

DA CRISE ÀS CRÍTICAS: A ATUAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS NO CONTEXTO DA VENEZUELA

FROM CRISIS TO CRITICISM: THE PERFORMANCE OF
THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR
REFUGEES IN THE CONTEXT OF VENEZUELA

DE LA CRISIS A LA CRÍTICA: EL DESEMPEÑO DEL ALTO
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS EN EL CONTEXTO DE VENEZUELA

“A ONU não foi criada para levar as pessoas ao paraíso, mas para salvar a humanidade do inferno.”

“The UN was not created to take mankind to heaven, but to save humanity from hell.”

Dag Hammarskjöld, segundo Secretário Geral da ONU, em 1954.

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Os direitos humanos e sua concretização; 3. A crise de migração pós-guerra e a criação do ACNUR; 4. Da atuação provisória do ACNUR ao atual contexto dos refugiados venezuelanos diante da pandemia; 4.1 Os refugiados venezuelanos no marco da pandemia da COVID-19; 5. Considerações finais; Referências.

RESUMO:

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade do trabalho realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, principalmente em relação à situação da Venezuela. Partindo da análise da crise mundial que culminou

Como citar este artigo:

RIBEIRO, Daniela,
ANDRADE, Flavia.

Da crise às críticas:
a atuação do alto
comissariado das
Nações Unidas
para refugiados no
contexto da Venezuela.

Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 44 2024,
p. 221-242.

Data da submissão:

04/10/2023

Data da aprovação:

29/01/2025

com a criação do órgão, busca-se observar sua atuação na comunidade internacional diante do desenvolvimento das migrações forçadas. Assim, valendo-se do raciocínio dedutivo, pautada de forma descritiva e exploratória, pelo meio documental, doutrinária e jurisprudencial, conclui-se que o órgão tido uma atuação satisfatória e seu trabalho é fundamental frente a situação dos refugiados na Venezuela, contudo, ainda há resquícios de sua criação eurocêntrica, o que impede sua atuação em defesa dos direitos humanos e da saúde global, de maneira independente.

ABSTRACT:

This research aims to analyze the effectiveness of the work carried out by the United Nations High Commissioner for Refugees, mainly in relation to the situation in Venezuela. Starting with the analysis of the global crisis that culminated with the creation of the organization, we seek to observe its acting in the international community in the face of the development of forced migrations. Thus, using deductive reasoning, guided in a descriptive and exploratory manner, through documentary, doctrinal and jurisprudential resource, it is concluded that the organization had a satisfactory performance and its work is fundamental in the face of the situation of refugees in Venezuela, however, there are still remnants of his Eurocentric foundation, which impedes its actions in defense of human rights and global health, independently.

RESUMEN:

Esta investigación tiene como objetivo analizar la efectividad del trabajo realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, principalmente en relación con la situación en Venezuela. A partir del análisis de la crisis global que culminó con la creación del organismo, buscamos observar su desempeño en la comunidad internacional frente al desarrollo de las migraciones forzadas. Así, utilizando un razonamiento deductivo, guiado de manera descriptiva y exploratoria, a través de medios documentales, doctrinales y jurisprudenciales, se concluye que la agencia tuvo un desempeño satisfactorio y su trabajo es fundamental ante la situación de los refugiados en Venezuela, sin embargo, todavía quedan restos de su creación eurocéntrica, lo cual impide sus acciones en defensa de los derechos humanos y la salud global, de manera independiente.

PALAVRAS-CHAVE:

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; Direitos humanos; Organização das Nações Unidas; Refugiados.

KEYWORDS:

United Nations High Commission for Refugees; Human rights; United Nations Organization; Refugees.

PALABRAS CLAVE:

Alto Comissariado de las Nações Unidas para los Refugiados; Derechos humanos; Naciones Unidas; Refugiados.

1. INTRODUÇÃO

Os deslocamentos forçados atingiram níveis sem precedência nas últimas décadas. Até final de 2019, 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar, o que corresponde a 1% da população mundial. A maior parte dessas pessoas saíram de territórios afetados por grave insegurança alimentar e desnutrição, e migraram para países vizinhos (ACNUR, 2020).

Os principais países das pessoas forçadas a se deslocar são: Síria (6,6 mi), Venezuela (3,7 mi), Afeganistão (2,7 mi), Sudão do Sul (2,2 mi) e Mianmar (1,1 mi). Já os principais países de acolhida são: Turquia (3,6 mi), Colômbia (1,8 mi), Paquistão (1,4 mi), Uganda (1,4 mi) e Alemanha (1,1 mi).

A situação do refúgio está em um nível alarmante mundialmente. Ao todo, tem-se que 84,4 milhões de pessoas precisaram migrar involuntariamente até o ano de 2020. Destes, 5,4 milhões são venezuelanos, assim como 4,6 dos mesmos estão na América Latina e Caribe. A Venezuela é o segundo país com maior número de migrantes, perdendo apenas para a Síria (UNHCR, 2021c, p. 1).

