

ESTADO, SOCIEDADE INTERNACIONAL E A CRISE DE REFUGIADOS SOB A LUZ DO PRINCÍPIO R2P

Ana Julia Barros Simionato (IC) e Marcia Brandão Carneiro Leão (Orientador)

Apoio: PIVIC

RESUMO

A crise de refugiados e os países com conflitos internos são assuntos de extrema relevância no mundo contemporâneo e que estão interconectados. Em decorrência de tais conflitos observa-se que a população de tais países encontram-se recorrentemente com seus Direitos Humanos ameaçados, causando sua fuga e o aumento dos fluxos de movimentação de refugiados no mundo. É dever do Estado atuar nesses casos, mas o que deve ser feito ante as obrigações estatais não cumpridas? A sociedade internacional se reuniu para responder esta pergunta e percebeu a existência do RTP (Responsabilidade de Proteger) em tais casos a fim de promover os Direitos Humanos. Tal responsabilidade surge na comunidade internacional mas tem como escopo a atuação através do CS (Conselho de Segurança) da ONU. Este artigo, através do método dedutivo, tem como objetivo avaliar o princípio RTP em face das intervenções com propósito humanitário autorizadas pelo CS, bem como a possibilidade de intervenções em casos de omissão do Estado na proteção dos Direitos Humanos. Também intenta compreender a sistemática do instituto junto à atuação do CS e da sociedade internacional, na tentativa de avaliar se é possível ou não usar o princípio RTP como meio de amenização no fluxo de refugiados e proteção aos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Intervenção. Responsabilidade de Proteger. Refúgio.

ABSTRACT

The refugee crisis and countries with internal conflicts are extremely relevant issues in the contemporary world and are interconnected. As a result of these conflicts, it is observed that the population of these countries are recurrently having their Human Rights threatened, causing them to flee and increase the flow of refugees in the world. It is the duty of the State to act in these cases, and should be done in the face of unfulfilled state obligations? The international society met to answer this question and realized the existence of RTP (Responsibility to Protect) in these cases in order to promote Human Rights. Such responsibility arises in the international community, but its action scope is through the work of the UN Security Council (CS). This article, through the deductive method, aims to evaluate the RTP principle in the face of interventions for humanitarian purposes authorized by the SC, also with the possibility of interventions in cases of failure by the State to protect Human Rights. It also tries to understand the institute's systematic approach to the work of the SC and international society, in an attempt to assess whether it is possible or not to use the RTP principle as a means of easing the flow of refugees and protection of the Human Rights.

Keywords: Intervention. Responsibility to Protect. Refuge.

1 INTRODUÇÃO

A crise de refugiados tem cada vez mais se estendido no tempo, de modo que a sociedade internacional se vê em um verdadeiro desafio de como responder a esse fato. São hoje cerca de 79.5 milhões de pessoas deslocando-se pelo mundo em busca de segurança, das quais 26 milhões tem o status de refugiadas. Não apenas a crise é um problema, mas as razões pelas quais existe são grandes desafios a serem resolvidos, pois, muitas vezes, envolve situações de conflito interno, diante das quais os Estados falham em proteger seus cidadãos permitindo, ou se omitindo, diante da violação massiva de Direitos Humanos.

Em razão disso, a Sociedade Internacional se reuniu para considerar sua eventual responsabilidade, tendo em vista o objetivo das Nações Unidas de Manter a Paz e a segurança e respeitar os Direitos Humanos. Em 2001, como resultado de diversas reuniões mundiais, ficou estabelecido o Princípio RTP, que é a responsabilidade da sociedade internacional em agir nos casos de violações de Direitos Humanos, ou quando os Estados se omitem, ou quando são os principais perpetradores destas violações. Mas como conciliar tal instituto interventivo com a soberania estatal?

Ao dado contexto, questiona-se, sendo os refugiados pessoas advindas de um país, que possui soberania para organizar seus negócios internos e a obrigação de cuidar de seus cidadãos, existe qualquer responsabilidade internacional sobre o grande fluxo migratório decorrente de falhas nessa proteção? O exercício de tal proteção, por parte da sociedade internacional teria o condão de amenizar os fluxos de refugiados existentes no mundo?

A despeito da soberania do Estado, o RTP envolve propostas com iniciativas de atuação no âmbito da ONU, através do Conselho de Segurança e sua autorização para intervenções, a fim de proteger o indivíduo e promover os Direitos Humanos. A ação da sociedade internacional, diante da falha dos Estados em proteger seus nacionais, pode ser crucial na segurança do indivíduo, que não vê outra opção além de fugir de seu país em busca de algum tipo de segurança.

Não existem soluções fáceis no assunto. É preciso conhecer os conflitos jurídicos que emergem dessa atuação dentro da ordem internacional. A sociedade internacional é regida por diversos princípios, tratados e leis que os agentes internacionais devem cumprir ao solucionar problemas internacionais. Identificar os contextos nos quais a sociedade internacional se insere é fundamental para avaliar as possibilidades de utilização das intervenções humanitárias, a partir do RTP, tendo em vista a amenização dos problemas contemporâneos ligados aos deslocamentos humanos.

Através da metodologia dedutiva, partindo de situações gerais para particulares. Observou-se a abrangência e aplicabilidade da Responsabilidade em Proteger em confronto com o conceito de soberania no contexto do Direito Internacional – especialmente no Sistema da ONU, aplicando os conceitos encontrados sobre a situação particular dos refugiados no mundo, de modo a conhecer melhor, a partir das causas do fenômeno, os possíveis efeitos de tal princípio em sua amenização.

A abordagem foi qualitativa, com o foco em interpretar o fenômeno apresentado, e a pesquisa foi exploratória, utilizando-se de fontes bibliográficas como também documentais (livros, artigos, trabalhos de conclusão, legislação, sites oficiais, revistas, jornais, ou seja, o material utilizado é acessível ao público em geral).

2 DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

O Direito Internacional Público (DIP) possui uma peculiaridade própria em sua relação com o mundo jurídico visto que há uma relação complexa e paradoxal existente dentro da ordem internacional em relação aos Estados e sua soberania.

A soberania do Estado visa a criar um sistema internacional através dos tratados, costumes e princípios gerais do Direito (ressalvadas as limitações estabelecidas pelo próprio DIP) e é essencialmente guardada e valorizada dentro da constituição desse sistema.

O paradoxo central [...] está no fato de este ter o Estado como sujeito e ao mesmo tempo somente se ordena e se constrói como sistema institucional e normativo, na medida que impõe limites a esse sujeito, na expressão concreta da soberania do Estado (ACCIOLY *et al.*, 2017, p. 243)

Em razão dessa relação é preciso, antes de tudo, compreender tais peculiaridades a fim de trazer respostas ao mundo contemporâneo e seus dilemas, porque a ordem internacional é fundamental para o bom desenvolvimento da comunidade internacional.

