

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CLAUDIA STEPHAN

A UNRWA E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA PROLONGADA AOS REFUGIADOS
PALESTINOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AGÊNCIA NO CONFLITO ÁRABE-
ISRAELENSE.

CURITIBA
2014

CLAUDIA STEPHAN

A UNRWA E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA PROLONGADA AOS REFUGIADOS
PALESTINOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AGÊNCIA NO CONFLITO ÁRABE-
ISRAELENSE.

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política,
no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política,
Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal
do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

CURITIBA
2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **CLAUDIA STEPHAN**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada "A UNRWA E O ASSISTENCIALISMO PROLONGADO AOS REFUGIADOS PALESTINOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AGÊNCIA NO CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE", decidiu favorável à "aprovação" do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre em Ciência Política*.

Curitiba, 23 de maio de 2014.



Ramon Blanco de Freitas
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

Rodrigo Rossi Horochovski
Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski

Alexsandro Eugenio Pereira
Prof. Alexsandro Eugenio Pereira
(orientador e presidente)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 23 de maio de 2014, às 14:00 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Ramon Blanco de Freitas – UNILA, Rodrigo Rossi Horochovski – UFPR e Aleksandro Eugenio Pereira – UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **CLAUDIA STEPHAN**, intitulada "A UNRWA E O ASSISTENCIALISMO PROLONGADO AOS REFUGIADOS PALESTINOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AGÊNCIA NO CONFLITO ÁRABE-ISRAELENSE". O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Aleksandro Eugenio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela "aprovação" do(a) acadêmico(a), com nota 9,0 e conceito A, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 23 de maio de 2014.



Ramon Blanco de Freitas
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

Rodrigo Rossi Horochovski
Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski

Alexandro Eugenio Pereira
Prof. Aleksandro Eugenio Pereira
(orientador e presidente)

Dedico este trabalho ao Povo Palestino...
...e a todos que acreditam na possibilidade de um mundo mais solidário.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira, por suas valiosas recomendações e paciência ao longo destes dois anos de mestrado na UFPR.

Aos colegas do NEPRI e da Revista Conjuntura Global, pelo interesse e contribuições nas discussões do meu projeto, em especial aos mais próximos, Leonardo Mércher, Caroline Viana e meus colegas de turma, João Falavinha Marcon e Elcinéia Castro.

À banca de qualificação, Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães e Prof. Gustavo Biscaia, por suas recomendações.

À CAPES, pela disponibilização de uma bolsa de estudo, viabilizando minha dedicação integral a esta dissertação.

Ao meu amor, companheiro e amigo, Allan Aks Abade, pelo interesse em meu universo acadêmico e pelo suporte incondicional.

E à minha mãe, pela torcida à distância, incentivo e interesse em minha evolução acadêmica e pessoal.

1. Epiphany

A new age of reason, brain treason to trick the mind, what good is searching
if nothing's there to find? We arrive at this place of no return my brothers
only to discover that our minds have led us away so far from the
painful truth of who we are...

What's right is wrong, what's come has gone, what's clear and pure is not so sure
it came to me at all promises become a lie, all that's benign corrupts in time,
the fallacy of epiphany...

Come forth bear witness, see the profit from your loss, beg for forgiveness
only after you tally the cost... we arrive at this place of no return my sisters
only to discover that our values ran us aground on the shoal
in the sea of what we could be...

If it's real for me do I have to prove it to you?
Why do revelations fade to cold blue untruths?
It's oh so relative subservient in total to one's perspective.

2. Sorrow

Father, can you hear me? How have I let you down?
I curse the day that I was born and all the sorrow in this world...
Let me take you to the hurting ground, where all good men are trampled down
just to settle a bet that could not be won between a prideful father and his son...

Will you guide me now? For I can't see a reason for the suffering and this long misery... what if every living soul
could be upright and strong? Well then I do imagine...
and there will be sorrow no more...

When all soldiers lay their weapons down or when all kings and all queens relinquish their crowns, or when the
only true Messiah rescues us from ourselves, it's easy to imagine...
and there will be sorrow no more.

