

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG MARCIO SOARES PEREIRA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CONFLITOS ARMADOS:

Síria e as violações aos direitos humanos no século XXI

Rio de Janeiro

2019

CMG MARCIO SOARES PEREIRA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CONFLITOS ARMADOS:

Síria e as violações aos direitos humanos no século XXI

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) André Panno Beirão

Rio de Janeiro

2019

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por tudo que sou e tenho recebido Dele.

À minha esposa Daniela, por seu amor e constante abnegação em favor da nossa família.

Aos meus filhos Matheus e Anna Beatriz, herança abençoada por Deus.

Aos meus pais, pela incansável dedicação e exemplos de superação.

À Escola de Guerra Naval, pela conquista de valiosos conhecimentos.

Ao CMG (RM1) Beirão, pelas orientações transmitidas, que proporcionaram uma “navegação segura”.

## RESUMO

O conflito armado não internacional sírio pode ser sintetizado em cinco expressões: complexo, longínquo, devastador, desafiador e abrangente, ao provocar impactos significativos tanto no país de origem, como no “grande Estado acolhedor” (União Europeia). A maior vítima é a população civil, amparada, em tese, por um arcabouço jurídico robusto (Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados), o que impede, de fato e de direito, a “plena universalização” dos direitos humanos. Para tal, este trabalho pretende identificar, em duas diferentes lentes do fluxo migratório, envolvendo os deslocados internos e os refugiados, na moldura temporal da presente década, medidas, implementadas ou não, que precisam ser aperfeiçoadas ou estabelecidas, no sentido de se contrapor à constante prática de crimes/violações dos direitos humanos, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, com abordagens descritivas e analíticas. Tais intervenções extrapolam seus territórios de origem para alcançar o Brasil, com o propósito complementar de efetuar uma análise comparativa com a realidade nacional e, no que couber, propor outras ações, estruturadas na estratégia de mobilidade assistida e de uma atitude responsiva, no sentido de mitigar o sofrimento humano.

**Palavras-chave:** conflito armado, país de origem, Estado acolhedor, população civil, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados, direitos humanos, fluxo migratório, deslocados internos, refugiados e sofrimento humano.

## ABSTRACT

Syrian non-international armed conflict can be summarized in five terms: complex, far away, devastating, challenging and widespread, with significant impacts on both the origin's country and the "great welcoming state" (European Union). The main victim is the civilian population, supported, in theory, by a robust legal framework (International Human Rights Law, International Humanitarian Law and International Refugee Law), which prevents, in fact and in law, the "full universalization" of human rights. Therefore, this work intends to identify, in two different lenses of the migratory flow, involving internally displaced persons and refugees, in the time lapse of this decade, measures, implemented or not, that need to be improved or established, in order to counteract the constant practice of crimes / violations of human rights, through bibliographic and documentary research, with descriptive and analytical approaches. Such interventions go beyond their home territories to reach Brazil, with the complementary purpose of making a comparative analysis with the national reality and, where appropriate, proposing other actions, structured in the assisted mobility strategy and a responsive attitude, in order to mitigate the human suffering.

**Key-words:** armed conflict, country of origin, welcoming state, civilian population, International Human Rights Law, International Humanitarian Law, International Refugee Law, human rights, migration, internally displaced persons, refugees and human suffering.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AJB	Águas Jurisdicionais brasileiras
CA	Conflito Armado
CAI	Conflito Armado Internacional
CANI	Conflito Armado Não Internacional
CDH	Conselho de Direitos Humanos (das Nações Unidas)
CES	Conselho Econômico Social
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNU	Carta das Nações Unidas
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DH	Direitos Humanos
DI	Direito Internacional
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados

DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EI	Estado Islâmico
FAMI	Fundo para Asilo, Migração e Integração
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSI	Fundo para a Segurança Interna
HRW	Human Rights Watch
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RPU	Revisão Periódica Universal
SI	Sociedade Internacional
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O CONFLITO SÍRIO E SUAS DERIVAÇÕES INTERNAS E EXTERNAS.....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>20</b>
3.1	Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	21
3.1.1	Sistemas de proteção.....	24
3.2	Direito Internacional Humanitário.....	26
3.2.1	Sistemas de proteção.....	27
3.2.2	Relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	28
3.3	Direito Internacional dos Refugiados.....	31
<b>4</b>	<b>DESLOCADOS FORÇADOS: NECESSIDADE DE UMA RESPOSTA EFETIVA .....</b>	<b>34</b>
4.1	Análise dos efeitos vinculantes entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento ..	36
4.2	Análise da proteção do sistema ONU aos direitos humanos .....	41
<b>5</b>	<b>REFUGIADOS: QUAL A VISÃO DESSE PROBLEMA? .....</b>	<b>48</b>
5.1	A percepção europeia do fluxo de acolhida.....	52
5.1.1	Aprimoramento do controle das fronteiras terrestres.....	57
5.1.2	Melhoria da gestão do fluxo de acolhimento de estrangeiros.....	58
5.1.3	Incremento em políticas de integração de estrangeiros.....	58
5.1.4	Fomento às medidas sistemáticas de controle das águas de acesso à UE aderentes aos direitos dos estrangeiros.....	59
5.1.5	Medidas mitigatórias das causas remotas do fluxo imigratório.....	61
<b>6</b>	<b>BRASIL: A REALIDADE E AS MEDIDAS PASSÍVEIS/POSSÍVEIS DE SEREM IMPLEMENTADAS.....</b>	<b>64</b>
6.1	Coordenação interinstitucional do Estado e participação social .....	68
6.2	Interiorização.....	69



6.3	Gestão eficiente de expectativas .....	70
6.4	Geração de renda como facilitador da integração local.....	71
6.5	Presença da Marinha do Brasil (MB) nas Águas Jurisdicionais brasileiras (AJB).....	71
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>80</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma tendência evidenciada a partir da década de 1960 aponta para o aumento exponencial dos Conflitos Armados de natureza Não Internacional (CANI) frente ao declínio dos Conflitos Armados Internacionais (CAI)<sup>1</sup>. Hobsbawm (2007) reconhece essa tendência e ressalta, nesse contexto, a perda de nitidez entre combatentes e não-combatentes.

Nesse sentido, apesar do estabelecimento do Princípio da Distinção<sup>2</sup>, o mesmo parece não vindo sendo cumprido, no prolongado CANI sírio, iniciado em 2011, cuja causa principal da incompatibilidade é o governo.

Tal situação parece ter contribuído, entre outros fatores, para o aumento do número de vítimas fatais em meio à população civil<sup>3</sup>, para a degradação das condições sócio-econômica-humanitárias e para a escalada dos fluxos migratórios, sejam eles internos (deslocado interno<sup>4</sup>) ou externos (refugiado<sup>5</sup> ou migrante<sup>6</sup>).

Releva comentar que confundir refugiados e solicitantes de refúgio<sup>7</sup> com migrantes pode gerar entendimentos parciais em discussões sobre refúgio e migração (ACNUR, 2016). Ademais, em que pese sejam previstos instrumentos normativos do Direito Internacional (DI) e

---

<sup>1</sup> O conflito armado pode ser internacional, quando ocorrer entre dois ou mais Estados, ou não internacional, quando ocorrer entre Estados e atores não estatais, tais como grupos insurgentes, guerrilheiros, entre outros. No que tange aos conflitos internos, os mesmos, geralmente, giram em torno de duas causas principais, quais sejam: disputas pelo poder do Estado, pelo governo, caracterizando uma guerra civil, e disputas por território, geralmente considerada como um conflito separatista (WALLENSSTEEN, 2002 *apud* DUARTE, 2017).

<sup>2</sup> Reconhecido pelo Art. 48º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949. Visa assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, por meio da ampla distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, por ambas as partes no conflito.

<sup>3</sup> Art. 50 do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra amplia o conceito de população civil.

<sup>4</sup> São pessoas deslocadas dentro do seu próprio país, pelos mesmos motivos dos refugiados, mas que não buscaram uma fronteira internacional para buscar proteção (ACNUR, 2018).

<sup>5</sup> Estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

<sup>6</sup> São pessoas que cruzam uma fronteira, por motivação diferente dos refugiados, por exemplo, busca de melhores oportunidades econômicas. É um movimento voluntário (ACNUR, 2016).

<sup>7</sup> alguém que solicita às autoridades competentes ser reconhecido como refugiado, mas que ainda não teve seu pedido avaliado definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio (ACNUR, 2018).

clamor de organizações internacionais, ainda persistem ações efetivas que acabam subjugando a proteção da pessoa humana à patamar secundário, muitas vezes, decorrente de incompreensões culturais e xenófobas, como discorre Huntington (1996).

Certamente, tais violações à dignidade da pessoa humana<sup>8</sup> acabam por contradizer o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas (CNU)<sup>9</sup>.

A questão dos refugiados oriundos da Síria é crítica, tanto pelos problemas abrangidos nas áreas de origem, como pelos obstáculos que os mesmos encontram nos Estados de acolhimento, evidenciando que os problemas de um Estado podem trazer consequências imediatas para outros.

Desse modo, a motivação para este trabalho é a dimensão mundial que esse tema representa para os cidadãos e para os governos, inclusive o brasileiro, já que esses são instados a cumprir a essência da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), do Direito de Genebra (entendido como o conjunto de normas ao Direito da Guerra) e seus documentos correlatos, e do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) assegurando tal dignidade, em qualquer situação.

Diante do problema vislumbrado e das possíveis ações decorrentes advindas do estudo de soluções já implementadas ou mesmo por implementar, surge o objetivo central desse trabalho que é identificar as intervenções necessárias, por parte dos Estados, extrapolando o Estado sírio e a União Europeia (UE), bases das reflexões analíticas abrangendo os deslocados forçados, internos e

---

<sup>8</sup> Não está relacionada à coletividade. Segundo Miranda (1991, *apud* FERREIRA JÚNIOR; MACEDO (Coord.), 2006), a dignidade da pessoa humana pode ser sistematizada da seguinte maneira: a) reporta-se a todos e a cada uma das pessoas e representa a dignidade da pessoa individual e concreta; [...] e) pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas.

<sup>9</sup> NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos (ONU, 1945).

externos (refugiados), a ONU, ou outras Organizações Internacionais, e a sociedade civil, para prevenir os crimes/violações contra os direitos humanos e mitigar o sofrimento dos refugiados.

Para tal, serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, com abordagens qualitativas, além do emprego do método analítico-descritivo para abordar o conflito propriamente dito, e uma análise comparativa entre as críticas e sugestões apresentadas no decorrer do trabalho e a realidade brasileira.

Este trabalho percorre, então, por meio de cinco capítulos o desenrolar lógico de objetivos específicos que auxiliem a consecução de seu objetivo central e possa redundar em respostas sobre o passado com possibilidades de ações futuras que melhor atendam aos compromissos internacionais assumidos pelos países, em especial pelo Brasil. No segundo capítulo é apresentado o conflito sírio e suas derivações internas e externas. O terceiro descreve a internacionalização dos direitos humanos. No quarto, a abordagem contempla os Deslocados forçados: necessidade de uma resposta efetiva. O quinto ilustra uma reflexão com pano de fundo na UE, qual seja, Refugiados: qual a visão desse problema? No sexto, o debate recai sobre o Brasil: a realidade e as medidas passíveis/possíveis de serem implementadas. Por fim, no capítulo sete, as considerações finais, no sentido de que haja posicionamentos proativos, e não somente reativos, em favor da observância dos direitos humanos.

## 2 O CONFLITO SÍRIO E SUAS DERIVAÇÕES INTERNAS E EXTERNAS

“A Síria é estável”, dizia o presidente sírio Bashar al-Assad, em janeiro de 2011. “Por quê? Porque você precisa estar intimamente ligado às convicções do povo. Essa é a questão central. Quando há divergência entre as suas políticas e as convicções e interesses do povo, você terá esse vácuo que cria distúrbios.”<sup>10</sup> (tradução nossa). As palavras foram ditas por ocasião de uma entrevista concedida pelo governante sírio ao jornal *The Wall Street Journal*, a poucos dias do início de um dos piores conflitos armados (CA) da história.

A Síria se encontrava sob governo de exceção (lei marcial) desde 1963, quando o pai do atual presidente, Hafez Al-Assad (1971-2000), vinculado ao partido Baath<sup>11</sup>, assumira o poder por meio de um golpe de estado (YASSIN-KASSAB; AL-SHAMI, 2016). Tal partido atraiu muitos alauítas<sup>12</sup> como militantes, devido aos seus ideais igualitaristas. O fato de constituir uma minoria, na Síria, fez deles, no poder, governantes excessivamente violentos com a oposição (RODRIGUEZ, 2001).

Com a morte de Hafez, Bashar Al-Assad assumiu o poder, apresentando ao povo sírio um discurso reformista, alinhado aos padrões da democracia liberal, no qual os direitos e liberdades individuais são oficialmente reconhecidos e protegidos, e o exercício do poder é limitado pelo Estado de direito. Desta feita, prometeu participação popular, transparência, *accountability*, reforma na burocracia e luta contra a corrupção. Entretanto, permaneceu vivo o sistema ditatorial, com o

---

<sup>10</sup> Texto original em inglês. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703833204576114712441122894>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>11</sup> A palavra baath significa, em árabe, ressurreição ou levante. Os objetivos do partido eram “facilitar a criação de um Estado pan-árabe, apoiando-se sobre as atividades revolucionárias de uma minoria política seletiva [...] sua ascensão na década de 1960 estava associada com uma comunidade minoritária sobre o restante: os alauítas.” (SAHNER, 2014).

<sup>12</sup> Na Síria, em se tratando de religião, 75% são muçulmanos sunitas, enquanto 12% são alauítas, divisão à qual a família Assad e a maior parte das forças de segurança sírias pertencem. Embora os alauítas se considerem muçulmanos xiitas e acreditem na divindade de Ali, o genro do profeta Maomé, sua religião é uma mistura de zoroastrianismo, paganismo, cristianismo e outras crenças. Os cristãos representam 10% da população, enquanto 3% são judeus, drusos e outros (RAJA, 2015).

endurecimento do discurso político, a prática sistemática e sistêmica da tortura, a prisão de opositores, decretos intensificando censuras na mídia e no uso da internet e o fortalecimento dos meios de controle social, por meio dos aparatos de segurança (YASSIN-KASSAB; AL-SHAMI, 2016).

No campo econômico, as desigualdades permaneciam entre as classes sociais. Tal fato potencializou o descontentamento na população síria, que tinha uma expectativa de melhoria das condições de vida (NASCIMENTO; ROBERTO, 2016; RAJA, 2015).

A partir de janeiro de 2011, na região de Deraa, na fronteira com a Jordânia, houve um ponto de inflexão na história síria, com a intensificação dos levantes populares, se ampliando para todo o país, que passaram a exigir maiores liberdade de imprensa, direitos humanos e uma nova legislação nacional. A Primavera Árabe<sup>13</sup>, uma onda popular contra os regimes totalitários, demandando por uma vida mais justa, mais plena e mais livre, com direito ao trabalho, à mobilidade, à educação e à saúde, entrava na Síria. Um ideal que, ironicamente, desaguaria, pouco tempo depois, em um grande revés para o país (CAVALCANTI; SILVA, 2017; LITTELL, 2015).

A resposta do governo foi desproporcional, por meio de bombardeios e ofensivas militares contra a população civil. À medida que os levantes da oposição aumentavam, a resposta violenta do governo se intensificava. Por sua vez, grupos rebeldes se reuniram em centenas de brigadas para combater as forças oficiais e retomar o controle de cidades e vilarejos (CAVALCANTI; SILVA, 2017). Em 2012, os enfrentamentos chegaram à capital, Damasco, e à segunda cidade do país, Aleppo (NORBERTO; WOITOWICZ, 2016).

---

<sup>13</sup> A Primavera Árabe deu nome, a partir de 2011, aos movimentos revolucionários dos povos árabes, inicialmente de caráter laico, liberalizantes, pró-democráticos e populares que abrangeram países do Oriente Médio – Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã e Síria –, e do Norte da África – Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia, que não toleravam ditaduras que estavam no poder há anos. Entre suas causas, estavam: elevados níveis de desemprego na região, crise econômica, pouca representação política na região e, o fator determinante, a falta de liberdade de expressão (NASCIMENTO, 2011). Movimento ocorreu até meados de 2012, sem conseguir modificar a realidade de governos autoritários na região. Na verdade, o clima de tensão acirrou as disputas de poder entre milícias, favorecendo a expansão de grupos terroristas, com governos ainda mais ditatoriais que os anteriores (GHOTME; SICARD, 2016).

O conflito já havia, então, se transformado em mais que uma luta entre aqueles que apoiavam Assad e os que se opunham a ele. Tratava-se de uma disputa entre a maioria sunita do país e os xiitas alauítas (NORBERTO; WOITOWICZ, 2016). Cresciam os traços sectaristas. Assad adotou a estratégia similar ao do general chinês Sun Tzu, que viveu há mais de 2.500 anos atrás, dividindo os grupos inimigos e incitando-os uns contra os outros, como forma de manutenção e fortalecimento do poder, espalhando medo e terror entre a população civil (GHOTME; SICARD, 2016; HOKAYEM, 2013).

Com o passar do tempo, o número de membros da oposição moderada foi superado pelo de radicais e jihadistas – partidários da "guerra santa" islâmica. Entre eles, estão o autointitulado Estado Islâmico (EI), de origem iraquiana, e a Frente Nusra, afiliada à Al-Qaeda (ALMEIDA, 2017).

Os combatentes do EI criaram uma "guerra dentro da guerra", enfrentando tanto os rebeldes da oposição moderada síria quanto os jihadistas da Frente Nusra. Da mesma forma, combatem o Exército curdo, um dos grupos que os EUA estão apoiando no norte da Síria. Igualmente, luta contra o governo de Assad e, pelo seu caráter também autoritário, é inimigo dos movimentos de oposição e que lutam pela independência do país. Em suma, o EI é o inimigo em comum de todos os envolvidos no conflito (RAJA, 2015).

O conflito que havia começado por razões políticas tomou proporções religiosas. A ação desses grupos confere uma segunda dimensão ao conflito do país, já que esses atores não estavam relacionados à disputa pelo poder, gênese do CA sírio propriamente dito. Ademais, tornou ainda mais árido o caminho para a resolução do mesmo, pois acabou envolvendo também a participação de outros Estados, assim como aumentou a instabilidade no país e acentuou a violência, da qual a população civil continua sendo a principal vítima.

Em uma análise apurada das diversas forças atuantes no cenário sírio, Hokayem (2013)

escreveu:

A Síria se encontra no ponto de interseção de profundas tendências sociais, políticas e estratégicas que se estendem pelo Oriente Médio. De fato, as cinco linhas falhas do mundo árabe correm através da Síria. A primeira é a ruptura do contrato social entre governo e sociedade, que levou às várias revoltas árabes. A segunda é a luta que se intensifica por domínio regional entre o Irã e vários Estados árabes, especialmente a Arábia Saudita. A terceira é a crescente divisão sunita-xiita, notadamente no Iraque e no Líbano, cujas repercussões são cada vez mais sentidas no interior da vizinha Síria. A quarta é a ascensão do islamismo político e suas implicações para a identidade dos Estados árabes e para grupos seculares e não muçulmanos. A linha final é o equilíbrio entre grupos étnicos no interior de sociedades levantinas multiétnicas, onde minorias, uma vez marginalizadas pela maioria árabe, procuram afirmar sua identidade. Mais do que em qualquer outro lugar, a profundidade e a potência dessas linhas de falha ameaçam a coesão social da Síria e sua viabilidade enquanto Estado unificado (tradução nossa).