2.1 SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL E SOCIEDADE INTERNACIONAL

A existência de uma sociedade internacional é percebida pelas relações internacionais existentes entre os Estados. No aspecto jurídico, contudo, a concepção de sociedade internacional baseia-se na descentralização, ou seja, no fato de que não há uma autoridade central absolutamente controladora de todos os Estados.

No plano internacional não existe autoridade superior nem milícia permanente. Os Estados se organizam horizontalmente, dispostos a proceder de acordo com certas regras na exata medida em que estas tenham sido objeto de seu consentimento. (REZEK, 2018, p. 25)

Os sujeitos internacionais são definidos como pessoas jurídicas de Direito Internacional Público; ou seja, é sujeito internacional aquele que é possuidor de direitos e deveres na esfera internacional (ACCIOLY *et al.*, 2017). A sociedade internacional, por sua vez, é formada pelo conjunto de sujeitos internacionais que, de maneira universal, organizam-se para solucionar seus dissensos de forma pacífica e responsável, característica do Direito de Cooperação. Este, surge após a 1ª Guerra Mundial, com a Liga das Nações, em 1919, e intensifica-se institucionalmente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, organização com o objetivo de promover a paz e segurança internacional. Conforme SOARES (2002, p. 31):

A partir de 1919, o Direito Internacional ganhou uma nota característica e que, de certa forma, perdura até os dias correntes. De um conjunto de normas direcionadas, exclusivamente, às necessidades de manutenção de um status quo, com base em limitações voluntárias de poderes soberanos auto-impostos pelos Estados, passa a ser concebido, igualmente, como um sistema normativo de instituição de um dever jurídico de cooperação entre entidades autônomas. O reconhecimento pelos Estados das necessidades de agirem em conjunto foi, na verdade, a descoberta de que, para a consecução de qualquer objetivo, em nível internacional, inclusive a própria sobrevivência, não haveria outra possibilidade senão conceber o Direito Internacional como um corpo de regras para o aperfeiçoamento desejável em suas relações recíprocas, pela via da cooperação.

Portanto, a descentralização característica da sociedade internacional não significa que não haja orientação comum para os Estados que a compõem, pois “mesmo sendo descentralizada, possui um sistema próprio de funcionamento, distinto, por óbvio, do existente na ordem estatal” (GUERRA, 2019, p. 63). Tal percepção é essencial para compreender, por exemplo, qual a influência da ONU na sociedade internacional.

Dentro da concepção contemporânea de personalidade jurídica internacional, REZEK (2018) considera que apenas os Estados e as organizações internacionais, como a ONU, podem ser considerados sujeitos de Direito Internacional. Contudo, essa percepção não é estática e nem consensual na doutrina e, conforme ressalta SANTOS (2015), sofreu alterações no decorrer do tempo, originando novas perspectivas sobre o assunto e acrescentando novos sujeitos de direito na esfera internacional, pois, inicialmente, apenas o Estado era dotado de personalidade jurídica. A principal discussão sobre a personalidade jurídica na esfera internacional, em suma, fica em torno do indivíduo como sujeito de direito internacional visto que há dissenso sobre o assunto.

Observa-se que a ideia da constituição de uma sociedade internacional respaldada no Direito Internacional visa à organização pacífica entre os Estados e suas relações junto a outros sujeitos internacionais, como as organizações internacionais ou o próprio indivíduo.

2.1.1 O Estado e sua soberania

Sendo um sujeito internacional, ao Estado atribuem-se direitos e deveres. Conforme GUERRA (2019), a concepção geral de Estado pode ser variável e complexa por envolver diversos aspectos que o constituem. Contudo, no Direito Internacional, segundo ACCIOLY *et al.* (2017), tal concepção deve limitar-se à análise dos itens necessários à sua constituição com o fim do seu reconhecimento à integração na comunidade internacional, momento em que passa a ter direitos e deveres no contexto internacional. Sendo assim, é possível considerar que o Estado é, fundamentalmente, uma organização política, na qual:

[...] apresenta-se uma ideia destinada a manter a ordem social, política e jurídica, zelando pelo equilíbrio, pela paz e harmonia, num sentido maior, pelo bem-estar social dos administrados, devendo ser levada em conta a existência dos elementos constitutivos, quais sejam: povo, território, governo, soberania e finalidades. (GUERRA, 2019, p. 143)

O reconhecimento dos elementos constitutivos do Estado foi incorporado a tratados internacionais, a exemplo da Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres do Estado, que estabelece em seu art. 1º os elementos necessários para a definição do Estado como pessoa jurídica de Direito Internacional: I) população permanente, II) território determinado, III) governo e IV) capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

Contudo, como aponta REZEK (2018, p. 269), a soberania é o real fator fundamental para identificar o Estado, pois:

Identificamos o Estado quando seu governo — ao contrário do que sucede com o de tais circunscrições — não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências, e só se põe de acordo com seus homólogos na construção da ordem internacional, e na fidelidade aos parâmetros dessa ordem, a partir da premissa de que aí vai um esforço horizontal e igualitário de coordenação no interesse coletivo.

A soberania é uma característica historicamente inerente ao próprio Estado e sua constituição. Por essa razão, diversas vezes é ressaltada e reafirmada dentro da sociedade internacional nos principais tratados internacionais, seja a nível mundial, como a Carta da ONU (art. 2.1), ou regional, como a Carta da OEA (art. 3º, f), entre outros tratados.

Da soberania – direito histórico dos Estados – decorre o princípio da não intervenção. Segundo ACCIOLY *et al.* (2017, p. 346), “intervenção em direito internacional é a ingerência de um Estado nos negócios peculiares, internos ou externos, de outro Estado soberano com o fim de impor a este a sua vontade”. Tal princípio é reconhecido pela Carta da ONU, que, por prezar pela igualdade soberana dos países (art. 2.1.), estabelece no art. 2.7. o princípio da não intervenção, admitindo como única exceção os casos de medidas coercitivas apresentados pela própria Carta e que devem ser fundamentados e legítimos.

MAGNUSON (2010) sugere, no entanto, que a atual visão contemporânea adquirida no pós-guerra deve ser regida, primariamente, a partir dos Direitos Humanos, e não mais

apenas da absoluta soberania do Estado. Por ora, ressalta-se que a soberania dos Estados não exclui o Direito de cooperação no qual a ordem internacional se constrói; e a cooperação entre os Estados, por sua vez, não busca suprimir o caráter descentralizado da sociedade internacional. Isso ocorre porque “o que se verificou no plano internacional, durante o século XX, foi uma relativização da soberania. O Estado, lançando mão de sua soberania, decide se subordinar à ordem jurídica internacional” (SANTOS, 2015, p. 81). Portanto, o fundamento que permite manter a união internacional é baseado na relativização da soberania dos Estados, e não sua supressão. Tal união é mantida pelo interesse, cooperação e participação dos próprios Estados no cenário mundial.

