

# A integração regional e integralização dos imigrantes palestinos e refugiados sírios: aportes e comparação entre os casos do MERCOSUL (Brasil) e Liga Árabe (Jordânia)

The regional integration and the integralization of Palestinian immigrants and Syrian refugees: approaches and comparison between the cases of MERCOSUR (Brazil) and the Arab League (Jordan)

**ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL** | roberto.uebel@ufrgs.br

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Economista formado pela Universidade Federal de Santa Maria e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Laboratório de Estudos Internacionais (LEIn/UFSM) e do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS).

**YASMIN MOHAMMED** | mhd.yasmin@gmail.com

Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Internacionalista formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Recebimento do artigo** Julho de 2016 | **Aceite** Julho de 2016

**Resumo** O presente artigo faz uma análise comparativa de dois níveis: a) bloco regional (MERCOSUL e Liga Árabe) e b) país (Brasil e Jordânia), em relação à recepção, inserção e integralização dos imigrantes palestinos e refugiados sírios nestes países, a partir dos aportes de cooperação dos dois blocos e a ação destes, seja nas questões de logística ou financiamento de operações, seja politicamente na concertação regional. Verificou-se, portanto, peculiaridades na integração destes grupos de migrantes na Jordânia e no Brasil, desde a categorização destes como refugiados ou imigrantes, de acordo com a sua origem, síria ou palestina, além de vislumbrarmos tais ações de cooperação nos dois blocos regionais como possibilidades de integração regional e majoração das relações entre os Estados-membro. Ademais, as ações avançadas de cooperação e trato das questões migratórias no âmbito do MERCOSUL permitem, com esta pesquisa, um avanço para as discussões no íterim da Liga Árabe, que se encontra em um nível de maior integração, apesar das instabilidades políticas regionais, propício ao debate sobre a questão migratória no Oriente Médio e Norte da África. Por fim, o artigo busca trazer novas bases e sustentações de discussão para o diálogo entre os dois blocos, vis-à-vis a estagnação das conversas pós-ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), dentre eles, a questão de mobilidade, trabalho e direitos humanos. **Palavras-Chave** velhos e novos movimentos antissistêmicos; neoliberalismo e resistências; novos movimentos sociais na América Latina

**Abstract** This article makes a comparative analysis of two levels: by a) regional bloc (MERCOSUR and the Arab League) and by b) country (Brazil and Jordan) in relation to the reception, integration and integralization of Palestinian immigrants and Syrian refugees in these countries, from inputs of cooperation from the two blocks and the action of these ones, either through the logistics issues or by financing the operations, or politically in the regional scenario. The study found, therefore, peculiarities in the integration of these migrant groups in Jordan and Brazil, since the categorization of these as refugees or immigrants, according to their origin, Syrian or Palestinian, and we saw such cooperation activities in the two regional blocs as possibilities of regional integration and increasing in the relations between the member states. Moreover, the advanced cooperation actions and treatment of migration issues within MERCOSUR allow, with this research, a step forward for the discussions in the interim of the Arab League, which is at a higher level of integration, despite the regional political instabilities, suitable to the debate on the migration issue in the Middle East and North Africa. Finally, the article seeks to bring new bases and supports to the discussion of the dialogue between the two blocs, vis-à-vis the stagnation of post-ASPA talks (Summit of South American-Arab Countries), among them the issue of mobility, labour and human rights. **Keywords** Regional Integration, Migration, Arab League, MERCOSUR, Brazil, Jordan.

## Introdução

Desde o final da Segunda Guerra Mundial o processo de globalização passou a aportar distintos processos de diálogo e mobilidades, entre outras coisas, o aprofundamento dos processos de integração econômica, política e social em todo o mundo. Aos casos emblemáticos da União Europeia (UE) e do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), é possível agregar, no âmbito sul-americano, as experiências da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, no âmbito do Oriente Médio e Norte da África, a Liga Árabe.

Tais projetos de integração eram enxergados, na década de 1990, como necessários para que os países da região competissem em um mundo globalizado. Assim, em sua origem, tais processos apresentavam objetivos predominantemente comerciais e econômicos. Por meio da adoção de diversos tratados, instrumentos bilaterais e multilaterais de desgravação tarifária e facilitação do comércio, buscava-se aperfeiçoar a competição entre os países membros e destes com os integrantes de outros blocos regionais. Uma segunda etapa dos processos sul-americanos de integração ocorreu mediante a cooperação político-institucional.

Embora existam exemplos de institucionalidade migratória no marco dos processos de integração da América do Sul – como o Instrumento de Migração Laboral da Comunidade Andina –, a incorporação do tema migratório nos processos de integração tem sido limitada, mas vanguardista em relação a outros blocos, como a Liga Árabe, e humanista, em relação ao que se vislumbra no NAFTA e União Europeia.

Nesse sentido, em atenção à crise migratória contemporânea, que abarca especialmente os migrantes e refugiados sírios e palestinos, afetados por conflitos que não remetem apenas à Primavera Árabe, mas também à própria historicidade da região, o presente artigo analisará, de forma comparativa, os casos da Jordânia e Brasil, inseridos dentro dos seus blocos de integração regional, Liga Árabe e MERCOSUL, respectivamente, apontando potencialidades de cooperação e diálogo na atenção, recepção e integralização de sírios e palestinos, nossos grupos de análise, tendo como base a integração institucional-legal do MERCOSUL, vis-à-vis o discurso da Liga Árabe nestes *issues*.

Apesar dos benefícios intrínsecos dos processos de migração, sua incorporação e participação nas sociedades de origem e destino dependem de políticas migratórias nos dois locais (emissor e receptor) e como tais políticas são compatíveis com o país e a região. Como veremos, os atuais processos de integração não possuem políticas que permitam o aproveitamento da integração ou do regresso desses

migrantes no âmbito da Liga Árabe, mas encontram um exemplo no incipiente caso mercosulino.

Assim, enseja-se com este artigo trazer novas bases e sustentações de discussão para o diálogo entre os dois blocos, vis-à-vis a estagnação das conversas pós-ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), dentre eles, a questão de mobilidade, trabalho e direitos humanos. Afinal, a integração regional, como bem coloca Sell (1988), também compreende e subentende a mobilidade de pessoas como um ponto para a sua otimização e concretização.

## Jordânia: integração e recepção de refugiados palestinos e sírios

Historicamente a Jordânia é o país árabe situado no Oriente Médio que recebeu o maior número de refugiados vindos de zonas de conflitos e de situações de emergência social. Em primeiro lugar, introduzir as características da sociedade jordaniana e a economia do país é importante para traduzir o impacto do elevado número de refugiados no país, em um território de baixos recursos naturais e de escasso dinamismo econômico, o país é um dos mais abertos à recepção de imigrantes e refugiados na região, apesar de apresentar restrições evidentes. Os países árabes, de maneira geral, não possuem a tendência em receber refugiados. A Jordânia, assim como o Líbano, Síria e o Iraque, são exceções, mesmo com políticas limitadas para a inserção social dos mesmos.

A população da Jordânia é estimada em 6,607 milhões, segundo dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2014), com um índice de pobreza estimado de 14,4% em 2010, o país apresenta uma taxa de desemprego em 13,80%, conforme dados da *Trading Economics*<sup>1</sup>. De acordo com Al-Kilani<sup>2</sup> (2014), 40% da população jordaniana (cerca de 2,5 milhões) é composta por refugiados vindos principalmente dos Territórios Palestinos Ocupados (OPT), do Iraque e da Síria. A atual situação da Jordânia mescla a preocupação de alocar numerosos refugiados vindos da Síria devido ao aprofundamento da guerra no país e, concomitante a isso, proteger a identidade nacional jordaniana e a segurança doméstica.

A Jordânia não é signatária da Convenção do Estatuto de Refugiado (1951)<sup>3</sup> da Organização das Nações Unidas (ONU) firmado em Genebra, e nem seu Protocolo (1967). Apesar disso, é importante destacar que a constituição jordaniana (em árabe: *Dustur el Ordon*) em seu artigo 21 proíbe a extradição de refugiados em determinadas situações (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015). Conforme a constituição da Jordânia (1952) determina em seu artigo 21 em relação aos refugiados: ” (i) os refugiados políticos não podem ser extraditados em virtude das suas convicções políticas ou para a defesa da sua liberdade. (ii) as extradições de criminosos comuns serão reguladas pelos acordos e leis internacionais (JORDÂNIA, 1952; tradução nossa)<sup>4</sup>.