The Process of Belief,
Greg Graffin and Brett Gurewitz

RESUMO

A questão dos refugiados palestinos é um dos pontos centrais para a solução permanente do conflito entre israelenses e palestinos. Esses refugiados aguardam indefinidamente por um acordo final entre Israel e a Autoridade Nacional Palestina sob a tutela de uma agência subsidiária da ONU, recebendo assistência humanitária há mais de seis décadas. A UNRWA e a duração prolongada da assistência humanitária aos refugiados palestinos são o tema desta pesquisa. Pretende-se compreender qual é o papel dessa agência no conflito entre israelenses e palestinos frente à centralidade dessa complexa questão para uma solução permanente. O objetivo é introduzir a problemática do assistencialismo prolongado da UNRWA e sua operacionalidade, à luz da Abordagem da Sociedade Internacional da Escola Inglesa das Relações Internacionais, possibilitando um melhor entendimento acerca de uma questão de segurança internacional sob tutela de uma organização internacional. Partindo do pressuposto da existência de uma sociedade internacional de Estados que possui valores e interesses comuns, suficientes para equilibrar fases de conflito e cooperação, menos pluralismo ou mais solidarismo, interessa discutir a relação entre organizações internacionais e Estados em um contexto *sui generis*. Revelando, então, as divergências entre a norma e a práxis, a partir de uma abordagem interdisciplinar de Relações Internacionais e Direito Internacional. A hipótese de pesquisa é que o predomínio do pluralismo em detrimento do solidarismo na sociedade internacional viabilizou a duração prolongada da questão dos refugiados palestinos e do próprio conflito via UNRWA, bem como a não intervenção da comunidade internacional.

Palavras-chave: Questão Palestina; refugiados palestinos; organizações internacionais; UNRWA; assistência humanitária.

ABSTRACT

The plight of Palestinian refugees is a core issue for the permanent solution to the conflict between Israelis and Palestinians. These refugees are waiting indefinitely for a final agreement between Israel and the Palestinian Authority under the protectorship of a UN subsidiary agency, receiving humanitarian assistance for more than six decades. The protracted humanitarian assistance to Palestine refugees and the UNRWA are the subject of this research. Its main purpose is to understand what is the agency's role in the Israeli-Palestinian conflict due to the centrality of this complex issue for a permanent solution. The goal is to introduce the stalemate of UNRWA's protracted humanitarian assistance and its operation in the light of the English School of International Relations' Concept of International Society, enabling a better understanding of an international security issue under the supervision of an international organization. Assuming there is an international society of States that shares enough common values and interests to balance conflict and cooperation, pluralism and solidarism, aims to discuss the relationship between international organizations and States in a particular context. Then revealing disagreements between norms and practice from an interdisciplinary approach to International Relations and International Law. The research hypothesis is that the prevalence of pluralism at the expense of solidarism in international society enabled the protracted situation of Palestinian refugees and the conflict itself via UNRWA, as well as the non-intervention of the international community.

Keywords: Palestine Question; Palestinian refugees; international organizations; UNRWA; humanitarian assistance.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PLANO DE PARTILHA DA ONU DE 1947	16
FIGURA 2 - EXPANSÃO TERRITORIAL ISRAELENSE (OCUPAÇÃO)	16
FIGURA 3 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DA UNRWA.....	83
FIGURA 4 - CAMPOS DE REFUGIADOS DA CISJORDÂNIA.....	94
FIGURA 5 - CAMPOS DE REFUGIADOS DA FAIXA DE GAZA.....	95
FIGURA 6 - CAMPOS DE REFUGIADOS DA JORDÂNIA.....	97
FIGURA 7 - CAMPOS DE REFUGIADOS DO LÍBANO	98
FIGURA 8 - CAMPOS DE REFUGIADOS DA SÍRIA	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS REGULARES DA UNRWA X N° DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA.....	73
TABELA 2 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS NÃO REGULARES DA UNRWA X N° DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA	74
TABELA 3 - DOAÇÕES PARA APELOS EMERGENCIAIS DA UNRWA X N° DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA	74
TABELA 4 - N° DE REFUGIADOS PALESTINOS REGISTRADOS PELA UNRWA	84
TABELA 5 - TOTAL DE REFUGIADOS PALESTINOS REGISTRADOS POR ÁREA DE ATUAÇÃO DA UNRWA.....	84
TABELA 6 - UNRWA EM NÚMEROS	85
TABELA 7 - PRINCIPAIS PROGRAMAS REGULARES DA UNRWA EM NÚMEROS.....	90
TABELA 8 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DA UNRWA EM NÚMEROS	91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE INTERNACIONAL	49
QUADRO 2 - PRINCIPAIS PONTOS DE DISPUTA DA QUESTÃO PALESTINA.	55
QUADRO 3 - CISÃO POLÍTICO-SOCIAL DA QUESTÃO PALESTINA	58
QUADRO 4 - ESTRUTURAS E NORMATIVIDADE DA ONU SOBRE QUESTÃO PALESTINA	67
QUADRO 5 - SITUAÇÃO NA FAIXA DE GAZA	68
QUADRO 6 - SITUAÇÃO NA ÁREA C E CISJORDÂNIA	68
QUADRO 7 - ACESSO E MOVIMENTO NA CISJORDÂNIA	69
QUADRO 8 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNRWA	71