2.1.2 As organizações internacionais (OIs) e a ONU

Conforme ACCIOLY *et al.* (2017), as organizações internacionais surgiram do aumento das relações internacionais e da necessidade de cooperação entre os Estados, e multiplicam-se conforme aumenta a conscientização sobre problemas globais comuns.

[...] entende-se por Organizações Internacionais aqueles entes formados por um acordo concluído entre Estados e que são dotados de personalidade própria para realizar diversas atividades que são definidas pelos próprios Estados que as conceberam. (GUERRA, 2019, p. 261)

Sua personalidade jurídica é derivada daquelas dos Estados que a formaram e “ela é produto exclusivo de uma elaboração jurídica resultante da vontade conjugada de certo número de Estados”, razão pela qual é sempre constituída por tratado entre estes (REZEK, 2018, p. 191). Entretanto, uma vez constituída com personalidade própria, age em nome próprio e não dos Estados para alcançar os objetivos que motivaram a sua criação.

De fato, ao se estabelecer o ato instituidor da Organização Internacional, ela passa a desenvolver vários atos da vida internacional como sujeito de direito internacional, ou seja, a produção desse ato não se trata apenas de mera deliberação de Estados, mas sim da criação de um novo e importante protagonista na arena internacional. (GUERRA, 2019, p. 264).

A ONU é um dos principais exemplos de organização internacional na atualidade. Foi criada após a 2ª Guerra Mundial, a partir de um cenário mundial de completa destruição, e de um forte desejo por parte da sociedade Internacional em manter a paz e a segurança internacionais. A Carta (o tratado) que a constitui decorreu de uma Conferência realizada em 1945, na cidade de São Francisco, e que reuniu 50 países na época (ONU, 2020).

Seus objetivos principais foram estabelecidos no art. 1 de sua Carta (1946) de constituição: manter a paz e a segurança internacional; desenvolver relações amistosas entre as nações; buscar cooperação internacional para problemas internacionais; e ser um centro para harmonizar as ações das nações em busca desses objetivos em comuns. Para fins do propósito deste artigo, destaca-se a importância do art. 1.3., no qual se estabelece

que tal cooperação, para a solução de problemas, deve basear-se na promoção, estímulo e respeito aos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais de todos. O art. 1.4 estabelece que a ONU deve ser um centro de harmonização para que a sociedade internacional possa atuar conjuntamente em busca da paz mundial, viabilizando a cooperação internacional entre os Estados em diversos níveis. Tal objetivo conferiu a ela papel central no desenvolvimento do Direito Internacional contemporâneo.

Os princípios norteadores para que tais propósitos sejam alcançados de forma legítima são apresentados no art. 2 da Carta da ONU e serão oportunamente abordados ao longo deste trabalho. Para que tais objetivos fossem alcançados, a organização estabeleceu uma estrutura organizacional que será abordada a seguir.

2.1.2.1 A estrutura da ONU

Em sua Carta, no artigo 7, tendo em vista a promoção de seus objetivos e a partir da aplicação de seus princípios, a ONU estabeleceu seis principais órgãos: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. O presente trabalho se concentrará, especialmente, nas funções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança.

A Assembleia Geral (AG), com competência posta pelo Capítulo IV da Carta da ONU, é o órgão responsável por discutir assuntos gerais junto a todos os representantes dos 193 países atualmente envolvidos com a ONU, denominados Estados-Membros. Assuntos como desarmamento, Direitos Humanos e cooperação internacional são recorrentes. É responsável por ouvir os Estados-Membros, assim como conhecer seus problemas e procurar soluções pacíficas para questões internacionais. Cada Estado-Membro tem um voto, sem distinção entre os países, para a aprovação da Resolução da Assembleia, que será aprovada ou não ao final de cada reunião e, se aprovada, funciona como uma recomendação de como estes podem atuar. De forma geral, apesar da competência de discutir qualquer assunto, as resoluções da AG se dão como recomendações aos membros.

O Conselho de Segurança (CS), por sua vez, elencado no Capítulo V da Carta da ONU, é o órgão responsável por assuntos de manutenção da paz e segurança internacional, a fim de que a ordem seja mantida na comunidade internacional. Ainda que a Assembleia Geral possa eventualmente discutir tais assuntos, uma vez que sua competência é geral, conforme art. 10 da Carta da ONU a competência para decisões sobre manutenção da paz e segurança internacional sempre se dará pelo CS. Apenas excepcionalmente, nos termos do artigo 12 da Carta, a Assembleia poderá exercer as funções do Conselho.

Formado por 15 países membros, 10 dos quais são eleitos pela Assembleia Geral a cada 2 anos. Os outros 5 membros são chamados “membros permanentes”, não sujeitos a eleição: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China.

As discussões no Conselho, que também resultam em resoluções, envolvem geralmente discussões acerca da existência de ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão na sociedade internacional, bem como as recomendações para proceder, além de medidas que devam ser tomadas sobre o assunto. Suas resoluções, diferentemente daquelas da AG, têm poder decisório e obrigam os membros das Nações Unidas.

O quórum da votação depende da natureza da resolução conforme art. 27 da Carta da ONU. Em questões processuais, o mínimo de 9 votos favoráveis de quaisquer países membros é suficiente para a aprovação; já nos demais assuntos, entre esses votos, deverão estar, obrigatoriamente, os 5 membros permanentes. No entanto, existe a possibilidade de abstenção de um ou mais destes, abrindo mão de interferir na decisão do Conselho.

[...] cada membro do Conselho tem direito a um voto; entretanto o valor de suas manifestações não é igualitário. Isso porque os Estados que fazem parte como permanentes possuem, como visto, o direito de veto, que por certo acaba por enfraquecer a Organização das Nações Unidas, já que acaba por impedir que o Conselho tome decisões imparciais em questões importantes, provocando desigualdade entre seus membros (GUERRA, 2019, p. 302).

A atuação do Conselho de Segurança deve ser precedida de tentativas de soluções pacíficas entre os Estados, previstas no Capítulo VI e no art. 33 da Carta da ONU. Medidas mais extremas só poderão ocorrer quando absolutamente necessárias à manutenção da paz e segurança internacional, dada a obrigatoriedade de tais decisões. Em último caso, e só quando extremamente necessário, utiliza-se de força armada para reestabelecer a paz.

