

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOANA SOARES CORDEIRO LOPES

**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS PALESTINOS NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS: OS IMPACTOS DA ABORDAGEM HUMANITÁRIA**

Porto Alegre

2019

JOANA SOARES CORDEIRO LOPES

**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS PALESTINOS NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS: OS IMPACTOS DA ABORDAGEM HUMANITÁRIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Veronica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Lopes, Joana Soares Cordeiro
A Questão dos Refugiados Palestinos na Organização
das Nações: os impactos da abordagem humanitária /
Joana Soares Cordeiro Lopes. -- 2019.
89 f.
Orientadora: Veronica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Refugiados palestinos. 2. Organização das Nações
Unidas. 3. Palestina. 4. UNRWA. 5. UNCCP. I.
Gonçalves, Veronica Korber, orient. II. Título.

JOANA SOARES CORDEIRO LOPES

**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS PALESTINOS NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS: OS IMPACTOS DA ABORDAGEM HUMANITÁRIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr.^a. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

UFRGS

Prof^ª. Ma. Gabriela Santos da Silva

UFRGS

*Ao povo palestino.
Existir é resistir.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Estado e ao povo brasileiro pela oportunidade de realizar meu curso de ensino superior em uma universidade pública e gratuita da maior qualidade. Igualmente agradeço à UFRGS e à FCE por me proporcionarem uma excelente formação.

Agradeço ao meu pai por me ensinar a não exigir tanto de mim mesma e à minha mãe por me ensinar que disciplina é liberdade. À Clara, por ser minha companheira desde que nasceu e quem eu posso contar para tudo. À minha tia Marina, que sempre me mostrou a importância do estudo e tanto investiu na minha educação. À Lili, que tanto me estimula a expandir os horizontes. À minha vó Aimée e à minha tia Bea, por todo apoio sempre. À parte da minha família de Recife, que mesmo de longe sempre deu tanto amor e carinho.

À Professora Veronica, orientadora e amiga, que me aconselhou não apenas para o TCC ao longo desses anos de graduação – muito obrigada de verdade. Ao Professor Fabian, que estimulou os alunos e se envolveu tanto na criação do GRIGs, o qual foi a minha porta de entrada para o mundo da migração e refúgio. A todos os professores da UFRGS que passaram pela minha graduação, contribuindo para o meu aprendizado e vontade de aprender.

Ao GAIRE, por me mostrar um caminho para seguir profissionalmente, e os Gaireanos – Anelise, Bibiana, Carmel, Laura, Marina, Eduardo e Thais – por todo o aprendizado. Em especial à Thais, por ter sido minha mentora nesses últimos 3 anos e ter ainda acompanhado este trabalho desde seu projeto. Neste árduo processo, agradeço muitíssimo também à Anna Angélica, sem palavras para toda a parceria, incentivo e tanto suporte. Ao Fuhr, consultor oficial de teorias de RI, ao Leo, melhor assistente, e ao Hugo, pela revisão e senso crítico. Também ao Diego, por ter me ajudado tanto com as burocracias do TCC enquanto estava em Brasília.

Àquelas pessoas que, mesmo não envolvidas diretamente, contribuem para os meus dias serem mais felizes. À Maitê, por toda a amizade, conversas e todas as horas de produtividade conjunta na Biblioteca da FCE. Ao Matheus, por ser aquele ombro amigo em qualquer momento. À Giovanna, pela amizade e tanta sincronia. Aos amigos que começaram essa graduação comigo e dividiram tantas alegrias ao longo desses 5 anos, Diego, Gabi, Júlia, João e Lara (mesmo de longe sempre presente). Ao Cassel, pela parceria em tantos âmbitos desde 2015.

À FFIPP-Brasil – Rede Educacional pelos Direitos Humanos em Palestina/Israel – e seus integrantes, que me proporcionaram a oportunidade de visitar a Palestina e conhecê-la a partir de uma perspectiva não hegemônica – perspectiva esta que busca que direitos humanos sejam

respeitados irrestritamente, a autodeterminação do povo palestino reconhecida e violações responsabilizadas.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao povo palestino, cuja garra e persistência me fazem acreditar no poder da resistência popular e na beleza da vida apesar das mais duras situações. Meu enorme obrigada por todos os ensinamentos, o acolhimento e a esperança que cada palestina e cada palestino me passou das mais variadas formas durante meus quase dois meses de vivência nesta terra tão especial que é a Palestina.

أنا من هناك
أنا من هناك. ولي ذكريات . ولدت كما تولد الناس. لي والدة
وبيت كثير النوافذ. لي إخوة. أصدقاء. وسجنٌ بنافذة بارده
لي موجةٌ خطفتها النوارس. لي مشهدي الخاص. لي عشبةٌ زائده
ولي قمرٌ في أقاصي الكلام، ورزقُ الطيور، وزيتونةٌ خالده
مررتُ على الأرض قبل مرور السيوف على جسدٍ حوّلوه إلى مائده.
أنا من هناك. أعيد السماء إلى أمها حين تبكي السماء على أمها,
وأبكي لتعرفني غيمةٌ عائده.
تعلمتُ كل كلام يليقُ بمحكمة الدم كي أكسر القاعده
تعلمتُ كل الكلام، وفككته كي أركب مفردةً واحده
هي: الوطنُ...

Eu pertenço àquele lugar
Eu pertenço àquele lugar. Eu tenho muitas memórias. Eu nasci como todo mundo nasce.
Eu tenho uma mãe, uma casa com muitas janelas, irmãos, amigos e uma cela de prisão com uma
janela fria! Eu tenho uma onda arrebatada por gaivotas, um panorama só meu.
Eu tenho um pasto saturado. No profundo horizonte da minha palavra, eu tenho uma lua, o
sustento de um pássaro e uma oliveira imortal.
Eu vivi nesta terra muito antes de as espadas transformarem o homem em presa.
Eu pertenço àquele lugar. Quando o paraíso lamenta pela sua mãe, eu retorno o paraíso para
sua mãe.
E eu choro para que uma nuvem em retorno carregue as minhas lágrimas.
Para quebrar as regras, eu aprendi todas as palavras necessárias para uma prova de sangue.
Eu aprendi e desmontei todas as palavras para extrair delas uma única palavra: Casa.

RESUMO

A questão da Palestina é tratada na Organização das Nações Unidas (ONU) desde o surgimento desta organização internacional, sendo a temática dos refugiados palestinos parte integrante e essencial dessa problemática. Dois organismos da ONU constituem as principais plataformas internacionais sobre o tema: a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP) e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). A UNCCP, criada em 1948, tinha sob seu mandato as atribuições de resolver o conflito e proteger os refugiados, buscando para estes soluções duradouras como a repatriação e o reassentamento. Apesar do entusiasmo inicial, a UNCCP enfrentou diversos entraves na mediação das negociações, não atingindo seu objetivo de resolver o conflito nem alcançando a repatriação, principal reivindicação dos refugiados. Da sua falência, a UNRWA foi criada em 1949 como uma alternativa à abordagem política da Comissão, tendo como objetivo central o provimento de assistência humanitária aos refugiados palestinos. Através de sua abordagem humanitária, consolidou-se como a agência da ONU que trata dos refugiados palestinos até hoje. Ao longo dos anos, o trabalho da UNRWA expandiu-se e o seu mandato passou a abranger outras áreas, como o provimento de educação e a proteção internacional aos refugiados palestinos. A partir de um viés teórico construtivista e influenciada por autores pós-coloniais palestinos, busca-se com o trabalho entender os impactos de longo prazo da atuação humanitária da UNRWA para os refugiados palestinos. Utilizando-se a análise de documentos das Nações Unidas, o método histórico e com auxílio de revisão bibliográfica sobre o tema, argumenta-se que, a partir de seus programas de assistência humanitária e desenvolvimento humano, a agência foi eficaz em aliviar as adversidades que este grupo enfrentava, realizando um trabalho crucial. Todavia, sua atuação responde somente em parte à situação geral e, no longo prazo, é possível identificar que esta abordagem humanitária gera os seguintes impactos: (i) a consolidação do *status* de refugiados dos palestinos; (ii) o alargamento das funções da UNRWA, que passa a ocupar espaços tradicionalmente desempenhados pelo aparato estatal, isentando Israel das responsabilidades e preenchendo o espaço destinado ao Estado palestino; e (iii) o estabelecimento da dependência dos beneficiários em relação à agência, fazendo com que seus trabalhos sejam necessários indefinidamente.

Palavras-chave:

Refugiados palestinos. Organização das Nações Unidas. Palestina. UNRWA. UNCCP.

ABSTRACT

The question of Palestine has been addressed at the United Nations (UN) since its onset, being the issue of Palestinian refugees a constituent and essential part of this matter. Two UN bodies constitute the main international platforms on the topic: the United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). The UNCCP, created in 1948, had under its mandate the conflict solving and refugee protection attributions, seeking for those durable solutions such as repatriation and resettlement. Despite its initial enthusiasm, the UNCCP faced several obstacles in mediating the negotiation, not being able to reach its goal of solving the conflict nor achieving repatriation, the refugees' main claim. As a result of its failure, UNRWA was created in 1949 as an alternative to the political approach carried out by the Commission, primarily aiming at the provision of humanitarian assistance to Palestinian refugees. Through its humanitarian approach, it has become the UN agency responsible for Palestinian refugees to this day. Over the years, UNRWA's work was expanded and its mandate has encompassed other areas, such as education provision and the international protection of Palestinian refugees. From a constructivist theoretical perspective and influenced by Palestinian postcolonial authors, this paper seeks to understand the long-term impacts of UNRWA's humanitarian work for the Palestinian refugees. Employing analysis of UN documents, the historical method and supported by bibliographic review on the topic, the argument sustained is that, through its humanitarian assistance and human development programs, the agency was effective in relieving the adversities faced by this group, accomplishing a crucial work. However, UNRWA's action responds only partially to the overall situation and, in the long run, it is possible to identify that its humanitarian approach spawned the following impacts: (i) the conflict that promotes the Palestinian forced displacement is not resolved; (ii) there is an enlargement of the agency's functions and it starts to fulfill spaces traditionally occupied by the state apparatus, exempting Israel from its responsibility and filling the space earmarked for the Palestinian state; and (iii) a dependency of its beneficiaries towards the agency is established, causing its work to be indefinitely needed.

Keywords:

Palestinian refugees. United Nations. Palestine. UNRWA. UNCCP.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| AGNU | Assembleia Geral das Nações Unidas |
| ANP | Autoridade Nacional Palestina |
| BADIL | <i>Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights</i> (Centro de Recursos pela Residência Palestina e Direitos dos Refugiados) |
| IDF | Forças de Defesa de Israel (Israeli Defense Forces) |
| OIs | Organizações Internacionais |
| OLP | Organização para a Libertação da Palestina |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPT | <i>Occupied Palestinian Territories</i> (Territórios Palestinos Ocupados) |
| UNCCP | <i>United Nations Conciliation Commission for Palestine</i> (Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina) |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNESM | <i>United Nations Economic Survey Mission</i> (Missão de Pesquisa Econômica das Nações Unidas) |
| UNICEF | <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> , (Fundo das Nações Unidas para a Infância) |
| UNRPR | <i>United Nations Relief for Palestine Refugees</i> (Assistência das Nações Unidas para Refugiados da Palestina) |
| UNRWA | <i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i> (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente) |
| UNSCOP | <i>United Nations Special Committee on Palestine</i> (Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina) |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | A QUESTÃO PALESTINA NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS | 21 |
| 2.1 | A NAKBA E A ORIGEM DOS REFUGIADOS PALESTINOS | 22 |
| 2.2 | A PRIMEIRA RESPOSTA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS PALESTINOS | 28 |
| 2.3 | A COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PARA A PALESTINA NA PRÁTICA: DO OTIMISMO À FRUSTRAÇÃO..... | 34 |
| 3 | A AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA NO PRÓXIMO ORIENTE | 42 |
| 3.1 | A CRIAÇÃO DA UNRWA E O ASSISTENCIALISMO | 43 |
| 3.2 | ATUAÇÃO DA UNRWA: ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E PARA O DESENVOLVIMENTO | 51 |
| 4 | OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DA UNRWA PARA OS REFUGIADOS PALESTINOS: DO SONHO DA REPATRIAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO REFÚGIO..... | 63 |
| 4.1 | A CONSOLIDAÇÃO DA ABORDAGEM HUMANITÁRIA DA UNRWA E DO STATUS DE REFUGIADOS DOS PALESTINOS..... | 64 |
| 4.2 | O ALARGAMENTO DAS FUNÇÕES DA UNRWA | 67 |
| 4.3 | O ESTABELECIMENTO DA DEPENDÊNCIA DOS REFUGIADOS PALESTINOS ... | 74 |
| 5 | CONCLUSÃO | 77 |
| | REFERÊNCIAS..... | 82 |

1 INTRODUÇÃO

A questão dos refugiados palestinos constitui o mais longo caso de deslocamento forçado na história moderna, sendo componente intrínseco à problemática da Palestina. Esta situação é tratada pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde o seu próprio surgimento, suscitando diferentes iniciativas ao longo dos anos. A ONU envolveu-se com os refugiados palestinos desde que estes adquiriam tal *status*, contribuindo para definir e delimitar o entendimento do mundo sobre este grupo (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2; TAKKENBERG, 2009, p. 259). As características específicas do refúgio palestino deram origem a um regime internacional diferente daquele que abrange os demais refugiados do mundo¹. Esse regime inclui (i) dois organismos da ONU – a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (*United Nations Conciliation Commission for Palestine*, UNCCP) e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA) –, (ii) algumas provisões do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e (iii) princípios especiais advindos de resoluções da ONU (AKRAM, 2002, p. 38). Dentro deste regime, destacam-se esses dois organismos, que foram criados no sistema das Nações Unidas especificamente para tratar dos refugiados palestinos após a criação de Israel (1948) e a eclosão da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948-49) e constituem historicamente as principais plataformas para a questão (AKRAM, 2014, p. 190).

A Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP) foi criada em dezembro de 1948 através de uma resolução da Assembleia Geral² e composta por três países, Estados Unidos, França e Turquia, que foram os autores do rascunho de resolução aprovado. Nesta resolução, além da criação deste organismo, estabeleceu-se o princípio fundamental do direito de retorno dos refugiados palestinos, determinando que os refugiados que desejassem retornar aos seus locais de origem deveriam ser permitidos a fazê-lo o mais cedo possível e àqueles que não quisessem retornar caberia compensação por suas propriedades perdidas ou

¹ O regime dos demais refugiados é aquele conduzido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e regido pela Convenção de Genebra de 1951, na qual se definem refugiados como pessoas que saem de seus locais de origem em função de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR, 1951; SARTORETTO, 2018).

² A Resolução 194 (III) de 11 de dezembro de 1948 (UNGA, 1948a).

danificadas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA, 1948a, p. 24). Este princípio é amplamente reconhecido internacionalmente e reiterado anualmente em resoluções da Assembleia Geral sobre a Palestina (AKRAM, 2002, p. 41).

A Comissão, que começou a funcionar em 1949, teria um mandato duplo: (i) buscar a conciliação entre árabes e israelenses, almejando uma resolução do conflito ao substituir a posição de mediador da ONU para a Palestina e (ii) proteger os refugiados da Palestina e promover soluções duradouras como a repatriação, o reassentamento e a reabilitação econômica e social, além de pagamento de compensação. Especificamente em relação aos refugiados, a Comissão focou seus trabalhos em negociar com Israel e com os países árabes, respectivamente, a repatriação e o reassentamento dos refugiados palestinos, almejando com essas medidas viabilizar soluções duradouras (AKRAM, 2014; FORSYTHE, 1971; REMPEL, 2000).

Todavia, a UNCCP enfrentou enormes desafios em sua atuação. Dentre seus três membros, os Estados Unidos eram a principal força e houve inicialmente grandes esforços do representante estadunidense, que presidia a Comissão, para atingir os objetivos do organismo. Entretanto, a busca por uma solução conectando a questão dos refugiados palestinos a questões de resolução do conflito, tal qual determinava o mandato do órgão, teve sua ação cerceada por entraves nas negociações. Em diversas ocasiões, os Estados envolvidos não cederam para que a solução proposta fosse cumprida. O Estado de Israel argumentava que a repatriação não seria possível no contexto de conflito uma vez que geraria ameaças à sua segurança nacional, enquanto os países árabes negavam o reassentamento contra a vontade dos próprios refugiados palestinos – pois estes reivindicavam seu direito de retorno – e sem contrapartidas de Israel. Um momento decisivo foi a Conferência de Conciliação de Lausanne (1949), em que a Comissão negociou separadamente com os Estados árabes e Israel buscando, além de um acordo final para o conflito árabe-israelense, o comprometimento das partes com soluções duradouras para os refugiados palestinos – repatriação e reassentamento. Apesar da assinatura do Protocolo de Lausanne, em que se estabeleceu como base de negociações o reconhecimento mútuo da Resolução 181 (1947) da Assembleia Geral que definia o Plano de Partilha da Palestina e da já citada Resolução 194 (1949) que clama pelo direito de retorno, esforços concretos para alcançar as soluções duradouras propostas pela Comissão não foram tomados (FORSYTHE, 1971; MORRIS, 2004; TILLER; WAAGE, 2011).

Dessa forma, a atuação da UNCCP passou por “um período inicial de otimismo e entusiasmo para um estado de frustração e inutilidade” (TILLER; WAAGE, 2011, p. 502, tradução nossa). Uma mudança na estratégia da UNCCP – e que já sinaliza a sua falência – foi o estabelecimento da Missão de Pesquisa Econômica das Nações Unidas (*United Nations Economic Survey Mission*, UNESM) que tinha como objetivo analisar a situação econômica da região e propor soluções (TAKKENBERG, 2009, p. 254). O relatório da Missão, considerando a condição dos refugiados ao mesmo tempo “sintoma e causa de grave instabilidade econômica”, propôs a criação de um programa de “trabalhos públicos” para gerar empregos aos refugiados, além da continuidade de ajuda humanitária, suscitando a alternativa de criação de uma agência para este fim (UNITED NATIONS – UN, 1949, p. 1, tradução nossa). Depois de três anos de atuação direta no conflito e sem conseguir atingir seus objetivos, a UNCCP reduziu-se ao escritório em Nova Iorque focado em registrar informações sobre as propriedades de refugiados palestinos perdidas no deslocamento forçado (AKRAM, 2002, p. 42).

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), por outro lado, teve uma trajetória distinta. Criada em 1949 pela Resolução 302 (IV) da Assembleia Geral, conferiu-se à agência o objetivo central de prover assistência humanitária aos refugiados palestinos (UNGA, 1949b). A UNRWA começou a operar em 1950, com sua atuação restrita temporalmente, porém, teve seu mandato estendido sucessivas vezes. Uma das medidas iniciais da agência foi justamente cumprir o que foi proposto pelo relatório da Missão Econômica, realizando um programa de trabalhos públicos para gerar empregos entre os refugiados palestinos. Tal abordagem gerou poucos resultados para a finalidade de desenvolvimento econômico. Os próprios refugiados não viam a pobreza ou a falta de desenvolvimento econômico como a principal causa de sua condição e, sim, a negação de seu direito de retorno por Israel. A agência inicialmente era vista pelos refugiados como uma medida paliativa uma vez que o problema principal não seria sanado através de seus esforços (REMPEL, 2009, p. 418). Ainda assim, a UNRWA se estabeleceu na região provendo assistência humanitária direta aos refugiados palestinos e tornando-se responsável pelo provimento de serviços de longo prazo como educação e saúde (ABU ZAYD, 2009, p. 227).

Em seus primeiros anos de funcionamento, a UNRWA atuava primariamente com a assistência humanitária apesar de desenvolver alguns programas paralelos. Ao final dos anos 1950, o foco da agência se voltou para o desenvolvimento humano, o que se traduziu na prática

no aperfeiçoamento da provisão de um sistema educacional de qualidade para os refugiados palestinos, além da ampliação de outros serviços como da área de saúde (ROSENFELD, 2009, p. 286). Havia a percepção de que a questão de longo prazo não se resolveria tão cedo e os refugiados precisavam de apoio urgente, gerando essa mudança de foco na agência a fim de gerar resultados mais efetivos (TAKKENBERG, 2009, p. 255).

Dessa forma, a adoção de uma abordagem humanitária pela agência, e não política, mostrou-se como uma saída para que a ONU continuasse atuando na questão, ainda que sem capacidade de resolver permanentemente o complexo cenário. A falência da UNCCP abriu espaço para a construção de uma nova abordagem pelas Nações Unidas, que respondia às necessidades emergenciais dos refugiados palestinos e consolidou uma maneira distinta de tratar a situação. A partir desse momento, o enquadramento humanitário começou a pautar o envolvimento da ONU em relação aos refugiados palestinos. Em função dos acontecimentos subsequentes e da não resolução da questão palestina, a UNRWA foi tendo seu mandato expandido sucessivamente e até hoje a questão é tratada por esta agência dentro do ordenamento das Nações Unidas (AKRAM, 2014).

Diante deste contexto, o problema central do presente trabalho é: quais os impactos de longo prazo da abordagem humanitária adotada pelas Nações Unidas através da atuação da UNRWA para tratar da questão dos refugiados palestinos? Para responder esta pergunta, considera-se que a UNRWA foi estabelecida em um contexto de alta vulnerabilidade dos refugiados palestinos. A partir de seus programas de assistência humanitária e desenvolvimento humano, a agência foi eficaz em aliviar as adversidades que este grupo enfrentava, realizando um trabalho crucial. Todavia, esta abordagem responde somente em parte à situação geral e, no longo prazo, argumenta-se que surgem três impactos negativos principais: (i) a consolidação do *status* de refugiados dos palestinos; (ii) o alargamento das funções da UNRWA; e (iii) a geração de dependência dos refugiados palestinos em relação à agência internacional.

O objetivo geral do trabalho é entender os impactos de longo prazo da abordagem humanitária, concretizada pela UNRWA, no tratamento destas pessoas pela Organização das Nações Unidas, considerando a falha de uma abordagem política para resolver a questão dos refugiados palestinos através da UNCCP. Como objetivos específicos tem-se: (i) contextualizar historicamente o surgimento, o funcionamento e a atuação dos dois principais organismos que compõem o regime internacional do refúgio palestino, a UNCCP e a UNRWA, e a falência da

primeira resposta da ONU para os refugiados palestinos; (ii) compreender como se deu a expansão da atuação da Agência de Assistência diante dos impasses políticos até tornar-se a única com mandato de atuar diretamente em relação aos refugiados palestinos; e (iii) entender os impactos de longo prazo da abordagem humanitária, implementada pela UNRWA, para os refugiados palestinos e para a questão palestina de forma abrangente.

O presente trabalho justifica-se, primeiramente, pela relevância do tema no campo de estudos de Relações Internacionais, pois a questão da Palestina já traça mais de 70 anos de entraves, considerada um grande impasse político e diplomático. A não criação do Estado Palestino criou diversos problemas e questões sobre as quais há ampla produção acadêmica neste campo do conhecimento. Busca-se contribuir para esta área de estudos a partir de um exame aprofundado das raízes do tratamento da questão dos refugiados palestinos no ambiente das Nações Unidas, especificamente trazendo um estudo abrangente sobre a principal agência da ONU que trata deste grupo, a UNRWA. No ano de 1948, registrou-se cerca de 750 mil refugiados palestinos; atualmente existem 5,4 milhões de pessoas nesta situação. Se fosse incluída nas estatísticas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Palestina seria a segunda maior nacionalidade de refugiados no mundo.

Além dos números, este grupo é representante de um grande movimento de resistência e de luta pela sua autodeterminação nacional, uma parte integrante e essencial da identidade palestina. Na situação que se estabeleceu a partir da não criação do Estado da Palestina, os refugiados palestinos têm seus direitos humanos constantemente restringidos e violados. Busca-se dar foco a esse grupo e entender por que suas demandas políticas não são ouvidas e realizadas desde que estes adquiriram o *status* internacional de refugiados. Além disso, neste contexto de rejeição do problema dos refugiados palestinos, a agência que deles trata também enfrenta desafios, estando há anos em situação de déficits financeiros e falta de verba para executar seus programas de modo efetivo.

