



## GUERRA CIVIL DA SÍRIA: (INEFETIVIDADE DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR) PARA REFUGIADOS NA PROTEÇÃO E RECONHECIMENTO DE SEUS DIREITOS<sup>1</sup>

Taynara Stefani Schmitz<sup>2</sup>

**RESUMO:** Refugiados é uma questão que ainda contorna inúmeros debates, e é objeto de diversas pesquisas, assim, com o presente artigo buscar-se-á fazer uma análise do papel e atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) quanto da sua efetividade na proteção aos refugiados, especificamente os Sírios. Para tanto, a pesquisa foi dividida em três tópicos, inicialmente será feita uma contextualização das origens e efeitos da Guerra na Síria, posteriormente uma pesquisa sobre a figura do refugiado sua proteção internacional, e no último tópico será ponderado a atuação, organização e funções da ACNUR, bem como a sua efetividade quando volta-se ao debate dos refugiados Sírios. Para conseguir desenvolver a pesquisa utilizar-se-á como método o dedutivo, com a produção baseada em livros, artigos e legislações sobre o tema, bem como notícias, ou seja, uma pesquisa qualitativa.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Guerra Civil na Síria. Reconhecimento. Refugiados.

### 1 INTRODUÇÃO

A questão de refugiados é algo de extrema pertinência dentro no campo dos direitos humanos, devendo esses serem respeitos como uma condição necessária tanto para prevenir como para buscar uma possível solução para os atuais fluxos de refugiados, algo que se tornou frequente nos últimos anos, seja, em virtude de guerras (Refugiados Sírios) ou catástrofes ambientais.

Assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) atribuiu ao Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Refugiados (ACNUR) o mandato de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções para seus problemas. Nesse contexto, a problemática que orientará a pesquisa, é justamente investigar se a atuação da ACNUR está sendo efetiva quando da proteção dos direitos dos refugiados e a devida assistência a esses, especificamente um estudo direcionado aos refugiados Sírios.

---

<sup>1</sup>Artigo acadêmico elaborado para avaliação final do componente curricular “Direitos Humanos, reconhecimento e diferença”, ministrada pelo Prof. Dr. Douglas Cesar Lucas, pelo Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ/RS, 2017/2).

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela UNIJUÍ-RS. Bacharelada em Direito pela FAI – Faculdade de Itapiranga-SC. Email: taynaraschmitz@yahoo.com.br



É perceptível que os refugiados quando chegam a outro país causam certa estranheza entre os nacionais daquele país, situação essa vivida pelos refugiados Sírios, e na maioria das vezes não recebem a necessária assistência, além de terem vários direitos violados. E nesse contexto, que a ACNUR se enquadra, a qual tem como objetivo justamente dar o apoio necessário para que estes passem a viver no país que ingressaram com a proteção e o bem-estar que necessitem, ou seja, a organização dos refugiados foi criada com o objetivo de devolver os direitos mínimos às pessoas que abandonam os seus países de origem.

No entanto, observa-se muitas vezes que os refugiados vivem com precariedade e estão em situação de vulnerabilidade no país que ingressam, assim, questiona-se a efetividade da ACNUR quando da assistência, proteção e reconhecimento dos direitos para os refugiados da guerra civil da Síria.

Para construir essa pesquisa e possivelmente alcançar o objetivo proposto, será feita uma breve análise sobre o contexto histórico e político que se instalou a Guerra na Síria, ocasionando milhares de mortes, e levando aos que conseguiam sobreviver a busca pelo refúgio em outros países, principalmente nos países vizinhos, causando estranhamento entre alguns e violações aos direitos humanos.

Posteriormente, no segundo tópico, será feita uma construção conceitual da figura do refugiado, utilizando basicamente do referencial teórico dos autores, Zygmunt Bauman e Giorgio Agamben, bem como será abordada a proteção internacional, em tratados e convenções, que passaram a dispor dos direitos e garantias que são essenciais para a proteção da pessoa humana, mesmo na figura de refugiado.

E por fim, o último tópico será a investigação sobre a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em especial nos casos oriundos da Guerra Civil na Síria, partindo de uma pesquisa sobre o surgimento, composição, organização e funções da ACNUR, para chegar ao propósito de analisar a sua efetividade ou inefetividade quanto a proteção e guarnição dos direitos fundamentais dos refugiados Sírios.

Dessa forma, partindo dessa perspectiva, utilizar-se-á o método dedutivo, pois parte-se de uma temática geral, que são os casos de conflitos na Síria e o fenômeno dos refugiados, para algo mais específico que é a atuação da ACNUR. A técnica de pesquisa adotada é, em geral, qualitativa, com utilização de revisões bibliográficas, de autores da temática, direito e filosofia, e também por se tratar de algo atual, poder-se-á valer-se de reportagens jornalísticas e análise de documentos e sites oficiais dos organismos internacionais.