2.1.3 A dimensão pessoal do indivíduo: o indivíduo e os Direitos Humanos

SANTOS (2015) observa que uma das principais razões de o indivíduo ter sido cogitado como um sujeito de DIP se deu pelos avanços realizados no tocante à proteção internacional dos Direitos Humanos no período pós-guerra, baseada em sua internacionalização através de tratados internacionais. Ressalta-se também o caráter *erga omnes* dos Direitos Humanos já que qualquer ser humano deve ter tais direitos resguardados pelo Estado, que tem a obrigação de estabelecê-los e cumpri-los. RAMOS (2016) aponta uma faceta dupla advinda dessa característica:

A primeira [...] consiste no reconhecimento do interesse de todos os Estados da comunidade internacional em ver respeitados os direitos protegidos pelo Direito Internacional. A segunda faceta diz respeito à aplicação geral das normas protetivas a todos os seres humanos sob a jurisdição de um Estado. Assim, as normas internacionais de Direitos

Humanos aplicam-se a todos os indivíduos, pela simples condição humana, sem qualquer consideração referente à nacionalidade, orientação política, etnia, credo e outras. (RAMOS, 2016, p. 259)

Diante desse panorama é que o autor identifica três áreas do DIP que representam a proteção dos Direitos Humanos: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Entretanto, ressalva que “deve-se evitar a segregação desses três sub-ramos, pois o objetivo é comum: a proteção do ser humano” (RAMOS, 2016, p. 67-68).

[...] os Direitos Humanos são um conjunto de direitos, positivados ou não, cuja finalidade é assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana, por meio da limitação do arbítrio estatal e do estabelecimento da igualdade nos pontos de partida dos indivíduos, em um dado momento histórico. (CASADO FILHO, 2012, p. 17)

SOARES (2002), ao tratar sobre o assunto, esclarece as duas perspectivas a partir das quais os Direitos Humanos podem ser percebidos dentro do cenário internacional,

[...] Direitos Humanos, “strictu sensu”, são aqueles direitos garantidos em tempos de paz e que dão configuração democrática aos Estados que o consagram, nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais; são alguns de seus sinônimos” Direitos do Homem, Direitos Fundamentais, Liberdades Públicas, Direitos da Pessoa Humana [...]. Numa segunda concepção, Direitos Humanos, “lato sensu”, constituem os Direitos Humanos conforme a concepção anterior, e mais as normas de proteção aos asilados e aos refugiados, pessoas cujas definições pressupõem norma internacional e cuja proteção nos ordenamentos jurídicos nacionais, historicamente, não fazia parte das condições para definir-se a configuração democrática de um Estado e que, nos últimos tempos, passou a fazer. (SOARES, 2002, p. 336)

Para efeitos do presente artigo será adotada a abordagem “lato sensu”.

Pelo contexto em que foi criada, a Carta da ONU de 1945 estabelece o marco da internacionalização dos Direitos Humanos ao reconhecê-lo como um dos pilares do Direito Internacional a partir de seus objetivos. Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948: a) fica reconhecida internacionalmente a base mínima desses valores; b) fica reconhecida a condição do indivíduo como único parâmetro para a aplicação da Declaração; c) é estabelecido um parâmetro mínimo de inviolabilidade aos Estados da comunidade internacional (PIOVESAN, 2013).

As Convenções de Genebra são tratados que constituem a base do Direito Internacional Humanitário. O primeiro tratado surgiu ainda no século XIX, em 1864, e visava a reger a relação para soldados feridos e enfermos. Até 1949 existiam 3 Convenções e, neste ano, foram feitas atualizações e revisões aos tratados até então existentes. Também neste ano foi constituída a Convenção IV de 1949, que assume um papel extremamente importante em relação ao indivíduo, pois, pela primeira vez, é instituído um sistema de proteção aos civis em contexto de guerra (CICV, 2010).

Em 1950 foi criado o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para ajudar milhões de europeus que haviam fugido ou perdido suas casas. Em 1951, o Estatuto do Refugiado (posteriormente complementado pelo Protocolo de 1967)¹, passa a integrar o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, regulamentando o art. 14 da DUDH, sobre direito de asilo. Em suma, é “fundamental entender que cada solicitante de refúgio ou asilo é consequência de um padrão de violação de Direitos Humanos” (PIOVESAN, 2018, p. 289).

Há assim uma relação estreita entre a Convenção de 1951 e a Declaração Universal de 1948, em especial seu art. 14, sendo hoje impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esses Direitos têm em comum o objetivo essencial de defender e garantir a dignidade e a integridade do ser humano (PIOVESAN, 2018, p. 293).

No art. 1º, §2º da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado foi estabelecido o conceito de refugiado como “pessoas que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa (ou não queira) voltar para casa”, adquirindo posteriormente uma ampliação desse conceito às pessoas que deixaram sua casa devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos Direitos Humanos (ACNUR). Portanto, refugiado é aquele que o Estado natal falhou em proteger e, por fundado temor, precisou ir embora de casa sem a possibilidade ou vontade de retorno.

O contexto mundial atual revela diversas crises humanitárias devidas às falhas do Estado em proteger os indivíduos em seu território. Uma das principais crises existentes hoje é a de refugiados. Segundo o *Global Trends 2019* do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), o número de pessoas forçadas a se deslocar por conflitos, violências, perseguições ou violações de Direitos Humanos em 2019 era de 79.5 milhões de pessoas (26 milhões refugiadas). Tais cifras são um recorde histórico.

Dada a intensificação do fenômeno, a sociedade Internacional começou a se debruçar sobre a questão e a avaliar as possibilidades de interferir tendo em vista proporcionar a proteção aos seres humanos e aperfeiçoando seu sistema de intervenções. Por consequência, aquele que busca refúgio, como será discutido adiante, é o alvo indireto de proteção no princípio da Responsabilidade de Proteger, pois está estabelecida, aqui, uma relação de causa e efeito uma vez que “[...] refugiada é a pessoa que não só não é respeitada pelo Estado ao qual pertence, como também é esse Estado quem a persegue, ou não pode protegê-la quando ela estiver sendo perseguida” (PIOVESAN, 2018, p. 290).

¹O Protocolo de 1967 retirou a limitação geográfica e temporal apresentada originalmente no Estatuto para a definição de refugiado, expandindo o conceito do art. 1º a qualquer indivíduo que se encontre nas referidas situações.

Esse cenário demonstra a necessidade de encontrar novas maneiras para a resolução dos conflitos dentro dos Estados na sociedade internacional, de maneira que os efeitos catastróficos, conforme percebidos pelos dados, decorrentes das violações incessantes dos Estados contra sua população, também sejam interrompidos.

2.2 O SISTEMA DA ONU SOBRE INTERVENÇÕES

De acordo com o apresentado até o momento, o princípio da não-intervenção (art. 2.7.) e o respeito à igualdade soberana dos Estados (art. 2.1) são fundamentais na construção da sociedade internacional e do desenvolvimento interno dos países.