Complementarmente, a extensão desse conflito também deriva da intervenção de potências internacionais, por conta de seus interesses, em favor do governo Assad ou da oposição (RAJA, 2015).

Desde 2014 uma coalizão internacional, composta por membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e liderada pelos EUA, vem combatendo o grupo terrorista EI, por meio de bombardeios a territórios controlados por essa facção, assim como apoiando grupos opositoristas ao regime de Assad, ao fornecer inteligência, armas e financiamento de todas as fontes (DUARTE, 2017; RAJA, 2015).

Por sua vez, a China dá apoio diplomático a Assad e o Irã oferece suporte econômico e militar. Este último ator internacional ainda apoia a Síria, por meio do Hamas e da milícia xiita libanesa Hezbollah, por um lado, e encoraja os curdos a cercar a Turquia, por outro (RAJA, 2015).

A Síria é o último baluarte de projeção do poder russo no Oriente Médio, desde a Guerra Fria (1947-1991), e uma aliada regional. Interessa aos russos demonstrar que ainda desempenham um papel de destaque na política internacional e que devem ser respeitados. Manifesta seu apoio nas esferas política, econômica, diplomática e militar (RAJA, 2015). Tanto a



Rússia, como a China já vetaram no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ações contra aquele país (ONU, 2017).

Ainda segundo Raja (2015), Israel é o maior beneficiado da crise na Síria, seja ela resolvida ou não, e, por isso, fornece assistência financeira, material e de inteligência para as forças anti-Assad. Estão em jogo três questões estratégicas de uma só vez: Colinas de Golan, distribuição de água e a questão Palestina.

Percebe-se que a intervenção de forças estrangeiras ocorre de modo direto e indireto, seja por meio dos ataques aéreos, seja pelo apoio logístico às partes do conflito cujos interesses são comuns aos seus. Na verdade, o que se vê na Síria é a versão moderna da “*war-by-proxy*” (guerra por procuração, tradução nossa), comum na época da Guerra Fria (MUMFORD, 2013).

Tal guerra é o envolvimento indireto de terceiros em um conflito, com o fito de influenciar o resultado estratégico da mesma. Nela, há uma relação direta entre um provedor, representado por um Estado ou um ator não estatal externo ao conflito existente, e seus eleitos procuradores, que recebem treinamento, armas e financiamento do provedor. Em resumo, as guerras por procuração são “o substituto lógico para Estados que procuram avançar seus próprios objetivos estratégicos e, ao mesmo tempo, evitar envolvimento direto, custoso e sangrento na guerra.” (MUMFORD, 2013, tradução nossa).

Ao longo dos oito anos de violência, o território sírio tem sido palco de inúmeras violações aos Direitos Humanos (DH) e ao Direito Internacional Humanitário (DIH), desenfreadamente cometidas por todas as partes envolvidas. Já foram reportados uso de armas ilegais (armas químicas<sup>14</sup>, armas incendiárias), armamentos e bombardeios em áreas povoadas, incluindo hospitais e escolas, torturas, assassinatos, violência sexual, mutilações, recrutamentos forçados e sequestros. Soma-se a isso, a utilização de estratégias de cerco, isolando cidades inteiras e

---

<sup>14</sup> Segundo o último relatório anual da *Human Rights Watch* (HRW, 2019), no período de 2013 a 2018, foram confirmados pelo menos 85 ataques, sendo a maioria perpetrada pelas forças do governo sírio.

privando a população local de usufruir serviços básicos e de atendimento médico, como água, alimentos e remédios. Outro relato é o uso da inanição como método de guerra e o bloqueio à ajuda humanitária, por parte do governo sírio, deixando a população no limite de sua resistência (DUARTE, 2017; LUQUINI, 2017).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) noticiou, em 11 de março de 2019, que o CA na Síria continua sendo a maior crise de deslocamento do mundo, assim como, já é mais duradouro do que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Mais da metade de sua população foi forçada a fugir. Existem mais de 5,6 milhões de refugiados sírios registrados e eles já representam um terço da população global de refugiados, concentrados, sobretudo, em cinco países vizinhos: Turquia (3.621.330), Líbano (944.613), Jordânia (660.393), Iraque (253.672) e Egito (132.281). Ao todo são 125 países que abrigam refugiados sírios no mundo. Ademais, existem mais de seis milhões de pessoas deslocadas dentro da Síria, dos quais 1,6 milhão foi contabilizado somente no ano passado (ACNUR, 2019).

Decorrente desse aumento populacional descontrolado, que agravou os problemas internos, de natureza política, social e econômica, dos países vizinhos, colocando em risco a segurança e a estabilidade dos mesmos e de toda a região, esses países estabeleceram restrições para novos fluxos internacionais de pessoas.

Tal fato obrigou a concentração do fluxo internacional de pessoas evadindo-se da Síria, seja de refugiados ou de migrantes, a tentar outras formas de acesso às terras europeias, e muitos optaram pela via marítima, com maior incidência pela rota do mar Mediterrâneo, com destaque para Grécia e Itália, Estados que receberam maior número de imigrantes que entram pela primeira vez nesse continente (LUQUINI, 2017). Estima-se que, no período de 2015 a 2018, o número de refugiados nesses países tenha chegado, respectivamente, a 478.000 e 1.092.400, apenas pela rota

marítima (ACNUR, 2019). E, assim, continuou a crescer o número de mortos, mesmo fora do país, por conta dos afogamentos.

Estima-se que nove em dez refugiados vivem em comunidades de acolhimento em áreas rurais e urbanas em países vizinhos. Na Jordânia, 93% dos refugiados sírios que vivem fora dos campos estão vivendo abaixo da linha de pobreza. No Líbano, cerca de 70% das famílias de refugiados sírios vivem em pobreza extrema com menos de US\$ 2,87, por pessoa, por dia. Presume-se, ainda, que existam aproximadamente 4,7 milhões de sírios necessitando de abrigo, com incremento de 18% desse número em 2018 (ACNUR, 2019).

Soma-se a esse cenário de extrema violação aos DH o fato de que 70% da população não tem acesso à água potável, uma em cada três pessoas não consegue suprir as necessidades alimentares básicas, uma em cada três escolas foi danificada, destruída ou usada como abrigo e, assim, menos da metade das crianças em idade escolar primária estão matriculadas na escola. Ao todo, são estimadas 2,1 milhões de crianças sem estudar na região (ACNUR, 2019).

Quanto às crianças, especificamente, segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1.106 morreram nos confrontos na Síria em 2018, o maior número registrado em um único ano desde o início do conflito (UNICEF, 2019). Crianças com menos de dezoito anos de idade representavam 50% dos refugiados no mundo em 2018 (ACNUR, 2019). Entre bombardeios, disparos e explosões, as crianças sírias morreram em silêncio para o mundo. Aquelas que vão completar oito anos de idade conheceram apenas dor e sofrimento, vivendo sob as mais distintas crueldades à dignidade humana.

Nesse contexto de vítimas fatais, o *Syrian Observatory for Human Rights*, uma Organização Internacional de monitoramento baseada no Reino Unido, estimou que o número de mortos, até dezembro de 2018, já havia chegado a 560.000 pessoas<sup>15</sup>.

Dentro desse cenário de esfacelamento, junta-se a quase inação das políticas lideradas pela Organização das Nações Unidas (ONU), visto que EUA e Rússia, membros permanentes do CSNU, com poder de veto, tem dificultado uma ação efetiva da mesma. A Rússia continuou suas tentativas de legitimar politicamente os ganhos militares do governo sírio, enquanto os EUA, que alegam ter entrado na Síria “apenas” para barrar os avanços do EI no país, parecem estar próximos de seu objetivo (HRW, 2019).

Diante dos fatos apresentados, pode-se afirmar que estão em jogo interesses geopolíticos de atores distintos, cujos objetivos nem sempre vêm à tona publicamente, mas que apontam para a intenção de assumir a supremacia da península árabe.

Associado a isso, uma fusão dos mais diversos matizes religiosos e étnicos tornou o cenário ainda mais complexo, fragmentado, desestabilizado, convertendo o território sírio em um tabuleiro em que vários *players* jogam, ao mesmo tempo, uma série de jogos políticos sobrepostos uns aos outros, os quais tornam superficiais as relações de amizade e inimizade, de modo que os efeitos concretos dos “conflitos” ali existentes mostram-se devastadores. Nessa leitura, os interesses e o sofrimento da população síria se tornam algo secundário. Diante de tamanha brutalidade, milhões de pessoas foram obrigadas a fugir de seus lares em busca de segurança e o resultado é uma crise mundial de proteção à dignidade da pessoa humana, propagada desde o forte incremento internacional dos direitos humanos.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.syriahr.com/en/?p=108829>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

### 3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Para Bobbio (2004), “os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos<sup>16</sup> particulares (quando cada Constituição incorpora a Declaração de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais”. A última fase desse pensamento evolutivo, em contínuo processo de construção e reconstrução e decorrentes de lutas diárias e extremamente lentas, ocorreu no século XX, influenciada pela perplexidade da Sociedade Internacional (SI) diante de graves violações aos direitos humanos com as milhões de mortes e torturas ocorridas na Segunda Guerra Mundial, pela situação dos apátridas<sup>17</sup> no pós-guerra, pela necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do Estado e de suas autoridades constituídas, assim como pela crença de que parte dessas atrocidades teriam sido evitadas se houvesse um sistema efetivo de proteção internacional de direitos humanos (FERREIRA JÚNIOR; MACEDO (Coord.), 2006).

Os direitos humanos se consolidaram, como direito positivo internacional, com a CNU, apesar de ainda não possuir força jurídica vinculante, pois não detinha instrumentos de garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, estabelecidos por meio do Art. 55. Deixavam de ser assunto interno de cada Estado para ganhar projeção internacional (ONU, 1945; PIOVESAN, 2013; MELLO, 1997).

Segundo Castilho (2018), os direitos humanos ensejam dois distintos níveis de análise: *stricto sensu* e *lato sensu*. No viés *stricto sensu*, tais direitos são aqueles assegurados em tempos de paz e que dão a conotação democrática aos Estados que os consagram em seus ordenamentos jurídicos nacionais. Por sua vez, os direitos humanos *lato sensu* englobam, além dos já citados, o

---

<sup>16</sup> Consistem no conjunto de regras e leis que regem a vida social e as instituições de determinado local. Servem como disciplina para o ordenamento de uma sociedade. Podem ser modificados e aditados ao longo do tempo.

<sup>17</sup> São pessoas que não tem sua nacionalidade reconhecida por nenhum país (ACNUR, 2016).

direito humanitário, o direito dos refugiados e o direito de asilo. Nesse sentido, serão abordados nesse capítulo os princípios estruturantes dos Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), DIH e DIR, que demonstram a evolução, a internalização e, em última instância, a internacionalização dos direitos humanos.

### **3.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos**

O DIDH, constituído por um conjunto de regras, instituições e mecanismos internacionais, é o ramo do DI destinado a promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de indivíduos ou grupos sociais, independentemente de nacionalidade, nível social, sexo, raça, origem cultural ou étnica, religião ou qualquer outra condição. Nasce da sociedade em direção aos Estados e a SI, no sentido de que tem suas origens na luta e ação social dos indivíduos em busca da defesa da dignidade da pessoa humana frente aos mesmos (PIOVESAN, 2013).

A conquista mais importante na área de direitos humanos, a nível internacional, é decorrente da assinatura da DUDH<sup>18</sup>, com natureza jurídica vinculante, complementada pela adoção do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966<sup>19</sup>, que inovou o conceito de direitos humanos, ao conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais, e estabelecer a indivisibilidade e universalidade desses direitos (PIOVESAN, 2006).

---

<sup>18</sup> Aprovada pela Resolução 217 A(III) da AGNU, ao longo das décadas de sua adoção, transformou-se em direito internacional costumeiro e princípio geral do DI (PIOVESAN, 2013). Há uma obrigação moral para os Estados de reconhecer esses princípios como pauta de seu comportamento, sobretudo os que a aprovaram, já que prometeram, implicitamente, cumpri-la por meio de suas legislações.

<sup>19</sup> Estes três documentos relacionados associados à Carta de São Francisco de 1945 (documento jurídico fundador da ONU e, por isso, também chamado de Carta da ONU) formam a Carta Internacional da ONU de Direitos Humanos, documento básico do DIDH (ALMEIDA, 2001).

Assim, o conceito de direitos humanos é dotado de indivisibilidade, no bojo da interdependência e inter-relação, tendo em vista que a garantia dos direitos civis e políticos é estruturante para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. A violação de um deles implica na violação dos demais. Os valores da igualdade e liberdade se combinam e se completam. Não há verdadeira liberdade sem igualdade, nem tampouco há verdadeira igualdade sem liberdade (MELLO, 1997; PIOVESAN, 2006).

É também marcado pela universalidade, sob a crença de que a condição de pessoa humana é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Não importa a nacionalidade ou o país de origem (PIOVESAN, 2006; RAMOS, 2002). Além disso, é criada uma sistemática normativa de consenso internacional, pela responsabilização do Estado quando suas instituições se mostram falhas ou omissas na tarefa de protegê-los (BOBBIO, 2004).

Trindade (2001, Prefácio), então presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), fez um pronunciamento histórico na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 1999, que endossa a visão ora exposta, proferido nos seguintes termos:

De que vale o direito à vida sem o provimento de condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? De que vale o direito à liberdade de locomoção sem o direito à moradia adequada? De que vale o direito à liberdade de expressão sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos sem o direito ao trabalho? De que vale o direito ao trabalho sem um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? De que vale o direito à liberdade de associação sem o direito à saúde? De que vale o direito à igualdade perante a lei sem as garantias do devido processo legal? E os exemplos se multiplicam. Daí a importância da visão holística ou integral dos direitos humanos, tomados todos conjuntamente. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúcida no campo da proteção dos direitos humanos. Voltar as atenções igualmente aos direitos econômicos, sociais e culturais, face à diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, é o que recomenda a concepção, de aceitação universal em nossos dias, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos.

Apesar da DUDH sinalizar o início de uma nova era na gestão dos direitos humanos, é na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, sob o sistema da

ONU, que 171 Estados, a maioria dos quais então colônias no final dos anos 40, reafirmaram, de maneira consensual, os termos da DUDH, consagrando-a universalmente. Em 1948, apenas 48 países votaram a favor, contra oito que se abstiveram<sup>20</sup> (FACHIN, 2009).

A Declaração de Viena afirma, em seu § 5º, que “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados”. Cabe à SI tratar os direitos humanos globalmente, de forma justa, indivisível e equitativa para garantir o direito à vida, à liberdade, à igualdade, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, e entre si, assim como o direito à segurança pessoal (PIOVESAN, 2006).

Além disso, no seu preâmbulo, a Declaração de Viena consagra o compromisso de tomar medidas para assegurar maior progresso na observância universal dos direitos humanos, estabelecidas na CNU, na DUDH e nos dois Pactos de DH. Invoca aos Estados-membros da ONU e a todos os povos do mundo que se esforcem diligentemente à tarefa global de promover e proteger o direito ao desenvolvimento e a interdependência de todos os direitos fundamentais<sup>21</sup>, sem negligenciar o fortalecimento da inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (TRINDADE, 1997).

Portanto, os DH extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando a prerrogativa, por vezes abusiva, do conceito de soberania para encobrir violações.

---

<sup>20</sup> União das Repúblicas Socialistas Soviética, Ucrânia, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Polônia, Iugoslávia, Arábia Saudita e a África do Sul.

<sup>21</sup> São aqueles consagrados nas ordens jurídicas constitucionais e dotados de um particular regime jurídico, constitutivo da própria fundamentalidade. Podem ter uma amplitude maior do que a do universo dos direitos humanos. Na Constituição Federal (1988), estão previstos no Título II.



### 3.1.1 Sistemas de Proteção

Tão importante quanto à promoção dos direitos humanos é a sua proteção e esses dois pilares precisam caminhar conjuntamente para que o instituto dos DH seja sustentável, retroalimentado, nesse constante processo de construção e reconstrução, e valorizado por todos, indistintamente. Nesse sentido, foram estabelecidos dois sistemas de proteção, com recursos de monitoramento: Global e Regional, distintos segundo a limitação ou não de sua abrangência geográfica (PIOVESAN, 2013). Somam-se a esses o sistema Especial de proteção<sup>22</sup> e o sistema interno de cada país. Todos são vertentes que se inter-relacionam e que dialogam o tempo todo.

O sistema de proteção global está detalhado no APÊNDICE A. Adicionalmente, acordos regionais foram estabelecidos com o apoio da ONU, tendo em vista que este sistema, subordinado ao global, pode ser mais efetivo no recebimento de denúncias, investigação e resolução de violações ao pacto, ao refletir com mais autenticidade e proximidade as peculiaridades e características históricas dos países envolvidos. Atualmente, são três: o interamericano, o europeu e o africano. O sistema árabe ainda é incipiente (CASTILHO, 2018).

Pelo estreito alinhamento existente entre o aparato jurídico próprio dos sistemas regionais europeu e interamericano com a DUDH, e levando em consideração o pano de fundo desse trabalho, sedimentado no Estado sírio, cabe uma consideração específica para o sistema de proteção árabe, pautado na Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã (DCDHI), de 1990, e na Carta Árabe de Direitos Humanos (CADH), de 1994, ambos documentos desenvolvidos por

---

<sup>22</sup> Composto por documentos internacionais destinados ou à proteção de novos direitos surgidos na modernidade, ou à proteção de determinados grupos de pessoas tidas como vulneráveis (CASTILHO, 2018). Os principais tratados a compor esse sistema e atinentes ao objeto deste trabalho são: Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias; Convenção contra a Tortura; e Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.

organismos governamentais e interestatais, e fundamentados nos Direitos Humanos Islâmicos (CASTILHO, 2018).

A DCDHI trouxe a definição de que os direitos e liberdades fundamentais seriam parte integrante da religião islâmica, limitados sempre que contrariassem os princípios da Sharia<sup>23</sup>. A CADH, por sua vez, seguindo a mesma tendência de relativização de direitos e privilégios, estabelece, em seu Art. 4, que nenhum limite será imposto aos direitos e liberdades reconhecidos nesse instrumento, a não ser pela lei e pela necessidade de proteger a segurança nacional ou a economia, ordem pública e saúde ou valores morais ou os direitos e liberdades de outros.

Como defensores do relativismo cultural, apesar da diversidade cultural na SI ser um fato inegável, procuram não só demonstrar que os padrões morais e normativos são culturais, mas, também, questionar, com veemência, a visão de que a cultura ocidental é superior às demais. Entretanto, segundo Varela (2006), nos dias de hoje, são poucos os cientistas ou líderes políticos, que defendem essa tese, tendo em vista as críticas recebidas apontarem que tal visão só tem sido empregada, como justificativa de alguns governos (motivação política), para violar, sem limites, por meio de métodos tirânicos, abusivos e arbitrários, os direitos fundamentais de sua população.