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ANP	Autoridade Nacional Palestina
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CSNU	Conselho De Segurança Das Nações Unidas
CIJ	Corte Internacional de Justiça
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
OIs	Organizações Internacionais
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
OPT	Occupied Palestinian Territory
PNA	Palestinian National Authority
UN	United Nations
UNGA	United Nations General Assembly
UNSC	United Nations Security Council
UNRWA	United Nations Relief and Works for Palestine Refugees in the Near East

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE INTERNACIONAL	24
2.1	A ABORDAGEM DA SOCIEDADE INTERNACIONAL	28
2.1.1	Uma questão de ordem versus justiça?.....	35
2.2	AS ORGANIZAÇÕES SOB A ÓTICA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL	40
3	A ONU, A UNRWA E A QUESTÃO PALESTINA	52
3.1	A BUROCRATIZAÇÃO VIA ONU	58
3.1.1	A Burocracia da UNRWA.....	70
3.2	PARTICULARIDADES DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS PALESTINOS	75
4	FUNDAÇÃO E OPERACIONALIDADE DA UNRWA	80
4.1	PRINCIPAIS PROGRAMAS DA UNRWA.....	85
4.2	ÁREAS DE ATUAÇÃO E DESAFIOS	90
4.2.1	Cisjordânia	93
4.2.2	Faixa de Gaza.....	94
4.2.3	Jordânia	96
4.2.4	Líbano	97
4.2.5	Síria	99
4.3	A UNRWA SOB ESCRUTÍNIO: CRÍTICAS E CONTINUIDADE	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	111
	ANEXO	121

1 INTRODUÇÃO

A problemática dos refugiados palestinos representa apenas uma faceta da complexa Questão Palestina e um de seus pontos chave – além da disputa territorial - para solucionar permanentemente o conflito entre israelenses e palestinos. Apesar de não ser um novo tema, ainda há aspectos da questão pouco explorados academicamente, como o assistencialismo prolongado da UNRWA e sua relação com o conflito *per se*.

A Questão Palestina teve início com a instituição de um “sistema de mandatos” pela então Liga das Nações, e com apoio dos Estados Unidos, no final da I Guerra Mundial. Pretendia-se, assim, promover a independência gradual nas áreas de domínio alemão e turco e no Oriente Médio. A Palestina, então protetorado britânico, passou a ser entendida como uma região propícia para a criação de um 'lar nacional' judaico (MARGULIES, 1967; BALFOUR, 1917).