Ressalta-se que os números apresentados são de pessoas forçadas a se deslocar, sendo que a condição de refúgio deve ser solicitada formalmente pelo imigrante ao governo do Estado que pretende se estabelecer, atendendo a procedimentos de acordo com o seu sistema legal do país. Ou seja, nem todas as pessoas forçadas a se deslocar estão oficialmente na

condição de refugiada. Muitas, infelizmente, permanecem irregularmente em território estrangeiro. Assim, do total de pessoas forçadas a se deslocar no mundo (79,5 mi), cerca de 25,9 milhões são refugiados e 3,5 milhões são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado (ACNUR, 2020).

No Brasil, segundo dados da Plataforma Interativa de Decisões sobre Solicitações da Condição de Refugiado no Brasil (ACNUR, 2021a), entre os anos de 2017 e 2020, 49.493 pessoas, de 64 nacionalidades, foram reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro. Desse total, 94% são de origem venezuelana.

Considerando esse contexto, objetiva-se analisar quais são as funções do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – em inglês *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) – e como o seu trabalho está sendo desenvolvido com os refugiados venezuelanos, principalmente no ano de 2020, quando a pandemia do Corona Vírus acentuou a vulnerabilidade desse grupo de migrantes.

Portanto, em um primeiro momento é realizado uma breve compreensão histórica sobre a consolidação dos direitos humanos. Discorre-se, principalmente, sobre momentos em que a condição humana foi totalmente desrespeitada, tais como os períodos de guerras e de governos totalitários, especialmente a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, discorre-se sobre a relevância de se fortalecer direitos universais e de que tais direitos sejam respeitados em todos os países, positivando os direitos humanos, que se estabelecem como direitos fundamentais quando previstos na legislação interna dos países e assegurando que os direitos da personalidade, assim como os demais que levam a efetivação de tais direitos, sejam priorizados.

A partir de então, analisa-se a atuação da ONU (Organização das Nações Unidas), por meio de seu órgão especializado – o ACNUR – no que se refere ao fortalecimento dos direitos humanos, em especial àqueles dos refugiados. Quanto à concretização dos Direitos da Personalidade, busca-se observar como o ACNUR desenvolve seu trabalho junto aos Estados, organizações e demais interessados a fim de restabelecê-los ou garantir que não sejam violados.

Deste modo, passa-se a uma análise crítica sobre o trabalho realizado pelo ACNUR, desde sua criação até os dias atuais. Discorre-se sobre

o real alcance do mandato do Alto Comissariado no que se refere a situação da migração forçada a nível nacional e se seu trabalho conseguiu vencer barreiras inicialmente impostas. Além da sua atuação enquanto órgão apolítico que, necessariamente, precisa se envolver com os Estados e, conseqüentemente, com a política que os envolve.

Por fim, realiza-se análise do relatório anual lançado pelo Alto Comissariado a fim de observar as atividades desenvolvidas e o alcance de suas ações referente aos refugiados venezuelanos. Neste ponto, não é possível deixar de fora o contexto histórico de uma pandemia e o que isso representa para aqueles que precisam migrar por questões alheias à sua vontade. Sendo assim, verifica-se se a atuação do ACNUR tem conseguido apresentar resultados positivos no que se refere ao refúgio do mencionado grupo.

Para tanto, utilizou-se no presente artigo do método dedutivo, por meio de uma análise qualitativa, pautando-se em pesquisa bibliográfica e documental, a fim de analisar a atuação do ACNUR no que se refere às condições dos refugiados venezuelanos agravada pela pandemia.

2. OS DIREITOS HUMANOS E SUA CONCRETIZAÇÃO

Os direitos humanos foram se desenvolvendo e adaptando às realidades conforme contextos históricos e sociais. É possível observar princípios de direitos humanos desde o período axial (entre 600 e 480 a.C.), no qual já se verificava o reconhecimento de alguns direitos inerentes ao homem (COMPARATO, 2015, p. 23-24).

Ainda que a origem seja antiga, o seu desenvolvimento durante a história ocorreu de maneira gradual e quase sempre acompanhando situações de desrespeito às pessoas que precisavam ser superadas. A exemplo do mencionado, tem-se na Magna Carta de 1215 o primeiro registro documentado em que o Estado se obrigou a respeitar direitos individuais, como a proibição de prisão arbitrária sem o devido julgamento (CASTILHO, 2012, p.62). Posteriormente, houve numerosos eventos de conquistas de direitos dos homens, a exemplo da Revolução Francesa, com a primeira declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 (CASTILHO, 2012, p.93).

No entanto, Piovesan (2018, p. 91) discorre que até a primeira metade do século XX não se falava em direitos universais, o que se observava

eram garantias nacionais, que poderiam ser diferentes umas das outras ou nem mesmo existir. A necessidade de centralizar os direitos dos homens apareceu após o total descaso que as duas grandes guerras geraram com vidas humanas, especialmente após a segunda.

A autora explica que:

[...], no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (PIOVESAN, 2019, p. 65).

Deste modo, a internacionalização e universalização dos Direitos Humanos tem seu marco no fim da Segunda Guerra Mundial, com a Carta de São Francisco, que criou a ONU (Organizações das Nações Unidas) em 1945 e a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 (RAMOS, 2019, p. 54).

