



A ATUAÇÃO DA ONU PARA ALÉM DO CONSELHO DE SEGURANÇA: O PAPEL DO ACNUR E A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS EM CRISES HUMANITÁRIAS E FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS NO LÍBANO

THE ROLE OF THE UNITED NATIONS BEYOND THE SECURITY COUNCIL: THE UNHCR AND THE PROTECTION OF REFUGEES IN HUMANITARIAN CRISES AND MIXED MIGRATION FLOWS IN LEBANON

Recebido em:	10/05/2026
Aprovado em:	20/06/2026

ERNESTO DOS SANTOS NOGUEIRA NETO

Universidade Cândido Mendes (UCAM), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: ernesto.neto@adv.oabrij.org.br

<https://orcid.org/0009-0007-1128-4669>

RESUMO

Este artigo analisa a tensão entre a paralisia decisória que frequentemente compromete a atuação do Conselho de Segurança da ONU e a continuidade operacional de suas agências humanitárias, especialmente em contextos de crise prolongada. O recorte empírico concentra-se no Líbano, país marcado por elevada concentração de refugiados e por sucessivas crises humanitárias, econômicas e institucionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, com o objetivo de examinar a aplicação prática das normas internacionais em contextos de crise. A análise destaca como, mesmo em casos em que o diálogo diplomático de alto escalão estagnou, o ACNUR consegue garantir de forma eficiente a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. Nesse sentido, a atuação da ONU em contextos de crise humanitária revela-se de forma mais concreta por meio de intervenções operacionais no terreno, responsáveis por assegurar condições mínimas de dignidade e proteção a populações vulneráveis, mesmo diante de impasses políticos persistentes.

Palavras-chave: ONU. ACNUR. Refugiados. Líbano. Conselho de Segurança.



ABSTRACT

This article examines the tension between the decision-making paralysis that often affects the United Nations Security Council and the continued operation of its humanitarian agencies, particularly in contexts of prolonged crisis. The empirical focus is on Lebanon, a country characterized by a high concentration of refugees and successive humanitarian, economic, and institutional challenges. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis, in order to assess the practical application of international norms in crisis scenarios. The findings indicate that, even in situations where high-level diplomatic negotiations are stalled, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) plays a central role in ensuring the protection of fundamental rights and human dignity. In this context, the effectiveness of the United Nations is more clearly expressed through its operational interventions on the ground, which provide minimum conditions of protection and dignity to vulnerable populations despite persistent political constraints.

Keywords: United Nations. UNHCR. Refugees. Lebanon. Humanitarian Crisis.

1 INTRODUÇÃO

A eficácia da Organização das Nações Unidas costuma ser examinada, quase sempre, a partir do desempenho de seu Conselho de Segurança, sobretudo quando estão em jogo crises internacionais de maior repercussão. Essa leitura, embora compreensível, é insuficiente, pois desloca para um único órgão a avaliação de uma estrutura institucional muito mais ampla, na qual agências especializadas continuam operando mesmo quando a deliberação política se encontra bloqueada.

Nesse contexto, o presente estudo busca demonstrar que a efetividade da ONU, em situações de crise, manifesta-se de forma mais concreta por meio de suas estruturas operacionais, especialmente aquelas voltadas à proteção de populações vulneráveis. O caso libanês oferece um campo especialmente relevante para essa análise, pois combina elevada presença de refugiados, instabilidade econômica, fragilidade institucional e exposição direta a tensões regionais. Nesse ambiente, a atuação do ACNUR permite observar como a proteção internacional pode produzir efeitos concretos mesmo quando a diplomacia multilateral se mostra limitada.

2 A ORIGEM DA ONU E SUA ESTRUTURA

A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, insere-se no contexto de reorganização da ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial, refletindo o esforço dos Estados em estabelecer mecanismos institucionais voltados à contenção de conflitos e à

promoção da cooperação internacional (Organização das Nações Unidas, 1945).

A Organização das Nações Unidas possui uma estrutura institucional definida pela Carta de 1945, composta por órgãos principais com funções distintas, como a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado, além do próprio Conselho de Segurança.

Cada um desses órgãos exerce papel específico na condução das atividades da organização, distribuindo competências entre deliberação política, coordenação internacional e aplicação do direito. Essa configuração revela uma organização complexa, marcada por diferentes níveis de atuação, o que influencia diretamente sua capacidade de resposta diante de crises internacionais (Organização das Nações Unidas, 1945).