## **2 CONTEXTUALIZANDO A GUERRA CIVIL NA SÍRIA: A INCESSANTE BUSCA PELO PODER**

A guerra civil na Síria perdura a mais de 6 anos, e ainda persiste e assusta o número de sírios que buscam refúgio em outros países, especificamente nos países vizinhos, buscando apenas um objetivo, fugir da guerra que envolve o grupo do presidente Bashar Assad, rebeldes aliados e a ameaça do grupo “Estado Islâmico” e alcançar novas formas de sobrevivência. Pois como assevera Bauman (2017, p. 9) “hoje suportamos as consequências da profunda e aparentemente insolúvel desestabilização do Oriente Médio, na esteira das políticas e aventuras militares das potências ocidentais, estupidamente míopes e reconhecidamente fracassadas.”

E é nesse contexto, que segundo Andrade (2011, p. 124), “a Síria está encravada geopoliticamente numa região do Oriente Médio que pode ser considerada um “barril de pólvora” por questões religiosas e sócio-políticas, o que torna ainda mais delicada a convulsão interna experimentada pela nação síria”. E essas fronteiras sírias são bastante problemáticas, mas são as primeiras opções, justamente pela proximidade territorial e semelhança cultural e religiosa.

A questão geopolítica que envolve a Síria, e é um dos motivos por trás da guerra civil estão enraizados de forma muito profunda em sua história, desde a antiguidade. Na formação do Estado Sírio, independente em 1946, a disputa étnica e religiosa pelo poder esteve sempre em evidência. (Furtado; Roder; Aguilar, 2014, p. 1)

No entanto, agravou-se a guerra civil com o advento da Primavera Árabe, em 2011, na qual os povos do Oriente Médio começaram a protestar por melhores condições de vida, exigindo seus direitos políticos e um regime democrático, repudiando o desemprego e a corrupção, e um destes povos que protestaram era o povo Sírio, buscando as mesmas reivindicações dos demais, ocorre que o Governo Assad decidiu interferir, utilizando das Forças Armadas para impedir tais atos, com a prisão e até mesmo tortura de grupos de estudantes que manifestavam na rua. Por esse fato, o objetivo do povo Sírio, além das já reivindicações por melhores condições de vida, passou a ser também a renúncia do ditador, cuja família ainda permanece no poder.

Nas primeiras semanas de reivindicações, porém, Assad reagiu de forma conciliatória, tentando negociar com as lideranças oposicionistas e prometendo reformas e outras concessões. No entanto, não foram tomadas medidas práticas nessa direção e nenhum cronograma para as



reformas foi estabelecido pelo presidente, sendo discutível se em algum momento houve de fato qualquer intenção de se implementar reformas democráticas. Assim, como não houve nenhum movimento para a solução da crise, a repressão do regime aumentou ao ponto de acarretar uma deserção em massa por parte de soldados sírios solidários à população civil, resultando na criação do Exército Livre da Síria em julho de 2011 pelo coronel Riad Mousa al-Asaad e outros ex-oficiais do Exército Sírio. Era o fim da Primavera Árabe e o início da resistência armada das oposições sírias. (FUJII, 2015)

Desde então, o que iniciou como uma manifestação pacífica, passou e continua sendo uma Guerra Civil sem previsão de encerramento, visto a maneira agressiva e ofensiva que o presidente Assad assumiu. Levando assim a milhares de pessoas a buscarem refúgios em outros países.

O conflito na Síria continua fazendo com que o país seja o local de origem da maior parte dos refugiados, representa assim, os maiores números de deslocamento no mundo, com 12 milhões de pessoas (quase dois terços da população) que ou estão deslocadas dentro do país ou foram forçadas a fugir e hoje são refugiados ou solicitantes de refúgio.<sup>3</sup>

A ello contribuyó que al-Asad aprovechara la ventaja de contar con unas fuerzas de seguridad relativamente leales para emprender una campaña de represión masiva, que radicalizó a los manifestantes opositores y dio lugar a una contienda que ya alcanza el cuarto año. En gran medida, el recrudecimiento del conflicto también obedece a una lógica internacional, ya sea por el considerable apoyo que han recibido los rebeldes —bajo el pretexto de ayuda humanitaria—, en dinero y armas, de países como Qatar, Arabia Saudita o Estados Unidos, o por la ayuda que proveen al régimen sirio Rusia e Irán. (GHOTME; SICARD, 2016, p. 368-369)

Nessa busca pelo poder, ou basicamente permanecer no poder de uma família, trouxe inúmeras consequências, pois além dos milhões de Sírios que saíram do país na condição de refugiados, ainda tem os milhares que foram mortos durante os confrontos. Uma população que viu a destruição da cidade, pessoas sendo mortas, e outros fugindo do país, na esperança talvez de encontrar melhores condições de vida em outro país.

Esse fato expõe como o princípio da Responsabilidade de Proteger está sujeito, quando da sua formalização nos órgãos de segurança, às disposições e orientações políticas de alguns Estados que influenciam de modo decisivo as questões mais importantes de política

<sup>3</sup> Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estadisticas/>>. Acesso em: 21 out. 2017.



internacional. Pois, o que se verifica na prática é que os parâmetros para a ativação do princípio da responsabilidade de proteger não são guiados pela necessidade real de proteção aos direitos humanos, e sim, pelo complexo jogo de poder que há nas relações internacionais e pelo desejo de ampliação de um sistema de governança global. (DUARTE, 2013)

E é justamente nessa busca incessante pelo poder, que hoje permanece a guerra Civil na Síria, poder esse que tonar-se difícil de explicar, mas que é objeto de pesquisas de inúmeros autores, estando enraizada na sociedade desde os primórdios, e na teoria clássica da soberania.