Ademais, a questão palestina me toca pessoalmente. A partir do interesse pelo Oriente Médio, participei de um programa de estudos na Palestina, destinado a apresentar uma narrativa não hegemônica do conflito. Durante a estadia, pude visitar campos de refugiados na Cisjordânia, ouvir refugiados contando suas histórias e dificuldades enfrentadas, perceber a atuação da UNRWA nestes ambientes e compreender um pouco mais sobre essa população. Alguns dos locais citados no trabalho tive a oportunidade de visitar, como as vilas esvaziadas de Iqrit, Bi'rim

e Lifta e os campos de refugiados de Dheisheh e Aida. A realidade dos refugiados e, especialmente, as condições de vida nos campos são duras, sendo o grupo palestino que mais sofre os efeitos da ocupação. Nesta questão, é imperativo ter em mente que por trás da política internacional existem indivíduos que são atingidos por decisões de alto nível. Assim, busco contribuir para o maior entendimento da questão palestina, focando em um dos grupos mais vitimizados pelo conflito e em como seu tratamento internacional foi estabelecido.

O trabalho tem caráter qualitativo e os métodos adotados consistem em análise documental, método histórico, observação direta não participativa e revisão bibliográfica, a partir de uma perspectiva teórica construtivista. Serão analisadas resoluções da Assembleia Geral, relatórios e documentos da Organização das Nações Unidas conforme apresenta-se a seguir. A Resolução 181 (1947) definiu o Plano de Partilha que dividiu o território da Palestina entre um Estado árabe e outro judeu. A Resolução 194 (1948) deu o ponto de partida para o tratamento da questão dos refugiados palestinos, definindo este conceito, estabelecendo o direito de retorno – princípio reivindicado pelos palestinos nas negociações subsequentes – e criando a Comissão. A Resolução 273 (1949) determinou como condição para a entrada de Israel nas Nações Unidas o cumprimento do direito de retorno dos refugiados palestinos. A Resolução 302 (1949) estabeleceu a criação da UNRWA e a Resolução 394 (1950) reduziu a atuação da UNCCP. Além das resoluções, serão analisados os relatórios de funcionamento destes dois organismos. Também serão analisados o relatório da Missão de Pesquisa Econômica das Nações Unidas, missão subordinada a UNCCP que indicou a necessidade da criação de uma agência como a UNRWA, e o Protocolo de Lausanne. Os documentos citados acima foram selecionados para análise a partir da revisão bibliográfica.

Partindo do método histórico, objetiva-se investigar historicamente o contexto, os desdobramentos e a atuação dos atores que deram origem à criação da Comissão de Conciliação e da Agência de Assistência aos Refugiados da Palestina, os dois organismos que estruturam o regime internacional acerca do refúgio palestino. Almeja-se, a partir da utilização deste método, apresentar o desempenho desses organismos ao longo dos seus anos de funcionamento.

A observação direta não participativa ocorreu durante a realização do já mencionado programa educacional na Palestina, em que visitei diversas cidades palestinas e israelenses, campos de refugiados e organizações ativistas pela causa palestina, assisti a palestras e participei de *tours* políticos sobre a situação da região. Esta experiência, realizada durante os meses de

janeiro e fevereiro de 2018, embasou o processo de escrita ao prover uma perspectiva mais próxima dos desenvolvimentos locais, em especial com referência aos refugiados palestinos, com os quais tive contato direto em rodas de conversa, entrevistas e palestras.

Por fim, a partir da revisão bibliográfica de livros e artigos sobre o tema, destacam-se alguns autores. Susan Akram (2002; 2014) trabalha com o regime dos refugiados palestinos, tratando da criação da UNCCP e da sua falência. Em especial, destaca-se a comparação da autora entre a UNCCP e a UNRWA, argumentando que, apesar desta última tomar o espaço da primeira, a agência humanitária não tem mandato específico nem poder para realizar o que a Comissão era destinada a fazer. A finalidade de resolução do conflito como forma de sanar a questão dos refugiados palestinos fica, portanto, de lado e sem a Comissão não há quem promova soluções duradouras para os refugiados palestinos (AKRAM, 2002, p. 46). Terry Rempel (2000; 2009) vem na mesma linha de Akram, tratando da falência da Comissão e da consolidação da abordagem da UNRWA para os refugiados palestinos. Destaca-se que Rempel participou da fundação da organização palestina BADIL (*Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights*) que produz muito material de *advocacy* sobre o refúgio palestino e conduz pesquisas de opinião entre os refugiados. Maya Rosenfeld (2009), por sua vez, realizou sua pesquisa diretamente em campos de refugiados palestinos, abordando a atuação da UNRWA e como seus trabalhos evoluíram ao longo dos anos. Também versa sobre a agência ser vista pelos refugiados palestinos como uma provedora de serviços (ROSENFELD, 2009, p. 287). Ademais, destaca-se o trabalho de Jalal Al Hussein (2000; 2009) o qual aborda as dimensões políticas do mandato da UNRWA, sua evolução ao longo dos anos e, em especial, as interseções da agência com o movimento nacional de resistência palestino e a identidade palestina.

Foram utilizados ao longo da pesquisa os trabalhos de autores palestinos e israelenses. Dentre os palestinos, destaca-se o trabalho de Nur Masalha (2005; 2011) que discorre sobre a *Nakba* – o processo de expulsão dos palestinos de seu local de origem –, este momento inicial de dispersão e, especialmente, sobre os palestinos que ficaram dentro das fronteiras onde o Estado de Israel se estabeleceu. Walid Khalidi (1988; 2005), cofundador e presidente honorário do Instituto de Estudos Palestinos (*Institute of Palestine Studies*), escreve extensivamente sobre o êxodo palestino e as diversas questões que os mais de 70 anos de ocupação israelense sobre a Palestina Histórica trazem para os palestinos e suas relações com o resto do mundo. Jamil Hilal (2007), por sua vez, critica a “longa tradição de dois pesos duas medidas do mundo ocidental em

tratar da questão palestina” (HILAL, 2007, p. 8), no sentido de haver uma punição coletiva aos palestinos e favorecimento a Israel, mesmo com a contínua ocupação e repressão empreendidas. O autor também critica as tentativas do ocidente de resolver a questão palestina somente com ajuda humanitária, em especial por parte da Europa (HILAL, 2007, p. 19). A visão dos autores palestinos é que Israel é um poder ocupante, empreendendo um projeto colonial na Palestina, fato que todos eles abordam em seus trabalhos. Também tratam da posição de Israel como importante aliado dos Estados Unidos e criticam as suas políticas de contínua negação das condições básicas para a criação de um Estado Palestino soberano (HILAL, 2007, p. 11).

Dentre os israelenses, destacam-se Ilan Pappé (2011) e Benny Morris (2004; 2007). Estes dois autores fazem parte de um movimento de historiadores israelenses que, com a abertura de arquivos secretos do seu governo nos anos 1980, passaram a escrever sobre os eventos de 1948 sob uma nova perspectiva. A chamada “nova historiografia” tem como objetivo realizar um revisionismo histórico e crítico sobre a narrativa oficial israelense (MORRIS, 2007, p. 2). Em especial sobre a *Nakba*, o governo sustentava a narrativa de que os palestinos teriam saído de seus locais de origem em função das consequências da guerra e do chamado das lideranças árabes e palestinas para que estes se deslocassem em busca de segurança. Dessa maneira, Israel se exime da responsabilidade sobre o êxodo palestino. Benny Morris e Ilan Pappé trazem uma narrativa crítica e mais abrangente sobre os eventos de 1948. Todavia, apesar do revisionismo trazido por estes autores, Gerber (2003, p. 24) e Masalha (2005, p. 5) ressaltam a necessidade de ler estes autores com visão crítica, pois ainda assim sua produção apresenta uma perspectiva orientalista, como será melhor explorado no capítulo um do presente trabalho.

O referencial teórico-metodológico parte de autores construtivistas e é influenciado por autores pós-coloniais palestinos. Além da utilização dos conceitos de identidade, formação de interesse e discursos dos atores, resalta-se nos trabalhos construtivistas de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999; 2004) o estudo sobre Organizações Internacionais (OIs), sua lógica de funcionamento e motivos para mudanças de mandato. Esses dois autores são utilizados para entender o objeto de estudo a partir da visão de que as OIs são atores que se transformam e mudam a realidade ao seu redor. As OIs se organizam a partir de uma estrutura burocrática que as confere características como neutralidade e controle de expertise técnica e de informação, que se manifestam como fonte de poder e autonomia destas organizações. Estes autores destacam a onipresença e importância das OIs, sendo dotadas de autonomia para influenciar a política

internacional e para definir o mundo social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2). Em especial, explora-se em Barnett e Finnemore (1999; 2004) os condicionantes para mudanças nos mandatos de OIs e para sua expansão, tal qual ocorreu com a UNRWA no decorrer dos anos de sua atuação. Dessa maneira, Finnemore e Barnett providenciam o enquadramento para entender os processos internos das OIs e sua reflexão no mundo social. No âmbito construtivista, também se destaca o trabalho de Rashid Khalidi (2010) sobre a identidade palestina, a qual é vista pelo autor como produto de uma sobreposição de fatores identitários. O viés construtivista perpassa o trabalho todo, através do entendimento dessa abordagem sobre as organizações internacionais, seus mandatos e regimes e da perspectiva interpretativa desta abordagem teórico-metodológica.

Ressalta-se a também a influência da visão pós-colonial dos autores palestinos citados anteriormente – Nur Masalha (2005; 2011), Jamil Hilal (2007) e Walid Khalidi (1988; 2005). Esta abordagem encontra-se em evidência ao tratar da situação causadora do refúgio palestino, questionando a narrativa do Estado de Israel; para explicar a falência da Comissão em tratar dos refugiados e a distribuição de poder mundial que favorece os interesses israelenses; a falta de consenso e as dificuldades em negociações; e a atuação limitada da Organização das Nações Unidas sobre a questão.

A fim de analisar as questões levantadas nesta introdução, o presente trabalho organiza-se em três capítulos. O primeiro capítulo trata da contextualização histórica da questão palestina na ONU, com uma breve explicação sobre como surgiu a disputa pela Palestina e a necessidade de uma resposta internacional aos acontecimentos de 1948. Nesta seção, são expostos também dados sobre o fluxo inicial de refugiados palestinos, bem como sobre as particularidades iniciais do refúgio palestino e a primeira resposta das Nações Unidas para a situação. Aborda-se a criação e o funcionamento da UNCCP, ressaltando o surgimento dos impasses à concretização de seus objetivos. Dessa maneira, a corrosão da primeira tentativa de resposta da ONU para a situação abre espaço para uma segunda resposta, a abordagem com foco humanitário.

O segundo capítulo versa sobre a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente. É apresentado o surgimento da agência, seu mandato, seu funcionamento nos primeiros anos e os motivos para a constante extensão de mandato. A partir da análise dos relatórios anuais da UNRWA, avalia-se a evolução dos trabalhos da agência, destacando a sua expansão para estratégias de desenvolvimento humano – com foco na educação. Percebe-se como a UNRWA passou a desempenhar funções e serviços

tradicionalmente executados pelo aparato estatal, como saúde e educação. A agência continua tendo como objetivo prover assistência humanitária aos refugiados palestinos, porém, passa a dar mais ênfase aos programas de desenvolvimento. Aborda-se também a relação da UNRWA com a reestruturação do movimento nacional palestino e como a agência veio a influenciar esse processo e a consolidação da identidade nacional palestina.

O terceiro capítulo avalia como a abordagem humanitária adotada pela ONU para tratar dos refugiados palestinos gerou impactos de longo prazo para os próprios refugiados e para o conflito. Assim, trata-se da consolidação do refúgio palestino como uma condição permanente a partir da análise dos três principais impactos negativos da atuação da agência: (i) a consolidação do *status* de refugiados dos palestinos; (ii) alargamento das funções da UNRWA; e (iii) geração de dependência. Aborda-se também a atuação política da UNRWA, envolvida no processo de reivindicação nacional pela Palestina, e a falta de soluções duradouras na ausência de uma organização internacional dotada especificamente desta função. Dessa forma, a abordagem humanitária e a não resolução do conflito palestino mantém a necessidade de atuação da UNRWA na região e o alargamento de suas funções.

2 A QUESTÃO PALESTINA NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Foram os eventos do ano de 1948 que ocasionaram o grande êxodo palestino, em um processo chamado por estes de *Nakba*. Esta palavra árabe significa catástrofe ou desastre e é lembrada no dia 15 de maio de 1948 como o marco da expulsão dos palestinos de suas terras na Palestina Histórica³ (MASALHA, 2005, p. 1). Neste processo, aproximadamente 800 mil árabes palestinos foram deslocados forçadamente para além das fronteiras onde se estabeleceu o Estado de Israel, fundado em 14 de maio de 1948, quando do fim do Mandato Britânico para a Palestina. A maioria dos palestinos foi para áreas da Palestina que passaram ao controle dos Estados árabes e uma minoria permaneceu dentro das fronteiras do Estado de Israel (CLEMESH, 2008, p. 171).

O problema dos refugiados palestinos suscitou respostas da recém-criada Organização das Nações Unidas, que já havia se envolvido ao propor o Plano de Partilha no ano anterior. A ONU inicialmente tomou um papel mediador, por meio de seu enviado, o Conde Folke Bernadotte, e após, através da Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP). Apesar do otimismo inicial, uma série de impedimentos à atuação da UNCCP surgiu, e essa primeira resposta foi paralisada, abrindo espaço para a consolidação da abordagem humanitária, através da criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) (TILLER; WAAGE, 2011, p. 502).

Este capítulo trata dos motivos geradores do deslocamento palestino e a primeira resposta gestada pela Organização das Nações Unidas para estes refugiados. A primeira subseção explora os acontecimentos históricos, contextualizando a *Nakba* e o que gerou o deslocamento forçado palestino em 1948. A segunda subseção aborda o surgimento da UNCCP, sendo esta a primeira busca por soluções duradouras para os refugiados palestinos pela ONU. A terceira subseção analisa a falência desta primeira resposta, ressaltando os impasses surgidos e o fim do consenso inicial acerca da busca da repatriação dos refugiados palestinos.

É utilizado ao longo do capítulo o método histórico e a análise documental. Ressalta-se a utilização de autores palestinos como Walid Khalidi (1988; 2005), Nur Masalha (2005; 2011) e

³ O termo Palestina Histórica refere-se ao território total da Palestina. Nas delimitações atuais, tal termo refere-se aos territórios onde se encontram o Estado de Israel, a Cisjordânia e Gaza. Somente estes dois últimos são chamados também de Territórios Palestinos Ocupados (OPT, na sigla em inglês) após 1967 (ETHEREDGE, 2011).

Rashid Khalidi (1992; 2010) e também de autores israelenses integrantes do movimento da nova historiografia, como Ilan Pappé (2011) e Benny Morris (2004; 2007). Como examinado na introdução deste trabalho, a partir dos anos 1980, quando arquivos secretos do governo israelense referentes a 1948 se tornaram públicos, surgiu um grupo de historiadores que passou a analisar os eventos da época por outra perspectiva. A narrativa oficial do governo israelense sobre o êxodo palestino é que estes deslocaram-se de seus locais de origem em função da ordem de retirada por parte das lideranças palestinas e árabes. Ou seja, a partir do cenário conflitivo, os palestinos teriam sido convocados a se deslocarem para os países árabes a fim de buscar um ambiente seguro. Dessa maneira, a responsabilidade pelo deslocamento recai sobre essas lideranças e não sobre as ações realizadas pela Haganah⁴ e pelo Estado de Israel. A chamada “nova historiografia” israelense realiza um revisionismo histórico sobre a guerra de 1948 e as causas geradoras do refúgio palestino (MORRIS, 2007, p. 2). Alguns desses autores foram utilizados ao longo do capítulo e ressalta-se a importância de sua contribuição para o campo de estudos.

Entretanto, também é necessário ler estes autores com visão crítica, pois, apesar de seu revisionismo, ainda assim muitos deles têm uma perspectiva orientalista, principalmente sobre a estrutura social palestina pré-1948 (GERBER, 2003, p. 24). Exponente do Orientalismo, Edward Said critica o embasamento dos autores revisionistas somente nos arquivos do governo de Israel. O autor considera que nenhum documento histórico é imparcial, uma vez que os relatos registrados são feitos por pessoas inseridas em um determinado contexto. Neste sentido, Said ressalta a importância da história oral para a reconstrução dos fatos do passado (MASALHA, 2005, p. 5). Portanto, apesar de haver bibliografia extensa e muito completa em análise histórica sobre a questão por parte destes autores é necessário analisá-la com visão crítica. Gerber (2003, p. 39) também critica a extensão dos trabalhos revisionistas, argumentando que essa perspectiva deveria ser aplicada a toda análise do conflito palestino-israelense, não apenas a revisão dos eventos de 1948.

2.1 A NAKBA E A ORIGEM DOS REFUGIADOS PALESTINOS

⁴ Principal milícia sionista que daria origem às Forças de Defesa de Israel (IDF) em 1º de junho de 1948 (MORRIS, 2007).

A *Nakba*, identificada pelos palestinos como a grande catástrofe de 1948, é o ponto de origem dos refugiados palestinos. A *Nakba* representa um longo processo de desenraizamento da população local da Palestina Histórica que culminou na Primeira Guerra Árabe-Israelense. Este processo teve início no conflito interno entre palestinos e judeus durante o Mandato Britânico (1923-1948) sobre a Palestina (MASALHA, 2005, p. 1). Dessa forma, para entender a *Nakba*, é preciso analisar a disputa territorial pela Palestina e os desenvolvimentos na região até a guerra de 1948.

O contexto de rivalidade entre árabes-palestinos e judeus se estabeleceu a partir da migração judaica para a Palestina, incentivada pela liderança sionista desde o final do século XIX. Este período foi marcado pelo início do empreendimento sionista, que objetivava constituir um Estado propriamente judeu na Palestina, como solução para a perseguição sofrida na Europa (CLEMESH, 2008, p. 172). O Mandato Britânico, chancelado pela Liga das Nações em 1923, incentivou o projeto sionista, tal qual consolidado anteriormente na Declaração Balfour, de 1917, em que os britânicos se comprometeram em proporcionar um lar para os judeus na região da Palestina (CLEMESH, 2008, p. 174).

Como descrevem Clemesha (2008, p. 173) e Khalidi (1988, p. 9), a existência de um projeto sionista para o território traduzia-se em práticas como a negação de trabalho para palestinos em terras de propriedade judaica. Ações como esta almejavam gerar a migração da população local de origem árabe para outros países. A compra de terras para uso exclusivo dos judeus, restrição ao seu uso e negação de trabalho foram gerando atrito entre as duas populações. Entre 1936 e 1939, a grande revolta árabe demonstrou a insatisfação palestina com a migração judaica e com a administração britânica, que era vista como imparcial. O movimento, que começou como uma greve geral e ampliou-se à revolta nacional, tornou inviável a continuidade do mandato (CLEMESH, 2008, p. 173; GOMES, 2001, p. 6). A revolta foi reprimida pela administração do Mandato Britânico, gerando cerca de 5 mil palestinos mortos, 10 mil feridos e quase 6 mil presos. Este episódio é denominado por alguns historiadores como a Primeira Intifada e foi um momento importante para a construção da identidade nacional palestina. Tal identidade mostra-se desde o final do século XIX influenciada pelo fator do embate com o sionismo, porém, não é somente definida por este elemento (CLEMESH, 2008, p. 174; GERBER, 2003; KHALIDI, 2010). Conforme Rashid Khalidi (2010), a identidade palestina é composta por uma sobreposição de fatores identitários, que sofre alterações e está em constante

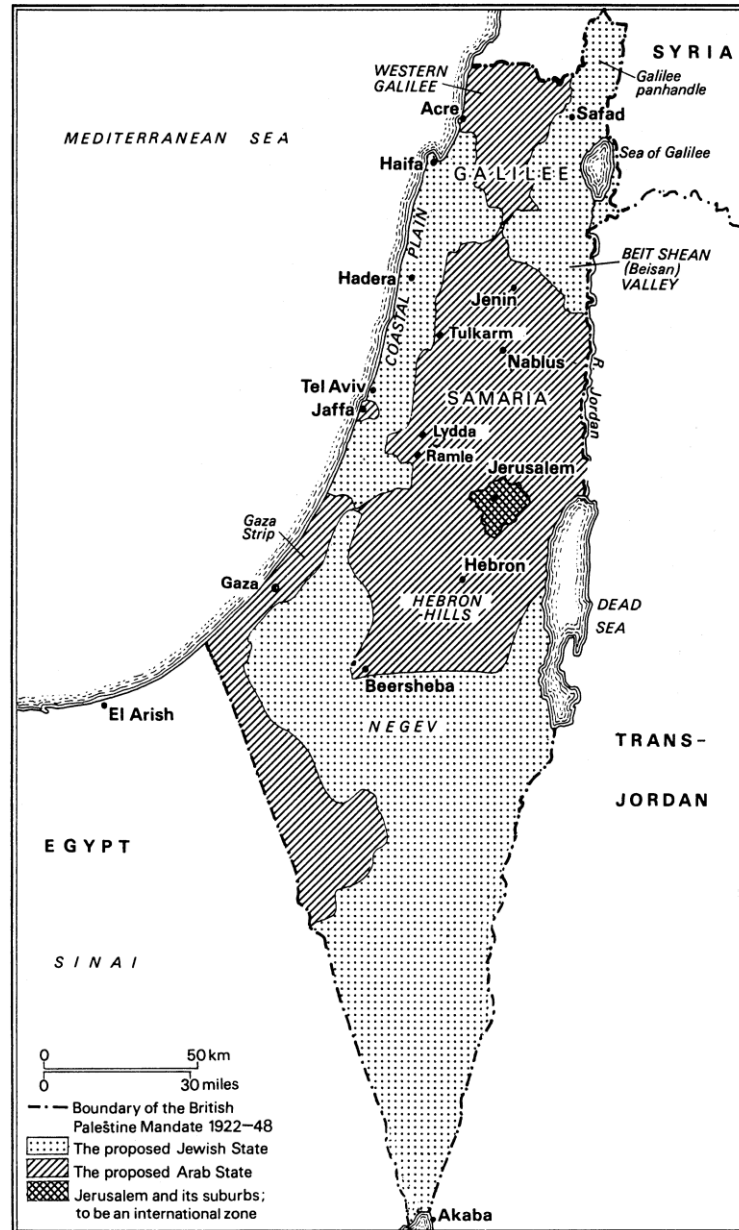
evolução. Ressalta-se que a ideia de coletividade palestina, com um território determinado e povo próprio, já existia no imaginário dos residentes da região mesmo antes da imigração judaica, embora a conexão com lealdades locais – às cidades e às regiões rurais – fosse mais relevante do que a ligação plenamente nacional neste período (KHALIDI, 2010, p. 21).

Neste contexto de rivalidade e acirrada disputa, os britânicos decidiram retirar-se da região. Em fevereiro de 1947, foi delegada à recém-criada Organização das Nações Unidas a atribuição de propor uma solução para o cenário conflitivo da Palestina. A ONU definiu uma comissão especial – o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (*United Nations Special Committee on Palestine, UNSCOP*) – com o propósito de elaborar um plano pra pacificar a região (PAPPÉ, 2011, p. 16).

O Plano de Partilha de 1947 foi proposto pelo UNSCOP e votado na Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal Plano propunha a divisão da Palestina Histórica em um Estado árabe-palestino e outro judeu, acompanhando a delimitação territorial ilustrada pelo mapa abaixo. O Plano foi amplamente negado pelos Estados árabes e inicialmente também negado pelas lideranças sionistas. Apesar disso, o Plano foi votado no dia 29 de novembro de 1947 na Assembleia Geral e aprovado na Resolução 181 (III) intitulado “Futuro Governo da Palestina” (UNGA, 1947, online, tradução nossa).

Em 1947, havia 600 mil judeus e 1,3 milhão de palestinos no território da Palestina Histórica, sendo que os judeus possuíam menos de 7% da terra (PAPPÉ, 2011, p. 16-17). Como visto acima, a partir de suas reivindicações, as lideranças sionistas obtiveram 55% do território atribuído para a criação do Estado judeu no Plano de Partilha da ONU. Os palestinos, em seu turno, sentiram-se lesados por uma divisão territorial que não condizia com a distribuição demográfica de árabes e judeus. Assim, as lideranças palestinas e os Estados árabes rejeitam tal Plano. Essa rejeição abriu espaço para a liderança sionista declarar apoio ao Plano de Partilha, alçando-se à posição cooperativa internacionalmente e colocando a responsabilidade pelo conflito sobre a intransigência palestina (PAPPÉ, 2011, p. 17). Entretanto, estes aceitaram o Plano de Partilha por uma questão estratégica: seu objetivo inicial era o estabelecimento do Estado judeu no território completo da Palestina, a aceitação do plano não significou renúncia deste objetivo, apenas adequação da estratégia. Como Ben-Gurion, líder sionista e primeiro chefe de governo de Israel, afirmou em outubro de 1937, um “Estado judeu parcial não é um fim, mas um começo” (MORRIS, 2007, p. 16, tradução nossa).