Desta feita, o sistema árabe, inserido em valores e princípios culturais e religiosos diferentes do modelo democrático-liberal ocidental, de tradição judaico-cristã, não cumpre o seu importante papel de reforçar, no âmbito regional, as normas universais de direitos humanos. Releva mencionar que a Síria foi membro fundador da ONU e um dos 58 países que assinaram a DUDH, o que demonstra, por si só, ser mais importante a efetiva promoção dos direitos humanos, bem como

---

<sup>23</sup> Segundo Hanini (2007), Sharia não é simplesmente um sistema jurídico, mas, sim, um sistema religioso, cujas características são a imutabilidade, a unidade e a indivisibilidade. A imutabilidade significa que os princípios da lei islâmica ecoam no tempo e no espaço, pois todas as leis são reflexos dos pedidos, desejos, autorizações e proibições de Deus, perante os comportamentos humanos. A unidade, por sua vez, garante a não separação entre espírito e matéria, ou seja, a religião permeia todos os aspectos da vida, abarcando a família, a cultura, a moral, o comércio e as leis. Também é indivisível, no sentido de que não é possível aplicar os mandamentos islâmicos somente para algumas áreas da vida. Entretanto, a adoção da Sharia como sistema jurídico para o Estado, mesmo quando a população é majoritariamente muçulmana, é opcional.

o eficaz emprego dos sistemas de proteção dos mesmos, para que haja, de fato e de direito, a “plena universalização” desses direitos caros a toda pessoa humana do que posicionamentos, estratégicos ou não, movidos por interesses próprios e/ou discursos unilaterais.

Cabe ainda comentar, dentro do enfoque regional, o caso da Europa, que apesar de possuir o sistema de proteção mais avançado e desenvolvido de salvaguarda dos direitos humanos, dentro do sistema global, as violações, como serão apresentadas no capítulo cinco, estão presentes e abarcam um número elevado de indivíduos, o que reforça a necessidade de alinhamento ao farol da efetiva promoção e proteção desses direitos.

### **3.2 Direito Internacional Humanitário**

O DIH, também conhecido como Direito na Guerra (DG)<sup>24</sup> ou Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) é parte do Direito Internacional Público, cujo foco corresponde à limitação dos meios e métodos empregados durante o CA, seja ele internacional ou não, e à proteção das pessoas, participantes ou não das hostilidades, e dos bens que possam ser afetados, na tentativa de humanizar o máximo possível esse momento e assegurar os direitos fundamentais. Portanto, em todas as circunstâncias, as partes em um conflito devem distinguir entre civis e combatentes para poupar a população civil e os bens civis. Os ataques só podem ser dirigidos contra objetivos militares (CICV, 2015; GUERRA, 2013; SWINARSKI, 1996; MELLO, 1997).

O DIH nasce a partir de um entendimento dos Estados da necessidade de limitar o sofrimento das pessoas envolvidas em um CA, no sentido de que todas elas, de acordo com o Art. 3º comum às quatro Convenções de Genebra, sejam “em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou

---

<sup>24</sup> Das normas que permanecem em vigor do DG, o *jus in bello*, lei que regulamenta a conduta das partes envolvidas em um conflito armado, constitui o que se chama, atualmente, DIH.

crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer critério análogo.” (ONU, 1949). Segundo Mello (1997), tal direito, em nome da proteção da pessoa humana, não conhece a noção de fronteira e nem de soberania.

No sentido de coibir violações a esses direitos, estão presentes, em termos globais, o CSNU, os tribunais *ad hoc* criados pelo próprio Conselho e o TPI. Complementarmente a esses órgãos e com a mesma atuação direta no DI, encontra-se o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), associação da iniciativa privada, atuando na defesa da causa humanitária, tanto na promoção e disseminação do DIH, como na manutenção da equidistância de toda atividade política *stricto sensu*, a fim de garantir boas relações com os governos de todos os países e, assim, assegurar a amplitude de meios e acesso necessário para minorar o sofrimento das vítimas dos CA (CASTILHO, 2018; CICV, 2015; GHISLENI, 2011).

### **3.2.1 Sistema de Proteção**

O DIH pode ser analisado levando-se em conta suas três vertentes: o Direito de Genebra, o Direito de Haia e o Direito de Nova York (MELLO, 1997).

O Direito de Genebra trata da salvaguarda das vítimas de CA, sejam elas militares ou civis, no mar ou em terra, que não participam das hostilidades ou se encontram fora de ação, tais como: feridos, enfermos, náufragos, prisioneiros de guerra e população civil. O arcabouço de proteção está fundamentado nas quatro Convenções de Genebra, de 1949, e nos dois Protocolos Adicionais<sup>25</sup>, de 1977, que, segundo Mello (1997), as ampliam e suplementam no sentido de que não se limita mais as pessoas que estavam fora de combate ou que não participavam das

---

<sup>25</sup> O Primeiro Protocolo refere-se a CAI, enquanto o Segundo é relativo a CANI.

hostilidades, assim como penetra no conflito interno e passa a regulamentá-lo, entre outras conquistas. São os principais instrumentos do DIH.

O Direito de Haia é composto por normas que estabelecem os direitos e os compromissos dos beligerantes na condução das hostilidades e limita os meios e métodos na condução das operações militares, de forma a causar o menor sofrimento ou destruição possível. Dessa forma, são proibidas armas: sem poder de discriminação entre as pessoas que participam nas hostilidades e as que não participam, assim como as que causem ferimentos supérfluos e sofrimentos desnecessários. Suas normas estão estruturadas nas duas Convenções de Haia, de 1899, revistas em 1907 e, a partir de 1977, nos Protocolos adicionais regulando o emprego de armamentos, tais como os relativos às armas bacteriológicas (biológicas) e tóxicas; armas convencionais, lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados; armas nucleares; minas antipessoal; armas químicas; e munições de fragmentação.

O Direito de Nova York, por sua vez, são convenções constituídas sob a égide da ONU, proibindo a utilização de certas armas, com o fito da proteção dos direitos humanos em período de CA (MELLO, 1997).

### **3.2.2 Relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos**

O DIDH e o DIH possuem origens históricas e doutrinárias diferentes, entretanto, as considerações básicas de humanidade são subjacentes a um e outro e partilham do mesmo objetivo de proteção da pessoa humana, com fundamentação nos princípios da inviolabilidade (respeito à vida), da não discriminação (é aplicado a todos) e de segurança (proíbe represálias, penas coletivas etc) (GHISLENI, 2011; MELLO, 1997; TRINDADE, 2004).

Quanto à aplicabilidade do DIDH em CA, a visão clássica entende que o DIH constitui a *lex specialis* para tratar do DI nesses períodos, não fazendo sentido a abordagem dos direitos humanos em situações em que grupos armados se confrontam sob os auspícios da violência. Em contrapartida, os defensores da aplicabilidade do DIDH entendem este como uma conquista da humanidade frente às instituições, não podendo ser anulado em qualquer lugar e período, havendo apenas situações de emergência, como as geradas por CA, nas quais derrogações devidamente limitadas e controladas seriam admitidas, desde que obedecidas as restrições de mérito e seguidos os processos<sup>26</sup> definidos internacionalmente para tal (DROEGE, 2007; GHISLENI, 2011; MELLO, 1997).

Entretanto, fica evidente, nas últimas décadas, a integração entre esses direitos, como por exemplo: a Conferência Internacional de Teerã, em 1968, com a Resolução XXIII intitulada: Direitos Humanos em Conflitos Armados<sup>27</sup>; as resoluções da ONU com o intuito de salvaguardar o DIDH na mesma esfera de atuação da defesa do DIH, sobretudo a partir da década de 1990; a nova visão do CICV a respeito da garantia de direitos humanos durante os CA; e o Estatuto de Roma, com a criação do TPI, que apresenta, de um lado, em seus Art. 6º e 7º, a definição de noções caras aos direitos humanos como genocídio e crimes contra a humanidade e, de outro, em seu Art. 8º, a de crimes de guerra, entre os quais se elencam as graves violações das Convenções de Genebra (GHISLENI, 2011; MELLO, 1997; TRINDADE, 2004).

Outra prova inequívoca da aplicação do DIH mesmo em situações não-formalmente caracterizadas como de CA é o fato da obrigatoriedade da observância do DIH nas operações de

---

<sup>26</sup> Art. 27 da Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de São José (OEA, 1969) e Art. 15 da Convenção Europeia de Direitos do Homem (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

<sup>27</sup> O quarto parágrafo preambular observava que a violência e a brutalidade generalizadas de nossos tempos, incluindo massacres, execuções sumárias, torturas, tratamento desumano de prisioneiros, assassinato de civis em CA e o uso de armas químicas e biológicas, inclusive o bombardeio com napalm, erodem os direitos humanos.

manutenção da paz da ONU, mesmo onde ainda não esteja caracterizado o CA, como ocorreu na implementação da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH)<sup>28</sup>.

Portanto, o DIDH é aplicado em qualquer tempo, seja na paz ou diante de um CA, enquanto o DIH só pode ser aplicado com a existência do CA, sendo ambas as normas de proteção de aplicação simultânea ou concomitante, complementares<sup>29</sup> e que se reforçam mutuamente, assinalando convergências nos planos normativo, hermenêutico e operacional (TRINDADE, 2004).

Ao findar a abordagem da evolução do DIH, torna-se relevante, mais uma vez, aplicarmos os conceitos na Síria. Assim, no contraponto das conquistas auferidas, com o apoio/coordenação do CICV, para a população que permanece em território sírio, segundo o site oficial desse Comitê, está o governo de Bashar al-Assad e os diversos atores internos e internacionais produzindo, em maior escala, violações regulares ao DIH, como cercos, ataques desproporcionais em áreas urbanas e civis e serviços civis, como ambulâncias, estações de tratamento de água e mercados sendo alvos. A destruição parece ser o alvo, tendo em vista que os padrões básicos de humanidade são ignorados.

Até o presente momento, não houve resolução do CSNU no sentido do uso da força armada por motivos humanitários, sobretudo, por conta dos vetos da Rússia e da China. Nem mesmo a Convenção de Armas Químicas, o tratado internacional mais relevante, dá permissão de usar a força armada para punir sua utilização, ou para impedir seu uso futuro.

Outra questão, apesar da Síria ter assinado o PIDCP, não aceitou o passo adicional, o Protocolo Facultativo ao Pacto, limitando a população síria de recorrer junto ao CDH, conforme os Art. 1º e 2º.

---

<sup>28</sup> Resolução S/RES/1529 (ONU, 2004).

<sup>29</sup> Consagrada no Art.31(3)(c) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, no qual determina que o DI é um sistema coerente e que, para garantir isto, a interpretação das normas deve buscar as regras pertinentes aplicáveis nas relações entre as partes. Assim, o DIDH pode ser interpretado à luz do DIH e vice-versa.

Nesse sentido, o TPI pode ser uma solução para debelar esse regime de atrocidades. Mas a Síria não é parte do estatuto de Roma, que criou o TPI. Uma das três linhas de ação<sup>30</sup> que esse tribunal pode adotar para processar os acusados de crime de guerra é o CSNU remeter essa situação a ele. Mais uma vez, Rússia e China, aliados da Síria, estão no caminho.

### 3.3 Direito Internacional dos Refugiados

A proteção internacional dos refugiados se manifesta mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal, procedente do mesmo pilar filosófico de proteção proveniente do DIDH. Quando se relaciona refugiados e direitos humanos, imediatamente se percebe uma interdependência relevante: os migrantes forçados se tornam refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados ou violados pelo estado de origem (PIOVESAN, 2001b).

Nesse sentido, a ONU propôs a criação do ACNUR, organismo interestatal, o qual teve, em 1951, a Carta Magna dos Refugiados adotada para resolver a situação dos mesmos na Europa após a Segunda Guerra. Com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, com consequentes novos fluxos de refugiados, tornou-se necessário ampliar a cobertura protetiva desses direitos, sem limite de datas e de espaço geográfico. Assim, foi assinado, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>31</sup>, cuja disposição principal foi ter considerado, no Art. 1º, Seção A, § 2º, a definição de refugiado<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> As outras duas são: próprio país que aceita a jurisdição do tribunal e quando o crime é cometido em um país não signatário, por pessoas que são nacionais de um país signatário.

<sup>31</sup> A Convenção de Genebra e o Protocolo de 1967 formam os documentos essenciais do DIR, o que contribuiu para o início efetivo da sistematização internacional de proteção (ALMEIDA, 2001).

<sup>32</sup> Qualquer pessoa que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país do qual tenha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1967).



Em vista disso, uma pessoa que satisfaça às condições colocadas tem direito ao amparo da Convenção, inclusive ao princípio do *non-refoulement* (não repulsão, tradução nossa), ou seja, a garantia de não ser mandada de volta a um país onde os direitos humanos tenham sido ameaçados ou violados, conforme a seguinte disposição: “Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada.” (AGNU, 1984). Da mesma forma, as condições para cessação do refúgio estão legitimadas na Convenção de 1951.

Releva mencionar que, diferentemente da responsabilidade estatal de acolher o refugiado, os mesmos não são obrigados a conceder asilo, decorrente de perseguição política de caráter individual, atual e efetiva, visto que isso se constitui um ato soberano de cada país, não sujeito a qualquer regra internacional (CASTILHO, 2018).

Com o aumento expressivo do número de refugiados no mundo, ao longo dos anos, o ACNUR adotou uma nova estratégia, ao abarcar, além da proteção, a prevenção e a solução (repatriação voluntária, integração local, reassentamento), respectivamente, como fases anterior e posterior ao eixo central da proteção. Tal posicionamento demonstra que o respeito aos direitos humanos constitui o melhor meio de prevenção dos problemas de refugiados. A visão tradicional estava focada, quase que exclusivamente, na atual etapa intermediária de proteção, o refúgio (TRINDADE, 2004).

Desse modo, tem-se uma integração entre o DIDH e o DIR, no sentido de que apresentam o mesmo objeto, a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método, qual seja as regras internacionais que asseguraram essa proteção; os mesmos sujeitos, o ser humano, como beneficiário, e o Estado, enquanto destinatário principal das regras; assim como, os mesmos princípios e finalidades, estruturados na dignidade da pessoa humana, na garantia do

respeito a esta e, conseqüentemente, na não-discriminação, diferindo apenas no conteúdo de suas regras, em função de seu âmbito de aplicação (JUBILUT, 2007).

Por sua vez, a recíproca no cumprimento de deveres também se faz presente para os refugiados, com a obrigação de se conformar ao ordenamento jurídico do Estado acolhedor, incluindo a responsabilidade de contribuir para a manutenção da ordem pública (ACNUR, 1951).

Para o DIR, o que está em evidência, sem perder o *tracking* sobre os deslocados internos, não é o país de origem e, sim, o tratamento que o Estado acolhedor oferece ao refugiado. Para o DIDH, o campo de atuação é único. Nesse sentido, no próximo capítulo, a lente estará, primeiramente, sobre a Síria, como país de origem do conflito, no sentido de apresentar duas análises vinculantes aos direitos humanos, que permitirão, oportunamente, a formulação de intervenções válidas para serem aplicadas na SI, em especial, no Brasil.

#### 4 DESLOCADOS FORÇADOS: NECESSIDADE DE UMA RESPOSTA EFETIVA

Os CANI causaram cerca de 80% das mortes nos CA desde 1945 e já são mais cruéis do que os CAI. Mais drástico ainda é o efeito sobre a população civil. Enquanto na Segunda Guerra a proporção de vítimas civis em relação aos militares foi de 50%, nos novos conflitos o percentual sobe para 90%. Portanto, estima-se que das cerca de 560.000 mortes, 504.000 sejam de civis (MCDOUGAL, FELICIANO, 1994 *apud* MELLO, 1997).

Cabe uma definição importante para o termo civil, quando empregado como qualitativo na discriminação de vítimas. Segundo o Art. 50, item 1, do Protocolo I, pessoa civil é qualquer pessoa que não pertença a uma das categorias de pessoas a que se refere o Art. 4º, alínea A, itens 1, 2, 3 e 6 da Terceira Convenção e o Art. 43 do Protocolo em comento<sup>33</sup> e, nas situações de incerteza, será considerada civil. No item 2, é expresso que população civil compreende todas as pessoas civis. E, no item 3, fica estabelecido que na situação da presença de pessoas cuja condição não corresponde à definição de pessoa civil, entre a população civil, tal população não é privada de sua qualidade de civil.

Apesar disso, há sempre a possibilidade de confundir o “civil” com o combatente, como ocorrem com guerrilheiros (combatentes irregulares), rebeldes, terroristas, grupos extremistas, elementos de movimentos de resistência, que podem se dissimular entre os civis, e atuar em áreas densamente povoadas, assim como, violar o Art. 51 do Protocolo I, que trata da proteção à população civil, proibindo ataques indiscriminados contra objetivos e objetos civis e o emprego de métodos e meios de combate, que venham atingir indistintamente os objetivos militares e as partes civis ou bens de caráter civil (MELLO, 1997).

---

<sup>33</sup> Referem-se aos membros das Forças Armadas de uma parte em conflito, membros de outros corpos de voluntários, membros de Forças Armadas regulares, que são sustentadas por um governo ou por uma autoridade não reconhecida pela Potência detentora, caso de levantamento em massa, bem como as Forças Armadas na definição ampla do Protocolo.

Complementarmente, releva afirmar que, segundo a Convenção de Haia, objetivo militar é aquilo que tem um fim militar e está defendido militarmente. Adicionalmente, o Art. 52 do Protocolo I estabelece que tais objetivos devem se limitar àqueles objetos que por sua natureza, localização, finalidade ou destruição total ou parcial, captura ou neutralização, ofereça, nas circunstâncias reinantes, uma vantagem militar definida. Em uma eventual dúvida de um bem de natureza civil estar sendo empregado para fins militar a presunção é que ele não esteja sendo utilizado com tal propósito (MELLO, 1997).

Tais conceitos ora expostos são significativos quando interpretações equivocadas de objetivos militares e discursos ambíguos dos atores internos e externos ao conflito sírio têm gerado ainda mais danos à população civil, contribuindo para a elevação do número de deslocados internos, refugiados e mortes. O sofrimento humano em grande escala não é apenas uma consequência, mas também pode ser um fator que contribui para a instabilidade e aprofundamento do conflito.

Necessariamente, uma paz forte, duradoura e equilibrada só pode ser obtida se for conquistada com o respeito aos direitos humanos, elementos chave nas atividades de paz e segurança a serem desenvolvidas, segundo a ONU (CASTELLAN, 2012).

E essa Organização, por meio da Declaração do Milênio (2000)<sup>34</sup>, refletindo as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, que participaram da maior

---

<sup>34</sup> Decisões priorizadas: maior participação da ONU na manutenção da paz e segurança mundial, incluindo a consolidação da cultura preventiva de CA e das Operações de Manutenção da Paz; implementação dos tratados, protocolos e convenções internacionais nas áreas dos DIDH e DIH, enfatizando a importância da assinatura e ratificação do Estatuto de Roma, do combate ao terrorismo, da eliminação das armas de destruição maciça, do fim do tráfico ilícito de armas ligeiras; fortalecer o Estado de direito; respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos, nomeadamente o direito ao desenvolvimento, mediante uma boa governança em cada país; garantir que as crianças e todas as populações civis que sofrem de maneira desproporcionada as consequências de atos de genocídio, dos CA e de outras situações de emergência humanitária recebam toda a assistência e a proteção que necessitem para retomar a vida normal, o quanto antes; e fazer da ONU um instrumento mais eficaz no desempenho de suas diversificadas responsabilidades, ao reafirmar o papel da AGNU como principal órgão deliberativo, de adoção de políticas e de representação da ONU, ao buscar a reforma ampla do CS, ao reforçar a importância do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), de modo a que a justiça e o primado do direito prevaleçam nos assuntos internacionais, bem como, ao oferecer ao setor privado, às Organizações Não Governamentais (ONG) e à sociedade civil, em geral, mais oportunidades para contribuir na consecução dos objetivos e programas da Organização (AGNU, 2000).

reunião envolvendo dirigentes mundiais, estabeleceu um conjunto de objetivos-chaves para aumentar a eficácia da ONU, focado nas lutas: pelo desenvolvimento de todos os povos do mundo; contra a pobreza, a ignorância e a doença; contra a injustiça; contra a violência, o terror e o crime; entre outras metas, com o propósito de produzir efetivos resultados no sentido da paz e da segurança duradouras (AGNU, 2000).