Nesse período foi observado que já não justificava mais deixar cada Estado como único responsável pelo seu povo. Até mesmo porque o regime nazifascista praticou atrocidades amparados pela sua própria lei desumana e segregacionista:

O regime totalitário do nazifascismo produziu gigantescas violações de direitos humanos, desnudando a fragilidade de uma proteção meramente local. Como proteger os direitos dos indivíduos se as leis e Constituições locais falhassem? Além disso, esses regimes totalitários, além de violar os direitos dos seus próprios nacionais, também praticaram políticas internacionais de agressão. Reconheceu-se, então, uma vinculação entre a defesa da democracia e dos direitos humanos e os interesses dos Estados em manter um relacionamento pacífico na comunidade internacional (RAMOS, 2019, p. 54).

Após inúmeras violações e banalizações referente às pessoas e aos seus corpos, precisou-se resgatar e priorizar a condição humana. A partir

de então, reintegra-se o entendimento de dignidade humana que, após momentos históricos de grandes atrocidades nos quais o homem é desrespeitado (inclusive em prol de Governos e Estados), busca retomar a essência do que é ser humano. Assim, após total descaso com a vida e a dignidade, foi preciso readquirir valores humanos e restabelecer direitos universais (COMPARATO, 2015, p. 50).

Tais direitos, como estão dispostos nas DUDH, são universais e deveriam ser observados e seguidos por todos, pois ainda que a Declaração não se configure como um tratado, defende-se que suas disposições devem ser reconhecidas como costume internacional (RAMOS, 2019, p. 58). Desse modo, os direitos impressos nela deveriam ser respeitados em todos os Estados, tendo em vista que o costume é compreendido como fonte internacional. Portanto, é plenamente passível a responsabilização por eventuais violações.

Conforme Schreiber (2013, p.13), compreende-se que a partir do momento em que os direitos humanos são positivados em um Estado, passa-se a designá-lo como direitos fundamentais. Neste último, entende-se possível observar em seu universo os direitos da personalidade, que são aqueles essenciais para a condição humana. De Cupis afirma que a essencialidade do referido direito se fundamenta na condição básica do ser humano, justificando que a sua violação pode objetificar o homem (DE CUPIS, 2008, p. 24). Alguns deles são: o direito à vida, a liberdade, a própria imagem, a nacionalidade, o direito ao próprio corpo e outros. Independente da nomenclatura, “[t]rata-se, como se vê, do mesmíssimo fenômeno encarado por facetas variadas. O valor tutelado é idêntico e unitário: a dignidade humana” (SCHREIBER, 2013 p. 13).

No entanto, frisa-se que dentre os direitos da personalidade, De Cupis (2008, p. 72) defende que o direito à vida possui especial relevância, pois é a partir dele que os demais se concretizam. Ainda assim, entende-se que os demais devem sempre se fazer presente, pois a dignidade da pessoa humana apenas se concretiza quando o ser humano possui garantido a sua liberdade de poder fazer e ser o que deseja e esteja em conformidade com as leis e sociedade.

No entanto, nem sempre os Estados conseguem ou se interessam por respeitar os direitos que eles mesmos assumiram. Então, a fim de acompanhar e cobrar o cumprimento das normas, as Organizações Internacionais

ganham especial relevância, como pode ser observado no caso da ONU (Organizações das Nações Unidas) que, devido a sua Carta de fundação e a elaboração da DUDH com o seu acompanhamento, teve uma função essencial na internacionalização dos direitos humanos.

Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 41) ainda evidencia a importância da Organização ao desenvolver resoluções e declarações que preencham lacunas e evitem contradições e incertezas do Direito Internacional. Apesar do autor se referir de forma abrangente, dentre todas as atividades desenvolvidas pelas Organizações, os direitos humanos sempre estarão presentes.

Neste sentido, Cretella Neto (2011, p. 26) destaca que,

[...] na perspectiva que se tem hoje, no início do século XXI, qualquer atividade das organizações internacionais no âmbito da sociedade mundial, em qualquer campo – seja no comércio, nas telecomunicações, na energia nuclear, na navegação, ou na proteção ambiental – terá sempre como referencial e pano de fundo o Direito Humano Internacional.

Deste modo, compreende-se que a dignidade humana foi priorizada por não serem mais suportáveis situações de violações de Direitos Humanos. A atuação dos Estados por conta própria já não satisfazia as necessidades da comunidade internacional, sendo necessário estabelecer direitos universais. Então, as organizações internacionais, em especial a ONU, passam a exercer relevante função na manutenção de tais direitos, seja desde sua fundação com a Carta da organização e logo em seguida a DUDH, ou mesmo com tratados, resoluções e declarações que foram e continuam sendo elaborados.

3. A CRISE DE MIGRAÇÃO PÓS-GUERRA E A CRIAÇÃO DO ACNUR

As diretrizes de Direitos Humanos se fortalecem, principalmente, porque os Estados passam a ser acompanhados pela ONU, que se subdivide em agências e órgãos especializados. Acontece que, ainda assim, as violações dos direitos humanos, são frequentes e, conforme os relatórios anuais da *Anistia Internacional*, ocorrem em diversas partes do mundo.

Dentre as inúmeras violações, um ponto sensível diz respeito à situação dos refugiados, que conforme disposto no Estatuto do Refugiados

de 1951 e seus protocolos adicionais, são aqueles que são perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Entende-se, portanto, que a necessidade de solicitar refúgio já indica a violação dos direitos da personalidade e demais direitos humanos dessas pessoas. O fato de um indivíduo precisar migrar para garantir a própria vida ou a própria dignidade é um indicativo do mencionado. Deste modo, o desrespeito aos direitos inatos ao homem ocorreu antes mesmo dele deixar seu local de residência habitual e ser obrigado procurar refúgio em um lugar desconhecido (PIOVESAN, 2018, p. 293).