Imagem 1 – O Mapa do Plano de Partilha da Palestina (1947)



Fonte: Morris (2004).

Assim, com a popularidade internacional do Plano de Partilha e a iminência da saída dos britânicos da região, acirrou-se o ambiente conflitivo, levando ao que ficou mais conhecida como a Primeira Guerra Árabe-Israelense de 1948 a 1949. Todavia, é possível afirmar que a guerra de

1948 teve dois momentos: primeiramente um conflito interno entre palestinos e judeus sob o Mandato Britânico e, a partir de 15 de maio de 1948, a guerra entre o Estado de Israel e os países árabes. O cenário inicial era de uma guerra civil entre as milícias sionistas de um lado e os combatentes palestinos e voluntários árabes de outro. Ainda nesta primeira fase, antes da entrada dos exércitos árabes e do começo da Primeira Guerra Árabe-Israelense, as milícias sionistas já haviam tomado as principais cidades⁵ e suas ações geravam o deslocamento forçado dos palestinos (CLEMESH, 2008, p. 176; PAPPÉ, 2011, p. 17).

Em abril e maio de 1948, a Haganah já estava em clara vantagem sobre os palestinos (MORRIS, 2007, p. 17). Durante o conflito, houve ações deliberadas desta milícia para gerar a saída de palestinos do território, as quais eram organizadas sob as diretrizes do Plano D ou *Dalet*. Este plano consistia na realização de operações militares nas vilas palestinas com o objetivo de diminuir a população palestina no futuro Estado judeu (KHALIDI, 1988, p. 8). Segundo Walid Khalidi (1988, p. 8), o Plano *Dalet* está na origem do problema dos refugiados palestinos.

Foram realizadas expulsões coordenadas pela Haganah/IDF em diversas vilas⁶ sob as diretrizes do Plano *Dalet* (MORRIS, 2007, p. 20). Além das operações diretas, a guerra psicológica também desempenhava seu papel. As notícias dos massacres chegavam às vilas palestinas e as pessoas se deslocavam por medo de serem as próximas, portanto, nem todas as vilas sofreram operações de expulsão (KHALIDI, 2005, p. 49). As vilas de Lydda e Ramle presenciaram as maiores expulsões da guerra e o massacre de Deir Yassin, amplamente divulgado à época⁷, é um marco lembrado até hoje (MORRIS, 2004, p. 4; MORRIS, 2007, p. 23). Metade dos palestinos deslocados forçadamente em 1948 migrou entre o período da aprovação da Resolução 181 na Assembleia Geral das Nações Unidas em 29 de novembro de 1947 e a data de 15 de maio de 1948 (CLEMESH, 2008, p. 176; PAPPÉ, 2011, p. 17).

Em 14 de maio de 1948, os britânicos se retiraram da Palestina, pondo fim ao seu Mandato. No mesmo dia, foi concretizada a declaração de independência de Israel sobre os territórios a este Estado atribuídos no Plano de Partilha de 1947. No dia seguinte, a segunda fase do conflito iniciou-se com a entrada das tropas da Jordânia, do Líbano, do Egito, do Iraque e da

⁵ Tais quais as cidades de Jafa, Haifa, Acre e Tiberias (KHALIDI, 2010, p. 27).

⁶ Miska e Dumeira em abril de 1948, Zarnuqa, Qubeiba e Huj em maio, em Lydda e Ramle em julho, e Bir'im, Iqrit, Tarbikha, Suruh, al Mansura e Nabi Rubin em novembro (MORRIS, 2007, p. 20).

⁷ Alguns dos massacres amplamente divulgados ocorreram em Dawayima, Eilabun, Jish, Safsaf, Hule, Saliha, Sasa, Deir Yassin e Lydda (MORRIS, 2004, p. 4).

Síria. Os países árabes entraram no conflito em defesa dos palestinos e contra a criação do Estado de Israel, ao qual estes demonstraram oposição desde a proposta do Plano. No contexto de guerra civil, até a entrada dos árabes, 400 mil palestinos já haviam se deslocado forçadamente (CLEMESH, 2008, p. 182). Como coloca Walid Khalidi (2005, p. 48, tradução nossa), “não foi a entrada dos exércitos árabes que causou o êxodo. Foi o êxodo que causou a entrada dos exércitos árabes”.

Neste segundo momento do conflito, o lado palestino permanecia como o mais fraco. Enquanto o exército israelense aprimorou-se tanto em termos de número de tropas como de qualidade e quantidade de armamentos, os Estados árabes não mandaram um número tropas compatível com tal aperfeiçoamento⁸ e em grande medida não estavam coordenados entre si (MORRIS, 2007, p. 19; TILLER; WAAGE, 2011, p. 502). Soma-se a isso o fato de que desde a repressão britânica sobre a revolta árabe de 1936-39, o movimento nacional palestino encontrava-se fortemente abalado (KHALIDI, 2010, p. 27). Ademais, o lado palestino carecia de um exército regular, com comando centralizado e “fonte confiável de armas” (CLEMESH, 2008, p. 183).

Tanto os palestinos, na primeira fase, como os Estados árabes na segunda foram derrotados pela Haganah/Estado de Israel. O conflito foi encerrado com a delimitação das linhas de armistício em 7 de janeiro de 1949⁹ (TILLER; WAAGE, 2011, p. 501). Israel passou a ocupar 78% da Palestina Histórica – 23% a mais do que o Plano de Partilha havia atribuído ao Estado judeu (PAPPÉ, 2011, p. 17) –, a Jordânia tomou a área da Cisjordânia e o Egito passou a controlar a Faixa de Gaza (CLEMESH, 2008, p. 183).

As duas principais consequências políticas da guerra de 1948 foram a criação do Estado de Israel e do refúgio palestino (MORRIS, 2007, p. 19). Ao final da guerra, os palestinos encontravam-se espalhados entre o território que se tornou o Estado de Israel, os Estados árabes e as áreas da Palestina ocupadas por estes últimos (CLEMESH, 2008, p. 183). Cerca de 90% da população árabe da Palestina foi deslocada forçadamente da área que passou a ser ocupada pelo Estado de Israel (MASALHA, 2005, p. 1).

Houve uma minoria dos palestinos que continuou dentro das fronteiras em que Israel se formou – por volta de 160 mil palestinos. Estes inicialmente passaram a viver sob um regime

⁸ Em maio de 1948, a Haganah possuía 35 mil tropas, enquanto os Estados árabes entraram na guerra com 25 a 30 mil. Dois meses depois, a IDF passou a ter 65 mil e em dezembro de 80 a 90 mil (MORRIS, 2007, p. 19).

⁹ Em 7 de janeiro, a ONU conseguiu delimitar um cessar fogo, mas ações militares ainda continuaram até 10 de março (TILLER; WAAGE, 2011, p. 501).

militar, como cidadãos de segunda classe, mesmo recebendo cidadania como “árabes israelenses”. Os que se encontravam em cidades foram expulsos para guetos; muitos, assim como os refugiados, tiveram suas propriedades tomadas e/ou destruídas (MASALHA, 2005, p. 1; PAPPÉ, 2011, p. 20).

Por volta de 750 mil palestinos¹⁰ foram expulsos para além das fronteiras nas quais o Estado de Israel se formou (CLEMESH, 2008, p. 183; PAPPÉ, 2011, p. 18). Por volta de 65% destes se deslocaram para a Cisjordânia e para Gaza, praticamente dobrando a população destas áreas¹¹ (UN, 1949). Aqueles que se deslocaram para a Cisjordânia, se tornaram refugiados ou cidadãos do Reino Hachemita da Jordânia, enquanto aqueles que se dirigiram para a Faixa de Gaza, passaram a viver sob lei militar egípcia (PAPPÉ, 2011, p. 18). Houve ainda aqueles que se deslocaram para o Líbano e para a Síria e, em menor escala, para os estados do Golfo e para outras partes do globo. Na Cisjordânia, muitos refugiados se estabeleceram próximos a Ramallah em estruturas provisórias que viriam a se tornar campos de refugiados da UNRWA (MORRIS, 2007, p. 12).

2.2 A PRIMEIRA RESPOSTA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS PALESTINOS

Frente ao grande número de refugiados e a situação de guerra em andamento, uma resposta das Nações Unidas era esperada. A ONU já estava envolvida na questão desde antes da guerra de 1948 a partir da criação do Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP) e da elaboração do Plano de Partilha, como citado anteriormente. A resposta da Assembleia Geral ao aumento das tensões foi indicar um mediador¹² para buscar soluções pacíficas para a guerra. Tal posição foi ocupada pelo Conde Folke Bernadotte, presidente da Cruz Vermelha sueca. Bernadotte atuou em meio à Primeira Guerra Árabe-Israelense, propondo alterações no Plano de Partilha a fim de chegar a uma distribuição aceitável por Israel e pelos

¹⁰ Há um debate sobre o número de refugiados palestinos originalmente. Segundo Israel, havia por volta de 520 mil refugiados palestinos. De acordo com a United Nations Economic Survey Mission e a UNRWA este número chegaria a 726 mil (MORRIS, 2004, p. 602). A estimativa britânica, fazendo um balanço dos refugiados registrados pela ONU e outras estimativas, colocava entre 600 e 760 mil (MORRIS, 2004, p. 604). Autores como Arlene Clemesha (2008, p. 183) estimam em 800 mil e Ilan Pappé (2011, p. 18) em 750 mil.

¹¹ Por volta de 280 mil refugiados foram para a Cisjordânia, 200 mil para Gaza, 97 mil para o Líbano, 70 mil para a Jordânia, 75 mil para a Síria e 4 mil para o Iraque (UN, 1949).

¹² Através da Resolução 186 (S-2) de 14 de maio de 1948 (UNGA, 1948a, p. 24).

países árabes. Uma de suas sugestões foi a entrega de Jerusalém ao Reino da Jordânia, fato que desagradou israelenses. O novo plano sugerido por Bernadotte, aliás, negava a criação de um Estado da Palestina, atribuindo à Jordânia o controle dos territórios que seriam palestinos de acordo com o Plano de Partilha (STANGER, 1988, p. 260).

Sobre os refugiados palestinos, Bernadotte reivindicava a repatriação para Israel e a recuperação de suas casas e propriedades (STANGER, 1988, p. 260). Em suas próprias palavras:

Nenhum acordo pode ser justo e completo se não reconhece o direito do refugiado árabe de retornar à casa de onde foi tirado [...] Seria uma ofensa contra os princípios elementares de justiça, negar a essas vítimas inocentes do conflito o direito de retornar às suas casas, enquanto vagas de imigrantes judeus ingressam na Palestina e, de fato, ameaçam tomar permanentemente o lugar dos refugiados árabes, enraizados nessa terra há tantos séculos (CLEMESH, 2008, p. 172, tradução nossa).

Todavia, sua atuação na questão foi breve. Bernadotte foi assassinado em Jerusalém em 17 de setembro de 1948 por um grupo sionista radical intitulado Lehi¹³ um dia após entregar sua proposta de um novo plano para solucionar o conflito. Esse grupo se declarava contra a presença estrangeira em Israel e se opunha à possibilidade de que Jerusalém passasse ao controle jordaniano (STANGER, 1988, p. 262-263).

A fim de abordar a situação pela qual passavam os refugiados palestinos, a ONU fez um apelo por doações dos seus Estados membros em novembro de 1948, criando uma organização de emergência, a Assistência das Nações Unidas para Refugiados da Palestina (*United Nations Relief for Palestine Refugees*, UNRPR) através da Resolução 212 (III) da Assembleia Geral (TAKKENBERG, 2009, p. 254; UNGA, 1948b). Em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha, a *American Friends Service Committee*, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations International Children's Emergency Fund*, UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e muitas outras organizações religiosas, sociais e de caridade, a UNRPR provia assistência humanitária aos refugiados palestinos. A alocação desta doação inicial foi extremamente importante para evitar a desassistência aos refugiados palestinos (UN, 1949).

Após a morte de Bernadotte, outras medidas foram tomadas no âmbito da Assembleia Geral além da questão emergencial. A Resolução 194 (III) de 11 de dezembro de 1948, intitulada

¹³ Há um debate sobre os autores do crime, uma vez que membros do grupo negam o envolvimento. Fazia parte deste grupo Yitzhak Shamir, que futuramente se tornou primeiro-ministro de Israel (STANGER, 1988).

“Palestina – Relatório de progresso do Mediador das Nações Unidas”, veio em resposta à abordagem inicial de mediação adotada pela ONU (UNGA, 1948a, p. 21, tradução nossa). A Resolução 194 estabeleceu a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP), responsável por assumir as funções do mediador para a Palestina a fim de atingir um acordo final para o conflito (UNGA, 1948a, p. 22). A Comissão seria composta por três Estados membros que deveriam ser definidos pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Estados Unidos, França e Turquia foram apontados e os EUA tomaram a posição inicial de presidência da Comissão (REMPEL, 2000, p. 1).

A Resolução 194 ainda expressa preocupação com os lugares santos e a liberdade religiosa e reforça que Jerusalém deve ter um *status* diferenciado do restante da Palestina, adotando um regime internacional administrado pela ONU (UNGA, 1948a, p. 23). Finalmente, em seu 11º artigo, a resolução consagra o princípio mais importante para os refugiados palestinos e base de futura reivindicação: o direito de retorno. O artigo 11 define que:

Os refugiados que desejem retornar para suas casas e viver em paz com seus vizinhos devem ser permitidos de fazê-lo na data mais próxima possível, e compensação deve ser paga pela propriedade daqueles que escolherem não retornar e pela perda ou danificação de propriedades (UNGA, 1948a, p. 24, tradução nossa).

Ademais, a resolução instrui a Comissão a “facilitar repatriação, reassentamento e reabilitação econômica e social de refugiados e o pagamento de compensação” e “manter relações próximas com o diretor da Assistência das Nações Unidas para Refugiados da Palestina” (UNRPR) (UNGA, 1948a, p. 24, tradução nossa). Ainda na resolução, autoriza-se a criação de órgãos subsidiários à Comissão e o apontamento de experts técnicos. A sede foi determinada em Jerusalém e previa-se o envio de relatórios periódicos ao Secretário Geral (UNGA, 1948a, p. 24).

O direito de retorno, consagrado pela Resolução 194, é a principal reivindicação dos refugiados palestinos até hoje, sendo central para a narrativa nacional palestina e para o movimento de resistência (KHALIDI, 1992, p. 29). De acordo com Rashid Khalidi, “o reconhecimento do direito do retorno é visto como uma aceitação em princípio do fato de que os palestinos são um povo com direitos nacionais, entre eles o direito natural de viver em sua terra natal ancestral” (KHALIDI, 1992, p. 31, tradução nossa). Neste sentido, a percepção palestina é que somente através do retorno tudo o que foi feito contra o seu povo pode ser compensado

(KHALIDI, 1992, p. 30). A Resolução 194 representa o consenso internacional sobre a questão, sendo reiterada todos os anos na Assembleia Geral das Nações Unidas (KHALIDI, 1992, p. 33).

O direito de retorno e a percepção da diáspora palestina como um elemento coletivo são os dois fatores centrais que embasam a identificação do refúgio palestino como diferenciado daquele dos demais refugiados do mundo. A causa do refúgio palestino é coletiva, não individual, ou seja, os refugiados palestinos foram expulsos conjuntamente como um povo. Além disso, não se configura unicamente uma situação de insegurança nem foram estes deslocados forçadamente por forças internas de seu próprio Estado. O obstáculo à repatriação dos refugiados palestinos é a recusa de um Estado membro da ONU, diferenciando-se da situação de outros refugiados do mundo. Em função desses elementos, destaca-se a unicidade do caso palestino (AKRAM, 2002, p. 40).

Assim, a Comissão de Conciliação nasceu com um mandato duplo: (i) um mandato amplo de alcançar uma solução para o conflito e (ii) um mandato específico de proteger os refugiados palestinos, buscando para estes soluções duradouras (REMPEL, 2000, p. 3). A partir desta particularidade do refúgio palestino, a Comissão estabeleceu-se atribuída, portanto, de uma função de proteção internacional semelhante àquela atribuída ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que seria criado alguns anos depois com mandato sobre os demais refugiados do mundo¹⁴. Por proteção internacional, entende-se todas as atividades cujo objetivo é garantir respeito total pelos direitos do indivíduo em concordância com instrumentos internacionais relevantes de direitos humanos e o direito internacional humanitário (INTERNATIONAL COMMISSION OF THE RED CROSS – ICRC, 2004, p. 17). Algumas das atividades de proteção do mandato da Comissão são a coleta de informação básica sobre os refugiados palestinos e a busca pela promoção e proteção dos direitos dos refugiados, pela restituição de propriedades e pela promoção de soluções duradouras, como a repatriação, o reassentamento e a compensação (REMPEL, 2000, p. 1-2).

A Comissão de Conciliação começou a atuar em 24 de janeiro de 1949 estabelecendo-se em Jerusalém. Apesar da declaração do armistício entre as partes, a paz não se estabeleceu e o contexto beligerante se manteve (UN, 1949). Em seu primeiro relatório, datado de 1º de março de

¹⁴ O ACNUR surge inicialmente com o mandato sobre os refugiados originados da Europa no contexto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Essa restrição temporal e geográfica é somente retirada com a elaboração do Protocolo de Nova York em 1967. A partir deste documento, o ACNUR passa a ser a agência da ONU com mandato sobre todos os refugiados do mundo à exceção dos palestinos (SARTORETTO, 2018).

1949, relata-se uma série de visitas oficiais dos representantes aos países envolvidos – Egito, Arábia Saudita, Jordânia, Iraque, Síria, Líbano e Israel – a fim de preparar o caminho para futuras negociações. Sobre os refugiados, o relatório expressa o comprometimento da Comissão com a questão, relatando encontros com o diretor da UNRPR. Também se trata da preparação dos trabalhos para realizar a repatriação, reassentamento e reabilitação social e econômica (UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP, 1949a). Um ponto deste relatório em especial demonstra a moral do momento e os resultados esperados a partir dos trabalhos da Comissão:

A Comissão gostaria de ressaltar que, em primeiro lugar, achou os governos dos Estados árabes e de Israel em atitude definitivamente favorável à paz. Entretanto, esta atmosfera favorável não deve levar à crença de que o estabelecimento de paz será uma tarefa simples a ser alcançada rapidamente. Este desejo, e mesmo a necessidade de paz, não evita que as partes envolvidas continuem firmemente mantendo seus respectivos pontos de vista nas várias questões pendentes entre elas. A tarefa de trazê-las para o propósito de conciliação destes pontos divergentes não será fácil (UNCCP, 1949a, online, tradução nossa).

Por fim, a Comissão sugeriu um encontro dos países árabes em Beirute a fim de alinhar as perspectivas deste grupo sobre a situação (UNCCP, 1949a). Já no segundo relatório, datado de 5 de abril de 1949, a Comissão expressou perspectivas positivas sobre o dito encontro. Na reunião, os países árabes requisitaram que o tópico dos refugiados fosse o assunto prioritário a ser tratado em negociações. Entretanto, de acordo com a Comissão, estes aceitaram discutir outras questões antes de abordar a situação dos refugiados, ou seja, havia sido superada a condição dos árabes de somente discutir questões de resolução do conflito após o retorno dos refugiados (UNCCP, 1949c). O segundo relatório também menciona a criação de um comitê técnico subordinado a Comissão, responsável por colher dados mais exatos sobre os refugiados, como os números exatos e a vontade de retornar ou ser reassentado. A Comissão já trata neste documento da necessidade do reassentamento como resposta conjunta à repatriação (UNCCP, 1949c).

Uma das condições dos países árabes, ademais, era o reconhecimento por Israel do artigo 11 da Resolução 194. Em conversas subsequentes da Comissão com Ben Gurion, o primeiro ministro destacou o trecho da resolução que expressa “viver em paz com seus vizinhos” (UNGA, 1948a, online, tradução nossa), argumentando em prol da interpretação de Israel de que refugiados só poderiam voltar quando houvesse paz, ou seja, um acordo final. Ainda neste

momento, Ben Gurion mencionou a possibilidade de aceitar um número limitado de refugiados, adiantando, porém que a maior parte deveria ser reassentada (UNCCP, 1949c).

A comunicação dos países árabes e de Israel com a Comissão, registrada nos relatórios, é indicativa do posicionamento tomado por estes países para tratar da questão. É interessante notar em tais posicionamentos as diferenças nos discursos e nas práticas tanto do lado israelense como do lado árabe (TILLER; WAAGE, 2011, p. 508). Na opinião do presidente inicial da Comissão, o representante dos Estados Unidos, Mark Ethridge, que demonstrava muito entusiasmo com o potencial da UNCCP, ambos os lados “tratavam os refugiados como peões políticos” (MORRIS, 2004, p. 552, tradução nossa).

Por parte dos árabes, estes Estados recusavam-se a absorver os refugiados como forma de protesto à renúncia israelense de promover repatriação. Por muito tempo, estes colocaram a aceitação de Israel ao retorno como condição para haver negociações de resolução do conflito (MORRIS, 2004, p. 550). Os refugiados palestinos eram usados como arma política pelos árabes, pois, ao enfatizar a repatriação, colocava-se a responsabilidade sobre Israel, que ao negar o retorno gerava uma conduta vista de forma negativa pelo ocidente (MORRIS, 2004, p. 551). Os Estados árabes publicamente denunciavam as ações de Israel e insistiam na necessidade do retorno, tanto pela questão de pressão internacional sobre o Estado judeu como por suas opiniões públicas internas que majoritariamente desejavam o retorno dos palestinos. Fora dos holofotes, todavia, demonstrava-se muito pragmatismo, ao passo que houve tentativas individuais dos Estados árabes de fazer acordos de paz com Israel e informes privados para a Comissão da disposição destes em negociar (TILLER; WAAGE, 2011, p. 507).

Por parte de Israel, existia a grande preocupação de ameaça ao projeto sionista e à balança demográfica judaica, uma vez que a permissão ao retorno geraria uma desestabilização demográfica do estado judeu (KHALIDI, 1992, p. 29). Israel, como grande vitorioso da guerra, não estava na posição de realizar concessões, sendo favorável à manutenção da realidade pós-guerra (TILLER; WAAGE, 2011, p. 503). Assim, a partir da pressão internacional, Israel se comprometia a avaliar as possibilidades de retorno e por vezes seus representantes proferiram discursos a favor de planos de repatriação. Na prática, entretanto, o país conduzia políticas de consolidação à proibição do retorno, como a destruição de propriedades palestinas e até de vilas inteiras, a ocupação de propriedades palestinas por israelenses e o patrulhamento das forças de

defesa nas fronteiras para impedir retornos irregulares (MASALHA, 2005, p. 13; MORRIS, 2004, p. 341).

A fim de alinhar essas demandas contrastantes e buscar a conciliação, a Comissão propôs a realização de uma conferência entre as partes em uma cidade neutra, de modo a facilitar a troca de informação e a negociação (UNCCP, 1949c). Quatro Estados árabes – Egito, Jordânia, Líbano e Síria – e Israel aceitaram participar. Em nenhum momento houve negociações formais entre as delegações rivais, portanto a Comissão fazia a mediação entre os dois lados. Todavia, na prática, encontros informais ocorreram (MORRIS, 2004, p. 558). O que ficou conhecido como a Conferência de Lausanne foi uma grande iniciativa considerada pela Comissão como contribuindo tanto para o mandato específico sobre os refugiados como parte do mandato geral de “conciliar os pontos de vista das partes, a fim de alcançar uma solução final de todas as questões pendentes entre elas” (UNCCP, 1949e, online, tradução nossa).