Face ao exposto, serão realizadas duas análises secundárias, que poderão consubstanciar ações preliminares para se contrapor à constante prática de crimes/violações dos direitos humanos e eliminar/reduzir as distorções comportamentais, de múltiplos atores, que comprometem o legado de responsabilidade da ONU, e sobretudo do CSNU, em paralelo ou oportunamente com outras medidas, no farol da Declaração do Milênio. Tais propostas não se dirigem apenas ao governo da Síria, mas de qualquer outra região ou Estado que esteja sujeita às condições de crise ou CA que a tornem polo de descumprimento dos preceitos de DH e que impliquem em fluxos de pessoas tentando evadir-se dessas situações adversas. Extrapolam aquele país para alcançar a SI, tendo em vista os efeitos colaterais que os posicionamentos de um Estado podem proporcionar e/ou provocar em outro, assim como, por ser essa sociedade instada, cada vez mais, a promover e proteger os DH e por conta da interdependência que existe entre todos os Estados.

#### **4.1 Análise dos efeitos vinculantes entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento**

A Declaração de Viena (1993) afirma:

“A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de sua vida. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades

fundamentais, em níveis, nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro.”

Entre a proclamação formal e a efetiva concretização desses três pilares de sustentação existe uma evidente assimetria de ritmos na conscientização de cada um desses valores. A discussão não está centrada em torno dos conceitos de democracia, desenvolvimento e direitos humanos em si (AZEVEDO, 1998). Outra questão relevante é que a Declaração não apenas elege como guardião dessas condições a SI, mas, sim, a Comunidade Internacional que é mais ampla que a primeira constituindo-se do conjunto dos povos que independentes de seus vínculos jurídicos estatais ou organizacionais se unem em torno de valores comuns.

Já não se pode querer mais uma democracia de participação ou de deliberação. Há a necessidade de uma democracia de libertação, que não se restrinja ao primado da legalidade, da instauração do Estado de direito e das instituições democráticas, mas, também, que pressuponha o respeito aos direitos humanos, por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação de tais direitos (TOURAINÉ, 1996).

Quanto ao pilar do desenvolvimento, a ONU adotou, em 1986, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, configurando uma mudança de paradigma da chamada abordagem do desenvolvimento baseada em necessidades para uma abordagem sedimentada em direitos. Proclamou que o desenvolvimento deve estar focado na pessoa humana e que tal direito passa a ser um direito humano inalienável. Para tal, essa Organização estabeleceu quatro critérios para que o desenvolvimento seja medido: condições de vida (alimentação, saúde, moradia, educação, lazer e meio ambiente sadio); condições de trabalho (emprego e renda); igualdade de acesso aos recursos (tais como terra, água, capital financeiro, treinamento e tecnologia); e participação (natureza democrática e efetividade dos processos, mecanismos e instituições, em nível local, nacional e internacional) (AZEVEDO, 1998).

Além disso, decorrente desses parâmetros, por meio do PNUD, vem preparando e divulgando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que inclui três elementos básicos: o nível de saúde (representado pela expectativa de vida ao nascer); o nível de instrução (a partir das taxas de alfabetização de adultos e do número médio de anos de estudo); e o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante (AZEVEDO, 1998). Ainda que essa Declaração não tenha efeito vinculante (o que a tornaria obrigatória aos seus signatários) tem forte apelo e adesão mundial.

No tocante aos direitos humanos, como já abordado anteriormente, a DUDH constituiu um marco histórico para a humanidade, a partir do qual passaram a ser entendidos como universais e indivisíveis, ou seja, extensivos a todos na forma de um todo harmônico que se integra para proteger, com paridade nos eixos liberdade e igualdade, a dignidade da pessoa humana. Além da declaração, outros instrumentos internacionais, sob a égide da ONU, com fulcro na salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos, se incorporaram ao DIDH, ao longo das últimas sete décadas, conferindo maior volume de deveres e responsabilidades aos Estados e maior proteção em favor da pessoa humana.

Portanto, a discussão não está centrada em torno dos conceitos (ou do que se espera) de democracia, desenvolvimento e direitos humanos, *per se*, mas, sim, ao redor de sua universalidade, interdependência e aplicação prática na ação política, social, econômica e cultural, ainda que nenhum desses valores se realize ou é realizável de modo perfeito, dadas as características intrínsecas de fragilidade da condição humana (AZEVEDO, 1998).

Entre a teoria e a prática, ou entre a proclamação e a concretização, pode existir uma distância a ser percorrida. E a situação não é diferente nesse caso. As constatações não são completamente alvissareiras. A globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social. Os ricos estão mais ricos e os pobres e indigentes aumentaram, enquanto os setores da classe média também decaíram. O

diagnóstico das assimetrias globais indica que os 15% mais ricos do mundo concentram 85% da renda mundial. Ou seja, o crescimento econômico, em si mesmo, não trouxe automaticamente melhorias na qualidade de vida das pessoas. Além disso, constata-se que, dos 200 Estados que integram a ordem internacional, 140 realizam eleições periódicas, contudo, apenas 82 deles, correspondente a 57% da população mundial, são considerados plenamente democráticos para a ONU (AZEVEDO, 1998; PIOVESAN, 2001a; PIOVESAN, 2009).

Diante desse cenário internacional, não pode haver espaço para o desvanecimento de alguns princípios relevantes para alcançar a maior integração entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Nesse sentido, é importante destacar, primeiramente, que em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a vulnerabilidade sócio-econômica-cultural implica na vulnerabilidade dos direitos civis e políticos, e vice-versa, o que resulta na fragilização da própria democracia.

Por sua vez, enquanto os direitos civis e políticos têm um papel a desempenhar no crescimento da economia e na redistribuição dos recursos, riquezas e poder, os direitos sociais, econômicos e culturais desempenham, igualmente, um papel fundamental na estruturação e fortalecimento da democracia. A promoção de todos os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) é desenvolvimento. Por isso, as democracias duráveis são construídas com base no respeito aos direitos humanos, na participação, na igualdade e na responsabilidade (AZEVEDO, 1998).

Segundo Piovesan (2009), não há direitos humanos sem democracia, tampouco há democracia sem direitos humanos, sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. E a promoção de todos os direitos humanos é desenvolvimento. Além disso, o direito ao desenvolvimento vem sendo conotado com base em dois qualificativos: o desenvolvimento só pode ser considerado como tal se for humano e se for sustentável (AZEVEDO, 1998).



Assim, o jurista Teitelbaum (1993) propõe que tal axioma esteja estruturado em, pelo menos, cinco requisitos. Primeiro, o desenvolvimento não é um processo unilateral e, sim, global, cujo sujeito principal é o ser humano e cujo propósito é a sua integral realização nos aspectos físicos, intelectuais, morais e culturais, no seio da comunidade. Segundo, tal processo exige a participação dinâmica e consciente dos indivíduos e das coletividades na tomada de decisões, desde a delimitação dos objetivos e dos meios para alcançá-los até a sua consubstanciação e a análise dos resultados. Terceiro, o direito ao desenvolvimento deve incluir o direito ao gozo das liberdades civis e políticas, sem que haja qualquer tipo de discriminação. Quarto, por não existir um modelo único, nem preestabelecido de desenvolvimento, um autêntico desenvolvimento demanda a livre determinação dos povos, o reconhecimento de sua soberania sobre seus recursos e riquezas naturais e o pleno respeito à sua identidade cultural, sem que isso se traduza em extremismos. Por fim, o desenvolvimento é um objetivo que interessa a toda a SI, em razão, como já manifesto, da interdependência que existe entre todas as nações e, não, uma meta a ser idealizada/alcançada unicamente pelos países chamados “em desenvolvimento”.

Portanto, para o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, emerge o desafio da edificação de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais equânime e democrático. A prevalência dos direitos humanos e do valor democrático há de fundamentar a tônica desse novo paradigma global, que demanda a perspectiva das ordens local, regional e global, a partir da dinâmica de sua interação e impacto. Ao peremptório da eficácia econômica deve ser conjugada a premissa ética de justiça social, fomentada em uma ordem democrática que assegure o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Em um cenário cada vez mais sedimentado na relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, o presente milênio, tal qual a visão da ONU, estruturada na Declaração do Milênio,

reserva como maior débito e desafio a globalização da democracia e dos direitos humanos, regado por um desenvolvimento sustentável e focado na pessoa humana, com base em uma boa governança de todos, sem distinção.

#### **4.2 Análise da proteção do sistema ONU aos direitos humanos**

O CSNU nasceu com a própria ONU, sobre o alicerce do sistema de veto, ou do princípio da unanimidade, estatuído na Conferência de Ialta, em 1945. Os vencedores da Segunda Guerra perceberam que haveria uma forte dependência do poder militar, que eles mesmos detinham, para assegurar a paz. Assim, incluir outros Estados no Conselho, que não os próprios vencedores, seria inócuo, uma vez que, para eles, alcançar a unicidade desejada nas questões que afetem a paz e a segurança internacionais seria pertinente ou prudente um número diminuto de participantes, balanceados em poder (AZEVEDO, 1976).

Conforme apregoa o Art. 24, inciso 1º da CNU, a principal responsabilidade do CSNU é a manutenção da paz e segurança internacionais, com poderes para aprovar resoluções vinculantes aos Estados, segundo o Art. 25 que destaca que os membros da ONU concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho. Além disso, cabe ao CSNU, e não aos Estados, determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e, assim, fazer recomendações ou decidir que medidas deverão ser tomadas para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais, conforme descrito no Art. 39. Está claro todo o comprometimento dos Estados-membros com a atuação do CSNU.

Entretanto, a utilização do veto<sup>35</sup>, que pode bloquear as decisões do CS, mesmo que nas votações o número mínimo de nove votos favoráveis, em quinze possíveis, seja atingido, tornou-se, com o passar do tempo, um instrumento limitador da atuação desse Conselho. De maneira inicial, e mais aguda, com a bipolaridade entre EUA e a ex-URSS, durante a Guerra Fria, e, atualmente, encontra refúgio no CANI sírio. Segundo dados da própria ONU, nos cinco primeiros anos desse conflito, a Rússia vetou seis vezes as decisões do CSNU que poderiam avançar sobre a região e a China, cinco vezes. Tais números, concernentes a cada país, são superiores ao número total de vetos, de cada um deles, no período compreendido entre o fim da Guerra Fria e o início do conflito em questão.

Por sua vez, Weiss (2004, *apud* GHISLENI, 2011, p. 209) destaca que “quando os interesses humanitários e estratégicos coincidem, uma janela de oportunidade abre-se para aqueles que procuram atuar com base no impulso humanitário no Conselho de Segurança”. Algumas inconsistências da prática do CSNU no tratamento das questões de direitos humanos indicam que, no duelo entre interesses estratégicos e interesses humanitários, os primeiros continuam tendendo a manter um maior peso nos processos decisórios dos Governos e, em geral, favorecem a não intervenção do Conselho.

Outro potencial fator de desequilíbrio nas decisões do Conselho diz respeito à proporcionalidade entre o CSNU e a ONU, em número de Estados-membros. De 1945 até hoje, a única ampliação do Conselho foi em 1965, aumentando de seis para dez os membros não-permanentes, sem que tenha havido mudança do equilíbrio político do Conselho. A ONU, por sua vez, contava com 51 Estados afiliados em 1945, teve esse número ampliado para 113, em 1965, e, hoje, conta com 193. Em termos percentuais, nota-se a redução progressiva da relação entre

---

<sup>35</sup> Desde a criação do CSNU até 2012, o veto foi aplicado 269 vezes, 128 pela URSS/Rússia (106 de 1946 a 1965); 82 pelos EUA (nenhum de 1946 a 1965 e 70 vetos de 1966 a 1995); 32 pelo Reino Unido; 18 pela França; e 9 pela China. Disponível em: <[https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Changing\\_Patterns\\_in\\_the\\_Use\\_of\\_the\\_Veto\\_as\\_of\\_August\\_2012.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Changing_Patterns_in_the_Use_of_the_Veto_as_of_August_2012.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2019.

Estados-membros do CSNU e da ONU que, em 1945, girava em torno de 21%; em 1965, o percentual era um pouco superior a 13%; e, atualmente, está próximo a 8% (AMORIM, 1998).

Aliado a isso, a distorção e a expansão do cunho subjetivo na interpretação da CNU, em ações independentes de Estados-membros da ONU, invocando a “legítima defesa” – seja em forma coletiva, seja em sua modalidade individual – ou a “paz internacional”, em áreas de interesse geopolítico, assim como, não mais contra um Estado e, sim, contra forças irregulares, como o EI, no caso sírio, podem contribuir, significativamente, para o desprestígio do CSNU frente ao concerto mundial dos Estados, ao ferir a autoridade e a responsabilidade desse Conselho. Cita-se, como exemplo, o Art. 24 da Carta: “...membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais...” Em tese, “principal” não significa “exclusiva”, o que dá margem a interpretação que não é somente do CSNU a responsabilidade de manter a paz e a segurança no mundo, na ótica de alguns Estados-membros hegemônicos para legislar em causa própria.

Ainda que os Art. 11 e 12 da CNU prevejam que a AGNU também poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais, a ação propriamente dita deverá ser submetida ao CSNU. Resoluções aprovadas por essa Assembleia não tem caráter vinculante, nem estão estruturadas pelo DI, como é o caso das medidas tomadas pelo CSNU<sup>36</sup>.

Entretanto, durante a guerra da Coreia (1950-1953), já houve precedente para contornar o poder de veto da ex-URSS no CSNU no sentido de bloquear as sanções contra a Coreia do Norte. A Resolução 377, de 1950, da AGNU, trazia a novidade de promover recomendações aos membros

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-exige-que-todos-os-estados-sigam-resolucoes-da-onu-status-jerusalem/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

para a adoção de medidas coletivas, incluindo o uso da força, caso o CSNU falhasse em agir ou em criar unanimidade entre seus membros permanentes<sup>37</sup>.

Enfim, possibilidades de contornar o CSNU estão presentes. Na Síria, não foi diferente. Em decorrência do pedido iraquiano, em 23 de setembro de 2014, para auxílio militar no combate às ameaças do EI oriundas de território sírio, os EUA e a Coalizão<sup>38</sup> invocaram o Art. 51<sup>39</sup> da Carta, para o exercício do direito da “legítima defesa” contra a organização terrorista. Em alguns casos<sup>40</sup>, fizeram ainda expressa referência ao critério do Estado indisposto ou incapaz (*unwilling or unable*) para justificar suas intervenções, sem que houvesse consentimento do governo sírio, menosprezando, também, entre outros fatos, que o sistema de segurança coletiva da Carta opera em contexto essencialmente interestatal, que a centralidade decisória do sistema da ONU está no CSNU e que o Art. 2(4)<sup>41</sup> da CNU não legitima o emprego indiscriminado do uso da força (ZIMMERMANN, 2016).

Pelo exposto, existe um equilíbrio delicado que sustenta o tripé do sistema de segurança coletiva formado pelos Art. 2(4) (proibição à força), 39 (competência do CS) e 51 (legítima defesa) da Carta, além do que soa precipitado afirmar que o direito à legítima defesa contra entidades não estatais, pelo critério do *unwilling or unable*, venha se tornar uma efetiva e legal norma costumeira.

---

<sup>37</sup> Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2010/05/21/the-10-worst-u-n-security-council-resolutions-ever-2/>>. Acesso em: 23 ago. 2019. O revés disso foi o acionamento da AGNU, em 1997, pelos Estados árabes, que buscavam uma maneira de contornar o veto dos EUA acerca da ocupação israelense nos territórios palestinos. Essa sessão nunca foi totalmente fechada.

<sup>38</sup> Reino Unido, Turquia, França, Austrália, Alemanha, Holanda, República Checa, Dinamarca e Bélgica.

<sup>39</sup> “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”

<sup>40</sup> EUA, Turquia, Austrália e Canadá.

<sup>41</sup> Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da ONU.

O futuro do DI nessa seara depende não necessariamente do desenvolvimento de novos critérios para o uso da força, mas, sim, da definição dos limites do direito à legítima defesa como tarefa capital no processo de consolidação da proibição ao uso da força no DI. Isso depende, em grande medida, do fortalecimento do compromisso dos membros permanentes do Conselho com uma atuação responsável e relevante do órgão no seio dos principais desafios securitários da SI, no século XXI. Não obstante, segundo afirma GHISLENI (2011), ainda que tenha existido incremento na responsabilidade democrática do Conselho, com iniciativas para ampliar sua presença em áreas problemáticas, urge a necessidade de uma reforma do órgão.

Segundo Pereira (2007), a proposta de reforma do CS mais congruente foi apresentada, em 1993, pelo então Presidente da AGNU, o embaixador malásio Razali Ismail. Em síntese, o chamado “Plano Razali” propunha a inclusão de mais cinco assentos permanentes, totalizando dez, dos quais dois seriam preenchidos por Estados desenvolvidos e os outros três, por representantes da África, América Latina e Ásia. Caberia a cada uma dessas regiões a indicação de um assento. Adicionalmente, a proposta previa o incremento de quatro assentos para membros não permanentes, proveniente das indicações das três regiões supramencionadas e da Europa Oriental. Mais uma vez, de maneira individualizada, cada um desses quatro berços eletivos deveria indicar um representante. Contudo, essa proposta não logrou a aprovação dos EUA, por não concordar com o aumento do quantitativo de Estados-membros do Conselho de Segurança (CS) para 24 e, assim, tal plano sequer chegou a ser votado.

Independente de quais sejam os números finais de representantes nos assentos do CS, a ampliação do número de membros permanentes e não-permanentes, com o ingresso de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em ambas as categorias, de diferentes zonas geopolíticas e culturais, poderá ampliar a legitimidade política das decisões do CSNU, ao menos de duas maneiras. A primeira, dirigida à credibilidade do foro, pela representatividade de atores do mundo

contemporâneo e do caráter multicultural ampliado. A segunda diz respeito à aceitação das decisões, pela SI, tendo em vista que a participação ampliada dos países em desenvolvimento, particularmente entre seus membros permanentes, poderá proporcionar a tomada de decisões mais próxima dos anseios da maior parte da população global (GHISLENI, 2011).

Entretanto, mais importante do que tais alterações numéricas é a reforma sistêmica do Conselho, no que tange ao seu *modus operandi* e a sua estrutura funcional, que permeia, inclusive, o posicionamento dos Estados-membros. Existem entraves que implicam na ineficiência do sistema, assim como, por vezes, sua atuação na resolução de disputas não é clara. Nesse viés, por exemplo, a eliminação total do “direito de veto” pode ser uma decisão importante a ser tomada quando a suposta ameaça à paz e segurança internacionais estiver redundando em afronta aos direitos humanos. Sua estratégia e operação não podem ser ditadas por instabilidades da política de poder.

