

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

VENÂNCIO ALEXANDRE DAS CHAGAS VIEIRA

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS NA JORDÂNIA E A ATUAÇÃO DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Florianópolis, 2014.

VENÂNCIO ALEXANDRE DAS CHAGAS VIEIRA

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS NA JORDÂNIA E A ATUAÇÃO DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Trabalho de Monografia submetido ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Danielle Annoni

Florianópolis, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota **9,0** ao aluno **Venâncio Alexandre das Chagas Vieira**, na disciplina CNM7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho **A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS NA JORDÂNIA E A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, em 25 de junho de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Danielle Annoni
Orientadora

Professora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina

MSc. Camila Mendonça

Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina

MSc. Priscilla Camargo Santos

Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo apoio e incentivo, desde a infância. Em especial, aos meus pais, meus maiores exemplos de vida, que me educaram da melhor maneira possível e sempre me apoiaram em todos os momentos. Ao meu irmão, por todas as experiências que vivenciamos juntos, como família e como amigos.

À professora Danielle, minha orientadora, por ter despertado, em mim, logo no início da graduação, o gosto pelo Direito e por esta área dos Direitos Humanos em específico e, conseqüentemente, ter influenciado meu interesse pela defesa dos direitos humanos. Agradeço, também, à professora Patrícia, que confiou no curso de Relações Internacionais da UFSC e em seus alunos, trabalhando em conjunto para que pudéssemos nos desenvolver como futuros internacionalistas.

Ainda, aos poucos e verdadeiros amigos, que, mesmo muitas vezes distantes, foram companheiros durante todos esses anos.

استنوق الجمال أسد عليّو في الحرو وبنعامه.

Provérbio árabe: Um leão em mim, um avestruz na guerra.

RESUMO

VIEIRA, Venâncio A. C. **A Situação dos Refugiados Sírios na Jordânia e a Atuação das Nações Unidas**. 2014. 83 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), desde sua fundação, sempre atuou no Oriente Médio, uma das regiões do mundo onde mais se nota a presença de refugiados, devido aos diversos conflitos religiosos e políticos ali desenvolvidos ao longo do tempo. É neste contexto que está inserida a Jordânia, que, após o início dos conflitos sírios em 2010, começou a protagonizar um papel de crescente importância no acolhimento dos refugiados fugidos dos conflitos civis, em trabalho conjunto com organizações internacionais. Neste trabalho, é estudado o regime internacional dos refugiados, com foco na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 sobre Refugiados adotados sob a égide da Assembleia Geral das Nações Unidas, assim como o contexto regional e local em questão, de modo a ter subsídios para abordar os problemas enfrentados por aqueles que se encontram nessa situação. O objetivo geral é, através do método de pesquisa dedutivo, explicitar os problemas e nuances desse processo, analisar quais as ações estão sendo tomadas pela comunidade internacional, principalmente pelo ACNUR, e, ainda, estudar especificamente quais são as perspectivas para os anos seguintes. De acordo com os órgãos envolvidos na assistência aos refugiados na Jordânia, um plano pensando em longo prazo deve ser traçado ao se gerenciar a permanência dos refugiados neste país, devido ao prolongamento da crise síria em andamento e à contínua entrada de refugiados no Estado árabe vizinho.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados. ACNUR. Refugiados sírios. Jordânia.

ABSTRACT

VIEIRA, Venâncio A. C. **The Situation of Syrian Refugees in Jordan and the role of the United Nations.** 2014. 83 p. Thesis (Undergraduate) – International Relations Program, Department of Economics and International Relations, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), since its foundation, has always worked in the Middle East, one of the regions of the world in which we can see a major presence of refugees, due to many religious and political conflicts developed throughout the years. Jordan is immersed within this context and, after the break of Syrian conflicts in 2010, it started to play a role of growing importance in the reception of refugees fleeing the civil conflicts, along with international organizations. This paper will examine the international refugee regime, focusing on the 1951 Convention and 1967 Protocol on Refugees, adopted under the auspices of the United Nations General Assembly; as well as the regional and local contexts, to be able to address the problems faced by these refugees. Through the method of deductive research, the main goal of this paper is to discover the problems and nuances of such a process, analyze which actions are being undertaken by the international community as resources of aid (especially the UNHCR) and lastly, study prospects for the following years. According to the agencies involved in the assistance of Jordan refugees, a long-term plan should be outlined when managing the stay of refugees in such country, due to the extension of the ongoing Syrian crisis and the continued influx of refugees into this neighboring Arab State.

Keywords: International Refugee Law. UNHCR. Syrian Refugees. Jordan.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	13
1.1. O regime internacional dos refugiados e a definição de alguns conceitos.....	14
1.2. As agências das Nações Unidas para a proteção de refugiados.....	18
1.3. A Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e demais acordos para refugiados.....	23
1.4. Refugiados no Oriente Médio.....	26
2. OS REFUGIADOS NA JORDÂNIA.....	33
2.1. A Jordânia como receptora de refugiados.....	33
2.2. Marco legal para a proteção de refugiados na Jordânia.....	40
2.3. O contexto dos refugiados sírios na Jordânia e seus problemas.....	46
2.3.1. O campo de refugiados de Zaatari.....	52
3. A ATUAÇÃO DO ACNUR QUANTO AOS REFUGIADOS SÍRIOS NA JORDÂNIA.....	57
3.1. O trabalho executado nas principais áreas de preocupação do ACNUR.....	57
3.2. O plano de ação para os anos seguintes.....	64
3.3. A visão de outros entes internacionais em relação à atuação do ACNUR.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

INTRODUÇÃO

Diversos fatores, tais como guerras civis e conflitos armados, perseguição política ou religiosa, revoluções, discriminação por motivos variados, ou seja, incontáveis afrontas aos direitos humanos, forçam indivíduos a tornarem-se refugiados, pessoas coagidas a fugirem de seus países por causa de guerra, perseguição ou violência por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política, etc.

De acordo com as Nações Unidas, pouco menos de 16 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seus países, obtendo, segundo definição da comunidade internacional, atualmente, o status de refugiado, situação considerada pelo ACNUR (2014, s.p.) – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – “uma tragédia humana de grandes dimensões”.

Essa condição pôde ser vista em muitos momentos da história, tendo seus ápices em casos de guerras generalizadas – como quando das grandes guerras, com um aumento da ideia de nacionalismo e soberania nacional, por exemplo. Ao longo do século XX, muitos indivíduos na posição de refugiados tinham dificuldade em conseguir seguir suas vidas, considerando que muitos governos não lhes concediam documentos ou tratamento igual ao de seus próprios cidadãos. Era evidente que os refugiados se encontravam em uma condição de vulnerabilidade, às vezes pior à que se encontravam antes em seus países de origem. Como refugiados, sem documentos e sem direitos, ficavam de mãos atadas: eram impossibilitados, por exemplo, de acessar serviços básicos, como saúde e educação.

Os Estados são os responsáveis pela proteção dos direitos humanos fundamentais de seus cidadãos. Quando eles não são capazes ou, ainda, não estão dispostos a tal – segundo o ACNUR, geralmente por razões políticas ou em caso de guerras civis – essas pessoas são forçadas a deixar seus lares, a se separar de suas famílias e comunidades, em busca de abrigo em outro país. Dessa maneira, os refugiados não são, por definição, protegidos por seus governos e é nesse ponto, portanto, que a comunidade internacional – países e organizações – deve entrar em cena para garantir a segurança e os direitos dessas pessoas.

Logo após a Primeira Guerra Mundial, nos anos 1920, já se percebia um movimento da comunidade internacional em relação à temática dos refugiados, quando a Cruz Vermelha requereu ajuda à Sociedade das Nações para tratar, especialmente, dos refugiados russos. Nesta época foi constituído o Alto Comissariado para Refugiados Russos, encabeçado por

Fridtjof Nansen¹, o qual instituiu o passaporte Nansen², em 1922. Um ordenamento mais institucionalizado para tratar da questão dos refugiados e deslocados internos³, no entanto, apareceu mesmo no pós-Segunda Guerra Mundial, e foi só em 1950 que tal organização começou a tomar corpo, com a criação de instituições e convenções concretas tratando sobre o assunto, como o ACNUR. Dentre suas funções, está a de ajudar na inclusão e aceitação desses refugiados nos países receptores, muitos destes ainda sem políticas específicas de acolhimento de refugiados.

Foi, então, a partir da década de 1950 que a comunidade internacional conseguiu se organizar para dar respostas ao crescente número de refugiados que eram registrados à medida que novos conflitos surgiam. O foco deste trabalho, no entanto, não está no desenrolar histórico dos diversos fatores que influenciaram o aumento do número de refugiados no mundo, mas sim direcionado ao estudo da situação dos refugiados num espaço e tempo determinados, qual seja a Jordânia, após a guerra civil Síria, em 2010.

As tensões políticas, econômicas, sociais e religiosas presentes no Oriente Médio formam um ambiente bastante propício para a existência de vários grupos protegidos pelo ACNUR, como deslocados internos, asilados e refugiados. Um dos casos mais atuais refere-se aos refugiados sírios, que atingiram esse status após se sentirem obrigados a fugir de seu país, devido à repressão por parte do governo do presidente Bashar al-Assad, desde o final de 2010, que levou a uma série de protestos populares, iniciados durante o período conhecido como Primavera Árabe⁴. A Jordânia, inserida nesse contexto geopolítico bastante conturbado, segundo o Banco Mundial, é o país com maior população de refugiados⁵, tendo chamado a atenção da comunidade internacional depois de o campo de refugiados de Zaatari ter sido considerado, em 2012, a quinta maior cidade do país.

¹Fridtjof Nansen foi nomeado o Alto Comissário em nome da Sociedade das Nações para tratar dos problemas dos refugiados russos na Europa. Mais tarde, suas responsabilidades foram abrangidas para refugiados gregos, búlgaros, armênios entre outros. Dentre suas responsabilidades, estava a de definir o estatuto jurídico dos

² O passaporte Nansen foi desenvolvido por Fridtjof Nansen como documento de reconhecimento internacional emitido para refugiados russos no pós-Revolução Russa de 1917. Tal passaporte beneficiou milhares de russos, que puderam emigrar de seu país e buscar trabalho nos países de acolhimento.

³“Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos (IPDs, em seu acrônimo inglês) não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança, mas permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente, os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga.” (ACNUR, 2014, s.p.)

⁴ A Primavera Árabe é o nome dado a uma série de eventos ocorridos, a partir de 2010, no Oriente Médio e no Norte da África. De caráter revolucionário, esses eventos ficaram reconhecidos internacionalmente por irem, normalmente, contra a repressão de regimes antidemocráticos da região.

⁵De acordo com estatísticas do Banco Mundial, a população de refugiados, na Jordânia, em 2012, era de 2.430.589 pessoas (foram considerados, nesse estudo, refugiados sob a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África).

Sendo tal uma situação muito recente, é imperativo que se faça um estudo das condições de vida desses refugiados – onde vivem; como vivem; em que trabalham; se têm acesso a saúde, saneamento, alimentação, educação e segurança; quais as perspectivas para retornarem a seus países de origem, etc. – e as ações que estão sendo tomadas pelo governo receptor e pela comunidade internacional, focando-se particularmente no ACNUR. Toda essa questão mostra, na prática, vários temas arrolados à área das relações internacionais que merecem ser estudados devido à sua importância atual e, também, para referências futuras. A questão da cooperação internacional entre os governos dos países limítrofes à Síria (Líbano e Jordânia, notadamente), por exemplo, junto à ONU e demais agências, para resolver o problema desses refugiados, involucra tópicos que podem ser usados como bases para situações futuras semelhantes.

Considerando a importância de entender esse problema, com o objetivo ideal de encontrar maneiras de melhorar a condição de vida dessas pessoas, este trabalho visa a analisar a situação dos refugiados sírios, principalmente na Jordânia e, após, compreender como se dá a ação do ACNUR, quais problemas enfrenta e quais os planos para continuar dando assistência a esse grupo de refugiados nos anos seguintes.

O objetivo deste trabalho é discutir a atuação do ACNUR e dos principais acordos (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), no que concerne à condição de vida – acesso à saúde, educação, segurança – dos refugiados sírios na Jordânia, especialmente durante o período especificado, após os conflitos civis sírios. Dessa maneira, pretende-se, entre outros, analisar a relação da ONU com o governo jordaniano; caracterizar as condições de vida de um refugiado, considerando o campo de Zaatari; verificar o que tem sido feito para melhorar a condição de vida desses indivíduos, estudando as ações executadas pelo governo jordaniano e pelo ACNUR para dar uma condição de vida digna aos refugiados enquanto estão no campo de Zaatari ou nas comunidades hospedeiras em regiões urbanas e, também, verificar como os estão preparando para regressar ao país natal.

Para alcançar tais objetivos, utilizar-se-á o método de pesquisa dedutivo, à luz das normas jurídicas nacionais – da Jordânia – e internacionais, especialmente da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Para a primeira parte do trabalho, teórica, será feita uma análise bibliográfica e documental, baseada em livros e dados, adicionando informações histórico-contextuais. Posteriormente, para uma observação da situação atual, a realidade prática, o estudo se baseará principalmente em fontes tais como relatórios avaliativos e notícias, tanto redigidos pelo governo jordaniano quanto por outras organizações internacionais e agências

mediáticas. Seguir-se-á uma metodologia de pesquisa de maneira cronológico-teórica para, após, chegar a conclusões práticas, a partir especialmente de relatos dos próprios refugiados, conseguidos através de entrevistas feitas por diversos canais jornalísticos e mesmo oficiais, do governo e do ACNUR.

Para facilitar a redação deste trabalho e, conseqüentemente, a leitura e o entendimento, resolveu-se por dividi-lo em três capítulos, cada um com seu grande tema, estando todos os três, conectados. O primeiro tratará sobre o Direito Internacional dos Refugiados, especialmente focando-se em compreender o regime internacional dos refugiados, com suas definições e seu histórico. Também será no primeiro capítulo que se estudará o ACNUR e demais agências da ONU especializadas no tema e com atuação no Oriente Médio. Concomitantemente a esse histórico, far-se-á um breve estudo sobre a Convenção de 1951 para Refugiados, o Protocolo de 1967 e demais declarações e acordos internacionais sobre o tema. Por fim e de maneira breve, buscar-se-á entender a situação geral dos refugiados no Oriente Médio. O capítulo seguinte tratará dos refugiados na Jordânia, de modo a compreender qual a situação dos refugiados no país, a participação do governo jordaniano no que tange às suas leis nacionais e às convenções internacionais. Ainda neste capítulo, analisar-se-á a situação mais prática da condição dos refugiados no país, na tentativa de verificar suas condições de saúde, quantas crianças têm acesso a educação, quantos negócios foram abertos no próprio campo de refugiados, etc. Também será neste capítulo que se estudará sobre o campo de refugiados de Zaatari. Finalmente, o terceiro capítulo será focado na atuação das Nações Unidas no contexto jordaniano, envolvendo as atividades desempenhadas pela organização, os principais focos de atuação e as dificuldades encontradas e os planos para o futuro.

A complexidade do tema e o fato de ser muito atual dificultam no momento de buscar informações acuradas e relatórios já redigidos, especialmente por ser um contexto em constante mudança. Por isso, resolveu-se limitar o marco temporal para até julho de 2013, a fim de melhorar a qualidade das pesquisas feitas e, conseqüentemente, do resultado deste trabalho. No entanto, devido à volatilidade do tema, algumas informações são retiradas de publicações e notícias mais atuais, até o princípio de 2014, para manter esta pesquisa tão atualizada quanto possível.

1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O Direito Internacional dos Refugiados visa a proteger as pessoas que são obrigadas a fugir de seus países de origem em razão de uma perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social. Adotando este pensamento, tais pessoas passam a receber um status de refugiados, segundo as definições da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que serão vistos ainda neste capítulo, porque estão com seus direitos humanos ameaçados. Portanto, o Direito Internacional dos Refugiados surge como uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de modo que a pessoa em refúgio está tanto protegida por este quanto por aquele.

Com a internacionalização dos direitos humanos, percebeu-se a necessidade de agregar ao Direito Internacional dos Direitos Humanos – voltado apenas à proteção da pessoa humana em tempos de paz – outras vertentes que garantissem a proteção em situações especiais. Nesse contexto, foram criadas outras linhas mais específicas do direito internacional, entre eles o Direito Internacional dos Refugiados.

Existe um sistema universal de proteção dos direitos humanos, o qual é integrado por diversos tratados internacionais de proteção da pessoa humana, sendo que os mais essenciais (contra a tortura, contra a discriminação racial, de proteção das mulheres, de proteção das crianças etc.) possuem comitês que zelam por sua aplicação, com órgãos e mecanismos específicos que visam a salvaguardar e garantir estes direitos, todos funcionando sob a égide do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, órgão criado para harmonizar a atuação desses órgãos. Flávia Piovesan (2014, p. 13) destaca

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares, inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção dos direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos [...] estes sistemas se complementam, somando-se aos sistemas nacionais de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais.

Por se tratar de um tema específico, o Direito Internacional dos Refugiados funciona, ao contrário dos demais tratados especificados acima, sob a égide do ACNUR. Isso não quer dizer que um refugiado não possa ter seus direitos salvaguardados, também, pelo tratado referente a tortura ou a discriminação racial, por exemplo. Este capítulo se focará em

compreender o histórico e formação, então, do Direito Internacional dos Refugiados, assim como os principais atores envolvidos e os tratados internacionais aplicáveis.

1.1. O Regime Internacional dos Refugiados e a definição de alguns conceitos

De modo a facilitar a compreensão do que é o regime internacional de refugiados, é interessante clarificar, antes, o que é um regime internacional em seu conceito geral. Krasner (1983, p. 2) o define como

Princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais. (Tradução nossa)⁶

Congruentemente, Young (1989, p. 1) complementa a definição

Arranjos mais especializados que se referem a atividades, recursos ou áreas geográficas bem definidas e que muitas vezes envolvem somente algum subconjunto dos membros da sociedade internacional. (Tradução nossa)⁷

Os regimes internacionais podem ou não tomar forma de uma organização internacional, tal como é o caso do ACNUR, que detém um papel de supervisão na proteção dos refugiados. Os regimes internacionais estão intimamente ligados à cooperação internacional, uma das razões pelas quais seu estudo seja considerado tão importante. Como, neste trabalho, tratar-se-á das relações entre os governos do Oriente Médio, em particular a Jordânia, e as organizações internacionais, principalmente o ACNUR, torna-se primordial o entendimento desse conceito. Brahm (2014, p. 2) afirma que

A importância de regimes é certamente evidente no fato de que virtualmente toda tradição teórica nas relações internacionais tentou explicar algum aspecto de regimes. (Tradução nossa)⁸

⁶Implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. (Texto original)

⁷ [...] More specialized arrangements that pertain to well-defined activities, resources, or geographical areas and often involve only some subset of the members of international society. (Texto original)

⁸The importance of regimes is certainly evident in the fact that virtually every theoretical tradition in international relations has taken a crack at explaining some aspect of regimes. (Texto original)

Sabendo do que se trata o conceito de regime internacional, faz-se necessário compreender, agora, o que é um refugiado, de modo que, em seguida, se possa discorrer sobre a evolução desse regime.

A Convenção de 1951 sobre Refugiados, em seu primeiro capítulo, define o conceito de refugiado como a pessoa que

Temendo ser **perseguida** por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 2014, grifo nosso)

A pessoa refugiada se difere de um migrante, segundo o ACNUR (2014, p. 41), pois este não sofre perseguição em seu país de origem. A distinção chave que se faz entre migrantes e refugiados é que, ao contrário daqueles, estes não deixam seus países por livre escolha, mas, pelo contrário, são forçados a fazê-lo. Migrantes econômicos deixam seus países tão somente por razões econômicas, buscando melhorias em sua vida particular e, sendo assim, ainda são aptos de receber proteção nos países de onde saíram. Os migrantes não se enquadram nos critérios de refugiados e, portanto, não têm direito a receber os benefícios desse tipo específico de proteção internacional.

Voltando à questão dos refugiados em específico, também é parte da soberania de um país o fato de este poder decidir quem pode e quem não pode entrar em seu território, assim como determinar de que maneira e em quais circunstâncias isto pode acontecer. No entanto, segundo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, nenhum Estado, sob nenhum argumento, pode retornar uma pessoa refugiada ao país de onde ela está fugindo, ainda que a pessoa tenha entrado no país ilegalmente. Segundo Soares (2012, p. 28), “a soberania continua a ser entendida como um poder, mas não como um poder ilimitado, pois encontra limites na ordem internacional”. Apesar de ser um ponto bastante delicado e subjetivo, isto significa que os Estados devem prezar, antes de reclamar sua soberania, pela pessoa humana. É igualmente interessante destacar que somente não combatentes que não tenham cometido crimes de guerra, crime contra a paz ou crime contra a humanidade podem obter o status de refugiado.

Existe ainda uma linha tênue entre duas definições que são comumente confundidas, quais sejam as de requerente de asilo e refugiados. Asilo, ainda que também tenha como motivação a perseguição política, religiosa, de raça, nacionalidade, grupo social ou opinião

política, é uma figura jurídica que já existe desde a Antiguidade. A principal diferença, portanto, entre asilo e refúgio é que aquele se refere, normalmente, a casos individuais, enquanto este está relacionado à coletividade – um grupo de pessoas que teve que fugir de seu país de origem, como os sírios que, após a crise civil síria, tiveram que deixar seu país para se refugiarem em países vizinhos. No entanto, os conceitos não são excludentes, já que um refugiado pode pedir, individualmente, a consideração para que seja um asilado. É interessante atentar também ao termo requerente de refúgio, que é a pessoa que ainda não recebeu oficialmente⁹ seu status de refugiado. No entanto, tal status é declaratório, ou seja, basta que a pessoa se enquadre nas características que definem um refugiado e ela assim será reconhecida. “Uma pessoa não se torna um refugiado por causa do reconhecimento, mas é reconhecida porque é um refugiado.” (ACNUR, 2001, p. 48, tradução nossa)¹⁰

É responsabilidade dos Estados identificar refugiados, com o propósito de aplicar todas as obrigações presentes na Convenção dos Refugiados e demais acordos internacionais. É de suma relevância, ademais, que os Estados adaptem suas legislações nacionais congruentemente aos acordos internacionais por eles firmados, já que isto é essencial para a proteção também nacional dos refugiados – o que facilitaria igualmente o processo de resposta a um pedido de asilo.

O Comitê Executivo do ACNUR, em 1992, afirmou

A instituição do asilo, que deriva diretamente do direito de buscar e disfrutar o asilo, estabelecido no artigo 14(1) 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos está entre os mais básicos mecanismos internacionais para a proteção de refugiados. (Tradução nossa)¹¹

Uma questão curiosa referente à diferença entre asilo e refúgio é que o primeiro já data da Antiguidade, enquanto que o segundo foi somente positivado no século XX. Algumas outras distinções se aplicam, segundo Souza; Beck; Hildebrand (2008, p. 147)

[o asilo é] tema de tratados regionais desde o século XIX, [enquanto o refúgio] tem como base tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século

⁹ “Oficialmente”, nesta frase, refere-se ao fato de que a pessoa ainda não foi reconhecida como refugiada pelas autoridades locais no país em que se busca refúgio. A comunidade internacional, seguindo os artigos da Convenção de 1951 sobre os Refugiados, reconhece-os como tal simplesmente por se enquadrarem nos critérios de definição de refugiado.