2.3 A COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PARA A PALESTINA NA PRÁTICA: DO OTIMISMO À FRUSTRAÇÃO

A Conferência de Lausanne teve início em 27 de abril 1949, em meio às visões conflitantes dos atores. Percebe-se neste momento grande otimismo e entusiasmo nos relatórios e na linguagem utilizada pelos comissários. Todavia, após este período inicial, a UNCCP passou a um estado de “frustração e inutilidade” a partir da não resolução de entraves centrais (TILLER; WAAGE, 2011, p. 502, tradução nossa). O grande tema da Conferência de Lausanne era a questão dos refugiados, por ser um dos impasses mais abordado pelos Estados árabes. A atuação da Comissão no campo dependia da consecução dos objetivos de conciliação em Lausanne, especificamente a fim de buscar soluções duradouras como a repatriação e o reassentamento (TILLER; WAAGE, 2011, p. 506).

Destaca-se que havia representantes dos próprios refugiados, membros do Congresso de Refugiados de Ramallah e do Comitê dos Habitantes de Jaffa e Distritos, presentes na Conferência. A sua situação foi assunto recorrente. Os Estados árabes continuaram a declarar que o primeiro passo deveria ser dado pelo Estado de Israel ao aceitar o princípio do direito de retorno dos refugiados palestinos de acordo com o artigo 11 da Resolução 194 (UNCCP, 1949e). Em função desse impedimento, a Comissão passou a buscar uma sinalização por parte de Israel

de que aceitaria ao menos uma parcela dos refugiados a fim de desencadear uma resposta positiva dos países árabes e superar um dos entraves das negociações (TILLER; WAAGE, 2011, p. 508).

Recorrentemente, a Comissão pressionou Israel, enquanto este dava declarações vagas. A partir do trabalho documental de Tiller e Waage (2011), é possível perceber a forte intenção inicial dos Estados Unidos em pressionar Israel para que este demonstrasse um gesto conciliatório, aceitando uma parcela de refugiados mesmo antes de acordo final. Em alguns momentos houve manifestações diretas do presidente estadunidense Truman (1945-1953) para os governantes israelenses, a fim de estimular uma sinalização à repatriação. Recorrentemente, após maiores pressões dos EUA, Israel adotava posturas mais cooperativas, não dando garantias de suas ações, todavia (TILLER; WAAGE, 2011, p. 509).

Um dos momentos de maior cooperação israelense foi durante sua tentativa de ingressar como Estado membro na Organização das Nações Unidas. A primeira solicitação de Israel, em dezembro de 1948, havia sido negada pelo Conselho de Segurança em função da situação beligerante em andamento. O país pediu apoio dos Estados Unidos para alcançar tal objetivo, os quais condicionaram a ajuda à disposição de Israel em aceitar a repatriação de refugiados palestinos. O representante de Israel nas Nações Unidas deu declarações favoráveis à repatriação durante este período, não indicando números exatos, mas ainda assim sendo bem visto pelos Estados Unidos (TILLER; WAAGE, 2011, p. 510-511). Pouco antes do seu primeiro ano de independência, Israel ingressou como Estado membro da ONU através da Resolução 273 de 11 de maio de 1949, a qual caracteriza Israel como um “estado amante da paz” (UNGA, 1949a, online, tradução nossa).

Um dia depois, em 12 de maio de 1949, a Comissão emitiu o Protocolo de Lausanne, documento assinado separadamente pelas duas partes, definido como a base de trabalho para a conciliação. Este documento de dois parágrafos menciona como um objetivo das delegações signatárias alcançar a Resolução 194, ressaltando a questão dos refugiados, o respeito por seus direitos e a preservação da sua propriedade, e trazia anexado o mapa do Plano de Partilha como um documento de trabalho (UNCCP, 1949e). O Protocolo servia como base para a Comissão reivindicar a aceitação da repatriação por Israel e do reassentamento pelos Estados árabes (TOMEH, 1974, p. 21). Dessa forma, o Protocolo de Lausanne seria um marco de aceitação mútua da referida resolução, indicando um avanço nas negociações (UNCCP, 1949d).

Logo em seguida, todavia, os impasses voltaram a enterrar a negociação e a Comissão viu-se paralisada. As conversas tiveram seguimento em Lausanne, como consta no terceiro e no quarto relatório da Comissão. Por um lado, Israel pressionava para se tratar das questões territoriais enquanto os árabes faziam o mesmo com o tema dos refugiados (UNCCP, 1949e). Os refugiados continuavam a ser o tópico em voga, se tornando “inextrincavelmente ligados à tarefa geral da Comissão de mediação” (TILLER; WAAGE, 2011, p. 509, tradução nossa). Na situação prática de assistência, a UNRPR informou à Comissão sua preocupação com os fundos disponibilizados para manter assistência aos refugiados durante o inverno seguinte, o que continuaria sendo necessário se soluções duradouras não fossem desencadeadas pelas decisões políticas. A Comissão também expressou preocupação, porém, deixando claro que prover assistência aos refugiados não era parte de sua competência (UNCCP, 1949e).

Durante o período de negociações, houve duas propostas concretas de Israel para a repatriação. A primeira delas foi a proposta de Gaza, na qual Israel propôs receber todos os refugiados e a população palestina originária da Faixa de Gaza se esta área passasse ao seu controle. A proposta foi negada inicialmente pelo Egito que desde a guerra dominava a região e, mais tarde, pelos próprios propositores, pois Israel não sabia o número exato de refugiados de Gaza, o qual excedia sua expectativa de absorção. Face aos entraves, a Conferência teve uma pausa durante o mês de julho (UNCCP, 1949e).

A segunda proposta, no final de julho de 1949, foi de que Israel repatriaria um número máximo de 100 mil refugiados palestinos (UNCCP, 1949b). Essa proposta, entretanto, possuía diversas condições. Destes 100 mil, contava-se 25 mil que já teriam retornado irregularmente e outros 10 mil por um programa de reunião familiar (MORRIS, 2004, p. 573). A proposta foi considerada baixa por muitos tomadores de decisão envolvidos nos EUA, porém, o presidente Truman achou adequada para romper o impasse. Israel jogava com a sua opinião pública interna, que era extremamente contra a repatriação, argumentando assim que o limite dos 100 mil estava condicionado à aceitação doméstica (MORRIS, 2004, p. 576). A Comissão, por sua vez, achou a proposta insatisfatória, apresentando-a para os árabes informalmente, os quais também a criticaram (UNCCP, 1949b).

A partir da rejeição dessas duas propostas, a irredutibilidade dos atores envolvidos deu um contorno de falência à Conferência de Lausanne e, ademais, à própria Comissão. Essa percepção de falência é evidenciada pela renúncia ao cargo de representante dos Estados Unidos por Mark

Ethridge, primeiro presidente da Comissão e grande entusiasta do potencial desta para resolver o conflito, em junho de 1949 (UNCCP, 1949b). Este demonstrou grande insatisfação pela renúncia israelense ao direito de retorno e pela falta de pressão do seu país sobre Israel, o qual, na sua visão, teria sido necessária para que o Estado judeu realizasse concessões que estimulariam um acordo (GENDZIER, 2011, online).

Percebe-se uma postura ambígua dos Estados Unidos sobre a questão. O país se envolveu amplamente ao se colocar como presidente da Comissão, porém em diversos episódios não utilizou de seu poder e influência para pressionar Israel. Contrariamente, os EUA tomaram o lado israelense inúmeras vezes (TILLER; WAAGE, 2011, p. 512). Essa ambivalência explica-se por dissonâncias internas e pela importância estratégica de Israel (GENDZIER, 2011). Apesar de haver comunicações do próprio presidente à época demandando Israel pela repatriação, os Estados Unidos se mostraram muito relutantes em de fato pressionar o aliado. Um dos motivos era o forte *lobby* israelense para que os EUA apoiassem Israel e a preocupação de Truman e seus partidários com o apoio judeu para as eleições seguintes, considerado importante para obter uma vitória. Neste sentido, manifestam-se pressões conflitantes: Truman une-se aos pró-sionistas enquanto o Departamento de Estado tinha postura mais moderada, como a de Ethridge, apostando na conciliação (TILLER; WAAGE, 2011, p. 511).

O outro ponto trata da importância de Israel para a estratégia estadunidense para o Oriente Médio. Israel, desde 1948, com sua expansão territorial, passou a ser visto pelos Estados Unidos como um aliado potencial, com grande importância. A criação de Israel teve grande impacto regional, ao alterar a balança de poder militar e demandar uma reavaliação da política estadunidense para a região. Além do destaque militar que aumentou o valor de Israel como aliado potencial, a região se destacava como base potencial e para as linhas de comunicação e provimento de petróleo para a Europa. Havia preocupação estadunidense com a estabilidade da região a fim de garantir fornecimento de petróleo para a Europa no contexto da reconstrução pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e para não perder a área para influência soviética (GENDZIER, 2011). Com isso em mente, alcançar a estabilidade da região era um objetivo para que todas essas vantagens citadas acima fossem garantidas, porém, interesses vitais do Estado de Israel, como aliado preferencial dos EUA, não estavam em jogo. Dessa maneira, a renúncia persistente de Israel ao direito de retorno foi se tornando regra e deixou de ser questionada pelos Estados Unidos (GENDZIER, 2011).

A Conferencia de Lausanne foi encerrada virtualmente no final de agosto de 1949 e oficialmente em 12 de setembro do mesmo ano, sem ter produzido resultados significativos tanto para os refugiados palestinos como para a resolução do conflito (MORRIS, 2004, p. 578). Uma das últimas ações da Comissão no período foi a tentativa de uma abordagem diferente à situação dos refugiados. Ainda no quarto relatório se estabeleceu uma missão econômica com o objetivo de propor projetos de trabalho para os refugiados para facilitar a repatriação, reassentamento e reabilitação econômica e social, bem como o estudo das condições para realizar este programa. Em outras palavras, a questão dos refugiados, em geral, seria examinada pela missão econômica (UNCCP, 1949b).

Assim, a Missão de Pesquisa Econômica das Nações Unidas (UNESM) foi enviada em setembro de 1949 para examinar as condições econômicas da região e fazer recomendações, tendo como prioridade os refugiados palestinos. Havia a preocupação de que os fundos alocados para o UNRPR não durariam até o inverno, sendo necessário pensar em alternativas (UN, 1949). A Missão de Pesquisa Econômica publicou em seu relatório que

Reconhecendo que a situação dos refugiados é ao mesmo tempo sintoma e causa de grave instabilidade econômica, a Missão recomenda neste relatório que sejam tomadas medidas para estabelecer um programa de obras públicas úteis para o emprego de refugiados aptos como primeira medida para sua reabilitação; e que, enquanto isso, o alívio, restrito aos necessitados, continuará durante o próximo ano (UN, 1949, online, tradução nossa).

A recomendação da Missão foi então para que se reduzisse a quantidade de alimento provido aos refugiados palestinos e se criasse uma agência das Nações Unidas responsável por prover assistência direta e gerenciar o programa de trabalho para os refugiados aptos para tal (UN, 1949). A Missão Econômica apontou uma alteração no procedimento da ajuda internacional, de doações diretas aos refugiados para projetos de obras públicas que dariam aos refugiados sustento próprio. O relatório da Missão assinala o começo de mudança da postura internacional sobre os refugiados, de reivindicar repatriação para reintegração onde estiverem localizados (ROSENFELD, 2009, p. 291). Ou seja, a recomendação da Missão focou somente na solução duradoura do reassentamento (REMPEL, 2000, p. 5).

Decorrente das recomendações da Missão, no dia 8 de dezembro de 1949, foi criada pela Resolução 302 (IV) da Assembleia Geral a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), que será abordada de modo

aprofundado no próximo capítulo deste trabalho (UNGA, 1949b). A partir de sua criação, a responsabilidade sobre os refugiados palestinos passa gradualmente a ser desta agência, e a UNCCP vai se distanciando da atuação mais direta sobre este tema. Como pode ser constatado pelos sexto e sétimo relatórios, que abarcam o período desde a proposição da UNRWA até o meio de 1950, a Comissão continuou os esforços de mediação, intercedendo entre as partes sem obter maiores resultados (UNCCP, 1950a; 1950b).

No final de 1950, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 394 (V) de 2 de dezembro de 1950 (UNGA, 1950). O texto constatava mais uma vez que não foi alcançada uma resolução entre as partes, a fim de se chegar a um acordo final, e que “a repatriação, reassentamento, reabilitação econômica e social dos refugiados e o pagamento de compensação não foram efetivados” (UNGA, 1950, online, tradução nossa). Assim, tal resolução acabou por reduzir a atuação da UNCCP ao propor a criação de um “Escritório de Refúgio” (*Refugee Office*), com a atribuição de gerenciar o pagamento de compensação aos refugiados, buscar os outros objetivos da Resolução 194 e realizar consultas com as partes para garantir direitos, propriedades, interesses e não discriminação dos refugiados (UNGA, 1950).

A resolução tratava de maneira vaga sobre as atribuições do mandato inicial da Comissão, especialmente sobre a proteção internacional que ainda é citada, porém de maneira bem vaga. Dessa forma, o estabelecimento do Escritório marcou uma nova fase no trabalho da Comissão, em que se percebe uma atuação menor e cada vez menos direta, em especial a respeito dos trabalhos em prol da repatriação. A partir do trabalho deste órgão subsidiário, a Comissão desenvolveu o acervo mais completo sobre propriedades de refugiados, deixando, porém, de atuar em outras frentes (REMPEL, 2000, p. 6). Até hoje, a Comissão emite um relatório anual para a Assembleia Geral expressando que “não há nada novo a reportar desde [a última] submissão” (UNGA, 2016, online, tradução nossa).

A partir desses desenvolvimentos, a primeira tentativa de resolução da ONU para a questão dos refugiados palestinos se mostrou falha. Originando-se de uma abordagem política – de mediação do conflito e negociação entre as partes – a UNCCP não teve força para impor mudanças nos posicionamentos dos atores e, em função da recusa de Israel sobre a repatriação, o impasse bloqueia qualquer ação da Comissão. A falência da UNCCP suscita questionamentos sobre o poder das organizações internacionais à medida que a Comissão não conseguiu persuadir os Estados a mudarem suas posições em prol da resolução do conflito. Igualmente em função de

raramente OIs conseguirem influenciar grandes Estados a tomarem determinadas ações, perspectivas mais estadocêntricas das Relações Internacionais tendem a concluir que estas não têm poder (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6).

Todavia, é possível que este processo não seja uma falha, mas uma ação proposital. Frequentemente OIs são atribuídas de funções que os atores estatais não querem ou não podem desempenhar. Por vezes, OIs são criadas para realizar a função política de tratar da questão, mas não necessariamente de resolvê-la, pois a resolução em si é tarefa quase impossível. Assim, certas OIs são “projetadas para falhar” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 8, tradução nossa). A falência de organizações internacionais pode se dar também em função da designação de objetivos muito amplos e vagos ou da falha da estrutura burocrática das OIs em identificar fatores da realidade que ameaçam suas habilidades de completar sua missão (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 44).

Neste sentido, a Comissão cumpriu a função política de tratar do assunto internacionalmente, porém sem forças para de fato resolver essa complexa situação. A alta complexidade da situação palestina evidencia-se pelo fato de que mesmo iniciativas realizadas por Estados, ou seja, fora do enquadramento da ONU ou de qualquer organização internacional, também não foram bem-sucedidas em alcançar uma resolução. Nisso, destaca-se o desequilíbrio de forças que se consolidou a partir dos primeiros anos após a criação do Estado de Israel. Este período moldou como Israel percebe seu papel na região, em especial em relação às políticas das grandes potências para o Oriente Médio. Segundo Hilal (2007, p. 21-22), Israel só é capaz de realizar seus objetivos coloniais em função de sua disponibilidade em servir interesses imperialistas do Ocidente, em especial dos Estados Unidos, o qual torna o país um grande aliado na região, chancelando suas políticas em relação aos palestinos.

Isto posto, a falha da abordagem de cooperação escolhida inicialmente abre espaço para uma outra abordagem. Os inúmeros impasses políticos, a correlação de forças favorável a Israel e a situação de crise humanitária em curso corroboram para a construção de outra agenda de cooperação, a qual será examinada no próximo capítulo, e é baseada no estabelecimento da UNRWA e da sua abordagem humanitária (AL-HUSSEINI, 2000; ROSENFELD, 2009).

Por fim, vale ressaltar como esse momento de expulsão impactou os refugiados palestinos. No sentido da identidade coletiva, a *Nakba*, em vez de causar a dispersão e absorção aos países de recebimento, “reforçou elementos preexistentes de identidade, sustentando e

fortalecendo uma autodefinição palestina que já estava presente” (KHALIDI, 2010, p. 22, tradução nossa). Os eventos de 1948 foram, portanto, um fator agregador da comunidade palestina mesmo no exílio, divididos em diferentes países, originados de contextos diversos e desestruturados organizacionalmente, contribuindo para a consciência coletiva palestina e tornando-se “fonte poderosa de crenças e valores compartilhados” (KHALIDI, 2010, p. 22, tradução nossa).

3 A AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA NO PRÓXIMO ORIENTE

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) foi criada em 8 de dezembro de 1949 pela Resolução n. 302 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Apesar de seu caráter inicialmente temporário, a agência teve seu mandato estendido, passando a englobar maiores responsabilidades em relação aos refugiados palestinos. Sua maior contribuição foi a criação de um sistema educacional de qualidade, que gere até hoje nos campos de refugiados em suas cinco áreas de atuação: Cisjordânia, Gaza, Líbano, Síria e Jordânia (ROSENFELD, 2009; UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA, 2019c).

Este capítulo busca abordar a criação e o funcionamento da UNRWA ao longo de seus anos de existência, analisando sua evolução de simples provedora de assistência humanitária para uma agência voltada para programas de desenvolvimento humano, a partir da perspectiva teórica de Barnett e Finnemore (1999; 2004) sobre expansões de mandato e transformações de agenda de organizações internacionais (OIs). Considera-se, a partir destes dois autores, que as OIs têm relevância na política internacional e autonomia em suas ações, criando atores, especificando responsabilidades e autoridades, dando significado e valor normativo e contribuindo para a construção do mundo social (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 700). Para Barnett e Finnemore (1999, p. 700), as OIs são atores autônomos na política internacional, apresentando um desafio para ontologia estadocêntrica. Seu poder manifesta-se por (i) sua habilidade de classificar o mundo, criando categorias de atores e ação; (ii) o estabelecimento de significados no mundo social; e (iii) a possibilidade de articular e difundir novas normas, princípios e atores (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 710). Esse poder emana de pelo menos duas fontes: a legitimidade da autoridade racional-legal burocrática e o controle de expertise técnica e informação (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 708). Considera-se também que as OIs organizam-se internamente como burocracias. Por burocracia, estes atores entendem “uma forma social de autoridade particular com sua própria lógica interna e propensões comportamentais. É em função de sua autoridade que burocracias têm autonomia e a habilidade de mudar o mundo ao seu redor” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3, tradução nossa). Dessa maneira, é importante levar em conta, para o entendimento da trajetória desempenhada pela UNRWA, a autoridade e

autonomia que as OIs podem obter, apesar dos desejos de seus Estados criadores, e os impactos que sua organização burocrática pode gerar, ao definir conceitos e construir propósito social (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 702).

A partir deste embasamento sobre as organizações internacionais, a pesquisa busca entender o que faz a UNRWA ser diferente de outras agências que prestam assistência humanitária e como seu mandato se modificou ao longo dos anos. O primeiro subcapítulo aborda a sua criação e os primeiros anos de atuação, focado no assistencialismo e no programa de trabalhos para gerar emprego entre os refugiados palestinos como forma de meio de subsistência. Essa primeira abordagem foi vista negativamente pelos refugiados por ser uma forma de implementar o reassentamento, mostrando-se falha por falta de adesão dos beneficiários. O segundo subcapítulo apresenta tal mudança nos objetivos e programas prioritários, especializando-se no provimento de serviços de educação e formação educacional à juventude palestina. Essa capacitação teve impacto na criação de uma geração escolarizada e qualificada para o mercado de trabalho de todo o Oriente Médio e na formação de intelectuais que viriam a contribuir para o movimento nacional de resistência palestino. Assim, aborda-se a consolidação da UNRWA como provedora de serviços de educação para os refugiados, um espaço tradicionalmente ocupado pelo aparato estatal, e a expansão de seu mandato para outras áreas não incluídas inicialmente, tal qual o provimento de proteção internacional.

Ao longo do capítulo, ademais, examina-se a relação intrínseca entre a evolução e consolidação da identidade palestina e o movimento de resistência dos refugiados palestinos, com base principalmente no trabalho de Rashid Khalidi (2010). Os movimentos políticos de reivindicação pelo direito de retorno e pela criação do Estado palestino afloram especialmente no ambiente dos campos de refugiados e esse processo dialoga com a UNRWA. A agência, que, seguindo seu mandato, deveria ser extremamente imparcial, acaba por atuar de forma política influenciando os processos locais (AL-HUSSEINI, 2000; KHALIDI, 2010).

3.1 A CRIAÇÃO DA UNRWA E O ASSISTENCIALISMO

A UNRWA foi criada pela Resolução 302 (IV) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de dezembro de 1949, a partir da indicação do relatório da Missão de Pesquisa Econômica realizada em setembro de 1949, que sugeriu a criação de uma agência específica para a realização

de um programa de trabalhos públicos para os refugiados palestinos (UNGA, 1949b; UN, 1949). Como expresso no relatório da Missão, a “fórmula é mais trabalho e menos assistência”, almejando por meio da criação de vagas de emprego em obras públicas garantir aos refugiados seus meios de vida (UN, 1949, online, tradução nossa). O próprio nome da agência resgata essa inspiração inicial. A tradução literal de seu título em inglês significa Agência de Assistência e *Trabalho* das Nações Unidas para Refugiados da Palestina no Próximo Oriente¹⁵. Dessa forma, a criação da UNRWA tinha como objetivo de longo prazo diminuir a prestação de assistência humanitária aos refugiados palestinos, porém levando em consideração a necessidade dos refugiados por apoio urgente e que o conflito não se resolveria tão cedo (TAKKENBERG, 2009, p. 255).

A Resolução 302 (IV) reconhece que “a assistência continuada aos refugiados da Palestina é necessária para evitar situações de fome e sofrimento” e que medidas construtivas devem ser tomadas o quanto antes para que essa assistência não seja mais necessária (UNGA, 1949b, online, tradução nossa). A agência é, então, criada para conduzir junto aos governos locais os programas de assistência direta e de trabalho e para consultar com esses governos medidas preparatórias para quando essa assistência não estivesse mais disponível. Neste sentido, a UNRWA foi criada com um mandato inicial de três anos, que foi sendo estendido. Ademais, foi determinado na resolução que a nova agência receberia os fundos da Assistência das Nações Unidas para Refugiados da Palestina (UNRPR), a qual deixaria de existir, e que consultas deveriam ser feitas com a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina (UNCCP) para a articulação de funções, em particular com referência ao parágrafo 11 da Resolução 194 (III), que consagra o direito de retorno dos refugiados palestinos, aludindo, portanto à solução duradoura da repatriação (UNGA, 1949b).

Nesta última questão, um relatório de 17 de abril de 1950 expõe tais consultas da UNRWA e da UNCCP, delimitando especificamente as tarefas da nova agência. Enquanto a Comissão detinha o mandato sobre a busca de um acordo final entre as partes, a UNRWA passou a atuar em três áreas principais: (i) prover assistência aos refugiados palestinos; (ii) executar os projetos de criação de empregos; e (iii) realizar consultas aos governos locais preparando para quando houvesse o encerramento dos primeiros objetivos citados (UNCCP, 1950c). Esse relatório indica ação conjunta e complementar da UNRWA e da UNCCP, sendo que a relação

¹⁵ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNGA, 1949b).

seria similar àquela que a Comissão dispunha com a UNRPR anteriormente. A principal lacuna operacional a ser preenchida pela UNRWA era a assistência humanitária, que não pertencia de maneira alguma ao mandato da UNCCP (UNCCP, 1950c).

Destaca-se que as duas estruturas coexistiram tratando do mesmo assunto enquanto a Comissão ainda estava ativa e a UNRWA recém havia sido estabelecida, porém por perspectivas e funções diferentes, como apresentado acima. À época de criação da UNRWA, a UNCCP já está enfrentando sua decadência e seus esforços estavam centrados em buscar soluções alternativas para os refugiados palestinos frente a recusa de Israel à repatriação. Mesmo neste contexto, a UNRWA não adquire funções chave da Comissão. Portanto, ressalta-se que não é incluído no mandato inicial da UNRWA a busca por soluções duradouras ou a garantia de proteção internacional para os refugiados palestinos, responsabilidades que ficaram atribuídas à Comissão neste primeiro momento de coexistência das duas estruturas (UNCCP, 1950c; UNGA, 1949b).