A ONU tem, também, como princípios: a solução pacífica de controvérsias e a não utilização de força a não ser em legítima defesa (art. 2.3, 2.4). Todavia, excepcionalmente, a intervenção se faz necessária para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Tais intervenções, se necessárias com forças armadas, devem ser sempre autorizadas pelo Conselho de Segurança. Portanto, excepcionalmente o princípio da não-intervenção dos Estados pode ser suprimido ante situações apresentadas pela própria Carta, sempre dentro dos princípios e objetivos gerais da ONU, especialmente o que visa à promoção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais (art. 1.3.). Ademais, tal ideia não deve ser compreendida como um direito exato de intervenção, mas como a possibilidade de atuação da ONU junto à comunidade internacional em casos específicos – cuja necessidade deve ser avaliada.

Um órgão intermediário para esses tipos de decisão é essencial para que a ordem internacional não seja quebrada e violada. A crítica à atuação do Conselho de Segurança dirige-se ao seu caráter político, materializado no direito de veto dos países permanentes.

Cumprir observar, [...] que o Conselho de Segurança, órgão político por excelência, possui alto grau de discricionariedade na apreciação das situações em que deverá intervir. Não está obrigado a motivar juridicamente as suas decisões, o que torna impossível a averiguação da legalidade dos atos praticados. (AMARAL, 2008, p. 259)

A autorização para intervenção depende, portanto, de um contexto político de discricionariedade. Por isso, ainda que extremamente necessária, qualquer tipo de intervenção pode ser simplesmente negada por interesses arbitrários dos membros (principalmente daqueles permanentes do Conselho, através do veto); ou, mesmo quando imprópria a concessão, poderia esta ser concedida pela mesma razão.

O reconhecimento, pelo CS, dos atos de um país como uma ameaça à segurança e paz internacional é pré-requisito para autorizar uma intervenção na soberania estatal. No entanto, conforme bem observado por AMARAL (2008), a competência para intervenção

dada pela Carta da ONU ao Conselho de Segurança não é diretamente ligada ao campo de graves violações dos Direitos Humanos, mas sim à ameaça à paz e segurança internacionais. Por isso, para que seja viável a intervenção, estabelece duas condições:

Em primeiro lugar, é necessário que os atos de violação dos Direitos Humanos possam ser interpretados como ameaça à paz e à segurança internacionais, pois só assim o Conselho de Segurança terá competência para agir. Em segundo lugar, é imprescindível que a atuação do Estado em que a crise humanitária se desenrola se tenha revelado ineficaz para assegurar o cumprimento das obrigações contempladas nos tratados internacionais que versam sobre o tema, como as contramedidas de que os Estados podem lançar mão de modo unilateral. (AMARAL, 2008, p. 259)

De forma geral, uma intervenção sempre envolverá um ato coercitivo, uma forma de sanção aos países que atentam contra a ordem internacional, determinado pelo Conselho, sempre que reconhecida uma ameaça à paz e segurança internacionais.

2.2.1 As intervenções

Existem diversas modalidades e tipos de intervenções reconhecidas no Direito Internacional. Destacam-se as intervenções humanitárias, que, conforme REGIS (2003), não sempre têm uso da força militar, como a ajuda humanitária da Cruz Vermelha Internacional, e, no âmbito governamental, podem basear-se em sanções diplomáticas, políticas e econômicas. REGIS (2003, p. 26) também aponta que uma das principais características das intervenções humanitárias é que “[...] constituem casos extremos de interferência nos assuntos internos de outros Estados para combater as circunstâncias geradoras do sofrimento humano [...]”, uma vez que “[...] os fatos que as motivaram não estão, necessariamente, pondo em risco a segurança de qualquer outro Estado participante do sistema internacional”, mas sim os próprios indivíduos daquele Estado que estão em risco.

Existem tipos de intervenções humanitárias. As Operações de Manutenção de Paz, conhecidas como *Peace-Keeping Operations*, por exemplo, são uma forma de intervenção humanitária e necessitam de consentimento do Estado objeto da intervenção para que ocorram. Já para aquelas feitas pelo CS através do Capítulo VII (as ações coercitivas (*enforcement action*)) tal consentimento não é necessário (arts. 41 e 42 da Carta da ONU)

Inicialmente, as tentativas devem sempre envolver o não uso da força. O art. 41 relaciona os meios coercitivos no âmbito do CS: interrupção completa ou parcial de relações econômicas (boicotagem), ou de meios de comunicação, sejam quais eles forem – aéreos, terrestres, marítimos, telefônicos etc. (bloqueios pacíficos), ou o rompimento de relações diplomáticas entre países. Se tais tentativas forem insuficientes, o CS estará autorizado a utilizar de forças armadas junto aos membros das Nações Unidas, respaldado pelo art. 42.

2.2.2 O princípio RTP

É diante desse sensível contexto que se justifica o princípio da Responsabilidade para Proteger (RTP) dentro da comunidade internacional. O princípio RTP surge como um meio de fundamentar a possibilidade de intervenções com uso da força, remodelando a ideia da soberania em face de violações graves dos Direitos Humanos pelo Estado.

Por mais que, no passado, os princípios da soberania estatal e da não intervenção em assuntos internos tenham se constituído em uma das poucas normas em defesa dos estados mais fracos contra os interesses políticos e econômicos dos estados mais poderosos internacionalmente, os constantes e graves atentados contra a sua própria população civil redundaram na progressiva mitigação do âmbito desses postulados em face da crescente universalização desse código ético da humanidade. (FERREIRA, 2012, p. 257)

O maior responsável pela proteção dos Direitos Humanos deve ser o próprio Estado. Contudo, quando este se torna o maior transgressor, deve haver uma conciliação entre as duas situações apresentadas através da atuação internacional, de modo que a proteção plena e absoluta da soberania dos Estados não se sobreponha aos indivíduos.

As discussões relativas à construção do princípio se dão com a *ICISS – International Commission On Intervention and State Sovereignty*, uma Comissão Internacional criada em 2000, pela liderança do governo Canadense, mas formada por diversos entes da sociedade internacional para estudar sobre Intervenção e Soberania Estatal, conforme pode ser observada na sessão “*The Policy Challenge*” do relatório oficial (ICISS, 2001).

A Comissão teve por objeto de reflexão os genocídios de Ruanda e da Somália, assim como a intervenção militar da OTAN ocorrida em Kosovo, para a qual não existiu autorização do Conselho de Segurança – todos ocorridos na década de 1990. Questionou-se o princípio da soberania estatal em face não apenas da violação dos Direitos Humanos, mas da grave falha do Estado ao se omitir mediante tais casos, ou tornar-se, ele mesmo, o violador dos direitos humanos da sua população.