¹⁰ A person does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he/she is a refugee. (Texto original)

¹¹ The institution of asylum, which derives directly from the right to seek and enjoy asylum set out in Article 14(1) 1 of the Universal Declaration of Human Rights, is among the most basic mechanisms for the international protection of refugees. (Texto original)

XX que ele passa a ser tema de tratados regionais. [...] [o asilo apresenta] hipóteses discricionárias de concessão [e está] limitado a questões políticas, [enquanto o refúgio apresenta] hipóteses claras de reconhecimento do status de refugiado [por cinco motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social)].

Ademais, quanto ao asilo, não há cláusulas de exclusão, ao contrário do refúgio, que “tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele, para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU” (SOUZA; BECK; HILDEBRAND, 2008, p. 147). Uma diferença bastante importante é que no caso de concessão de asilo, não há obrigações ao Estado que acolhe o asilado e este tampouco necessita implementar políticas de integração às pessoas que recebe. Por outro lado, no caso de refúgio, o reconhecimento do status de refugiado implica obrigações internacionais ao Estado que o acolhe e políticas de integração estão entre estas obrigações. O refugiado, quando acolhido em determinado país, deve ter acesso a todos os direitos que qualquer outro cidadão estrangeiro usufruiria, da mesma forma que tem deveres a serem cumpridos.

A questão da positivação da condição de refúgio e asilo, tanto no contexto nacional quanto no internacional, é deveras importante para firmar um marco legal de proteção e, assim, assegurar que soluções aos problemas dos refugiados serão buscadas.

Um dos princípios mais importantes presente na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, de proteção à pessoa refugiada e que é considerado parte do direito consuetudinário internacional¹², é o do *non-refoulement* que, basicamente, proíbe que um Estado obrigue uma pessoa a retornar a um território onde possa sofrer perseguição.

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (ACNUR *apud* PAULA, 2006).

Este princípio é parte de outras convenções, como a exemplo da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984. Esta e a de 1951 se sobrepõem em alguns artigos, de modo que, se ambas forem ratificadas por um país, um requerente de asilo pode pedir proteção sob ambas as convenções – isso facilita a aceitação de um requerente de asilo ou refugiado em determinado país, pois caso uma pessoa

¹² De acordo com SOARES (2014, p. 2): “Este princípio é considerado do direito consuetudinário internacional e, sendo assim, vincula todos os Estados, incluindo aqueles que ainda não sejam parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.”

não preencha os critérios para ser considerada um refugiado, poderá ainda receber asilo se sofrer tortura, por exemplo, no país de origem. O ACNUR (2001, p.45) agrega que “além da provisão contra o *refoulement* da Convenção dos Refugiados, os direitos humanos estabelecem a obrigação a não retornar alguém ao perigo, embora em linguagem diferente.”¹³ (tradução nossa).

O regime internacional dos refugiados, então, toma forma em todas essas definições e princípios dissertados acima, envolvendo diversos atores inter-relacionados, Estados, organizações e, claro, os indivíduos. Este regime se expressa de maneira bastante clara com a criação do ACNUR e, em seguida, nos principais acordos e convenções sobre o tema, particularmente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.

1.2. As agências das Nações Unidas para a proteção de refugiados

A positivação do refúgio, como já comentado na seção anterior, é algo novo, que aparece no contexto internacional nas primeiras décadas do século XX. Antes já existia e já se tinha definido o conceito de asilo. Ao fim da Primeira Guerra Mundial, houve um aumento considerável do número de refugiados, acompanhado de grandes conturbações políticas e econômicas, o que deixou a situação ainda mais complicada por uma falta de amparo legal às pessoas em tal condição. Não coincidentemente, neste contexto, surgiu a Liga das Nações¹⁴, que ajudou, com o propósito de melhorar as relações entre as nações, a internacionalizar temas tais como o de refugiados. As regiões onde o problema dos refugiados era mais latente, à época, eram a Rússia e países no entorno, de modo que a primeira organização de proteção a refugiados foi o Alto Comissariado para Refugiados Russos, no âmbito da Liga das Nações, em 1921. Em 1926, outro marco importante foi a assinatura do Acordo para a Expedição de Certificado de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios. Foi somente dez anos mais

¹³In addition to the Refugee Convention’s provision against *refoulement*, human rights law sets out the obligation not to return someone to danger, though in somewhat different language. (Texto original)

¹⁴ A Liga das Nações foi uma organização internacional formada no pós-Primeira Guerra Mundial, através do Pacto da Liga das Nações, em 1924. Seus objetivos principais, dispostos no preâmbulo deste pacto, eram os seguintes:

De modo a promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança internacionais:

pela aceitação das obrigações de não recorrer à guerra,

pela prescrição de relações abertas, justas e honrosas entre as nações,

pelo firme estabelecimento da compreensão das normas internacionais como reais regras de conduta entre governos, e

pela manutenção da justiça e escrupuloso respeito a todas as obrigações decorrentes de tratados na organização dos povos uns com os outros [...]. (YALE LAW SCHOOL, 2014, s.p., tradução nossa)

tarde, em 1931, que a Liga das Nações adotou a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, assinada por poucos países.

A situação dos refugiados se agrava com a Segunda Guerra Mundial e é durante este período que se começa a formar uma rede mais densa de atores relacionados à questão dos refugiados. Em 1943, os Aliados¹⁵ constituíram um órgão intergovernamental chamado *United Nations Relief and Rehabilitation Agency* (UNRRA)¹⁶, que se ocupava também da repatriação de refugiados, apesar de esse não ser seu único mandato.

O objetivo da comunidade internacional, dado o contexto de guerra recém acabado, era assegurar que as crueldades cometidas durante a Guerra não voltassem a se repetir. A Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁷ é criada, em 1945, como uma sociedade política internacional que substituiria a Liga das Nações, que existiu até o começo da Segunda Guerra. A ONU foi criada com o objetivo principal de trabalhar na manutenção da segurança e da paz internacional e promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos. Dentro deste contexto, foi firmada, no âmbito da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸, que também versa sobre os direitos inerentes à pessoa humana, mas é de caráter geral, ou seja, não é utilizado em específico por determinado grupo de pessoas que sofrem um tipo específico de violação. No próprio preâmbulo da Declaração, assinada em 1948, é ressaltada a importância da lei e do Estado de Direito: “considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Império da Lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão. [...]” (ONU, 2014).

¹⁵ Os Aliados eram os países que, durante a Segunda Guerra Mundial, se opunham às Potências do Eixo. As principais forças representadas eram os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha.

¹⁶ Administração das Nações Unidas para o Auxílio e a Reabilitação.

¹⁷ “The United Nations is an international organization founded in 1945 after the Second World War by 51 countries committed to maintaining international peace and security, developing friendly relations among nations and promoting social progress, better living standards and human rights.[...] The Organization can take action on a wide range of issues, and provide a forum for its 193 Member States to express their views. [...] Although best known for peacekeeping, peace-building, conflict prevention and humanitarian assistance [...] The Organization works on a broad range of fundamental issues, from sustainable development, environment and refugees protection, disaster relief, counter terrorism, disarmament and non-proliferation, to promoting democracy, human rights, gender equality and the advancement of women, governance, economic and social development and international health, clearing landmines, expanding food production, and more, in order to achieve its goals and coordinate efforts for a safer world for this and future generations. The UN has 4 main purposes: (a) to keep Peace throughout the world; (b) to develop friendly relations among nations; (c) to help nations work together to improve the lives of poor people, to conquer hunger, disease and illiteracy, and to encourage respect for each other’s rights and freedoms; (d) to be a center for harmonizing the actions of nations to achieve these goals” (UNITED NATIONS, 2014, s.p.)

¹⁸ A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento, adotado no âmbito das Nações Unidas, em 1948, traçando os direitos humanos básicos. Ainda que não seja um documento com obrigatoriedade legal de aplicação, tal como seriam acordos, tratados e pactos, foi um documento redigido numa época em que grandes violações dos direitos humanos aconteceram e, nesse contexto, usado para influenciar a redação de outros documentos com força legal.

A própria Declaração já considera o histórico vivido pela humanidade até então, explicando a necessidade de um documento, a ser assinado pelos países, os quais são, em conjunto, responsáveis pela segurança e proteção dos direitos humanos, através, principalmente, de instituições internacionais, como a ONU.

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que todos gozem da liberdade de palavra, de crença, da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum [...]. (ONU, 2014, s.p.)

Ainda com a Declaração, as violações dos direitos humanos não cessaram e, claro, era importante que houvesse agências com um mandato de proteção das pessoas refugiadas. Deste modo, o que veio a substituir a UNRRA – e especializando-se tão somente em refugiados, foi a Organização Internacional para Refugiados (IRO, em sua sigla em inglês). Os Estados Unidos, que eram os maiores financiadores da UNRRA, trabalharam para a instituição da IRO, voltada ao reassentamento de refugiados e de deslocados. É quando da criação da IRO, que começou suas atividades em 1947, que aparece, pela primeira vez, em seu tratado constitutivo, o conceito de refugiado e o relaciona à perseguição ou medo de perseguição, por motivos de raça, cor, religião, nacionalidade ou opinião política. O sucesso da IRO se deu, nos primeiros anos de sua existência, em grande parte, por causa da escassez de trabalhadores no pós-Segunda Guerra, o que fez com que os países tivessem onde alocar refugiados. Os anos seguintes foram agravando a situação dos refugiados, devido às guerras subsequentes, tanto na Europa quanto alhures.

Sob a égide da ONU e à luz dessas novas perspectivas e metas descritas em sua Carta e, ainda, considerando a situação durante o início da Guerra Fria, foi criado, de modo paulatinamente substituir a IRO, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que

foi estabelecido por um período inicial de três anos, como um órgão subsidiário da Assembleia Geral, sob o Artigo 22 da Carta das Nações Unidas.¹⁹ Em 14 de dezembro de 1950, a Assembleia Geral adotou o Estatuto do ACNUR. As atribuições indicadas do ACNUR eram oferecer proteção internacional aos refugiados e buscar soluções permanentes para seus problemas, ajudando os governos a facilitar sua repatriação voluntária ou sua assimilação a novas

¹⁹ “Artículo 22: La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.”

comunidades. (FELLER, 2001, p. 130, tradução nossa)²⁰

O ACNUR expandiu de uma agência relativamente pequena e especializada, com uma expectativa de vida prevista de três anos para uma organização de mais de 4000 funcionários com escritórios em aproximadamente 120 países e um orçamento anual de US\$ 1 bilhão. (ACNUR, 2011, p. 21, tradução nossa)²¹

O ACNUR promove acordos internacionais concernentes a refugiados assim como monitora o cumprimento dos governos e a observância às leis internacionais. O trabalho em campo, no entanto, é mais variado, no sentido de proteger os refugiados através de uma diversidade de atividades, tais como

responder a emergências, realocar campos de refugiados longe de áreas de fronteira para melhorar a segurança, assegurar que uma refugiada mulher tenha voz na distribuição de comida e em serviços sociais, reunir famílias separadas, oferecer informação a refugiados sobre as condições de seus países de origem para que eles possam tomar decisões sobre o retorno, documentar a necessidade de um refugiado de reassentamento para um segundo país de asilo, visitar centros de detenção e dar conselho a governos na redação de leis, políticas e práticas sobre refugiados. (ACNUR, 2001, p. 21, tradução nossa)²²

O Estatuto do ACNUR estabelece o mandato da agência, qual seja fornecer proteção internacional aos refugiados e buscar soluções permanentes para seus problemas (ACNUR, 2001, p. 22). Com o passar dos anos, a Assembleia Geral da ONU foi aumentando as responsabilidades da agência, alargando o leque de grupos a serem protegidos. A IRO e os primórdios do ACNUR estavam focados somente na proteção de refugiados e requerentes de asilo, especialmente levando em consideração a situação do início da Guerra Fria, com vários refugiados surgindo no Leste Europeu.

Atualmente, o ACNUR oferece proteção e assistência ao seguinte grupo de pessoas: refugiados (segundo a Convenção de 1951), pessoas fugindo de conflitos ou de perturbações de ordem pública, requerentes de asilo, retornados (os que já foram refugiados), apátridas e,

²⁰Was established for an initial period of three years, as a subsidiary organ of the General Assembly, under Article Twenty-two of the UN Charter. On December 14, 1950, the General Assembly adopted the Statute of the UNHCR. UNHCR's tasks stated therein were to provide international protection for refugees and to seek permanent solutions to their problems by assisting governments to facilitate their voluntary repatriation or their assimilation within new national communities. (Texto original)

²¹[UNHCR] has expanded from a relatively small, specialized agency with an envisioned three-year lifespan to an organization of over 4,000 staff members with offices in nearly 120 countries and an annual budget of US\$ 1 billion. (Texto original)

²²Responding to emergencies, relocating refugee camps away from border areas to improve safety; ensuring that refugee women have a say in food distribution and social services; reuniting separated families; providing information to refugees on conditions in their home country so they can make informed decisions about return; documenting a refugee's need for resettlement to a second country of asylum; visiting detention centers; and giving advice to governments on draft refugee laws, policies and practices. (Texto original)

em alguns casos, deslocados internos. O ACNUR presta especial assistência aos grupos vulneráveis que se encaixam nas categorias acima, como mulheres e crianças.

Como, em algumas ocasiões, o aparecimento dos refugiados é tão rápido e intenso, o ACNUR tem que coordenar com outros atores internacionais, particularmente Estados doadores, para que possa prestar assistência de maneira eficiente. Um exemplo é o dos refugiados sírios, que cresceram em número de maneira muito rápida e precisaram fugir para países fronteiriços, quando da eclosão dos conflitos em território sírio. Nesta situação, o uso da capacidade militar de países doadores para oferecer assistência humanitária foi essencial. À necessidade de transferir os refugiados de um país a outro, se agrega a obrigação de trasladar, também, comida, fornecimento de abrigo, medicamentos e outros bens rapidamente. O apoio logístico e material pode ser fornecido pelo país receptor, por países vizinhos ou outros países doadores, além do próprio ACNUR. Apesar de todo o esforço a mais necessário nesse tipo de operação, a agência reforça que a “abordagem do ACNUR é que operações humanitárias devem manter seu caráter e aparência civis. Os princípios da imparcialidade e da independência das considerações políticas devem ser respeitados.” (ACNUR, 2001, p. 30).

É imprescindível destacar que, ainda que um determinado país não seja signatário de acordos referentes à proteção de refugiados e outros grupos perseguidos, isto não significa que os cidadãos desse país não devam ser protegidos das perseguições e violações de direitos humanos que possam vir a sofrer. É também válido ressaltar que os acordos principais (tais como Estatuto do ACNUR, Convenção de 1951 e Protocolo de 1967) foram firmados em contextos históricos diferentes do que se vive atualmente, de modo que outros tipos de perseguições podem ser considerados como causadores da condição de refugiado de uma determinada pessoa, sendo assim as leis internacionais devem se adaptar aos novos casos.

Condizente com o tema deste trabalho, há um caso especial referente aos refugiados palestinos, especialmente quando da criação do Estado de Israel. Neste determinado contexto, foi criada, em 1948, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês). Esta agência específica foi criada para prestar assistência a mais de quatro milhões de palestinos registrados junto à agência e que necessitam dos trabalhos da UNRWA. Esta opera em diversos países do Oriente Médio, como Líbano, Síria, Faixa de Gaza, Cisjordânia e Jordânia. Na definição da UNRWA, refugiados palestinos são estes e seus descendentes que viveram na Palestina dois anos antes das hostilidades de 1948 e que perderam suas casas em consequência dos conflitos. Os palestinos registrados na UNRWA não se enquadram no mandato do ACNUR, pois já recebem proteção

de outra agência das Nações Unidas. O ACNUR se responsabiliza tão somente por palestinos que estão excluídos do mandato da UNRWA. O status legal dos palestinos varia de acordo com a data de seu deslocamento ou do deslocamento de seus pais ou avós e também de acordo com o local atual de residência. A Jordânia já era vista, nessa época, como um Estado aberto à recepção de refugiados, pois, dos Estados árabes, foi o único a lhes conceder cidadania.

Todas essas agências de proteção de refugiados criadas e extintas ao longo do tempo, incluindo a representante máxima atual do regime internacional dos refugiados, estão incluídas no sistema de proteção internacional dos direitos humanos das Nações Unidas. É fundamental recapitular que tal sistema não representa uma ameaça à soberania nacional dos Estados, já que ele atua de maneira acessória, visto que, inicialmente, é dever do Estado atuar de forma a prestar efetiva proteção às pessoas, sendo ou não cidadãos do país. Nos casos extraordinários, em que o Estado não é capaz ou não quer oferecer proteção é que o sistema de direitos humanos da ONU atuará para a proteção efetiva.

1.3. A Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e demais acordos internacionais para refugiados

A partir da seguinte declaração da Assistente do Alto Comissário do ACNUR, pode-se já perceber a importância deste acordo, a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A inovadora Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados tem ajudado milhões de civis reconstruírem suas vidas e tornou-se “o muro atrás do qual os refugiados se encontram a salvo” (FELLER, 2010, p. 29)

Esta é a base da lei internacional referente aos refugiados, já que é o primeiro documento a apresentar quais os requisitos que uma pessoa deve preencher para ser declarada como refugiado. Junto ao início das atividades do ACNUR, foi firmada, por doze países, a Convenção, que entrou em vigor apenas em 1954. Devido ao contexto em que foi redigida, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, a definição de refugiado é determinada levando em consideração as características das pessoas que receberiam tal status. Por isso, o foco foi colocado em pessoas que se encontravam fora de seu país de origem, como resultado dos ocorridos na Europa antes de janeiro de 1951. Para abrandar a definição e deixar o conceito atemporal e sem escopo geográfico específico, o Protocolo de 1967 foi adotado – também

levando em consideração o surgimento de novos refugiados no sistema internacional, especialmente em decorrência da Guerra Fria que estava em andamento à época.

Fica claro, com a definição de refugiados adotada pela Convenção, que os países redatores consideravam que o problema dos refugiados era momentâneo e exclusivo da Europa, em virtude da guerra, e esperavam sua resolução poucos anos após. Não é à toa, também, que o primeiro mandato do ACNUR era de apenas três anos, demonstrando uma incapacidade, de parte dos países, de prever as condições de surgimento de refugiados e, ainda, de retroceder historicamente e perceber que já existiam refugiados antes da Segunda Guerra Mundial, apenas ainda não definidos com este nome.

A Convenção foi escrita com base na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, com o objetivo de “codificar os acordos internacionais anteriores ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo.” (ACNUR, 2014, p. 1)

Com o passar do tempo, a questão de refugiados começou a se expandir, com seu centro sendo transferido progressivamente a outras regiões do globo, como a África e o Oriente Médio. O conceito de refugiado definido na Convenção de 1951 não podia mais ser mantido tão restrito. O Protocolo entra em vigor em 1967, garantindo a abrangência da Convenção a mais grupos perseguidos ou requerentes de refúgio. É o Protocolo de 1967 que amplia o conceito de refúgio e, com ele, os limites geográficos que constavam na Convenção de 1951 são excluídos. O Protocolo é ainda mais abrangente ao permitir que seja ratificado mesmo por países que não tenham assinado a Convenção. A universalidade da questão dos refugiados permite que mais pessoas sejam protegidas por ambos os instrumentos, de modo que conflitos regionais possam ter suas consequências suavizadas devido às novas definições – como é o caso dos refugiados no Oriente Médio, que passam, a partir deste momento, a serem contemplados pelas proteções de ambos os acordos.

O Protocolo é independente, mas, combinado com a Convenção, os pactos cobrem três principais temas:

- a) a definição básica de refugiados, assim como os termos para término da condição de refugiado e exclusão do status de refugiados; b) o status legal dos refugiados no país de asilo, seus direitos e obrigações, incluindo o direito a ser protegido contra o retorno forçado (ou *refoulement*) a um território onde suas vidas ou liberdade estariam ameaçadas; e c) obrigações dos Estados, incluindo cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções e facilitar seu papel de supervisor da aplicação da Convenção. (ACNUR, 2001, p. 10)

Quando se assina o Protocolo, os Estados já estão acordando com a maioria dos artigos presentes na Convenção, mas, ainda assim, geralmente, os Estados assinam ambos os acordos, reafirmando que tratados são essenciais para o sistema de proteção de refugiados. É também função da ONU, particularmente do ACNUR, garantir a ratificação e a incorporação da Convenção e do Protocolo a todos os seus Estados membros. Atualmente, segundo o ACNUR (2014), 141 Estados são signatários de ambos os documentos, enquanto 147 são signatários apenas de um ou de outro. A Jordânia, apesar de não ser signatária da Convenção nem do Protocolo e, ainda, não ter uma legislação tratando especificamente da proteção de requerentes de asilo ou refugiados, tem sido tolerante e, no geral, receptiva no que concerne à presença de refugiados em seu território, como se verá nos capítulos seguintes, sobretudo em se considerando a atual situação vivida por países em seu entorno, o que causa a emersão de incontáveis refugiados. A Constituição Jordânica de 1952, no entanto, proíbe a extradição de refugiados políticos e requerentes de asilo podem permanecer no território do país enquanto seu status está por ser determinado. Ademais, o país assinou com o ACNUR um Memorando de Entendimento (MdE), determinando que um refugiado assim reconhecido pelo ACNUR pode permanecer no país durante seis meses, até que o ACNUR encontre algum país de reassentamento – a deportação, portanto, não é uma opção. O MdE inclui também a definição de refugiado e reforça o princípio do *non-refoulement*. (USCRI, 2009)²³

Para sumarizar, o ACNUR disponibiliza uma comparação entre seu Estatuto e a Convenção e o Protocolo.

O Estatuto serve como constituição do ACNUR. Ele estabelece as funções e responsabilidades do Alto Comissário e inclui uma definição de pessoas no nome das quais o Alto Comissário pode atuar. Esta definição tem sido expandida em várias resoluções da Assembleia Geral da ONU.

A Convenção dos Refugiados é um tratado internacional que vincula os Estados signatários. Ela especifica os direitos e obrigações de pessoas que são reconhecidas como refugiados de acordo com a definição contida na Convenção.

Refugiados sob mandato são pessoas consideradas pelo ACNUR como refugiados de acordo com seu Estatuto ou sob o mandato mais amplo concedido pela Assembleia Geral. A determinação do ACNUR do status de refugiado não é dependente do país de asilo sendo parte da Convenção ou Protocolo de Refugiados.

Refugiados por convenção são pessoas reconhecidas como refugiados pelas autoridades estatais que aderiram à Convenção e/ou ao Protocolo. Como tal, eles têm direito a reivindicar os direitos e benefícios que esses Estados se

²³ A sigla USCRI significa *United States Committee for Refugees and Immigrants*, o Comitê dos Estados Unidos para Refugiados e Imigrantes. O USCRI publica relatórios e pesquisas com um apanhado geral sobre a condição dos refugiados e imigrantes em cada país.

comprometeram a conceder aos refugiados. (ACNUR, 2001, p. 22, tradução nossa)²⁴

É válido ressaltar que há algumas Convenções regionais versando sobre o tema, como a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, tratando da questão dos refugiados na África, ou as Declarações de Cartagena (1984) e de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), estas duas no continente americano. Não há uma Convenção específica para a região do Oriente Médio, de modo que os acordos que imperam são a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mesmo a países que não ratificaram tais documentos, como a Jordânia, já que as pessoas têm a prerrogativa de acessar todo o tipo de proteção dos direitos humanos, não importando de qual país são cidadãos. O país jordaniano, na atualidade, representa um importante receptor de refugiados e, portanto, merece ser objeto de debate justamente pelo fato de que, apesar de não ser signatário de ambos os documentos, aplica de maneira considerada elogiável no cenário internacional, suas definições e recomendações, cumprindo sua responsabilidade, como Estado, de prezar pela proteção das pessoas em caso de perseguição ou temor de perseguição.