A UNRWA começou a atuar em 1º de maio de 1950 dando início ao programa recomendado pela Missão Econômica (TAKKENBERG, 2009, p. 254). Dessa forma, a agência adquiria contornos fortemente operacionais e não políticos, apenas com a responsabilidade de assistência humanitária aos refugiados palestinos e almejando promover condições viáveis a paz e segurança na região (AL-HUSSEINI, 2000, p. 51). O início da atuação da agência focou na continuidade do provimento de assistência humanitária e na implementação do programa de geração de empregos, através da realização de obras públicas, como a construção de estradas e canais de irrigação, que empregassem refugiados nos países recebedores onde estes se encontravam (UNRWA, 1951). A abordagem inicial da UNRWA foi situar a questão dos refugiados palestinos como um problema de pobreza e falta de desenvolvimento econômico. Dessa maneira, a busca de uma solução estaria na via do incentivo à economia local e ao desenvolvimento econômico de forma mais abrangente. Ademais, essa abordagem tinha um caráter impositivo (*top-down*) de desenvolvimento e seu objetivo acabava corroborando com o reassentamento dos refugiados. Apesar de visto pelos seus idealizadores como uma fórmula engenhosa para resolver a questão dos refugiados, o programa de geração de empregos não foi bem visto pelos seus beneficiários (REMPEL, 2009, p. 414).

Houve uma recusa dos refugiados em tomar parte no projeto de geração de emprego, pois estes viam essa solução como uma forma de consolidar o reassentamento e negar o seu direito de retorno. A hostilidade dos refugiados advinha principalmente do fato de estes verem como a

causa cerne de seu problema a negação do retorno por parte de Israel, enquanto a resposta internacional oferecida colocava a causa na situação de pobreza (REMPEL, 2009, p. 415).

Havia também a percepção generalizada de que a UNRWA era uma resposta paliativa ao problema e que perpetuaria a condição precária de vida do refugiado ao não efetivar seu retorno (REMPEL, 2009, p. 418). Os próprios refugiados inicialmente opunham-se à ideia de serem considerados refugiados e a aceitar ajuda da UNRWA, pois isso aludia à consolidação de sua condição e à negação do retorno (KHALIDI, 1992, p. 30-31). Neste primeiro momento, havia amplamente o sentimento de traição em relação à comunidade internacional a partir das decisões de alto nível que legitimaram a criação de um Estado judeu em terras palestinas e que teriam propiciado a expulsão do povo palestino. Qualquer medida que não corroborasse à principal reivindicação dos refugiados – o seu retorno e, portanto, o fim de sua condição como tal – era vista com suspeita e pouco engajamento. Neste contexto, a UNRWA era vista como uma forma de consolidar o refúgio palestino (AL-HUSSEINI, 2000; REMPEL, 2000; KHALIDI, 1992).

Isso também se mostra na recusa ao reassentamento pelos refugiados (KHALIDI, 1992, p. 30-31). Os palestinos se opunham a qualquer projeto que pudesse levar ao reassentamento e à negação do retorno, portanto, inicialmente posicionaram-se contrariamente à própria UNRWA e ao programa de trabalhos. Ambos eram vistos como uma forma de as potências ocidentais resolverem a questão através de meios socioeconômicos, negando aos refugiados seus direitos políticos (AL-HUSSEINI, 2000, p. 52; HILAL, 2007, p. 19).

Dessa forma, existe uma tensão entre a Resolução 302 (1949) e a 194 (1948). Enquanto uma, ao estabelecer a UNRWA, favorece o reassentamento, a outra, ao consagrar o direito de retorno – tão reivindicado pelos palestinos – favorece a repatriação. A criação da UNRWA é, portanto, a aceitação dos Estados membros da ONU de que, no embate entre as duas opções, a vencedora foi a abordagem do reassentamento, independente da vontade dos refugiados (a qual de acordo com a Resolução 194 deveria ser levada em consideração) (ROSENFELD, 2009, p. 289). A criação da agência, com sua ênfase em ações locais, em coexistência com os esforços da Comissão, que deveria buscar soluções duradouras, é o reconhecimento do fracasso da abordagem da repatriação, a qual a UNCCP não conseguiu efetivar. A subsequente expansão da UNRWA, que será analisada adiante, consolidou o reassentamento como solução e representou o atestado de falência da Comissão (REMPEL, 2009, p. 414; ROSENFELD, 2009, p. 289).

Todavia, os países árabes continuaram insistindo na repatriação, e a não integração dos refugiados palestinos às suas sociedades era uma maneira de pressionar os Estados membros da ONU a tomar medidas de ação ao retorno. A situação de regularização migratória dos refugiados palestinos nestes países estabeleceu-se a partir de 1948 de forma precária. Com exceção da Jordânia¹⁶, nos demais Estados a maioria dos refugiados palestinos permaneceu apátrida. O sistema de acesso a serviços variou de país a país, instaurando-se no Líbano o sistema mais discriminatório e na Síria um acesso quase igualitário ao dos nacionais (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 261). Essa discriminação contra os refugiados palestinos derivava de uma posição conjunta da Liga Árabe de colocar a responsabilidade de obter uma solução justa para os refugiados sobre a Organização das Nações Unidas. Dessa forma, havia o receio de que uma mudança no *status* migratório dos refugiados nos países receptores gerasse a normalização da situação e acabasse por colocar o peso de lidar com os refugiados sobre os Estados árabes sem apoio internacional (AL HUSSEINI, 2010, p. 20).

Se por um lado a discriminação em relação aos refugiados era justificada pelo desejo de manter a percepção internacional sobre a causa palestina como uma questão em aberto, por outro, havia também preocupações de que os refugiados poderiam causar instabilidade interna. O peso demográfico e a necessidade de provimento de serviços impactaram fortemente alguns Estados, em especial o Líbano. Além disso, o envolvimento político e o ativismo dos refugiados sobre a causa palestina também eram fatores que geravam preocupação aos países receptores¹⁷ (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 264). Assim, mesmo que motivada verdadeiramente por questões internas, a discriminação socioeconômica era justificada publicamente pela defesa do direito de retorno (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 264). Logo, não aconteceu nem a repatriação, em função da recusa de Israel, nem o reassentamento como era esperado, com a integração dos

¹⁶ A Jordânia concedeu cidadania a todos os refugiados palestinos desde 1949, os quais poderiam escolher, quando o Estado da Palestina fosse criado, voltar para seu local de origem ou permanecer no país (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 263).

¹⁷ O envolvimento de refugiados em movimentos políticos, tanto palestinos como dos países receptores, geraram reações dos Estados árabes em algumas ocasiões. O mais emblemático deles foi o Setembro Negro em 1970 quando o governo jordaniano atuou militarmente nos campos de refugiados para expulsar os militantes da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), afetando muitos refugiados que viviam no país. Também é possível citar a Guerra Civil do Líbano, com início em 1975, em que a OLP também se envolveu. Nesses episódios, é possível ver como as políticas de marginalização dos países árabes influenciaram o envolvimento político dos refugiados nos países receptores, com resultados trágicos em algumas ocasiões (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 266).

refugiados nos países de destino¹⁸. Assim, a atuação da UNRWA, em um contexto de falta de soluções duradouras – e de forças para as efetivarem –, se torna mais necessária.

A UNRWA investiu na abordagem de obras públicas ao longo dos anos 1950, entretanto a forte oposição dos refugiados levou à sua baixa efetividade e ao término do programa (AL-HUSSEINI, 2000, p. 53). Em 1957, somente 24 mil refugiados se tornaram autossuficientes enquanto 933 mil ainda dependiam dos serviços prestados (AL HUSSEINI, 2010, p. 8). Destaca-se que em função da definição oficial de refugiado adotada pela agência a tendência é que, enquanto não houver um Estado palestino, o número de registrados aumente, pois este *status* pode ser transmitido aos descendentes de homens refugiados da Palestina¹⁹ (UNRWA, 2019c). Nisso, percebe-se a influência da população beneficiária em moldar as abordagens adotadas, deixando de ser voltada aos problemas econômicos e focando-se em seguida ao desenvolvimento humano (REMPEL, 2009, p. 419). Assim, nos primeiros anos de atuação, apesar de ensaiar outras iniciativas, a UNRWA continuava primariamente como provedora de assistência básica, com a distribuição de ajuda humanitária, sendo a maior parte do seu orçamento direcionada para esta área (ROSENFELD, 2009, p. 297).

A UNRWA passou de ser alvo de hostilidade pelos refugiados, em um momento inicial, para uma posição de grande relevância entre eles. Mais do que a importância pelo provimento de assistência humanitária, muito necessária nos primeiros anos após a *Nakba*, a agência passou a simbolizar uma garantia de compromisso da comunidade internacional e da ONU com os palestinos e com a implementação da Resolução 194 (STEPHAN, 2018, p. 280). Consolidou-se um direito inquestionável aos serviços da UNRWA pelos refugiados enquanto a Resolução 194 não fosse implementada. Na visão dos próprios refugiados e seus comitês, os partidos políticos árabes e os Estados árabes, uma vez que a divisão da Palestina foi originada da atuação da ONU e

¹⁸ Nota-se que a utilização do termo reassentamento neste contexto alude à integração dos refugiados nos Estados árabes receptores, ou seja, a passagem de uma situação provisória da vida nos campos à de fato integração naquela sociedade, diferentemente do sentido das soluções duradouras do ACNUR. Nesta concepção, o reassentamento significa o deslocamento do refugiado do país receptor para um terceiro país em casos nos quais a situação que gera o refúgio ainda esteja afetando o refugiado (SARTORETTO, 2018).

¹⁹ Em 1952, a UNRWA estabeleceu sua definição operacional de refugiados palestinos os quais são “pessoas cujo lugar normal de residência era a Palestina durante o período de 1º de junho de 1946 a 15 de maio de 1948 e que perderam tanto as suas casa quanto seus meios de subsistência como resultado do conflito de 1948” (UNRWA, 2019c, online, tradução nossa). A partir da percepção de que o refúgio palestino é coletivo, o *status* de refugiado é transmitido aos “descendentes de homens refugiados da Palestina, incluindo filhos adotados” (UNRWA, 2019c, online). Nesta questão, a agência foi por muito tempo criticada por adotar uma definição que faz uma discriminação baseada em gênero. Essa política gerava problemas de não registro ao discriminar filhos de mulheres palestinas refugiadas cujos pais não estão registrados. Tal diretiva só foi alterada em 2006 (KAGAN, 2009, p. 528).

a mando de poderes ocidentais, estes deveriam assumir as consequências. Assim, a assistência da UNRWA passou a ser vista como um reconhecimento do *status* dos refugiados e de seus direitos políticos (AL-HUSSEINI, 2000, p. 52; HILAL, 2007). Essa ligação entre a UNRWA e o direito de retorno foi um dos fatores que contribuiu para a aceitação da agência pelos palestinos e enraizamento de suas atividades nas áreas de atuação, apesar das desconfianças iniciais (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 267)

Além da garantia do compromisso internacional, a UNRWA passou a ser também uma porta-voz dos refugiados palestinos, adquirindo um *status* de quase representante política no âmbito internacional. A partir dos seus relatórios anuais, o diretor geral da agência comunicava à Assembleia Geral os principais desafios e progressos em relação aos refugiados, também servindo como defensor das demandas dos palestinos, em especial do direito de retorno (AL-HUSSEINI, 2000, p. 53).

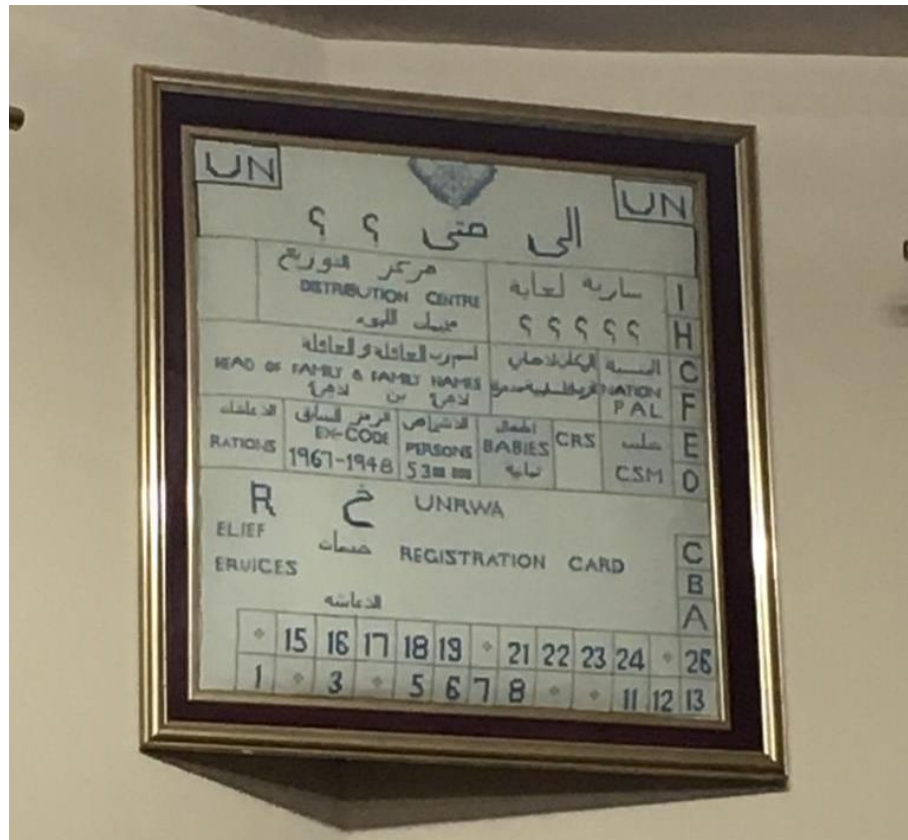
Uma questão importante a ser destacada é a da importância que o cartão de registro da UNRWA adquiriu. Tal cartão, que servia para a distribuição de alimento entre as famílias de refugiados, passou a ter uma dimensão política, sendo um símbolo da condição de refugiado. Análogo a uma carteira de identidade, na ausência de um Estado palestino, o cartão passou a representar a ligação do refugiado à terra palestina e a sua reivindicação do direito de retorno²⁰ (AL HUSSEINI, 2010, p. 9).

Neste momento inicial de formação da agência, algumas características se consolidaram. Uma é a abordagem da UNRWA de empregar seus beneficiários, como forma de garantir meios de vida aos mesmos. Assim, grande parte dos funcionários da agência é formada pelos próprios refugiados palestinos (AL HUSSEINI, 2010, p. 6). Neste sentido, a UNRWA está constantemente buscando ser politicamente neutra, mesmo incorporada em um ambiente altamente político e no qual seus beneficiários fazem parte de seus quadros. Mesmo que incluindo refugiados, a abordagem da UNRWA é bastante hierarquizada, dessa forma, os refugiados, em geral, concentram-se nos cargos mais baixos e operacionais enquanto funcionários internacionais ocupam os cargos envolvidos em tomada de decisões (AL HUSSEINI, 2010, p. 12). Por seu caráter burocrático, como definem Barnett e Finnemore (1999, p. 710), as organizações

²⁰ É possível ver nos centros de refugiados, como o centro Badil no campo de Dheisheh e a Lajee no campo de Aida, e nos próprios campos muitas representações do cartão da UNRWA como um atestado de pertencimento à terra e reivindicação da própria origem palestina, como na imagem 2.

internacionais detêm a característica da neutralidade, a qual a confere mais legitimidade, e o domínio da informação e da expertise em sua área de atuação, atribuindo credibilidade. No caso do envolvimento da população beneficiária em seus quadros, a UNRWA mantém tais características, buscando eximir-se de implicações políticas para manter tal postura. Ainda de acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 3), as “burocracias exercem poder no mundo através de sua habilidade de estabelecer regras impessoais”, tais regras regulam, constituem e constroem o mundo social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3, tradução nossa). Por adotarem um caráter organizacional burocrático, as OIs equiparam-se a lógica de funcionamento de burocracias, detendo, portanto, características e problemas intrínsecos à sua constituição (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

Imagem 2 – Representação do Cartão de Registro da UNRWA no campo de refugiados de Dheisheh



Fonte: Própria (2018).

Ademais, a UNRWA é a única agência da ONU criada especificamente para um só grupo nacional de refugiados e conduz seus programas humanitários atuando diretamente com seus beneficiários (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 267). Também a agência está suscetível a ser um bode expiatório para as reclamações dos refugiados palestinos, que direcionam à UNRWA sua frustração com questões fora do escopo de atuação da agência, como problemas gerais do conflito (AL HUSSEINI, 2010, p. 9). Uma outra limitação é a sua fraqueza institucional, neste sentido principalmente a questão de ser uma estrutura temporária que deve ser renovada ao fim de cada mandato e o seu financiamento, que é feito por contribuições voluntárias dos Estados membros da ONU. Sua atuação, como as demais agências da ONU, também depende da aprovação dos governos locais (AL-HUSSEINI, 2000, p. 54). Como citam Barnett e Finnemore (2004, p. 12, tradução nossa), o Estado é “fato central na vida de cada OI” e o apoio estatal é crucial para sua autoridade. Percebe-se este componente do comportamento das OIs na necessidade da UNRWA ter autorização dos países receptores para o registro de novos refugiados (AL-HUSSEINI, 2000, p. 54).

Assim, é possível perceber a UNRWA ocupando diversos espaços que a falta de um Estado palestino deixou em aberto. Apesar de sua atribuição inicial ser bastante específica e restrita ao provimento de assistência humanitária e à realização do programa de trabalhos, a situação em que se encontravam os palestinos demandaram uma atuação mais abrangente da agência. Essa atuação se mostra cada vez mais necessária à medida que outros atores não ocupam tais lacunas, em decorrência dos desenvolvimentos do conflito. Dessa forma, a agência assume esse papel como provedora de serviços e de assistência emergencial, representante internacional e fonte de registro inicialmente (AL HUSSEINI, 2010, p. 13). Nos anos subsequentes, a UNRWA viria a passar por constantes ajustes nos seus trabalhos para atender às necessidades cambiantes dos refugiados palestinos e aos imperativos impostos pelo conflito, tal qual sua mudança de foco do provimento direto de assistência para o desenvolvimento de um sistema de educação de qualidade, o qual será abordado na próxima subseção (AL HUSSEINI, 2010, p. 7).

3.2 ATUAÇÃO DA UNRWA: ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao longo dos seus anos de funcionamento, o mandato da UNRWA expandiu-se temporalmente e passou a englobar novas responsabilidades. Uma das maiores transições foi a alteração do foco da agência de assistência humanitária para estratégias de desenvolvimento humano (ROSENFELD, 2009, p. 289; TAKKENBERG, 2009, p. 259). Durante os anos 1950, o programa prioritário foi a busca pelo envolvimento dos refugiados no mercado de trabalho, para que estes deixassem de ser dependentes da assistência direta provida pela UNRWA. Além da recusa dos próprios refugiados a essa abordagem, como mencionado no subcapítulo anterior, havia também a questão de que a maior parte dos palestinos que havia conseguido emprego e se integrado nas sociedades receptoras eram de origem urbana, enquanto a população rural encontrava-se amplamente desempregada e sem capacitação para os empregos disponíveis²¹ (UNRWA, 1960).

Tendo em mente a preocupação sobre como as novas gerações de refugiados palestinos – as quais estavam crescendo sem formação educacional que as permitisse entrar no mercado de trabalho futuramente – viriam a obter seus meios de vida, a agência mudou seu foco de atuação para o desenvolvimento de um sistema de educação e formação profissional para a juventude refugiada palestina. O relatório anual do diretor da UNRWA referente a 1959-60 marcou o momento de virada na atuação da agência (ROSENFELD, 2009, p. 298; UNRWA, 1960).

Tal relatório inicialmente alerta para “o perigo ao futuro inerente à constituição de um corpo cada vez maior de jovens não qualificados e, portanto, desempregados, inquietos e frustrados” (UNRWA, 1960, online, tradução nossa) e chama atenção para o fato de que a UNRWA não pode resolver o problema dos refugiados, sendo essa responsabilidade de outras forças envolvidas no processo de paz no Oriente Médio. É proposto um novo programa de ações concentrado em quatro áreas: (i) administração de assistência humanitária, incluindo alimentação, abrigo e serviços de saúde; (ii) provisão de educação geral, básica e secundária; (iii) ensino de habilidades vocacionais e concessão de bolsas de estudo universitárias; e (iv) concessão de pequenos empréstimos para refugiados que querem ser autônomos. Assim, em matéria de educação, foi proposto um maior investimento na construção de escolas, na concessão de bolsas de estudos e nos centros de treinamento vocacionais e para professores. As ações tomadas para

²¹ Em 1948, por volta de 30% da população palestina era urbana e 70% rural. Dos refugiados, cerca de 2/3 daqueles que eram de áreas urbanas conseguiram emprego nos países receptores, sendo quase 20% da população refugiada total. Os refugiados de origem rural não encontraram espaço para trabalho neste meio, ficando em sua maioria desempregados por não estarem preparados para outros ofícios nas cidades (UNRWA, 1960).

atingir o objetivo de melhor qualificar os refugiados palestinos para o mercado de trabalho incluem o aumento de um ano de estudo no currículo – universalizando o ensino básico com 9 anos –, a construção e ampliação de escolas e centros de treinamento profissional e o aumento do orçamento para concessão de bolsas de estudo para universidades e para projetos individuais (UNRWA, 1960).

Durante a década de 1960, tal plano foi colocado em prática. Ainda assim o orçamento da agência era em sua maior parte alocado para as tarefas de assistência direta. Vale destacar que, em 1967, a Guerra dos Seis Dias levou à anexação da Cisjordânia e de Gaza por Israel, estabelecendo a partir deste momento um regime de ocupação internacional sobre essas áreas palestinas, como consta no mapa a seguir. Houve gastos emergenciais e o aumento no número de refugiados na sequência desta guerra. Assim, somente em 1970 a educação virou o maior componente de alocação de gastos da agência. Essa mudança na alocação reflete a alteração na própria agenda da UNRWA, que foi passando por tal transição ao longo de duas décadas. Desse modo, a agência “afastou-se da abordagem inicial centrada na assistência e transformou-se em uma organização centrada no bem-estar social [dos refugiados] com foco na educação” (ROSENFELD, 2009, p. 303). Atualmente mais da metade do orçamento da agência é alocado para os programas educacionais (STEPHAN, 2018, p. 287).

A lógica era similar ao projeto de obras públicas, em que se buscavam maneiras de os refugiados conseguirem seus próprios meios de vida e pararem de depender da assistência direta da UNRWA, porém com abordagem diferente. A nova abordagem focava-se em capacitar a juventude para que as novas gerações pudessem buscar suas próprias oportunidades (ROSENFELD, 2009, p. 289). A iniciativa foi bem vista pelos diferentes atores envolvidos. Os países doadores, como os Estados Unidos, viam o programa educacional como um estímulo ao desejado reassentamento. Os próprios refugiados viam como uma forma de reabilitação individual e possibilidade de mobilidade social, sem prejudicar a reivindicação pelo direito de retorno (AL HUSSEINI, 2010, p. 13).

Essa abordagem foi muito benéfica para os palestinos, contribuindo para a criação de uma segunda e terceira geração de refugiados, de ambos os gêneros, com uma “vantagem educacional” em relação aos demais jovens dos países árabes receptores (ROSENFELD, 2009, p. 289, tradução nossa). Desse modo, os palestinos passaram a se destacar como profissionais qualificados nos mercados de trabalho do Oriente Médio, em especial na Jordânia e nos países do

Golfo. Essa vantagem educacional permitiu a criação de uma lógica de migração laboral de palestinos para os países mais ricos da região e de envio de dinheiro para as famílias nos locais de refúgio, o que gerou um componente importante para a economia local (ROSENFELD, 2009, p. 290).

Imagem 3 – Delimitação territorial da Palestina Histórica após a Guerra dos Seis Dias (1967)



Fonte: Estado da Palestina (2019).