Assim, quando uma população buscou melhores condições de vida, e ao mesmo tempo a renúncia ao poder de uma família, essa demonstrou o desconforto através da violência, da guerra. E uma população quando unida é capaz de impedir as formas mais terríveis de poder, pela união, pela vontade de vencer e viver, no entanto, na Síria, isso não foi possível, pois a luta era injusta por uma das partes envolvidas no conflito, o governo, esse utilizou-se da violência, da formação de uma guerra para demonstrar a população a dominação e controle sobre eles.

É possível dizer assim, que na sociedade de normalização, há um cruzamento, uma articulação ortogonal, entre a norma da disciplina e a norma da regulamentação. É dizer que o poder, no século XIX, tomou posse da vida, é dizer que ele conseguiu cobrir toda a superfície que estende do orgânico ao biológico, do corpo à população, mediante o jogo duplo das tecnologias de disciplina, de uma parte, e da tecnologias de regulamentação, de outra. (Foucault, 2010, p. 2013)

A população síria que escapa do conflito, em levadas e levadas de pessoas que se arrastam pelas fronteiras carregando alfarrábios de roupas e alguns pertences que lhes restaram, não só se enquadram no quadro dos refugiados, como assumem essa condição genuína por estarem fora de seu país de origem, sofrendo “temor” bem fundado, sem proteção efetiva e adequada de seu país de origem, por razões que podem ser enquadradas em mais de uma espécie de elemento subjetivo do tipo a que se refere a norma a que se subsumem. (ANDRADE, 2011, p.123-124). Pois, os que vivem no “alto” estão satisfeitos de viajar pela vida segundo os desejos do seu coração, podendo escolher os seus destinos de acordo com as alegrias que oferecem. Os de “baixo” volta e meia são expulsos do lugar em que gostariam de ficar (Bauman, 1998, p. 82). Os refugiados Sírios fogem da busca pela normalização de um poder através da guerra.



### 3 A FIGURA DO REFUGIADO E SUA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Indiscutivelmente, nos últimos anos, deparamo-nos com catástrofes naturais, bem como guerras civis, que fazem com que milhares de indivíduos na busca de melhores condições de vida, deixem seu país de origem e na ânsia de um abrigo e uma proteção passam a viver em outros países, legalmente ou na maioria das vezes ilegalmente.

E nesse contexto, no objetivo de fugir de conflitos armados ou perseguições, com frequência pessoas cruzam fronteiras internacionais, para buscar segurança e proteção nos países próximos, justamente por estarem vivendo em situação perigosa e intolerável. E é nesse momento que surge a figura do ‘refugiado’ que é reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. São reconhecidos como tal, precisamente porque é muito perigoso para eles voltar ao seu país e necessitam de um asilo em algum outro lugar.<sup>4</sup>

No livro “Nós, os Refugiados” Hannah Arendt, demonstra o sentimento que contorna o refugiado, o sentimento que o prende a um passado sem volta, e um futuro totalmente incerto. Que o torna assim, um estranho, perdido em suas memórias e na sua nova realidade, almejando apenas atenção e proteção daqueles que o agora o acolheram. (ARENDR, 2013, p. 8)

E essa proteção, por mais que tenha tratados, convenções e legislações nos Países, está justamente sendo transferida para as mãos da polícia e das organizações humanitárias, pois os refugiados não representam mais casos individuais, mas sim tornaram-se, assim como foi na Primeira e na Segunda Guerra Mundial, um fenômeno de massa, e os Estados malgrado de evocações solenes dos direitos inalienáveis do homem, demonstraram e demonstram serem absolutamente incapazes de resolver o problema, e essencialmente de enfrentar de modo adequado essa situação. (AGAMBEN, 2015)

São aqueles, segundo Bauman (2017, p. 13) “vítimas da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram – como o são agora – estranhos.”. Assim, os refugiados, vítimas de uma guerra, chegam aos Estados vizinhos, sob a condição de estranhos, que “perderam todo direito e cessa

---

<sup>4</sup> A ACNUR, agência da ONU para refugiados, buscou fazer a distinção entre refugiados e migrantes, na qual a diferença situa-se basicamente no fato de que o migrante no momento que sai do seu país de origem, ele continua a receber proteção do Estado, diferente do refugiado que não pode mais voltar a seu país de origem. Informação disponível no site:< <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.





porém, de querer assimilar-se a qualquer custo a uma nova identidade nacional para contemplar lucidamente sua condição, recebe, em troca de uma impopularidade segura, uma vantagem inestimável”. (AGAMBEN, 2015, p. 23)