1.4. Refugiados no Oriente Médio

Guterres, Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, ressalta a relevância do Oriente Médio no que tange à sua relação com a temática da recepção de refugiados.

Ao longo da história, o Oriente Médio tem sido uma das grandes encruzilhadas da humanidade, onde continentes, culturas e ideias se cruzam. As pessoas sempre estiveram em mobilidade nesse canto do mundo, ainda que nem sempre voluntariamente. Como outras regiões turbulentas, o Oriente Médio produziu e hospedou milhões de refugiados ao longo das últimas décadas. Dois anos desde o começo da Primavera Árabe, um longo e difícil período de transição está à frente para a região. Sua nova e antiga crise de refugiados formam parte dos vários

²⁴ The Statute serves as UNHCR's constitution. It sets forth the High Commissioner's functions and responsibilities and includes a definition of persons on behalf of whom the High Commissioner can act. This definition has been expanded in various UN General Assembly resolutions.

The Refugee Convention is an international treaty that is binding upon the signatory States. It specifies the rights and obligations of persons who are recognized as refugees according to the definition contained in the Convention.

Mandate refugees are persons considered by UNHCR to be refugees according to its Statute or under the broader mandate given by the General Assembly. UNHCR's determination of refugee status is not dependent upon the country of asylum being party to the Refugee Convention or Protocol.

Convention refugees are persons recognized by refugees by the authorities of States that have acceded to the Convention and/or Protocol. As such, they are entitled to claim the rights and benefits that those States have agreed to accord to refugees. (Texto original)

desafios que ela tem que combater durante esse processo. A forte tradição de hospitalidade e generosidade do Oriente Médio com os seus vizinhos necessitados continua a ser uma das mais poderosas vantagens nesse esforço. A fim de manter essa tradição face à fundamental e delicada mudança política e social, a região vai necessitar de suporte robusto da comunidade internacional. (GUTERRES, 2014, tradução nossa)²⁵

Como já comentado anteriormente, a questão dos refugiados, ainda que não definida positivamente como tal, já existia desde antes do século 20, mas é somente no período entre-guerras e pós-guerras que se começa a estruturar um regime internacional dos refugiados, a fim de protegê-los das perseguições sofridas. No Oriente Médio não é diferente: há um agravamento da crise de refugiados quando dos conflitos de 1948, durante a Guerra da Palestina. Urman (2010, p. 45) lança uma crítica às Nações Unidas, ao afirmar que

os palestinos são considerados, por alguns, como a mais antiga população de refugiados existente no mundo. Eles continuam a necessitar de assistência internacional. No nível político, as Nações Unidas abordaram – e continuam a abordar anualmente – a questão dos refugiados palestinos exclusivamente, ainda que os palestinos não sejam os únicos refugiados do Oriente Médio. (Tradução nossa)²⁶

Pode-se notar, já de súbito, que a temática dos refugiados, nesta época, condizia mais especificamente à questão da Palestina e de Israel. Durante a guerra, iniciada em 1947, foi criado o Estado de Israel, segundo as recomendações de delimitação de território oferecida pela ONU. No entanto, Israel, quando da sua independência – autodenominação dada pelo país aos conflitos do período, toma controle de aproximadamente 60% do território destinado aos palestinos, durante uma série de conflitos com países árabes fronteiriços. Como resultado, aproximadamente 800 mil palestinos foram expulsos das terras onde viviam, implicando um êxodo considerável. Por outro lado, conforme o excerto defendido por Urman (2010), não somente os palestinos viraram refugiados, mas também milhares de judeus que habitavam os

²⁵ Throughout history, the Middle East has been one of the major crossroads of humanity, where continents, cultures, and ideas intersect. People have always been on the move in this corner of the world, though not always voluntarily so. Like other troubled regions, the Middle East has produced, and hosted, millions of refugees over the past decades. Two years since the beginning of the Arab Spring, a long and difficult transition period now lies ahead for the region. Its old and new refugees crises form part of the various challenges it must grapple with during this process. The Middle East's strong tradition of hospitality and generosity towards neighbors in need will continue to be one of its most powerful assets in this effort. In order to uphold this tradition in the face of fundamental and delicate political and social change, the region will require robust support from the international community. (Texto original)

²⁶ Palestinians are considered by some as the world's longest-standing extant refugee population. They continue to require international assistance. On the political level, the United Nations has addressed – and continues to address annually – the issue of Palestinian refugees exclusively, even though Palestinians were not the only Middle East refugees. (Texto original)

países vizinhos e foram obrigados a deixá-los, devido ao conflito declarado pelos países árabes contra Israel, já que aqueles não concordavam com a divisão das terras proposta pelas Nações Unidas. O conflito, que parece tão fora da realidade vivida atualmente, ainda está latente, o que pode ser comprovado por protestos anuais, no dia 15 de maio (independência de Israel), por parte de árabes palestinos, ainda descontentes com a situação à qual foi exposta a população palestina, obrigada a deixar suas terras e se tornando refugiada. Por este motivo, foi criada a UNRWA, da qual já se falou nos tópicos anteriores. Segundo declaração de Pasha, general da Legião Árabe, em 1948, “Os civis árabes entraram em pânico e fugiram ignominiosamente. Vilarejos eram frequentemente abandonados antes que eles fossem ameaçados pelo progresso da guerra.”²⁷ (COJS, 2014, tradução nossa)

Os refugiados palestinos são os mais evidentes na região do Oriente Médio. Segundo o UNRWA (1996), o número de refugiados palestinos era de 3,3 milhões, estando 1,4 milhões, aproximadamente, na Jordânia. É importante destacar que a questão dos refugiados palestinos não é única no mundo nessa época, logo após a Segunda Guerra. Há diversos exemplos de crises de refugiados suscitadas na Europa ou no continente asiático, por exemplo, mas essa população deslocada foi, aos poucos, sendo absorvida por países com características similares, especialmente cultural e religiosa. A Palestina, no entanto, foi uma exceção, pois, apesar de estar abrigada em algum outro país árabe, não tinha acesso a direitos políticos ou civis. A Jordânia, já neste contexto, se destaca por ser a principal exceção na recepção de refugiados palestinos, que, no país, tinham acesso a direitos fundamentais, os mesmos concedidos aos cidadãos do país. Além dessa situação, a comunidade internacional, especialmente através da UNRWA, perpetuava o status de refugiado dos palestinos, o qual era passado de pai para filho, até atualmente, quando se pode contar entre 3 e 4 milhões de refugiados palestinos no mundo (ISRAEL SCIENCE AND TECHNOLOGY, 2014).

A ONU faz a ressalva de que o número de refugiados, no entanto, não é acurado. Como o status de refugiados é auto-declaratório e, através dele, as pessoas conseguem obter os serviços das agências de proteção, como o ACNUR e a UNRWA, o número de refugiados registrados ultrapassa consideravelmente a população de refugiados realmente encontrada na área.

A situação complexa dos refugiados no Oriente Médio continua problemática justamente porque o conflito que a causou – Guerra da Palestina – ainda não está

²⁷ The Arab civilians panicked and fled ignominiously. Villages were frequently abandoned before they were threatened by the progress of war. (Texto original)

completamente resolvido. Israel e países árabes continuam em conflito e a questão das fronteiras não está completamente resolvida. Ainda em 1958, a UNRWA afirmou: “Os estados árabes não querem resolver o problema dos refugiados. Eles querem mantê-lo como uma ferida aberta, como uma afronta às Nações Unidas e como uma arma contra Israel.” (s.p., tradução nossa)²⁸

A situação, especialmente entre 1948 e 1967 – quando da Guerra dos Seis Dias²⁹, é bastante sensível e continua sem resolução. Em 1967, o número de refugiados palestinos aumentou espantosamente, devido às mobilizações dos exércitos em oposição, israelenses e diversos países árabes, o que fez com que diversos palestinos, que estavam no epicentro dos conflitos, tivessem que fugir de suas comunidades de origem. Neste momento, os maiores receptores de refugiados foram a Jordânia e o Egito, ambos também envolvidos na guerra. Vários campos de refugiados, tanto na Faixa de Gaza quanto na Cisjordânia sofreram ataques de vários lados. De acordo com o Instituto Israelense de Ciência e Tecnologia (2014), a taxa de desemprego entre os refugiados era, à época (nos anos 1960), de 83%.

A Jordânia garantiu aos refugiados palestinos todos os direitos de cidadania – salvo aos palestinos originários da Faixa de Gaza (IRIN, 2014). Com o passar dos anos, a situação foi adquirindo uma estabilidade. Segundo dados do próprio IRIN (2014), o serviço do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, em 2010, pouco mais de 32 mil pessoas estavam registradas como refugiadas na Jordânia, com 90% delas tendo acesso à educação primária. Apesar disso, “Questões fundamentais afetando refugiados na Jordânia incluem pobreza e marginalização” (IRIN, 2014, tradução nossa).³⁰

Nos últimos anos, houve um agravamento substancial da situação dos refugiados – e, também, dos deslocados internos – no Oriente Médio e no Norte da África, segundo o ACNUR. O Iraque e o Iêmen, por exemplo, são países de onde saem refugiados – por conflitos civis ou causas naturais – e também alvo de abrigo para refugiados de outros países, especialmente da Somália, Etiópia e Eritreia. No auge da crise no Iraque, em 2003, quase dois milhões de iraquianos foram forçados a fugir do país, sendo acolhidos pela Síria e pela Jordânia, principalmente. Estes dois países abrigam, ainda hoje, a maior população de

²⁸ The Arab states do not want to solve the refugee problem. They want to keep it as an open sore, as an affront to the United Nations and as a weapon against Israel. (Texto original)

²⁹ A Guerra dos Seis Dias ocorreu em 1967, quando tropas israelenses se opuseram a uma frente de países árabes, entre eles a Jordânia. O objetivo de Israel, continuando o conflito histórico que teve seu ápice em 1948, era de invadir e tomar terras que estavam fora de seu controle, como a Faixa de Gaza e o Sinai, uma península egípcia, por exemplo.

³⁰ Key issues affecting refugees in Jordan include poverty and marginalization. (Texto original)

refugiados da região. Os iraquianos na Jordânia não podem trabalhar legalmente e vivem com suas economias até que se encontrem numa situação marginalizada, em meio urbano, sem trabalho. Como pedir ajuda, para eles, é visto como algo desonroso ao nome da família, muitos aguentam até que a situação esteja realmente insustentável para pedir assistência aos governos nacionais ou a organizações.

Devido à situação exposta, vários estudiosos de ajuda humanitária tiveram que revisar os mecanismos de resposta para a ajuda aos refugiados em período de crise, trabalhando com registro mais eficiente e um sistema que fizesse que o tempo de resposta fosse mais rápido. Estes são os atuais mecanismos usados hoje, particularmente na Jordânia e no Líbano, onde a população de refugiados tende a ser acomodada em áreas urbanas. Segundo Guterres (2014), Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, é muito difícil gerenciar grandes operações de reassentamentos de refugiados em outros países, especialmente os desenvolvidos, devido a pouca abertura dada por eles para o recebimento de refugiados.

A Líbia, com todos os levantes trazidos pela Primavera Árabe, passou a viver uma situação conflituosa que a atingiu em 2011, também foi causadora de grandes fluxos de refugiados, com mais de meio milhão de pessoas refugiadas e deslocadas internas. O ACNUR destaca que, com o apoio da organização, a maioria deles já foi realocada para suas comunidades de origem, mas que ainda há quem não pôde retornar a suas casas. A localização geográfica da Líbia é ainda mais problemática, porque é rota de migração e, portanto, abriga tanto refugiados quanto requerentes de asilo, migrantes econômicos e deslocados internos. Essa fuga em massa da Líbia ocorreu num período em que importantes receptores de refugiados também estavam sofrendo levantes populares, como a Tunísia e o Egito, o que deixava os países instáveis e frágeis. Ainda hoje, muitos dos refugiados continuam sem um lugar para ir, ainda que a maioria tenha sido retornada às comunidades de origem. Justamente por causa dessa localização geográfica, muitos refugiados acabam por ser confundidos, pelas autoridades, com migrantes ilegais e não recebem o tratamento adequado a ser dado a um refugiado, outro desafio a ser combatido pelos países, em conjunto com a comunidade internacional.

A crise mais complicada, no entanto, é muito atual e complexa, ocorrendo na Síria. Guterres (2014) afirma que o país vinha sendo um generoso receptor de refugiados, especialmente palestinos e iraquianos. Toda a guerra civil que vem ocorrendo no país, no entanto, já deslocou mais de 4 milhões de sírios internamente. Para muitos, a única saída é fugir para os países vizinhos. Segundo o ACNUR (2014, s.p.), no início de 2013,

aproximadamente 50 mil pessoas eram registradas saindo do país para a Jordânia, Líbano, Turquia e Iraque. Um dado alarmante é que metade desse número é composta de crianças que, além de passar por todo o sofrimento de ser um refugiado, ainda o faz com a perda de pais, irmãos e amigos. Fica claro que a situação vai ficar marcada para o futuro e, de acordo com o Alto Comissário do ACNUR, isso deixa a geração futura de todo um país marcada pela violência e trauma, por muitos anos ainda por vir. Os refugiados sírios estão em estreita relação com a Jordânia, já que este é o país que mais acolheu tais grupos e, portanto, é o que vai ser estudado nos próximos capítulos.

Guterres (2014, s.p.) acrescenta que

a história dos refugiados não pode ser contada sem também contar a história daqueles que os abrigaram, geralmente a um enorme custo para eles. O Oriente Médio é lar tanto da mais antiga quanto da mais recente crise de refugiados e, embora poucos estados tenham assinado a Convenção dos Refugiados de 1951, oferecer abrigo e proteção àqueles buscando segurança em suas fronteiras é um compromisso profundamente enraizado na maioria dos países do Oriente Médio. Na verdade, a tradição de generosidade de 1400 anos do Islã para com as pessoas fugindo de perseguição teve mais influência nas leis de refugiados atuais do que qualquer outra fonte histórica. (Tradução nossa)³¹

Apesar de toda a generosidade historicamente registrada na região, a capacidade dos países receptores está chegando cada vez mais ao limite, fazendo com que países como a Jordânia, que está com seus recursos hídricos limitados, clamem por ajuda internacional. Soma-se a isso a instabilidade política, as tensões sociais e os desafios econômicos também históricos enfrentados pela região, o que reforça a necessidade de ajuda externa.

Considerando todo o contexto da região e reforçando sua preocupação com a condição de perseguição e violação de direitos humanos vivida pelos refugiados, o ACNUR elencou alguns objetivos estratégicos para 2013, de modo a amenizar a situação em que se encontram essas pessoas, tais como continuar a oferecer assistência e proteção aos grupos vulneráveis de modo a alcançar soluções abrangentes; apoiar a capacidade dos governos de criar sistemas de asilo e processos de acordo com a lei internacional dos refugiados e outros princípios humanitários; criar uma relação estratégica com os governos e organizações da sociedade civil para aumentar o respeito pelos direitos dos refugiados; aumentar a preparação e a

³¹ The story of refugees cannot be told without also telling the story of those who shelter them, often at enormous cost to themselves. The Middle East is home to both the world's oldest and its most recent refugee crisis, and although few states in the region have signed the 1951 Refugee Convention, providing shelter and protection to those seeking safety at their borders is a deeply engrained commitment in most Middle Eastern countries. In fact, Islam's 1,400-year-old tradition of generosity toward people fleeing persecution has had more influence on modern-day international refugee law than any other historical source.

capacidade de resposta para possíveis emergências nas regiões; e, ainda, identificar e monitorar algumas lacunas referentes aos apátridas, trabalhando junto ao governo para reduzir as possibilidades dessa condição.

O capítulo seguinte tratará mais especificamente da Jordânia como país receptor de refugiados, seu histórico como tal e qual a situação dos refugiados no país atualmente, considerando particularmente os graves conflitos na Síria e, mais especificamente, o rápido aumento do número de refugiados, causando inclusive a criação do campo de refugiados de Zaatari, considerado, em 2013, a quarta maior cidade da Jordânia.

2. OS REFUGIADOS NA JORDÂNIA

Apesar de não ser um país que, de acordo com literaturas que tratam da temática dos refugiados, seja o mais aplicável para garantir refúgio a pessoas que estão fugindo de seus países de origem, a Jordânia está num contexto peculiar que faz com que, ainda que não seja considerada um país desenvolvido, seja um dos maiores receptores de refugiados do mundo e de extrema importância para a região. Essa situação particular da Jordânia, que vai de encontro às teorias de estudo sobre as condições dos refugiados, conforme defende Ashbaugh (2011), pode ser explicada pelo fato principal de localização geopolítica. Isso significa que o país não é um importante receptor de refugiados porque tem um alto nível de qualidade de vida ou porque é facilitador, através de suas leis nacionais, da entrada de refugiados. A explicação, na verdade, está relacionada a sua localização, especialmente no que diz respeito aos países limítrofes. O país jordaniano faz fronteira com quatro países e já recebeu refugiados em massa de três deles: Palestina, Iraque e, mais recentemente, Síria – em períodos diferentes, por motivos distintos – mas, claro, todos relacionados a perseguições por diversos pretextos, acontecidos em momentos de insegurança nesses países.

Com um dos maiores índices de refugiados pelo total da população no mundo, a Jordânia desafia as presunções e teorias padrão na literatura. A Jordânia tem um regime autoritário, uma escassez crônica de recursos naturais e econômicos, uma sociedade insular e homogênea, uma posição diplomática complexa na região em relação aos EUA e uma complicada história de recepção de refugiados palestinos. (ASHBAUGH, 2011, p. 2, tradução nossa)³²

2.1. A Jordânia como receptora de refugiados

Migrações de e para a Jordânia, desde o êxodo palestino em 1948, marcaram consideravelmente a sociedade, a política e a economia do país. Chatelard (2010) ressalta que a Jordânia é um caso concreto que demonstra como várias formas de mobilidade – incluindo migrantes, requerentes de asilos e refugiados – têm fortes implicações políticas e econômicas, doméstica, regional e internacionalmente

Estando localizada no epicentro de uma região conturbada, o Oriente Médio, onde se encontram vários requerimentos definidos pelo ACNUR como potenciais criadores de pessoas

³² With one of the highest ratios of refugees to total population in the world, Jordan challenges the standard assumptions and theories in the literature. Jordan has an authoritarian regime, a chronic lack of natural and economic resources, an insular and homogeneous society, a complex diplomatic position in the region and vis-à-vis the US and a complicated history of hosting Palestinian refugees.

refugiadas – perseguição política, religiosa, guerras civis etc. – a Jordânia está, historicamente, relacionada à questão dos refugiados. Assim como seus vizinhos, a Jordânia é um país novo, criado em 1921 com fronteiras definidas pelos poderes coloniais europeus. Em seus primeiros anos, o grande fluxo de migrantes e refugiados fez com que essa questão fosse parte inerente da política do país. Apesar de sempre ter sido um desafio a ser transpassado, toda a situação ajudou no desenvolvimento econômico do país. Chatelard (2010, p. 1) explica o motivo:

A situação permitiu que a Jordânia recebesse grande quantidade de assistência ao desenvolvimento da comunidade internacional para ajudar a realojar e integrar os refugiados. As remessas daqueles palestinos que foram buscar trabalho no Golfo também tiveram um papel importante no desenvolvimento dos setores público e privado da Jordânia. (Tradução nossa)³³

Com a fundação da ONU e a situação causada pelos conflitos israelo-palestinos, diversos órgãos internacionais foram criados e estão presentes na região para proteger esse grupo vulnerável de pessoas que precisa fugir de seus países de origem para conseguir refúgio em países vizinhos, onde poderão encontrar condições melhores – ainda que não ideias – de vida. Indo ao encontro do que defende Chatelard (2010, p. 2), os órgãos seguintes foram atores chave no apoio aos países receptores de refugiados:

A Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP); o Relator Especial sobre a Situação de Direitos Humanos nos Territórios Ocupados da Palestina desde 1967; o Comitê sobre os Direitos Inalienáveis do Povo Palestino; a Divisão das Nações Unidas para Direitos Palestinos; o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de Assistência ao Povo Palestino (UNDP); o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); a Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental (ESCWA); o Escritório do Coordenador Especial para o Processo de Paz do Oriente Médio; e o Fórum Internacional Árabe sobre Reabilitação e Desenvolvimento no Território Ocupado da Palestina, patrocinados pelo ESCWA, a Liga Árabe e o Ministério do Planejamento da Autoridade Nacional Palestina. (Tradução nossa)³⁴

³³ [the situation] has allowed Jordan to receive large amounts of development assistance from the international community to help resettle and integrate the refugees. The remittances of those Palestinians who went to look for work in the Gulf also played a major role in developing Jordan's public and private sectors. (Texto original)

³⁴ The United Nations Conciliation for Palestine (UNCCP); the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967; the Committee on the Inalienable Rights of the Palestinian People; the United Nations Division for Palestinian Rights; the United Nations Development Programme of Assistance to the Palestinian People (UNDP); the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA); the United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA); the Office of the Special Coordinator of the Middle East Peace Process; and the Arab International Forum on Rehabilitation and Development in the Occupied Palestinian Territory, sponsored by the ESCWA, the Arab League and the Palestinian National Authority Ministry of Planning. (Texto original)

É claramente notável a influência da situação palestina para a criação dos órgãos da ONU relativos a refugiados. Com algumas exceções, a maioria das agências listadas acima se refere à situação dos refugiados especificamente palestinos. Isso não quer dizer que refugiados de outras origens tenham sido ignorados. Os organismos internacionais são criados segundo a necessidade de sua presença em determinado local em um certo período – mesmo o ACNUR, quando da sua criação, teve um mandato pré-estabelecido de somente três anos, porque esta era, a princípio, a demanda inicial. A Jordânia, no entanto, também foi receptora de refugiados de outros países da região, principalmente: Líbano, entre 1975 e 1991, período de guerra civil; e Iraque, desde a Guerra do Golfo de 1991 e, em seguida, após retirada do poder do então primeiro-ministro do país, Saddam Hussein.

Mais do que apenas receber refugiados, a Jordânia assumiu um papel de Estado transitório para uma mão de obra barata, especialmente enviada para trabalhar com a produção de petróleo no Golfo, criando um mercado de trabalhadores, o qual era enviado a países vizinhos, que necessitavam de mão de obra barata para suprir as demandas do mercado de petróleo. A economia do país está, então, intimamente ligada à dinâmica da mobilidade – seja forçada ou não. Além da ajuda internacional pelos tantos refugiados recebidos pela Jordânia, a remessa de divisas vindas do estrangeiro contribuíram para diversos setores da economia jordaniana. Chatelard (2010, p. 3) comenta um fato interessante

a Jordânia foi descrita como a única economia de petróleo mundial sem petróleo, ou seja, um estado altamente dependente da ajuda externa de estados produtores de petróleo e de remessas de seus nacionais trabalhando nesses países. (Tradução nossa)³⁵

Essa situação se manteve favorável até a primeira leva de iraquianos chegada ao país, no pós-Guerra do Golfo. Os produtores de petróleo, afirma Chatelard (2010), a partir de meados da década de 1990, começaram a demandar trabalhadores qualificados. Durante tal período, mais de 300 mil cidadãos jordanianos foram repatriados, criando uma massa de trabalhadores menos qualificada enfrentando uma taxa de desemprego de 30%. Esses jordanianos eram, em sua origem, palestinos ligados à Jordânia através da cidadania adquirida quando entraram no país como migrantes ou refugiados. Com essa crise e a dificuldade de

³⁵ Jordan has been described as the world's only oil-economy with no oil, i.e., a state highly dependent upon foreign aid from oil-producing states and upon remittances from its nationals working in these countries. (Texto original)

encontrar empregos, o mercado de trabalho jordaniano começou a se segmentar, seguindo tanto uma divisão étnica quanto de gênero, sendo nenhuma das duas benéficas tanto para a economia quanto para a sociedade da Jordânia e da região. Atualmente, com o enorme fluxo de refugiados sírios que entraram no país, a situação não é melhorada. As duas maneiras através das quais o país receptor esquentava sua economia com os refugiados – ajuda internacional e emprego disponível no exterior para o envio de refugiados – não eram mais suficientes para suportar a enorme quantidade de pessoas que, agora, fazem parte da economia, da política e da sociedade jordaniana, ainda que não em termos legais.