Ademais, é preciso respeitar o disposto no Art. 27(3) da CNU, que determina que as decisões do CS, em todos os assuntos que não sejam questões processuais<sup>42</sup>, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI (trata especificamente de soluções pacíficas de controvérsias) e no Art. 52(3), aquele que for parte em uma controvérsia, inclusive com assento permanente, se absterá de votar. Assim, os interesses unilaterais do Estado não se sobreporão à segurança da humanidade.

No próximo capítulo, o foco é trasladado para o Estado acolhedor, no recorte da UE, por aglutinar diversos problemas e violações aos direitos humanos, em comum, por parte dos 28 Estados-membros, decorrente do fluxo imigratório sírio e por entender que cabe aquele Organismo Internacional, a nível regional, o papel preponderante das ações em favor dos desfavorecidos, em

---

<sup>42</sup> A CNU não explicita quais são as questões processuais ou não a respeito do veto. Dessa forma, é submetido preliminarmente, de um modo geral, o assunto em uma votação para ser decidido se ele é processual ou questão de fundo. Tal decisão é considerada matéria importante, surgindo assim, a figura do duplo veto.

especial dos refugiados. Pretende-se, como objetivo intermediário, apontar algumas medidas que caminham na direção de mitigar o sofrimento humano e, conseqüentemente, proteger os direitos humanos e os direitos dos refugiados.



## 5 REFUGIADOS: QUAL A VISÃO DESSE PROBLEMA?

Os refugiados e solicitantes de refúgio não são as únicas pessoas que participam dos fluxos migratórios. Existe um número igualmente elevado de pessoas que se movimentam de um país para outro por motivos distintos da proteção internacional dos refugiados. Trata-se de um fenômeno crescente conhecido por “migrações mistas ou heterogêneas”, uma juntada de “migração forçada” e “migração voluntária”, que descreve a condição das pessoas que fogem de CA e buscam asilo, refugiados e pessoas apátridas, misturados com trabalhadores migrantes, cujos motivos principais para abandonar seus países estão ligados à pobreza, exclusão social, falta de emprego e à busca por melhores condições de vida (ACNUR, 2008; CICV, 2015).

Nesse sentido, identificar quem necessita de tal proteção dentro dos fluxos migratórios tem sido um dos maiores desafios da proteção internacional do ser humano, tendo em vista que misturar os conceitos de “refugiados” e “migrantes” pode enfraquecer o apoio aos refugiados e ao refúgio institucionalizado, em um momento em que mais refugiados precisam de tal proteção. Refugiados e migrantes possuem distintos regimes legais de proteção<sup>43</sup> (ACNUR, 2008).

Em abril de 2016, o ACNUR compartilhou com os Estados, por meio do “Plano de Ação de 10 pontos”<sup>44</sup>, sua estratégia para se contrapor a essas “migrações mistas ou heterogêneas” que, de maneira resumida, deságua nos princípios dos direitos humanos dos migrantes, já que a percepção mais aguçada desses direitos, independente das condições migratórias, salvaguarda a

---

<sup>43</sup> Os refugiados são protegidos pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo de 1967, assim como pelo DIDH e, em particular, pelo princípio de *non-refoulement*. Estão sob o mandato do ACNUR. Também são protegidos pelo DIH, quando se encontram em um Estado envolvido em CA. Além da proteção geral proporcionada aos civis pelo DIH, os refugiados recebem proteção especial conforme a Quarta Convenção de Genebra e o Protocolo Adicional I, em seus Art. 44 e 73, respectivamente, que especifica que as potências detentoras não tratarão como inimigos estrangeiros os refugiados que não gozem de fato da proteção de nenhum governo, bem como, acrescenta que os refugiados devem ser considerados pessoas protegidas em qualquer circunstância e sem nenhuma distinção adversa. Migrantes são protegidos pelo DIDH. Essa proteção deriva de sua dignidade fundamental enquanto seres humanos (CICV, 2015).

<sup>44</sup> Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A\\_protecao\\_dos\\_refugiados\\_e\\_a\\_migracao\\_mista\\_O\\_Plano\\_de\\_Acao\\_de\\_10\\_Pontos.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista_O_Plano_de_Acao_de_10_Pontos.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2019.

integridade do refúgio e a proteção internacional dos refugiados. Para tal, é fundamental o amplo envolvimento da comunidade internacional, envolvendo os Estados afetados, instituições governamentais, organizações regionais, organizações internacionais com mandatos relevantes (ACNUR, ACNUDH e Organização Internacional para Migrações (OIM), entre outras), assim como, ONG locais e internacionais (ACNUR, 2008).

Outro ponto importante, e necessário, é refletir sobre o impacto dos fluxos migratórios, pois podem influenciar a capacidade e a autonomia dos Estados.

Primeiro, pela potencial ameaça ao controle das fronteiras estatais, tendo em vista a importância que o mesmo possui para o controle populacional e a manutenção da segurança interna. O acesso ao mercado de trabalho e aos bens públicos pode impor aos Estados, em determinadas circunstâncias e, sobretudo, naqueles com alto índice de desemprego, custos econômicos e sociais muito elevados. Assim como, a imigração irregular, facilitada por redes criminosas, entre outras ações, pode gerar fluxo potencialmente direto de combatentes, armas e ideologias propensas a conflitos, à violência e ao recrutamento de grupos insurgentes.

Segundo, pela possibilidade de os imigrantes alterarem a composição étnica do Estado acolhedor. Podem gerar uma ruptura na identidade nacional e, eventualmente, alterar a coesão e a unidade nacional (ADAMSON, 2006 *apud* DUARTE, 2017).

Por fim, segundo Duarte (2017, p. 113), os fluxos de refugiados podem criar celeumas para as relações bilaterais entre o país de origem e o Estado acolhedor, tendo em vista que “a aceitação dos refugiados por parte do governo de um país vizinho significa, implicitamente, um reconhecimento de que o governo da terra natal tem falhado em garantir os direitos humanos e a segurança da sua população, o que pode abalar as relações diplomáticas entre esses Estados.”

Como observado, são muitos os fatores que podem alçar os refugiados ao status negativo de ameaça ou fator de desestabilização para o Estado acolhedor. Entretanto, há outra leitura

a ser realizada. Os refugiados podem contribuir para a resolução do conflito em seu país de origem, por meio das comunidades de diásporas<sup>45</sup>, em três distintos âmbitos de influência: político, econômico e sociocultural.

No âmbito político, por serem capazes de atrair a atenção internacional, do Estado acolhedor ou de organizações internacionais, para os problemas da terra natal, revelando o multifacetado espectro de crimes/violações aos direitos humanos. Na vertente econômica, remessas financeiras internacionais podem atenuar a limitada capacidade do governo de prover bem-estar para a população, por exemplo, nos serviços básicos de saúde e educação, amenizando as crises/restrições econômicas durante os conflitos e no pós-conflito, ao contribuir para a reconstrução do país. Por fim, no viés sociocultural, a influência dos refugiados e das diásporas na promoção da paz é igualmente significativa, tendo em vista que são capazes de criar e disseminar várias formas de mídia ou de contribuir para o surgimento de organizações filantrópicas, por meio das quais podem, respectivamente, influenciar a identidade e os interesses dos que vivem no país de origem, promovendo valores como direitos humanos, democracia e justiça social, e criar um ambiente positivo de discussão e engajamento em relação ao conflito em questão (HALL, 2008 *apud* DUARTE, 2017).

Portanto, a soberania, a estrutura econômica, os perfis geográficos e demográficos, a inter-relação entre política interna e princípios/valores da sociedade de cada país e, sobretudo, a maneira como a demanda é olhada, ditarão como será o acolhimento dos indivíduos. De maneira responsável, integracionista, no sentido de ser partícipe da solução ou mitigação do sofrimento humano, ou refratária, com a percepção da presença dos estrangeiros como uma ameaça à segurança nacional e peso socioeconômico, centrando o debate mais nos encargos do que nos princípios de direitos humanos e solidariedade.

---

<sup>45</sup> Derivadas da dispersão de uma determinada população, por meio de vários êxodos, assim como para designar as comunidades vivendo fora do país de origem e com vínculo com a terra natal.

A questão dos refugiados é sensível e complexa, ainda mais se levarmos em consideração que, em 1951, na promulgação do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas, existiam cerca de dois milhões de refugiados, a nível mundial, e, de acordo com o Relatório de Tendências Globais, emitido pelo ACNUR, relativo ao ano de 2018, esse número aumentou para cerca de 25,9 milhões de pessoas. Ainda que haja a constatação, a nível global, da redução de 60% do número de novos refugiados em 2018, quando comparado ao ano de 2017, o valor agregado permanece significativo, na ordem de 1,1 milhão de pessoas (ACNUR, 2019).

Apenas Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália, juntos, são os países de origem de 67% dos refugiados espalhados pelo mundo, o que indica que mesmo um número pequeno de conflitos pode gerar grande impacto no que tange ao deslocamento de pessoas. Do percentual exposto, somente a Síria abrange aproximadamente metade desse valor, com cerca de 6,7 milhões de pessoas (ACNUR, 2019). Portanto, analisar as particularidades desse caso justifica a opção da delimitação do presente trabalho.

Face ao exposto, o fluxo de refugiados pode derivar da elevação da violência e da proliferação das hostilidades pelo território. No caso específico da Síria, o ano de 2013 marcou essa escalada, quando foram utilizadas armas químicas em vários bairros de Damasco. Nesse ano, o número de refugiados sírios praticamente quadruplicou em relação ao ano de 2012, saltando de cerca de 490 mil para aproximadamente 1,8 milhão de pessoas nos cinco países vizinhos. No continente europeu, na mesma moldura temporal, o quantitativo de refugiados dobrou, chegando ao patamar de 43 mil pessoas. Com a persistência do CA, a atuação mais intensa dos grupos terroristas, e as restrições para entrada nos países fronteiriços, decorrentes dos efeitos colaterais negativos já perpetrados, esses números continuaram crescendo e, o volume sem precedentes de solicitações de refúgio, fez com que, especialmente em 2015, a crise de refugiados se instaurasse na Europa

(DUARTE, 2017). Em 2018, o continente europeu teve a maior variação percentual de entrada de refugiados entre as regiões sob mandato do ACNUR (ACNUR, 2019).

Nesse sentido, após as análises emitidas no capítulo anterior, com foco no país de origem do conflito (Síria), a UE se torna o “grande Estado de acolhimento” dos refugiados para a consecução complementar da abordagem analítica deste trabalho, por entender que cabe a esse organismo internacional singular, com novos aportes de direito comunitário, o papel de protagonista das ações em favor dos desassistidos, tendo em vista o âmago de sua gênese/estruturação, e pela convergência expressiva de entraves/dificuldades percebidas, de maneira geral, pelos Estados-membros.

### **5.1 A percepção europeia do fluxo de acolhida**

Diferentes reações foram percebidas pelos 28 Estados-membros da UE, por ocasião da tentativa de entrada de refugiados no continente, apesar de possuírem uma política comum de asilo, imigração e controle das fronteiras, estabelecida pelo Tratado de Lisboa, ratificado em 2009. Alguns acolheram um grande número de refugiados (Alemanha, Suécia), enquanto outros se recusaram a aceitá-los (Polônia, Hungria), com políticas imigratórias variando, em um primeiro momento, entre “portas abertas” a “portas fechadas” para políticas mais restritivas, com o passar do tempo, devido à intensificação do fluxo imigratório. Alguns ofereceram benefícios e a possibilidade de domicílio permanente (Alemanha), enquanto outros construíram cercas e muros em suas fronteiras (Áustria, Hungria e Croácia) e recusaram integrar o sistema de recolocação<sup>46</sup>, como os países do grupo de

---

<sup>46</sup> A Agenda Europeia para Migrações define que recolocação é a transferência de pessoas com estatuto de proteção internacional de um Estado-membro que lhes garantiu essa proteção para outro onde lhes será assegurada proteção semelhante; bem como, de pessoas que, tendo requerido proteção internacional no Estado-membro responsável por analisar a sua candidatura, são transferidas para outro onde a sua candidatura será examinada. Requer, portanto, a implementação do acordo de transferências pelos Estados (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Visegrado<sup>47</sup>, contrariando exigências da UE acerca do respeito à dignidade da pessoa humana. Em alguns países (Itália, Grécia, Polónia, Hungria), os requisitos burocráticos para o processamento de pedidos de refúgio e as desfavoráveis condições dos locais destinados a refugiados foram outros fatores que complexificaram a migração para esses países (CIERCO, 2018).

Itália e Grécia, por sua vez, por serem “porta de entrada” para os refugiados, pela possibilidade de duplo canal de acesso (vias terrestre e marítima), foram os países que mais sentiram os reflexos dessa crise, tornando o mar Mediterrâneo um grande cemitério da Europa, já que as rotas preferidas pelos sírios implicavam na travessia em embarcações superlotadas e sem condições de segurança adequadas, que afundavam com os seus passageiros. Em 2015, mais de um milhão de refugiados passaram a fronteira da UE, ainda que esse número correspondesse à apenas 0,2% da população conjunta de todos os Estados-membros (FERREIRA, 2016; MALPIQUE, 2018).

Complementarmente, membros da UE flexibilizaram, várias vezes, o Código das Fronteiras Schengen (1985)<sup>48</sup>, adotando controle nas fronteiras internas e alterando a fundamentação para o seu acionamento de excepcional, temporária, e apenas fundada em razões graves de ordem pública para, também, abarcar situações de afluxo maciço de migrantes ou refugiados, em nome da ameaça à segurança nacional (SOUZA, 2017).

Quanto aos pedidos de asilo, os procedimentos para obter a proteção internacional dentro da UE foram divergentes entre os países do bloco e o sistema de Dublin<sup>49</sup> tem se mostrado insuficiente para lidar com o grande fluxo imigratório. Um obstáculo de burocracia que distancia o refugiado da efetiva concessão do status de refúgio, seja pelas transferências, seja pelo tempo excessivo para análise do pedido (CIERCO, 2018).

---

<sup>47</sup> Hungria, República Checa, Polónia e Eslováquia, integrantes do antigo bloco soviético. Este grupo de países é o maior opositor dentro da UE ao sistema de asilo e de quotas aprovado (sem unanimidade) pela Comissão (MALPIQUE, 2018).

<sup>48</sup> Removeu os controles fronteiriços e os regimes de vistos.

<sup>49</sup> Estabelece que o pedido de asilo deve ser feito no primeiro país de entrada.

O impacto da crise dos refugiados foi assimétrico, tendo em vista a repartição desequilibrada das responsabilidades com a proteção dos refugiados, sobejamente os sírios. Apenas Alemanha e Suécia acolhem cerca de 64% dos refugiados. 20% repartem-se pela Áustria, Hungria, Dinamarca, Grécia e Países Baixos. E os demais Estados europeus acolhem 16%. Basicamente, foram percebidos três diferentes tipos de posicionamento. Estados de primeira chegada buscando ultrapassar as limitações do Regulamento de Dublin; países de trânsito tentando desviar o fluxo de imigrantes, com fechamento seletivo de suas fronteiras ou com a permissão de livre trânsito dos refugiados de forma rápida; assim como, países onde os refugiados permaneceram buscando abrandar o fluxo de entrada por meio de uma repartição de encargos. Isso minou os esforços para uma resposta coletiva forte e coerente da UE (LEHNE, 2016 *apud* FONTANA et al., 2017; SOUZA, 2017).

Algumas ações foram tomadas para se contrapor à problemática dos refugiados, entre 2014 e 2016, tais como: orientações estratégicas, por parte do Conselho Europeu, destacando a necessidade de definir uma abordagem global da migração, que incluísse a melhor utilização da migração regular, a proteção dos que dela necessitam, a luta contra a imigração irregular e a gestão eficaz das fronteiras; o Plano de 10 pontos para elevar os recursos financeiros destinados a enfrentar a perda de vidas no Mediterrâneo e expandir a área de vigilância marítima, com emprego de meios navais, para combater traficantes de pessoas e contrabandistas; a Agenda Europeia para as Migrações, com uma abordagem global para melhorar a gestão da migração, asilo e política de fronteira, incluindo propostas de recolocação e reinstalação<sup>50</sup>; assim como, a concordância/permissão dos Estados-membros para acionarem, pela primeira vez, o Art. 78º (3) do

---

<sup>50</sup> Reinstalação (*resettlement*) é um processo em parceria com o ACNUR, baseado na necessidade de proteção internacional de alguns nacionais de países terceiros, que por esta via são transferidos, de maneira voluntária, de países fora da UE para um Estado-membro (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Tratado sobre o Funcionamento da UE<sup>51</sup>, efetuando uma distribuição temporária, por diferentes membros do bloco europeu, de pessoas chegadas à Itália ou à Grécia, com necessidade de proteção internacional, com base no PIB de cada país, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados<sup>52</sup> (CIERCO, 2018; MALPIQUE, 2018; OLIVEIRA et al., 2017).

Soma-se a isso a criação da Guarda Costeira e de Fronteiras da Europa, com o propósito de garantir a efetiva aplicação das normas comuns de controle das fronteiras, prestar apoio operacional e intervir, quando necessário, para diluir rapidamente as crises emergentes na fronteira externa; a aprovação do acordo UE-Turquia, em que a UE comprometeu-se a realocar um refugiado sírio da Turquia para cada imigrante irregular readmitido nas ilhas gregas; assim como, a adoção do sistema “fronteiras inteligentes” para registrar a entrada e a saída de nacionais de terceiros países e ajudar no monitoramento das pessoas com autorização para permanências de curta duração na região (CIERCO, 2018).

Essas medidas adotadas pela UE, em complemento ao Tratado de Lisboa, demonstram a intenção de construir, na prática, uma política comum de imigração e asilo coerente, entretanto, a crise, gerada pelo fluxo imigratório, a falta de recursos humanitários, e a tensão entre a normativa legal e o poder soberano de cada país levaram a divisões entre os membros do bloco, alimentando o discurso anti-integracionista, que acusa a integração de ser responsável por esse grande fluxo populacional (LEHNE, 2016 *apud* FONTANA et al., 2017).

---

<sup>51</sup> No caso de um ou mais Estados-membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

<sup>52</sup> Das 1,3 milhão de pessoas contabilizadas que chegaram à Europa em 2015, e dos escassos 160.000 requerentes de asilo, apenas 24.676 tinham sido distribuídos internamente na UE até julho de 2017. Em julho de 2016, esse número era de apenas 3.056 (MALPIQUE, 2018).



Percebe-se, nos últimos anos, que os interesses individuais e nacionais (políticos, econômicos e de segurança) sobrepujaram o interesse coletivo na UE, com políticas cada vez mais restritivas, esquecendo-se de que pertencem a uma comunidade estruturada nos pilares da solidariedade, unidade e respeito aos direitos humanos (CIERCO, 2018).

Solidariedade essa que não significa que todos os países da UE tenham que acolher os refugiados, mas, sim, que cabe a todos contribuir, seja por meio de recursos financeiros, seja pela promoção de infraestruturas. Mais do que fatiar, por igual, o rol de responsabilidades na gestão da crise, tanto pela proteção aos que atingem o território do país, como pelo auxílio a terceiros países onde os refugiados se encontram, os membros do bloco devem basear-se no princípio da equidade, em que cada Estado contribui com os meios disponíveis e o sentido de proporcionalidade se sobreporá à unificação de critérios. Enfim, a crise migratória não pode ser resolvida com respostas unilaterais (CIERCO, 2018; FERREIRA, 2016).