Ou seja, os refugiados são aqueles que tiveram o seu direito à vida, a liberdade, a crença religiosa, nacionalidade, ao devido processo legal e demais direitos da personalidade violados em seus Estados. Portanto:

Quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos é violada, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido a tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido exílio arbitrário. Os refugiados abandonam tudo em troca de um futuro incerto em uma terra desconhecida. É assim necessário que as pessoas que sofrem esta grave violação aos direitos humanos possam ser acolhidas em um lugar seguro, recebendo proteção efetiva contra a devolução forçosa ao país em que a perseguição ocorre e tenham garantido ao menos um nível de dignidade (PIOVESAN, 2018, p. 288).

O Estatuto do Refugiado foi desenvolvido especialmente para a situação pós Segunda Guerra Mundial. Assim, o documento possuía reservas quanto à sua proteção, sendo elaborado especificamente para europeus que precisaram fugir do terror da guerra, anteriormente a janeiro de 1951. As barreiras temporais e geográficas só foram extintas após o protocolo adicional de Nova Iorque, em 1967, por ser verificado que a migração forçada ainda ocorria mais frequentemente do que o esperado e não se limitava a Europa.

Para atuar na situação dos refugiados junto aos Estados, em 1950 a ONU – por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas – criou o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), um órgão apolítico e humanitário que, sob seus auspícios, desenvolvesse atividades direcionadas

à proteção das pessoas refugiadas em conjunto com governos e demais organizações privadas, seja em solução permanentes de repatriação voluntárias ou acolhimento em novas comunidades nacionais, por exemplo (ACNUR, 1950).

Assim, como a elaboração do Estatuto do Refugiado foi desenvolvida para uma situação pontual, o ACNUR foi criado para durar um período de três anos. Claramente, a migração forçada se mostrou muito mais complexa e permanente do que se esperava e os mandatos foram estendidos de três em três anos, até que em 2003 decidiu-se que a agência continuaria com suas atividades indeterminadamente (ACNUR, 2021b).

A atuação do Alto Comissariado é baseada, principalmente, na cooperação, conforme disposto no parágrafo 8 de seu Estatuto, acompanhando, promovendo e apoiando ações, governamentais ou não:

8. O Alto Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas:

a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;

b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;

c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;

d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados;

e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento;

f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito;

g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações intergovernamentais envolvidas (ACNUR, 1950).

Ou seja, o ACNUR desenvolve e acompanha o cumprimento de instrumentos no que se referem à proteção do refugiado junto a demais atores. Ainda, possui capacidade de celebrar acordos com Estados e organizações e sua atuação na proteção dos refugiados se faz presente tanto no Estado violador dos direitos humanos quanto no Estado acolhedor (JUBILUT, 2007, p. 155). No primeiro caso, busca-se o reestabelecimento dos direitos humanos a fim de evitar novos deslocamentos forçados das pessoas, como também a possibilidade de repatriação segura e adequada daqueles que precisaram migrar, mas desejam regressar. No segundo caso, busca-se dar suporte ao Estado acolhedor e verificando se este cumpre as normas dispostas nas convenções e acordos sobre o tema.

Sartoretto (2018, p. 65) aponta que “[e]xceção à regra ocorre na atuação do ACNUR em campos de refugiados. Nessas ocasiões, a agência presta assistência local com envio de pessoal para a administração do campo e atendimento das necessidades básicas das pessoas neles alojadas”. Assim, nos campos de refugiados, a atuação do órgão muitas vezes vai além da mera cooperação, podendo enviar pessoal para trabalhar diretamente com os próprios refugiados.

Cumprir esclarecer que por campo de refugiados entende-se um assentamento humano especialmente desenvolvido para aqueles que precisam fugir, geralmente em países próximos aos de que estão em guerra ou violam direitos humanos, no qual os migrantes podem encontrar cuidados e assistências (ACNUR, 2016).

Os campos de refugiados são tidos como solução temporária até que se consiga realizar a repatriação segura daquele que precisou sair ou, não sendo possível o retorno, até a integração em um novo país. Ocorre que, muitas vezes, os refugiados não podem retornar ao seu país, mas também não encontram outros países dispostos a recebê-los. Desta maneira, o que deveria ser temporário se torna uma solução indesejavelmente permanente.

Segundo Flávia Piovesan (2018, p. 303-304), a abstenção dos países para ajudar os refugiados não deveria ocorrer, isso porque o art. 14 da DUDH prevê o direito de asilo, a saber:

Artigo 14

I) Todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de

procurar e de gozar asilo em outros países.

II) Este direito não pode ser invocado em casos de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, 1948).

Compreende-se que a DUDH não faz distinção entre os institutos de proteção “refúgio” e “asilo” ao mencionar “direito de procurar e gozar de asilo”. Deste modo, independentemente da motivação, havendo perseguição, há o direito de procurar um lugar seguro para habitar.