Segundo o ACNUR (2014), o governo jordaniano estima que há, ainda, 450000 iraquianos no país, ainda que a agência da ONU conte somente pouco mais de 32000, devido às incertezas em torno dos números apresentados pelo governo. As autoridades do país, além de facilitar a entrada de refugiados, deixando que tenham acesso a todos os direitos concedidos a qualquer estrangeiro que esteja no país por seis meses, mostram tolerância aos iraquianos os quais tenham a permissão de residência ou o visto expirados. A tabela abaixo, retirada do documento oficial do ACNUR referente à Jordânia no ano de 2012, mostra a previsão do número de refugiados a serem considerados no país. Nessa época, mesmo com a guerra civil na Síria já em andamento, não se previa a grande quantidade de refugiados que buscariam refúgio no país vizinho.

Tabela 1 – Planejamento em números para a Jordânia

Planning figures for Jordan

TYPE OF POPULATION	ORIGIN	JAN 2012		DEC 2012 - JAN 2013		DEC 2013	
		TOTAL IN COUNTRY	OF WHOM ASSISTED BY UNHCR	TOTAL IN COUNTRY	OF WHOM ASSISTED BY UNHCR	TOTAL IN COUNTRY	OF WHOM ASSISTED BY UNHCR
Refugees ¹	Iraq	30,000	30,000	29,500	29,500	27,000	27,000
	Iraq (unregistered)	419,900	-	419,900	-	419,900	-
	Various	1,000	1,000	500	500	500	500
Asylum-seekers	Iraq	1,200	1,200	1,100	1,100	1,000	1,000
	Various	700	700	700	700	700	700
Total		452,800	32,900	451,700	31,800	449,100	29,200

¹ The figure for Iraq refugees in Jordan is a Government estimate.

Fonte: ACNUR (2014).

Retirado do mesmo documento, ainda não atualizado após o ocorrido na Síria, é interessante é notar que

Embora a Jordânia não seja signatária da Convenção de Refugiados de 1951, tanto as autoridades quanto a sociedade civil são sensíveis às questões relativas a refugiados e a direitos humanos. O governo considera os iraquianos no país convidados em vez de refugiados, o que assegura que eles estarão seguros e serão

respeitados, mas não consegue lhes fornecer um status legal claro. (ACNUR, 2014, s.p., Tradução nossa)³⁶

Isso quer dizer que a cultura da população jordaniana é de ser hospitaleira com os estrangeiros em seu país, ainda que estejam em condição de requerentes de asilo ou refugiados. Essa abertura pode ser explicada por dois motivos: a) o país, desde sua definição fronteiriça (pela Grã-Bretanha, em 1921) e sua independência (em 1946), vem lidando com a questão da recepção de refugiados e, por isso, já vê tal situação como parte inerente de sua história; e b) a abertura à recepção de refugiados, pelo menos nos primeiros anos de existência do país, foi uma decisão vantajosa para a economia da Jordânia. Apesar de ter que lidar com o marco legal e políticas sociais para recebê-los, tanto as ajudas internacionais quanto as remessas desses refugiados (que eram, após, enviados aos países do Golfo, contribuindo para a economia da Jordânia através da remessa de divisas) traziam prosperidade à economia jordaniana – salvo quando da crise do petróleo, em meados dos anos 1970, e após a guerra do Golfo, em meados dos anos 1990.

Apesar de haver o lado positivo de, historicamente, o país ser aberto a refugiados, o fato de que ele não seja signatário aos tratados internacionais para refugiados, especialmente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, dificulta que a legislação internacional se reflita na legislação nacional, ocasionando a dificuldade de oferecer trato legal a tal grupo vulnerável – pelo motivo da dificuldade de oficializar o status de refugiado, muito provavelmente, é que o governo tolera a situação ilegal de alguns refugiados no país.

Embora esta situação crie um suposto conforto aos bem acolhidos e integrados ao país receptor, também gera certa dificuldade de continuação de uma vida regular – como a busca de emprego, saúde e educação, por exemplo – devido à situação irregular em que estão vivendo. Além da falta de leis de amparo aos refugiados, o ACNUR (2014, s.p.) afirma ainda que

Os sistemas e a infraestrutura nacionais do país estão sob tensão. A pressão vem ficando cada vez mais aguda ao longo dos últimos dois anos devido à crise econômica financeira e foi exacerbada no início de 2011 como uma consequência da Primavera Árabe. (Tradução nossa)³⁷

³⁶ Although Jordan is not a signatory to the 1951 Refugee Convention, both the authorities and civil society are sensitive to refugee and human rights issues. The Government considers the Iraqis in the country to be guests, rather than refugees, which ensures that they are secure and respected, but fails to provide them with a clear legal status. (Texto original)

³⁷ The country's national systems and infrastructure have come under strain. The pressure has become more acute over the past two years due to the financial economic crises, and was exacerbated in early 2011 as a consequence of the 'Arab Spring'. (Texto original)

Ademais, com os acontecimentos mais recentes, a Jordânia passou a receber um grande fluxo de refugiados nunca antes vivenciado pelo país, o que fez com que as autoridades clamassem por ajuda internacional, devido à dificuldade de receber tantas pessoas em estado vulnerável, especialmente vindos da Síria. O ACNUR, que anualmente publica um relatório para cada país em que executa suas atividades, projetou, no fim de 2013, o seguinte número de refugiados previstos para os anos seguintes na Jordânia (tabela abaixo)

Os números atualizados na tabela, que mudaram significativamente de um ano para o outro, mostram a situação complicada que o país está vivendo no que diz respeito aos refugiados. As cifras referentes ao número de refugiados iraquianos (mesmo contando os não registrados oficialmente) parecem mínimas perto do registro do número de sírios que entraram no país após os conflitos vivenciados na Síria a partir de 2011. A previsão do ACNUR, conforme mostra a tabela, é de que haverá um fluxo ainda maior de refugiados sírios entrando na Jordânia em 2014, com esse número começando a diminuir somente no ano de 2015.

Tabela 2 – Planejamento em números

Planning figures

UNHCR 2014 planning figures for Jordan							
TYPE OF POPULATION	ORIGIN	Dec 2013		Dec 2014		Dec 2015	
		Total in country	of whom assisted by UNHCR	Total in country	of whom assisted by UNHCR	Total in country	of whom assisted by UNHCR
Refugees	Iraq	24,730	24,730	23,290	23,290	20,790	20,790
	Syrian Arab Rep.	1,254,950	1,254,950	1,410,520	1,410,520	1,324,210	1,324,210
	Various	1,350	1,350	1,800	1,800	2,260	2,260
Asylum-seekers	Iraq	1,200	1,200	1,600	1,600	900	900
	Syrian Arab Rep.	490	490	490	490	490	490
	Various	790	790	740	740	680	680
Total		1,283,510	1,283,510	1,438,440	1,438,440	1,349,330	1,349,330

Fonte: ACNUR (2014).

Jack Byrne, diretor do Comitê de Resgate Internacional para a Jordânia afirmou, em setembro de 2013, que o fluxo de refugiados sírios na Jordânia já era equivalente a meio

milhão de pessoas – 10% da população jordaniana. Em dezembro de 2013, segundo a tabela acima fornecida pelo ACNUR, esse número já estava na casa de 1,2 milhões, podendo chegar a 1,4 milhões até dezembro de 2014, o que representaria, aproximadamente, 25% da população do país – um número alarmante para um país relativamente pequeno, com cerca de 6 milhões de habitantes, como a Jordânia.

Chatelard (2010, p. 5) resume um pouco das ações do governo jordaniano para evitar a entrada massiva de refugiados em um contexto em que a economia e as políticas já não acompanham as demandas dos migrantes forçados. Apesar de se referir à situação anterior aos conflitos na Síria, o excerto seguinte se aplica para os dias de hoje, particularmente no que concerne o aumento do número de refugiados sírios entrando no país, ainda que a estrutura econômico-social não seja favorável para tal.

Intervenções políticas diretas e indiretas para gerenciar a migração por atores estatais e organizações internacionais foram tomadas nesses contextos domésticos e regionais de instabilidade socioeconômica e sociopolítica. [...] Tanto a política de migração quanto a de recepção de refugiados foram fortemente determinadas por considerações políticas e econômicas conectadas a projetos de construção do Estado e crescimento econômico dentro do contexto do nacionalismo Árabe. O marco institucional mínimo que foi estabelecido para gerenciar essas tendências migratórias ou para providenciar alívio e proteção a refugiados foi amplamente deixado para as organizações internacionais. [...] No entanto, as políticas mudaram na última década para a seleção de migrantes árabes também, favorecendo aqueles que possuem capital para investir na Jordânia. Mesmo assim, [...] o número que pode ser considerado de migrantes forçados dos países vizinhos tem se mantido alto. A Jordânia atualmente não quer esses migrantes nem como trabalhadores migrantes nem como refugiados. [Há um] impasse: a Jordânia é incapaz de absorver novos migrantes sem por em perigo seu equilíbrio; migrantes não querem retornar a seus lares e somente um número limitado é capaz de se mover através de canais regulares ou irregulares. [...] Mais opções secundárias de migração e assistência internacional ao desenvolvimento pode ser requerida para ajudar a Jordânia a lidar com o que parecem ser fluxos recorrentes de migrantes involuntários. (Tradução nossa).³⁸

³⁸ Direct and indirect policy interventions to manage migration by state actors and international organizations have been made within these unstable socioeconomic or sociopolitical domestic and regional contexts. [...] Both labor migration and refugee reception policies have been heavily determined by political and economic considerations connected to projects of state-building and economic growth within the ideological context of Arab nationalism. The minimal institutional framework that has been established to manage these migration trends or to provide relief and protection to refugees has largely been left to international organizations, [...] However, policies have shifted in the last decade toward selecting Arab migrants too, favoring those who possess capital to invest in Jordan. Yet, [...] the number of what can be considered forced migrants from neighboring countries has remained high. Jordan is currently unwilling to absorb these migrants either as labor migrants or as refugees. [There is an] impasse: Jordan is unable to absorb new migrants without endangering its social balance; migrants are unwilling to return home and only a limited number are able to move on via regular or irregular channels. [...] More secondary-migration options and international development assistance might be needed to help Jordan cope with what appears to be recurrent flows of involuntary migrants. (Texto original)

Em suma, fica claro que o fluxo de refugiados na Jordânia veio aumentando ao longo do tempo, recebendo grupos oriundos de diferentes países do Oriente Médio e do norte africano. A ênfase, atualmente, está nos refugiados sírios, que representam a maioria dos refugiados no país. É uma situação, portanto, concreta e que, tanto pelo governo quanto pelas agências internacionais – em especial, o ACNUR, vem tentando ser resolvida.

Após este apanhado geral da condição da Jordânia como receptora de refugiados, as seções seguintes se dividirão em duas partes: a primeira colocará ênfase nas leis – nacionais e internacionais – usadas pelas autoridades jordanianas no tratamento dos refugiados; e a segunda, efetivamente, das condições desses grupos de refugiados na Jordânia, em especial os que vivem em campos de refugiados e, por isso, estão mais distantes de se integrarem às comunidades locais do país.

2.2. Marco legal para a proteção de refugiados na Jordânia

Ainda em 2014, percebe-se que a Jordânia não conseguiu se adaptar, em termos jurídicos, à situação adversa em que se encontra no que tange à recepção de refugiados. Ainda que esteja acostumada a integrar migrantes forçados, o fluxo atual desestabilizou a capacidade política, econômica e legal de o país receber tantas pessoas em situações urgentes e requerendo ação imediata, tanto do governo quanto dos organismos internacionais. Como já foi visto, a Jordânia, assim como a maioria dos países do Oriente Médio, não é signatária de nenhuma das duas principais convenções internacionais para a proteção de refugiados, ainda que seja um dos maiores receptores desses grupos vulneráveis no mundo.

A lei se tornou essencial neste contexto: duas comunidades, refugiada e receptora, tem que agora coexistir em terra jordaniana. Os jordanianos não podem fingir que os sírios logo vão deixar o país, nem podem os sírios configurar um sistema legal paralelo na Jordânia. A estabilidade requer acomodação e cooperação de ambos. (AL JAZEERA, 2014, s.p., tradução nossa)³⁹

Analisar-se-ão, então, os marcos legais nacionais, regionais e internacionais, utilizados pelo país, para o amparo desses refugiados e requerentes de asilo. Muitos países do Oriente Médio, nos últimos anos, passaram a receber cada vez mais um fluxo de refugiados provindos da própria região e da África. Para alcançar soluções para tais desafios, especialistas legais

³⁹Law has become critical in this context: Two communities, refugee and host, must now coexist on Jordanian land. Jordanians cannot pretend that Syrians will soon leave, nor can Syrians set up a parallel legal system in Jordan. Stability requires accommodation and cooperation from both. (Texto original)

tiveram que buscar saídas e desenvolver mecanismos para ajudar os países receptores a lidar com o problema – que, em anos recentes, vem aumentando consideravelmente, em especial na Jordânia. Dois encontros regionais foram organizados nos anos 1990, época da Guerra do Golfo, resultando em dois principais documentos adotados, conforme explica Sadek (2013, p. 1)

(1) a Declaração sobre a Proteção de Refugiados e Deslocados no Mundo Árabe⁴⁰, que foi adotada em novembro de 1992; e (2) a Convenção Árabe sobre Regulação do Status de Refugiados nos Países Árabes⁴¹ adotada pela Liga dos Estados Árabes em 1994. (Tradução nossa)⁴²

Ambos os instrumentos se aplicam à situação da Jordânia, contudo a Declaração é considerada nada mais que um estudo com recomendações sobre a situação dos refugiados e a Convenção não foi ratificada, portanto, não é usada como instrumento legal para a proteção dos refugiados. Como já explicitado no capítulo anterior, o país tampouco adotou a Convenção de 1951 ou o Protocolo de 1967.

O governo jordaniano, no entanto, assinou um Memorando de Entendimento⁴³ com o ACNUR, estabelecendo que requerentes de asilo podem ficar na Jordânia por seis meses, durante o tempo em que o ACNUR deve buscar um país para este requerente (Sadek, 2013, p. 5).

Ainda que não seja signatário da Convenção de 1951, a constituição jordaniana proíbe a extradição de refugiados políticos, segundo a lei 24/1973 sobre Residência e Relações Externas. (Sadek, 2013, p. 5). O requerente de asilo político tem a obrigação de se apresentar a uma estação de polícia dentro das 48 primeiras horas de sua chegada ao país. A constituição dá autoridade, ainda, ao Ministério do Interior, para determinar, caso a caso – tal como acontece no Brasil – se as pessoas que entraram ilegalmente serão ou não deportadas,

⁴⁰ A Declaração sobre a Proteção de Refugiados e Deslocados no Mundo Árabe foi uma declaração assinado pelos países árabe-islâmicos, durante o 4º Seminário sobre “Lei dos Refugiados e Asilados no Mundo Árabe”, em 1992, organizado pelo Instituto Internacional de Direito Humanitário, em colaboração com a Universidade do Cairo, com patrocínio do ACNUR. O documento reafirma os artigos estabelecidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

⁴¹ A Convenção Árabe sobre Regulação do Status de Refugiados nos Países Árabes também foi redigida com o intuito de reafirmar os artigos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Ela foi adotada em 1994 pela Liga dos Países Árabes, da qual faz parte a Jordânia, porém não foi ratificada por este país.

⁴² (1) the Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World, which was adopted in November 1992; and (2) the Arab Convention on Regulating the Status of Refugees in the Arab Countries, adopted by the League of Arab States in 1994. (Texto original)

⁴³ Um Memorando de Entendimento (MdE) é um acordo entre duas ou mais partes que indica uma linha comum de ação pretendida. É usado, normalmente, quando as partes não têm outro documento de compromisso legal. O MdE serve para a cooperação e intercâmbio de informações entre as partes.

dependendo de sua condição. A Constituição não é muito clara e abre espaço a julgamentos subjetivos do governo, pois não especifica quais são as condições em que os requerentes de asilo devem se enquadrar para receber tal status. Apesar disso, não há sanções penais para os que entraram em caráter de urgência no país, sem prévia autorização do governo.

Levando em consideração que o requerente de asilo ou o refugiado (autodeclarado, mas sem o status legal oferecido pelo governo receptor) precisa esperar uma decisão das autoridades do país, de acordo com sua Constituição, para alcançar seus direitos, fica claro que refugiados não têm acesso automático, na Jordânia, aos direitos de residência, emprego, educação pública ou saúde.

Apesar de ser o grande receptor de refugiados da região, o país recebe os migrantes forçados sem ampará-los legalmente, ou seja, não lhes dá facilmente o acesso a direitos civis básicos necessários para uma condição de vida digna. Não tendo ratificado os documentos internacionais relevantes, a Jordânia tem que lidar legalmente com a questão dos refugiados através de suas leis nacionais, especialmente após as tentativas fracassadas de implementação das duas convenções regionais dos Estados árabes, redigidas nos anos 1990. No entanto, como se pôde notar, o ordenamento jurídico nacional não é suficiente nem diz muito respeito especificamente ao trato e, especialmente, à regularização rápida dos refugiados no país, o que dificulta que este grupo vulnerável de pessoas tenha acesso aos direitos básicos, tais como aos que têm direito os cidadãos nacionais.

Sadek (2013, p. 7), ainda em relação às leis nacionais de refugiados na região do Oriente Médio e norte da África, explica

Numa tentativa de aumentar o marco legal dos estados árabes para governar questões de refugiados, organizações de direitos humanos e o ACNUR submeteram um rol de sugestões para melhorar e regulamentar os serviços oferecidos aos refugiados. Essas sugestões incluíram: (1) ratificar a Convenção dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, (2) emitir legislação doméstica abrangente regulando os benefícios oferecidos aos refugiados e requerentes de asilo, (3) criar um centro de recepção em áreas de fronteira para providenciar proteção legal temporária aos refugiados e (4) aumentar a cooperação mútua com o ACNUR para facilitar o processo de repatriação e a distribuição apropriada de serviços a refugiados e requerentes de asilo. (Tradução nossa)⁴⁴

⁴⁴ In an attempt to enhance the Arab states' legal framework for governing refugee issues, human rights organizations and the UNHCR have submitted an array of legal suggestions to improve and regulate services offered to refugees. These suggestions have included: (1) ratifying the 1951 Status of Refugees Convention and its 1967 Protocol, (2) issuing comprehensive domestic legislation regulating benefits offered to refugees and asylum seekers, (3) creating a reception center on border areas to provide temporary legal protection to refugees, and (4) enhancing mutual cooperation with the UNHCR to facilitate the repatriation process and the distribution of appropriate services to refugees and asylum seekers. (Texto original)

As leis jordanianas para migrantes, sejam forçados ou não, com o passar do tempo foram ficando cada vez mais restritivas. É interessante notar, no entanto, que ao contrário do que o governo jordaniano esperava ao implementar leis mais limitativas, a presença de imigrantes ilegais e refugiados não diminuiu. Nos últimos três anos, a população refugiada no país aumentou enormemente – devido às circunstâncias envolvendo a região – e não há norma que consiga evitar a entrada desse grupo em situação de perseguição política e sem condições de permanecer na Síria, seu país de origem.

Em relação aos direitos à nacionalidade, os refugiados sírios atuais não são atingidos pelas restrições impostas pelas autoridades nacionais, mas é válido comentar sobre para que se entenda a questão da nacionalidade da Jordânia e, ainda, a evolução das leis – antes, mais abertas, hoje mais proibitivas. Os mais atingidos, nesse caso, são os palestinos que, conforme expõe Olwan (2007, p. 3), contrariamente ao exposto no artigo 5º da Constituição de 1952 (“A nacionalidade jordaniana deve ser definida por lei”), tiveram seus direitos à nacionalidade revogados devido à decisão da Retirada Administrativa e Legal da Cisjordânia, a qual diz que a nacionalidade é definida de acordo com o local de residência e, portanto, todos os palestinos que estivessem residindo na Cisjordânia antes de 31 de julho de 1988 são considerados cidadãos palestinos, não jordanianos. Olwan (2007, p. 4) explica a inconstitucionalidade, dizendo que:

A Decisão de Desocupação e as instruções nela contidas não são mais do que decisões administrativas; decidir o status de cidadania baseado em decisão administrativa é, no entanto, uma violação das provisões do Artigo 5 da Constituição e do artigo 6 da Lei de Cidadania de 1954. Ambos instrumentos legais não incluem nenhuma provisão que permita a retirada da cidadania por qualquer decisão administrativa. (Tradução nossa)⁴⁵

Quando se trata de asilo, a constituição do país estipula que refugiados políticos não podem ser extraditados. Além desta parte da constituição e do Memorando de Entendimento assinado com o ACNUR, a Jordânia não dispõe de nenhuma outra legislação nacional tratado do status e tratamento de refugiados. O indício da falta de legislação e, ainda, as medidas administrativas limitativas como as expostas acima, mostram que o grande número de refugiados sírios no país podem carecer de cuidados com o passar do tempo, deixando a situação mais grave do que já se encontra. Exemplo disso, além do caso dos palestinos, é o

⁴⁵ The Disengagement Decision and the Instructions issued therein are not more than administrative decisions; deciding the status of citizenship based on administrative decision is, however, a violation of the provisions of Article 5 of the constitution and the citizenship law number 6 of 1954. Both legal instruments do not include any provision whatsoever that allows for withdrawing of citizenship by any administrative decision. (Texto original)

dos iraquianos que vivem na Jordânia: as autoridades do país se recusam a defini-los como refugiados, descrevendo-os apenas como “visitantes”, o que não tem nenhum significado legal e, portanto, deixando-os desamparados legalmente. As autoridades jordanianas, na verdade, usam o país como abrigo temporário para requerentes de asilo e refugiados que devem, dentro do prazo de seis meses, ser realocados a outros países – normalmente desenvolvidos. O prazo normalmente não é cumprido, devido às burocracias de outros países receptores e os grupos vulneráveis ficam na Jordânia por um período superior a seis meses, sem registros legais para trabalhar e, muitas vezes, com vistos e documentos temporários expirados, estando fadados ao trabalho ilegal.