Em relação à cooperação, ainda que seja essencial que a mesma também ocorra com países de origem e de trânsito, o posicionamento da UE tem sido focado no apoio ao reforço das suas capacidades para controle das fronteiras e gestão dos fluxos ou para executar acordos de readmissão que facilitem o retorno de imigrantes irregulares. E os resultados dessa antiga prática da UE, apontam para a incapacidade de gerir fluxos imigratórios, de conter a tragédia humanitária no bloco europeu, e de impedir que as organizações criminosas continuem avolumando recursos financeiros (SOUZA, 2017).

Desta forma, ações reativas e de curto prazo não lograram o efetivo êxito na UE. É necessário definir políticas, mais do que isso, medidas efetivas para enfrentar, de forma sustentável e duradoura, os atuais desafios para atender as necessidades dos refugiados, requerentes de proteção, a médio-longo prazo, com o envolvimento dos diversos atores da comunidade internacional. É pertinente comentar, para reflexão, que um país de pequena envergadura como o Líbano, com 4,5

milhões de habitantes, recebeu tantos refugiados sírios como todos os países da UE, com mais de 500 milhões de habitantes (CIERCO, 2018; OLIVEIRA et al., 2017; SOUZA, 2017). Por isso, a UE pode e deve contribuir mais nessa questão. Diante da multiplicidade de iniciativas e de abordagens adotadas para o problema, serão destacadas algumas medidas, já implementadas ou em curso, de maneira embrionária ou não, que sintetizam ações basilares e de infraestrutura a serem aprimoradas para enfrentar os desafios colocados pelos fluxos migratórios, na direção de mitigar o sofrimento humano, e que podem extrapolar o continente europeu. Por ser algo específico do controle regional europeu, e por não agregar valor à realidade brasileira, não será abordada a proposta de uma eventual revisão da política comum de asilo.

### **5.1.1 Aprimoramento do controle das fronteiras terrestres**

O aprimoramento do controle das fronteiras terrestres, com promoção de segurança, e combate às redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas devem permanecer uma prioridade não apenas para a Europa, como para a comunidade internacional. Adita-se a isso a proposta de criação de um órgão de referência, responsável pela gestão única de todas as informações do Sistema de Informação sobre Vistos (pedidos de visto) e do Sistema de Informação de Schengen e Eurodac (processos de asilo), entre os Estados-membros da UE, de maneira padronizada, a serem disponibilizadas a todas as autoridades governamentais nacionais, entre as quais se destacam as autoridades policiais, judiciais e de política migratória (CIERCO, 2018; SOUZA, 2017).

Estudos recentes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2016, reforçam, ainda, a necessidade de serem estabelecidos acordos com os países de origem e de trânsito, quando possível, para melhor gerir os movimentos massivos de pessoas.

Apoios financeiros aos países de fronteira com as zonas de conflito também são outra linha de ação. Entretanto, como já exposto, não podem ser apenas uma resposta imediata (OLIVEIRA et al., 2017).

### **5.1.2 Melhoria da gestão do fluxo de acolhimento de estrangeiros**

Organizar melhor a imigração legal deve ser priorizada, ao invés de tentar controlá-la ou combatê-la. De acordo a Comissão Europeia, sem a entrada de imigrantes, a população economicamente ativa na UE sofrerá um decréscimo de 17,5 milhões de pessoas na próxima década. Complementarmente, um estudo alemão, de 2015, prevê que a Alemanha necessita acolher, anualmente, mais de 500.000 imigrantes para manter a sustentabilidade da sua economia e do seu sistema social até 2050 (SOUZA, 2017). Desta feita, diante dos parâmetros demográficos europeu, da mão-de-obra economicamente ativa aquém das oportunidades de emprego e de uma população elevada de idosos, a absorção de imigrantes, por esse mercado de trabalho, não somente movimentará a economia, como gerará recursos para pagamento dos aposentados.

Mais uma vez, destaca-se que o estabelecimento de canais legais e seguros de imigração, juntamente com políticas ativas de combate à economia paralela, são importantes para combater, respectivamente, o descontrolo e a atração da imigração irregular (SOUZA, 2017).

### **5.1.3 Incremento em políticas de integração de estrangeiros**

É um posicionamento estratégico o aumento no investimento em políticas de integração dirigidas não só aos imigrantes, mas, também, ao Estado acolhedor, de forma a agregá-los à

sociedade, em uma coesão socioeconômica, e evitar fenômenos de radicalização, que alimentam a xenofobia, o terrorismo e o racismo (SOUZA, 2017).

Releva comentar que, segundo a diretora geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, os refugiados que chegam à UE têm potencial para impulsionar o crescimento econômico em 0,2%. Dessa forma,

“os prejuízos causados pelos refugiados na economia dos países que os acolhem são, a longo prazo, superados, uma vez que com o decorrer do tempo, os refugiados vão dando retorno para tais países, como por exemplo mão de obra mais qualificada e circulação de riquezas, fatores que fazem com que a economia cresça” (MACENA; OBREGON, 2018, p. 14).

Nessa mesma linha de raciocínio, Sotillos (2016) afirma que, na Turquia, a presença de mais de 2,5 milhões de refugiados, em 2016, proporcionou a elevação do número de registros de empresas/acionistas sírios naquele território de cerca de 30 firmas, em 2010, para mais de 1.500 sociedades, em 2015. Adicionalmente, beneficiou a população ativa turca em termos salariais, conforme consta no documento elaborado pelo Banco Mundial, em 2015.

#### **5.1.4 Fomento às medidas sistemáticas de controle das águas de acesso à UE aderentes aos direitos dos estrangeiros**

Tão importante quanto o controle da fronteira terrestre é o da fronteira marítima, pelas mesmas motivações apresentadas, quais sejam, o controle populacional e a manutenção da segurança interna, por conta dos impactos, sobretudo, econômicos e sociais que podem gerar. Números atuais, registrados pela OIM (2019), no presente ano, até 13 de agosto, reforçam essa assertiva. Mesmo com o sensível decréscimo de refugiados que chegam à Europa, pelo mar Mediterrâneo, em relação aos dois últimos anos, foram contabilizadas 45.505 entradas e 859 mortes.

Medidas sistemáticas de controle das águas de acesso à Europa precisam ser mantidas, por meio de operações individualizadas dos Estados-membros ou de força conjunta da UE, com divisão do custo total pelos membros da União, reduzindo, dessa maneira, o peso sobre cada Estado individualmente. A UE não pode ficar ao largo de uma responsabilidade integradora. Eventuais acordos com a OTAN, dependendo da envergadura da operação, podem ser requeridos. A operação “*Mare Nostrum*”, por exemplo, a cargo da Marinha italiana, entre 2013 e 2014, conseguiu salvar 150.000 imigrantes, além de apresar diversos navios ligados ao tráfico humano. O maior óbice, entretanto, ficou por conta da UE, que contribuiu com pouco mais de 2% do total de 108 milhões de euros, inviabilizando a continuidade dessa operação (FILMORE, 2016).

O viés da ajuda humanitária também está presente no mar. E, nesse sentido, o Direito Internacional Marítimo, por meio de três grandes convenções<sup>53</sup>, dispõe, de maneira uníssona, acerca do dever de prestar assistência a qualquer pessoa, rechaçando qualquer possibilidade de discriminação contra um naufrago por ser refugiado. Por sinal, o refugiado não perde os seus direitos por estar no mar, quando se olha para a definição desse desassistido no Protocolo de 1967.

Ademais, a necessidade de apoio não reside apenas em situações em que o naufrágio já aconteceu. A despeito do termo “perigo no mar” ser colocado de maneira abrangente, nesses três instrumentos legais, o Regulamento nº 656/2014 da UE, em seu Art. 9.2(f), estabelece um rol ampliado de circunstâncias para identificar as possíveis situações de incerteza, alerta ou perigo no mar, em favor do apoio das tripulações de navios, incluindo os imigrantes:

- i) a existência de um pedido de assistência, apesar de esse pedido não dever ser o único fator a ter em conta para determinar a existência de uma situação de perigo,
- ii) o estado de navegabilidade do navio e a probabilidade de não chegar ao destino final,
- iii) o número de pessoas a bordo em relação ao tipo e ao estado do navio,
- iv) a existência de reservas como combustível, água e comida suficientes para alcançar a costa,

---

<sup>53</sup> Convenção Internacional para a Salvaguarda da vida humana (SOLAS), Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (CNUDM) e Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR).

- v) a presença do Comandante e de tripulantes qualificados no navio,
- vi) a existência e o estado de funcionamento do equipamento de segurança, navegação e comunicação,
- vii) a presença a bordo de pessoas com necessidade de assistência médica urgente,
- viii) a presença de mortos a bordo,
- ix) a presença de mulheres grávidas ou de crianças a bordo,
- x) as condições meteorológicas e o estado do mar, acompanhados das respetivas previsões (UNIÃO EUROPEIA, 2014)

Quanto ao local onde os imigrantes devem ser deixados, há um impasse, com uma certeza, sem que isso seja contraditório. SOLAS e CNUDM regulam sobre o dever de assistência, em contraponto não indicam uma direção específica para aqueles que tenham sido resgatados no mar. Por sua vez, a Convenção sobre SAR, no capítulo 3.1.9, determina que os mesmos sejam entregues em um local seguro de desembarque sem, no entanto, indicá-lo. Esse é um impasse para ser clarificado. Entretanto, como exposto, há uma certeza. E essa certeza é que o refugiado náufrago não pode, em hipótese alguma, ser devolvido ao seu país de origem, pois há cobertura para ele, mesmo no mar, do princípio de *non-refoulement*.

### **5.1.5 Medidas mitigadoras das causas remotas do fluxo migratório**

Não menos importante, e de certa maneira até óbvia, poderiam ser formuladas, conjuntamente, políticas que combatam as causas remotas dos fluxos migratórios, gerados por um espectro de motivações presente na história da humanidade. Isso demanda uma política externa comunitária com a responsabilidade de estar alinhada, na prática, ao arcabouço jurídico dos direitos humanos e dos refugiados, com compromisso para prevenir e resolver conflitos e promover a aceitação de refugiados em base regular, juntamente, como já exposto, com SI abertas, que estejam dispostas a aceitar e integrar imigrantes, por meio de uma abordagem multidimensional, que conjugue segurança, economia, desenvolvimento, e objetivos humanitários, em detrimento de alternativas protecionistas (MALPIQUE, 2018; SOUZA, 2017).

Nesse sentido, a UE, por meio do Fundo para a Segurança Interna (FSI) e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)<sup>54</sup>, as organizações multilaterais dentro da ONU, em especial o ACNUR, por promover a manutenção da paz e segurança internacionais, o desenvolvimento de relacionamentos amistosos entre os Estados, o incentivo ao respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, e os investimentos, por meio dos Planos Regional para Refugiados e Resiliência e Resposta Humanitária, como no caso sírio, bem como, as ONG e a sociedade civil podem ocupar lacunas dos Estados, e ao mesmo tempo pressioná-los, e desempenhar um papel importante na mitigação dos abusos/violações aos direitos humanos, ao desenvolver a cooperação em saúde, infraestrutura, emprego, segurança, educação e boa governança, e promover maior contato entre os povos dos Estados de origem e acolhedor, entre outras coisas.

Por outro lado, o controle jurisdicional da aplicação ou não dos institutos jurídicos internacionais de proteção a estrangeiros, em tempo de paz, ainda é vago. A ausência, no momento, de um tribunal que supervisione a aplicação da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, e que tem levado Estados signatários a proceder de acordo com suas próprias interpretações das normas relativas aos refugiados, situação, tradição e partido no poder, pode ser superada por meio das ações responsivas e integracionistas, ora expostas, que convergem para a latência da importância de acolher os refugiados à luz dos Art.1º, 3º, 5º e 14º da DUDH, que pregam a liberdade do ser humano, o direito à vida e à segurança pessoal, o espírito de fraternidade, o direito do gozo do asilo para as vítimas de perseguição e a não submissão de ninguém a tratamento desumano ou cruel, premissas as quais a maioria dos refugiados se encaixa.

---

<sup>54</sup> Tem por objetivo geral contribuir para a gestão eficiente dos fluxos migratórios e para a execução, reforço e desenvolvimento da política comum em matéria de asilo, da proteção subsidiária e da proteção temporária e da política comum em matéria de migração, no pleno respeito dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: < <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/registo /000060611/>>. Acesso em: 23jul. 2019.

Diante das abordagens realizadas nos capítulos quatro e cinco, com a visão do problema na ótica do país de origem (deslocado forçado) e do Estado acolhedor (refugiado), respectivamente, gerando análise críticas e o sugestionamento de medidas para aperfeiçoamento prático do instituto maior dos direitos humanos, é chegado o momento de aplicar esses fundamentos no Brasil.



## **6 BRASIL: A REALIDADE E AS MEDIDAS PASSÍVEIS/POSSÍVEIS DE SEREM IMPLEMENTADAS**

O Brasil integra o Comitê Executivo do ACNUR, desde 1958, e é signatário da maioria dos tratados internacionais protetivos de direitos humanos, no âmbito dos sistemas global e regional interamericano, fato este relevante por ter agregado novos direitos e garantias àqueles já constantes do ordenamento jurídico brasileiro. Internamente, a situação dos refugiados é regulada pela Lei nº 9.474/97. Por esse instrumento legal foi ampliada a definição de refugiado<sup>55</sup>, constante na Convenção de 1951, e criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por: analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, estruturar e direcionar as ações necessárias para a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, e aprovar Resoluções Normativas que tratam de questões relativas à aplicação da aludida lei (BRASIL, 1997; LUQUINI, 2017).

A Constituição Federal (1988), por sua vez, trouxe ao refugiado o direito de pedir a reunião familiar, abarcando, na concessão do refúgio, a possibilidade de manter a união dos membros da família, conforme consta no Art. 2<sup>o</sup><sup>56</sup>.

Recentemente, foi promulgada a nova Lei de Migração (13.445/17), alavancando o respeito ao imigrante ao garantir, entre outros benefícios, a isonomia com os nacionais, a sua integração, assim como, a proteção no tocante ao combate à criminalização, a assistência jurídica,

---

<sup>55</sup> Conforme disposto no Art.1º, refugiado é todo indivíduo que: I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

<sup>56</sup> Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

inviabilizando a deportação imediata realizada pela Polícia Federal, a proibição de expulsão, deportação e repatriação, em caráter coletivo, e a desburocratização dos procedimentos documentais (BRASIL, 2017; LUQUINI, 2017).

Parte desses benefícios, no que tange à desburocratização para a concessão de vistos, já vinha sendo oferecida aos refugiados sírios, em caráter especial, desde setembro de 2013, diante da repercussão internacional desse fluxo migratório, por meio da edição da Resolução Normativa nº 17 do CONARE, e que já foi prorrogada por duas vezes, por conta da temporalidade bianual. Hoje, os sírios representam a nacionalidade com maior número acumulado de pessoas refugiadas reconhecidas no país, cerca de 51%, totalizando 555 pessoas (ACNUR, 2019; LUQUINI, 2017).

Entretanto, os desafios continuam crescendo. Desde 2015, as migrações têm trazido impactos sociais, econômicos e políticos regionais não observados anteriormente. De 2011 até 2018, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Enquanto, em 2011, foram processadas pelo governo brasileiro 3.220 solicitações, segundo dados da Polícia Federal, no final de 2018, foram contabilizadas 80.057, dos quais 77% eram venezuelanos, decorrentes das instabilidades políticas, econômicas e institucionais desse país. Houve um acréscimo de cerca de 240% em relação a 2017. Neste último ano, os Estados que mais receberam pedidos de refúgio foram Roraima (63%), Amazonas (13%) e São Paulo (12%), mantendo a concentração de entrada de pessoas na área norte do país (BRASIL, 2018b; CARVALHO; ALVES, 2018).

A agência de migração da ONU alertou que a Venezuela está caminhando para o mesmo "momento de crise" de refugiados visto no Mediterrâneo em 2015. Os venezuelanos já são os que mais solicitam acolhida no mundo (ACNUR, 2019). Segundo a Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM (2018), com base no perfil dos entrevistados em Boa Vista e Pacaraima,

67% alegaram que deixaram o país por questões econômicas e de trabalho, 22% por falta de alimentos e serviços de saúde, 7% por violência, 2% por razões familiares e 1% por perseguição.

É interessante observar que o percentual de imigrantes venezuelanos em relação à população brasileira é inexpressivo, mas obtém repercussão por estar concentrado em um Estado, com menor PIB brasileiro e baixíssima densidade populacional, o que faz com que, no âmbito regional, os efeitos colaterais desse fluxo sejam significativos do ponto de vista social, financeiro e político. Tal circunstância levou Roraima a solicitar apoio dos órgãos federais e, até mesmo, a fazer uso do instrumento jurídico da decretação de estado de emergência e a impetrar ação no Supremo Tribunal Federal pedindo que a fronteira com a Venezuela fosse fechada, porém, não houve deferimento favorável (SCORCE, 2018 *apud* ANNONI, 2018).

Os serviços públicos de saúde de Boa Vista ficaram sobrecarregados. Em 2017, foram contabilizados 15.055 atendimentos aos venezuelanos, contra 760, em 2014. Situação semelhante no que tange à educação. No período de 2015 a 2017, a prefeitura municipal divulgou crescimento de 1.064% de crianças matriculadas. Agrava a situação o sentimento de repulsão, com discurso de ódio nas redes sociais, na mídia, no seio da população local, em decorrência não somente da pressão exercida sobre os serviços públicos, como do aumento das taxas de criminalidade, prostituição, tráfico e consumo de entorpecentes e de álcool (CARVALHO; ALVES, 2018).

Tal quadro levou a governadora Suely Campos (2014-2018) a assinar um decreto endurecendo o acesso dos estrangeiros aos serviços públicos, com a necessidade da apresentação de passaporte válido. Outra demanda, por parte do governo estadual, foi a solicitação da deportação de todos os estrangeiros envolvidos em crimes. Apesar das ações implementadas pelo governo federal, em conjunto com agências internacionais e ONG no Estado, o problema permanece (CARVALHO; ALVES, 2018).

Mais de 3,4 milhões de venezuelanos se deslocaram para os países vizinhos até 2018 e há expectativa de que esse número cresça mais de um milhão até o final de 2019. Entretanto, segundo as últimas edições do *Global Trends* e do Refúgio em Números, os valores nacionais são alcançados nos cenários regional e mundial. Na América do Sul, enquanto Colômbia, Peru e Chile receberam, respectivamente, até 2018, cerca de 1.175.000, 656.000 e 288.000 venezuelanos, o Brasil recebeu aproximadamente 120.000 nacionais daquele país. A nível mundial, como já exposto, existem cerca de 25,9 milhões de pessoas refugiadas conhecidas, enquanto que no Brasil o acumulado é de 11.231. No tocante às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite, existem 3,5 milhões de demandas, a nível mundial, enquanto que no Brasil, o número é de 161.057 (ACNUR, 2019; BRASIL, 2018b; CARVALHO; ALVES, 2018). Tais constatações reforçam que o número de estrangeiros acolhidos no Brasil, em comparação a outros países sul-americanos e às demandas mundiais é pequeno, mas, ainda assim, a questão tem sido um desafio.