É visível a ineficiência e a indisposição dos países árabes a receber refugiados, pois apenas Arábia Saudita, Egito, Marrocos, Iêmen e Tunísia são signatários da Convenção e Protocolo que trata do estatuto de refugiado de maneira legal e protege os direitos desses cidadãos, e apenas o Egito ratificou em 1981 a Convenção (1951) e o Protocolo (1967), porém com restrições (ACNUR, 2015). O princípio do *non*

1 A *Trading Economics* apresenta a evolução da taxa de desemprego da Jordânia em que de uma média de 2007 a 2015 de 12,59% evoluiu chegando à 13,80% no terceiro trimestre de 2015. Disponível em: < <http://www.tradingeconomics.com/jordan/unemployment-rate#>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

2 Saleh al-Kilani é o coordenador dos assuntos relacionados com os refugiados no Ministério Interior da Jordânia. Para ter maior informações acessar: < <http://moi.gov.jo/>>.

3 Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Convenção do Estatuto de Refugiado (1951) é o documento legal e fundamental na definição de quem é refugiado, os seus direitos e as obrigações legais dos Estados quanto ao tema. O Protocolo de 1967 removeu as restrições geográficas e temporais da Convenção. Até abril de 2015, o site da UNHCR afirma que há 145 Estados-parte signatários da Convenção, 146 do Protocolo e 142 Estados signatários de ambos. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

4 No original em inglês: ”art. 21 (i) Political refugees shall not be extradited on account of their political beliefs or for their defence of liberty. (ii) Extradition of ordinary criminals shall be regulated by international agreements and laws. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_125862.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125862.pdf)>. Para ter acesso ao original em árabe, veja em: < <http://www.representatives.jo/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

*refoulement* introduzido pela Convenção da ONU (1951) que doutrina o direito de refúgio de pessoas, proíbe o regresso forçado de refugiados que se encontram na situação em que a vida e liberdade estejam ameaçadas em seu país de origem. Desse modo, mesmo os países que não assinaram a convenção acima, o referido princípio se tornou base pela ampla aceitação e foi incorporado no direito internacional consuetudinário.

A Jordânia carece de legislações que protejam o refugiado, o que provoca a discriminação interna e a desigualdade social. O direito do trabalho não protege os trabalhadores vulneráveis, tais como os refugiados ou requerentes de asilo, além do ministério do trabalho jordaniano apresentar uma lista de profissões e de indústrias em que apenas cidadãos jordanianos são autorizados a trabalhar (MINISTÉRIO DO TRABALHO DA JORDÂNIA<sup>5</sup>,1996). O direito à educação e à saúde gratuita é negado aos residentes estrangeiros na Jordânia e aos refugiados, apenas os que possuem documento jordaniano tem o privilégio de acesso aos serviços oferecidos pelo Estado.

Apesar disso, é importante destacar que a constituição jordaniana realizou modificações em suas leis sobre a nacionalidade ao estrangeiro, em que a Lei nº 6 do artigo 3 promulgada no Diário Oficial da União (*Al-Jarida Al-Rasmiya*) em 1954 e atualizada em 1987, beneficiou apenas palestinos residentes entre 1949 a 1954 a ser concedida nacionalidade jordaniana, ou seja, somente os refugiados palestinos da primeira diáspora (*Nakba*) que ocorreu após a instalação de Israel em 1948 nos territórios da Palestina histórica (UNHCR, 2016).

A situação dos palestinos na Jordânia apresenta distintas categorias, pois há os que possuem cidadania jordaniana de acordo com a lei nº 6 e os residentes palestinos com passaporte jordaniano, porém sem o cartão de identificação nacional (que proporciona os direitos plenos de cidadania na Jordânia). Para os palestinos atingidos pela guerra árabe-israelense em 1948 existe uma norma; para os palestinos da segunda diáspora (*Nakba*) devido à guerra dos Seis Dias (1967) há uma outra norma em decorrência da perda de autonomia da Jordânia sob os territórios palestinos (Cisjordânia) para Israel; aos palestinos da Faixa de Gaza que se emigraram para a Jordânia, a legislação determina que se deve renovar a residência a cada 2 anos, sem modificação, o que representa uma severa segregação por parte da legislação jordaniana quanto a situação dos palestinos (ABED, 2008).

Dessa forma, a Emenda Legislativa Nacional na Jordânia define os que são considerados nacionais (cidadãos) da Jordânia:

[...] (1) Qualquer pessoa que tenha adquirido a nacionalidade jordaniana ou um passaporte jordaniano sob a Lei da Nacionalidade Jordaniana de 1928, conforme alterações, a Lei Nº 6 de 1954 ou esta Lei; (2) Qualquer pessoa que, não sendo judeu, possuía nacionalidade palestina até 15 de Maio 1948 e era um residente regular no Reino Hachemita da Jordânia entre 20 de dezembro de 1949 e 16 de Fevereiro de 1954; (3) Qualquer pessoa cujo pai tem nacionalidade jordaniana; (4) Qualquer pessoa nascida no Reino Hachemita da Jordânia de uma mãe de nacionalidade jordaniana e de um pai de nacionalidade desconhecida ou de um pai apátrida ou cuja filiação não está estabelecida; (5) Qualquer pessoa nascida no Reino Hachemita da Jordânia de pais desconhecidos, como uma criança abandonada no Reino será considerado nascido, caso não haja evidências que provem o contrário; (6) Todos os membros das tribos beduínas do Norte mencionado no parágrafo (j) do artigo 25 da Lei Eleitoral Provisório, Nº. 24 de 1960, que foram efetivamente vivendo nos territórios anexados ao Reino

5 Site disponível apenas na língua árabe وزارة العمل sobre o Direito do Trabalho (التشريعات / قانون). Disponível em: <<http://bit.ly/1JJE53E>>. Acesso em: 06 fev. 2016.



em 1930 [...] (JORDÂNIA, 1954; tradução nossa<sup>6</sup>).

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Médio (UNRWA, 2016) apresenta os dados de que há cerca de 2 milhões de refugiados palestinos registrados na Jordânia. Cerca de 20% dos quais vivem em dez campos de refugiados administrados pela UNRWA. Embora os campos de refugiados apresentem seus próprios sistemas de saúde e educação e outros serviços administrativos, os refugiados estão sujeitos a legislação jordaniana o que os impedem de realizar inúmeras atividades como trabalhos que são reservados somente para cidadãos de nacionalidade jordaniana. No que concerne a renda da UNRWA para dar suporte aos refugiados palestinos, maior parte advém de doações internacionais, o governo da Jordânia não se compromete a prestar serviços sociais aos refugiados.

A Figura 1 retrata a fuga de palestinos durante a guerra de 1948 rumo aos países árabes vizinhos e a outras localizações dentro do território palestino. Ademais, há a ilustração do campo de refugiados palestinos em Zarqa, na Jordânia, sob a administração da UNRWA.