Segundo a rede Al Jazeera (2014), noticiando sobre a situação dos refugiados sírios na Jordânia, os advogados sírios estão, agora, sendo treinados para que se adaptem às leis jordanianas e, ainda que em campos de refugiados, possam ter acesso mais fácil a casamentos e trabalhos. Esses advogados, já não mais exercendo suas funções, devido à nova condição em que se encontram, resolveram se reunir para estudar as diferenças legais entre ambos os países e, dessa maneira, poder ajudar seus compatriotas a desenvolverem uma nova vida mais facilmente no novo país. A Iniciativa dos Advogados Sírios (SLI), como foi denominado tal programa, é apoiada inclusive pelo governo jordaniano, com parceria com a Oxfam⁴⁶. O objetivo é o de empoderar as pessoas, focar em desenvolvimento de capacidades, com a justificativa de que a informação é benéfica para a situação em que se encontram. Ainda que não possam implementar contratos ou trabalhar sob a lei jordaniana, tais advogados estarão aptos a voltar aos campos de refugiados onde residem para, pelo menos, prestar consultoria legal àqueles em necessidade, em especial para regularizar a situação legal dos refugiados no país. O conteúdo dos workshops desenvolvidos pela SLI é amplo, envolvendo as principais necessidades dos refugiados sírios, segundo exemplifica a Al Jazeera (2014, s.p.), no mesmo artigo:

Uma sessão focada nas leis trabalhistas jordanianas, abordando o sistema de emprego com o qual muitos refugiados passam dificuldade, mas não entendem. Outro trauma e terapia alvejados, ensinando os advogados como integrar cuidado psicossocial com assessoria jurídica. O último workshop destacou as leis familiares e matrimoniais, sob o pedido específico dos sírios. (Tradução nossa)⁴⁷

⁴⁶ A Oxfam é uma organização que busca maneiras inovadoras para retirar pessoas da pobreza. Ela trabalha com organizações parceiras e com homens e mulheres vulneráveis para acabar com as injustiças que levam à pobreza. (OXFAM, 2014)

⁴⁷ One session focused on Jordanian labour laws, addressing the employment system that many refugees struggle with but do not understand. Another targeted trauma and therapy, teaching the lawyers how to integrate

É notável que as leis jordanianas estão muito aquém do ideal para oferecer um tratamento digno aos refugiados presentes no país. Stevens (2014, s.p.) reflete:

Surge a pergunta de por que a Jordânia era tão resistente ao conceito de proteção temporária, que tem uma longa história e é visto como apropriado para a situação de afluxo maciço, particularmente quando Estados não signatários estão envolvidos. Como o termo sugere, proteção temporária visa a oferecer proteção interina enquanto se busca uma solução durável, a atração ao Estado receptor é o entendimento claro entre o benfeitor e o beneficiário que retorna ao Estado natal num futuro esperado. [...] Enquanto havia uma preocupação que a proteção temporária poderia agir como um fator de atração durante um período de afluxo maciço, para o governo jordaniano, também eram os aspectos da não rejeição e do *non-refoulement* da proteção temporária que estavam incomodando. Uma aplicação ampla de um TPR⁴⁸ é aparentemente percebido como uma restrição ao direito de soberania jordaniano para determinar entrada e exclusão. Tal postura ignora a visão generalizada que o *non-refoulement* é um princípio do direito internacional consuetudinário; que a Jordânia claramente reconheceu suas obrigações quanto ao *non-refoulement* no MDE e que a não rejeição na fronteira é vista como aspecto fundamental do *non-refoulement*. Também se suspeita que o governo pediu aderência ao MDE para assegurar que o reassentamento acontecesse o mais rápido possível; e iraquianos foram removidos do solo jordaniano; um TPR, que pode parecer desestruturado e sem uma data óbvia de fim pode, apesar de seu nome, passar uma impressão de permanência. (Tradução nossa)⁴⁹

A Jordânia, então, ao passo que se preocupa com a proteção dos refugiados, não faz uso da legislação – que inexistente, nesse caso – e, portanto, permite que as decisões sejam tomadas de modo subjetivo, de acordo com os interesses das autoridades jordanianas, levando em consideração o contexto em que se encontra o país. Essa escolha, de parte do governo, reflete nos problemas pelos quais passam os refugiados e requerentes de asilo no país, assunto a ser abordado na seção seguinte.

psychosocial care with legal advising. The last workshop highlighted family and marriage laws, under the Syrians' specific request. (Texto original)

⁴⁸ TPR: *temporary protection regime*, traduzido livremente como: “regime de proteção temporária”.

⁴⁹ The question arises as to why Jordan was so resistant to the concept of temporary protection, which has a long history and is regarded as appropriate for mass influx situations, particularly where non-signatory states are concerned. As the term suggests, temporary protection is intended to offer interim protection while a durable solution is sought; the attraction to the host state is the clear understanding between benefactor and beneficiary that return to the home state in the future is expected. [...] While there was concern that temporary protection could act as a pull factor during a period of mass inward flow, for the Jordanian Government, it was also the non-rejection and *non-refoulement* aspects of temporary protection that were evidently troubling. A broad application of a TPR is apparently perceived as restricting Jordan's sovereign right to determine entry and exclusion. Such a stance ignores the widely held view that *non-refoulement* is a principle of customary international law; that Jordan clearly acknowledged its *non-refoulement* obligations in the MOU; and that non-rejection at the frontier is regarded as fundamental to *non-refoulement*. One also suspects that the Government demanded adherence to the MOU to ensure that resettlement took place as soon as possible, and Iraqis were removed from Jordanian soil; a TPR, which might seem unstructured and without an obvious end-date, can, despite its name, give the impression of permanence. (Texto original)

2.3. O contexto dos refugiados sírios na Jordânia e seus problemas

Foi a partir dos tumultos causados pela Primavera Árabe síria que os países vizinhos à região conflituosa, como Egito, Turquia, Iraque, Líbano e Jordânia, começaram a receber refugiados do país.

Até junho de 2013, mais de um milhão e meio de pessoas já haviam fugido da Síria em busca de proteção e acesso aos serviços mais essenciais. O status legal desses refugiados varia de acordo com o país em que buscaram refúgio. O ReliefWeb⁵⁰ divide os refugiados sírios em três grandes grupos, de acordo com seu status nos países receptores: a) os que vivem em campos de refugiados; b) os que têm seus documentos regularizados e vivem normalmente no país; e c) os que vivem irregularmente no país, sem seus documentos. Os grupos não são mutualmente exclusivos, mas o acesso aos serviços e à proteção oferecida pelo país receptor ou pelos organismos internacionais variam.

Na Turquia, na Jordânia e no Iraque, um número significativo de sírios reside em campos. No geral, o acesso a serviços dentro dos campos é melhor do que fora, com governos e ONGs fornecendo acesso à saúde, à educação e à assistência alimentar. A qualidade desses serviços varia entre campos e países [...] (RELIEFWEB, 2014, s.p., tradução nossa)⁵¹

Muitos dos sírios que entram nos países vizinhos não possuem nem sequer seus documentos nacionais consigo, o que significa que entraram na Jordânia por fronteiras não oficiais, não tendo sido registrados quando de sua entrada. A Jordânia diferencia os refugiados vindo da Síria em dois grupos: a) sírios e b) palestinos residentes na Síria (PRS).

Apesar de não ser signatária das convenções internacionais tratando de refugiados, a Jordânia segue os princípios gerais do direito internacional, não enviando refugiados de volta a lugares em que sua liberdade está posta em risco. Segue, ainda, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes, a qual ratificou em 1991.

⁵⁰ O ReliefWeb é um portal independente de informações referentes a assuntos humanitários, criado em 1996, como instrumento de assistência à comunidade humanitária internacional. É gerenciado pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários.

⁵¹ In Turkey, Jordan and Iraq, a significant number of the Syrians reside in camps. In general, access to services within the camps is better than that outside, with Governments and NGOs providing access to health care, education and food aid. The quality of these services differs between camps and countries. [...]

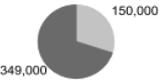
Na Jordânia, os refugiados são registrados sob uma das quatro categorias a seguir: a) refugiados reconhecidos pelo ACNUR; b) requerentes de asilo registrados no programa de proteção temporária do ACNUR; c) refugiados não considerados como tal pelo ACNUR antes de 2003, mas que possam ter sua necessidade de refúgio mudada devido a novas guerras; e d) pessoas que não são registradas no ACNUR, mas que estão fugindo de uma situação de violência generalizada.

Desde a crise síria, a Jordânia abriu sua fronteira dividida com o país em conflito – de aproximadamente 370km – e provê ajuda tanto aos refugiados que cruzam legalmente a fronteira – a única exigência é o passaporte – quanto aos que o fazem de maneira irregular. Quatro grupos no entanto, têm sua entrada recusada no país: a) Palestinos residindo na Síria; b) homens solteiros em idade militar; c) refugiados iraquianos residindo na Síria; e d) pessoas sem documentos.

Ao entrar no país, os agora refugiados – que entram sem visto ou permissão de residência – têm seus documentos apreendidos pelas autoridades jordanianas, e são levados, normalmente, a campos de refugiados. Os documentos podem ser recuperados tão logo eles obtenham o apadrinhamento de um cidadão jordaniano, mesmo momento em que poderão circular livremente pelo país, instalando-se em áreas urbanas. Para os que já entraram regularmente (passaporte com o visto ou permissão de residência), o estabelecimento em centros urbanos é permitido desde o princípio e os documentos não são confiscados.

Os registros dos refugiados no ACNUR estão disponíveis tão somente para aqueles que entraram na Jordânia até janeiro de 2012. Ainda que possam se registrar diretamente com o ACNUR nos campos de refugiados, alguns deles preferem não o fazer por medo de que seus dados pessoais cheguem ao governo sírio, já que estão em situação ilegal no país. Os que não estão registrados e vivem em comunidades urbanas têm acesso limitado aos serviços básicos necessários. Não podem utilizar o sistema público de saúde, as crianças não podem frequentar as escolas gratuitamente, não recebem ajuda do Programa Mundial de Alimentos da ONU e não recebem ajuda financeira do ACNUR. Apesar disso, há muitas ONGs que prestam assistência a esses casos, os quais não são cobertos pelos organismos internacionais. Os registrados, no entanto, têm acesso aos serviços resumidos na tabela abaixo, pelo ReliefWeb (2014).

Tabela 3 – Situação dos sírios na Jordânia em relação a emprego, educação e saúde.

Country	Number and location of Syrians Estimates as of June 2013	Employment	Education	Health
Jordan		<p>A work permit is required which in practice is not granted to Syrians. According to the labour ministry, about 160,000 Syrians are working illegally in Jordan. They mostly work in the informal sector and are exposed to hazards and exploitation.</p>	<p>Syrian refugee children who are registered with UNHCR can enrol in public schools.</p>	<p>Once registered, Syrians can access the public health system.</p>

Fonte: ReliefWeb (2014).

No que se refere ao direito a trabalho, a constituição jordaniana reserva para cidadãos. Os demais, quando possuem passaporte e permissão de residência válidos, precisam de autorização do Ministério do Trabalho para poder trabalhar. As autorizações são válidas por um ano, podendo ser renováveis. Considerando o enorme número de refugiados sem documentos, os trabalhos ilegais acabam sendo a única opção dos que habitam em centros urbanos, normalmente não recebendo o suficiente para manter uma vida digna.

O sistema de saúde da Jordânia é público, subsidiado pelo governo, e de livre acesso tanto para cidadãos e registrados no ACNUR. No entanto, a demanda é muito maior do que a capacidade de hospitais e clínicas de atenderem o público. Ainda, é requerido, a um refugiado, que apresente seu cartão de registro junto ao ACNUR para poder ser atendido pelo sistema de saúde. Há alguns problemas, como destaca o ACNUR (2014)

[...] Sírios residindo no Parque King Abdullah e na Cyber City (que elegíveis para os serviços gratuitos do Ministério da Saúde) não tem seus cartões de segurança emitidos e, conseqüentemente, tem seus tratamentos gratuitos negados quando encaminhados para [...] hospitais governamentais. (Tradução nossa)⁵²

Isto quer dizer que, ainda que estejam registrados e incluídos no grupo que poderia se beneficiar do sistema público de saúde, devido a uma especificidade das cidades em que habitam, refugiados nessa situação não podem ser atendidos pelos hospitais do governo e, portanto, perdem seu direito de acesso a saúde. Ademais, o serviço oferecido pelo governo jordaniano é de saúde básica, sendo que casos mais graves, que requerem especialistas, são difíceis de ser atendidos, mesmo para os cidadãos. Em muitos casos, também, é necessário

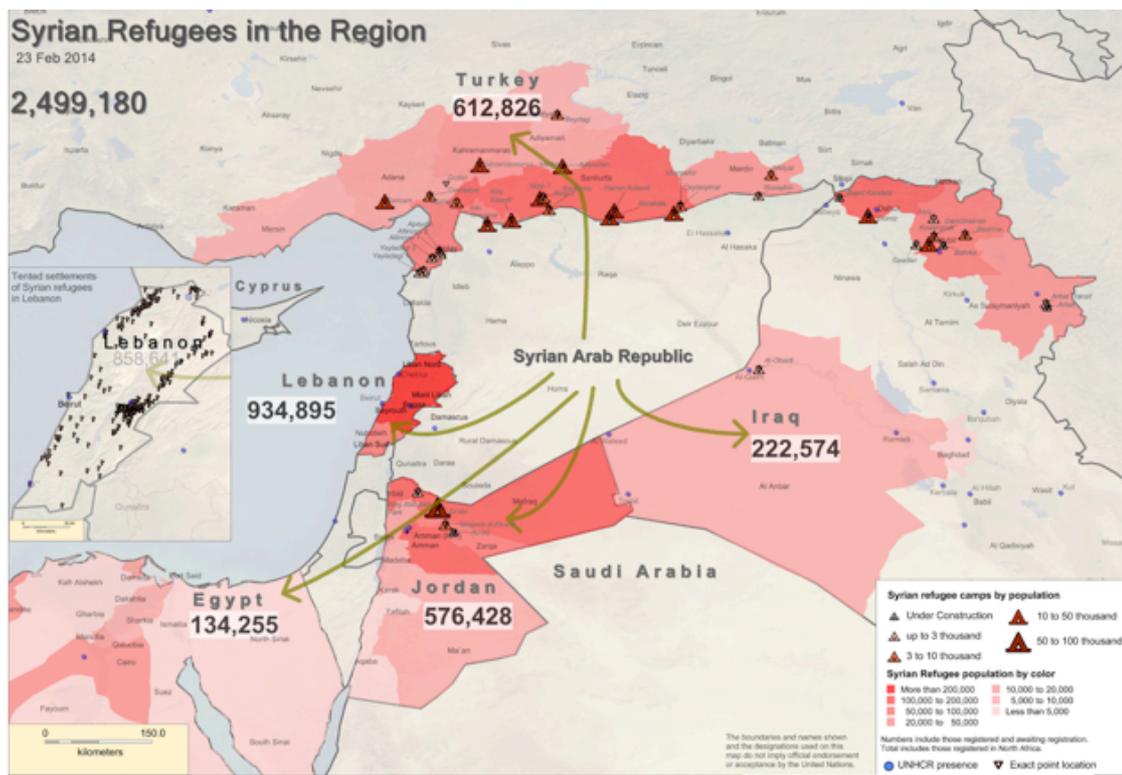
⁵² [...] Syrians residing in King Abdullah Park and Cyber City (who are eligible for free Ministry of Health Services) are not issued security cards and consequently are being denied free treatment when referred to [...] governmental hospitals. (Texto original)

que seja feita a compra de medicamentos e muitos dos refugiados não têm condições de fazê-lo, o que os deixa na mesma situação vulnerável em que já se encontravam.

Quanto à educação, um parágrafo de um relatório divulgado pelo ReliefWeb (2014, s.p.) explica como a situação está sendo tratada:

Crianças refugiadas sírias, registradas com o ACNUR, podem se matricular em escolas públicas. Em áreas com alto número de refugiados, as escolas rapidamente ficaram superlotadas e um sistema de turnos duplos foi implementado. Embora não tenham que pagar taxas em escolas públicas, alguns refugiados encontraram outros custos relacionados à educação das crianças – transporte, uniformes, calçados, livros, materiais etc. O requerimento para produzir documentação (tal como certidões de nascimento) para crianças foi relatado como causador de confusão e atrasos na matrícula. Há duas escolas dirigidas pela UNICEF no campo de Zaatari às quais as crianças no campo têm livre acesso e a UNICEF está antecipando a conclusão de uma terceira escola. (Tradução nossa)⁵³

Figura 1 – Refugiados sírios na região



Fonte: RefWorld (2014).

⁵³ Syrian refugee children, registered with UNHCR, can enroll in public schools. In areas with large numbers of refugees, the schools fast became over-crowded, and a double shift system was implemented. Although they are not expected to pay fees at public schools, some refugees have found the other costs related to children's education – transportation, uniforms, shoes, books, material, etc. restrictive. The requirement to produce documentation (such as birth certificates) for children was reported to be causing some confusion and delays in enrolment. There are 2 UNICEF run schools in Za'atari camp which children in camp have free access to and UNICEF is anticipating the completion of a third school. (Texto original)

A imagem acima, disponibilizada pelo RefWorld⁵⁴, em fevereiro de 2014, mostra onde estão localizados os refugiados vindos da Síria.

Uma crise humanitária de grandes proporções e neste momento nós não estamos respondendo efetivamente [...] A resposta falhou não somente devido à falta de fundos, mas também por que faltou liderança e porque organizações humanitárias e de desenvolvimento não fizeram um esforço concertado para abordar a situação. Há muitas dificuldades políticas em decidir quem vai assumir a responsabilidade. (CNN, 2014, tradução nossa)⁵⁵

A frase acima, proferida pelo presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, mostra que, apesar dos esforços, ainda há muito o que se fazer para enfrentar os desafios postos pela recepção, em larga escala, de refugiados no país. Com o nível de destruição em que se encontra a Síria, esses refugiados vão se manter exilados por um longo período, o que demanda um plano de ação de longo prazo, especialmente se focando nos refugiados que estão fora dos campos de refugiados, já que estes não recebem ajuda direta dos organismos internacionais. O Ministério do Trabalho da Jordânia mantém, ainda, uma lista de profissões que só podem ser exercidas por cidadãos jordanianos, como, por exemplo: profissões médicas, de engenharia, administrativas e clericais; vendas; guardas; construtores civis; motoristas; mecânicos e eletricitas; entre outras.

Além disso, há problemas envolvendo a lei da nacionalidade. Famílias de refugiados com mulheres jordanianas não têm direito automático à nacionalidade (Emanuel, 2012). Como a permissão de cidadania é muito complicada de se obter, muitas dessas famílias vivem ilegalmente pelo país, correndo constante risco de deportação.

Com o número de refugiados sírios na Jordânia alcançando, em 2014, a casa de 1,3 milhões, tem havido uma mudança no caráter outrora hospitaleiro do país. Segundo o ACNUR (2014), as mídias locais estão acusando os refugiados de roubarem os empregos dos cidadãos. Ainda segundo a agência, muitos sírios se consideram somente residentes temporários, apesar de já estarem se adaptando ao novo ambiente. A diretora da Organização

⁵⁴RefWorld é uma fonte de informações necessária para a tomada de decisões a respeito da temática dos refugiados, de acordo com o ACNUR (2014). A plataforma online contém uma vasta coleção de relatórios referente aos países de origem, países receptores, documentos e posições legais e marcos regulatórios nacionais e internacionais.

⁵⁵A humanitarian crisis of enormous proportions, and right now we are not responding effectively. [...] The response have failed not only due to a lack of funds, but also because leadership was missing and because humanitarian and development organizations had not made a concerted effort to address the situation. There are many political difficulties in deciding who's going to step up. (Texto original)

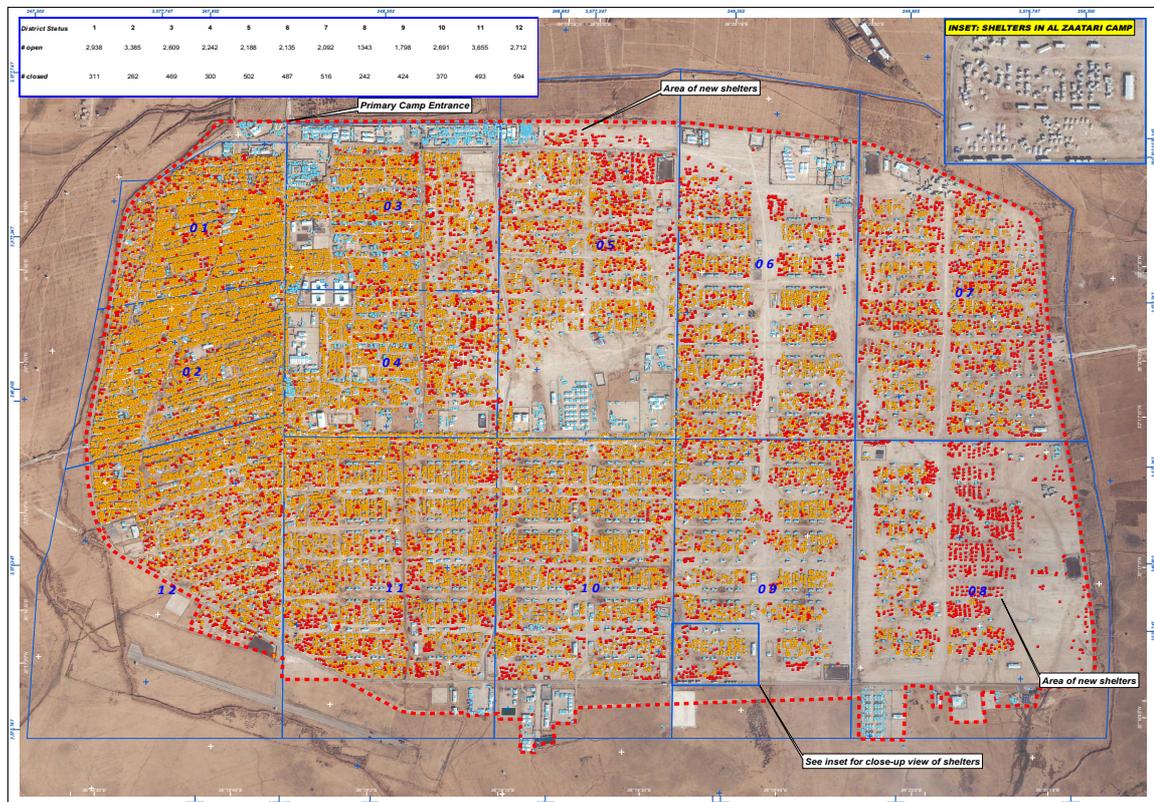
das Mulheres Árabes, Leila Naffaa, afirmou, em 2014, que essa mudança de comportamento dos jordanianos se dá devido à duração da crise e, conseqüentemente, do tempo que os refugiados ficarão no país. Pensando que a situação ia se resolver rapidamente, os jordanianos acolheram bem os sírios, porém, com a falta de uma solução do problema e a permanência dos refugiados no país, os jordanianos começaram a sentir também a dificuldade econômica, especialmente em relação à dificuldade dos jovens de encontrar emprego. A maioria dos sírios que trabalham, no entanto, se submetem a ganhar menos do que o salário mínimo, atualmente de 282 dólares americanos. A dificuldade de integração dos refugiados não está na sociedade jordaniana em si, já que as culturas e tradições dos dois povos são similares, mas sim nas práticas legais discriminatórias às quais são submetidos os sírios entrantes no país.

O dinheiro recebido pelo governo jordaniano, de acordo com a ONU, não é o suficiente para lidar com a crise dos refugiados e, por isso, as autoridades clamam por mais ajuda internacional.

Considerando o exposto acima, é interessante acrescentar que, com a crise econômica no país – taxa de desemprego de 14%, escassez de empregos e aumento dos preços – e a incapacidade de sustentar a presença maciça de refugiados, as autoridades jordanianas estão agindo mais severamente no que concerne ao trabalho ilegal exercido pelos refugiados. Grupos menores já foram deportados – segundo o governo, voluntariamente – mas, em novembro de 2013, a Jordânia deportou 5000 sírios encontrados exercendo trabalhos sem a devida permissão das autoridades.

2.3.1. O campo de refugiados de Zaatari

Figura 2 – Campo de refugiados de Zaatari



Fonte: RefWorld (2014).