Em 1947, a Organização das Nações Unidas (ONU) propõe um plano de partilha da Palestina em dois Estados, um árabe (42,9% das terras palestinas) e um judaico (56,5% das terras palestinas), com Jerusalém sob controle internacional, a serem criados a partir de maio de 1948. A recusa da proposta pelos árabes, pois entendiam que a mesma representava o interesse sionista de criar uma 'grande Israel' na Palestina, resultou na criação unilateral do Estado de Israel em maio de 1948. Por essa razão, Egito, Síria, Líbano, Iraque e Jordânia uniram-se contra esse novo Estado na chamada Guerra da Al Nakba¹ (conhecida pelos israelenses como Guerra da Independência), marco do conflito Árabe-Israelense e da questão dos refugiados palestinos (OLIC, 1991; STEPHAN, 2010). A derrota dos árabes culminou na perda de 77,4% do território palestino, em 1949. O conflito gerou um alto número de refugiados, em sua maioria palestinos: mais de 700.000 mil somente naquela época (TAKKENBERG, 2010). As figuras 1 e 2 mostram, respectivamente, o plano de partilha da ONU e a expansão territorial (ocupação) israelense.

¹ Al Nakba é a expressão usada pelos árabes para designar, literalmente, 'a tragédia' gerada pela criação do Estado de Israel por meio da expulsão e saída em massa de milhares de palestinos, o massacre de civis e a destruição de centenas de vilas palestinas.

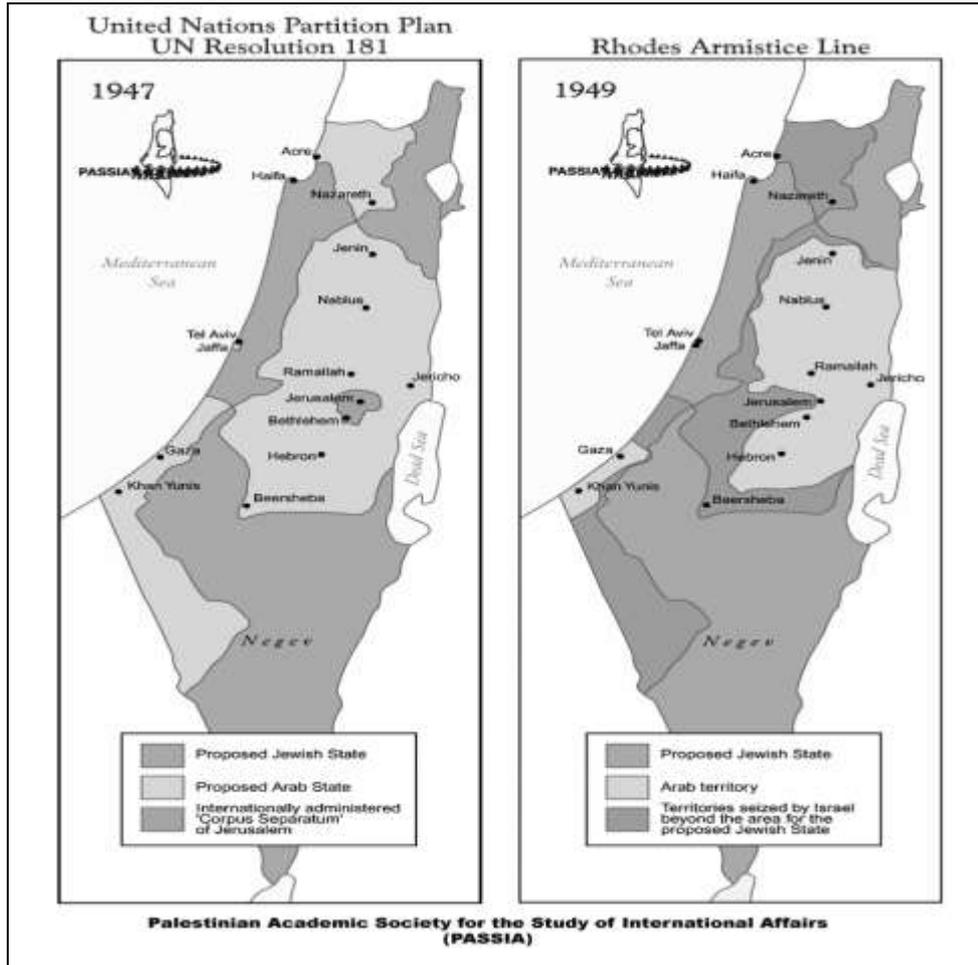


FIGURA 1 – PLANO DE PARTILHA DA ONU DE 1947.
 FONTE: PASSIA (2014).