Conforme observa Sidney Guerra (2025), as organizações internacionais, embora dotadas de personalidade jurídica própria, permanecem inseridas nas dinâmicas de poder que estruturam a sociedade internacional.

As tensões recentes envolvendo Estados Unidos, Israel e Irã (BBC News Brasil, 2026) deixam evidente a dificuldade do sistema internacional em produzir respostas coordenadas diante de crises de rápida intensificação e elevado potencial humanitário. A referência a esse contexto, contudo, deve ser compreendida como elemento de ambientação política da crise, e não como explicação exclusiva para a complexidade do caso libanês.

A limitação do Conselho de Segurança torna-se particularmente evidente nos casos em que o exercício do veto inviabiliza a adoção de medidas compatíveis com a urgência das crises internacionais. Nessas situações, o desenho institucional, concebido para assegurar o equilíbrio entre as potências, acaba por restringir a capacidade decisória do próprio órgão.

A compreensão da atuação contemporânea da ONU exige o afastamento de análises centradas exclusivamente nos impasses do Conselho de Segurança. Embora a diplomacia multilateral frequentemente se encontre condicionada por interesses estratégicos dos Estados, a atuação de agências como o ACNUR revela uma dimensão funcional da organização que permanece ativa e eficaz, sobretudo em contextos de crise humanitária aguda.

Este capítulo parte da premissa de que o desgaste institucional da ONU não se manifesta de forma homogênea, concentrando-se, sobretudo, no âmbito do Conselho de Segurança. É nesse espaço que as disputas políticas entre Estados tendem a comprometer a eficácia das decisões, afetando, por consequência, a percepção de legitimidade da organização e obscurecendo a atuação operacional de suas demais estruturas.

Isso não significa negar a centralidade do Conselho de Segurança na arquitetura institucional da ONU. Sua competência para a manutenção da paz e da segurança internacionais permanece indispensável, embora sua efetividade seja frequentemente condicionada pela lógica política que orienta a atuação dos membros permanentes.

A criação da Organização das Nações Unidas, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, não se limitou à substituição da Liga das Nações, mas representou uma tentativa de reorganização normativa da ordem internacional. A partir desse marco, consolidou-se um modelo institucional voltado à articulação entre segurança coletiva, cooperação multilateral e proteção da dignidade humana como fundamentos de legitimidade do sistema internacional.

Desde sua origem, a ONU foi concebida como estrutura voltada não apenas à manutenção da paz, mas também à promoção dos direitos humanos e da cooperação internacional, conforme previsto em sua carta constitutiva (Organização das Nações Unidas, 1945).

Sob a perspectiva teórica, as organizações internacionais constituem entidades criadas por tratados internacionais, dotadas de personalidade jurídica própria e destinadas à realização de interesses comuns entre Estados, funcionando como instrumentos de coordenação institucional da cooperação internacional (Guerra, 2025).

Por meio da articulação de mecanismos permanentes de cooperação entre Estados, a ONU consolida-se como um dos principais referenciais institucionais da governança global contemporânea. Essa característica evidencia que eventuais limitações de determinados órgãos não comprometem, por si só, a funcionalidade do sistema como um todo, o que impõe uma análise integrada de suas múltiplas dimensões de atuação.

2.1 A ESTRUTURA DA ONU E A LIMITAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Organização das Nações Unidas apresenta uma estrutura institucional composta por diversos órgãos com competências distintas, dentre os quais se destacam a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Tal configuração reflete a tentativa de institucionalização da cooperação internacional em múltiplas dimensões, especialmente na promoção da paz e da segurança internacional.

No âmbito dessa estrutura, o Conselho de Segurança ocupa posição central, sendo responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional, conforme estabelecido na Carta das Nações Unidas. Sua atuação, entretanto, desenvolve-se em ambiente fortemente influenciado por fatores de natureza política.

Nesse cenário institucional, o Conselho de Segurança assume função decisória central, com competência para adotar medidas vinculantes em matéria de paz e segurança internacionais

A dinâmica decisória do Conselho distingue entre matérias processuais e substanciais, exigindo, nestas últimas, a concordância dos membros permanentes. Como destaca Sidney Guerra, ainda que haja maioria qualificada, a oposição de um único membro permanente é suficiente para impedir a adoção de decisões (Guerra, 2025).