A imagem acima mostra todas as estruturas construídas em Zaatari, o maior campo de refugiados da Jordânia, que abriga, atualmente, aproximadamente 110 mil refugiados sírios (ACNUR, 2014). O mapa mostra a estrutura construída para receber os refugiados. Em amarelo, estão os abrigos construídos até novembro de 2013 e, em vermelho, os abrigos construídos entre esta data e janeiro de 2014 – um aumento de quase 9% em estrutura construída, o que demonstra que o campo está em crescimento constante, no que se refere à estrutura. Ainda segundo o ACNUR (2014), Zaatari recebeu um grande número de refugiados em abril de 2013 – chegando a 202 mil pessoas, mas os números foram diminuindo ao pouco, com a saída desses refugiados aos centros urbanos. O governo jordaniano considera Zaatari como a quinta maior cidade da Jordânia, em termos de população.

Zaatari foi aberto em julho de 2012, recebendo, em sua maioria, refugiados da região de Da'ara, na Síria. Sob administração conjunta do ACNUR com o governo jordaniano, o campo funciona através do sistema de *clusters*⁵⁶, em que cada agência – ou conjunto de agências internacionais – se responsabiliza na prestação de um tipo de serviço necessário para a manutenção da vida no local. A base de dados do ACNUR, atualizada diariamente, fornece detalhadamente as divisões de responsabilidade. A Organização de Caridade Hashemita da Jordânia (JHCO), por exemplo, é a responsável pela agricultura do local, enquanto os transportes são coordenados pela Organização Internacional para a Migração (OIM). Muitos dos serviços, no entanto, são compartilhados entre diversas agências, como é o caso da saúde, oferecida, conjuntamente, pelo ACNUR, pelos Médicos Sem Fronteiras (MSF), pelo Ministério da Saúde da Jordânia, pela UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), entre outros. O propósito desse tipo de organização na prestação de serviços humanitários é para que o resultado seja mais rápido e eficaz, pois cada agência se foca em sua especialidade e, em conjunto com as outras, através de uma gestão colaborativa, evita que trabalhos sejam feitos duas vezes, poupando esforços e respondendo às demandas dos refugiados em necessidade.

Em uma entrevista, em dezembro de 2013, ao canal de notícias *The National*, dos Emirados Árabes Unidos, o funcionário do ACNUR Kilian Kleinschmidt deu detalhes sobre como é a vida dos refugiados nesse campo, montado em poucos meses, que cada vez mais está com moldes de uma cidade normal – pelo lado positivo, isso proporciona uma melhor qualidade de vida àqueles que fugiram da Síria, mas, por outro lado, demonstra que a situação não é tão passageira como se esperava e não se sabe quando tais refugiados conseguirão, plenamente, se integrar à sociedade jordaniana em seus centros urbanos ou voltar em segurança a seu país de origem. Kleinschmidt é o gestor de Zaatari, conhecido como “prefeito”, e, com experiência de 25 anos em gestão de crises humanitárias, ele esclarece sua abordagem. Segundo ele, para que os refugiados confiem nos organismos internacionais, é necessário que não se faça distinção entre os humanitários que ali estão e os refugiados.

Foi o momento em que eu mesmo decidi dormir aqui [Zaatari], para estar com eles. Eles perceberam que minhas condições não eram melhores que as deles, eles me

⁵⁶*Cluster* é uma palavra inglesa utilizada na computação para definir uma rede de servidores, cada qual com sua função, que, interconectados, trabalham num mesmo processo. No contexto humanitário, se refere a vários órgãos, cada um especializado em um determinado serviço ou produto, que trabalham para a resolução de algum problema. No caso de Zaatari, as agências internacionais prestam seus serviços de acordo com suas especialidades e, em conjunto, tentam reestabelecer a qualidade de vida dos refugiados no campo.

convidaram para tomar banho em suas casas, eu compartilhei com eles minhas preocupações, meus problemas, o fato que eu tinha uma família [que não estava aqui]. Aquilo mudou tudo completamente. Eles disseram: ‘Uau, ele não é só um oficial da ONU, ele é uma pessoa’. (Tradução nossa)⁵⁷

Ele afirma, ainda, que, a princípio, o clima no campo era de hostilidade, sem respeito entre humanitários e refugiados, com uma rejeição de autoridade. Os sírios ainda não estavam acostumados com as novas condições de vida em que foram colocados nem os funcionários dos organismos internacionais estavam habituados a receber um fluxo tão grande de pessoas no mesmo momento em que precisavam construir toda uma estrutura de serviços e produtos para recebê-los. Foi necessária uma adaptação de ambos os lados e, segundo Kleinschmidt, o clima, atualmente, é mais tranquilo.

Kleinschmidt explica que Zaatari é chamado de cidade por ser o segundo maior campo de refugiados do mundo, mesmo tendo sido construído em tão pouco tempo, ficando atrás apenas de Daadab, no Quênia. Ele afirma que, apesar de a população dali ter desenvolvido estruturas sociais e econômicas semelhantes a de um sistema urbano, Zaatari permanece sendo um campo de refugiados, ou seja, um assentamento temporário, em sua definição.

Ele dá como exemplo, ainda, as doações do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Inicialmente, elas eram feitas em alimento e houve uma grande rejeição por parte dos refugiados. Atualmente, o PMA doa através de vouchers, que valem uma certa quantia de dinares jordanianos, o que faz com a economia comece a esquentar e, ainda, dá mais liberdade para que as pessoas possam comprar o que quiserem. Ele continua, aclarando o propósito de Zaatari:

O campo foi criado para salvar vidas e para fornecer assistência e serviços básicos. Como todos nós podemos ver, a crise continua e estamos entrando num segundo inverno, é necessário desenvolver uma entrega de serviço mais sustentável e rentável. Isto é, independente do tempo de vida do campo. A preocupação é agora desenvolver esses sistemas a tempo para seguir adiante e reduzir os custos no geral, enquanto se melhoram as vidas. O principal desafio é garantir que recursos suficientes estejam disponíveis para desenvolver talentos, prover educação e lidar com vulnerabilidades individuais. Segurança, que era a principal preocupação até uns 4 meses atrás não mais é a questão principal. Quanto aos grupos mais vulneráveis, como crianças e mulheres, como vítimas de estupro, há aconselhamento

⁵⁷ That was the moment when I decided to sleep here [Zaatari] myself, to be with them. They realised that my conditions were not better than theirs; they invited me to have showers in their places. I shared with them my worries, my problems, the fact that I had a family that [wasn't here]. That completely turned it around. They said: ‘Wow, he’s not just a UN official, he’s a person.’ (Texto original)

individual, posto de ajuda e polícia familiar disponível. (THE NATIONAL, 2014, s.p., tradução nossa)⁵⁸

Segundo ele, chegam da Síria, todas as noites, entre 300 e 350 pessoas, sem contar a mobilidade entre centros urbanos e campo de refugiados, que varia, especialmente em relação às estações do ano: no inverno, por exemplo, muitos voltam dos centros urbanos para Zaatari, onde terão mais estrutura para suportar o inverno. Hoke (2014, s.p.) destaca, ainda, que

A cidade de tendas tem escolas, centros de saúde, lugares para prece e uma rua principal repleta de lojas e cafés. [...] Em Zaatari, as crianças vão à escola, novos bebês nascem e até casamentos acontecem. Mas a vida está longe de ser normal no campo, onde a maioria das pessoas pensam que vão retornar ao lar algum dia. (Tradução nossa)⁵⁹

O “prefeito” de Zaatari comenta que tudo o que os organismos internacionais fazem é tentar prover assistência para essas pessoas mas que, no final, são elas as que decidem o que querem ou não fazer e o que aceitam ou não. A organização da cidade é feita pelo chefe de operações do ACNUR, Andrew Harper, porém, com mais de 100 mil habitantes, é muito difícil coordenar todas as pessoas, muitas delas crianças. O que as agências fazem, então, é deixar com que os líderes comunitários – hoje, em Zaatari, há sete grandes líderes – façam a ponte entre o ACNUR e demais órgãos e a população, tal como funciona uma cidade.

Esse pequeno apanhado sobre Zaatari serve para mostrar alguns pontos importantes de uma crise humanitária e as respostas da comunidade internacional. Em primeiro lugar, refugiados são pessoas que querem levar uma vida mais próxima do normal e, por isso, tanto quanto possível, as famílias tentam seguir com suas atividades rotineiras – escola, trabalho, comércio etc., fazendo com que o campo de refugiados se transforme numa cidade, nesse caso, uma das maiores da Jordânia. Em segundo lugar, as agências humanitárias e seus profissionais têm que se adaptar às demandas e necessidades dos refugiados que, no

⁵⁸The camp was set up to save lives and provide basic assistance and services. As we all can see the crisis is continuing and we are entering the second winter it is necessary to develop sustainable and more cost effective service delivery. This is regardless of the lifespan of the camp. The worry is now to develop these systems in time to move on and reduce the overall costs, while improving the lives. The main challenge is to ensure that enough resources are available to develop skills, provide education and deal with individual vulnerabilities. Security which was the main worry until some 4 months ago is no longer the main issue. As for the most vulnerable groups like children and women, like rape victims, there are individual counseling, help desks, family police available. (Texto original)

⁵⁹ The sprawling tent city has schools, health centers and places of prayer, and a main street lined with stores and cafes. [...] In Zaatari, children go to school, new babies are born and even weddings take place. But life is far from normal in the camp, where most people think they will return home one day. (Texto original)

momento, são os que mais precisam de ajuda, não podendo existir uma relação hierárquica, mas sim de cooperação. Por fim, é importante que haja uma adaptação no que tange ao contexto no geral: no caso de Zaatari, por exemplo, o que era para ser um campo de refugiados temporário está se transformando numa cidade onde, inclusive, existe uma rua de comércio chamada Champs Elysées, em referência à famosa avenida parisiense, dada a evolução das relações comerciais e sociais no local. Por causa disso, os órgãos internacionais trabalhando ali tiveram que adaptar sua abordagem com o passar do tempo. Os abrigos, inicialmente, eram tendas provisórias fornecidas pelo ACNUR, mas, hoje, muitas das famílias já recebem contêineres para se acomodarem. As estruturas sanitárias já estão sendo apropriadas pelas famílias, deixando de ser comunitárias e passando a ser privadas, criando um ambiente em que a propriedade privada é respeitada. Além disso, a possibilidade de mobilidade, com o passar dos anos, foi ficando mais flexível – há um movimento entre campo de refugiados e centro urbanos maior, resultando, também, num maior fluxo de mercadorias e, conseqüentemente, dinheiro. Em suma, as pessoas estão começando a transformar a vida em refúgio numa rotina mais similar à que tinham antes de cruzarem a fronteira, esperando até a hora que possam voltar para seu país ou, pelo menos, conseguir documentos e possibilidade de se integrar à Jordânia numa comunidade urbana.

No próximo capítulo, discorrer-se-á sobre a atuação das Nações Unidas e, principalmente, do ACNUR, no tratamento dos refugiados no país. O foco será dado às áreas de atuação – suas responsabilidades e meios de solucionar os problemas; aos resultados alcançados e, por fim, a possíveis recomendações para superar os desafios da situação.

3. A ATUAÇÃO DO ACNUR QUANTO AOS REFUGIADOS SÍRIOS NA JORDÂNIA

Após esclarecidos os conceitos relacionados à proteção internacional de refugiados e estudada a situação corrente dos refugiados sírios abrigados na Jordânia, faz-se necessária a análise de como as Nações Unidas, por meio do ACNUR, vêm agindo para amenizar o sofrimento daqueles que foram forçados a fugir de seu país. Na primeira seção deste capítulo, apreciar-se-á o trabalho executado pelo ACNUR concernente à situação dos refugiados sírios e quais as soluções alcançadas desde então. Após, será apresentado o plano de ação para os anos por vir. Devido à atualidade do caso e para contrabalancear as informações obtidas através de relatórios e pronunciamentos oficiais emitidos pela ONU, a última seção trará algumas visões de outros entes internacionais e meios midiáticos que avaliaram tanto a atuação da comunidade internacional quanto do governo jordaniano no que diz respeito à recepção dos refugiados – o próprio Alto Comissário da ONU para Refugiados, António Guterres, declarou, em setembro de 2013, que “a Síria se tornou a grande tragédia deste século – uma calamidade humanitária vergonhosa com sofrimento e deslocamento incomparáveis na história recente.” (Tradução nossa)⁶⁰

3.1. O trabalho executado nas principais áreas de preocupação do ACNUR

O conflito sírio vai completar seu quarto ano ao fim de 2014 e a comunidade internacional não hesita em afirmar que é uma “crise prolongada e que os refugiados vão permanecer por um longo período de tempo.” (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 5, tradução nossa)⁶¹ No passar dos anos, vários órgãos internacionais – instituições financeiras, governos, agências da ONU, ONGs – se juntaram para providenciar infraestrutura e intervir em apoio tanto às comunidades que recebem os refugiados quanto aos campos de refugiados criados especificamente para esse fim. Como se prevê que a crise continuará nessa situação por um período estendido de tempo, o esforço humanitário empreendido nos primeiros anos deverá ser continuado para garantir o bem estar das comunidades de refugiados. O ACNUR é o órgão que tomou a liderança da intervenção humanitária em resposta às migrações forçadas da Síria para os países da região, mas conta, na Jordânia, com forte parceria do Fundo das Nações

⁶⁰ Syria has become the great tragedy of this century – a disgraceful humanitarian calamity with suffering and displacement unparalleled in recent history. (Texto original)

⁶¹ Protracted crisis and that the refugees will remain for an extended period of time. (Texto original)

Unidas para a Infância (UNICEF) e do Programa Mundial de Alimentos (WFP), além da ajuda do próprio governo jordaniano.

O ACNUR projeta, segundo seu relatório de avaliação conjunta – escrito em coautoria com a UNICEF e o WFP, que ao final de 2014 o número de refugiados sírios na Jordânia alcançara a cifra de 800 mil pessoas (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014). Apesar de ter havido uma diminuição no influxo de refugiados desde junho de 2013, esse número aumentou bastante no fim do mesmo ano e o campo de refugiados de Zaatari, que fora construído, a princípio, para receber, no máximo, 80 mil pessoas, já abrigava quase 140 mil refugiados. Por esse motivo, um novo campo, de Azraq, passou a ser prioridade do ACNUR que, com o apoio do governo jordaniano, obteve autorização para sua construção, a partir das boas práticas aprendidas com Zaatari. O objetivo da construção desse novo campo era de:

Primeiro, prevenir o congestionamento de algumas áreas através da descentralização de serviços; segundo, construir abrigos e instalações de água e sanitárias em lotes familiares estendidos, a fim de encorajar a propriedade das instalações e seu uso sustentável por parte dos refugiados. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 6, tradução nossa)⁶²

A construção de um novo campo de refugiados como o de Azraq foi de extrema necessidade, dado que o oferecimento de infraestrutura e de serviços básicos sociais não acompanha o crescimento da população urbana e, portanto, tais áreas urbanas não conseguem absorver satisfatoriamente o número crescente de refugiados que chega à Jordânia. Além disso, um campo de refugiados é importante porque, num só lugar, se pode coordenar o trabalho de diversas agências e órgãos, cada qual com seu enfoque, de modo que a população refugiada, no geral, tenha à sua disposição os serviços mais básicos. Isso se torna ainda mais relevante quando se atenta à distribuição de idade dos refugiados jordanianos: de acordo com o ACNUR (2014), metade dos refugiados tem menos de 18 anos e em torno de 60% é mulher. Ainda, há comunidades espalhadas pelo país em que a porcentagem de crianças chega a 62% do total de refugiados, indicando, em todos os casos, a presença de subgrupos vulneráveis dentro do grupo de refugiados acolhido pelo país.

Malala Yousafzai, ativista dos direitos à educação, especialmente a crianças, em sua recente visita ao campo de refugiados de Zaatari aborda a importância da educação nos campos de refugiados:

⁶² First, preventing the congestion of some areas by decentralizing services; second, building shelters and water and sanitation facilities in extended family plots in order to encourage ownership of the facilities and their sustainable use by refugees. (Texto original)

Eles dizem ‘nós queremos ter educação, porque queremos um futuro brilhante’, e todos têm um sonho. [...] ainda há muitas meninas e muitas crianças que não podem ir à escola e eu acho que toda a comunidade de fora, a comunidade internacional, deveria ajudar essas crianças. (ACNUR, 2014, s.p., tradução nossa)⁶³

Apesar dos esforços do ACNUR em reproduzir as boas práticas de Zaatari, os refugiados do país ainda enfrentam muitos problemas. Seguindo o tema da educação comentado por Yousafzai, dos refugiados na Jordânia que deveriam estar matriculados em escolas públicas, 78% de fato estão. Parte do problema, no entanto, especialmente em se levando em consideração o aumento do influxo de refugiados no país, é a dificuldade de absorção dessas crianças e adolescentes nas escolas pública, sendo este o principal desafio a ser transpassado para dar acesso à educação básica, particularmente nas comunidades dos centros urbanos. Nos campos de refugiados, como em Zaatari, a maioria das crianças está matriculada, com alguns poucos que não estão ou não têm frequência suficiente – o que leva a outros problemas como os que serão tratados a seguir, tais como vandalismo ou trabalho infantil. Algumas crianças, no entanto, acusam a administração do campo e das escolas de não fornecer o material necessário para que possam acompanhar as aulas, o que fez com que largassem os estudos.

No que diz respeito à recepção de refugiados, o ACNUR na Jordânia criou um centro de transição, próximo à fronteira síria, além de abrir escritórios de registro de refugiados em cidades importantes, tais como Irbid e a capital do país, Amman. Os refugiados que entram no país por meios não oficiais – e que, portanto, não têm acesso a esse centros de acolhida – são acomodados em campos de refugiados, onde também podem ser registrados. Apesar desse controle, milhares deixaram os campos de refugiados – seja oficial ou não oficialmente – para viver em áreas urbanas ou para retornar para a Síria. Segundo o UNHCR; UNICEF; WFP (2014, p. 7), “em 2013, movimentos de retorno espontâneos foram organizados pelo Governo da Jordânia de Zaatari para a Síria.” (Tradução nossa)⁶⁴ Os motivos listados pelo ACNUR são, entre outros, o de visitar familiares, verificar suas propriedades ou a recente calmaria em alguns dos lugares de onde saíram. Uma das falhas do ACNUR, no entanto, é não conseguir controlar fielmente a entrada e saída de refugiados: a agência afirma que está trabalhando

⁶³ They say ‘we want to get education, because we want a bright future’, and all have a dream. [...] there are still so many girls and so many children that cannot go to school, and I think the whole community outside, international community, should help these children.

⁶⁴ In 2013, spontaneous return movements have been organized by the GoJ from Zaatari to Syria. (Texto original)

junto ao governo jordaniano para a criação de um sistema de controle e monitoramento, que incluiria, ainda, um aparato institucional para informar os refugiados dos riscos que estão correndo, assim como seus direitos.

Na mesma direção, há questões de segurança do campo de refugiados que ainda não foram resolvidas, especialmente vandalismos e protestos. O governo jordaniano vem trabalhando num plano para resolver essas questões, focado especialmente na passagem de poder aos moradores dos campos, através da nomeação de representantes dos refugiados e criação de comitês onde suas vozes possam ser ouvidas. O governo também está tentando deixar claro à população que a segurança nos campos depende deles e, como muitos ainda ficaram por ali por um período indeterminado de tempo, eles mesmos precisam se organizar para que isso deixe de acontecer. Desde meados de 2013, foram criadas governadorias locais, cada qual com seus mecanismos de segurança, controladas pelos próprios refugiados e, assim, com essas pequenas ações, as taxas de vandalismo e roubo foram diminuídas significativamente.

Com relação à violência sexual e de gênero, mulheres e meninas sírias relatam que os tipos de violência por elas enfrentados referem-se especialmente à violência por parceiros ou parentes. São registradas, ainda, outras formas de violência, como casamentos precoces e forçados. O ACNUR, no entanto, não tem dados sobre casamentos precoces nos campos de refugiados jordanianos, limitando-se a admitir que a prática do casamento precoce é comum nos países da região e, como consequência, vai ser reproduzida mesmo num campo de refugiados.

Violência de parceiro íntimo e violência doméstica nos lares podem ser agravadas pelo fato que as casas são socialmente isoladas, estão sob pressão financeira e falta de privacidade, o que contribui para o aumento das tensões que podem resultar em violência, normalmente perpetrada pelo homem líder da casa, mas também por mulheres, ainda que em menor grau. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 8, tradução nossa)⁶⁵

Apesar disso, muitas dessas violências não são registradas junto à administração dos campos, já que a maioria das mulheres considera família e amigos como as primeiras pessoas a quem recorrer, e não como agressores. Para amenizar tais problemas, a ONU, em parceria com as autoridades jordanianas e algumas ONGs, oferece um serviço de resposta multissetorial. Em Zaatari, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a População

⁶⁵Intimate partner violence and domestic violence in homes may be aggravated by the fact that households are socially isolated, under financial strain and lack privacy, which contributes to raising tensions that can sometimes result in violence, often perpetrated by a male head of household, but also females, although to a lesser degree. (Texto original)

(UNFPA) e o Comitê Internacional para Refugiados (IRC) operam espaços em que os sobreviventes da violência doméstica possam acessar uma gama de serviços. Foi lançada, ainda, em 2013, a Interagência de Procedimentos Operacionais Padrões para Emergências, presidido pelo ACNUR e pela UNICEF, que define responsabilidades para os atores envolvidos na prevenção e resposta aos casos de violência doméstica e de gênero. Desde sua criação, aproximadamente 2500 sírios já foram apoiados por seus serviços, sendo 92% deles mulheres e crianças.

A violência contra crianças também é outro ponto importante abordado pelo ACNUR. Segundo o subgrupo de trabalho do governo jordaniano focado na proteção de crianças, meninos com menos de 12 anos se encontram no grupo de maior risco de sofrer violência física, se comparado ao de mulheres, meninas e homens. No caso das meninas, o maior risco está entre as idades de 12 e 17 anos. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014). Uma preocupação do ACNUR é que adolescentes que cometeram delitos estão sendo enviados à Corte Estatal de Segurança da Jordânia, e não à Polícia Juvenil, violando a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Além disso, o Ministério do Trabalho jordaniano estima que “há 30000 crianças sírias, principalmente meninos, atualmente envolvidas com trabalho infantil” (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 10, tradução nossa)⁶⁶

Em algumas áreas, uma avaliação da organização *Save the Children* da Jordânia e da UNICEF descobriram que mais de 40% das crianças está envolvida em trabalho infantil trabalhando em fazendas. Em adição à agricultura, meninos que relataram trabalhar estão empregados, principalmente, na construção, no serviço industrial e no varejo, enquanto meninas são mais propensas a estarem envolvidas no serviço doméstico e na agricultura. Crianças se encontram num risco maior de exploração do trabalho e de violência, já que elas não têm direitos legais e muitos estão trabalhando por menos de 2 dinares jordanianos (aproximadamente 6 reais) por dia. A maioria das famílias faz com (ou permite) que seus filhos trabalhem devido à instabilidade financeira pela qual passam os refugiados – segundo o ACNUR (2014), quase 68% dos refugiados sírios dependem de reservas familiares vindas da Síria para custear suas necessidades básicas, o que leva a uma pressão financeira e, conseqüentemente, leva ao trabalho infantil.