FIGURA 2 – EXPANSÃO TERRITORIAL ISRAELENSE (OCUPAÇÃO).
 FONTE: Jewish Voice for Peace – Chicago (2014).

Diante dessa realidade, a comunidade internacional percebeu a necessidade de prestar ajuda humanitária aos palestinos e outros indivíduos afetados pelo conflito até que uma solução permanente fosse negociada. Antes do estabelecimento de uma agência especializada, outras instituições encarregaram-se da ajuda humanitária aos refugiados da Palestina, entre elas o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV/ICRC), a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha (*League of Red Cross Societies*), o Comitê de Serviços dos Amigos Americanos (*American Friends Service Committee*) e o *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR) (UNRWA FAQs, 2013).

Por meio da Resolução 302(IV) da Assembleia Geral da ONU (AGNU), em 8 de dezembro de 1949, foi criada uma agência subsidiária da Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA), para auxiliar provisoriamente os refugiados oriundos do conflito Árabe-Israelense de 1948. A UNRWA e o assistencialismo prolongado aos refugiados palestinos são o tema desta pesquisa.

Instituída inicialmente até que uma solução permanente fosse negociada, suas atividades continuam ininterruptas desde 1º de maio de 1950 por meio de mandatos renováveis a cada três anos, devido à continuidade da Questão Palestina (UNRWA, 2012). A duração prolongada da questão dos refugiados transformou o caráter temporário da agência, que há 64 anos presta ajuda humanitária aos palestinos.

Desde 1950, a UNRWA mantém o compromisso firmado pela comunidade internacional de prover ajuda humanitária aos refugiados palestinos, por meio de programas de saúde, educacionais e socioeconômicos que promovem também a mobilidade e a inclusão do refugiado nesse processo. Um aspecto fundamental da atuação da agência encontra-se no registro desses refugiados, de seus documentos pessoais, históricos diversos e escrituras de suas antigas casas, mantendo provas de suas origens e propriedades.

A UNRWA opera com doações voluntárias de países membros da ONU, União Europeia e governos regionais, que representam 92% das contribuições, além de outras agências, ONGs e empresas parceiras (UNRWA, 2014). Gil Loescher (2001 apud REIS, 2010, p. 23) apresenta o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – que possui o mesmo sistema de doações da

UNRWA – como ator político moldado pelos interesses das grandes potências, uma vez que a agência depende de suas doações para colocar seus programas em prática. Segundo REIS (2010, p. 24), “ainda que a organização trabalhe em prol de propósitos humanitários, buscando proteger seres humanos em risco, a dimensão política influencia fortemente sua atuação”.

Na mesma linha de pensamento está KHAN (1986 apud REIS, 2010, p. 24), que versa sobre a ambiguidade da agência em buscar uma solução para os refugiados junto aos Estados ao mesmo tempo em que esses perseguem seus próprios interesses. Entretanto, BARNETT (2001 apud REIS, 2010, p. 24) posiciona-se contrariamente a essa parcialidade, creditando certa autonomia à UNRWA.

A agência tem um escritório em cada campo de refugiados, que serve para manter o registro dos dados e também atualizá-los, assim como serve de intermediário entre os refugiados e a própria agência. São oferecidos serviços educacionais, de saúde e centros de distribuição em instalações da agência nos próprios campos ou em seus arredores, nas áreas em que há maior concentração de refugiados palestinos (UNRWA, 2012).

A priori em caráter temporário, o trabalho humanitário da UNRWA perdura até hoje. Enquanto os palestinos não tiverem seu próprio Estado, para que a questão dos refugiados seja negociada e resolvida permanentemente, a assistência da agência é imprescindível. Pode ser percebida como muito mais do que uma agência humanitária, pois é também uma necessidade socioeconômica e jurídica. Entretanto, o compromisso com uma solução permanente para a questão foi adiado. Após mais de 60 anos de mandatos, a agência recebe críticas e é questionada tanto pela sua operacionalidade, quanto por uma suposta perpetuação do *status* desses refugiados.