Acrescenta, Estela Schindel (2016, p. 22) é uma “condición liminal entre la ciudadanía de derechos y el individuo desprovisto de garantías civiles, más cercano al ámbito de la “naturaleza”, adopta formas cambiantes histórica y coyunturalmente, y se pone en juego también en la figura del refugiado.” E em consonância a essa condição de refugiados que Agamben (2010, p. 128) assevera:

Se o refugiado representa, no ordenamento do Estado-nação, um elemento tão inquietante, é antes de tudo porque, rompendo a identidade entre homem e cidadão, entre natividade e nacionalidade, põe em crise a ficção originária da soberania. Exibindo à luz o resíduo entre nascimento e nação, o refugiado faz surgir por um átimo na cena política aquela vida nua que constitui seu secreto pressuposto. Nesse sentido, ele é verdadeiramente, como sugere Hannah Arendt, “o homem dos direitos”, a sua primeira e única aparição real fora da máscara do cidadão que constantemente o cobre. Mas, justamente por isto, a sua figura é tão difícil de definir politicamente.

Assim, cria-se a figura do refugiado, apenas, e não mais cidadão, passa a levar consigo essa condição, como se fosse um pressuposto para lhe tornar legítimo, e dentro dessa legitimidade estaria sua proteção, enquanto estiver vestindo essa “capa chamada refugiado”, merece atenção, proteção, pois é um indivíduo vulnerável. Toda essa discussão é justamente entorno da sua figura como ser social, pública, e não há um aspecto político que envolve a sua proteção.

A representação da figura refugiado, deve ser considerada por aquilo que é, nada menos que um conceito-limite que põe em crise radical as categorias fundamentais do Estado-nação, do nexos nascimento-nação àquele homem-cidadão, permitindo desobstruir o campo para uma renovação categorial atualmente inadiável, em vista de uma política em que a vida nua não seja mais separada e excepcionada no ordenamento estatal, nem mesmo através da figura dos direitos humanos. (Agamben, 2010, p. 130)

Atualmente, as discussões em relação aos refugiados e direitos dos outros migrantes têm como origem o desrespeito e a vulnerabilidade. O Estatuto dos Refugiados destaca-se como um elemento dissonante nessa lógica desumana das restrições, da criminalização e da violência na mobilidade humana, desenvolvidas desde o final da década de 1970. (SILVA, 2017)



No entanto, já era possível observar definições de refugiados antes da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1951, as quais se baseavam em critérios distintos para definir quem é um refugiado. Este processo ocorreu no marco das soluções ad hoc adotadas pela comunidade internacional para responder a crises humanitárias, produto de eventos históricos que produziram grandes deslocamentos forçados. Assim, desde o começo, para obter o reconhecimento da condição de refugiado a pessoa deveria estar fora dos limites de seu país de origem, ou seja, a proteção humanitária internacional sempre esteve mediatizada pelo conceito político da soberania nacional. (CARNEIRO, 2012)

No decorrer da história, observa-se que os direitos dos refugiados vêm adquirindo maior constância nas legislações de cada Estado, bem como nos tratados e convenções internacionais. E no âmbito da ONU, pode-se destacar, que os principais documentos jurídicos do refúgio são, a Convenção de 51; o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e as diferentes resoluções aprovadas pela Assembleia Geral da ONU que aumentaram o papel do ACNUR.

Com efeito, é notável que a proteção internacional dos refugiados tem como marco inicial com a “Convenção de Genebra de 1951 sobre o estatuto dos Refugiados”, e posteriormente com o Protocolo de 1967, celebrado em Nova York. E para fins de definição, a Convenção de 51 (assim chamada), considera refugiado a pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontre fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Em 28 de julho de 1951, a Convenção foi adotada e assinada por 12 países em meio à crença de que se tratava de um problema temporário do continente europeu e que não deveria lidar com movimentos de refugiados em larga escala. Ocorre, que essa Convenção, restringiu a aplicação do conceito àquele que havia sido perseguido ou deslocado, esse destaque se deu “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”, quando se criou as chamadas reservas temporal e geográfica. Essas reservas foram excluídas a partir do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. (SIMÕES, 2016, p. 864)





Todavia, far-se-á necessário acrescentar que a Convenção de 1951, considerado o principal instrumento internacional elaborado sobre os refugiados não contempla as pessoas que se deslocam em função de catástrofes naturais, nem de fatores econômicos, considerando apenas aqueles que fogem motivados por questões políticas. (Moreira; Rocha, 2010, p. 23)

É notável que a questão refugiados não é um tema recente, e que ainda resguarda inúmeros debates, visto que, em um estudo realizado por Cançado Trindade, Peytrignet e Santiago (2004, p. 6), revela que a doutrina clássica padeceu de uma visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana, ou seja, direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados.