Uma das principais fontes de receita para refugiados sírios vivendo em comunidades urbanas na Jordânia são *vouchers* do WFP, ajuda financeira do ACNUR, reservas pessoais e remessas. Alguns refugiados vendem parte de sua ajuda em espécie para

⁶⁶ There are 30,000 Syrian children, mainly boys, currently engaged in child labour. (Texto original)

cobrir o aluguel e outros itens. O maior desafio enfrentado pelos refugiados é acesso a dinheiro, especialmente dinheiro para o aluguel. Como a crise síria se torna mais prolongada, a lacuna entre a receita e o gasto, causada pelas oportunidades limitadas de subsistência e pelo aumento do preço do aluguel, da comida e dos serviços, aumentou o uso de estratégias negativas. Consequentemente, muitas famílias têm recorrido ao setor de trabalho informal, incorrendo em débito, em tirar as crianças da escola e dependendo do trabalho infantil. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 11, tradução nossa)⁶⁷

As famílias sírias, em média, segundo o ACNUR, têm somente uma pessoa trabalhando. Ademais, para cada refugiado sírio em idade ativa, há um dependente e meio. Isso representa uma taxa de dependência muito maior do que a encontrada em famílias sírias na própria Síria, em que existe menos de um dependente por adulto em idade ativa. A alta proporção encontrada entre os refugiados sírios na Jordânia demonstra a alta vulnerabilidade à qual essa população está exposta.

Pesquisas em várias amostras de populações refugiadas mostram que as despesas necessárias para satisfazer as necessidades familiares está entre 300 a 600 dinares jordanianos por mês por família (5,7 pessoas) na Jordânia [...] A maioria dos rendimentos estão muito abaixo dos 300 dinares jordanianos por mês. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 11, tradução nossa).⁶⁸

Em Zaatari, as famílias têm rendimentos mais baixos do que nas áreas urbanas, mas gastam menos. Neste campo, 51% dos refugiados (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014) dizem receber tanto ou mais do que gastam durante um mês. Além dos salários recebidos pelos trabalhadores, a ajuda em dinheiro oferecida pelas agências formam boa parte dos rendimentos dos refugiados dentro do campo. O ACNUR usa o próprio sistema bancário jordaniano para distribuição do dinheiro, avisando os beneficiários por mensagem de texto nos celulares quando o dinheiro estará disponível. Usa-se, também, cartões de débito pré-carregados. O gasto principal, como já mencionado, é em aluguel, com 75% dos refugiados vivendo em acomodações alugadas. A demanda cada vez mais crescente por lugares para alugar inflou o mercado imobiliário local, transformando a dificuldade de cumprir com os

⁶⁷One of the main sources of income for Syrian refugees living in urban communities in Jordan are WFP vouchers, UNHCR cash assistance, personal savings and remittances.⁶⁵ Some refugees sell part of their in-kind assistance for cash to cover rent and other items. The greatest challenge faced by refugees is access to cash, specifically cash for rent.⁶⁶ As the Syrian crisis becomes more protracted, the income versus expenditure gap, caused by limited livelihood opportunities and rising rent, food and service prices has increased the use of negative coping strategies. Consequently, many households have resorted to working in the informal sector, incurring debt, taking children out of school and relying on child labour. (Texto original)

⁶⁸ Surveys on various samples of refugee populations show that the expenditure necessary to meet minimum family requirements is anywhere between JOD 300–600 per month per family (5.7 persons) in Jordan [...] Most incomes are far below JOD 300 per month. (Texto original)

pagamentos de aluguel uma das maiores preocupações dessas pessoas. Isso é uma preocupação enorme por parte do governo da Jordânia: além de apresentar mais dificuldade para a já complicada vida dos refugiados, com o mercado imobiliário inflado, os próprios jordanianos começam a ter dificuldade de encontrar lugares com preços razoáveis para morar, o que leva a uma busca por imóveis mais baratos, muitas vezes não terminados e em más condições de moradia, marginalizando uma parte considerável da população – nota-se, ainda, que em áreas marginalizadas, o alcance a serviços básicos (de saúde, educação e segurança) é mais limitado, deixando muitas pessoas sem acesso a eles.

A higiene também é um fator que preocupa as autoridades internacionais. O acesso à água, por exemplo, é regular na maioria dos lugares (incluindo os campos de refugiados e as áreas urbanas). As áreas rurais e regiões de difícil acesso recebem menos água encanada e, devido ao alto preço da água engarrafada, acabam tendo que racionar água. Nessa direção, mais de $\frac{3}{4}$ da população síria (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014) tem dificuldade de conseguir itens de higiene, particularmente por terem que priorizar os gastos com alimentação e aluguel. Aproximadamente metade dos refugiados passa por dificuldades para lavar a mão, especialmente pelo custo do sabão e, por vezes, falta de água. Outra preocupação concernente à água é a falta de aquecimento (o que preocupa, principalmente no inverno), a dificuldade de armazená-la propriamente e a falta de água em lugares públicos, como escolas e instalações de saúde.

No setor da saúde, a Jordânia tem uma rede de saúde abrangente, com uma boa distribuição de vacinas e uma taxa de mortalidade infantil baixa, se comparada à de outros países da região. Essa abrangência permite que 90% dos refugiados nos campos de refugiados tenham acesso ao sistema de saúde, enquanto nas áreas urbanas essa cifra passa a ser 75%. Há dois problemas relacionados a isso, sem embargo, quais sejam o da demanda crescente por serviços de saúde e, portanto, o estrangulamento do sistema, e o fato de que nem todos os refugiados são registrados e, logo, nem todos têm o cartão de registro necessário para acessar o sistema. Novamente, refugiados localizados em áreas rurais encontram mais dificuldade em acessar tais serviços, particularmente por causa da distância. Ainda que o acesso a serviços básicos de saúde seja abrangente, o mesmo não se pode dizer para procedimentos que requerem uma especialidade médica ou cirurgias mais complexas, cujos custos não são cobertos pelo serviço público de saúde.

Embora o ACNUR – em conjunto com o governo jordaniano, outras agências internacionais especializadas e ONGs – tenha feito um extensivo trabalho de recepção de refugiados e de provisão de serviços básicos, como visto nesta seção, há ainda muitos

problemas que precisam ser resolvidos ou, pelo menos, atenuados. Assim como toda cidade tem seus problemas – falta de segurança, desigualdade social, analfabetismo etc., o mesmo se reproduziria num campo de refugiados, que funciona basicamente como uma cidade normal. É necessário ter claro, então, que os serviços oferecidos aos refugiados não serão completamente satisfatórios, mas, com a ajuda da comunidade internacional e com a estabilização da situação dos sírios no país, os problemas vão sendo abordados pouco a pouco e soluções poderão ser alcançadas, melhorando a vida desses sírios tanto nos campos de refugiados quanto nas comunidades que os acolheram. Na seção seguinte, serão apresentados alguns planos de ação nas principais áreas de preocupação do ACNUR para os próximos anos.

3.2. O plano de ação para os anos seguintes

Dada a atualidade deste caso, tanto a análise feita na seção anterior quanto a exposição dos planos de ação para esta seção são baseadas em relatórios das agências envolvidas na assistência aos refugiados sírios na Jordânia. A falta de subsídio teórico dificulta que haja uma maior variedade de informações, de fontes diversas, para analisar o que foi feito sob outra perspectiva. Apesar disso, na seção seguinte, alguns comentários feitos por outras agências internacionais não envolvidas diretamente com o caso serão mostrados, para evitar que as informações fiquem com um caráter enviesado. No que diz respeito aos planos para os anos seguintes, o ACNUR separou suas prioridades por temas recorrentes, aos quais a organização está atenta desde o início do fluxo de refugiados à Jordânia. Cada parágrafo seguinte tratará de um tema, com tabelas fornecidas pelo próprio ACNUR sobre as atividades a serem desenvolvidas.

Em relação à segurança e à proteção dos refugiados, o ACNUR afirma que tanto refugiados dentro do campo quanto fora necessitam mais proteção, aconselhamento e provisão de serviços essenciais. A agência planeja integrar serviços (como o de proteção aos refugiados violentados) às comunidades hospedeiras, de maneira a garantir que a ajuda consiga chegar às pessoas em necessidade, mesmo que estejam fora dos campos de refugiados. O plano define também que é necessário se focar numa coordenação mais efetiva entre as agências para garantir uma assistência abrangente e com maior cobertura em todas as áreas. Ao invés de centralizar a distribuição de vale-alimentação, de dinheiro e de kits de higiene, o ACNUR pretende distribuir esses itens através de outras agências, para que eles possam atingir mais pessoas. Outro objetivo é utilizar os indicadores familiares, tais como como débitos, crianças envolvidas com trabalho infantil e qualidade dos abrigos, por

exemplo, para verificar a vulnerabilidade das famílias e, assim, criar uma lista de prioridades de pessoas a receber assistência.

Uma distribuição aprimorada da assistência em dinheiro para incluir mais famílias com uma ênfase nos núcleos familiares mais vulneráveis é crucial, especialmente como o custo do combustível aumenta durante os meses de inverno, colocando um fardo importante sobre famílias sem rendimentos ou poupança. (UNHCR; UNICEF; WFP, 2014, p. 24, tradução nossa)⁶⁹

No que tange à capacitação, a necessidade é de mais funcionários, especialmente médicos e técnicos em captação de recursos e compras. As escolas também necessitam assistência de novos profissionais para conseguir lidar com a demanda crescente, além de mais material escolar, livros e uniforme, por exemplo. O ACNUR planeja aumentar a capacidade das escolas de oferecer mais sessões vocacionais, especialmente para adolescentes que, ao que tudo indica, começarão suas vidas profissionais na própria Jordânia. Na área da saúde, o objetivo é criar parcerias com agências especializadas de serviços de saúde, particularmente as capazes de serem sensíveis às diferenças culturais, de modo a oferecer um tratamento diferenciado aos refugiados que estão fora dos campos. Com a experiência prévia de Zaatari, o campo de Azraq já foi construído de maneira descentralizada, através do sistema de *cluster*, com o campo sendo dividido em pequenos vilarejos para que os refugiados tivessem mais facilidade para acessar centros comunitários, postos de saúde, parques, centros de assistência à mulher etc.

O ACNUR também se preocupa em reforçar as atividades desenvolvidas na própria comunidade. Desse modo, pretende trabalhar junto aos líderes religiosos e comunitários para alcançar a população e abordar temas como segurança e educação. A organização deve incentivar a criação de grupos de apoio na própria comunidade, de maneira a disseminar informação sobre prevenção de conflitos, riscos de saúde, riscos do casamento precoce etc. Com o mesmo propósito, também vai fazer uso da abordagem familiar para sensibilizar os refugiados sobre os impactos da violência doméstica, por exemplo. O ACNUR vê a educação comunitária e familiar como um adendo à educação escolar, inclusive melhorando esta, já que as escolas poderiam se focar em abordar outros temas, já que as crianças viriam de casa e da comunidade já preparadas para o ambiente escolar. Por fim, o objetivo maior, através disso

⁶⁹An enhanced distribution of cash assistance to include more families with an emphasis on most vulnerable families and households is crucial, especially as the cost of fuel increases during the winter months placing a significant burden on refugee families without earnings or savings. (Texto original)

tudo, é criar uma coesão social que trará benefícios psicológicos aos refugiados.

Para sistematizar a busca por serviços e para que as famílias consigam visualizar a gama de serviços oferecidos, o ACNUR admite que é necessário pesquisar e mapear os serviços interagenciais oferecidos, para facilitar o acesso a ajuda com qualidade. O ACNUR pretende também estudar o impacto nos mercados locais das ajudas em dinheiro disponibilizadas aos refugiados, o que definirá as políticas futuras referentes a essa renda disponibilizada, se vai ser redesenhada ou expandida assim como está. Ainda, serão feitas pesquisas para melhorar o apoio psicossocial, para deixar as áreas comuns mais seguras, focar na violência entre os jovens e para desenvolver soluções sustentáveis para crianças envolvidas com o trabalho infantil. Ainda pretende-se desenvolver, através de pesquisas, oportunidades educacionais para 60 mil crianças que não são elegíveis à matrícula na educação formal.

Por fim, no setor da infraestrutura, o foco é investir em infraestrutura essencial, como abrigos e áreas comuns dos campos de refugiados, acabando com instalações em condições precárias. Com a prioridade dada a infraestrutura, muitos outros problemas enfrentados pelos refugiados também seriam sanados, como, por exemplo, a falta de água; a falta de aquecimento; a ventilação e, conseqüentemente, as alergias; a poluição; e as infestações por insetos, todos esses estando diretamente relacionados a problemas de saúde. Quando às casas familiares, o objetivo é melhorar a capacidade de armazenamento de água e do esgoto, inclusive trabalhar junto às famílias quanto à educação sobre o meio ambiente e legislação ambiental.

Planos de médio e longo prazo devem incluir melhoramento das estações de tratamento de água e esgoto e das fossas sépticas. Melhor investimento na infraestrutura é necessário para consertos em curto prazo das redes de água e de recolhimento de resíduos. No longo prazo, as soluções são necessárias para melhorar a distribuição e a qualidade da água, e prevenir a exaustão dos aquíferos. Estratégias de conservação da água devem ser promovidas nos níveis comunitários e de negócios de modo a melhorar a qualidade da água e reduzir a dependência de água engarrafada. No nível econômico, criar um ambiente favorável para atrair investimentos em larga escala, especialmente em áreas com alta concentração de refugiados, ajudaria a aliviar as tensões entre comunidades hospedeiras e refugiados. (UNCHR; UNICEF; WFP, 2014, p. 26, tradução nossa)⁷⁰

O plano traçado pelo ACNUR assinala que a prioridade principal é garantir que o

⁷⁰Medium and long-term plans should include upgrading waste and water treatment plants, sludge treatment, and the most critical septic tanks. Better investment in infrastructure is required for short-term repair of water networks, better waste collection. In the longer term, solutions are needed to improve water delivery and water quality, and prevent aquifer depletion. Water-conservation strategies should be promoted at the community and business levels in order to improve water quality and reduce reliance on bottled water. At the economic level, creating a favorable environment for attracting large-scale investments, especially in areas with high refugee concentrations, would help alleviate tensions between host communities and refugees.

ambiente de proteção criado na Jordânia seja mantido. Como o fluxo de sírios chegando no país pode aumentar as tensões e deixar ainda mais escassos os recursos, isso pode causar um impacto negativo no público jordaniano frente aos refugiados e impor ainda mais desafios à preservação da recepção de refugiados e asilados no país.

O ACNUR quer garantir que as autoridades detenham suficiente capacidade técnica para fortalecer as instituições. As instituições bem estruturadas poderão garantir um registro bem feito dos refugiados e, assim, assegurar o acesso regular aos serviços necessários, especialmente de maneira a prevenir a violência sexual e de gênero e assegurar a proteção das crianças. A agência está pensando políticas públicas e sociais para diminuir o impacto da chegada em massa de sírios em comunidades locais. O órgão está monitorando atentamente a entrada de refugiados no país e, caso suas ações não consigam garantir acesso a serviços básicos ao grupo necessitado, o ACNUR está preparado para dialogar com o governo e discutir uma nova estratégia para essa população.

Os quadros abaixo sumarizam as áreas prioritárias nas quais o ACNUR pretende continuar agindo. Elas foram retiradas do próprio Plano de Ações do ACNUR para 2014.

Figura 3 – Segurança contra a violência e a exploração

Security from violence and exploitation

Risk of sexual and gender-based violence (SGBV) is reduced and quality of response improved

Through training, the capacity of partners and refugees to respond to SGBV will increase by 30 per cent in 2014. Despite significant prevention efforts, it is anticipated that the number of SGBV incidents will increase. UNHCR will ensure that all SGBV survivors have access to specialized health, psychosocial and legal services when needed.

Fonte: ACNUR (2014).⁷¹

Figura 4 – Proteção justa e documentação

Fair protection processes and documentation

Quality of registration and profiling improved or maintained

UNHCR continues to register all Syrian arrivals in Jordan to enable them to receive documentation and access assistance and services, as well as to identify people with specific needs. Decentralized registration (near camps and near major urban areas) will also enable a more coordinated approach in service provision and in maintaining the civilian character of asylum.

Fonte: ACNUR (2014).⁷²

⁷¹ Figura 6: **Segurança contra a violência e a exploração. O risco de violência sexual e de gênero é diminuído e a qualidade de resposta melhorada.** Através de treinamento, a capacidade de parceiros e de refugiados para responder a violências sexual e de gênero vai aumentar 30% em 2014. Apesar dos esforços significantes em prevenção, antecipa-se que o número de incidentes de violências sexual e de gênero vão aumentar. O ACNUR vai assegurar que todos os sobreviventes destes tipos de violência tenham acesso a serviços de saúde, psicossociais e legais quando necessitarem. (Tradução nossa)

⁷² Figura 7: **Proteção justa e documentação. Qualidade de registro melhorada ou mantida.** O ACNUR continua a registrar todos os recém-chegados sírios na Jordânia para permitir que recebam documentação e acessem assistência em serviço, assim como para identificar pessoas com necessidades específicas. Registros

Figura 5 – Necessidades básicas e serviços essenciais

Basic needs and essential services

Population has sufficient basic and domestic items

UNHCR will provide sanitary materials to women and hygiene kits to all new arrivals from Syria. All women in camps will receive hygiene kits, while vulnerable women and families in urban areas will be provided with cash assistance. New arrivals will also receive basic items such as mattresses, blankets and kitchen sets.

Fonte: ACNUR (2014).⁷³

Figura 6 – Serviços para pessoas com necessidades específicas fortalecidos

Services for people with specific needs strengthened

Among the Syrian refugee population, those with specific needs (such as older people and people with disabilities) will be identified and assisted through financial support and specialised services.

Fonte: ACNUR (2014).⁷⁴

Figura 7 – Abrigos e infraestrutura estabelecidos, melhorados e mantidos

Shelter and infrastructure established, improved and maintained

UNHCR will embark on developing three to four new camp sites, in addition to the current camps where infrastructure has to be maintained or established. UNHCR will provide new tents to new arrivals from Syria as well as for existing residents who require new tents.

Fonte: ACNUR (2014).⁷⁵

Figura 8 – Soluções duráveis

Durable solutions

Potential for resettlement realized

Due to the fragile political and volatile security environment in Iraq, safe and dignified return is not feasible. Resettlement, therefore, remains the most viable durable solution for the Iraqi and non-Iraqi refugees.

Fonte: ACNUR (2014).⁷⁶

Segundo o ACNUR (2014), a provisão de todos esses serviços requer um orçamento aproximado de 430 milhões de dólares americanos, quase nove vezes mais do que

descentralizados (perto dos campos e de áreas urbanas principais) também vão permitir uma abordagem mais coordenada na provisão de serviços e na manutenção do caráter civil do asilo. (Tradução nossa)

⁷³ Figura 8: **Necessidades básicas e serviços essenciais. A população tem itens básicos e domésticos suficientes.** O ACNUR vai fornecer materiais sanitários para mulheres e kits de higiene para todos os recém-chegados da Síria. Todas as mulheres nos campos vão receber kits de higiene, enquanto mulheres e famílias vulneráveis em áreas urbanas receberão assistência em dinheiro. Recém-chegados também receberão itens básicos, tais como colchões, cobertores e kits de cozinha. (Tradução nossa)

⁷⁴ Figura 9: **Serviços para pessoas com necessidades específicas fortalecidos.** Entre a população refugiada síria, aqueles com necessidades especiais (tais como idosos e pessoas com deficiência) serão identificados e assistidos através de apoio financeiro e serviços especializados. (Tradução nossa)

⁷⁵ Figura 10: **Abrigos e infraestrutura estabelecidos, melhorados e mantidos.** O ACNUR vai embarcar no desenvolvimento de três a quatro novos campos, adicionais aos campos atuais, em que a infraestrutura terá que ser mantida ou estabelecida. O ACNUR vai fornecer novas tendas para recém-chegados da Síria assim como para residentes existentes que necessitem novas tendas. (Tradução nossa)

⁷⁶ Figura 11: **Soluções duráveis. Percebido potencial para reassentamento.** Devido à fragilidade política e ao ambiente de segurança volátil no Iraque, o retorno seguro e digno não é possível. O reassentamento, então, continua sendo a solução durável mais viável para refugiados iraquianos e não iraquianos. (Tradução nossa)

o orçamento dispendido em 2010 pelo ACNUR da Jordânia. Essas cifras comprovam o aumento impressionante do trabalho prestado pela organização para tratar do acolhimento dos refugiados no país. A previsão, no entanto, é que a partir de 2015, com a situação mais estabilizada, o orçamento necessário para abordar o tema vai começar a diminuir, com cada vez mais refugiados já bem integrados às comunidades receptoras e mais independentes das ações do governo e do ACNUR.

3.3. A visão de outros entes internacionais em relação à atuação do ACNUR

Na última seção deste trabalho, a partir de notícias de meios midiáticos e da leitura de relatórios publicados por ONGs internacionais, será apresentada uma análise mais crítica da atuação do ACNUR e da resposta dada pela comunidade internacional à grande crise de refugiados dos últimos anos. Nos meses seguintes à eclosão dos conflitos sírios, com 1,8 milhões de pessoas fugindo do país, alcançando a cifra de 2,3 milhões no fim de 2013, ficava evidente que a comunidade internacional teria que se estruturar muito bem para abordar essa questão e buscar amenizar o problema, dadas as graves consequências que ele trouxe. De acordo com o ACNUR (2014), os conflitos sírios movimentaram 6,5 milhões de pessoas (deslocados internos e refugiados), sendo metade dos refugiados crianças. A Jordânia, por exemplo, teve sua população aumentada em 9% devido ao intenso influxo de refugiados. Para o ACNUR, “nós não tínhamos visto um fluxo de refugiados aumentar a uma taxa tão assustadora desde o genocídio de Ruanda, quase 20 anos antes” (ACNUR *apud* AMNESTY INTERNATIONAL, 2014, s.p., tradução nossa).⁷⁷

Apesar da enorme escalada da crise de refugiados, a comunidade internacional fracassou miseravelmente para apoiar os refugiados da Síria ou dos principais países de refúgio. O apelo humanitário da ONU para os refugiados da Síria na região – o que representa 68% do apelo humanitário na Síria, o maior apelo do tipo na história da ONU – permaneceu com financiamento inferior a 50% na maior parte de 2013. (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014, s.p., tradução nossa).⁷⁸

⁷⁷ We have not seen a refugee outflow escalate at such a frightening rate since the Rwandan genocide almost 20 years ago. (Texto original)

⁷⁸ Despite the enormous scale of the refugee crisis, the international community has failed miserably to support refugees from Syria or the main countries of refuge. The UN humanitarian appeal for refugees from Syria in the region – which represents 68% of the Syria humanitarian appeal, the largest such appeal in UN history. (Texto original)

Segundo a Anistia Internacional⁷⁹, portanto, a comunidade internacional não foi bem sucedida ao abordar os problemas dos refugiados sírios. Pelo que se pode ver pela frase acima, no entanto, a crítica se refere à falta de fundos para conseguir financiar as atividades a serem desenvolvidas pelo ACNUR. Sendo esta uma organização financiada pelos Estados membros, a culpa recai sobre estes, e não sobre o organismo em si. A crítica principal da Anistia é direcionada aos países, em especial os desenvolvidos (alguns da União Europeia, Canadá, Estados Unidos e Austrália), que se comprometeram em acolher os requerentes de refúgio, mas falharam a cumprir com o acordado. Indiretamente, o ACNUR tem sua culpa, por ter prometido que, até 2013, 30 mil refugiados – um número irrisório, se comparado com a quantidade de pessoas fugidas da Síria – seriam admitidos em outros países, porém essa cifra chegou somente à metade. De acordo com o órgão, não existe razão para que os países dificultem a entrada de refugiados, já que a maioria deles é signatária dos acordos referentes ao tema (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967)

A maioria dos sírios buscando proteção é suscetível de satisfazer os requerimentos da definição de refugiado contida no Artigo 1º da Convenção de 1951 sobre Refugiados, já que eles terão um medo de perseguição bem fundamentado conectado a uma das medidas da Convenção. (ACNUR *apud* AMNESTY INTERNATIONAL, 2014, s.p., tradução nossa)⁸⁰

A Jordânia foi um dos países que mais abriu as fronteiras para a entrada dos refugiados sírios, ao lado do Líbano. No entanto, há várias críticas ao país por negar a entrada de algumas categorias de indivíduos, especialmente palestinos que vivem na Síria. Segundo o *Human Rights Watch*⁸¹ (2014, s.p., tradução nossa), “desde abril de 2012, as autoridades detiveram arbitrariamente palestinos fugindo da Síria num centro de detenção de refugiados com nenhuma outra opção de soltura que não o retorno à Síria.”⁸² Além disso, homens desacompanhados que não conseguem comprovar laços com familiares que já vivem na Jordânia também têm sua entrada negada, assim como famílias com crianças pequenas, o que

⁷⁹ A Anistia Internacional é uma organização não governamental que investiga violações de direitos humanos ao redor do mundo e publica, em seus relatórios, reclamações, críticas e recomendações sobre diversos temas relacionados às violações de direitos humanos, dirigindo-os a países e organizações para que tomem atitudes com o propósito de freá-las.

