brasil**. Brasília: Consilium - Revista Eletrônica de Direito, n.4, v.1 maio/ago. de 2010.

WILLIFORD, Thomas J. **Las “tomas” colegios durante la República Liberal, 1936-1942: parte de la estructura discursiva de La Violencia**. Bogotá: História Crítica, N. 39, 2009.