**Figura 1 - Fuga dos palestinos e o Campo de Refugiados Palestino em Zarqa, Jordânia**

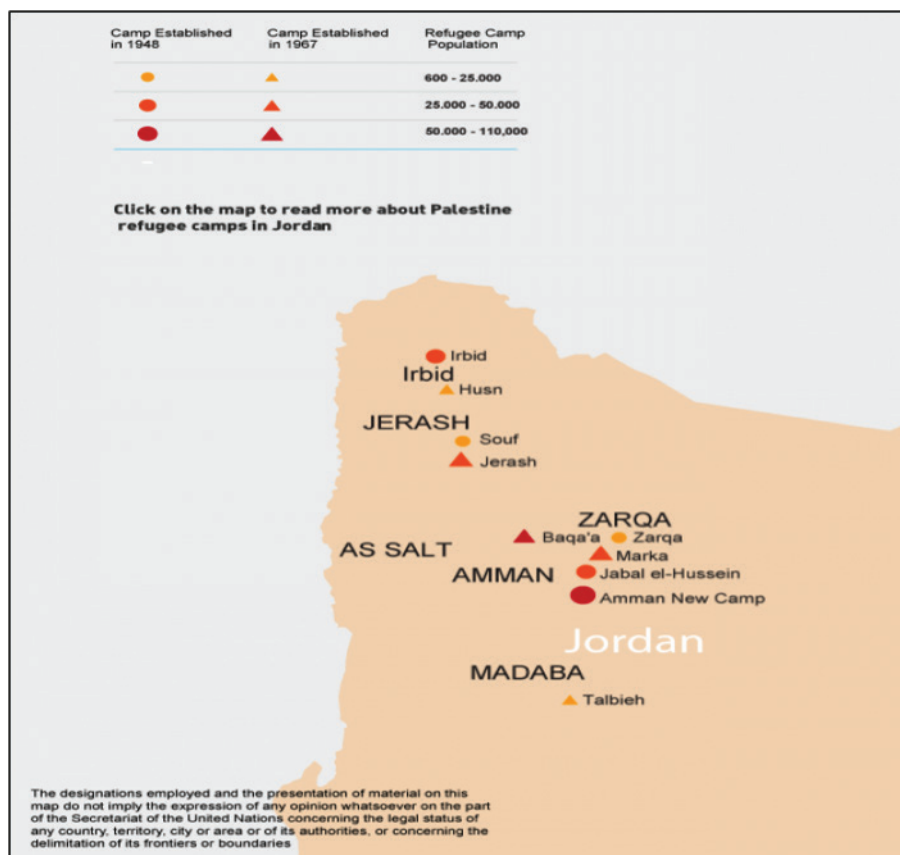


Fonte: UNRWA (2016)<sup>7</sup>.

Já a Figura 2 mostra a distribuição dos campos de refugiados palestinos no território jordaniano:

6 No original em inglês: “[...] (1) Any person who has acquired Jordanian nationality or a Jordanian passport under the Jordanian Nationality Law, 1928, as amended, Law No. 6 of 1954 or this Law; (2) Any person who, not being Jewish, possessed Palestinian nationality before 15 May 1948 and was a regular resident in the Hashemite Kingdom of Jordan between 20 December 1949 and 16 February 1954; (3) Any person whose father holds Jordanian nationality; (4) Any person born in the Hashemite Kingdom of Jordan of a mother holding Jordanian nationality and of a father of unknown nationality or of a Stateless father or whose filiation is not established; (5) Any person born in the Hashemite Kingdom of Jordan of unknown parents, as a foundling in the Kingdom shall be considered born in the Kingdom pending evidence to the contrary; (6) All members of the Bedouin tribes of the North mentioned in paragraph (j) of article 25 of the Provisional Election Law, No. 24 of 1960, who were effectively living in the territories annexed to the Kingdom in 1930 [...]. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

7 Para ter acesso a maiores ilustrações do Nakba palestino, acessar o site oficial da UNRWA. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/galleries/photos>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

**Figura 2 – Campos de refugiados palestinos na Jordânia**

Fonte: UNRWA (2016).

Dada a severa conjuntura após a ingerência norte-americana em 2003 no Oriente Médio, um elevado fluxo de refugiados vindos do Iraque e da Síria acarretou maiores pressões no ambiente operacional na Jordânia. Com o Memorando de Entendimento assinado em 1998 firmado entre o governo da Jordânia e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e atualizada em 2014, os refugiados passam a ter o direito de permanecer na Jordânia por seis meses, até que sejam realocados em outros locais. Dessa maneira, possibilitou os trabalhos do ACNUR de forma legal e criou a base para o funcionamento da organização em cooperação com o governo jordaniano (ACNUR, 2015).

O coordenador dos assuntos dos refugiados na Jordânia admite que o país enfrenta um desafio em receber os refugiados sírios, pois a tarefa de conciliar a política econômica, social e de segurança com os direitos humanos é complexa, e a Jordânia não tem um aparato institucional como arcabouço para a situação:

[...] Todos que atravessam a fronteira com a Síria é considerado um refugiado, a menos que eles sejam considerados uma ameaça potencial à segurança ou ter atravessado ilegalmente. Ao longo dos 378 km de fronteira sírio-jordaniana existem 25 pontos de passagem reconhecidos e outros 23 que estão abertos, dependendo da situação [...] A primeira prioridade é dada para os feridos e doentes; em seguida, as crianças, especialmente desacompanhadas ou separadas; em seguida, os idosos e, finalmente, a população adulta em geral. 41% dos refugiados que chegam são crianças; 30% do sexo feminino e 29% masculino [...] No entanto, a grande maio-

ria dos requerentes de asilo e refugiados sírios que fugiram do conflito residem fora dos campos, o que é um fardo para as comunidades locais e de acolhimento (KILANI, 2014, p.1 tradução nossa)<sup>8</sup>.

A Jordânia mantém três dos maiores campos de refugiados para sírios no mundo. Os campos de refugiados de Azraq, Zaatari e Bashabsheh consolidados em terrenos oferecidos pelas autoridades, onde há severo controle para garantir a segurança do país. Segundo dados do ACNUR (2015) são 747.360 mil refugiados sírios em acampamento da organização em território jordaniano. Na Figura 3 pode-se visualizar a situação precária dos refugiados sírios no campo de Zaatari na Jordânia.

**Figura 3 - Campo de Zaatari, Jordânia**



Fonte: The Telegraph (2015).

A continuidade do conflito na Síria provoca maior pressão para o governo da Jordânia tomar medidas necessárias para não excluir os refugiados do meio social e, também, não gerar conflitos internos na sociedade jordaniana. A falta de uma conciliação sobre a inserção econômica dos refugiados no país, além da falta de definição do que é um refugiado perante as leis nacionais e internacionais acarreta problemas como o aumento do desemprego, competição que provoca o aumento do trabalho informal, trabalho infantil e deterioração dos meios de subsistência devido à falta de governança.

Já no caso brasileiro, que vislumbraremos na terceira seção, observar-se-á um modelo distinto de integração e recepção dos refugiados sírios e palestinos, baseado nos moldes da integração regional e participação ativa do Estado brasileiro nos fóruns internacionais de migração e refúgio, além do seu comprometimento com estes.

<sup>8</sup> No original em inglês: “[...] Everyone crossing a border from Syria is considered to be a refugee unless they are considered a potential security threat or to have crossed illegally. Along the 378-km Syrian-Jordanian border there are 25 recognised crossing points and a further 23 that are open depending on the situation. [...] Priority is given first to the injured and sick; then to children, particularly unaccompanied or separated minors; next to the elderly; and lastly to the general adult population. 41% of the incoming refugees are children, 30% are women and 29% are men [...] However, the vast majority of Syrian asylum seekers and refugees fleeing the conflict are living outside the camps, thus putting the burden on the local and host communities.



## Ações da Liga Árabe sobre a questão migratória/ refugiados

A Liga Árabe é composta por 21 Estados-membro<sup>9</sup> (a Síria foi suspensa em 2011, e posteriormente voltou a ser representada pela Coalizão Nacional Síria, que faz oposição ao governo sírio de Bashar al-Assad). Consolidada como organização com o acordo de Cairo em 1945, a intenção do organismo é de melhorar a cooperação nos setores político, econômico, cultural e de segurança, além da preocupação na resolução de conflitos regionais. A Liga Árabe surgiu numa conjuntura ativa do arabismo que foi determinante na construção da República Árabe Unida (1958), da união da Síria e do Egito, principais atores articuladores da Liga Árabe. Além disso, desempenhou um papel ativo na luta contra a instalação de Israel na Palestina histórica.

O movimento migratório entre os países-membros não é feito de maneira livre, como ocorre em outras integrações regionais como na União Europeia e MERCOSUL. Todo o movimento migratório é regularizado segundo as políticas de cada Estado e suas afinidades. Nesse caso, o contexto regional severamente abalado por conflitos e distintos pontos de vista político interfere diretamente na questão migratória e dos refugiados. A Liga Árabe promove cooperação junto a UNHCR para fornecimento de ajuda financeira aos campos de refugiados, o qual maior volume de capital provém de países do Golfo Pérsico<sup>10</sup> como Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e o Catar (*daul khalijia*) (ACNUR, 2016).

A questão dos refugiados é polêmica na Liga Árabe, pois dos países inseridos no organismo, poucos são receptores de refugiados, além de os que mais recebem os refugiados, não são os que possuem maior produto interno bruto e recursos financeiros. Apesar disso, é importante destacar que o maior doador internacional de capital para o ACNUR é a Arábia Saudita.