Embora concebido como mecanismo de equilíbrio entre as potências, o sistema de veto conferido aos membros permanentes do Conselho de Segurança tem, na prática, contribuído para a paralisação decisória em situações de elevada sensibilidade geopolítica. Esse bloqueio institucional demonstra a prevalência de interesses estratégicos sobre a lógica normativa do sistema internacional, comprometendo a efetividade das respostas jurídicas em contextos de crise.

A prática internacional demonstra, ainda, a existência de mecanismos informais que buscam mitigar os efeitos do veto, como decisões por consenso e abstenções estratégicas⁶. Ainda assim, tais expedientes não eliminam a centralidade do fator político no processo decisório, o que demonstra que a limitação do Conselho de Segurança decorre menos da ausência de normas e mais da prevalência de interesses estatais sobre a racionalidade jurídica.

3 O PAPEL DO ACNUR NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Criado em 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 428 (V), o ACNUR foi inicialmente concebido como órgão de caráter temporário, voltado à gestão das consequências humanitárias da Segunda Guerra Mundial (Guerra, 2025). Todavia, a persistência e a ampliação dos fluxos de deslocamento forçado transformaram-no em uma instituição permanente, com atuação global e mandato ampliado.

Do ponto de vista jurídico, o ACNUR integra o processo de humanização do Direito Internacional, no qual o indivíduo passa a ocupar uma posição central como sujeito de proteção.

O regime jurídico dos refugiados consolidou-se com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual estabelece parâmetros normativos para a proteção de indivíduos que se encontram fora de seus países de origem em razão de perseguições ou graves violações de direitos (Organização das Nações Unidas, 1951).

Nesse regime, o ACNUR assume papel operacional central, tanto na supervisão da aplicação das normas internacionais quanto na implementação de medidas concretas de proteção humanitária.

Dentre os princípios estruturantes desse regime, destaca-se o *non-refoulement*, que veda a devolução de indivíduos a territórios onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Trata-se de uma das garantias centrais do Direito Internacional dos Refugiados.

Dados institucionais indicam que o ACNUR atua em diversos países, prestando assistência a milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado, incluindo refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos e apátridas (ACNUR, online).

A atuação do ACNUR materializa-se por meio de intervenções diretas em contextos de vulnerabilidade extrema, abrangendo a provisão de abrigo, assistência alimentar e médica, bem como a promoção do acesso a direitos fundamentais. Trata-se de uma atuação que, além de operacional, possui relevante dimensão jurídica, ao assegurar a efetividade de garantias previstas no Direito Internacional dos Refugiados.

Para além da execução direta de ações humanitárias, o ACNUR desempenha papel relevante na articulação da resposta internacional, promovendo a cooperação entre Estados, organismos multilaterais e entidades da sociedade civil. Essa dimensão evidencia que sua atuação não se restringe à assistência imediata, mas também envolve a construção de redes institucionais capazes de ampliar a eficácia das respostas em contextos de crise.

Apesar de sua relevância, a atuação do ACNUR encontra limites estruturais importantes, sobretudo porque a agência não dispõe de poderes coercitivos em face dos Estados e depende, em grande medida, de financiamento voluntário. Essas condicionantes reduzem o alcance, a estabilidade e a duração de suas operações em contextos de crise prolongada.

Mesmo diante de tal cenário, a atuação do ACNUR evidencia que mecanismos institucionais desprovidos de coercitividade direta podem produzir efeitos concretos na proteção internacional, sobretudo quando orientados pela urgência humanitária e pela vulnerabilidade das populações afetadas.

4 A CRISE HUMANITÁRIA NO LÍBANO: EIXO CENTRAL DA ANÁLISE

A crise humanitária no Líbano, agravada por sucessivas instabilidades políticas, econômicas e securitárias, evidencia não apenas a fragilidade do sistema internacional, mas também a dificuldade de construção de respostas coordenadas diante de conflitos cujos impactos recaem majoritariamente sobre populações civis.

Dados divulgados pelo ACNUR indicam que aproximadamente 700 mil pessoas foram deslocadas em apenas uma semana, evidenciando a magnitude da crise. Esse cenário não se desenvolve em um contexto de normalidade institucional, pois o Líbano já enfrentava grave crise econômica e abrigava uma das maiores populações de refugiados per capita do mundo, circunstância que intensifica os impactos do recente deslocamento populacional (ACNUR, 2026)

A análise histórica dos fluxos migratórios na região demonstra que o Oriente Médio constitui um dos principais polos de deslocamento forçado, em razão da persistência de conflitos armados e instabilidade política (Guerra, 2025).