A expansão da UNRWA para a área educacional demonstra a permanência da necessidade de sua atuação. A agência torna-se mais necessária ao adquirir novas funções, transcendendo seu mandato original e englobando novas responsabilidades como educação e saúde. Sua mudança de mandato é uma forma de manter-se relevante para os refugiados palestinos (BARNETT;

FINNEMORE, 2004), assim, sua atuação continua imprescindível, pois não existe outra fonte que supra as demandas de serviços públicos da população refugiada palestina, uma vez que o conflito não é resolvido e o Estado da Palestina não é criado (HILAL, 2007; ROSENFELD, 2009; STEPHAN, 2018). Tal lacuna também é deixada em aberto por Israel que, desde 1967, como poder ocupante na Cisjordânia e em Gaza tem responsabilidades em relação ao povo ocupado de acordo com o direito internacional²² (STEPHAN, 2018, p. 280). De certa forma, a atuação da UNRWA isenta Israel dessa demanda da população ocupada e também contribui para não haver necessidade de criação de um Estado palestino, uma vez que as funções básicas necessitadas pela população estão sendo atendidas (STEPHAN, 2018, p. 280).

A partir dessa mudança, a lógica de atuação da UNRWA torna-se bem-sucedida em alcançar seu objetivo inicial de que os refugiados palestinos dependam cada vez menos dos seus serviços de assistência direta. Em 1982, a agência mudou suas políticas de distribuição de alimento para alocar mais recursos para o programa de educação. Até então todos os refugiados registrados podiam acessar este serviço, com exceção daqueles com renda considerada superior. A partir dessa mudança, somente casos especiais de dificuldades poderiam se beneficiar da distribuição de alimento, como aqueles que se encontravam abaixo da linha de pobreza e casos de vulnerabilidade. Essa mudança foi mais fortemente sentida na Cisjordânia e em Gaza e gerou ampla oposição dos refugiados palestinos às políticas da agência. Dentre as críticas estava a falta de consulta à população beneficiária antes de concretizar mudanças significativas como essa (AL HUSSEINI, 2010, p. 25).

Além dos serviços de educação, outras atribuições passaram a fazer parte da pauta da agência. Ao longo dos anos, a UNRWA foi diversificando sua atuação passando a “oferecer serviços regulares de educação, saúde, assistência social, microfinanciamento, obras de infraestrutura e reconstrução pós-conflito”, dentre outros, funcionando como uma entidade quase estatal (STEPHAN, 2018, p. 292). A visão de desenvolvimento humano adotada buscava “promover a realização do potencial máximo dos refugiados como indivíduos e membros de uma comunidade, bem como sua proteção e preservação de seus direitos humanos” (AL HUSSEINI,

²² A Convenção (IV) relativa à Proteção de Civis em Tempos de Guerra de 1949, também chamada de Quarta Convenção de Genebra estabelece uma série de responsabilidades, proibições e deveres que poderes ocupantes devem respeitar em relação a uma população ocupada. Por exemplo, a convenção em seu artigo 55 define que o poder ocupante é totalmente responsável pelas necessidades básicas da população ocupada (artigo 55). Israel e a Palestina são partes desta convenção (ICRC, 1949).

2010, p. 18-19). Percebe-se, desta maneira, como a UNRWA evoluiu sua atuação, expandindo seu mandato e tomando funções tradicionalmente ocupadas pelo aparato estatal (AL HUSSEINI, 2010; BARNETT; FINNEMORE, 2004; ROSENFELD, 2009; STEPHAN, 2018).

As Organizações Internacionais tendem a se expandir, gerando perspectivas de um mundo cada vez mais burocrático. As OIs “mudam e evoluem com o tempo”, expandindo-se, tomando novas missões, mandatos e responsabilidades em maneiras não imaginadas pelos seus Estados fundadores (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3, tradução nossa). Um componente importante a ser levado em conta é que os mandatos das OIs estão sujeitos a interpretação daqueles que trabalham nelas. Tais interpretações dependem da maneira que a equipe da OI desenvolve suas próprias visões e culturas organizacionais internas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5). A partir da cultura organizacional, as OIs “formulam novas tarefas e novos procedimentos para seus trabalhos em resposta a situações do mundo em transformação, mudando expertise e outros fatores” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 9, tradução nossa). Nem os Estados nem as próprias OIs podem prever quais novos desafios, crises e exigências forçarão mudanças nos mandatos, missões e políticas vigentes (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5).

As organizações internacionais começam com uma missão adquirem outras, alterando seu mandato original e desenvolvendo “novas regras e rotinas em resposta a novos problemas que identificam” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2, tradução nossa). As OIs usam sua autoridade, conhecimento e regras para regular e constituir um mundo que subsequentemente requer regulação (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 31). Ao definir os problemas que precisam de solução e como solucioná-los, as OIs também definem quem pode agir para este fim. Em função de sua característica burocrática, estas tendem a favorecer soluções que veem o mundo da mesma forma: outras burocracias – leia-se outras organizações internacionais ou elas mesmas. Assim, abre-se espaço para que a sua atuação seja expandida (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 32). Segundo os autores, “sua autoridade as permite persuadir e induzir o cumprimento de normas existentes e isso também as concede a habilidade de ajudar a constituir o mundo que em seguida precisa de regulação” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34, tradução nossa).

Dessa forma, é exatamente através desta autoridade de regular e constituir o mundo social que as OIs são capazes de “não apenas exercer poder, mas também de autorizar sua própria expansão” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34, tradução nossa). Frente ao contexto de

continuidade do conflito e de negação dos refugiados palestinos à abordagem dos trabalhos públicos, a UNRWA expandiu-se e adquiriu novas funções para tentar responder às demandas de seus beneficiários. Assim como outras OIs, a agência humanitária alterou seu mandato, a partir da própria cultura organizacional, para responder de outra forma a problemas identificados por ela mesma: a lacuna da educação (BARNETT; FINNEMORE, 2004; ROSENFELD, 2009; STEPHAN, 2018).

Ainda relacionado à educação, cabe explorar a relação entre a UNRWA, o movimento de resistência e a própria identidade palestina. A resistência palestina e os movimentos nacionais consolidaram-se no exílio, em especial nos campos de refugiados e entre a comunidade refugiada, a qual compartilhava entre si o sentimento comum de desenraizamento, negação do retorno e “abandono” pela comunidade internacional. O trabalho da agência foi fundamental para que esses campos existissem e abrigassem tais comunidades palestinas. Após os chamados anos perdidos (1948-1964), em que as lideranças palestinas estavam desarticuladas e o movimento nacional enfraquecido, o nacionalismo palestino voltou a se estruturar, dando origem à Organização para a Libertação da Palestina (OLP), a qual seria a principal via de reivindicação pelos direitos palestinos até os anos 1990. Os campos de refugiados tornaram-se bastiões da OLP, como ambiente de sua organização inicial e principal área de recrutamento (AL-HUSSEINI, 2000, p. 54). Neste sentido, ressalta-se a importância das escolas da UNRWA nos campos de refugiados, como áreas informais de “construção e reprodução de uma identidade nacional palestina” (AL-HUSSEINI, 2000, p. 54, tradução nossa).

Os professores das escolas da UNRWA eram majoritariamente palestinos. Com os centros de treinamento para professores, esta profissão era altamente estimulada pela agência aos seus beneficiários. Justamente em decorrência da origem palestina dos professores e professoras, começou a se tornar usual o ensino informal de história e geografia sobre a Palestina nas aulas para as crianças e adolescentes dos mais diferentes níveis educacionais. Na teoria, os professores das escolas da UNRWA deveriam seguir o currículo do país receptor e, por isso, esse ensino informal ficou conhecido como o “currículo secreto” da agência. Essas lições mostraram-se fundamentais para conscientizar a juventude palestina sobre a diáspora e manutenção da memória coletiva para as próximas gerações. Enfim, o “currículo secreto” tornou-se tão relevante que a UNRWA o incorporou formalmente em 1980, como parte de um programa de enriquecimento do ensino aos refugiados. Em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a

Ciência e a Cultura (UNESCO), a UNRWA desenvolveu um novo plano de trabalho almejando complementar o currículo dos países receptores com conteúdos adequados para as “necessidades educacionais, identidade e herança cultural” dos refugiados palestinos (AL-HUSSEINI, 2000, p. 56-57, tradução nossa).

Dessa forma, o ensino da UNRWA colaborava para a conscientização da juventude sobre a causa palestina e a manutenção da ligação dos jovens com essa pauta, mesmo nas gerações que não presenciaram a *Nakba*. Além disso, a formação educacional gerava jovens escolarizados e bem capacitados, os quais poderiam vir a se envolver no movimento nacionalista, ingressar na OLP e se tornar parte de lideranças. Assim, o sistema educacional da UNRWA contribuiu também para criar uma classe média burocrática entre os refugiados palestinos (AL-HUSSEINI, 2000, p. 55). Este diálogo da UNRWA com o movimento nacional palestino evidencia como as OIs exercitam poder autonomamente em maneiras não previstas pelos Estados que as criaram (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 699). Segundo os autores, “a noção de que as OIs simplesmente fazem o que os Estados querem rapidamente entra em conflito com as muitas instâncias em que elas desenvolvem suas próprias ideias e perseguem suas próprias agendas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2). Esse comportamento da UNRWA não condizia necessariamente com os interesses dos países criadores e financiadores, porém enquadrava-se na abordagem que a agência passou a realizar para atingir seu objetivo de que os refugiados palestinos se tornassem cada vez mais autossuficientes e que acabou por influenciar direta e indiretamente a consolidação da identidade nacional palestina e do movimento nacionalista.

A identidade nacional palestina está muito ligada à reivindicação do direito de retorno, consolidando-se após a *Nakba* especialmente entre a comunidade em diáspora. Em concordância com Rashid Khalidi (2010), a identidade palestina é vista como uma sobreposição de fatores identitários, sendo os maiores influenciadores a definição de fronteiras pelas potências ocidentais, o Arabismo, as tendências islâmicas, o sionismo e o crescimento do nacionalismo nos países árabes, além de fatores mais paroquiais como a ligação religiosa com a “terra santa” por muçulmanos e cristãos e as lealdades regionais e locais que geravam grande vínculo ao local de origem. Portanto, nega-se a premissa de que a identidade palestina é constituída essencialmente em oposição ao sionismo. Apesar de ser um elemento importante a moldar o formato da identificação nacional palestina, não é o único que a define. Aliás, como citado anteriormente, tal identidade nacional já existia antes do desafio posto pelo projeto sionista (KHALIDI, 2010, p.

20). Destaca-se também que o fator paroquial de grande lealdade local proporcionou um forte vínculo à terra aos palestinos, seja da população urbana em relação às cidades ou da população do campo com suas propriedades rurais. Antes da *Nakba*, esse fator significava um vínculo localizado, porém, na diáspora, torna-se um elemento coletivo de identidade e conexão à Palestina como um todo (KHALIDI, 2010, p. 22).

Um fator em especial a delinear esse senso de identidade, estritamente ligado ao movimento de resistência, é justamente a falta de um Estado nacional. Embora outras comunidades árabes tivessem também diferentes fatores concorrentes – “lealdades separadas” (KHALIDI, 2010, p. 20, tradução nossa) – à formação da identidade, a existência da estrutura estatal moldou fortemente os rumos que esta identificação tomou. No caso palestino, por outro lado, é a ausência de tal estrutura que teve forte impacto na consolidação da identidade (KHALIDI, 2010, p. 21). Os palestinos, apesar de terem um alto grau de consciência nacional, não conseguiram, por todas as razões já expostas, alcançar sua independência (KHALIDI, 2010, p. 11). Tal consciência foi compartilhada entre a comunidade palestina, mesmo sem um Estado, no ambiente da diáspora: os campos de refugiados e os países receptores. O impacto da *Nakba* e da não criação do Estado reforçaram os elementos identitários já existentes e serviram como agregadores da consciência coletiva palestina (KHALIDI, 2010, p. 27). Ainda, de acordo com Rosemary Sayigh (1998, p. 20), à identidade palestina soma-se o fator do refúgio, o qual implica uma junção de *status* inferiores, oportunidades limitadas, vulnerabilidades e impedimentos identidade nacional. Para a maioria dos palestinos, portanto, “classe, nacionalismo e refúgio estão intrinsecamente associados” (SAYIGH, 1998, p. 19, tradução nossa).

Imerso neste enquadramento identitário, nos anos 1960 ocorreu o renascimento do movimento nacionalista palestino. Composto por lideranças desta nova classe média, no contexto da diáspora, estruturas políticas como o Fatah substituem os líderes tradicionais que não conseguiram atingir seus objetivos durante o Mandato Britânico, buscando como solução para a questão palestina, afinal, a criação do seu Estado nacional (KHALIDI, 2010, p. 27). Assim, a identidade palestina foi fortalecida a partir de 1948, “mesmo enquanto ela continuava a evoluir e mudar” e foi neste sentimento de identidade que se estabeleceu a fundação dos grupos nacionalistas palestinos (KHALIDI, 2010, p. 28, tradução nossa).

Por fim, é possível citar uma outra área para a qual a UNRWA expandiu sua atuação. Além de adquirir funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado, a agência incorporou ao

seu mandato funções de outras estruturas internacionais, como é o caso da atribuição de proteção internacional. Tal incumbência era conferida à Comissão de Conciliação, que, além de buscar soluções para o conflito, deveria também proteger os refugiados palestinos. Com a falência da UNCCP e a consolidação da UNRWA como agência única no sistema ONU a tratar dos refugiados palestinos, é possível identificar dinâmicas em que a função de proteção internacional foi incorporada apesar de não constar no seu mandato inicial (KAGAN, 2009, p. 512).

A função de proteção da UNRWA seria de caráter indireto, ou seja, a agência somente reporta as situações de dificuldades presenciadas pelos refugiados palestinos de forma a escancarar violações ocorridas para a comunidade internacional, sem ser capaz de atuar diretamente, em especial em relação às ações de Israel (AL HUSSEINI, 2010, p. 19). Suas atividades de proteção, portanto, “estavam limitadas a informar a comunidade internacional sobre violações de direito humanitário contra ‘seus’ refugiados e a discutir sobre essas situações com as autoridades receptoras” (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 267, tradução nossa). Um exemplo desta função são as campanhas da agência para que o Líbano diminua suas ações discriminatórias socioeconomicamente em relação aos refugiados palestinos (AL HUSSEINI, 2010, p. 26). Uma exceção a essa atuação indireta ocorreu durante a Primeira Intifada²³ (1987-1993), na qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas concedeu a UNRWA autoridade para atuar similarmente ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com a documentação e denúncia de violações de direitos humanos e monitoramento da segurança de civis palestinos²⁴ (AKRAM, 2002, p. 192). Neste caso, vê-se a expansão da atuação da UNRWA a partir da busca de atores estatais, dentro do enquadramento das Nações Unidas, de que certas funções e propósitos fossem desempenhados por tais estruturas da organização internacional. A partir de sua posição como experts e agentes morais, as OIs ganham autoridade à medida que desempenham mais tarefas, permitindo sua ação ampliada (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 44; KAGAN, 2009, p. 512).

Ademais, a função de proteção da UNRWA é muito comparada com a do ACNUR e existe um debate sobre a concorrência de atribuições das duas agências em relação aos refugiados

²³ Levante popular generalizado realizado pela população palestina entre 1987 e 1993 como forma de resistência contra a ocupação israelense que se expressou de diversas formas, desde greves, recusa de compra de produtos israelenses até atentados e ações armadas.

²⁴ Tal programa de proteção foi instaurado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, pelas Resoluções 605 (1987) e 681 (1990) e terminado em 1994 (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 267).

palestinos. O Alto Comissariado da ONU para Refugiados é considerado como tendo um sistema muito mais desenvolvido e que engloba disposições de instrumentos internacionais de direitos humanos mais recentes e amplamente implementados, consagrando uma proteção expandida para os refugiados sob seu mandato (AKRAM, 2002, p. 38). Mesmo a UNRWA tendo funções de proteção internacional ainda existe um vácuo de proteção em relação à população palestina em geral e em especial aos refugiados. Por vácuo de proteção, entende-se a diferença entre as necessidades de proteção da população em questão e a capacidade da ONU de supri-las (KAGAN, 2009, p. 512).

O debate nesta questão centra-se na visão de alguns autores como Susan Akram (2002) e Terry Rempel (2000) de que há falta de um mandato específico da UNRWA para efetivar a proteção dos refugiados palestinos e, portanto, tal função deveria ser desempenhada pelo ACNUR²⁵. Esses autores também veem proteção e assistência como duas funções separadas que não devem ser confundidas, assim, atuando a UNRWA na função de assistência, o ACNUR atuaria para a proteção internacional. Por outro lado, outros autores defendem que, apesar de não constar no mandato inicial – pois a UNCCP detinha essa tarefa à época – os trabalhos da UNRWA evoluíram passando a incorporar a proteção internacional (CUSTER JR, 2010; KAGAN, 2009). Essa tese baseia-se em resoluções da Assembleia Geral da ONU que, a partir de 1982, expressam linguagem incentivando a UNRWA a tomar medidas para assegurar a segurança e os direitos humanos dos refugiados palestinos, concedendo, assim, um mandato de proteção à agência (KAGAN, 2009, p. 517). Kagan (2009, p. 520) defende que a atuação de proteção da UNRWA concentra-se principalmente na área de bem-estar geral e de defesa de direitos individuais. A primeira área seria a que a UNRWA tem mais experiência e por mais tempo desempenhou, enquanto na segunda há ainda um vácuo muito grande na sua atuação. A busca por soluções duradouras também seria parte da proteção internacional, porém não englobada pela UNRWA, como será visto no capítulo seguinte (KAGAN, 2009, p. 529).

Independente do debate acadêmico sobre as especificidades do mandato, é possível perceber nas ações da agência o componente de proteção internacional. Além do endosso da

²⁵ A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece em seu artigo 1(D) que esta “não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados” (ACNUR, 1951, online). Sendo assim uma cláusula de exclusão em relação aos refugiados palestinos que, por serem atendidos pela UNRWA, não seriam elegíveis à proteção do ACNUR (AKRAM, 2002, p. 38).

Assembleia Geral para essa função, documentos e discursos de seus representantes adotam a terminologia de proteção internacional para descrever suas atribuições, tal qual em um documento conjunto da UNRWA e do ACNUR sobre refugiados palestinos de 2007 e o discurso da Comissária Geral²⁶ da UNRWA, Karen Abu Zayd, em 2009, no Conselho de Segurança (KAGAN, 2009, p. 518-519).

Assim, com a consolidação da UNRWA e a criação do ACNUR completou-se o regime internacional dos refugiados palestinos. Este regime, centrado em duas estruturas das Nações Unidas – a UNRWA e a UNCCP – e composto por algumas provisões do ACNUR e da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e por princípios especiais advindos de resoluções da ONU, diferencia-se do regime internacional dos demais refugiados do mundo (AKRAM, 2002, p. 38). Dentro deste ordenamento, a UNRWA é a estrutura que se destacou, obtendo responsabilidade quase total sobre os refugiados palestinos e adquirindo ao longo dos anos cada vez maiores atribuições nas mais diferentes áreas, expandindo-se para funções tradicionalmente estatais e desempenhadas por outras agências internacionais (AKRAM, 2002, p. 38). Destaca-se, por fim, que a maneira de tratar a questão pela UNRWA parte de uma abordagem humanitária originada do contexto de falência da UNCCP, a qual detinha uma abordagem política para a situação. Assim, a consolidação desta abordagem humanitária gera impactos de longo prazo sobre os refugiados palestinos e a questão palestina como um todo e, portanto, serão analisados detalhadamente no próximo capítulo.

²⁶ A UNRWA teve o posto de Diretor como seu cargo mais alto até 1962 quando esta função passou a ser ocupada por um Comissário Geral.

4 OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DA UNRWA PARA OS REFUGIADOS PALESTINOS: DO SONHO DA REPATRIAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO REFÚGIO

A criação da UNRWA serviu a um contexto específico de necessidade de resposta a uma grave situação humanitária após a *Nakba* (1948) e de negação a uma das soluções duradouras propostas aos refugiados palestinos – a repatriação. Sua abordagem principal desde o início foi direcionada a resolver as necessidades imediatas dos refugiados na circunstância do deslocamento forçado, caracterizando uma abordagem humanitária. Apesar do caráter pontual e emergencial no início, com a continuidade do conflito e falta de soluções duradouras para os refugiados palestinos, o trabalho da UNRWA foi sendo estendido, consolidando-se como a agência internacional responsável por este grupo.

As atividades da UNRWA sofreram mudanças e expansões no decorrer das suas três décadas iniciais, da sua origem em 1950 até os anos 1980, como foi explorado no capítulo anterior. A atuação da agência gerou impactos não apenas sobre sua população de interesse²⁷, mas também sobre as dinâmicas estabelecidas entre os refugiados palestinos, como um grupo nacional, e a situação palestina como um todo. Apesar da sua importância em aliviar as dificuldades enfrentadas pelos refugiados palestinos, elencam-se três principais impactos negativos, que serão examinados detalhadamente neste capítulo. Primeiramente, a abordagem humanitária da UNRWA não resolve o conflito, uma vez que seus objetivos principais não se destinam a obter uma solução da disputa, mas, sim, a prover assistência aos refugiados palestinos. Dessa maneira, com a falência da UNCCP, não há um órgão que trate especificamente da resolução do conflito e da busca de soluções duradouras para os refugiados, deixando uma lacuna crucial em aberto. Em segundo lugar, percebe-se a expansão dos trabalhos da UNRWA para áreas não designadas inicialmente. A agência toma algumas responsabilidades que eram de outras Organizações Internacionais (OIs) e outras tradicionalmente desempenhadas pelo aparato estatal. Finalmente, como terceiro impacto, a abordagem de assistência da UNRWA e a não resolução do conflito geram o estabelecimento de dependência dos beneficiários em relação aos serviços da agência, os quais continuam indefinidamente já que soluções não são atingidas.

²⁷ Tradução literal do termo em inglês “*persons of concern*” ou “*population of concern*” utilizado pelas agências como ACNUR e UNRWA para designar os grupos populacionais sob seu mandato.

O presente capítulo destina-se a analisar tais impactos, a partir da perspectiva construtivista de Barnett e Finnemore (1999; 2004) sobre organizações internacionais, mudanças de mandato e expansão das mesmas, levando em conta a perspectiva pós-colonial de autores palestinos como Hilal (2007), especialmente sobre a intencionalidade de não resolução do conflito palestino. O primeiro subcapítulo trata da consolidação da abordagem humanitária da UNRWA e do status de refugiados dos palestinos – o primeiro impacto identificado –, a partir da falência da UNCCP e a falta de soluções ao conflito. O segundo subcapítulo foca no segundo impacto, a expansão da UNRWA para espaços não ocupados inicial e tradicionalmente, tomando responsabilidades que eram de outras organizações internacionais, como a função de proteção internacional da UNCCP, e desempenhadas tradicionalmente pelo aparato estatal, como o provimento de educação e saúde para os refugiados. Por fim, o terceiro subcapítulo aborda o estabelecimento de dependência dos refugiados palestinos em relação aos serviços da UNRWA, completando, assim, a análise dos impactos de longo prazo da atuação da agência.

4.1 A CONSOLIDAÇÃO DA ABORDAGEM HUMANITÁRIA DA UNRWA E DO STATUS DE REFUGIADOS DOS PALESTINOS

Primeiramente, cabe ressaltar que a UNRWA foi bem-sucedida em seu propósito inicial. A agência foi estabelecida para atenuar as adversidades enfrentadas pelos refugiados palestinos no contexto do deslocamento forçado e cumpriu essa função, prestando assistência humanitária emergencial e contribuindo para a estruturação dos campos de refugiados nos primeiros anos. A UNRWA tem diversas conquistas operacionais tais quais a alta taxa de alfabetização entre os refugiados palestinos e a ausência de epidemias. A agência contribuiu para prevenir condições de miséria e fome entre os refugiados na situação de crise humanitária (AL HUSSEINI, 2010, p. 7). Seu papel em matéria de assistência e proteção dos refugiados palestinos é ainda hoje essencial (STEPHAN, 2018, p. 292), em destaque no contexto de Gaza.