Primeiramente, a questão dos refugiados palestinos foi conduzida pelos países árabes de maneira distinta a dos refugiados sírios. A responsabilidade internacional e principalmente da Liga Árabe na derrota das guerras travadas contra Israel que por consequência provocou o refúgio de inúmeros palestinos acarretou uma maior abertura das fronteiras árabes, inclusive dos países do Golfo Pérsico. No entanto, mesmo o acolhimento aos palestinos, os conflitos que decorreram interferiram na hospitalidade dos países árabes, sendo assim, constata-se que a política migratória é atrelada à política externa de cada Estado.

A expulsão massiva, em 1950, de trabalhadores palestinos do Iraque, Arábia Saudita e Líbia demonstrou a falta de unicidade e solidariedade dos países árabes com a primeira diáspora palestina (*Nakba*) após a instalação do Estado de Israel em território palestino em 1948. Posteriormente, deu-se prosseguimento à política de expulsão de palestinos, durante a década de 1970, cerca de 20 mil palestinos foram expulsos da Jordânia (AL-AZAR, 2004).

Ainda, após a guerra no Iraque em 2003, e a posse do governo xiita iraquiano, os palestinos foram chacinados. Os palestinos que se salvaram fugiram do país, muitos somente conseguiram fuga para a Faixa de Gaza. Isso se deve ao apoio dado pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP) sob o comando de Yasser Arafat ao ex-presidente do Iraque, Saddam Hussein, a Guerra do Golfo contra o Kuwait e, também, pelo forte relacionamento e apoio financeiro que o Saddam prestava à OLP e ao povo palestino (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, 2009)<sup>11</sup>.

9 Os países que fazem parte da Liga Árabe são: Argélia, Bahrein, Comores, Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Arábia Saudita, Oposição Síria, Iêmen, Líbia, Sudão, Marrocos, Tunísia, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Catar, Omã, Mauritânia, Somália, Palestina, Djibuti, Eritreia.

10 O Golfo Pérsico é uma porção do oceano Índico que separa a península arábica do sudoeste do Irã. Os países que são banhados pelo Golfo são: Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Omã. Esses países produzem cerca de 25% do petróleo mundial.

11 BADIL é um Centro de Recursos para a residência palestina e Direitos dos Refugiados, é uma organização independente de direitos humanos, sem fins lucrativos empenhada em proteger e promover os direitos dos refugiados palestinos e deslocados internos. É centro de pesquisa que procura mostrar a identidade palestina e os princípios do direito internacional humanitário e dos direitos humanos.



Nesse contexto o relatório do Centro de Recursos BADIL aponta:

A guerra liderada pelos EUA e a ocupação do Iraque desde 2003, por exemplo, levou a um estado de instabilidade perpétua e perseguição dos refugiados palestinos que residem no Iraque, forçando mais de metade dos cerca de 34.000 da comunidade a buscar segurança em outro lugar. Além disso, 31.400 refugiados palestinos foram deslocados de Nahr el Bared no norte do Líbano entre Maio e Setembro de 2007, como resultado de combates entre o grupo Fatah al Islam e o Exército libanês. A condição de vida dos refugiados palestinos no Líbano tem deteriorado por causa do conflito armado (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, p. 11, 2009; tradução nossa)<sup>12</sup>.

Os refugiados palestinos passam por dificuldades internas nos países que fazem parte da Liga Árabe. O Kuwait, país que acolheu um grande número de palestinos, que usufruíam dos benefícios da economia do emirado, foram extintos do país devido ao apoio dado à Saddam Hussein pela OLP na Guerra do Golfo (1990-91). A Figura 4, mostra refugiados palestinos na fronteira do Kuwait a espera para serem deportados e fazem parte do relato abaixo, que identifica a dificuldade da integração regional na região, especialmente no caso dos refugiados:

[...] Os “eventos”, como todos aqui sabem, são a Guerra do Golfo e as suas consequências, incluindo o despejo de cerca de 250.000 palestinos do Kuwait com cidadania jordaniana [...] A visão dos árabes em expulsar palestinos, os quais sempre os chamavam de irmãos, deixa muitos palestinos com amargura em relação a governos árabes que não conseguiram ajudá-los. Além disso, muitos dos refugiados expressam a insatisfação com os seus próprios líderes, sugerindo que Yasser Arafat, líder da Organização de Libertação da Palestina, ajudou a trazer seu calvário através de seu apoio ao presidente Saddam Hussein do Iraque. As histórias dos palestinos aqui são tristes e, em muitos aspectos, semelhantes. Alguns foram presos, espancados, às vezes torturados. Todos foram demitidos de seus postos de trabalho ou perderam seus negócios, e a maioria deixaram suas economias e seus pertences para trás (IBRAHIM, 1991; tradução nossa)<sup>13</sup>.

---

12 No original em inglês: “The U.S.-led war and occupation of Iraq since 2003, for example, has led to a state of perpetual instability and persecution for Palestinian refugees residing in Iraq, forcing over half of the approximately 34,000-strong community to seek safety elsewhere. Additionally, 31,400 Palestinian refugees were displaced from the Nahr el Bared refugee camp in northern Lebanon between May and September 2007, as a result of fighting between the Fateh al Islam group and the Lebanese army. The living conditions of Palestinian refugees in Lebanon have also deteriorated because of the armed conflict”.

13 No original em inglês: “[...] The “events,” as everyone here knows, are the Persian Gulf war and its consequences, including the eviction from Kuwait of about 250,000 Palestinians with Jordanian citizenship [...] The sight of Arabs evicting Palestinians whom they had always called brothers leaves many Palestinians bitter toward Arab Governments that have failed to help them. Moreover, many of the refugees express bitterness about their own leaders, suggesting that Yasir Arafat, head of the Palestine Liberation Organization, helped bring about their ordeal through his support of President Saddam Hussein of Iraq. The stories of the Palestinians here are sad and, in many ways, alike. Some have been arrested, beaten, sometimes tortured. All have been dismissed from their jobs or have lost their businesses, and most have left their lifetime savings and most of their belongings behind. Some are so destitute they sleep in cars or public parks; others are crowded into the tiny apartments of relatives. Penniless and Jobless.

**Figura 4 - Palestinos deportados do Kuwait**

Fonte: ELLSEN *apud* HADDAD (2010).

A Liga Árabe tem como política principal a cooperação com organizações que prestam apoio aos cidadãos árabes atingidos por conflitos e o lançamento de campanhas de arrecadação financeira para os refugiados. A fraqueza da proteção dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados entre os Estados-membro da Liga Árabe provém desde a sua formação, já que o objetivo principal da Liga é o de apresentar as infrações dos direitos humanos do âmbito externo no que concerne às violações de direitos humanos de Israel contra o povo palestino.

Desse modo, a Carta da Liga Árabe não apresenta o conceito de proteção dos refugiados e direitos humanos entre os Estados-membro, o que não contribuiu no desenvolvimento da defesa desses direitos no âmbito interno (AL-AZAR, 2004). A dificuldade apresentada pela falta dos Estados árabes apresentarem instrumentos regionais que sigam padrões internacionais da defesa dos direitos humanos e dos refugiados dão origem a discriminação e a conflitos armados que acarretam o deslocamento dos refugiados para outros locais. A maioria dos países árabes, onde cerca de 85% dos refugiados palestinos residem, não são signatários da Convenção do Estatuto do Refugiado (1951) (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, 2009).

Desde o início do conflito na Síria, em 2011, mais de 50% da população do país se refugiou, majoritariamente na Jordânia, Turquia e o Líbano (ACNUR, 2014). Nas condições precárias a que os refugiados são submetidos a viver, os refugiados sírios permanecem nos países fronteiriços e são submetidos a realizar trabalhos-escravo e até prostituição e casamentos forçados para poder dar suporte aos familiares (KEANE, 2013).

O país que mais acolheu os sírios é a Turquia, com cerca de 1,6 milhões de refugiados sírios (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015). A ineficiência da Liga Árabe para pressionar a atualização das normas e da conduta da pauta política dos países árabes em relação aos refugiados é evidente. É visível a falta de integração e do sentimento de arabismo no episódio que ocorreu na entrevista em canal aberto do Kuwait, quando o oficial kuaitiano, Fahad al-Shalami, em meio as severas críticas da União Europeia aos países árabes do Golfo frente a crise dos refugiados sírios, revidou com a seguinte resposta:

Kuwait e outros países do Conselho de Cooperação do Golfo são muito valiosos para aceitar quaisquer refugiados. [...] É muito caro para realocá-los aqui. Kuwait é

muito caro, de qualquer maneira, o Líbano e a Turquia são baratos. Eles são países mais adequados para os refugiados sírios. [...] Não é certo para nós aceitar um povo que é diferente de nós. Nós não queremos pessoas que sofrem de *stress* interno e trauma em nosso país (MACEOIN, 2015, tradução nossa) .