O primeiro relatório oficial do ICISS data de 2001. A proposta da comissão foi sustentada, inicialmente, pelo governo canadense, em 2000, e apoiada pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O relatório foi reconhecido pela Assembleia Geral em 2005 no *World Summit* (Cimeira Mundial), através da Resolução A/RES/60/1 (2005). Buscando legitimidade para o relatório, diversos países além dos 5 membros permanentes do Conselho de Segurança, pesquisadores e acadêmicos de diferentes lugares foram consultados (ICISS, 1.9., p. 03)

Na referida resolução (GA, 2005), nos pontos 138 a 140 é estabelecido que o instituto do RTP surge como uma responsabilidade de agir da comunidade internacional em

face de violações ou omissões estatais quanto aos Direitos Humanos, como: genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e que tais ações coletivas, através do CS e da Carta da ONU, devem ser feitas de maneira decisiva e a tempo.

Ao mesmo tempo em que o relatório ICISS trata da responsabilidade internacional de atuar contra as ações ou omissões estatais que violem os Direitos Humanos, tenta estabelecer limites, parâmetros e o alcance da atuação internacional neste cenário. Aqui, a crítica quanto ao papel político e discricionário do Conselho de Segurança se consolida, pois, ainda que se delimite um padrão legítimo para a atuação da comunidade internacional, a decisão final sempre estará ligada à competência de discricionariedade do CS e de seus membros, e em especial dos membros permanentes e seu poder de veto

Embora competente legalmente para decidir a respeito de medidas interventivas nos termos da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança da ONU é um órgão eminentemente político e, por essa condição, profere decisões naturalmente políticas, valendo-se da lógica da conveniência e da oportunidade, o que se mostra incompatível com a necessária juridicização da figura da responsabilidade de proteger (FERREIRA, 2012, p. 257).

Portanto, como a decisão de intervenção advém de decisão política e discricionária do CS, a comunidade internacional pode falhar e omitir-se em sua responsabilidade de proteger os indivíduos. Existe um perigo nesse caráter político da decisão que não pode ser ignorado. Tal situação pode representar um grande empecilho na aplicação e solidificação do RTP no contexto mundial. De qualquer forma, é necessário tentar compreender o princípio RTP junto aos princípios gerais de Direito Internacional Público e seus sujeitos, para identificar o cenário de possibilidades de atuação da sociedade internacional.

2.2.2.1 O relatório ICISS, o princípio RTP e a delimitação das intervenções

A discussão se dá entre o princípio da não-intervenção dos Estados, mediante sua soberania, reconhecida pela Carta da ONU (arts. 2.1 e 2.7), e a violação massiva de Direitos Humanos e da própria sociedade, causada pela omissão ou ação dos próprios países. Portanto, o dilema apresentado para ser respondido pela comissão é – quais a legitimidade e o alcance de uma intervenção nestes casos? Aborda-se as diversas possibilidades de intervenções, principalmente a militar com propósitos de proteção humana (ICISS, p. 9), nomenclatura dada às intervenções militares no relatório com fim de contextualizar o conceito por trás dessas intervenções. Nota-se uma mudança na concepção de soberania, “de *soberania como um controle para soberania como uma responsabilidade*, tanto em funções internas como deveres externos (tradução nossa)” (ICISS, p. 13).

É reconhecido que soberania implica em uma responsabilidade dupla: externamente – respeitar a soberania de outros Estados e internamente,

respeitar a dignidade e direitos básicos de toda pessoa dentro do Estado (tradução nossa). (ICISS, p. 8)

Tal reformulação não impõe a supressão da soberania dos Estados, mas apenas redefine o seu papel na ordem jurídica internacional moderna, trazendo a discussão de uma intervenção a um novo ponto necessário.

Consequentemente, a discussão sobre o uso da força para fins de proteção prende-se com a questão de saber se o direito dos Estados a manterem-se seguros e livres de interferências externas deve subordinar-se ao cumprimento de certas responsabilidades para com os respectivos cidadãos, entre as quais não é despreciable a responsabilidade de proteção contra o morticínio. (BELLAMY, 2014, p. 50)

Portanto, não é possível defender aos Estados o poder de fazer o que quiserem com seu povo, mas deve-se ressaltar sua responsabilidade pela sua proteção (ICISS, art. 1.35).

A denominação “Responsabilidade em Proteger”, adotada pela Comissão, demonstra o foco do princípio: não se trata de adquirir qualquer direito de intervenção sobre outros países, mas do dever de agir da comunidade internacional que surge, visando sempre à proteção dos cidadãos na falha da responsabilidade das autoridades estatais e das violações dela advindas (ICISS, p. 17). A responsabilidade de proteger é consequência da omissão dos Estados diante do dever de vigilância da sociedade internacional. O valor embutido nessa dinâmica entre soberania e responsabilidade é também justificado pelos Direitos Humanos e pela segurança humana.

Pensar na soberania como responsabilidade, de uma forma cada vez mais reconhecida na prática dos Estados, tem uma significância tripla. Primeiro, isso implica que as autoridades estatais são responsáveis pelas funções de proteção e segurança nas vidas dos cidadãos, e na promoção de seu bem-estar. Segundo, isso sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis pelos cidadãos internamente e diante da comunidade internacional através da ONU. E terceiro, isso significa que os agentes estatais são responsáveis por suas ações; isso quer dizer, são responsáveis pelas ações e omissões. O caso de pensar em soberania nesses termos é fortalecido pelo sempre crescente impacto das normas internacionais de Direitos Humanos, e pelo crescente impacto do discurso internacional do conceito de segurança humana (tradução nossa). (ICISS, p. 13)

Logo, a responsabilidade internacional de agir diante das violações de direitos humanos deriva justamente da relevância do assunto na ordem jurídica internacional.

Outro aspecto importante apresentado no relatório é o de estabelecer não apenas a Responsabilidade de Proteger (envolvendo a “Responsabilidade de Reagir” ao ocorrido), mas de prevenir na medida do possível tais atos (Responsabilidade de Prevenir) e de reconstruir sociedades atingidas e destruídas por violações massivas (Responsabilidade de Reconstruir). O ponto em questão é de extrema importância porque amplia as responsabilidades internacionais, abrangendo não apenas a ação contra os Estados

infratores mas delimitando um cenário responsável de fato sobre a atuação. Esses três conceitos devem ser interpretados como uma base ao princípio RTP.

2.2.2.2 Os critérios do princípio RTP para intervenções militares

O relatório, quando trata da “Responsabilidade de Reagir” às violações, estabelece os “critérios de limitação” (*thresholds criteria*). Os 6 critérios foram desenvolvidos para estabelecer quando e como a intervenção militar com propósito humanitário poderia ocorrer, tornando-a legítima: justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais, prospecções razoáveis, e autorização correta.