A criação da UNRWA está inserida no contexto específico de (i) necessidade de ajuda humanitária e (ii) falência da realização da repatriação dos refugiados palestinos. O primeiro ponto coloca-se a partir da realidade prática de milhares de refugiados nos países árabes vizinhos, na Cisjordânia e em Gaza em situação de crise humanitária, falta de meios de vida e infraestrutura mínima nos primeiros anos após a *Nakba*. A iniciativa humanitária inicial da ONU

para responder à situação, a Assistência das Nações Unidas para Refugiados da Palestina (UNRPR), tinha prazo de validade e fundos escassos. Assim, tornou-se necessária uma resposta mais estruturada e com visão de médio e longo prazo, nisto se insere a proposta do programa de trabalhos públicos levado a cabo pela UNRWA nos primeiros anos, não realizando apenas a assistência humanitária, mas buscando formas de reabilitação individual dos refugiados palestinos (UN, 1949).

Em relação ao segundo ponto – a falência da repatriação –, resgata-se a atuação da UNCCP. A Comissão era o organismo internacional com mandato para a busca de soluções duradouras para os refugiados palestinos e de uma resolução geral ao conflito. A partir dos entraves nas negociações, a opção da repatriação dos refugiados para Israel mostrou-se cada vez menos factível, apesar de ser o maior desejo destes, refletido na grande reivindicação pelo direito de retorno. Com a recusa de Israel à repatriação e os diversos entraves nas questões territoriais durante as negociações entre as partes envolvidas, a atuação da UNCCP tornou-se ineficaz. Frente à situação enfrentada, buscou-se alternativas de abordagem: o enquadramento humanitário da UNRWA (ROSENFELD, 2009).

Enquanto a UNCCP buscava pela via política a resolução do conflito e assim a consecução de soluções duradouras para os refugiados palestinos, a abordagem da UNRWA parte da perspectiva humanitária de resolver os problemas imediatos, não pela via política. Ela se origina da falência em alcançar uma resolução geral para o conflito e consagra a abordagem do reassentamento: a UNRWA foi estabelecida em função da impossibilidade de os Estados membros da ONU implementarem o parágrafo 11 da Resolução 194 (1948) sobre direito de retorno e repatriação (ROSENFELD, 2009, p. 289). Desde sua gênese, não consta em seu mandato a busca pela repatriação, uma das soluções duradouras, e ao realizar iniciativas e programas nos locais onde os refugiados se encontravam – na Cisjordânia, em Gaza e nos países vizinhos – a atuação da UNRWA contribuiu para consolidar o reassentamento destes (AKRAM, 2002; ROSENFELD, 2009).

A intencionalidade da sua criação, por parte dos países ocidentais, era justamente prover ajuda humanitária temporariamente aos refugiados a fim de “facilitar a sua integração socioeconômica aos países receptores” (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 266, tradução nossa). A partir da recusa de Israel, a repatriação passou a ser a solução mais desejada e estimulada nas discussões internacionais, principalmente por parte dos israelenses e dos países ocidentais. Dessa

forma, a UNRWA foi criada justamente para viabilizar a alternativa da repatriação para os refugiados palestinos (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 284).

A atuação da UNRWA foi extremamente necessária, pois a situação de necessidade estava posta e não havia outra fonte a satisfazê-la. A abordagem humanitária da agência funcionou como uma alternativa encontrada pelos Estados membros da ONU de, mesmo com os impasses políticos, não deixar os refugiados palestinos desassistidos. Esta, porém, não resolve o conflito político, pois não é designada para tal função que, à época inicial de coexistência das duas estruturas, era da Comissão. Seu mandato é “estritamente humanitário, ou seja, a agência não tem autoridade para negociar ou resolver a disputa” (STEPHAN, 2018, p. 285). A abordagem humanitária da UNRWA, porém, não responde a todos os aspectos envolvidos na questão (STEPHAN, 2018).

Dois dos principais aspectos não resolvidos com a consolidação da abordagem humanitária da UNRWA são a resolução do conflito e a busca por soluções duradouras. Esta agência nunca foi atribuída da mediação entre as partes, almejando chegar a uma solução ao conflito, tal qual era a responsabilidade da UNCCP. A resolução do conflito poderia pôr um fim à necessidade do refúgio palestino ao possibilitar seu retorno ou a criação do Estado da Palestina²⁸. Em segundo lugar, seu trabalho é focado na assistência e no desenvolvimento dos palestinos, não na efetivação de soluções duradouras. A UNRWA não busca efetivar a repatriação, o reassentamento ou a compensação, e sim atenuar as dificuldades enfrentadas pela sua população de interesse. Apesar de sua atuação facilitar a solução da repatriação por se desenvolver no ambiente dos países receptores, ela não está atribuída expressamente desta função. Assim, há uma grande lacuna de proteção dos refugiados palestinos em matéria de promoção de soluções duradouras. De acordo com Kagan (2009, p. 529), tal lacuna é derivada do fracasso político e não de falta de vontade de alguma agência internacional. Fica em aberto a questão das soluções duradouras, pois a conquista destes objetivos depende da resolução do conflito palestino-israelense, o que não é atribuição da UNRWA. Todavia, a agência tem um papel neste tópico,

²⁸ Há um debate sobre a interpretação do direito de retorno pelos refugiados palestinos. Enquanto, com as negociações de Oslo (1993-1994), os líderes palestinos passaram a, de certa forma, trocar o direito de retorno pela realização do Estado palestino nas áreas de Cisjordânia e Gaza, muitos refugiados originados de regiões onde hoje se encontra Israel continuam advogando pelo seu direito de retornar exatamente ao local de onde saíram, não admitindo que seu direito de retorno seja considerado satisfeito na criação do Estado da Palestina na Cisjordânia e em Gaza (AL HUSSEINI, 2010; KHALIDI, 1992).

ainda que reduzido, como forma de escancarar ao mundo a necessidade dos refugiados palestinos de que sejam alcançadas soluções duradouras (KAGAN, 2009, p. 521).

Ao não resolver o conflito nem conseguir realizar a solução duradoura de preferência dos refugiados, a Comissão deixa de atuar na questão, deixando essas duas lacunas em aberto, as quais não são supridas pelo trabalho da UNRWA já que esta deriva-se da abordagem humanitária e não política. Dessa forma, enquanto a atuação da UNCCP aludia a possibilidade do retorno via repatriação, a UNRWA consolida a condição de refúgio dos palestinos, através da atuação nos locais de destino destas pessoas (ROSENFELD, 2009). Até a expansão e o desenvolvimento do sistema de ensino para crianças e adolescentes inserem-se na lógica do reassentamento, ao prover a possibilidade de melhor obtenção de meios de vida para os refugiados mais jovens nos locais onde se encontram e passando a atuar em outros mercados de trabalho da região (AL HUSSEINI, 2010, p. 13).

Dessa forma, consagrou-se a abordagem humanitária através da atuação da UNRWA, a qual passa a embasar o tratamento dos refugiados palestinos por esta organização que, com a falência da UNCCP, tornou-se a única responsável por este grupo. A não resolução do conflito e a abordagem humanitária adotada fazem ser necessária a continuidade da atuação da agência indefinidamente e geram outros impactos como o alargamento das funções da organização internacional e o estabelecimento de dependência dos beneficiários, que serão analisados nos subcapítulos seguintes.

4.2 O ALARGAMENTO DAS FUNÇÕES DA UNRWA

Ao decorrer do capítulo de número três, foram apresentadas as diversas áreas para as quais a UNRWA expandiu seus trabalhos. Dentre elas estão os serviços de educação, saúde, assistência social e emergencial, representação internacional, microfinanciamento, infraestrutura, proteção internacional e reconstrução pós conflito. A agência expandiu-se do suprimento de ajuda humanitária de emergência para o provimento de serviços regulares tais quais os citados acima (STEPHAN, 2018, p. 292). Percebe-se que a UNRWA se alargou para áreas anteriormente atribuídas a outras organizações internacionais e para funções tradicionalmente desempenhadas pelo aparato estatal. Conforme analisam Barnett e Finnemore (1999; 2004), as organizações

internacionais passam por mudanças e evoluem ao longo de sua atuação, podendo expandir-se e alterar seus mandatos e responsabilidades.

A respeito do alargamento sobre encargos de outras organizações internacionais encontra-se a função de proteção internacional. Esta havia sido atribuída inicialmente à UNCCP e não constava no mandato da UNRWA. Segundo Kagan (2009) e Custer Jr (2010), a UNRWA adquiriu a função de proteção ao longo do tempo, sendo esta delegada à agência por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas a partir dos anos 1980 (KAGAN, 2009, p. 517). A partir deste período, a UNRWA passou a incorporar à sua atuação também o âmbito da proteção internacional dos refugiados palestinos. Sua função de proteção refere-se à busca pelo bem-estar geral e à defesa de direitos individuais. A primeira envolve o incentivo à adoção de políticas destinadas a diminuir as dificuldades enfrentadas pelos palestinos por parte dos países de recebimento e do poder ocupante, Israel, enquanto a segunda foca nas necessidades específicas dos refugiados, em base individual (KAGAN, 2009, p. 522-523).

Como essa função era tradicionalmente da UNCCP, percebe-se um alargamento de funções da UNRWA para essa área também (KAGAN, 2009, p. 515). Todavia, ressalta-se a incipiência da função de proteção da UNRWA, que é bem menos completa comparando-se com o desempenho do ACNUR neste âmbito, por exemplo. A UNRWA não tem poder de impedir abusos cometidos todos os dias pelo Estado de Israel em relação aos palestinos em geral e aos refugiados em particular (AKRAM, 2002; HILAL, 2007). Ressalta-se que os campos de refugiados são cenário frequente de incursões das Forças de Defesa de Israel (IDF), gerando violações de direitos humanos e danos permanentes à população refugiada. Como ilustração, tem-se que 12 dos 19 campos de refugiados atualmente existentes na Cisjordânia registram incursões periódicas do exército israelense, gerando os chamados *clashes* entre os soldados e alguns refugiados (UNRWA, 2016). Neste sentido, na ausência de outra organização internacional, a UNRWA ocupa esta lacuna, expandindo-se para uma área não atribuída originalmente. A função realizada por uma burocracia racional-legal, a UNCCP, é substituída por outra, dotada também das características da neutralidade e legitimidade pela expertise em seu trabalho (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Em relação à expansão da agência para espaços tradicionalmente atribuídos ao aparato estatal estão os demais serviços estabelecidos pela agência, como a educação, saúde e serviços sociais. A atuação da UNRWA nesses serviços a faz ser percebida como uma “instituição quase

estatal” por tomar responsabilidades tradicionalmente realizadas por Estados (AL-HUSSEINI, 2000, p. 51, tradução nossa). A UNRWA estendeu suas atribuições para a “provisão contínua e o desenvolvimento de longo prazo de serviços de bem-estar” (ROSENFELD, 2009, p. 288, tradução nossa), perdendo, assim, o “seu caráter temporário ao assumir funções e tarefas próprias de um Estado” (STEPHAN, 2018, p. 276). O próprio Comissário Geral da UNRWA em 1973 informou no seu relatório anual que os serviços da agência eram de “caráter quase governamental” (HANAFI; HILAL; TAKKENBERG, 2014, p. 293). Esse movimento gera processos como o que autores chamam de “soberania funcional” (AL HUSSEINI, 2010, p. 15, tradução nossa) e “mudança de responsabilidade Estado-para-ONU” (KAGAN, 2009, p. 524, tradução nossa). Por soberania funcional entende-se o tipo de autoridade exercida pela agência sobre os refugiados palestinos a partir do estabelecimento de um tipo de “regime de refugiados”, que inclui normas e regulações estruturadoras da relação entre a UNRWA e os refugiados, tal qual o seu registro e critérios de elegibilidade (AL HUSSEINI, 2010, p. 9, tradução nossa).

Destaca-se a expansão da UNRWA para o provimento de educação aos refugiados palestinos, desenvolvido e aperfeiçoado ao longo dos anos. Como explorado anteriormente, ao “classificar o mundo, promover e fixar significados e difundir normas”, as organizações internacionais frequentemente legitimam e facilitam sua própria expansão (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 33, tradução nossa). Ao definir quais são os problemas a serem enfrentados, elas também definem quem pode resolvê-los, abrindo espaço para que a própria atuação seja ampliada. Pelo seu caráter de burocracia racional-legal, a tendência é de favorecer soluções e autoridades com esse mesmo caráter, como outras OIs ou elas próprias. Ademais, a própria atuação em um determinado problema gera a sua expansão, no sentido de surgir cada vez mais aspectos a serem abordados para chegar em uma resolução (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34). Sob esta perspectiva, percebe-se que, ao atuar para aliviar as dificuldades dos refugiados palestinos, a UNRWA define a abordagem da educação como forma de reabilitação social e possibilidade de busca autônoma de meios de vida. Assim, a agência identifica o problema da escolaridade, supre essa necessidade com a expansão do trabalho da própria agência para uma nova área, gerando uma mudança dos trabalhos em prol dessa abordagem. É a própria OI que provê escolas, contrata professores, estabelece o currículo, etc. Esse processo de identificação de um problema e das possíveis soluções gera uma nova função e responsabilidade

tomada pela agência, expandindo-a para este âmbito (BARNETT; FINNEMORE, 2004; ROSENFELD, 2009).

Tal alargamento de funções realizado pela UNRWA mostra-se ocupando o espaço de duas estruturas estatais diferentes: a lacuna do Estado da Palestina que não foi criado e as obrigações do Estado de Israel como poder ocupante. Pela parte palestina, o suprimento dos serviços tradicionalmente estatais como educação e saúde faz não ser urgente o estabelecimento do Estado palestino para o fim de aliviar as necessidades básicas da população. Uma vez que tais necessidades estão sendo satisfeitas por uma agência internacional, a atuação da UNRWA contribui para a população palestina refugiada não “precisar” do aparato estatal. Destaca-se que, com o avanço das negociações entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) nos anos 1990, surgiu o objetivo de harmonizar os serviços da UNRWA com aqueles da Autoridade Nacional Palestina (ANP), estrutura proto-estatal fruto dos Acordos de Oslo (1993-1994), projetada para preparar o caminho para o estabelecimento do Estado da Palestina (TAKKENBERG, 2009, p. 258). Foi planejada uma estratégia de transferência de funções e cooperação entre a UNRWA e a ANP durante o período de transição. Todavia, com o fracasso das negociações de Oslo e a não realização do Estado palestino, a agência da ONU continuou desempenhando suas funções em prol dos refugiados palestinos. Apesar da existência da ANP, os campos de refugiados continuaram recebendo os serviços da UNRWA (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 269). A existência de serviços contínuos e bem estabelecidos por parte de uma agência internacional isenta a Autoridade Nacional Palestina das responsabilidades estatais em relação aos refugiados palestinos.

Por parte de Israel, como poder ocupante, há uma série de responsabilidades em relação à população ocupada a partir do estabelecimento em 1967 da ocupação da Cisjordânia e de Gaza de acordo com o direito internacional (ICRC, 1949). Tais responsabilidades não foram satisfeitas em relação aos refugiados palestinos, uma vez que estes serviços estão sendo desempenhados pela UNRWA. Ao atuar no gerenciamento e provisão de serviços básicos aos refugiados palestinos, a agência isentou Israel de arcar com os custos da sua ocupação ilegal e reforçou a vulnerabilidade geral dos refugiados palestinos (STEPHAN, 2018, p. 292).

Enquanto a estrutura estatal palestina não se estabelece propriamente, as respostas da UNRWA são paliativas e a sua atuação adia a concretização de soluções finais, uma vez que as necessidades emergenciais são sanadas (STEPHAN, 2018, p. 292). Essa constatação alude à

preocupação inicial dos refugiados palestinos sobre a agência, de que o seu estabelecimento era uma maneira de as potências ocidentais resolverem precariamente a situação sem a criação do Estado palestino e a sua atuação levaria à consolidação do refúgio palestino (AL-HUSSEINI, 2000, p. 52; HILAL, 2007). Depois de quase setenta anos de atuação da agência, a existência de um Estado palestino ainda é utópica e as atividades da UNRWA continuam necessárias. Frente a este cenário, Jamil Hilal (2007, p. 1, tradução nossa) caracterizou a Palestina como “a última questão colonial”.

As percepções dos diferentes atores envolvidos sobre a UNRWA também mudaram ao longo do tempo. Se por um lado os países ocidentais influenciaram a criação da UNRWA com a intencionalidade de efetivar o reassentamento, com a evolução dos trabalhos da agência estes passaram a criticar o seu envolvimento político com os palestinos. Como uma burocracia, a UNRWA originou-se dotada do atributo da neutralidade, figurando como uma entidade que não exercita poder, mas, sim, que serve a outrem, em prol do interesse coletivo. Essa imagem de impessoalidade é uma das fontes de autoridade das organizações internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 710). A partir do comprometimento com essa característica, a agência realizou esforços contínuos para manter-se politicamente neutra em um ambiente altamente politizado. Todavia, suas ações acabaram contribuindo, envolvendo e impactando os desenvolvimentos políticos palestinos. Neste contexto, a agência tinha de lidar com os diferentes atores e ainda manter seu *status* de instituição humanitária apolítica (AL HUSSEINI, 2010, p. 12).

Apesar do seu mandato imparcial, a atuação da agência adquiriu contornos políticos a partir do seu impacto sobre o processo de construção nacional palestino. Os programas e serviços realizados pela UNRWA contribuíram para a estruturação do movimento nacional palestino e a consolidação da identidade nacional palestina, como os serviços de educação citados no capítulo anterior (AL-HUSSEINI, 2000, p. 51). É possível citar ainda outras ações da UNRWA que estão envolvidas no processo nacional e contribuem para a politização do refúgio palestino. Uma delas é a utilização do cartão de registro da agência como uma forma de identificação nacional e resgate da origem palestina. O cartão de registro da UNRWA era tradicionalmente feito com base no núcleo familiar, sendo um cartão para cada família. Em 1982, a mudança do cartão familiar para a emissão em base individual para cada refugiado evidencia o entendimento da agência de que o cartão tinha um significado político para os refugiados palestinos, representando “um

símbolo do compromisso internacional com seu bem-estar e com uma solução justa para sua difícil situação” (AL HUSSEINI, 2010, p. 16, tradução nossa). Além dos serviços de educação, que contribuíram para a manutenção da consciência coletiva sobre o desenraizamento palestino de sua terra e a estruturação de uma classe média burocrática, é possível citar também o estabelecimento de centros de atividades para grupos específicos de refugiados nos campos – como centros de reuniões para jovens e grupos de empoderamento de mulheres –, que acabaram tornando-se organizações de base comunitária, contribuindo para a estruturação de demandas políticas de minorias (AL HUSSEINI, 2010, p. 17).

Além do efeito de politização causado por ações indiretas da UNRWA, é importante citar a percepção da OLP de que a UNRWA era uma plataforma importante de reabilitação da sociedade palestina. O estabelecimento da equipe da agência composta por palestinos e a educação de qualidade contribuíram para criar uma elite burocrática e para reorganizar a sociedade palestina, fragmentada após a *Nakba*, além da preservação da identidade palestina no exílio (AL-HUSSEINI, 2000, p. 53). Como cita Jalal Al-Husseini (2000, p. 61, tradução nossa), as atividades da UNRWA tornaram-se “gradualmente enraizadas no processo de construção nacional palestino” como (i) “um lembrete da questão dos refugiados”; (ii) “um enquadramento institucional onde uma identidade palestina específica cultural e politicamente foi preservada e reproduzida”; e (iii) um “apoio socioeconômico e político à emergência da entidade do Estado palestino nos territórios”. Com base nisso, é possível ver a mudança de percepção dos refugiados em relação à agência. Se, em um primeiro momento, o envolvimento com a agência era inclusive negado pelos beneficiários por ser percebido como uma desistência da reivindicação do retorno, com o passar do tempo, as suas atividades passaram a ser cada vez mais importantes na vida dos refugiados, e o usufruto desses serviços deixou de representar uma negação do direito de retorno.

Entretanto, essa associação ao processo de construção nacional palestino gerou críticas à atuação da agência, como acusações de Israel e dos Estados Unidos de que a UNRWA contribuía para as atividades de militantes palestinos nos anos 1970 e 1980 (AL HUSSEINI, 2010, p. 24). Além disso, as ações da agência estão cerceadas pela sua prestação de contas ao Secretariado Geral da ONU, à Assembleia Geral e aos principais doadores, nominalmente os Estados Unidos e os países europeus (SAYIGH, 1998). Assim, a UNRWA teve de adaptar seu regime estritamente humanitário ao ambiente altamente politizado, realizando esforços contínuos para manter-se politicamente neutra (AL-HUSSEINI, 2000, p. 53; BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 710).

Apesar de não se envolver diretamente, essa atuação mostra a questão de que as organizações internacionais nem sempre conduzem seus trabalhos de acordo com os interesses dos Estados que as criam. As OIs frequentemente exercitam seu poder de forma autônoma em maneiras não previstas pelos Estados que as criaram, adquirindo novos mandatos e respondendo às transformações no contexto em que estão inseridas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 9). Mudanças não solicitadas podem ocorrer a partir de inúmeros fatores, como o encontro de um ambiente altamente politizado em que a atuação de uma agência de caráter quase estatal facilmente gera impactos no movimento político que se organiza com base na estrutura social das comunidades refugiadas.

No geral, a UNRWA foi bem-sucedida em manter sua autonomia em relação à população beneficiária, que tem pouco impacto nas definições mais pertinentes da agência, e à OLP, que também pouco influenciou em questões mais estruturais. Entretanto, de qualquer maneira, a expansão de seus trabalhos gerou impactos no tecido social palestino e na formação política da sua população beneficiária dada sua onipresença nos diversos âmbitos da vida dos palestinos refugiados (AL HUSSEINI, 2010, p. 15; AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 261).

Ainda no âmbito da atuação da UNRWA como entidade quase estatal, destaca-se a percepção dos refugiados de que os serviços da agência são obrigações da comunidade internacional com o povo palestino até que uma solução final seja alcançada. Estes não veem os serviços como doação ou caridade dos países com a causa palestina, mas sim como um direito seu e dever dos Estados membros da ONU (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 268). A UNRWA de fato “é responsável pela manutenção do compromisso assumido pela comunidade internacional de assegurar os direitos dos palestinos e de promover estabilidade até que uma solução permanente seja negociada” (STEPHAN, 2018, p. 280) e figura como a “protetora máxima dos seus direitos humanitários e políticos” (AL HUSSEINI, 2010, p. 18, tradução nossa).

Tal percepção evidencia uma relação similar à de Estado, no sentido de ser uma obrigação da UNRWA em conceder serviços públicos à população palestina refugiada. Da mesma forma o emprego de refugiados na UNRWA alude a um funcionalismo público e é fator importante de geração de renda em um contexto de dificuldades econômicas e altas taxas de desemprego. O limite da analogia entre a UNRWA e sua percepção como um Estado é a sua atuação política. Enquanto o caráter humanitário confere legitimidade de atuação – inclusive política – a esta Organização Internacional, a sua atuação política não se dá em relação ao centro da questão, mas

em determinadas decisões burocráticas e definições de políticas, como o estabelecimento do sistema educacional, o cartão de registro individual e os centros comunitários citados anteriormente, os quais acabam promovendo a identificação da UNRWA com a figura estatal.

Ainda assim, é possível perceber como a UNRWA passou a ocupar espaços tradicionalmente supridos pelo aparato estatal e como esse alargamento de funções contribuiu para o processo de construção nacional palestino. A organização internacional agiu politicamente, apesar de seu caráter apolítico, e sem a chancela de seus Estados criadores, exibindo a sua autonomia e relevância no cenário internacional (AL HUSSEINI, 2010; BARNETT; FINNEMORE, 2004; ROSENFELD, 2009; STEPHAN, 2018).

4.3 O ESTABELECIMENTO DA DEPENDÊNCIA DOS REFUGIADOS PALESTINOS

Ao substituir o aparato estatal e as funções de outras Organizações Internacionais, a onipresença da UNRWA estabeleceu-se na vida dos refugiados palestinos e a agência se tornou cada vez mais essencial ao ser expandida para serviços de longo prazo. Em momentos de maior vulnerabilidade e crises, a necessidade de assistência cresce. A assistência humanitária era muito mais ampla nos primeiros anos de atuação da agência, no contexto de aguda crise humanitária, e também em momentos posteriores como a Guerra dos Seis Dias, que resultou na anexação da Cisjordânia e de Gaza por Israel em 1967, e durante as duas Intifadas. Apesar de a dependência deste tipo de assistência ter diminuído ao longo dos anos, a população palestina refugiada tornou-se dependente da utilização dos serviços de longo prazo, uma vez que em diversas áreas a UNRWA é a única provedora, tal qual as escolas nos campos de refugiados (ROSENFELD, 2009, p. 317).