No entanto, o referido direito é entendido por diversos Estados como um ato discricionário e não um dever, o que faz com que sua efetivação não se concretize. Por esse motivo, a autora defende que o art. 14 da DUDH deveria ser compreendido como uma obrigação, até mesmo para eventuais responsabilizações dos Estados quanto ao descumprimento:

[...]. Vale dizer, ao direito de solicitar asilo e dele gozar, enunciado na Declaração Universal, há de corresponder o dever do Estado de conceder asilo. Adotando-se perspectiva da proteção dos direitos humanos, faz-se fundamental consolidar a teoria da responsabilidade jurídica do Estado no tocante à matéria, não obstante todas as resistências e dificuldades (PIOVENSAN, 2018, p. 303-304).

Como observado, há o direito em solicitar o asilo, porém, a DUDH não exige a obrigação do Estado em fornecê-lo. Portanto, defende-se que as resistências e dificuldades em se aceitar a imperatividade da concessão de asilo pelos Estados poderia ser um dos objetivos a serem trabalhados pelo ACNUR. Ademais, a DUDH, em se tratando de costume internacional, pode gerar responsabilização em caso de não cumprimento.

Entretanto, o que se observa do Alto Comissariado é que, desde a sua fundação, ele foi desenvolvido e pensado de maneira eurocêntrica. Isso porque, conforme já explanado, a Convenção do Estatuto do Refugiado e o Estatuto da criação do ACNUR se desenvolveram a partir da situação da Europa, pós-Segunda Guerra Mundial.

A atuação dos órgãos só conseguiu se expandir após pressão dos Estados que não eram compreendidos por sua tutela, principalmente os países do continente Africano:

Ao longo do tempo, porém, novas realidades foram se apresentando, e a agência não pôde ignorar clamores por proteção oriundos de outras partes do mundo. Os conflitos descolonizatórios da África, na década de 60, não apenas aumentaram o número de refugiados naquele continente, como incentivaram o incremento da quantidade de países signatários da Convenção de 1951, principalmente as antigas colônias que haviam se tornado independentes. Esses Estados iniciaram um processo de pressão para que a agência pudesse atuar de forma universal na proteção dos refugiados, o que até então era impossível devido às limitações temporal e geográfica (SATORETTO, 2018, p. 66-67).

Sartoretto (2018) ainda relembra que, apesar do instituto do refúgio ter suas raízes na Europa e atualmente os países desenvolvidos possuem políticas repressivas com aqueles que precisam migrar.

Entende-se que o trabalho desenvolvido pelo ACNUR é importante e acredita-se que sem ele a situação do refúgio estaria em um nível pior. Contudo, não há como ignorar que para que haja uma amenização da injustiça global no que se refere aos refugiados, a participação da comunidade internacional, incluindo o acolhimento do grupo pelos Estados, é indispensável.

A criação e atuação do Alto Comissariado é voltada para a consolidação ou restabelecimentos dos direitos da personalidade e demais direitos humanos. Ainda assim, sua atuação não conseguiu acompanhar todas as migrações forçadas, deixando de fora grupos importantes e tão vulneráveis quanto os próprios refugiados, a exemplo dos migrantes econômicos. Provavelmente isso seja resquícios de uma visão eurocêntrica de quando o órgão foi criado e que, pela Europa não registrar grande número de pessoas precisando migrar de seu continente, já não há tanto interesse dos países desenvolvidos em acompanhar e acolher a realidade dos demais.

4. DA ATUAÇÃO PROVISÓRIA DO ACNUR AO ATUAL CONTEXTO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS DIANTE DA PANDEMIA

Em meio à crise mundial decorrente das grandes guerras que ocorreram no início do século XX, a comunidade internacional compreendeu a

necessidade de se organizar a fim de garantir que os indivíduos tivessem direitos essenciais para a existência humana.

No que se refere à criação do ACNUR, como já mencionado, ele foi estruturado para durar três anos, a fim de auxiliar na situação do refúgio, que até então era compreendido como uma situação crítica europeia. As renovações de mandatos de três em três anos até 2003, passando, posteriormente, à prorrogação sem prazo para encerrar as atividades, demonstram que o Alto Comissariado precisou intensificar e expandir seu trabalho.

Laura Sartoretto (2018, p. 69) ainda explica que dentro das atribuições inicialmente competentes ao órgão, foi o comprometimento de muitos Altos Comissários que fizeram o ACNUR conseguir ampliar sua competência, como no caso dos deslocados internos¹. Sobre o órgão, a autora entende que:

[...] É inegável o fato de que a agência tem sido responsável pela proteção, assistência e integração de milhares de pessoas. Ainda assim, persistem as críticas, que partem principalmente dos países de Terceiro Mundo, de que o organismo se distanciou da realidade das questões que geram fluxos forçados de pessoas na atualidade. O discurso despolitizado da agência faz com que temos como conflitos internos e internacionais, agressão estrangeira, catástrofes ambientais, dentre outros, não sejam debatidos de forma a se identificar um responsável, ou responsáveis, por esses eventos. Sem a fixação das responsabilidades, resta impossível o enfrentamento dessas questões com vistas à redução de sua ocorrência (SARTORETTO, 2018, p. 72).