Na Figura 5, o episódio em que o oficial kuaitiano demonstrou a indisposição dos países árabes ricos a receberem os refugiados sírios, no contexto catastrófico da fuga de sírios para a Europa. A segregação desenvolvida no meio social entre os árabes prejudica a integração regional, dado que a integração engajada pela Liga Árabe partiu da incapacidade de tratar e normatizar os pilares de direitos humanos e da proteção aos refugiados numa região que é assolada por conflitos. A preferência dos países árabes, ricos em petróleo, por contratarem trabalhadores estrangeiros oriundos da Ásia, Europa e Américas em detrimento aos árabes, de países mais pobres, como a Jordânia, Síria, Palestina e Egito é um fato que assevera a desintegração árabe.

**Figura 5 – Oficial kuaitiano fala sobre os refugiados sírios**



Fonte: MACEOIN, 2015.

Apesar das falhas da Liga Árabe no esforço de realocar e defender os direitos dos refugiados historicamente atingidos por guerras no Oriente Médio, é importante destacar que a organização tem se posicionado favoravelmente em relação à Primavera Árabe. Segundo o autor Küçükkeleç (2012), a Liga Árabe demonstra redirecionamento ao apoiar a queda de ditaduras, visto que os Estados-membro são em grande maioria monarquias. Nesse sentido, se deve a essa mudança a pressão das sociedades árabes por reformas políticas e econômicas. Nas palavras do autor:

Embora as decisões da Liga Árabe podem parecer para um país-específico, ela está moldando significativamente o futuro da região. Ao condenar os regimes da Síria e da Líbia pelo uso desproporcional da violência contra seu próprio povo, a Liga Árabe tem encontrado um pouco legitimidade na demanda dos povos árabes. Com estas decisões, a Liga tem sinalizado que iria afastar ideias de nacionalismo árabe

14 No original em inglês: "Kuwait and the other Gulf Cooperation Council countries are too valuable to accept any refugees. [...] It's too costly to relocate them here. Kuwait is too expensive for them anyway, as opposed to Lebanon and Turkey, which are cheap. They are better suited for the Syrian refugees. [...] It is not right for us to accept a people that are different from us. We don't want people that suffer from internal stress and trauma in our country."

e de unidade árabe em busca de uma maior integração com o sistema internacional (KÜÇÜKKELEŞ, 2012, p. 4; tradução nossa)<sup>15</sup>.

Todavia, é importante frisar que a crise migratória regional – e dos próprios esforços para uma integração regional no Oriente Médio e Norte da África, capitaneada pela Liga Árabe – é também consequência dos atos ocorridos na Primavera Árabe, residindo aí uma contradição entre as práticas do bloco e seus países-membro, isoladamente, como no caso da Jordânia, e o discurso de apoio à democratização e integração regional.

Posto isto, nas próximas seções abordaremos o caso brasileiro e mercosulino de recepção dos refugiados e integração regional, como possíveis aportes e soluções à problemática existente no core da questão migratória síria-palestina.

## Brasil: integralização do refugiado e proeminência regional

O Brasil foi o país da América Latina que mais acolheu refugiados após a Segunda Guerra Mundial. É membro do Comitê Executivo do ACNUR e em 1960 aderiu à Convenção de Genebra (1951), porém com algumas restrições: optou pela reserva geográfica e não concederia aos refugiados direito de associação ou direito a emprego remunerado. Já ao Protocolo de 1967, o Brasil aderiu no ano de 1972, mantendo a reserva geográfica. Foi apenas em 1989 que ocorreu a revogação da reserva geográfica pelo país, e em 1990 houve a adesão total à Convenção de Genebra de 1951, influenciado especialmente pela pressão dos demais membros do MERCOSUL.

A regulamentação da documentação e da condição de refugiado no Brasil aconteceu em 1991 (AYDOS; BAENINGER; DOMINGUEZ, 2008; MILESI; MORONI, 1998). Segundo Milesi e Moroni:

A aplicação de uma definição ampla de refugiado embasou, desde fins de 1992, os pedidos analisados e submetidos pelo ACNUR ao governo brasileiro. Este posicionamento implicou uma considerável mudança na população de refugiados no Brasil: cerca de 70% foram reconhecidos mais por razões humanitárias, em sentido amplo, do que pela aplicação do conceito de refugiados nos estritos limites da Convenção de 1951. (MILESI; MORONI, 1998, p. 99).

Além das leis de proteção a esses indivíduos, os refugiados no Brasil contam também com o apoio de organizações não-governamentais, como as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, o ACNUR, e o próprio governo. Durante seu processo de integração local, eles recebem assistência que abrange moradia (albergues e abrigos públicos), alimentação, e proteção, além de orientação jurídica (MILESI; MORONI, 1998; AYDOS; BAENINGER; DOMINGUEZ, 2008).

Um dos motivos para a procura do Brasil como destino dos refugiados sírios e imigrantes palestinos são as raízes familiares, visto que a estimativa mostra um número de três milhões de brasileiros com ascendência síria, libanesa e palestina, principalmente devido a uma onda de imigração que ocorreu no início do século XX (LOUREIRO, 2014).

---

15 No original em inglês: "Though Arab League decisions may seem country-specific, they are significantly shaping the future of the region. By condemning the Syrian and Libyan regimes for disproportionate use of violence against their own people, the Arab League has somewhat found rightful the demand of Arab people. With these decisions, the League has signaled that it would move away from ideas of Arab nationalism and Arab unity in pursuit of further integration with the international system".



Nas mais recentes matérias sobre a crise na Síria, o Brasil é apontado como principal acolhedor dos refugiados sírios, mesmo que as principais rotas para essas populações estejam localizadas na Europa. Apesar da enorme distância, dez mil quilômetros entre o Brasil e a Síria, o governo brasileiro vem mantendo uma política diferente da de muitos países europeus em relação aos refugiados sírios e isso surge como diferenciador nos trâmites de migração. O próprio presidente sírio Bashar al-Assad reconheceu recentemente uma posição distinta do Brasil e demais países latino-americanos em relação à emigração e crise síria:

No geral, e é algo estranho e lamentável ao mesmo tempo, os países mais distantes da Síria têm uma visão muito mais realista do que acontece na Síria do que os europeus, que são mais próximos em distância, nós somos considerados como o quintal da Europa. Estou falando em nível oficial e enquanto sírio ao mesmo tempo. Eles nos conhecem muito mais e apoiam a Síria em todos os foros internacionais e não mudaram sua postura desde o início da crise. [...] Temos relações normais com eles, como temos com a Argentina, Venezuela, Cuba e todos os países da América Latina. Nossas relações não mudaram por conta da crise e eles conhecem cada vez melhor a situação e apoiam a Síria cada vez mais. Isso é muito diferente da postura europeia. (ALANDETE, 2016)

Em 2013 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) publicou uma normativa facilitando a concessão de vistos a imigrantes sírios, resultado da enorme projeção que o conflito ganhou na imprensa internacional, mas a situação se agravou em 2015, quando milhares de sírios e refugiados das demais nacionalidades se dirigiram à Europa em busca de refúgio, praticando uma espécie de êxodo. A travessia pelo Mar Mediterrâneo em precárias embarcações vem causando a morte de centenas de pessoas, famílias inteiras que sonham com a paz.

Portanto, observa-se que apesar das dificuldades para emigrar da Síria em conflito e todo o trajeto até o Brasil, que passa obrigatoriamente pela Europa, os refugiados sírios que logram sucesso na documentação e chegada ao território brasileiro, possuem garantias legais de proteção e auxílio pelo Estado brasileiro, como é o caso dos imigrantes que agora podem se cadastrar para recebimento do Bolsa Família, um programa criado pelo governo para auxílio financeiro às famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde, dentre diversas outras garantias.

Em decorrência dos conflitos ocorridos nas décadas de 1970 e 1980 nos países latino-americanos, que produziram milhões de refugiados, foi elaborada, em 1984, a Declaração de Cartagena como um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicável ao sistema interamericano e que pretendia alterar a definição de refugiados da Convenção, visto que esta não poderia ser aplicada no contexto dos conflitos da região (MOREIRA, 2005).