Ainda, de acordo com os autores, hoje é amplamente reconhecida a interrelação entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais, ou seja, a violação aos direitos humanos, e, em etapas sucessivas, os direitos humanos, isto que esses devem ser respeitados em qualquer ocasião ou situação, no caso, antes mesmo do processo de solicitação de asilo ou refúgio, durante o mesmo e depois, sendo a fase final das soluções duráveis. E é de primordial importância os direitos humanos serem observados e respeitados e sua integralidade, ou seja, direitos econômicos, sociais e culturais. (Cançado Trindade; Peytrignet; Santiago, 2004, p. 7)

Com todas as suas dificuldades, no entanto, a Convenção de 1951 representou uma pequena revolução no direito internacional. Como por exemplo, a previsão do princípio de non-refoulement, expresso no artigo 33 da Convenção, que pela primeira vez, estabelecia a responsabilidade do Estado em relação a um indivíduo que não fazia parte de sua população. Em outras palavras, pela primeira vez é reconhecida a existência do indivíduo no plano internacional, independentemente de sua cidadania ou nacionalidade. Por meio desse princípio, os Estados-parte comprometiam-se a não devolver os refugiados para as fronteiras dos territórios onde suas vidas ou liberdades estivessem ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. (Moreira; Rocha, 2010, p. 20)

Nesse contexto, e em virtude de a questão dos refugiados estar diretamente vinculada a proteção humana, e direitos humanos, é que em 1951, a Organização das Nações Unidas (ONU), criou o Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Refugiados (ACNUR), com objetivo de proteger os refugiados e as populações que são deslocadas de seus países por guerra, conflitos e perseguições. Assim, esse órgão fiscaliza o reconhecimento da condição de refugiado e busca soluções adequadas e duradouras para estas pessoas.



#### **4 A ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS) E O SEU PAPEL NA PROTEÇÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS PARA OS REFUGIADOS DA GUERRA CIVIL NA SÍRIA**

Segundo Hannah Arendt (2013, p. 7), em uma narrativa na primeira pessoa, sobre o termo refugiado, dispõe: “não gostamos de ser chamados “refugiados”. Chamamo-nos uns aos outros “recém-chegados” ou “imigrantes”. O sentido do termo “refugiado” mudou conosco. Agora “refugiados” são aqueles de nós que chegaram à infelicidade de chegar a um novo país sem meios e tiveram que ser ajudados por comitês de refugiados.”

Essa fala do livro de Hannah Arendt, retrata fielmente o sentimento dos refugiados que tem a infelicidade de chegar a um outro país e esperar ajuda e proteção que necessitam. E nesse contexto que a Organização das Nações Unidas, desempenhou e vem desempenhando um papel fundamental quando o tema é proteção e consolidação dos direitos fundamentais pelos Estados, e sob esse prisma e com o intuito de dar uma maior fiscalização e proteção aos direitos dos refugiados é que em 1950 instituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), iniciativa essa, que inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados.

A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ensejou um debate sobre o mandato dessa organização entre os países no seio da ONU. A Europa Ocidental defendia uma agência forte e independente, capaz de angariar fundos. Os Estados Unidos, preocupados com a questão orçamentária, propunha um organismo temporário que exigisse pouco financiamento e não pudesse receber contribuições. (Moreira; Rocha, 2010, p. 17)

O objetivo da criação da ACNUR, era temporário, sendo criada basicamente para voltar-se o trabalho do pequeno número de refugiados da época, principalmente após o término da Segunda Guerra Mundial. No entanto, desde a sua criação ela teve forte influência do direito humanitário, e estabelecia direitos e deveres, que tornar-se-ão as bases para o trabalho na proteção dos refugiados.

Ao analisar as mudanças ocorridas nos fatores desencadeadores de conflitos e perseguições ao longo de sua história de proteção aos refugiados, observa-se que essa organização foi criada basicamente para concentrar sua proteção aos refugiados provenientes



do fascismo e do stalinismo. Porém, nas últimas décadas, os conflitos armados, principalmente desenvolvidos pelo contexto pós-Guerra Fria, desempenharam papel determinante na evolução do número de refugiados.

Segundo Moreira e Rocha (2010) o trabalho do início até então da ACNUR pode ser considerado como apolítico, social e humanitário, porém a bibliografia existente sobre a organização demonstra que, na prática, a separação entre atividade política e humanitária, principalmente nos anos da Guerra Fria, foi virtualmente impossível. De fato, na questão dos refugiados, as duas dimensões - humanitária e política - estão entrelaçadas de modo indissociável. Humanitária porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política porque depende de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse.

Essa organização sempre pautou pelas soluções duradouras para que os refugiados encontrem um novo lar no país que os acolheu ou voltem para casa, sempre voluntariamente, e quando o perigo já passou, ou então diante da impossibilidade ou inviabilidade das duas primeiras soluções, sejam representados em um terceiro país que os acolha. (CARNEIRO, 2012, p. 25)

Nesse contexto, a organização reconheceu a ligação entre direitos humanos e o refúgio não somente no que se refere à definição de refugiado, como também à vida do refugiado em seu país de acolhida. A ACNUR tem sustentado que a proteção é sua função principal, a qual abarca todas as atividades que buscam restabelecer a dignidade dos refugiados, protegendo seus direitos e buscando soluções duradouras dentro da estrutura de diversos tratados de direitos humanos. Dessa forma, a proteção, objetivo principal da organização, não pode se distanciar dos direitos humanos, não apenas porque a condição de refugiado existe devido a uma violação específica de direitos humanos, mas também em razão de três outras questões que o refugiado é, antes de qualquer condição, um ser humano, ao qual diversos direitos foram reconhecidos internacionalmente. (MENEZES; REIS, 2013)