As denominadas *justas causas* são os motivos nos quais os Estados poderiam incorrer para legitimar a quebra do princípio da não-intervenção dos Estados (ICISS, 4.19). São as de grave atentado à vida, atual ou iminente, com intenção genocida ou não, envolvendo o Estado ou sua omissão; limpeza étnica em larga escala, atual ou iminente, com possibilidade de acarretar mortes; expulsão forçada; e atos de terror e violações. A evidência de tais fatos é imprescindível para a constatação da justa causa, podendo ser feita pela soma da atuação de diversos sujeitos da sociedade internacional (ICISS, p. 34-35).

Ponto interessante reside na questão da evidência, uma vez que o relatório estabelece a possibilidade da ACNUR, através de seus relatórios, contribuir para que a evidência de tais fatos ocorra (ICISS, 4.30). Na *intenção correta*, deve sempre ser voltada pelo objetivo de parar ou evitar o sofrimento humano (ICISS, 4.33). O indivíduo é o objeto final de proteção do Estado e, na sua falta ou falha, da comunidade internacional. Ademais, ajudar secundariamente com os grandes fluxos de refugiados por conta de violações também é considerado ponto de intenção correta (ICISS, 4.35-4.36 e 8.15-8.16).

O *último recurso* demonstra uma preocupação já explanada na Carta da ONU: o não uso da força no cenário internacional. Deve ser explorada toda e qualquer possível medida antes de qualquer intervenção militar ainda que tenha por finalidade a proteção humana.

Os *meios razoáveis* apresentam um parâmetro interessante, pois estabelece-se que a escala, duração ou intensidade do meio de força utilizado deverá ser medido pelo fim humanitário proposto, tendo sempre em vista as leis internacionais humanitárias e devendo empregar, se possível, o mínimo necessário de força (ICISS, 4.39 e 4.40).

Nas *prospecções razoáveis*, ressalta-se que apenas há legitimidade em autorizar uma intervenção militar se houver alguma expectativa de sucesso na ação. Se o objetivo não tem prospecção de ser atingido pela intervenção, ou se as consequências forem muito danosas na prática, não se pode justificar a intervenção (ICISS, 4.41).

Por fim, a *autorização correta* diz respeito à competência única do CS a autorizar tais medidas, conforme o estabelecido na Carta da ONU e já amplamente debatido neste artigo. Portanto, o relatório a Comissão consegue explicar a teoria por trás do princípio e determinar sua aplicação e alcance, de modo a ter valor prático e responder às questões iniciais, a fim de minimizar arbitrariedades originadas do caráter político da decisão.

2.3 CRISE, CONFLITOS E A RESPONSABILIDADE DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

A partir do exposto, cumpre estabelecer qual a importância e relevância do princípio na atual crise de refugiados. Ao observar os dados gerais, além dos alarmantes 25,4 milhões de refugiados existentes hoje, grande parte destes veio de poucos países. O *Global Trends 2019* da ACNUR aponta que 68% dos refugiados vêm de apenas 5 países, sendo a maioria proveniente da Síria, com 6.6 milhões de refugiados pelo mundo, quase 3 milhões a mais do que o segundo colocado nos dados, Venezuela, com 3.7 milhões de refugiados.

Os conflitos na Síria começaram em 2011, no contexto da chamada “Primavera Árabe”, através de um protesto político que reverbera até hoje. A Síria já se classifica como líder em números de refugiados por alguns anos, razão pela qual deve-se observar mais atentamente a sua população (UNRIC). E, para que se possa trabalhar de modo eficaz na crise de refugiados, não existe ponto de partida mais importante do que os dados revelam. A expressão do relatório resguarda importância pois um grande número de refugiados, vindo de um mesmo país, revela o contexto conflituoso e preocupante em que a população se encontra e a carência de apoio da sociedade internacional. É uma forma de evidência da *justa causa* e corrobora com a *intenção correta* da atuação conforme padrão do ICISS. Contudo, conforme já demonstrado sobre os critérios da intervenção, tais dados por si só não podem ser considerados a *intenção correta* da intervenção, mas indiscutivelmente apresentam uma realidade que não pode ser ignorada sobre o país, e que é de conhecimento internacional, o qual aponta para a *justa causa* da intervenção. É uma relação de causa (grandes violações de Direitos Humanos) e efeito (grandes fluxos de refugiados).

Também é possível identificar no desenvolvimento dos conflitos no país que desde dezembro de 2011 há relatos de diversas violações de Direitos Humanos e crimes de guerra ligados ao próprio governo sírio, demonstrados tanto pela AG (como na Resolução 67/262) quanto pelo próprio CS. Inclusive, no que tange ao Direito Internacional Humanitário, a Síria negou autorização para a ajuda humanitária advinda de autorização dada pelo CS (Resolução CS 2139). Posteriormente, a Resolução do CS 2165 autorizou a ajuda mesmo sem consentimento do país (SECURITY COUNCIL REPORT, 2018).

Um ponto de conflito que poderia ser suscitado aqui é a soberania do Estado. Contudo, relembra-se que esta deve ser vista não mais apenas como o controle interno do Estado, mas, sim, sob a ótica da responsabilidade no âmbito nacional e internacional.

Outro ponto fundamental reside no fato de a Responsabilidade de Proteger abarcar a Responsabilidade de Reconstruir, tendo em vista o auxílio ao retorno dos refugiados que assim desejam, bem como a reestruturação do país. Conforme o relatório, “retorno sustentável é sobre criar direitos sociais e condições econômicas para os retornados (tradução nossa)” (ICISS, 5.18). Tal contexto é quase impossível de existir se o país não apresenta melhoras efetivas nas condições das quais primariamente os refugiados fugiram.

Segundo o site do ACNUR (2019), em 2018 cerca de 76% dos refugiados sírios afirmaram querer voltar para seu país. O princípio RTP demonstra que poderia não apenas evitar o aumento do número de refugiados, mas também contribuir com o número de repatriações voluntárias². Compreende-se que o princípio em questão poderia, sim, ser utilizado em vista da amenização da crise de refugiados.

Diante do exposto, percebe-se que os principais problemas encontrados não residem no princípio RTP diante do Direito Internacional Público, mas na sua *autorização correta*; ou seja, na atuação do CS. Existe um padrão de atuação observado no qual a ajuda humanitária é um dos únicos pontos em que se conseguiu votação favorável sobre a Síria.