Essa atuação continuada gera dependência dos beneficiários, uma vez que, além da assistência humanitária, a agência tornou-se responsável por serviços de longo prazo cruciais para a organização e bem-estar social, fazendo-se assim cada vez mais necessária. O grande exemplo é o sistema educacional promovido pela UNRWA, pois este é um serviço complexo e de longo prazo, sobre o qual a UNRWA desenvolveu grande expertise para desempenhar. Assim, a necessidade de atuação da agência tornou-se permanente (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 261).

A dependência dos serviços da agência aumenta em função do contexto conflitivo que não se modifica. Atualmente, dos 5,5 milhões de refugiados assistidos pela UNRWA, registra-se que 1,4 milhão estão em situação de necessidade de assistência humanitária, sendo que a maior parte destes (1,1 milhão) encontra-se em Gaza (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS – OCHA, 2017). Enquanto respectivamente 1,2 milhão e 700 mil vivem em absoluta e extrema pobreza, apenas cerca de 300 mil refugiados palestinos recebem assistência social da UNRWA, através de um de seus programas²⁹, em forma de suprimento alimentício e auxílio complementar em dinheiro. Ou seja, a agência não supre em sua totalidade as necessidades dos refugiados em situação econômica mais vulnerável (UNRWA, 2019d). Em relação aos serviços de longo prazo, 3.134.732 refugiados acessam o sistema de saúde provido pela UNRWA e a agência fornece diferentes níveis educacionais para mais de 530 mil crianças e adolescentes refugiadas (UNRWA, 2019b; 2019a).

A partir destes dados gerais, é possível perceber a abrangência dos serviços da UNRWA. Tanto a necessidade de auxílio humanitário e social como a demanda por serviços de longo prazo tais quais educação e saúde se mantêm. Apesar do objetivo da agência de que a ajuda humanitária fosse cada vez menor, o contexto palestino de dificuldades econômicas e alto índice de desemprego mantêm a necessidade e dependência deste tipo de assistência (STEPHAN, 2018, p. 289). Percebe-se inclusive, a partir dos dados, que as necessidades dos palestinos em situação mais vulnerável estão sub-representadas pela assistência da agência. Ademais, enquanto o conflito palestino-israelense não se resolve, persiste o entendimento de que os serviços da UNRWA são obrigações da comunidade internacional para com os refugiados palestinos, como explorado anteriormente. Tal percepção legitima a dependência que se estabeleceu.

Dessa forma, a abordagem humanitária da UNRWA responde apenas parcialmente ao complexo problema dos refugiados palestinos e ainda gera impactos de longo prazo como o alargamento das funções da agência e o estabelecimento de dependência dos seus beneficiários. Certamente a UNRWA cumpre um papel essencial para a seguridade e bem-estar social de sua população de interesse, porém também perpetua uma situação de não resolução do conflito. O provimento de ajuda humanitária sem a existência de um mandato próprio ou um outro organismo específico para a resolução do conflito, como era o caso da UNCCP, mantém a necessidade de sua atuação. A atuação continuada é também, portanto, resultado do fracasso das

²⁹ O Programa de Segurança Social, em inglês chamado de Social Safety Net programme (SSNP).

negociações de paz (STEPHAN, 2018, p. 282). Uma resposta, entretanto, para o problema dos refugiados “depende da solução do complexo ‘problema da Palestina’ e será realizado por forças fora da UNRWA” (ROSENFELD, 2009, p. 299, tradução nossa). Neste sentido, a manutenção do *status quo* favorece Israel e a sua ocupação sobre os territórios palestinos, obstruindo a criação do Estado da Palestina, o qual poderia vir a solucionar os problemas causados pelo deslocamento forçado desta população (STEPHAN, 2018, p. 291). No contexto atual, a resolução da questão dos refugiados palestinos é adiada constantemente e apenas suas necessidades imediatas e de serviços básicos são atendidas, não por uma estrutura estatal, seja por parte de Israel ou do proto-Estado palestino após Oslo, mas por uma organização internacional, a UNRWA (STEPHAN, 2018, p. 278).

5 CONCLUSÃO

Sendo o mais longo caso de migração forçada registrado na história moderna, a questão dos refugiados palestinos permanece à espera de soluções duradouras. Além dos dois grandes deslocamentos, em 1948 e 1967, há uma constância nas políticas de expulsão do território da Palestina Histórica, as quais implicam insegurança e violações de direitos humanos diárias ao povo palestino vivendo nos territórios ocupados pelo Estado de Israel (OPT). O caso dos refugiados palestinos ilustra como evoluem as relações entre agências das Nações Unidas, sua população alvo, países doadores e de recebimento em um contexto de manutenção do *status quo* indefinidamente (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 260; SAYIGH, 1998, p. 20; TAKKENBERG, 2009, p. 259). O presente trabalho buscou examinar como se constituiu a resposta da ONU para a questão dos refugiados palestinos, dotada de uma abordagem específica, e como tal abordagem gerou impactos de longo prazo não apenas para estes como para a situação palestina como um todo.

Conforme abordado no trabalho, a primeira abordagem da ONU para a situação dos refugiados palestinos – a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina – perdeu forças ao enfrentar inúmeros entraves nas negociações, não sendo capaz de superá-los para alcançar seus objetivos de buscar soluções duradouras ao conflito e aos refugiados. A nova abordagem, baseada em um novo consenso de cooperação, favoreceu o enquadramento humanitário, originando a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente. Enquanto a UNCCP tornou-se o símbolo da inabilidade da ONU em resolver a disputa entre árabes e israelenses, a UNRWA consagrou-se como a agência da ONU responsável pelos refugiados palestinos (AL HUSSEINI; BOCCO, 2009, p. 267).

Assim, consolidou-se uma abordagem humanitária em detrimento da abordagem política da UNCCP. A consolidação da UNRWA representa não apenas a escolha pela via humanitária, mas a vitória da opção do reassentamento sobre a repatriação, ou seja, o êxito israelense em garantir que não houvesse o retorno dos palestinos para o seu território, mantendo a balança demográfica favorável à população judaica e de acordo com o projeto da ideologia sionista. Após este momento inicial de existência da UNCCP e breve coexistência das duas estruturas, os esforços da ONU passaram a se concentrar na efetivação do reassentamento (ROSENFELD, 2009, p. 289).

A atuação da UNRWA na questão expandiu-se ao passar dos anos, englobando cada vez mais funções e responsabilidades em relação aos refugiados palestinos. A sua expansão para áreas como educação e saúde – serviços de longo prazo tradicionalmente ofertados pelo aparato estatal – evidencia a continuidade da necessidade da agência na ausência de um Estado palestino e na negligência israelense em assumir compromissos internacionais com a população ocupada (STEPHAN, 2018, p. 280). A UNRWA desempenha um papel essencial para os refugiados palestinos, aliviando as dificuldades enfrentadas no árduo contexto do deslocamento forçado e, para uma parcela deles, também de ocupação ilegal. Sua atuação expandida, além de ser percebida como uma instituição quase estatal, também influencia desenvolvimentos políticos palestinos, tal qual a reestruturação do movimento nacional palestino a partir dos anos 1960. A Organização Internacional exibe sua relevância e autonomia no cenário internacional ao agir politicamente, apesar das restrições dos países criadores e doadores e sua prestação de contas a outras instâncias da ONU (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2).

Todavia, a abordagem humanitária da UNRWA não cobre todos os aspectos envolvidos no refúgio palestino. Como abordado no capítulo 4 deste trabalho, a atuação continuada da UNRWA gera impactos de longo prazo que contribuem para a manutenção do *status quo*. Como lacunas desta abordagem da ONU, citam-se especialmente a consolidação do *status* de refugiados dos palestinos, a não resolução do conflito, o alargamento de funções da UNRWA, sua atuação quase estatal, a manutenção de sua essencialidade para as dinâmicas dos refugiados palestinos, a isenção de Israel de suas responsabilidades e a falta de soluções duradouras para o refúgio palestino.

O presente trabalho buscou abordar essas lacunas da atuação da UNRWA, identificando os três principais impactos negativos causados pela abordagem humanitária, como explorado nos capítulos 3 e 4, apesar de reconhecer o relevante papel da agência em aliviar as dificuldades palestinas. Primeiramente, a abordagem humanitária adotada através da atuação da UNRWA gerou a consolidação do *status* de refugiados dos palestinos. Por não resolver o conflito político, a condição de refugiado tornou-se permanente e a função da agência é apenas atender às necessidades imediatas dos refugiados. Enquanto a UNCCP tinha mandato específico para a proteção dos refugiados palestinos e a busca de soluções duradouras, sem a Comissão, não há um órgão internacional específico que trate deste tópico e busque a resolução do conflito. Resta a UNRWA, criada da falência da UNCCP e do abandono dos esforços internacionais em favor da

repatriação, a qual não foi criada para resolver a situação como um todo. Dessa forma, a situação se mantém e os refugiados continuam nesta condição.

Em segundo lugar, a UNRWA ocupa funções para as quais não foi criada e que são tradicionalmente ocupadas pelo aparato estatal. Das funções para as quais não foi criada, destaca-se a função de proteção internacional, que não estava presente no mandato inicial da UNRWA e que, por sua vez, pertencia à Comissão. Dos espaços tradicionalmente do Estado, citam-se as áreas de educação e saúde. Dessa maneira, há um alargamento das funções da agência, mas o cumprimento dessas funções parte do enquadramento de ajuda humanitária e desenvolvimento, que é o que ela foi criada para fazer, não resolvendo a situação completamente. E, como terceiro argumento, ocorre o estabelecimento de dependência dos beneficiários, os refugiados palestinos, em relação à assistência provida pela agência. Isso gera a necessidade de continuação do trabalho indefinidamente. A mudança do foco da agência para a educação indica a permanência da necessidade de sua atuação. Torna-se mais necessária à medida que não há outras fontes de provimento de serviços, como um Estado, e o conflito não tem resolução.

A partir destes processos, ressalta-se que a mudança na percepção dos refugiados palestinos sobre a UNRWA indica uma aceitação da situação que não é resolvida. Apesar de inicialmente os refugiados palestinos posicionarem-se contra a atuação da agência por acreditarem que era uma forma de consolidação do refúgio e negação do seu direito de retorno, estes passam a ver a UNRWA como um sinal de comprometimento internacional com a sua causa e com a implementação da Resolução n. 194 (AL HUSSEINI, 2010, p. 12). Todavia, à medida que o contexto do refúgio se torna permanente, a aceitação e utilização dos serviços da UNRWA apresentam-se como a única opção para os refugiados palestinos. Em especial nos campos de refugiados, não há outra fonte de serviços essenciais como educação e saúde, portanto, apesar do significado da agência, a realidade prática faz com que a resignação seja prejudicial somente aos próprios refugiados, não fazendo mais sentido se opor a mesma. Como provedora de serviços de longo prazo, torna-se inegável a essencialidade da atuação da agência, em um contexto de não resolução do conflito.

Apesar da atuação da UNRWA, os refugiados palestinos enfrentam dificuldades e violações todos os dias. Como exemplo, os chamados *clashes* entre palestinos e soldados israelenses são a realidade em muitos dos campos de refugiados da Cisjordânia. As dificuldades econômicas afetam severamente a vida dos refugiados palestinos, gerando falta de oportunidades

de trabalho e emigração. A situação de Gaza, isolada sob intenso bloqueio, ilustra a severa crise humanitária, com mais de um milhão de palestinos em necessidade de assistência (OCHA, 2017; STEPHAN, 2018, p. 289). Como cita Hilal (2007, p. 4, tradução nossa) “o objetivo imediato e mais importante para os palestinos nessas áreas era, e ainda é, libertar-se da ocupação israelense”.

As políticas israelenses constituíram um sistema de negação das condições necessárias para o estabelecimento de um Estado palestino economicamente viável e soberano. Registra-se a fragmentação do território palestino e a conquista por Israel de cada vez mais espaços através da construção ilegal de assentamentos, buscando alcançar o projeto colonial israelense de controle total sobre a Palestina Histórica (HILAL, 2007, p. 11). O processo de descolonização da Palestina, iniciado em 1948 com a saída britânica da região, permanece incompleto, uma vez que “os palestinos foram deixados lutando uma guerra de libertação contra um Estado colonialista e altamente militarizado, que foi auxiliado e incentivado pelo poder imperial mais forte do mundo” (HILAL, 2007, p. 23, tradução nossa).

A atuação da ONU para a questão da Palestina mostra-se muito limitada. Apesar da criação de diversas instâncias para tratar do assunto, tais plataformas têm pouca efetividade. Especificamente sobre os refugiados palestinos existem, portanto, duas dessas estruturas (STEPHAN, 2018, p. 279). Enquanto uma delas, a UNCCP, mostrou-se falha, a UNRWA, embora atuante e cada vez mais necessária, não é capaz nem destinada a resolver a raiz do problema: a não criação do Estado palestino e, posteriormente, a ocupação israelense sobre a Cisjordânia e Gaza. Dessa forma, parafraseando Rosenfeld (2009, p. 297, tradução nossa), faltam decisões políticas mais amplas e corajosas que fossem capazes de solucionar o “complexo ‘problema da Palestina’” para que a necessidade de refúgio pelos palestinos não fosse mais realidade.

O futuro dos refugiados palestinos permanece em aberto. A fim de tornar-se mais completa, a UNRWA poderia adquirir mais atributos de proteção internacional, a fim de desempenhar esta tarefa com maior efetividade, como o faz o ACNUR, ou buscar soluções duradouras mais efetivas, como constava no mandato da Comissão (AKRAM, 2002, p. 42; KAGAN, 2009, p. 512; REMPEL, 2000, p. 3). Apesar de todas as dificuldades e restrições enfrentadas, os refugiados palestinos continuam comprometidos com a efetivação de seu direito de retorno, através de sua mobilização e movimentos de resistência popular, e a implementação de uma solução justa para sua situação. Na falta de uma solução para sua luta, as armas dos

refugiados palestinos continuam sendo, como define Rosemary Sayigh (1998, p. 19), “aquelas que eles sempre tiveram: recusa em esquecer” e “uma extraordinária capacidade de sobrevivência coletiva”.

REFERÊNCIAS

- ABU ZAYD, Karen. UNRWA and the Palestinian Refugees After Sixty Years: Assessing Developments and Marking Challenges. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 227-228, 2009. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/227/1584538>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- AKRAM, Susan M. Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution. **Journal of Palestine Studies**, v. 31, n. 3, p. 36-51, Spring, 2002. DOI: 10.1525/jps.2002.31.3.36.
- AKRAM, Susan M. UNRWA and Palestinian Refugees. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (Eds.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. OUP Oxford, 2014.
- AL HUSSEINI, Jalal. UNRWA and the Refugees: A Difficult but Lasting Marriage. **Journal of Palestine Studies**, v. 40, n. 1, p. 6-26, 2010.
- AL HUSSEINI, Jalal; BOCCO, Riccardo. The Status of the Palestinian Refugees in the Near East: The Right of Return and UNRWA in Perspective. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 260-285, 2009. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/260/1584601>>. Acesso em: 17 jun. 2019.
- AL-HUSSEINI, Jalal. UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process. **Journal of Palestine Studies**, v. 29, n. 2, p. 51-64, 2000.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 26 set. 2019.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- CLEMESHA, Arlene. Palestina, 1948-2008: 60 Anos de Desenraizamento e Desapropriação. **Tiraz**, v. 5, p. 167-187, 2008.
- CUSTER JR, Scott. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA): Protection and assistance to Palestine refugees. In: AKRAM, Susan M. et al (Eds.). **International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace**. London: Routledge, 2010. Cap 2, p. 55-78.
- DARWISH, Mahmoud. **Unfortunately, it was paradise: selected poems**. Berkeley: University of California Press, 2013.

ESTADO PALESTINO. **A Posição:** A posição palestina oficial frente a questões atuais. Brasília: Autoridade Nacional Palestina, 2019.

ETHEREDGE, Laura S (Ed.). **Historic Palestine, Israel, and the Emerging Palestinian Autonomous Areas.** New York: Rosen Education Service, 2011.

FORSYTHE, David P. UNRWA, the Palestine Refugees, and World Politics: 1949-1969. **International Organization**, v. 25, n. 1, p. 26-45, 1971. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2705978>>. Acesso em: 6 maio 2019.

GENDZIER, Irene. U.S. Policy in Israel/Palestine, 1948: The Forgotten History. **Middle East Policy Journal**, v. XVIII, n. 1, Spring 2011. Disponível em: <<https://www.mepc.org/us-policy-israelpalestine-1948-forgotten-history>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

GERBER, Haim. Zionism, Orientalism, and the Palestinians. **Journal of Palestine Studies**, v. 33, n. 1, p. 23-41, 2003.

GOMES, Aura. **A Questão da Palestina e a Fundação de Israel.** 2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24052002-163759/pt-br.php>>. Acesso em: 6 maio 2019.

HANAFI, Sari; HILAL, Leila; TAKKENBERG, Lex (Ed.). **UNRWA and Palestinian Refugees: From Relief and Works to Human Development.** London: Routledge, 2014.

HILAL, Jamil. Palestine: The last colonial issue. In: _____. **Where Now for Palestine? The Demise of the Two-State Solution.** London: Zed Books, 2007. Cap. 1, p. 1-29.

INTERNATIONAL COMMISSION OF THE RED CROSS – ICRC. **Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War.** Geneva, 1949. Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/385ec082b509e76c41256739003e636d/6756482d-86146898c125641e004aa3c5>>. Acesso em 22 set. 2019.

INTERNATIONAL COMMISSION OF THE RED CROSS – ICRC. **Inter-agency guiding principles on unaccompanied and separated children.** Geneva, 2004. Disponível em: <https://www.unicef.org/protection/IAG_UASCs.pdf>. Acesso em 24 set. 2019.

KAGAN, Michael. Is there Really a Protection Gap? UNRWA's Role vis-à-vis Palestinian Refugees. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 511-530, 2009.

KHALIDI, Rashid. Observations on the Right of Return. **Journal of Palestine Studies**, v. 21, n. 2, p. 29-40, 1992.

KHALIDI, Rashid. **Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness.** New York: Columbia University Press, 2010.

KHALIDI, Walid. Plan Dalet: Master Plan for the Conquest of Palestine. **Journal of Palestine Studies**, v. 18, n. 1, p. 4-33, 1988.

- KHALIDI, Walid. Why Did the Palestinians Leave, Revisited. **Journal of Palestine Studies**, v. 34, n. 2, p. 42-54, 2005.
- MASALHA, Nur. **Catastrophe remembered: Palestine, Israel and the Internal Refugees**. London and New York: Zed Books, 2005.
- MASALHA, Nur. **El problema de los refugiados palestinos sesenta años después de la Nakba**. Madrid: Casa Árabe-IEAM, 2011.
- MORRIS, Benny. **Making Israel**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2007.
- MORRIS, Benny. **The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS – OCHA. **Humanitarian Needs Overview 2018**. OCHA, 2017. Disponível em: <https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hno_20_12_2017_final.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.
- PAPPÉ, Ilan. **The Forgotten Palestinians: A History of the Palestinians in Israel**. New Haven: Yale University Press, 2011.
- REMPEL, Terry M. The United Nations Conciliation Commission for Palestine, Protection, and a Durable Solution for Palestinian Refugees. **BADIL - Information & Discussion Brief**, n. 5, 2000.
- REMPEL, Terry M. UNRWA and the Palestine Refugees: A Genealogy of “Participatory” Development. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 412-437, 2009. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/412/1584633>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- ROSENFELD, Maya. From Emergency Relief Assistance to Human Development and Back: UNRWA and the Palestinian Refugees, 1950–2009. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 286-317, 2009. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/286/1584617>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.
- SAYIGH, Rosemary. Dis/Solving the “Refugee Problem”. **Middle East Report**, n. 207, p.19-23, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3013162>>. Acesso em 8 set. 2019.
- STANGER, Cary David. A Haunting Legacy: The Assassination of Count Bernadotte. **Middle East Journal**, v. 42, n. 2, p. 260-272, 1988.
- STEPHAN, Claudia. A burocratização da segurança internacional: A prolongada assistência humanitária da UNRWA aos refugiados da Palestina no Oriente Médio. **Conjuntura Global**, [s.l.], v. 7, n. 3,, 28 dez. 2018. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v7i3.62631>.

TAKKENBERG, Lex. UNRWA and the Palestinian Refugees After Sixty Years: Some Reflections. **Refugee Survey Quarterly**, v. 28, n. 2-3, p. 253-259, 2009. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/253/1584817>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

TILLER, Stian Johansen; WAAGE, Hilde Henriksen. Powerful State Powerless Mediator: The United States and the Peace Efforts of the Palestine Conciliation Commission 1949-51. **The International History Review**, v. 33, n. 3, p. 501-524, 2011.

TOMEH, George J. When the UN Dropped the Palestinian Question. **Journal of Palestine Studies**, v. 4, n. 1, p. 15-30, 1974.

UNITED NATIONS – UN. **First Interim Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East**. Beirute, 1949. Disponível em: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/648C3D9CF58AF0888525753C00746F31>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **First Progress Report**. Jerusalem, 1949a. Disponível em: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/ECE6F1B5A3A620E385256BCF0077F9CA>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Fourth Progress Report**. New York, 1949b. Disponível em: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/60fd15ff5b22ca0d85256101007a9d2e?OpenDocument>>. Acesso em 26 jun. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Second Progress Report**. Jerusalem, 1949c. Disponível em: <<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/8d0125d24ffa6a5d85256b97004d9b37/e1fdbd46744526c785256bcf0077f9c9?OpenDocument>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Seventh Progress Report**. New York, 1950a. Disponível em: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-184894/>>. Acesso em 30 ago. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Sixth Progress Report**. New York, 1950b. Disponível em: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-184498/>>. Acesso em 30 ago. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Suggestions for Liaison between the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the United Nations Conciliation Commission for Palestine**. New York, 1950c. Disponível em: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-211396/>>. Acesso em: 13 set. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Summary Record of a Meeting between the Conciliation Commission and the Delegations**

of the Arab States. Lausanne, 1949d.

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/0f3842ff645cfb2185257513005aaa22?OpenDocument>>. Acesso em 29 ago. 2019.

UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE – UNCCP. **Progress Report.** Jerusalem, 1949e. Disponível em: <

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/AD7D4FE6D9F547CB8525750C00766FAB>>.

Acesso em: 28 jun. 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 181 (II). Future government of Palestine.** New York, 1947. Disponível em:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>>.

Acesso em: 6 maio 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 194 (III). Palestine - Progress Report of the United Nations Mediator.** New York, 1948a. Disponível em:

<https://ecf.org.il/media_items/465>. Acesso em: 6 maio 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 212 (III). Assistance to Palestine Refugees.** New York, 1948b. Disponível em: <

<https://mfa.gov.il/mfa/internationalorgs/mfadocuments/pages/un%20ga%20resolution%20212-%20assistance%20to%20palestine%20refu.aspx>>. Acesso em: 2 set. 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 273 (III). Admission of Israel to membership in the United Nations.** New York, 1949a. Disponível em:

<<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/83E8C29DB812A4E9852560E50067A5AC>>.

Acesso em: 6 maio 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 302 (IV). Assistance to Palestine Refugees.** New York, 1949b. Disponível em:

<<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>>.

Acesso em: 6 maio 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution 394 (V). Palestine:**

Progress report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine; Repatriation or resettlement of Palestine refugees and payment of compensation due to them. New York, 1950. Disponível em:

<<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/2E009C2372D9E9F9852560EB006D0D8C>>.

Acesso em: 6 maio 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Seventieth report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine.** New York, 2016. Disponível em:

<<https://undocs.org/A/71/335>>. Acesso em 30 ago. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Annual Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 1 July 1959–30 June 1960.**

Beirut, 1960. Disponível em: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-189875/>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Education**. 2019a. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/what-we-do/education>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Health**. 2019b. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/what-we-do/health>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Interim report of the Director and the Advisory Commission**. New York, 1951. Disponível em: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-179200/>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Palestine Refugees**. 2019c. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/palestine-refugees>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Relief & Social Services**. 2019d. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/what-we-do/relief-social-services>>. Acesso em: 21 set. 2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES IN THE NEAR EAST – UNRWA. **Where We Work: West Bank**. 31 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/where-we-work/west-bank>>. Acesso em: 15 out. 2019.