Todavia, nos casos dos países que não assinaram ou ratificaram a Convenção de 1951, o ACNUR concedia proteção aos refugiados, chamados de mandatários, com base em seu estatuto. A agência, então, tornava-se responsável pelos refugiados, devendo-lhes fornecer não só proteção, mas também assistência, já que eles não poderiam gozar dos direitos previstos pela



Convenção no Estado acolhedor, por não terem sido reconhecidos como refugiados pelas autoridades estatais (Moreira; Rocha, 2010, p. 20)

Com sede em Genebra e com vários escritórios regionais a fim de facilitar a efetivação da proteção aos refugiados, observa-se hoje que as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. No que diz respeito a sua organização, hoje, normalmente existem escritórios continentais e sub-regionais, que trabalham diretamente com os escritórios nacionais ou com os parceiros do ACNUR. Os escritórios continentais e sub-regionais possuem, via de regra, um encarregado de missão (chefe do escritório), um encarregado de programa (que cuida da parte assistencial) e um encarregado de proteção (responsável pelas questões jurídicas). (Jubilut, 2007, p. 152)

Quando de seu estabelecimento, a problemática dos refugiados era vista como uma questão a ser resolvida pelo governo que providenciasse o refúgio. Com o passar do tempo, tal fato foi sendo revisto e, atualmente, cabe ao ACNUR coordenar as atividades de assistência direta às pessoas em seu âmbito de competência. (Jubilut, 2007, p. 153)

Nesse contexto Tsuruda (2015, p.106) assevera que essa organização representa as Nações Unidas, auxiliando no processo de elegibilidade para averiguação de quais são os requerentes de refúgio que devem ter seu estatuto reconhecido ou não, além de conferir ajuda humanitária. Contudo, é sempre no seio de um Estado que se busca a proteção do refúgio, e não no âmbito de uma organização internacional, inclusive porque reconhecer o estatuto de refugiado é também reconhecer uma relação jurídica da pessoa do refugiado com o Estado e, portanto, um conjunto de direitos e obrigações.

Considera-se que hoje a organização vem trabalhando com três estratégias que consideram como soluções duráveis, a primeira é a integração local; a repatriação voluntária e por último tem-se o reassentamento.

A primeira, que consiste na integração local, é necessariamente a adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados e assim buscam adaptar à sociedade, para não se tornar ou sentir-se um estranho. A segunda solução durável constitui a repatriação voluntária, que consiste no regresso do refugiado ao seu país de origem depois de cessadas as causas que o obrigaram a fugir. Tal solução é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o



indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático. (Jubilut, 2007, p. 154)

A ACNUR já se valeu do repatriamento, quando se observou os fluxos de larga escala originados por conflitos em países em desenvolvimento, principalmente na África que fizeram com que os países vizinhos e da região não aceitassem a recepção aos refugiados, visto que isso envolve aspectos econômicos e políticos. No entanto, em casos de grandes contingentes de refugiados, por motivos de violência generalizada, conflitos internos e violação maciça de direitos humanos, dentre outros, os indivíduos são reconhecidos coletivamente como refugiados, a partir do critério *prima facie* – o que coloca em xeque a capacidade de absorção dos Estados receptores. Com o fechamento das fronteiras tanto no Norte quanto, em menor proporção, no Sul, é que a ACNUR, entendeu como única solução possível a ser concretizada em prol dos refugiados seria o repatriamento (Moreira; Rocha, 2010, p. 22). Justamente essas duas estratégias vem ao encontro da construção da legitimidade da proteção ao refugiado, ou seja, tentar não o tornar um estranho.

E a última considerada solução durável é o reassentamento, que inicialmente, era a prática de transferirem refugiados de um Estado para outro, sendo a efetiva transferência de um refugiado para um Estado de asilo. No entanto, modernamente vem a ser a transferência de indivíduos, já reconhecidos, como refugiados, mas que ainda têm problemas de proteção ou que têm problemas graves de integração no país de acolhida para outro Estado, o qual é denominado terceiro país. Assim, os reassentados são hoje, assim, refugiados que não podem permanecer no estado que lhe reconheceu o status de refugiado e tentam integra-se em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona tanto os aspectos financeiros como faz a interlocução política entre os Estados, considerando que essa prática apenas é possível em função do sistema universal de proteção aos refugiados. (Jubilut, 2007, p. 154)

Após essa análise em torno, do funcionamento e função da ACNUR, volta-se o debate sobre a questão da efetividade dessa organização. Debate esse que ganhou mais proporção, justamente após a tragédia dos migrantes forçados a saírem do território sírio. E essa discussão volta à tona e mostra, que o Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como o protocolo de 1967 e a ACNUR não estão sendo suficientes para uma implementação de políticas de proteção efetivas aos direitos dos refugiados. Pois segundo Andrade (2011) mesmo para quem advogue uma abordagem que enfoque os direitos humanos como fundamento primeiro para uma proteção aos refugiados, sem descurar da importância do Estatuto dos Refugiados e dos tratados



bilaterais assinados para proteção desta espécie de migrantes forçados, há uma conhecida ineficiência, uma astenia estrutural que impede uma implementação de direitos, o que hodiernamente nos parece inaceitável.