Em julho de 2012 foi votada uma resolução interventiva baseada no Capítulo VII, vetada pela China e a Rússia, a despeito do parecer favorável da maioria do Conselho. Durante os anos diversas discussões sobre cessar fogo, bem como sobre o uso de armas químicas pela Síria, foram tentados e aprovados pela maioria, mas muitos foram vetados, em especial pela Rússia, que, até outubro de 2017, havia acumulado 9 vetos em resoluções sobre a Síria (SECURITY COUNCIL REPORT, 2018).

O princípio RTP foi desenvolvido e pensado dentro do padrão das leis internacionais da sociedade internacional contemporânea, razão pela qual seu maior conflito não é de ordem jurídica, mas no procedimento de autorização. A desigualdade de votos em virtude do poder de veto torna quase impossível a implementação do conceito da responsabilidade internacional em proteger indivíduos em face da violação dos direitos humanos.

A crise de refugiados tem estendido-se pela falta de ações efetivas nos países em guerra. Há a responsabilidade de proteger emergente, o compromisso internacional estabelecido, tal como o respaldo jurídico internacional mediante os princípios do Direito

²Conforme o ACNUR, são pessoas que tiveram o status de refugiados e solicitantes de refúgio e que retornam voluntariamente a seus países de origem.

Internacional Público, mas o CS, a despeito de ser o principal agente das ações interventivas, têm sido, talvez, o principal fator impeditivo de soluções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal conflito suscitado pelo RTP deriva dos princípios da soberania e da não-intervenção. Porém, tal zelo não se dá de modo absoluto quando há conflito de violações de Direitos Humanos, em especial quando decorrentes da ação ou omissão do Estado. É implícita, no princípio RTP, a reconsideração do conceito de soberania e seus limites, o que se reflete, em especial, nos casos de descumprimento por parte do Estado, no seu dever de proteger seus cidadãos.

O RTP não é um princípio construído isoladamente na ordem internacional: ele é construído dentro dessa lógica, e também dentro das leis internacionais, como a Carta da Organização das Nações Unidas e os princípios de DIP. A mera ideia da intervenção não é uma anomalia no DIP, desde que observada a essência dos referidos princípios internacionais, e em especial, a saber, a autorização e os procedimentos devidos no âmbito do CS - Conselho de Segurança para sua ocorrência.

Entretanto, ante o exposto, a principal discussão do RTP gira em torno, não de eventuais conflitos jurídicos, uma vez que a ordem internacional permite a intervenção nos casos citados; mas, sim, na forma em como essa atuação é concedida. O maior problema está na possibilidade dos Estados, tendo em vista o sistema de votação do CS em questões de segurança – que exige a anuência de todos os membros permanentes, ou abstenção, para que uma decisão desse tipo seja aprovada - tomarem partido, em meio à discussão sobre uma atuação interventiva.

Ao discorrer sobre tais procedimentos, insta impossível não se deparar com esta constante crítica e preocupação sobre a atuação do Conselho de Segurança.

Quanto à responsabilidade de agir do órgão, esta não é diretamente sobre a crise de refugiados, mas sua decisão poderá influenciar intensamente tal situação, uma vez que Intervensões baseadas no RTP podem atuar diretamente sobre os conflitos que originam grande fluxo de deslocamento humano.

Por isso, quanto a sua atuação dentro dos dilemas contemporâneos acerca dos refugiados, o caminho possível a ser observado e trilhado pelo CS, com fim a amenização do fluxo de refugiados, é o da atuação direta nos países com conflitos internos e dentro das referidas situações de violação de Direitos Humanos.

Denota-se que o maior fluxo de refugiados existentes nos últimos anos concentra-se em um mesmo país, a Síria, por conta de conflitos lá existentes há muitos anos.

Nesse sentido, embora o CS tenha sido, de certa forma, ativo em sua responsabilidade de debater sobre a Síria, no plano da eficácia encontra-se em falta, justamente pela incapacidade de decidir acerca da utilização do RTP. Os debates sobre o país em questão, durante todos os anos, se encerraram apenas como debates, principalmente pela atuação de dois dos membros permanentes do Conselho, como demonstrado, a China e a Rússia.

Portanto, apesar de ser possível estabelecer essa correlação entre o órgão e sua responsabilidade de agir, a partir de suas próprias funções, as decisões do CS têm caráter político. Existe, constantemente, o risco de que interesses econômicos e políticos dos membros (em especial os permanentes) afetem suas decisões. E, deveras, a Síria é um grande exemplo desse panorama.

Por fim, conclui-se que a possibilidade sugerida na presente pesquisa existe. O princípio RTP, como fundamento para as intervenções, pode ser utilizado como forma de amenizar a crise dos refugiados, em que pese os desafios inerentes à justificação de uma intervenção no cenário internacional e sua dependência das decisões discricionárias do CS. Este segundo desafio demonstra-se ainda maior que o primeiro.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

AMARAL JR., Alberto do. **Introdução do Direito Internacional Público**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BELLAMY, Alex J. International Responses to Human Protection Crises: Responsibility to Protect and the Emerging Protection Regime. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 104, p. 45-66, sept. 2014.

BOGOTÁ. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **As Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais**. 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A "responsibility to protect" no caso de violação de Direitos Humanos: um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, p. 241-259, abr./jun. 2012.

FILHO, C. Napoleão. **Direitos Humanos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY - ICISS. **Report of the Internacional Comission on Intervention and State Sovereignty**. Canadá, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

JO, Hee Moon. **Introdução ao Direito Internacional**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

MAGNUSON, William J. The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty: Free Speech Protection Under International Law. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Texas, v. 43, n. 2, p. 257-312, mar. 2010.

MONTEVIDEO. **Convenção Sobre Direitos e Deveres do Estado**. 1933. Disponível em: <http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_direitos_e_deveres_dos_estados-12.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR. **Perguntas e respostas**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. **Carta das Nações Unidas**. 1946. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Conheça a ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. The United Nations Regional Information Centre – UNRIC (Centro de Informações Regionais das Nações Unidas). **Síria: um conflito trágico sem fim à vista**. UNRIC, 2020. Disponível em: <<https://unric.org/pt/siria-um-conflito-tragico-sem-fim-a-vista/>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André Carvalho. **Teoria dos Direitos Humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REGIS, André. **Intervenções Humanitárias, Soberania e Interesses Estatais: Obstáculos à Construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos, no contexto do Realismo e da Anarquia Global**. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – UFPE, Recife, 2003.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SANTOS, Natália Sacchi. **Titularidade subjetiva no Direito Internacional: os sujeitos atípicos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – FDUSP, São Paulo, 2015.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Chronology of Events – Síria**. 2018. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/syria.php>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SUIÇA. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

UNITED NATIONS - UN. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005**. 2005. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/60/1>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. The United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR. **2019 in review: Trends at a Glance**. Global Trends: forced displacement in 2019, Dinamarca, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Contatos: anasimionato@hotmail.com e marcia.leao@mackenzie.br