Além disso, levando-se em consideração que os direitos dos refugiados não se dissociam dos direitos humanos, e a violação desses últimos pode interferir nessa classe de imigrantes, torna-se relevante outra leitura, a da Revisão Periódica Universal (RPU), criada em 2006 juntamente com o CDHNU. Trata-se de um exame minucioso realizado entre os Estados-membros da ONU, a cada quatro anos, para avaliar a situação dos direitos humanos em cada país e as medidas corretivas adotadas para protegê-los e promovê-los, estimulando a cooperação e intercâmbio entre os mesmos para fortalecer, em curto e médio prazo, suas políticas e organismos de direitos humanos.

Chama a atenção que, em 2017, o Brasil recebeu 246 recomendações. Entre as questões levantadas estão: o combate à extrema pobreza e às desigualdades socioeconômicas; a disposição de uma educação de qualidade, acessível a todos; o combate às diferentes formas de discriminação (gênero, etnia, religião, entre outras); o combate ao trabalho escravo; a proteção de crianças contra a

exploração sexual, a violência e o trabalho infantil; e a garantia do direito à terra e aos serviços básicos (ONU, 2017).

Portanto, ainda que exista no Brasil um arcabouço jurídico moderno legislando em favor dos estrangeiros, em especial dos refugiados, e haja esforços/apoio do ACNUR e da OIM junto ao governo brasileiro, persistem óbices para que eles se integrem plenamente à sociedade brasileira. Normalmente, recebem assistência de instituições (públicas e privadas) que atendem algumas necessidades básicas, quais sejam, alimentação, moradia, orientação jurídica e proteção. Contudo, no tocante ao idioma e às questões culturais, ainda existem entraves. Associados a esses, listam-se as resistências internas para o acesso à educação superior, aos serviços públicos de saúde e ao mercado de trabalho (ACNUR, 2018; CARVALHO; ALVES, 2018).

Contribui para esse cenário a baixa compreensão, por parte da sociedade brasileira, de que os fluxos imigratórios podem ser benéficos para as cidades de acolhimento, quando bem gerenciados pelas autoridades nacionais e locais (ANNONI, 2018).

Pelo exposto, serão apresentadas algumas medidas passíveis/possíveis de serem implementadas, a nível nacional, para fortalecer, na prática, os direitos já garantidos aos refugiados, por meio de uma estratégia de mobilidade assistida e de mitigação dos riscos associados à entrada e tratamento dessa classe desfavorecida.

## **6.1 Coordenação interinstitucional do Estado e participação social**

Diante da multidimensionalidade e dinamicidade dos elementos envolvidos no fluxo imigratório, da envergadura responsiva dos controles de entrada e deslocamentos internos de refugiados e migrantes, e da necessidade de implementação de programas de integração, sem os quais eles ficarão à margem da sociedade brasileira e de seus direitos, torna-se preponderante o

envolvimento do maior número de organizações, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, sob coordenação interinstitucional do Estado, por meio da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. A própria Lei de Migração deposita no diálogo social o eixo estruturante da formulação, execução e avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do imigrante.

Ademais, o protagonismo e a liderança exercidos pela sociedade civil brasileira no processo de construção dessa nova lei impõe, no bom sentido da palavra, a necessidade de perpetuação da participação ativa e solidária da mesma no processo de gestão de fluxos imigratórios no país (ANNONI, 2018).

## **6.2 Interiorização**

Tais quais os entraves vividos pela Itália e Grécia, por serem portas de entrada de refugiados na UE, Roraima, por sua fronteira terrestre com a Venezuela, tem apresentado sérias dificuldades para lidar com o atual fluxo imigratório, situação agravada por possuir estruturas econômicas e sociais totalmente díspares daqueles dois países. Outra dificuldade, na ótica do refugiado, é que o país possui cerca de 80% de sua população nas regiões litorâneas ou próximas ao litoral, gerando uma baixa densidade demográfica em boa parte das fronteiras brasileiras e diminuta presença estatal (ANNONI, 2018).

Complementarmente, as limitações características da região norte, precipuamente relacionadas ao potencial do mercado de trabalho em absorver a mão de obra que chega ao Brasil e à prestação de serviços de saúde, assistência social e educação, apontam para a necessidade da continuidade da política de interiorização, onde há uma mobilidade assistida de parte desses

imigrantes para outras regiões do Brasil, conforme expresso na Medida Provisória n.º 820/2018 (BRASIL, 2018a; MIGRAMUNDO, 2018 *apud* ANNONI, 2018).

Entretanto, nos moldes da UE, que adotou parâmetros para distribuição dos refugiados<sup>57</sup>, é prudente que a designação das cidades de acolhimento seja estabelecida com base em critérios ponderados que facilitem a integração local, de maneira a usufruir do potencial de desenvolvimento econômico e social que esse fluxo populacional pode oferecer a tais localidades.

Para tal, no tocante aos refugiados, é primordial a adesão voluntária e que ela esteja fundamentada em uma tomada de decisão declarada (ACNUR, 2011), ou seja, que eles tenham previamente conhecimento da infraestrutura das cidades de destino e das oportunidades de emprego no mercado de trabalho para balizar suas decisões. Quanto ao posicionamento do Estado acolhedor, espera-se que haja imunidade no tocante às influências político-partidárias, sob ameaça de não lograr êxito o processo de interiorização. Igualmente, a autonomia conferida aos Estados e Municípios, pelo Pacto federativo brasileiro, não concede aos mesmos a prerrogativa de violar os direitos humanos, expondo os refugiados a mais privações e violências. Há que se ter concordância entre o discurso internacional das autoridades brasileiras com a efetiva política de integração dos desfavorecidos estrangeiros.

### **6.3 Gestão eficiente de expectativas**

Diante das potenciais tensões sociais, discriminações e ações xenofóbicas que um fluxo migratório naturalmente pode proporcionar, decorrentes, entre outras fontes, de experiências internacionais conflituosas, rápida e facilmente propagadas em uma sociedade globalizada, promover campanhas educativas e de esclarecimento sobre a nova Lei de Migração e de estratégias

---

<sup>57</sup> PIB de cada país da UE, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados.

de formação e de informação qualificada, incluindo esclarecimentos junto à opinião pública a respeito da distinção entre os direitos dos refugiados e dos migrantes, é essencial para fortalecer o engajamento das ONG e da sociedade civil, juntamente com o ACNUR e a OIM, e gerar mobilização social no sentido de aceitar e integrar os refugiados, em um clima de tolerância e solidariedade.

#### **6.4 Geração de renda como facilitador da integração local**

A estratégia de interiorização poderá se tornar inócua, a médio prazo, caso o estrangeiro não possua uma autonomia financeira para permanecer no país em condições dignas (ANNONI, 2018).

Desta feita, a promoção da capacidade de gerar renda deve convergir, na medida do possível, com as necessidades do mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido, é indispensável o diálogo social tripartite travado entre o poder executivo federal e local e os representantes de trabalhadores e empregadores, no sentido de gerar ofertas diretas de emprego, iniciativas de responsabilidade social corporativa e políticas públicas para materializar o reconhecimento acadêmico e ao exercício profissional, estabelecidos no Art. 3º, inciso XXI da nova Lei de Migração, e, assim, possibilitar a aplicação desse capital humano em proveito do país (ANNONI, 2018).

#### **6.5 Presença da Marinha do Brasil (MB) nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)**

A probabilidade do Brasil experimentar a mesma intensidade de fluxo imigratório que a Europa tem vivido, na sua fronteira marítima, é muito baixa, por conta das grandes distâncias



envolvidas com os países a leste do subcontinente sul-americano com algum tipo de CA ou instabilidade, como é o caso da Síria, e das embarcações normalmente empregadas pelos refugiados serem precárias, como tem sido observado no mar Mediterrâneo, decorrente do baixo nível financeiro dos mesmos, o que, por si só, tornaria ainda mais arriscada a empreitada.

Entretanto, a possibilidade dos navios da MB navegarem em regiões com atividade imigratória está presente, como aconteceu, em 2015, no mar Mediterrâneo, com a Corveta Barroso, que apoiou o governo italiano a executar uma operação SAR de uma embarcação com refugiados.

Tais circunstâncias apresentadas, independente da frequência de ocorrência, e que poderão estar associadas ao tráfico de pessoas, remete a responsabilidade ainda maior da MB na determinação de regras de comportamento/engajamento bem definidas e orientações claras para os Comandantes de navios acerca de como lidar com os imigrantes e pedidos de asilo e refúgio ao Estado brasileiro, em operações no mar.

Este é o atual panorama, mas ele é suscetível a evoluções. Neste viés, aditado pela extensa área de responsabilidade SAR do país, com dimensão equivalente à cerca de 1,8 o tamanho do território nacional, pela incapacidade de pleno controle de área marítima, com os atuais meios de superfície disponíveis, e pelos desafios apresentados na Política Naval (BRASIL, 2019), o Brasil não pode prescindir de ter uma marinha moderna, aprestada e motivada, pronta para contribuir para a defesa dos princípios constitucionais do Art.4º da Constituição Federal, com especial apreço aos direitos humanos, pois essa responsabilidade recairá sobre a MB no caso de sua incapacidade ou morosidade de atuação.

Nesse sentido, há necessidade de desenvolver, primeiro, a mentalidade marítima no seio da sociedade brasileira, relativamente sem elevados custos envolvidos e reforçada pelas atuais circunstâncias orçamentárias do país, e que concorrerá, inclusive, para a navegação segura na direção da visão de futuro da MB.

Na vertente do Poder Marítimo, mais especificamente os navios mercantes de bandeira nacional, as normas da Autoridade Marítima brasileira estão alinhadas aos compromissos internacionais assumidos pelo país junto às três grandes convenções (SOLAS, CNUDM e SAR) que regulam, entre tantos outros temas, a segurança e o resgate no mar. Ademais, o Estado brasileiro internalizou, por meio da Lei nº 7.273 (BRASIL, 1984), as disposições sobre a busca e salvamento da vida humana em perigo no mar, na qual estabelece, por meio do Art. 5º, a obrigação de todo Comandante empregar sua embarcação e meios, sob sua responsabilidade, para prestar auxílio a quem estiver em perigo no mar, desde que o possa fazer, sem perigo sério, tanto para a embarcação, como para a tripulação.

Tal qual se cobra, pelo arcabouço jurídico dos DIDH e DIR, que os interesses estratégicos dos Estados não se sobreponham aos interesses humanitários, espera-se que o Comandante de qualquer navio, independente da bandeira arvorada, mesmo distante do olhar da comunidade internacional, não venha distorcer o real significado de perigo no mar e esquecer o alto valor agregado a qualquer pessoa humana, em favor dos interesses econômicos.

## 7 CONCLUSÃO

O sistema ditatorial do governo de Bashar Al-Assad, as constantes violações aos direitos humanos e a onda popular da Primavera Árabe desencadearam, a partir de 2011, o CANI sírio, complexo pela sobreposição de vários conflitos naquele território, ao envolver diferentes interesses/motivações (política, religiosa, étnica e geopolítica), entre diversificados atores internos, regionais e internacionais, estes últimos por meio da “*war-by-proxy*”; longínquo, por ser mais duradouro do que a Segunda Guerra Mundial; devastador, tendo em vista que mais da metade da população foi forçada a fugir de suas residências, seja na condição de deslocado interno, seja como refugiado, assim como, por já terem sido contabilizadas mais de 0,5 milhão de mortes; desafiador, ao violar, incansavelmente, os DIDH, DIH e DIR; e abrangente, ao provocar impactos significativos tanto no país de origem, como nos Estados de acolhimento.

Entretanto, nesse processo, quem mais tem sofrido é a população civil, amparada, em tese, por um arcabouço jurídico robusto que vem evoluindo desde a metade do século XX, com a promulgação da CNU, da assinatura da DUDH, complementada pela adoção dos PIDCP e PIDESC, que inovou o conceito de direitos humanos, ao conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais e estabelecer a indivisibilidade, interdependência e universalidade dos mesmos, assim como, da Declaração de Viena, que consagrou universalmente os termos da DUDH.

Adita-se a esse amparo legal, no viés *lato sensu* dos direitos humanos, o DIH, que busca humanizar o máximo possível o conflito armado e assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana, com a distinção entre civis e combatentes para poupar a população civil e os bens civis, bem como, o DIR, que trouxe garantias a todo indivíduo que foge do seu país de origem temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou questão política, incluindo o princípio de *non-refoulement*, ou seja, de não devolução.

Na direção da promoção e ampliação dos direitos humanos, foram estabelecidos, também, diversos sistemas de proteção, com recursos de monitoramento, nos âmbitos global e regional. Tudo isso conferiu maior volume de deveres e responsabilidades aos Estados e maior proteção em favor da pessoa humana.

Apesar dessas conquistas, não são poucas as violações aos direitos humanos, em pleno século XXI, impedindo, de fato e de direito, a “plena universalização” dos mesmos. O caso sírio demonstra que, enquanto interesses próprios e/ou discursos unilaterais e ambíguos estiverem em voga, assim como, a visão estiver desfocada do entendimento de que direitos humanos, democracia e paz são elementos indissociáveis em qualquer Estado de direito, esse conflito não terá fim.

Nesse sentido, o presente trabalho conclui, por meio de duas diferentes análises, quais sejam do país de origem (Síria), na figura do deslocado forçado, e do Estado acolhedor (União Europeia), na pessoa do refugiado, que é necessária a formulação e aperfeiçoamento de algumas medidas para se contrapor aos constantes crimes/violações aos direitos humanos, e que poderão extrapolar esses dois atores internacionais, abarcando, inclusive, o Brasil.

Desta feita, na ótica do país de origem, a primeira ação diz respeito à necessidade de maior interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento e a aplicação prática na ação política, social, econômica e cultural. A negligência ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, decorrente da vulnerabilidade econômica-social-cultural implica na mitigação dos direitos civis e políticos, e vice-versa, o que resulta na fragilização da própria democracia. Além disso, a promoção de todos os direitos humanos é desenvolvimento, e esse só pode ser considerado como tal se for um desenvolvimento humano e sustentável.

A segunda ação configura-se pela premência de maior eficiência sistêmica da ONU, que passa, obrigatoriamente, por uma postura responsiva e de eficaz integração dos Estados-membros. A responsabilidade pela manutenção e segurança internacionais está centrada no CSNU e

cabe a esses Estados executar as decisões desse Conselho. Por sinal, é preciso definir os limites do direito à legítima defesa como tarefa capital no processo de consolidação da proibição ao uso da força no DI. Soma-se a isso, a necessidade de isenção na interpretação da CNU, evitando a distorção e a expansão do cunho subjetivo, em causa própria. Da mesma forma, interesses estratégicos não podem sobrepujar os interesses humanitários e o direito ao veto precisa ser revisto, pois o mesmo tem sido um instrumento limitador da atuação do Conselho. Quanto ao ingresso de novos representantes nos assentos do CS, com uma melhor distribuição geopolítica e cultural, tal posicionamento poderá dar maior credibilidade e sustentação política às decisões do CSNU.

Por sua vez, na ótica do Estado acolhedor, a despeito das crescentes “migrações mistas ou heterogêneas”, aglutinação de “migração forçada” – mais identificada com o refúgio – e “migração voluntária”, que traz a reboque a dificuldade para identificar os diferentes tipos de necessidade, abraçar os princípios humanos dos estrangeiros deslocados, independente das condições jurídicas migratórias (migrantes ou refugiados), permitirá salvaguardar a integridade e a proteção internacional desses seres humanos em precárias condições de vulnerabilidade.

São muitos os fatores que têm levado os refugiados a serem vistos, negativamente, como ameaça à segurança nacional ou fonte de instabilidade para o Estado acolhedor, gerando uma posição refratária aos mesmos. Entretanto, há necessidade, tanto do governo, como da sociedade, de maneira responsável e integracionista, participar da solução ou mitigação do sofrimento humano, pois o benefício será amplo. Em um primeiro momento, alcançará essa classe desassistida, ainda que haja algum impacto no Estado acolhedor, mas, também, poderá contribuir tanto para o desenvolvimento do mesmo, como para a construção do processo de paz em seu país de origem, por meio das influências política, econômica e sociocultural que as comunidades de diásporas podem promover.

A UE não estava preparada para absorver o “baixo” volume de refugiados sírios, quando comparado com os dos cinco países vizinhos à Síria, tendo em vista, precipuamente, as diferentes reações, por parte dos Estados-membros, perante a política, dita comum, de asilo, migração e controle de fronteiras; a repartição desequilibrada de responsabilidades, aguçada pela atuação discreta do organismo regional; e as discriminações comportamentais para atender as necessidades dos imigrantes, configurando um cardápio extenso de violações e desrespeito à dignidade da pessoa humana. Isso acende, no mínimo, um alerta amarelo de preocupação, associado ao dever de antever ações necessárias para melhor gerir eventuais incrementos de fluxos populacionais, como já é o caso do Brasil, envolvido com a questão dos venezuelanos, um autêntico fluxo migratório misto.

Nesse sentido, com fulcro nas experiências sendo vividas na UE, derivam as seguintes propostas de intervenção para se contrapor aos desafios impostos pelos fluxos de refugiados: aprimoramento do controle de fronteiras terrestres, com promoção de segurança, e combate às redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas, associado a acordos com países de origem e de trânsito, quando possível, para melhor gerir os movimentos massivos de pessoas; melhoria da gestão do fluxo de acolhimento de estrangeiros, sobretudo, na vertente da organização, para potencializar a absorção de mão de obra pelo mercado de trabalho e combater a economia paralela; incremento em políticas de integração de estrangeiros, de maneira a agregá-los à sociedade, em uma coesão socioeconômica, e evitar fenômenos de radicalização, que alimentam a xenofobia, o racismo e o terrorismo; e o fomento às medidas sistemáticas de controle das fronteiras marítimas aderentes aos direitos dos estrangeiros.

O Brasil, tal qual a UE, sentiu o impacto do fluxo imigratório, demonstrando não estar preparado para a acolhida dos venezuelanos, fluxo maior do que o dos sírios. Apesar de o país possuir um arcabouço jurídico moderno legislando em favor dos estrangeiros e seja observada uma

participação ativa do ACNUR e da OIM junto ao governo brasileiro, permanecem óbices para que os imigrantes se integrem plenamente à sociedade brasileira e violações aos direitos humanos e dos estrangeiros (sejam migrantes ou refugiados) continuam existindo.

Portanto, além do comprometimento com o tripé direitos humanos-democracia-desenvolvimento, igualmente importante para brasileiros e estrangeiros, e à luz das medidas protetivas advindas da análise do cenário da UE, torna-se relevante a adoção ou aprimoramento de algumas ações, coerentes com a especificidade brasileira.

A primeira delas refere-se à coordenação interinstitucional por parte do Estado, com maior participação de organizações, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, e da sociedade civil, para lidar com a multidimensionalidade e dinamicidade dos elementos inerentes ao fluxo migratório, a envergadura responsiva do controle desse fluxo, e a necessidade de implementação de programas de integração.

Adita-se a essa medida, o fomento da política de interiorização dos imigrantes, com o apontamento das futuras cidades de acolhimento, segundo critérios ponderados, para que a relação Estado-imigrante seja próspera, para ambos.