Os dois pontos principais acima indicados por Sartoretto, quais sejam, a distância da atuação do órgão com a atual realidade da migração forçada (1) e o discurso despolitizado que corrobora com a falta de responsabilização (2), estabelecem-se como as principais dificuldades em se realizar uma atuação realmente eficaz do ACNUR.

Neste sentido, diante do compreendido por migração forçada pela Organização Internacional de Migrações (OIM, 2019, p. 41), tem-se que é um “[...] movimento migratório em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência [...]”, é notório que toda migração indesejada coloca o indivíduo em posição de vulnerabili-

dade. Compreende-se que a violação de direito para todo indivíduo que migra involuntário é inerente ao fato, tendo em vista que a sua liberdade de locomoção e residência estão sendo violados. Do contrário, não haveria necessidade de migrar.

Quanto à atuação apolítica, no Estatuto do ACNUR está explícito que o órgão atua sob a autoridade da Assembleia Geral da ONU (artigo 1, do Estatuto) e seu Alto Comissário também é eleito por ela. Sendo assim, não há como dissociar o fato do trabalho da ONU e, conseqüentemente, seus órgãos, ser desenvolvido pelos Estados e seus interesses. Isso quer dizer que a atuação do Alto Comissariado, ainda que declaradamente “apolítica”, a organização é estruturada e conduzida pelos Estados-membros, cujos interesses, *bia de regra*, são políticos.

No mais, é possível observar que o artigo 16 do Estatuto do ACNUR dispõe que, com a aprovação do governo onde os refugiados se encontram, serão nomeados representantes do órgão no país. Deste modo, há que se considerar que o ACNUR não possui competência – e nem é esse seu objetivo – de entrar forçadamente em um país e realizar o trabalho sem que haja consentimento do governo local, até mesmo por ferir a soberania do país.

Sendo assim, resta ao Alto Comissariado a cooperação (e compreensão) internacional, inclusive no que diz respeito à arrecadação de seu orçamento para poder desenvolver suas atividades. A previsão de gastos com seus trabalhos em 2020 era de mais de 9 bilhões de dólares (\$9.131 bilhões), mas recebeu 4.776 bilhões e gastou 4.838 bilhões². Ou seja, o ACNUR recebeu de doação dos países quase 4.5 bilhões aquém do necessário para realizar seus trabalhos (UNHCR, 2021a, p. 8).

Portanto, é notório que a atuação do ACNUR não é satisfatória no que diz respeito à realidade mundial da migração. Entretanto, diante de sua finalidade inicial e das limitações de sua atuação devido à situações alheias a sua própria responsabilidade, o órgão tem feito o possível para realizar um trabalho primoroso.

Diante de todo o exposto, passa-se a analisar a situação da Venezuela e a assistência que o órgão tem fornecido aos refugiados e o suporte/cooperação que tem desempenhado junto aos Estados que acolhem os venezuelanos.

4.1 Os refugiados venezuelanos no marco da pandemia da COVID-19

Nos últimos anos a situação do refúgio se intensificou no mundo. Conforme dados do relatório anual do ACNUR em 2020, 82,4 milhões de pessoas precisaram migrar involuntariamente até 2020. O Alto Comissariado explica que o número não é apenas referente a refugiados, mas também aos solicitantes de asilo, venezuelanos que migraram para o exterior, deslocados internos, independentemente de estarem sobre o mandato do órgão. Repatriados e pessoas apátridas, por exemplo, não fazem parte da estatística (UNHCR, 2021a, p. 4).

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia da Covid-19, tendo como consequência o fechamento de fronteiras internacionais. Deste modo, não há como dissociar a atuação recente do órgão com o contexto histórico global. Nesse contexto, o ACNUR apontou no relatório *Global Trends Forced Displacement* que,

Apesar dessas restrições, o número de refugiados em todo o mundo aumentou aproximadamente um quarto de milhão, de 20,4 milhões em 2019 para quase 20,7 milhões no final de 2020, continuando uma tendência crescente que começou perto a uma década atrás. Além disso, havia 3,9 milhões Venezuelanos deslocados para o exterior no final do ano (UNHCR, 2021a, p. 12, tradução nossa)³.

No que se refere a Venezuela, o segundo país com maior número de refugiados, a pandemia interferiu diretamente. O fechamento da fronteira de países vizinhos inviabilizou o trânsito de refugiados venezuelanos, que se utilizam principalmente das vias terrestre ou fluvial.

Em 2018, as recomendações da ONU em relação ao surto do Ebola são no sentido de que se deve buscar evitar o fechamento de fronteiras, deixando-as abertas de modo que se proteja a subsistência das pessoas afetadas pelo surto (CEOLIN; NASCIMENTO, 2021, p. 193).

No atual contexto, o trabalho do ACNUR, mais do que nunca, mostra-se imprescindível. Conforme dados apresentados pelo Alto Comissariado no relatório *Venezuela situation: Response in the Americas*, aproximadamente 5,4 milhões de pessoas que deixaram o país. Desses, 4,6 estão na América Latina e Caribe, sendo que 2,6 possuem autorização de permanência ou resistência nos países caribenho e latinos (UNHCR, 2021c, p. 1).