⁸⁰ Most Syrians seeking international protection are likely to fulfil the requirements of the refugee definition contained in Article 1A(2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, since they will have a well-founded fear of persecution linked to one of the Convention grounds.

⁸¹ A “Human Rights Watch” (Observatório de Direitos Humanos) é uma organização internacional não governamental que publica sobre violações de direitos humanos ao redor do mundo.

⁸² Since April 2012, the authorities have also arbitrarily detained Palestinians fleeing Syria in a refugee holding center without any options for release other than return to Syria. (Texto original)

viola fortemente o direito internacional. As críticas em pauta, assim, referem-se mais a algumas atitudes negativas do governo jordaniano, não do ACNUR, mas não devem ser tomadas como parâmetro, dada a receptividade do país na recepção dos refugiados sírios desde o início dos conflitos.

Quanto ao ACNUR, no geral, sempre é possível encontrar falhas em suas atividades. Segundo Kagan (2014), é um órgão grande, complicado e gerido por pessoas que às vezes estão trabalhando com propósitos diversos, com várias restrições e sob a influência de diversos atores, sobretudo Estados. Assim como qualquer organização, realizam ações exemplares, mas, por vezes cometem erros. “É normalmente difícil discernir se uma falha do ACNUR é uma mera exceção ou a ponta do iceberg.” (KAGAN, 2014, tradução nossa)⁸³ O importante, segundo o autor, é questionar suas atividades: não é o caso da Jordânia, mas ele dá o exemplo do governo da Tanzânia, que acolhe refugiados somente para viver nos campos, sem que possam conviver em meio urbano, e questiona se o ACNUR está fazendo tudo que possível para convencer o governo do país a mudar essa situação. Kagan (2014) afirma que questionar não é necessariamente criticar, mas sim uma maneira de prevenir que o organismo faça más escolhas ou continue fazendo uma atividade que não é bem aceita e é por isso que defende uma gestão mais responsável e transparente. Reforçando a crítica da Anistia Internacional aos países que negam a entrada de refugiados, Kagan destaca que:

Com muitos países negando aos refugiados o direito de trabalhar e impedindo seu acesso aos serviços governamentais, o ACNUR está focando mais em desenvolver sua própria rede de referência e experimentar maneiras mais criativas para melhorar a vida dos refugiados. (KAGAN, 2014, p. 3, tradução nossa)⁸⁴

É por isso que, para o ACNUR, é mais fácil e mais seguro que os refugiados se dirijam aos campos, pois ali a organização pode saber onde está cada refugiado, a quais serviços ele tem acesso e quais suas demandas – ao contrário do que quando vivem em meio urbano, pois estão dispersos e imersos nas comunidades. O organismo assume, sem embargo, que a vivência num campo de refugiados deve ser temporária, de modo a preparar o refugiado a retornar ao seu país ou se integrar ao país receptor.

⁸³It is often difficult to discern whether a UNHCR failure is merely an exception, or the tip of an iceberg. (Texto original)

⁸⁴With many countries denying refugees the right to work and impeding their access to governments' services, UNHCR is focusing more on developing its own referral networks and experimenting with more creative ways to enhance refugee livelihoods. (Texto original)

Para finalizar, as críticas, seguidas de recomendações, no geral, são feitas direcionadas aos países de toda a comunidade internacional por, muitas vezes, não cumprirem com o direito internacional dos refugiados. A Anistia Internacional reconhece a importância do papel detido pelo ACNUR e admite que parte dos problemas que não consegue resolver está diretamente relacionada com a falta de atitude dos países membros da organização e, também, signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. A Anistia Internacional também reconhece que a Jordânia foi um dos países que mais abriu suas portas para os refugiados sírios, mas destaca que ninguém fugindo da Síria deve ter sua entrada no país negada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intenso e contínuo fluxo de refugiados partindo da Síria em direção aos países vizinhos, ainda como consequência dos conflitos civis iniciados em 2010 no país, está em constante crescimento e é visto pelo ACNUR como um problema que deve continuar a ser abordado pensando no longo prazo, com estratégias para reassentar os refugiados na Jordânia, já que a situação na Síria ainda não permite que estes retornem a suas casas. Para discorrer sobre essa situação, este trabalho se prestou a analisar todo o contexto relacionado ao Direito Internacional dos Refugiados e a mobilização da comunidade internacional, em especial o ACNUR, para abordar e buscar soluções para o tema, focando-se na amenização dos sofrimentos vividos por esse grupo vulnerável e na prestação de assistência e serviços de integração às novas comunidades nas quais foram inseridas no país receptor.

O Oriente Médio sempre foi, e continua sendo, uma região com muitos conflitos políticos e religiosos e isso permitiu com que bastantes países passassem a ser ora emissores ora receptores de refugiados. As instituições internacionais criadas com o desenvolvimento do regime internacional dos refugiados abordam tais contenciosos desde a metade do século XX, especialmente em relação aos refugiados palestinos que, durante o conflito árabe-israelense, tiveram que deixar as terras em que viviam devido à ocupação.

No primeiro capítulo deste trabalho, foi analisado o contexto internacional relacionado à temática dos refugiados. Pode-se entender, então, o que é o Regime Internacional dos Refugiados, o histórico da criação de alguns órgãos internacionais que abordam o tema e, principalmente, os principais acordos internacionais que regem as ações destes órgãos, quais sejam a Convenção de 1951 para Refugiados e o Protocolo de 1967. Para uma melhor contextualização e entendimento do trabalho, abordou-se, também no primeiro capítulo, a situação dos refugiados no Oriente Médio, incluindo um histórico dos refugiados já acolhidos pela Jordânia – sobretudo iraquianos e palestinos.

No segundo capítulo, a Jordânia como receptora de refugiados é caracterizada, incluindo qual é o marco legal utilizado pelo governo do país para receber esse grupo de pessoas assim como qual é a situação em que estes se encontram, identificando os principais problemas. Foi dado um foco ao campo de refugiados de Zaatari, que é atualmente o segundo maior do mundo e considerado a quinta maior cidade da Jordânia, onde mais se nota a presença e as ações do ACNUR. A partir dessa visualização mais prática, pôde-se, no terceiro capítulo, discorrer sobre os problemas e confrontá-los com as medidas adotadas pelo órgão

para a proteção dos refugiados e possível reassentamento destes nas comunidades urbanas. Na mesma direção, o terceiro capítulo investigou o plano de ação para os anos seguintes, visto que os conflitos sírios ainda não cessaram e, portanto, o fluxo dos refugiados à Jordânia continua crescendo. Por fim, dado que a maior parte das informações conseguidas sobre as ações do ACNUR são fontes da própria organização, tentou-se buscar informações de outras agências internacionais e de notícias, para verificar quais críticas estão sendo feitas e quais são as falhas do ACNUR.

Ainda que o tema deste trabalho seja muito atual e que faltem dados estatísticos suficientes para analisar mais objetivamente a condição vivida por esses refugiados – acesso à saúde, à educação, segurança etc., é curioso notar que o governo jordaniano não tem leis específicas de acolhimento e trato dos refugiados nem é signatário da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967 e, mesmo assim, é um dos países que mais recebe refugiados no mundo, especialmente após os conflitos sírios. A situação começa a mudar agora, já que os jordanianos perceberam que a presença dos sírios é crescente e faltam recursos do governo para conseguir assistir tanto a população nativa quanto os refugiados. Além disso, a enorme presença de refugiados fez com os preços para se viver no país aumentassem, de modo a criar comunidades marginalizadas nas periferias das áreas urbanas, acarretando problemas econômicos e sociais relacionados a isso: faltam hospitais, escolas, centros comunitários e a polícia, por exemplo, tem menos acesso a essas áreas mais remotas.

Apesar de tudo isso e das dificuldades que ainda existem, não se pode negar a importância da atuação do ACNUR no país. A organização teve que multiplicar seus fundos para conseguir trabalhar, em conjunto com outras agências, em prol da assistência aos refugiados e conseguiu oferecer abrigo, escolas e hospitais. O ACNUR foi líder na construção de seis campos de refugiados – entre eles Zaatari e Azraq – e trabalha firmemente na recepção, no registro, no auxílio e no encaminhamento desses refugiados, tanto para os que necessitam ou querem ser reassentados na Jordânia quanto os que preferem voltar à Síria. Pode-se concluir que o ACNUR presta um trabalho de extrema importância para a comunidade refugiada na Jordânia, trabalho este necessário para a manutenção da vida dos refugiados que, sem ajuda, não conseguiriam encontrar recursos para levar em frente a nova vida. É evidente que ainda existem muitos problemas a serem resolvidos, tais como as violências sexuais e de gênero, o trabalho infantil, a falta de água e de recursos, o encarecimento do custo de vida no país etc., mas o fato de que muitas pessoas conseguiram deixar a Síria e chegar à Jordânia em condições de vida já mostra que a organização

conseguiu executar um bom trabalho, ainda que não perfeito, devido às dificuldades inerentes a conflitos. É relevante, ainda, destacar as vantagens de uma cooperação internacional entre agências e o próprio governo do país receptor, para otimizar o oferecimento de serviços aos refugiados, sobretudo através do sistema de *clusters*, que permite que cada organização trabalhe em sua área de especialidade, ainda que compartilhem informações e resultados, deixando a gestão mais transparente e mais eficaz.

Na direção contrária às opiniões favoráveis ao bom trabalho desempenhado pelo organismo, é válido destacar rapidamente, apesar de não ser o propósito deste trabalho, um tópico trazido por Forsythe (2001), que é a falta de neutralidade política da organização. A organização, seja direta ou indiretamente, dependendo de suas ações, se posiciona a favor ou contra políticas públicas direcionadas a seus grupos de interesse (grupos vulneráveis) e, portanto assume uma ou outra postura política, dependendo da situação e do contexto em que está atuando. Esse posicionamento político, apesar de não ser algo ruim por definição, pode significar uma atuação enviesada, não parcial nem neutra, que traz consequências ao público que atende – os refugiados. Nesse sentido, a questão do financiamento para a manutenção do organismo e suas atividades também é algo que deve ser considerado. Como seu orçamento depende da contribuição dos países, não se pode dizer que a organização age somente segundo seus próprios interesses – quando toma uma determinada posição, isso pode significar um déficit financeiro que prejudicaria seu trabalho, desse modo, o ACNUR tem que se organizar e se alinhar politicamente a posições de alguns países caso dependa dessa contribuição para realizar seus trabalhos. Forsythe (2001) defende ainda que, apenas por seguir uma corrente social liberal, o ACNUR já toma um posicionamento político – não que isso seja, necessariamente, ruim. Outra crítica relevante à atuação do ACNUR é feita pela organização americana RSDWatch⁸⁵, que mostra sua preocupação com a questão da definição do status dos refugiados na Jordânia, trabalho desempenhado pelo ACNUR em conjunto com o governo jordaniano. De acordo com a RSDWatch, o ACNUR falha nos processos de definição de status no sentido de não fazer um processo transparente, sem fornecer documentos escritos quando da recusa de um pedido de refúgio e sem divulgar informações ou documentos para a comunidade internacional quando tais decisões são tomadas. A preocupação, portanto, é que possa haver rejeições indevidas de refugiados.

⁸⁵A RSDWatch é uma organização americana que publica artigos e pesquisas sobre a definição dos status dos refugiados ao redor do mundo, especialmente se focando na análise desse tipo de serviço, quando prestado pelo ACNUR.

Finalmente, por haver pouca teoria sobre o tema, dada sua atualidade, este trabalho ajuda no desenvolvimento de outras pesquisas sobre direito internacional dos refugiados, como referencial teórico básico para se entender o contexto dos refugiados no Oriente Médio, em especial para analisar a postura da Jordânia nesse contexto, como país hospitaleiro e receptor que consegue cooperar com diversas organizações internacionais e ONGs para prestar assistência a seus vizinhos, ao mesmo tempo que consegue manter um país em desenvolvimento, com bons índices de qualidade de vida. Este trabalho conclui, então, que esta contenda internacional dos refugiados só consegue ser resolvida através de uma coordenação internacional, envolvendo todos os atores envolvidos – sociedade civil, Estado e organizações civis e internacionais, para que todos os lados sejam ouvidos e participem conjuntamente do estabelecimento de soluções para os problemas vividos por esses refugiados. Ainda há diversos desafios a serem enfrentados por esses autores e muitos problemas a serem transpassados, mas, nesses primeiros anos pós-conflitos sírios, várias metas já foram alcançadas e diversos refugiados conseguiram se assentar adequadamente na Jordânia, o que mostra o cumprimento do mandato do ACNUR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **2013 UNHCR country operations profile: Jordan**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **2014 UNHCR country operations profile - Middle East and North Africa (MENA)**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Country Operations Plan 2007: Hashemite Kingdom of Jordan**. 2007. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=49cb9a9f2&query=jordan>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. 1984. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados: Programa de Ensino**. Brasília: Acnur, 2011.

_____. **Distribution of Registered Refugees and Asylum Seekers in Jordan (persons)**. 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4acb0de49&query=jordan>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency**. 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/520a40054.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Global Report 2012: Jordan**. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/51b1d63bd.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Jordan**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/528a0a2c13.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Jordan: Malala visits Zaatari Refugee Camp**. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C-zx0cnNujI>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Jordan Response Plan: January to December 2013**. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=51b0a6469&query=jordan>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **One Year On: Jordan's Za'atri Refugee Camp mushrooms into major urban centre.** 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/country,,,JOR,,51f7aad4,0.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Stories from Syrian Refugees: Discovering the Human Faces of a Tragedy.** 2013. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Surviving in the city: A review of UNHCR's operation for Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria .** 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Syrians in Jordan: A community of refugees flowers in the desert.** 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=51407d7f9&query=jordan>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.** 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ec262df9.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Vandalism hampers sanitation efforts in Jordan's Za'atari camp.** 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/country,,,JOR,,51ee742d4,0.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

AL JAZEERA. **Syrian refugees adapt to Jordan legal system.** 2014. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/02/syrian-refugees-adapt-jordan-legal-system-20142247564334354.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

AMNESTY INTERNATIONAL. **An International Failure: The Syrian Refugee Crisis.** 2013. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/ar/library/asset/ACT34/001/2013/en/8a376b76-d031-48a6-9588-ed9aee651d52/act340012013en.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Growing Restrictions, Tough Conditions: The Plight of Those Fleeing Syria to Jordan.** 2013. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE16/003/2013/en>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Jordan: Children Among Syrian Refugees Denied Entry.** 2013. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/news/jordan-children-among-syrian-refugees-denied-entry-2013-08-19>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. **Jordan's Restrictions on Refugees from Syria Reveal Strain on Host Countries.** 2013. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/news/jordan-s-restrictions-refugees-syria-reveal-strain-host-countries-2013-10-31>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

ANDRADE, José H. Fischel. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946 -1952).** Brasília. 2006.

ASHBAUGH, Laura. Stranded in Jordan: A Study of Jordan's Iraqi Refugee Policy. **Northwestern Undergraduate Research Journal**, Evanston, v. 6, p.25-30, 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assistance to Palestine Refugees: Socio-economic trends and long-term opportunities**. 2013. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/userfiles/201301201240.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

BRAHM, Eric. **International Regimes**. 2005. Disponível em: <<http://www.beyondintractability.org/essay/international-regimes>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CARRIER, Jean-Yves. **Who is a refugee?: A comparative case law study**. Haga: Kluwer. 1997.

CHATELARD, Geraldine. **Jordan: A Refugee Haven**. 2010. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/jordan-refugee-haven>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CIA. **The World Factbook: Jordan**. 2014. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/jo.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

COJS. **Excerpts from Israel's Struggle For Peace**. Israel Office of Information. New York. 1960. Disponível em: <http://cojs.org/cojswiki/index.php/Excerpts_from_Israel's_Struggle_For_Peace,_Israel_Office_of_Information,_New_York,_1960>. Acesso em: 01 jun. 2014.

EMANUEL, James. Discriminatory Nationality Laws in Jordan and Their Effect on Mixed Refugee Families. **Student Research Papers**, Notre Dame, p.1-22, abr. 2012.

FELLER, Erika. The Evolution of the International Refugee Protection Regime. **Journal Of Law And Policy**, New York, v. 5, n. 129, p.129-139, 2001.

FORSYTHE, David. **New Issues in Refugee Research**. 2001. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4ff57eb32.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

GLOBAL POST. **Hundreds of Syrian Refugees Denied Entry into Jordan**: Amnesty International. 2013. Disponível em: <<http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/middle-east/syria/131031/amnesty-international-says-hundreds-syrian-refugees-denied-entry-jordan>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

GUTERRES, António. **Struggle of the Middle East Refugees**. 2013. Disponível em: <<http://www.aucegypt.edu/gapp/cairoreview/Pages/articleDetails.aspx?aid=330>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

HOKE, Zlatica. **Jordan Struggles With Syrian Refugee Crisis**. 2013. Disponível em: <<http://www.voanews.com/content/syrian-refugees-hope-to-return-but-life-abroad-continues/1757463.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Jordan: Bias at the Syrian Border**. 2012. Disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2012/07/04/jordan-bias-syrian-border>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

INTER-AGENCY INFORMATION SHARING PORTAL. **Syria Regional Refugee Response**. 2014. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

IRIN. **Middle East: Refugees and IDPs by country**. 2010. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/90663/middle-east-refugees-and-idps-by-country>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

ISRAEL SCIENCE AND TECHNOLOGY. **Middle East Refugees**. 1999. Disponível em: <<http://www.science.co.il/Arab-Israeli-conflict/Refugees.asp>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

JASTRAM, Kate; ACHIRON, Marilyn. **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. Genebra: Unhcr, 2001.

JORDAN EMBASSY IN AUSTRALIA. (Org.). **Jordan Political History**. 2014. Disponível em: <<http://www.jordanembassy.org.au/political-history>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

KAGAN, Michael. **Why Do We Still Have Refugee Camps?** 2013. Disponível em: <<http://urban-refugees.org/debate/why-do-we-still-have-refugee-camps/>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

KING HUSSEIN (Org.). **Jordan: Keys to the Kingdom**. 2014. Disponível em: <<http://www.kinghussein.gov.jo/history.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

KRASNER, Stephen D. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. In: *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983

LOESCHER, Gil et al. **Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications**. New York: United Nations University Press, 2008.

MANDAL, Ruma. **Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)**. Genebra: Unhcr, 2005.

MILLBANK, Adrienne. **The Problem with the 1951 Refugee Convention**. 2000. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0001/01RP05>. Acesso em: 01 jun. 2014.

OLWAN, Mohamed Y. **The Legal Framework of Forced Migration and Refugee Movements in Jordan**. Cairo: The American University, 2007.

ONU. **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme**. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/fr/documents/udhr/>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

OXFAM. **History of Oxfam International**. 2014. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/about/english>>. Acesso em: 01 jun. 2014-

PAULA, Bruna Vieira de. **O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: IBRI. 2006.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**. 2001. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

REFWORLD. **Jordan**. 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&skip=0&query;=&coi=JOR>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

RELIEFWEB. **Legal Status of Individuals Fleeing Syria**. 2013. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/legal_status_of_individuals_fleeing_syria.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

ROBINS, Philip. **A History of Jordan**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RSD WATCH. **Where UNHCR-RSD happens**. 2011. Disponível em:

<<http://rsdwatch.wordpress.com/>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

SADEK, George. **The Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq**. Washington: The Law Library Of Congress, 2013.

SAVE THE CHILDREN. **Help and Hope for Syrian Children and Refugees**. 2014.

Disponível em:

<http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.8721487/k.B523/Helping_Syrian_Refugees_in_Jordan_Lebanon_Iraq_and_Egypt.htm>. Acesso em: 01 jun. 2014.

SILVA, Bethânia Godinho Pereira da. **O Brasil como Receptor de Refugiados**. 2011. 111 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: A Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. 2012. 252 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Alagoas, Maceió, 2012.

SOUZA, Sérgio Henrique Leal de; BECK, Jucineide Carvalho da Silva; HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso. Direito Internacional dos Refugiados. **Revista de Direito**, Leme, v. 11, n. 13, p.137-154, jan. 2008.

STEVENS, Dallah. **Legal Status, Labelling, and Protection: The Case of Iraqi “Refugees” in Jordan**. 2013. Disponível em:

<<http://ijrl.oxfordjournals.org/content/early/2013/03/13/ijrl.eet001.full>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

SYRIA DIRECT. **UNHCR's Harper: Syria Refugee Crisis is International Problem**. 2013.

Disponível em: <<http://syriadirect.org/main/36-interviews/1009-unhcr-s-harper-syrian-refugee-crisis-is-international-problem>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

THE AUSTRALIAN. **UNHCR must account for determining refugee status in Malaysia**. 2011. Disponível em: <<http://www.theaustralian.com.au/business/legal-affairs/unhcr-must-account-for-determining-refugee-status-in-malaysia/story-e6frg97x-1226122188115>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

THE NATIONAL. **Syria refugees settle in Zaatari with the help of a de-facto German mayor.** 2013. Disponível em: <<http://www.thenational.ae/arts-culture/syria-refugees-settle-in-zaatari-with-the-help-of-a-de-facto-german-mayor>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana:** Direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1996.

UNHCR; UNICEF; WFP. **Joint Assessment Review of the Syrian Refugee Response in Jordan.** Genebra: Unhcr, 2014.

UNICEF. **Key response activities:** Syria Crisis (January - July 2013). 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/country,,,JOR,,5200d3714,0.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

UN INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH. **Al Zaatari Refugee Camp Mafraq Governorate, Jordan.** 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/country,,,JOR,,5200d4334,0.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

UNRWA. **Jordan camps profile.** 2014. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=100>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

UNITED NATIONS. **UN at a glance.** 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/aboutun/>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

URMAN, Stanley A. **The United Nations and Middle East Refugees:** The Differential Treatments of Arabs and Jews. New Brunswick: Rutgers University, 2010.

USCRI. **World Refugee Survey 2009:** Jordan. 2009. Disponível em: <<http://www.refugees.org/resources/refugee-warehousing/archived-world-refugee-surveys/2009-wrs-country-updates/jordan.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

YALE LAW SCHOOL. **The Covenant of the League of Nations.** Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp>. Acesso em: 01 jun. 2014.

YOUNG, Oran R. **International cooperation:** Building regimes for natural resources and the environment. Ithaca: Cornell University Press. 1989.