Pois talvez, o refugiado, seja a única figura pensável do povo no nosso tempo, e ao mesmo tempo até quando não for realizado o processo de dissolução do Estado-nação e da sua soberania, a única categoria na qual é hoje permitido entrever as formas e os limites de uma comunidade política por vir. (Agamben, 2015, p. 24)

Assim, e retorno aos refugiados sírios, observa-se que há uma incômoda e antiga questão que relaciona os refugiados que se levanta e ressurgue que é justamente os holofotes de uma mídia que cobre um conflito sanguinário e violento, que dizima a população síria e provoca uma espécie de “êxodo” de pessoas que se recusam a morrer em um conflito que já ultrapassou os limites da racionalidade, se é que se pode falar em racionalidade diante de atos violentos de uma guerra interna que elimina seu próprio nacional. (Andrade, 2011, p. 123)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, desde a sua criação vem sendo uma importante organização quando o assunto é proteção aos refugiados, ocorre que o fluxo de migrações é progressivo, e talvez a terceira etapa, o terceiro objetivo dessa organização esteja sendo falho ou ineficiente que é a busca por soluções, essas que parece-nos inquietar quando não depende apenas de um órgão, mas sim de um país, de um grupo de indivíduos, que o único objetivo é o poder, independente das consequências que causar.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, embora mais uma vez exista a expectativa de que o ACNUR venha a desempenhar um papel central na esperada reformulação do regime, a responsabilidade pela qualidade desse processo deve ser dividida entre os Estados, que continuam a ser os mais importantes atores desse regime, e entre a chamada “sociedade civil global”, sem a qual, muito provavelmente, podem se concretizar os temores daqueles que acreditam na hipótese de um retrocesso em relação aos direitos que são hoje protegidos. (Moreira; Rocha, 2010, p. 28)

Dessa forma, entretanto, ainda que a organização trabalhe em prol de propósitos humanitários, buscando proteger seres humanos em risco, a dimensão política influencia fortemente sua atuação (Moreira; Rocha, 2010, p. 24). Bem como, não apenas a dimensão política, como também a questão econômica que envolve os países bem como a organização que possui limitações econômicas, visto que é uma agência da ONU, e essa apenas repassa um valor ínfimo, diante do alto número de demandas.





Além disso, ainda segundo Moreira; Rocha (2010, p. 26) outro problema que tem sido apontado pelos críticos é a falta de transparência e accountability nas atividades da agência. A ausência de informação confiável e adequada sobre suas capacidades, planos e objetivos compromete sua imagem, principalmente frente aos doadores, o que poderia aumentar as suas condições financeiras. A instituição é marcada por forte poder de centralização e é pouco transparente sobre seus dados financeiros (o que remonta à discussão sobre sua autonomia ou dependência dos doadores). Também é acusada de nem sempre ser eficiente no uso desses recursos, estando sujeita à corrupção e fraude. Nesse ponto, discute-se ainda a efetividade da organização, que perde legitimidade frente aos países, o que dificulta o fortalecimento do regime para refugiados.

Nesse sentido, o objetivo da criação da ACNUR, e onde baseia-se a sua estratégia de criação pode ser resumida em três palavras: prevenção, proteção e solução. Entendendo que a etapa preventiva, ocorre para que não haja violações aos direitos humanos através de conflitos armados, que possam ensejar a saída maciça de indivíduos que estão sendo ameaçados e com seus direitos violados. Já a etapa de proteção, é justamente e infelizmente a etapa quando os indivíduos não encontram outra saída a não ser a busca pelo refúgio em outro país, carregando consigo apenas a busca por melhores condições de vida e sendo protegido pelo princípio da não devolução. E a última etapa, e considerada a mais difícil é a solução, pois após ultrapassar a concessão de refúgio por órgão independente e especializado, deve ser estipulada uma solução considerada duradoura para os refugiados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, observa-se que através da metodologia empregada foi possível alcançar o objetivo proposto, obviamente que não se chega a um resultado objetivo e concreto, mas com a pesquisa em livros, artigos e notícias no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, conseguiu-se traçar um caminho e construir uma possível hipótese ao questionamento que embasou a temática estudada.

E nessa construção analítica, foi possível perceber que a Guerra Civil na Síria, não é algo que teve início através de acontecimentos recentes, mas que no decorrer da história vários fatos contribuíram para tornar o caos que existe hoje, no entanto, é possível atribuir nos últimos anos, quando houve o ápice das revoltas, justamente a uma família, família essa que está a décadas no poder, e que para manter esse poder intacto e soberano utilizou-se e utiliza das



formas mais abomináveis e cruéis, considerada essa biopolítica, quando há o controle da população através do poder, poder de destruir um país e seu povo, que com ânsia de sobreviver busca em outros países o acolhimento e a proteção, trocando sua identidade que o reconhece como sírio para a figura do refugiado.