Do trabalho realizado pelo Alto Comissariado junto aos países acolhedores, os números de assistência são: 303.793 indivíduos que receberam auxílio jurídico e serviço de proteção; 37.618 receberam auxílio monetário; 26.423 foram assistidos emergencialmente e receberam saúde primária; 22.434 foram abrigados e receberam suporte referente a outras demandas e 39.408 foram beneficiados com assistência sanitária e itens de higiene (UNHCR, 2021c, p. 1), além de demais formas de assistências.

Reforça ainda que na América Latina e Caribe, o Alto Comissariado realizou trabalho para apoiar e fortalecer o acesso dos migrantes aos programas nacionais de vacinação. As prioridades do ACNUR, conforme Informativo – *Fact Sheet* –, de 2021 foram realizadas a fim de:

[...] seguir uma abordagem de duas vias: o básico precisa de suporte, principalmente por meio de transferências de dinheiro, por um lado; e promoção da inclusão de refugiados e migrantes no sistema nacional, a partir do plano de vacinação COVID 19, bem como no mercado de trabalho (UNHCR, 2021b, p. 1).

Compreende-se, portanto, que o órgão tem intensificado seus trabalhos no que diz respeito à proteção dos venezuelanos a fim de auxiliá-los também em relação a pandemia. No entanto, conforme exposto pelo informe anual da Anistia Internacional (2021, p. 87), a situação da Venezuela parece não melhorar. Mesmo em época de pandemia, as denúncias de violações de direitos humanos continuam a ocorrer. Torturas, homicídios, julgamentos injustos e outras arbitrariedades são atitudes denunciadas pela população do país.

No que se refere aos nacionais venezuelanos que tiveram que retornar ao país devido à situação da pandemia, na maioria dos casos, em razão da falta de assistência à saúde no país em que buscou acolhimento, a Anistia Internacional registrou que

[...] Pessoas que tentaram entrar na Venezuela por vias informais foram criminalizadas e estigmatizadas. Quarentenas obrigatórias em custódia do Estado foram algumas das respostas repressivas frente à Covid-19. Oficialmente, até agosto, 90.000 pessoas teriam passado pelos centros estatais conhecidos como Pontos de Atenção Social Integral (PASI) a fim de cumprir a quarentena obrigatória no retorno à Venezuela. Entretanto, os centros adotaram procedimentos arbitrários e militarizados que resultaram em medidas punitivas

e repressivas, e não priorizaram o atendimento à saúde e a prevenção de infecções. As condições dos PASI eram precárias e, em muitos casos, ignoravam os protocolos da OMS. Por exemplo, foi relatada a falta de água limpa, de alimentos adequados e de acesso à assistência médica. Em muitos casos, as pessoas foram mantidas nesses locais por períodos arbitrários e que não se basearam em critérios objetivos. Essa situação, somada às condições inadequadas dos centros de quarentena, podem ter configurado maus-tratos e detenção arbitrária (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021, p. 90).

Os fluxos migratórios e os imigrantes por si só não podem ser considerados como motivadores da propagação de doenças e epidemias. Importante, porém, abordar a problemática da saúde global e das epidemias internacionais sob o viés dos direitos humanos, de forma que a saúde seja assegurada a todas as pessoas, independente do lugar em que se encontrem, inclusive aos refugiados e imigrantes, estejam eles regulares ou não, evitando, assim, impulsionar violações de direitos àqueles que mais precisam de acolhimento humanitário (CEOLIN; NASCIMENTO, 2021, p. 195).

Diante dessa realidade migratória e pandêmica, a atuação do AC-NUR torna-se fundamental para garantir assistência aos refugiados. Porém, Alto Comissariado não tem tido êxito em conduzir sozinha essa tarefa, seja por limitações orçamentárias, institucionais ou interferências políticas. O que se observa é que a efetividade do trabalho de suporte aos refugiados realizado pelo Alto Comissariado, depende da cooperação dos Estados e entidades disposta a acolher os migrantes no país receptor. Ao compreender a atual crise da Venezuela, é necessário que os diversos atores políticos e sociais atuem junto ao país, em defesa dos direitos humanos e saúde global, evitando abusos e violação de direitos fundamentais, como o direito à informação e preservação da imagem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção dos direitos humanos não foi constante na história mundial e decorre, principalmente, de momentos pelos quais o homem foi banalizado e desrespeitado. Porém, os períodos pós-guerras mostraram a necessidade de se priorizar o homem, tendo em vista os inúmeros desrespeitos à pessoa humana, por vezes revestidos de legalidade.

Com o movimento de internacionalização dos direitos humanos, cujo marco deu-se com a fundação da ONU em 1945, nos princípios dispostos em sua *Carte* e na elaboração da Declaração dos Direitos Humanos em 1948, a ONU passou a fortalecer e garantir os direitos humanos por meio de suas agências e órgãos especializados.

Dentre eles, encontra o trabalho desenvolvido pelo ACNUR, que a princípio foi criado para desenvolver suas atividades junto a refugiados europeus por um período de três anos, conforme previsto no Estatuto do Refugiado de 1951 e no Estatuto da criação do órgão, respectivamente. Após verificada a necessidade de expandir a atuação do órgão para além dos limites regionais europeus, com o protocolo adicional de 1967, e de necessitar de sua atuação por tempo indeterminado, desde 2003, o Alto Comissariado passou a realizar seus trabalhos por tempo indeterminado.