Mesmo diante do agravamento simultâneo de fatores econômicos, sociais e institucionais, o ACNUR desempenha papel central na assistência à população deslocada, concretizando princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos em um contexto marcado por limitações que ultrapassam a capacidade de atuação da própria agência.

A situação observada no Líbano reflete uma tensão estrutural do sistema internacional: a capacidade de resposta humanitária evolui em ritmo distinto da capacidade de prevenção de conflitos. Nesse sentido, a crise libanesa não se configura como episódio isolado, mas como manifestação agravada de fragilidades já consolidadas na ordem internacional contemporânea.

4.1 FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS

Os fluxos migratórios contemporâneos caracterizam-se pela coexistência de múltiplas causas de deslocamento, incluindo fatores econômicos, políticos e humanitários. Esse fenômeno, usualmente descrito como fluxos migratórios mistos, desafia as categorias jurídicas tradicionais.

Conforme aponta Sidney Guerra, o aumento simultâneo de refugiados, deslocados internos e migrantes econômicos evidencia a complexidade das migrações contemporâneas, exigindo abordagem que ultrapasse classificações rígidas (Guerra, 2025).

A compreensão da crise humanitária no Líbano exige a inserção do fenômeno no

contexto mais amplo das dinâmicas migratórias contemporâneas, especialmente a partir do conceito de fluxos migratórios mistos, reconhecido por organismos internacionais como elemento relevante para a análise das migrações no cenário atual (ACNUR, online).

No caso do Líbano, embora o deslocamento recente esteja diretamente relacionado à intensificação do conflito armado, a análise revela que os indivíduos afetados não se encaixam exclusivamente na categoria clássica de refugiados, pois muitos já estavam em uma situação de vulnerabilidade prévia, incluindo refugiados sírios anteriormente acolhidos pelo país, migrantes econômicos e populações afetadas por crises estruturais.

Essa convergência de vulnerabilidades reflete que o deslocamento no Líbano não deve ser entendido apenas como uma consequência imediata do conflito atual, mas sim como parte de um processo contínuo de enfraquecimento social e institucional, razão pela qual o conceito de fluxo migratório misto torna-se cada vez mais útil para compreender a complexidade do fenômeno.

A atuação do ACNUR, nesse contexto, revela-se fundamental, na medida em que a agência adota critérios operacionais baseados na vulnerabilidade dos indivíduos, e não exclusivamente em sua classificação jurídica formal.

No caso libanês, a categoria dos fluxos migratórios mistos permite compreender que a vulnerabilidade das populações deslocadas não decorre de uma única causa jurídica ou política. Ao contrário, resulta da sobreposição entre conflito armado, instabilidade econômica, deslocamentos anteriores e fragilidade institucional, o que torna insuficiente qualquer classificação rígida entre refugiados, migrantes econômicos e demais grupos em situação de proteção.

5 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E SELETIVIDADE DO SISTEMA

A análise da crise humanitária no Líbano leva necessariamente à discussão sobre a responsabilidade internacional dos Estados e as limitações estruturais do sistema internacional na aplicação uniforme da lei.

A responsabilidade internacional dos Estados revela, nesse contexto, uma tensão central do Direito Internacional contemporâneo: a distância entre a formulação normativa dos deveres internacionais e sua aplicação efetiva quando estão envolvidos interesses geopolíticos relevantes.

O regime de responsabilidade internacional, sistematizado nos Artigos sobre Responsabilidade Internacional da Comissão de Direito Internacional, pressupõe a existência de um ilícito internacional e a consequente obrigação de cessação e reparação (Comissão de Direito Internacional, 2001).

A crise no Líbano evidencia de forma clara essa fragilidade. Os impactos do conflito suscitam questionamentos quanto à observância dos princípios do Direito Internacional Humanitário, especialmente os princípios da proporcionalidade, distinção e necessidade militar (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005).

Entretanto, a ausência de resposta efetiva por parte do Conselho de Segurança demonstra que a aplicação dessas normas não ocorre de maneira uniforme. O bloqueio decisório, frequentemente decorrente do exercício do poder de veto por membros permanentes, impede a adoção de medidas concretas, como sanções ou mecanismos de responsabilização.