A figura do refugiado surge nesse momento, quando os Sírios veem como última opção o refúgio. No entanto, necessário esclarecer que o refúgio não é algo recente, e assim como foi analisado, observou-se já na Primeira Guerra Mundial, indivíduos atravessando fronteiras para buscar melhores condições de vida. A partir do momento em que esses indivíduos vestem a figura do refugiado, é que passam a tornar-se estranhos nas palavras de Bauman, ou ainda, dentro de uma construção de Giorgio Agamben, são considerados o zoé da sociedade, pois rompem a identidade entre o homem e o cidadão, desprovidos de direitos civis e políticos, tornam-se indivíduos vulneráveis e vivem em mundo incerto e sem perspectivas.

Entretanto, na busca do rompimento desses conceitos que entornam a figura do refugiado é que surgem no decorrer da história convenções, tratados e leis que objetivam a proteção desses, e nesse contexto é que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados foi criado, para evitar, proteger e buscar soluções para os altos fluxos de migrações de refugiados. E quando esse tema aflora é que surge o questionamento acerca da sua efetividade, justamente pelo fato do número de refugiados ainda ser crescente.

Apesar de não conseguir construir uma resposta objetiva, sim é efetiva ou não é efetiva, pois a questão não envolve apenas o trabalho e funcionamento de uma organização, mas depende primordialmente do interesse e governabilidade de Estados, principalmente dos quais recebem esses refugiados. Assim, nesse contexto, observa-se que ainda a melhor e mais presente é ACNUR, enquanto órgão revestido de poder e de meios para proteger esses indivíduos que buscam melhores condições de vida, mas que ainda há muito a ser feito, principalmente no âmbito de solução a esse crescente fluxo de refugiados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/>>. Acesso em 21 fev. 2018.
- AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- \_\_\_\_\_, Giorgio. **Meios sem fim: notas sobre a política**. Tradução: Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.



AGUILAR, Sergio L. C.; FURTADO, Gabriela; RODER, Henrique. **A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional**. Disponível em:<

<https://www.marília.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/a-guerra-civil-siria.pdf>> . Acesso em 21 fev. 2018.

ANDRADE, George Bronzeado de. **A guerra civil síria e a condição dos refugiados: um antigo problema, “reinventado” pela crueldade de um conflito marcado pela inação da comunidade internacional**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 2 (2), 2011. Disponível em:<

<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/69/pdf>>. Acesso em 22 fev. 2018.

ARENDDT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Tradução Ricardo Santos. Covilhã: Luso filosofia, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017.

\_\_\_\_\_, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos: direitos humanos, direito humanitário e direitos dos refugiados**. Disponível em:<

<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/Direitos-Humanos-e-Desenvolvimento-Social/leitura-complementar/Cpt-CancadoTrindade-1996-TresVertProtIntPesHumanaCap1-4.pdf>> . Acesso em 01 mar. 2018.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. SILVA, Cesar Augusto S. da (org). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012, p. 13-31.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em:<

[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em 23 fev. 2018.

DUARTE, João Paulo Gusmão P. **Problematizando a Responsabilidade de Proteger: Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional**. Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013, p. 35 a 40.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução: Maria Emantina Galvão. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FUJII, William. O estado islâmico e o xadrez geopolítico dos conflitos na Síria e no Iraque. Disponível em:< <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/William-Fujii.pdf>>. Acesso em 23 fev.2018.

GHOTME, Rafat; SICARD, Nadia García. **Los refugiados sirios como “problema” de seguridad regional**. *Estud. Asia Afr.* vol.51, n.2, pp.365-390, 2016. Disponível em:<

<http://www.scielo.org.mx/pdf/eaa/v51n2/2448-654X-eaa-51-02-00365.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2018

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado**. *Rev. bras. polít. int.* [online], vol.56, n.1, pp.144-162. 2013. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100008&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 23 fev. 2018.

MOREIRA; Julia Bertino; ROCHA, Rossana Reis. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. *Rev. Sociol. Polit.* vol.18 no.37 Curitiba Oct. 2010. Disponível em:<



[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300003)>.  
Acesso em 23 fev. 2018.

SCHINDEL, Estela. **Migrantes y refugiados en las fronteras de Europa. Cualificación por el sufrimiento, nuda vida y agências paradójicas.** *rev.estud.soc.* n.59, pp.16-29. 2017. Disponível em:< [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0123-885X2017000100016&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0123-885X2017000100016&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 24 fev. 2018.

SILVA, Daniela Florêncio da. **O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas.** *Rev. bras. estud. popul.* vol.34 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2017 Epub June 26, 2017. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100163](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100163)>. Acesso em 03 mar. 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Uma análise da proteção internacional aos refugiados no âmbito da ONU. Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina (orgs). **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2016, p. 852-883.

TSURUDA. Juliana Melo. O direito internacional dos refugiados, os direitos humanos e a negação de direitos econômicos, sociais e culturais. FEPODI/ CONPEDI/ANPG/PUC-SP/UNINOVE (orgs). **Ética, ciência e cultura jurídica: IV Congresso Nacional da FEPODI.** São Paulo: FEPODI, 2015, p. 101-111.