O Brasil, ao mostrar interesse em assinar a Declaração de Cartagena, acabou se tornando um país com enorme destaque no quadro geral de refugiados e solicitantes de refúgio da América do Sul. Tanto que, como mostrado anteriormente, os sírios estão em segundo entre os maiores solicitadores de refúgio no Brasil, após os conflitos de 2011 na Síria, superando os colombianos (1.257) e os angolanos (1.067).

Essa amostra revela que o Brasil e o ACNUR estão engajados nas atuações para oferecer as melhores condições possíveis para os refugiados, seja na questão de moradia – oferecem albergues e asilos públicos –, seja com medicamentos e assistência médica – fornecidos pelo ACNUR e hospitais públicos –, alimentação – financiada pelo ACNUR e por doações –, além de serem protegidos juridicamente com a intenção de serem integrados à comunidade local (LACERDA; SILVA; NUNES, 2015).

No caso, não somente dos refugiados sírios, mas de todos os outros que se instalam em território brasileiro, existem cursos de língua portuguesa oferecidos pelo governo, capacitação profissional e assessoria para alocação em postos de trabalhos. O ACNUR possui coparticipação prestando assistência aos refugiados de baixa renda e oferecendo programas de microcréditos para refugiados que pretendem montar um pequeno negócio (MOREIRA, 2005).

Todavia, diferentemente dos latino-americanos, que têm seus diplomas reconhecidos pelo Brasil mais rapidamente do que os refugiados de outras origens, o que garante a muitos bons empregos no país, os sírios e palestinos não possuem a mesma facilidade. A maior problemática vem da língua, que é um extremo empecilho na busca por um emprego, fazendo com que muitos sírios acabem conformando-se com condições de vida precárias, esperando por ajudas humanitárias ou subempregos, até mesmo aqueles que possuem ensino médio ou superior (LOUREIRO, 2014), assemelhando-se à situação registrada na Jordânia, conforme abordado na primeira seção.

A maior parte dos problemas ocorre nos primeiros meses em que os refugiados se estabelecem no Brasil, pelo fato de que o pedido de refúgio só pode ser feito em território nacional e para isso, os refugiados precisam chegar com visto de turista para que possam ser reconhecidos. Apesar dos esforços do governo em facilitar a obtenção do visto de turista, o número de solicitação de refúgio é maior, assim como o número de pessoas para a entrevista que garante o status de refúgio – países, como Haiti, Colômbia e Congo também se destacam nas solicitações de refúgio no Brasil. Como consequência, muitos refugiados vivem em território brasileiro de forma irregular por não terem passado pelo procedimento da entrevista (LOUREIRO, 2014).

Apesar dos esforços do ACNUR junto ao governo brasileiro, muitos são os desafios para conseguir integrar dignamente pessoas com realidades culturais tão distintas e, apesar do Brasil ser reconhecido mundialmente como um país acolhedor, muitos são os obstáculos passados por esses indivíduos até que sejam legalmente formalizados e integralizados no território brasileiro.

Na próxima seção, atentaremos ao fator mercosulino de integração regional e acolhida dos imigrantes como potencializador à inserção dos imigrantes palestinos e refugiados sírios no Brasil, também servindo de modelo de solução à situação observada na Jordânia e Liga Árabe.

## MERCOSUL: um modelo legal de integralização de migrantes e refugiados

A Constituição brasileira, em seu art. 4º, parágrafo único, já diz que a República deverá buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, ou seja, o próprio constituinte guiou os governos para adotaram medidas que integrassem os países vizinhos da América Latina, e para tanto, depois vários acordos e tratados em que o Brasil figurou, alguns antes mesmo da Constituição de 1988, criou-se o Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL.

Desse modo, em 26 de Março de 1991, em Assunção, no Paraguai, os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, assinaram o Tratado de Assunção, para a criação do Mercado Comum do Sul, e a respeito do tratado, Esther Bueno Soares (1997) observa que: “O Tratado de Assunção é visto como uma quase ‘Carta Constitucional’ pois é flexível ao ponto de abrigar não só a situação inicial, como situações e necessidades futuras no âmbito integracionista”, assim, em Assunção não foi pensado apenas nas necessidades imediatas que os países-membros buscavam, mas deixou em aberto possibilidade de avanços futuros no campo de integração.

Contudo, como explica Francisco Rezek (2011), o Tratado de Assunção apenas, não tinha natureza institucional, não tinha personalidade jurídica, e para tanto foi assinado o Protocolo de Ouro Preto,

em 1994, um protocolo adicional ao Tratado de Assunção que, além de dotar o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, estabeleceu a estrutura institucional da organização, além das fontes jurídicas do bloco e como seria a solução de controvérsias entre os Estados-membros.

Além dos quatro Estados fundadores do Mercosul, ao longo dos anos, outros países passaram a integrar o bloco como associados, começando pelo Chile em 1996, o Peru em 2003, a Colômbia e o Equador em 2004, e a Guiana e o Suriname em 2013. A Venezuela, em 2012 passou oficialmente a integrar o bloco, passando de quatro para cinco Estados participantes, e no mesmo ano a Bolívia começou o processo de adesão definitiva ao bloco.

A partir desse tópico vamos apontar, portanto, algumas questões relevantes envolvendo os países membros do MERCOSUL com a questão dos refugiados, desse modo, trataremos a respeito do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, afim de propor nas conclusões uma aproximação entre a questão de integração e integralização dos refugiados no Brasil e MERCOSUL e possibilidades para a Jordânia e Liga Árabe.

O Brasil é tido como um exemplo na questão de recepção dos refugiados, nas palavras de Antônio Gueterres, Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, em uma visita feita ao Brasil, em 2005, mostrando uma tradição com a questão, visto que, foi primeiro País do cone-sul a integrar a Convenção de 1951, que trata a respeito do tema, além disso, o País tem uma legislação que abarca o tema, a lei 9474/97, e que cria uma agência ligada ao Ministério da Justiça para cuidar da questão, o CONARE, que é o órgão que concede a situação de refugiado para alguém.

O País em 2013 tinha registrado em torno de 5.200 refugiados, um número pequeno, em relação a outros países, como o Líbano, que cerca de 1 milhão de refugiados em seu território, o que corresponde a quase ¼ da população do País, que é de 4.4 milhões de pessoas, ou como a própria Jordânia, conforme apontado na primeira seção.

Ainda que o número de refugiados no Brasil seja pequeno, representa um relevante salto comparado a anos anteriores, em 2010, para se ter uma ideia, eram apenas pedidos de 566 refúgio no País, até Outubro de 2014, segundo o ACNUR, as solicitações chegavam a 8.302, um aumento que pode ser justificado pelo aumento de crises humanitárias pelo mundo, e como prova disso, os sírios passaram a ser o maior grupo de refugiados no País, devido a grave guerra civil que o País atravessa, ultrapassando os refugiados advindos da Colômbia, já que o governo colombiano vem fazendo acordos de paz com a FARC, e além disso, o governo da Colômbia aderiu ao Acordo de Residência do MERCOSUL, que facilitou a residência temporária no Brasil, e logo, facilitou a possibilidade de residência fixa no País. Em discurso em setembro de 2016 na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente ilegítimo Michel Temer, descendente de imigrantes libaneses, dissera haver no Brasil cerca de nove mil refugiados no país, dentre estes, 2.300 sendo de origem síria<sup>16</sup>.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80)<sup>17</sup> cuida da entrada e admissão dos estrangeiros, tipos de visto, transformação destes, a prorrogação da estada, condição do asilado, registro do estrangeiro, saída e retorno do Brasil, documentação para viagem, a deportação, a expulsão e a extradição. Aborda também os direitos e deveres do estrangeiro, bem como da naturalização ordinária e a criação do Conselho Nacional de Imigração, além de estar inserido na proposta de legislação migratória comum do MERCOSUL.

Como resultado da guerra civil síria, a Argentina também tem recebido grande número de refugiados sírios, e criou junto com o ACNUR e a *Comisión Nacional para los Refugiados* (CONARE), instituída em 2006 pela lei 26.156, chamada lei dos refugiados, um programa para receber pessoas que fogem dos confrontos na Síria e na região, baseada na expertise do CONARE brasileiro.

16 Cf. <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2016/09/19/temer-defende-solucao-negociada-para-crise-de-refugiados-no-mundo.htm>.