Para diminuir as potenciais tensões sociais, discriminações e ações xenofóbicas, a promoção de campanhas educativas e de esclarecimento sobre a nova Lei de Migração e de estratégias de formação e de informação qualificada é um remédio barato e eficiente.

No tocante à MB, apesar do baixíssimo emprego de meios para suprir demandas geradas por fluxos migratórios no mar; do prognóstico também reduzido, no curto prazo, de incremento do fluxo migratório, na fronteira marítima brasileira; e do tráfico de pessoas estar concentrado no litoral de outros continentes, esse cenário é passível de mudanças/evoluções. Portanto, há que se terem regras de comportamento/engajamento bem definidas, conjuntamente com orientações aos Comandantes de navios para lidar com os imigrantes e pedidos de asilo e

refúgio ao Estado brasileiro, em operações no mar, sem prescindir de possuir uma marinha pronta para contribuir para a defesa dos princípios constitucionais, com especial apreço aos direitos humanos. Igualmente, cabe aos navios mercantes de bandeira brasileira a responsabilidade do cumprimento das normas da Autoridade Marítima brasileira, alinhadas ao ordenamento jurídico internacional, em favor dos direitos humanos, da salvaguarda da vida humana no mar.

Ademais, com os atuais quantitativos de venezuelanos espalhados na América do Sul, e a perspectiva, segundo a ONU, de dilatação do fluxo de imigrantes, mostra-se oportuno, no mínimo, o debate acerca da criação de um mecanismo de integração regional para mensurar, no nível político-estratégico, a dimensão do desafio.

Porém, certamente mais importante do que as políticas específicas voltadas para o acolhimento e a integração social, são os esforços impetrados para a extirpação do conflito, por meio da celebração de acordo de paz entre as partes conflitantes. A questão é que, no caso sírio, o desafio é ainda mais complexo, pois estão no tabuleiro diversos atores, com diversificados interesses, dispostos a jogar um jogo em que o fator tempo é indiferente. Apesar disso, o farol da promoção de relações pacíficas precisa estar aceso, pois, possivelmente, esse é o único caminho capaz de acabar com a principal causa do intenso fluxo de refugiados: o conflito armado propriamente dito.



## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 21 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. 2018. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha\\_Protegendo\\_Refugiados\\_No\\_Brasil\\_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha\\_Protegendo\\_Refugiados\\_No\\_Brasil\\_2018](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **“Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes**. 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Refúgio, Migrações e Cidadania**. Caderno de Debates 3. 2008. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-03\\_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-03_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resettlement Handbook**. 2011. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, Rogério. **A Relação dos direitos humanos quanto à crise dos refugiados**. 2017. Disponível em: <<https://rothewall.jusbrasil.com.br/artigos/401318383/a-relacao-dos-direitos-humanos-quanto-a-crise-dos-refugiados>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

AMORIM, Celso. **A Reforma da ONU**. Conferência proferida em abril de 1998 no Instituto de Estudos Avançados na USP. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimonu.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

ANNONI, Danielle (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/BRASIL. Paraná: Editora Gedai/UFPR, 2018. Disponível em: <[http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro\\_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf](http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS - AGNU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1984. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Proclamação de Teerã**. Teerã, 1968. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 39/46**. Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, de 10 de dezembro de 1984. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvTortTratPenCruDesDegr.html>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 55/2. (United Nations Millennium Declaration: Resolution)**, de 08 setembro de 2000. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 377 (V) (Uniting for Peace)**, de 03 de novembro de 1950. Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2019.

AZEVEDO, Dermi. **Democracia, Desenvolvimento e Direitos humanos**, 1998. Artigo. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/dermiazevedo/dermi.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

AZEVEDO, Marcos Augusto Leal. **O Conselho de Segurança da ONU**. 1976. 8f. Monografia - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 1976.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE. **Resolução Normativa n. 17**, de 20 de setembro de 2013. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf/view>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. CONARE. **Resolução Normativa n. 25**, de 01 de novembro de 2017. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf/view>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.273**, de 10 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a Busca e Salvamento de Vida Humana em Perigo no Mar, nos Portos e nas Vias Navegáveis Interiores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7273.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Dispõe sobre a instituição da Lei de Migração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 820**, de 15 de fevereiro de 2018. 2018a. Dispõe Sobre Medidas de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade de Fluxo Migratório Provocado por Crise Humanitária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm)>. Acesso em: 15ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Política Naval**. 2019. Brasília: Estado-Maior da Armada. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/politicanaval>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Refúgio em Números**. 4. ed. 2018b. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO, Danielle Brígida; ALVES, Rodrigo Vitorino Souza. **Refugiados no Brasil: o tratamento jurídico-administrativo dos venezuelanos em situação de refúgio no território nacional**. Artigo. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/24015/1/RefugiadosBrasilTratamento.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CASTELLAN, Patrick Marega. **Human Rights and Peacekeeping**. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2012. 284 p.

CASTILHO, Ricardo. **Coleção Sinopses Jurídicas**, v. 30. Direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAVALCANTI, Joel Martins; SILVA, Thalita Franciely de Melo. **Direitos Humanos e Segurança Cidadã: múltiplos parâmetros para a consecução da cultura da paz e da justiça social**. Uma análise acerca da problemática das massas de refugiados sírios pós-2011 e as consequências da (não) integração na Europa. Paraíba: Realize Editora, 2017.

CIERCO, Teresa. **Fluxos Migratórios e sua Gestão: A Perspectiva Europeia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures**, 13 de maio de 2015. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/glossary\\_for\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas às suas perguntas**. 2015. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**, 2004. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1993, Viena. **Declaração e Programa de Ação de Viena**, de 14 a 25 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 11 jun. 2019.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma, 04 de novembro de 1950. 59 p. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

DROEGE, Cordula. **The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict**. Israel Law Review v. 40, n.2, p. 310-355, 2007. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/interplay-article-droege.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

DUARTE, Geraldine Rosas. **Migrações e Conflitos Armados**. In: TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; RAMOS, Leonardo César Souza. **Conflitos do século 21**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço Editora LTDA, 2017.

FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

FERREIRA JÚNIOR., Lier Pier; MACEDO, Paulo Emílio Viauthier Borges de. **Direitos Humanos & Direito Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2006. 400p.

FERREIRA, Susana. **Orgulho e Preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. Relações Internacionais** n. 50. Lisboa, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992016000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007)>. Acesso em: 19 jul. 2019.

FILMORE, M. L. R. **Italy, the European Union, and Mediterranean migrants: opportunity from crisis?** 2016. 93 f. Tese de Mestrado (Master of Arts in Security Studies – Europe and Asia) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2016. Disponível em: <[http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/50539/16Sep\\_Fillmore\\_Matthew.pdf?sequence=1](http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/50539/16Sep_Fillmore_Matthew.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FONTANA, Eduarda; ZIMNOCH, Larissa; LORENTZ, Luísa Acauan. **A Crise Migratória no Século XXI: anomalia ou consequência da Política Internacional**. In: RIPE: Relações Internacionais para Educadores. Vol. 4. 2017. Disponível em: < <https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2016/03/livro.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

FRANÇA, J. L. e VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255p.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional**. O tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 292p.

GHOTME, Rafat e SICARD, Nadia Garcia. **Los refugiados sírios como ‘problema’ de seguridad regional**. Em Estudios de Asia y África LI: 2, 2016.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HALL, Jonathan. **Diasporas in civil conflict and Peace: motivations, mechanisms and impact** *apud* DUARTE, Geraldine Rosas. **Migrações e Conflitos Armados**. In: TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; RAMOS, Leonardo César Souza. **Conflitos do século 21**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço Editora LTDA, 2017.

HANINI, Zuhra Mohd El. **Noções de Direito Islâmico (Shariah)**. Monografia. 2007.

HOKAYEM, Emile. **Syria’s Uprising and the Fracturing of the Levant**. New York: Routledge, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH – HRW. **World Report 2019: Events of 2018**. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2019>>. Acesso em: 18 maio 2019.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução de M.H.C. Côrtes. São Paulo: Objetiva, 1996.

JUBILUT, L. L. **O direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LEHNE, Steffan. **How the Refugee Crisis Will Reshape the EU**. Carnegie Europe, 04 de fevereiro de 2016 *apud* FONTANA, Eduarda; ZIMNOCH, Larissa; LORENTZ, Luísa Acauan. **A Crise Migratória no Século XXI: anomalia ou consequência da Política Internacional**. In: RIPE: **Relações Internacionais para Educadores**. v. 4. 2017. Disponível em: < <https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2016/03/livro.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

LITTELL, Jonathan. **Syrian Notebooks: Inside the Homs Uprising**. New York: Verso, 2015.

LUQUINI, Roberto de Almeida. **Fluxos Migratórios e Refugiados na atualidade**. Os refugiados da guerra civil da Síria. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

MACENA, Natália Elias; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. **Impactos Causados pelos Refugiados nos Países Acolhedores**: Análise se os impactos negativos prevalecem sobre os positivos e vice-versa. *Derecho y Cambio Social*. 2018. Disponível em: <[https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/IMPACTOS\\_CAUSADOS\\_PELOS\\_REFUGIADOS.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/IMPACTOS_CAUSADOS_PELOS_REFUGIADOS.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MALPIQUE, Rita Lopes. **Crise de Refugiados**: o Acolhimento de Refugiados na União Europeia - uma análise crítica (2011-2016). Tese de Mestrado. Lisboa, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/27348>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MCDUGAL, Myers S.; FELICIANO, Florentino P. **The International Law of War**. 1994. New Haven Press e Martinus Nijhoff (Dordrecht) *apud* MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos & Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 500p.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos & Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 500p.

MIGRAMUNDO. **Às vésperas de interiorização, venezuelanos sofrem com hostilidades em RR**. 2018 *apud* ANNONI, Danielle (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/BRASIL. Paraná: Editora Gedai/UFPR, 2018. Disponível em: <<http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1991 *apud* FERREIRA JÚNIOR, Lier Pier; MACEDO, Paulo Emílio Viauthier de Borges. **Direitos Humanos & Direito Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

MUMFORD, Andrew. **Proxy Warfare**. Cambridge: Polity Press, 2013. p. 11.

NASCIMENTO, Daniel Braga e ROBERTO, Willian Moraes. A diáspora síria: da internacionalização do conflito interno ao tratamento jurídico dispensado pelo Estado brasileiro aos migrantes. **Revista do Departamento de Ciências Humanas**, edição especial, n. 47. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/9572/6000>>. Acesso em 11 mar. 2019.

NASCIMENTO, Jhonatan. **Geografia Contemporânea: A Primavera Árabe**. Disponível em: <<http://geografiacontemporanea.blogspot.com.br/2011/10/primavera-arabe.html>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

NORBERTO, Márcio B.; WOITOWICZ, Karina Janz. **Jornalismo e história - aproximações possíveis: o conflito na Síria em reportagem da BBC Brasil**. 2016. Paraná: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019.

OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. **Revista Brasileira de Estudos de População**. 2017, v. 34, n. 1, p. 73-98. Disponível em: <<https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/1050/pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque, 1945. Disponível: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 14mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 14mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Revisão Periódica Universal**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/revisao-periodica-universal-brasil-recebe-mais-de-240-recomendacoes-de-direitos-humanos-na-onu/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. CSNU. **Convenções de Genebra**. 1949. Disponível em: <[https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm?gclid=EAIaIQobChMI5v3l\\_Zap5AIVEoSRCh1TYgDkEAAAYASAAEgLIE\\_D\\_BwE](https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm?gclid=EAIaIQobChMI5v3l_Zap5AIVEoSRCh1TYgDkEAAAYASAAEgLIE_D_BwE)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra**. 1977. Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/475?OpenDocument>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução n. 1529**. 2004. doc. S/RES/1529 (2004), 29 fev. 2004. Implementação da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. 3 p. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%201529.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução 2200-A (XXI)**. 1966. Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução 2200-A (XXI)**. 1966. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 28mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES - OIM. **DTM BRASIL – Nº 1: Monitoramento do fluxo migratório venezuelano**. 2018. Disponível em: <[https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH\\_OIM\\_DTM\\_Brasil\\_N1.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Mediterranean Arrivals Reach**. 2019. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-arrivals-reach-45505-2019-deaths-859>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. **A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Mimeo, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional**: Os desafios da globalização. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 37 | p. 109 | Out / 2001a. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/197123660/Direitos-humanos-democracia-e-integracao-regional-os-desafios-da-globalizacao>>. Acesso em: 29 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos**: desafios da ordem internacional contemporânea. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/FI%C3%A1via%20Piovesan%20DH%20Direito%20Constitucional.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos**: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001b, p. 27-64.

RAJA, Shahid Hussain. **Crise na Síria**: Passado, Presente e Futuro. Tradução de Gabriel Ribeiro. Nova Jérsei: Babelcube Books, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RODRIGUEZ, Ricardo Vélez. **Síria: despotismo e Sangue**. Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2001.

SAHNER, Christian C. **Among the Ruins**: Syrian Past and Present. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SCORCE, Carol. **O discurso de que os venezuelanos trouxeram o caos a Roraima é oportunista**. Carta Capital. Publicado em 09 de fevereiro de 2018 *apud* ANNONI, Danielle (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/ BRASIL. Paraná: Editora Gedai/UFPR, 2018. Disponível em: <[http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro\\_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf](http://gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_%20Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados%20e%20o%20Brasil.compressed-ilovepdf-compressed.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2019.



SOTILLOS, Álvaro Navarro. **Por qué los refugiados mejoran la economía de un país**. El Español, 2016. Disponível em: <[https://www.elespanol.com/mundo/europa/20160921/157235090\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/europa/20160921/157235090_0.html)>. Acesso em 23 jul. 2019.

SOUSA, Constança Urbano de. **Migração, Crises e Conflitos: Novos-Velhos Desafios**. Congresso XX Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4180/1/MIGRA%C3%87%C3%83O%2C%20CRISES%20E%20CONFLITOS-%20NOVOS-VELHOS%20DESAFIOS-%202017.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

SWINARSKI, Chrstopher. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha: Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Brasília, 1996.

TEITELBAUM, Alejandro. **La Criminalización de las Violaciones al Derecho al Desarrollo y a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Genebra: Asociación Americana de Juristas, 1993.

TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; RAMOS, Leonardo César Souza (Coord.). **Conflitos do século 21**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora LTDA, 2017.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?**. Petrópolis: Editora vozes, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratados de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_, Prefácio. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Paulo: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências**. In: Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Org.). **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**, 2004. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA - UE. **Tratado sobre o Funcionamento da UE**, de 13 de dezembro de 2007. Última atualização ocorrida em 01 de maio de 2019. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:02016E/TXT-20190501>> Acesso em: 13 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Regulamento n. 656**, de 15 de maio de 2014. Estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-

Membros da União Europeia. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=EN>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

UNICEF. Comunicado de imprensa. 2019. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/2018-foi-o-ano-mais-mortifero-para-criancas-na-siria>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

VARELA, Ronaldo Coto. **O Direito Internacional dos Direitos Humanos**. In: FERREIRA JÚNIOR., Lier Pier; MACEDO, Paulo Emílio Viauthier Borges de. **Direitos Humanos & Direito Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

WALLESTEEN, Peter. **Understanding conflict resolution: war, peace and the global system**. London: Sage Publications LTD., 2002 *apud* DUARTE, Geraldine Rosas. **Migrações e Conflitos Armados**. In: TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; RAMOS, Leonardo César Souza (Coord.). **Conflitos do século 21**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora LTDA, 2017.

WEISS, Thomas G. **The Humanitarian Impulse**. In: **The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> century**. Editado por MALONE, David M.; BOULDER, Lynne Rienner Publishers, 2004. p. 55-68 *apud* GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional**. O tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

YASSIN-KASSAB, Robin et AL-SHAMI, Leila. **Burning Country: Syrians in Revolution and War**. London: Pluto Press, 2016. p. 17-18.

ZIMMERMANN, Taciano Scheidt. **O uso da força contra entidades não estatais no direito internacional: limites teórico-normativos da invocação da legítima defesa contra o “Estado Islâmico” em território sírio (2014-2016)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito e Relações Internacionais. Florianópolis, 2016.

## APÊNDICE A

### SISTEMA DE PROTEÇÃO GLOBAL

No tocante ao sistema Global, a proteção do DIDH está estruturada em órgãos vinculados à ONU, quais sejam os definidos pela CNU, com alcance jurisdicional sobre todos os Estados-membros da ONU, e os órgãos dos tratados, bem como, outros órgãos, extra estrutura da ONU, que integram o sistema e mantêm relações especialmente estreitas com essa Organização. São eles: CSNU<sup>58</sup>, Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)<sup>59</sup>, Conselho de Direitos Humanos (CDH)<sup>60</sup>, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)<sup>61</sup>, Conselho Econômico e Social (CES)<sup>62</sup>, Corte Internacional de Justiça (CIJ)<sup>63</sup> e Fundos e Programas Autônomos<sup>64</sup>. Somam-se a esses órgãos os nove comitês<sup>65</sup> de peritos independentes criados para controlar a aplicação dos tratados de direitos humanos pelos respectivos Estados-membros, assim como, o Tribunal Penal

---

<sup>58</sup> Os principais tratados a compor esse sistema e atinentes ao objeto deste trabalho são: Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias; Convenção contra a Tortura; e Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.

<sup>59</sup> Principal órgão da ONU, composto por quinze membros, dos quais cinco são possuidores do direito de veto (Estados Unidos da América, Rússia, China, França e Reino Unido). Não possui competência específica para tratar de direitos humanos, porém pode interferir diretamente nos Estados por responderem pela segurança e manutenção da paz, definindo onde e como poderão ocorrer intervenções.

<sup>60</sup> Possui competência específica na área dos direitos humanos. Realiza debates e adota resoluções e decisões, tendo iniciativa na elaboração de novos instrumentos internacionais nesta área.

<sup>61</sup> Compete-lhe prestar apoio especializado, com parcerias e programas de cooperação técnica com governos, agentes da sociedade civil e outras entidades, e secretariar os organismos de direitos humanos da ONU.

<sup>62</sup> Possui diversas competências na área dos direitos humanos atribuídas pela CNU, além de desenvolver trabalhos por meio de suas comissões funcionais (Estatuto das Mulheres, Desenvolvimento Social, População e Desenvolvimento, Prevenção do Crime e a Justiça Penal, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável, entre outras).

<sup>63</sup> Órgão jurisdicional da ONU, composto por quinze juízes independentes eleitos pelo CSNU. Possui competência para julgar apenas os Estados, conforme o seu estatuto. Para essa corte os direitos humanos fazem parte do DI costumeiro, portanto, o respeito aos mesmos é uma obrigação de todos os Estados, independentemente de tratado.

<sup>64</sup> Entidades com autonomia financeira e administrativas. Entre eles destacam-se: o ACNUR, a UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa Alimentar Mundial (PAM).

<sup>65</sup> CDH, CDESC, Comitê sobre os Desaparecimentos Forçado, Comitê Contra a Tortura (CCT), Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, Comitê de Direitos da Criança (CDC), Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Internacional (TPI)<sup>66</sup>, os tribunais internacionais ad hoc, as conferências internacionais convocadas pela ONU para a discussão de questões de direitos humanos e as agências internacionais especializadas e autônomas, ligadas à ONU por acordos especiais.

---

<sup>66</sup> Primeiro tribunal internacional permanente, não subordinado a ONU. Possui competência para julgar sujeitos individuais pela prática dos mais graves crimes internacionais: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, e crimes de agressão.