O órgão da ONU tem como objetivo realizar um trabalho apolítico e humanitário e desenvolver suas atividades direcionadas à proteção das pessoas refugiadas em conjunto com governos e demais organizações privadas, seja em soluções permanentes de repatriação voluntárias ou acolhimento em novas comunidades nacionais. Porém, verifica-se que não é possível desassociar os interesses políticos dos Estados.

O ACNUR, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral da ONU, guia-se pelos interesses dos Estados-membros desta organização. E, apesar de ser considerado um dos mais funcionais e bem-sucedidos órgãos da ONU, sofre com repasses de orçamentos limitados e com a interferência de interesses de Estados, prejudicando, assim, sua atuação de forma autônoma.

Ademais, o Alto Comissariado atua na proteção internacional dos refugiados juntamente com os Estados e prestando assistência aos governos, porém, necessita do apoio e do consentimento de tais governos. Assim, ainda que tenha um caráter totalmente apolítico, o Alto Comissariado sofre com as implicações políticas.

No que se refere especificamente à condição da Venezuela, no ano de 2020 o ACNUR precisou desenvolver projetos e assistências, além dos usualmente desenvolvidos, junto a governos, demais organizações e a sociedade civil a fim de minimizar os impactos do Corona Vírus, que contribuiu para o agravamento da situação, buscando garantir aos refugiados, o acesso aos planos de vacinação dos governos, por exemplo.

Apesar da situação na Venezuela aparentar estar longe de mudar e as violações dos direitos dos nacionais seguem ocorrendo no país, bem como as limitações orçamentárias, institucionais ou interferências políticas limitarem as atividades do ACNUR, a atuação deste órgão é fundamental para garantir o acolhimento, assistência e efetivação dos direitos humanos e da personalidade diante da atual realidade migratória e pandêmica.

REFERÊNCIAS

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Dados sobre Refúgio**, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 05 fev. 2021a.

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Histórico**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 10 jun. 2021b.

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Plataforma Interativa de Decisões sobre Solicitações da Condição de Refugiado no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZmOTgxLTY2NjQtNDZlZmZlYTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>. Acesso em: 08 fev. 2021.

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. Resolução 428 (v) da Assembleia Geral das Nações Unidas. **Estatuto do ACNUR**, 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR. Acesso em: 18 jun. 2021.

ACNUR, Agencia de la ONU para los Refugiados. **¿Cuáles son las características de los campos de refugiados?**. 2016. Disponível em: https://eacnur.org/blog/cuales-son-las-caracteristicas-de-un-campo-de-refugiados-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/. Acesso em: 15 jun. 2021.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2020/21**: O estado de Direitos

Humanos no mundo. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021BRAZILIAN%20PORTUGUESE.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CEOLIN, Raquel; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Migrações na contemporaneidade: impactos das crises sanitárias nos direitos humanos de imigrantes e refugiados. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 34, p. 177-200, jun. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i34.1949>.

COMPARATO, Fábio Conder. **A Afirmação histórico dos direitos humanos**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CRETELLA NETTO, José. **Atividades Humanitárias Das Organizações Internacionais**: alguns casos de atuação da ONU. *Ius Gentium*, Curitiba, n. 9, p. 23-47, jan. 2011. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/43>. Acesso em: 20 jun. 2021.

DE CUPIS, Adriano. **Os Direitos da Personalidade**. 2. ed. São Paulo: Quorum, 2008. Tradução de: Afonso Celso Furtado Rezende.

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

OIM, International Migration Law. **Glossary on migration**. Geneva, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. Soberania e direito internacional dos refugiados: transformação conceitual e aplicação dos direitos humanos. **Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 27, n. 2, p. 254-277, maio 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1107>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago, 2018.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rei, 2003.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends Forced Displacement in 2020, 18 June 2021**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021a.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. Venezuela Situation. **Fact Sheet, June 2021**. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/venezuela-situation>. Acesso em: 18 jul. 2021b.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. Venezuela Situation. **Response in the Americas January – April 2021c**. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Venezuela%20situation%20response%20April%202021.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 10 set. 2020.

'Notas de fim'

1 Laura Madrid Sartoretto (2018, p. 69-72) explica que até 1991 o ACNUR atuava apenas com refugiados e apátridas. No entanto, no ano mencionado, com o fim da guerra contra o Iraque que derrotou Saddam Hussein, o governo do país enviou tropas para as fronteiras norte. A população curda que residia no Norte ficou com receio de ataques, o que fez com que tentassem migrar para o Irã e Turquia. Esse último país fechou suas fronteiras e, apesar das tentativas de a Alta Comissária Sadako Ogata fazer com que o governo turco abrisse as fronteiras, a Turquia se recusou e com o apoio dos EUA, informou que ajudaria a população na fronteira. Sendo assim, o ACNUR se viu obrigado a expandir sua competência para auxiliar também os deslocados internos, caso contrário, toda aquela população que estava migrando forçadamente estaria à própria sorte.

2 Todos os valores mencionados são em dólares estado-unidense.

3 No original: “Despite these restrictions, the number of refugees worldwide rose by nearly a quarter of a million, from 20.4 million in 2019 to almost 20.7 million at the end of 2020, continuing a rising trend that began close to a decade ago. In addition, there