17 Ressalta-se que o Estatuto do Estrangeiro remonta ao período ditatorial militar vigente no Brasil à época, portanto, uma legislação que se preocupava quase que exclusivamente com a segurança nacional e que no seu íterim citava apenas uma vez o termo "imigrante". Nos últimos anos diversos projetos estão em tramitação no Congresso Nacional propondo uma nova "Lei de Migrações", destacando-se o de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, pronto para ser votado no plenário da Câmara dos Deputados (PL 2516/2015), motivo de controvérsias entre acadêmicos e pesquisadores de migrações, entidades sociais e comunidades de imigrantes e refugiados.

Recentemente, o Uruguai recebeu seis prisioneiros advindos da prisão estadunidense em Cuba, Guantánamo, com o status de refugiados. Para a questão de direitos humanos como um todo, não só no enfoque dos refugiados, foi um passo muito significativo, isso pois, Guantánamo é uma prisão mantida pelos Estados Unidos, com várias denúncias de violações aos direitos humanos. Segundo dados do ACNUR, o Uruguai possui uma média de 200 refugiados e solicitantes de asilo, onde a maioria advém da Colômbia. Um número pequeno se comparados a outros Estados, mas que talvez poderia ser explicado pela própria posição geográfica do País.

Assim como outros países da América Latina, o Uruguai faz parte dos mais importantes instrumentos de proteção dos refugiados, como a convenção de 1951 e o protocolo de 1967. Internamente, a questão dos refugiados no País é disciplinada pela lei 18.076 de 2006, que criou a CORE, *Comisión de Refugiados*, que é o órgão responsável por analisar as solicitações de refúgio, e que no País, é composto por vários representantes, como do Ministério das Relações Exteriores, do Congresso e do próprio Alto Comissariado.

Do mesmo modo que o Uruguai, o Paraguai, segundo dados do ACNUR possui um número pequeno de refugiados e solicitantes de asilo, cerca de 100, onde assim como em outros países, tem uma lei que estabelece um órgão que irá tratar a respeito dos refugiados, que nesse caso, é a lei 1938, adotada em 2002 no País, onde instituiu o CONARE, *Comisión Nacional de Refugiados*, que é composta de vários representantes, como o de ONGs e do próprio ACNUR.

Apesar de fazer parte de importantes acordos internacionais a respeito dos refugiados, como a convenção de 1951 e o seu protocolo de 1967, até 2012 o Paraguai ainda não havia reconhecido duas importantes convenções sobre os apátridas (tema por vezes tratado como correlato ao dos refugiados), qual seja a Convenção de 1961 para reduzir casos de apátridas, a qual em 2012 aderiu e se comprometeu a aderir a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Refugiados.

Contudo, diferentemente dos países citados anteriormente, a Venezuela, segundo o ACNUR, nos últimos anos tem tido um número médio de 200 mil refugiados, onde a maioria massiva veio da Colômbia. Desse modo, assim como em outros países, a Venezuela também tem um CONARE, *Comisión Nacional de Refugiados*, criada pela Lei Orgânica sobre Refugiados ou Refugiadas e Asilados ou Asiladas, e além disso, visto o grande número de pessoas nesse status, o país conta com Secretarias Técnicas Regionais, que são instancias regionais criadas por lei.

Cada País, em sua legislação interna, adota mecanismos para tratar da situação de pessoas que buscam refúgio, como visto anteriormente, podendo estabelecer órgãos internos que irão cuidar do estabelecimento do status de refugiados para aqueles que solicitam, como o CONARE no Brasil, além de instituir regras a respeito do procedimento que cada País tomará ao se deparar com solicitantes de refúgio.

Ultrapassado essa esfera interna, na América Latina, ou em especial nos países membros do MERCOSUL, existem documentos que tratam a respeito dessa temática, que inclusive influenciaram as legislações internas mais recentes acerca do refúgio. Esses documentos têm grande importância no sentido de que podem nortear o trabalho de cada Estado com o tratamento dado aos refugiados, além de outros temas correlatos que são por vezes tratados juntos com os refugiados propriamente ditos, com apátridas e deslocados internos.

O primeiro documento regionalmente que trata a respeito desse assunto é a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, assinada na Cartagena das Índias, quinta maior cidade da Colômbia, em 1984, e que buscou uma abordagem a respeito do tema na América Latina e Caribe.

A Declaração de Cartagena é um marco no que refere-se a proteção dos refugiados pois trouxe uma nova abordagem ao tema na região, pois ampliou o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, colocando como causa de refúgio “graves violações de direitos humanos”, além de enaltecer a solidariedade e cooperação entre os países em busca de resolver, ou melhor cuidar, do problema dos refugiados, isso influenciado por crises em Estados da América, que por conseguinte, geravam um



grande fluxo de refugiados, como a crise política na Guatemala, ou grande violência em El Salvador, ambos na década de 80. El Salvador inclusive enfrentou uma guerra civil em 1979.

Em 2012, em Fortaleza, no Brasil sediou e reunião de ministros interiores dos países-membros do MERCOSUL e associados que deu origem a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre a Proteção Internacional dos Refugiados. Esse documento foi uma preparação para a Cartagena + 30, encontro comemorativo que celebrou em 2014 os 30 anos da Declaração de Cartagena.

A Declaração de princípios buscou reforçar ideias de proteção dos refugiados, e mostrou um interesse político para causas humanitárias dos Estados-membros do MERCOSUL, como a ideia da não devolução de um solicitante de refúgio para o País que está fugindo, o compromisso de assegurar aos refugiados direitos civis iguais aos de um estrangeiro, entre outros importantes pontos.

A Cartagena + 30, como a própria ACNUR traz, foi estratégica para os países da América Latina e Caribe discutirem os novos desafios que a região precisava enfrentar, problemas que vieram se desenvolvendo ao longo do tempo e que era preciso novas abordagens, como o grande fluxo de haitianos procurando refúgio no Brasil por conta dos desastres naturais em seu País.

O principal resultado da reunião da Cartagena + 30 foi a criação da Declaração do Brasil da Cartagena + 30 e um Plano de Ação, em que como proposto para organização do evento, foram reconhecidas novas situações para o descolamento de pessoas de seus países de origem ou procedência, além de olhar para um problema tão grande quanto o motivo que alguém deixa o seu País, que é o reassentamento dessa pessoa em um novo lugar, com uma nova cultura, tendo que conviver com a realidade política e social daquele País que procurou para refugiar-se.

É possível observar então que a situação do América do Sul, comparada a outros lugares do mundo, não é grave, conquanto os países-membros do MERCOSUL têm-se mostrado preocupados com a questão e buscando melhorar a proteção para aqueles que solicitam esse status, em especial o Brasil (OLIVEIRA; AMARAL, 2015).

Entretanto, a situação em outros pontos do mundo não é tão tranquila na forma institucional e prática do refúgio, pelo contrário, números de solicitantes de refúgio tem aumentado ao longo dos últimos anos e as guerras civis, como a da Síria e a instabilidade constante no Oriente Médio e Norte da África.

Mais uma vez, a atuação de agências internacionais, ONGs e governos, é essencial para garantir a dignidade das pessoas que se encontram nessa difícil situação, mas infelizmente, tudo o que eles podem fazer, em especial o ACNUR ou ONGs é tratar do problema quando ele já ocorreu, é tratar para que a situação do refugiado não seja tão difícil quanto já é, estaria mais para um trabalho amenizar a dor. Neste sentido, a presente seção aponta que os mecanismos legais e institucionais do MERCOSUL, com a criação de comitês nacionais para refugiados e o diálogo permanente entre os seus países-membro para a questão migratória, surge como um próprio viés da integração regional no seu sentido clássico, possível de aplicação no íterim da Liga Árabe, como forma de promover a coordenação institucional e regional à questão migratória, ainda que as práticas sejam distintas, mas visando a criação de um diálogo sobre o tema, com possibilidades reais de aplicação vis-à-vis minorar as consequências da migração em massa de refugiados e a própria desestruturação dos seus Estados-membro.

## Considerações Finais

Como pudemos observar, a integração regional encerra a necessidade de uma gestão coletiva das imigrações e coloca como ordem no dia a construção de uma identidade não circunscrita aos limites territoriais do Estado-nação. No limite, seria visitar o conceito de cidadania assentado ao pertencimento a um espaço geográfico e a uma identidade nacional, adequando-o a um mundo globalizado (KERBAUY; TRUZZI, 2007).