A atuação do Conselho de Segurança revela, assim, uma seletividade estrutural na aplicação das normas internacionais. A intensidade das respostas varia conforme o contexto geopolítico e o grau de envolvimento das potências com poder de veto, produzindo padrões desiguais de responsabilização e enfraquecendo a percepção de legitimidade do sistema jurídico internacional.

A atuação do ACNUR contrasta com a limitada capacidade do sistema internacional de adotar medidas eficazes voltadas à cessação dos conflitos ou à responsabilização dos atores envolvidos, evidenciando uma dissociação entre resposta humanitária e resposta política no âmbito internacional.

A superação dessas limitações exige a reestruturação dos mecanismos decisórios no âmbito do Conselho de Segurança, especialmente no que se refere à mitigação dos efeitos do poder de veto. A manutenção de um modelo excessivamente condicionado por interesses geopolíticos compromete a aplicação efetiva das normas internacionais e enfraquece os instrumentos de responsabilização no plano global.

Observa-se que, embora o regime de responsabilidade internacional esteja formalmente consolidado no plano normativo, sua aplicação prática permanece condicionada por fatores políticos, especialmente em contextos de elevada sensibilidade geopolítica, como o verificado na crise libanesa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permite afirmar que as limitações do sistema internacional não decorrem da ausência de normas jurídicas, mas da dificuldade de sua operacionalização em contextos marcados por forte condicionamento político.

A crise libanesa demonstra que os conflitos contemporâneos ultrapassam a dimensão estritamente interestatal e produzem efeitos diretos sobre populações civis, especialmente em sociedades marcadas por fragilidade econômica, deslocamentos anteriores e baixa capacidade institucional de resposta.

Os dados divulgados pelo ACNUR em março de 2026, indicando o deslocamento de aproximadamente 667 mil pessoas em curto espaço de tempo, demonstram a magnitude dos impactos dos conflitos contemporâneos. A perda de moradia, a ruptura de vínculos familiares, a insegurança alimentar e a exposição contínua a violações de direitos evidenciam que os efeitos dessas crises ultrapassam o plano militar, comprometendo profundamente as estruturas social, econômica e institucional do Líbano.

As tensões regionais que atravessam o conflito não podem ser compreendidas apenas a partir de fundamentos ideológicos, religiosos ou territoriais. Também se relacionam a interesses estratégicos mais amplos, inclusive econômicos e energéticos, cuja influência sobre a dinâmica geopolítica do Oriente Médio exige cautela analítica e adequada fundamentação documental.

A seletividade observada na aplicação das normas internacionais demonstra que a força normativa do Direito Internacional encontra limites relevantes quando confrontada com interesses estratégicos das grandes potências. Ainda assim, a análise da ONU não pode se limitar ao desempenho de seus órgãos políticos, sob pena de tornar invisível a atuação concreta de suas agências especializadas.

A experiência do ACNUR no contexto libanês demonstra que a ONU conserva capacidade operacional relevante em situações de emergência, ainda que seus órgãos políticos enfrentem bloqueios decisórios. Essa constatação reforça a necessidade de distinguir a crise de governança do Conselho de Segurança da funcionalidade humanitária das demais estruturas do sistema ONU, evidenciando que a efetividade do Direito Internacional também se constrói no plano operacional, por meio de respostas contínuas às demandas humanitárias.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Global trends report 2025**. Genebra: UNHCR, 2025. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 25 abr. 2026.
- ACNUR. **Mixed movements / mixed migration**. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 25 abr. 2026.
- ACNUR. Quase 700 mil pessoas deslocadas em uma semana no Líbano, 10 de março de 2026. **ACNUR**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-quase-700-mil-pessoas-deslocadas-em-uma-semana-no-libano>. Acesso em: 25 abr. 2026.
- BBC NEWS BRASIL. Guerra no Irã: 11 dias de ataques no Oriente Médio em mapas. **BBC News Brasil**, 10 mar. 2026. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cvgvm01pe33o>. Acesso em: 26 abr. 2026.
- COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts**. Nova York: ONU, 2001.
- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Customary international humanitarian law**. **Cambridge**: Cambridge University Press, 2005.
- GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. Genebra: ONU, 1951.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950**. Disponível em: [https://docs.un.org/en/a/res/428\(v\)](https://docs.un.org/en/a/res/428(v)). Acesso em: 26 abr. 2026.