Em matéria de migração internacional, são inúmeras as lacunas no tratamento de um tema por si só complexo. Em parte, vivemos um período em que estas se aprofundam, diante dos múltiplos agentes e interesses envolvidos em escala global (COUTINHO, 2013). Por outro lado, a capacidade de juntar interlocutores tão variados traz efeitos profícuos e fundamentais ao processo de entendimento e transformação da realidade. Ramirez e Alfaro (2010) destacam o papel fundamental desses espaços multilaterais de discussão, onde recomendações e mecanismos de ação são propostos regionalmente.

Nesse sentido, apesar de ser um bloco com viés de integração muito mais recente que a Liga Árabe, o MERCOSUL apresenta aportes institucionais-legais contemporâneos e úteis a minoração dos problemas acarretados pelas questões do refúgio e que visam a inserção do migrante e refugiado nas sociedades dos seus Estados-membros, baseados especialmente na cooperação e no diálogo, ainda que tal processo não esteja otimizado e ainda possua deficiências, inclusive práticas.

Portanto, observamos que a adoção de um diálogo baseado no modelo integracionista e integrador do MERCOSUL por parte dos membros da Liga Árabe, em especial a Jordânia, possibilitaria uma coordenação na temática da mobilidade humana no Oriente Médio e Norte da África, fortalecendo os laços propostos por aquele bloco e incorrendo numa melhoria dos relacionamentos dos países da região, vis-à-vis a concorrência de eventos oriundos da Primavera Árabe, conflitos com organizações terroristas e a crise migratória.

Ainda que o direito islâmico existente na região se difira dos moldes legais e institucionais mercosulinos, a aproximação pelo diálogo e coordenação logística, política e legal é semelhante a todos os membros das Nações Unidas, especialmente quando do trato das questões de refúgio e trabalho, apesar das deficiências e resistências à sua aplicação.

Posto isto, entendemos que a potencialização de blocos de integração política, como o caso da Liga Árabe, também se dá por searas externas à exta, como os casos que citamos ao longo do artigo, podendo ser minorados ou majorados com os exemplos de outros blocos, como o MERCOSUL.

## Referências Bibliográficas

- ABED, Oroub Al. Palestinian Refugees in Jordan. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 25, p.1-21, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/palestinian-refugees-in-jordan/fmo025.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA NO PRÓXIMO ORIENTE (UNRWA). **Jordan Camp Profiles**. 2016. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/where-we-work/jordan/camp-profiles?field=13>>. Acesso em: 08 fev. 2016.
- ALANDETE, David. Bashar al-Assad: “Há 80 países que apoiam os terroristas na Síria”. **El País**. Madri, p. 1-1. 20 fev. 2016. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/20/internacional/1455973003\\_241057.htm](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/20/internacional/1455973003_241057.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- AL-AZA'R, Mohammad Khaled. Arab Protection for Palestinian Refugees. **Badil Working Papers**, Belém, n. 8, p.1-33, nov. 2004. Disponível em: <[http://www.badil.org/phocadownloadpap/Badil\\_docs/Working\\_Papers/wp-8\\_khalid\\_al-azare.pdf](http://www.badil.org/phocadownloadpap/Badil_docs/Working_Papers/wp-8_khalid_al-azare.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- AL-KILANI, Saleh. A duty and a burden on Jordan. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 47, p.31, set. 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/syria/alkilani.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **2015 UNHCR country operations profile - Jordan**. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/>>

- pages/49e486566.html>. Acesso em: 08 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Needs soar as number of Syrian refugees tops 3 million**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53ff76c99.html>>. Acesso em: 14 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Syria's refugee crisis in numbers**. 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- AYDOS, Mariana; BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO, 3., 2008, Córdoba. **Anais do III Congresso da Associação Latino-Americana de População**. Córdoba: ALAP, 2008. p. 1 - 14. Disponível em: <[http://www.faed.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1416/artigo\\_sobre\\_refugiados\\_2008\\_mrj.pdf](http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1416/artigo_sobre_refugiados_2008_mrj.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS. **Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2008-2009**. Belém: Badil, 2009. 6 v. Disponível em: <[http://www.badil.org/phocadownload/Badil\\_docs/publications/survey08-09/survey08-09-executive-summary.pdf](http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/survey08-09/survey08-09-executive-summary.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- COUTINHO, Beatriz Isola. Migração internacional e integração regional: diálogos entre Mercosul e a Unasul. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 17, p.59-71, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7366/5198>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- HADDAD, Toufic. **Palestinian Forced Displacement from Kuwait: The Overdue Accounting**. 2010. Disponível em: <<http://www.badil.org/en/component/k2/item/1514-art07.html>>. Acesso em: 03 fev. 2016.
- IBRAHIM, Youssef M. Jordan a Grim Refuge for Kuwait Palestinians. **The New York Times**. Nova York. 03 out. 1991. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1991/10/03/world/jordan-a-grim-refuge-for-kuwait-palestinians.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Access to work for Syrian refugees in Jordan: A discussion paper on labour and refugee laws and policies**. 2015. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_357950.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_357950.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2016.
- JORDÂNIA. Constituição (1952). Constituição de 01 de janeiro de 1952. **The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan**. Amã, Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_125862.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125862.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- JORDÂNIA. Lei nº 6, de 01 de janeiro de 1954. **Law No. 6 Of 1954 On Nationality (last Amended 1987)**. Amã, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- KEANE, Fergal. **Syrian refugees: Women in Jordan 'sexually exploited'**. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22707377>>. Acesso em: 13 fev. 2016.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli; TRUZZI, Oswaldo. Globalização, migrações internacionais e novos desafios à cidadania. **Perspectivas**, São Paulo, v. 31, p.123-135, jun. 2007. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/523/448>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

- KÜÇÜKKELEŞ, Müjge. Arab League's Syrian Policy. **SETA Policy Brief**, Ancara, n. 56, p.1-20, abr. 2012. Disponível em: <<http://file.setav.org/Files/Pdf/arab-league's-syrian-policy.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas; SILVA, Amanda Arruda de Souza e; NUNES, Rayanne Vieira Galvão. O caso dos refugiados sírios no Brasil e a Política Internacional Contemporânea. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 6, n. 2, p.100-116, 2015. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/209/pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- LOUREIRO, Gabriela. **Como vivem os refugiados sírios no Brasil**. 2014. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/2014/02/21/sirios-brasil-refugio\\_n\\_4832849.html](http://www.brasilpost.com.br/2014/02/21/sirios-brasil-refugio_n_4832849.html)>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- MACEOIN, Denis. **The Arab States and the Refugees**. 2015. Disponível em: <<http://www.gatestoneinstitute.org/6502/refugees-arab-states>>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- MILESI, Rosita; MORONI, J. Refugiados no Brasil. In: SERVIÇO PASTORAL DOS IMIGRANTES (Org.). **O Fenômeno Migratório do Limiar do Terceiro Milênio**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 99.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO DA JORDÂNIA. Direito do Trabalho ( التشريعات / قانون ), 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/1JJE53E>>. Acesso em: 06 fev. 2016.
- MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 7, n. 4, p.57-76, 2005. Disponível em: <[http://www.usp.br/prolam/downloads/2005\\_2\\_3.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- OLIVEIRA, Wellington da Silva; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Algumas análises sobre os refugiados no Mercosul e no mundo. In: ETIC 2015 - ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 1., 2015, Presidente Prudente. **Anais**. Presidente Prudente: Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, 2015. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/article/view/4839/4592>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- RAMÍREZ, Jacques G.; ALFARO, Yolanda A. Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración. **Andina Migrante**, Quito, n. 9, p.2-10, dez. 2010. Disponível em: <<http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/2769/1/BFLACSO-AM9-01-Ramirez.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- SELL, Ralph R. Egyptian International Labor Migration and Social Processes: Toward Regional Integration. **International Migration Review**, [s.l.], v. 22, n. 3, p.87-108, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2546586>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- SOARES, Esther Bueno. **Mercosul**: desenvolvimento histórico. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes: Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- THE TELEGRAPH. **Inside the largest Syrian refugee camp**: Zaatari camp three years on. 2015. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/jordan/11782854/Inside-the-largest-Syrian-refugee-camp-Zaatari-camp-three-years-on.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- WORLD BANK. **Jordan**: Middle East & North Africa (developing only). 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/jordan>>. Acesso em: 04 fev. 2016.