By end 2012, 45.2 million people were forcibly displaced worldwide as a result of persecution, conflict, generalized violence and human rights violations. Some 15.4 million people were refugees: 10.5 million under UNHCR's mandate and 4.9 million Palestinian refugees registered by UNRWA. The global figure included 28.8 million internally displaced persons (IDPs) and nearly one million (937,000) asylum seekers. The 2012 level was the highest since 1994, when an estimated 47 million people were forcibly displaced worldwide² (UNHCR, 2012, p. 3).

² "No final de 2012, havia 45.2 milhões de pessoas deslocadas à força em todo o mundo como resultado de perseguição, conflitos, violência generalizada e violações dos direitos humanos. Destes, 15.4 milhões eram refugiados: 10.5 milhões sob o mandato do ACNUR e 4.9 milhões de refugiados palestinos registrados com UNRWA. O total inclui 28.8 milhões de deslocados internos e cerca de um milhão de solicitantes de refúgio. O nível alcançado em 2012 foi o maior desde 1994, quando estima-se que havia 47 milhões de pessoas deslocadas à força em todo o mundo".

Segundo a UNRWA (2008), em 1950 os refugiados palestinos registrados somavam 914,221 mil. Passadas três décadas, em 1980, esse número aumentou para 1.844,318 milhão de refugiados, e em apenas uma década (1990) aumentou para 2.422,514 milhões, atingindo os 4.618,141 milhões de refugiados palestinos em 2008 – ano final da pesquisa. Atualmente, os refugiados registrados pela UNRWA somam 4.976.920 milhões. Somados aos outros 373.624 mil indivíduos registrados, totalizam 5.350.544 milhões de beneficiários (UNRWA, 2014).

Esses números refletem apenas os beneficiados pela agência nas cinco regiões em que atua no Oriente Próximo - territórios ocupados da Cisjordânia e Faixa de Gaza, Jordânia, Líbano e Síria, pois há outros 94.804 mil refugiados e indivíduos em situação semelhante (*refugee-like situations*) de origem palestina, dos quais 15.873 são assistidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/UNHCR) em outras regiões e países (UNHCR, 2012).

Diante desse contexto, esta pesquisa pretende compreender qual é o papel da UNRWA no conflito entre israelenses e palestinos frente à centralidade da questão dos refugiados palestinos para uma solução permanente. Utilizando a metodologia qualitativa, pelo método dedutivo de análise histórica, o objetivo geral é introduzir a problemática do assistencialismo prolongado da UNRWA aos refugiados palestinos e sua operacionalidade, à luz da abordagem da Sociedade Internacional da Escola Inglesa das Relações Internacionais, possibilitando um melhor entendimento acerca de uma questão de segurança internacional sob tutela de uma organização internacional. Serão utilizadas fontes primárias, como os documentos disponíveis na página virtual da UNRWA e do ACNUR, além das resoluções da ONU pertinentes ao objeto de estudo, e fontes secundárias necessárias para a discussão proposta.

Os objetivos específicos são os seguintes: (a) iniciar o debate sobre organizações internacionais a partir do conceito de Sociedade Internacional da Escola Inglesa das Relações Internacionais, analisando a relação ordem-justiça na comunidade internacional e a influência do pluralismo na duração prolongada do assistencialismo e do próprio conflito entre israelenses e palestinos; (b) apresentar a estrutura organizacional da UNRWA em relação à ONU, analisando a burocratização da Questão Palestina e seus reflexos, bem como algumas particularidades da questão dos refugiados palestinos; (c) apresentar a operacionalidade da UNRWA e as principais críticas à sua atuação e continuidade.

A hipótese de pesquisa é que o predomínio do pluralismo em detrimento do solidarismo na sociedade internacional viabilizou a duração prolongada da questão dos refugiados e do próprio conflito via UNRWA, bem como a não intervenção da comunidade internacional. O pluralismo (conceito) pode ser verificado pela predominância do realismo (conceito) nas relações internacionais, sendo que esse último é tido como dado e não como o dever ser (normatividade) de uma teoria. Ainda que a vertente neorealista valorize a cooperação internacional, não prescreve decisões estatais além dos interesses e soberania nacionais, ou seja, decisões que possam favorecer a solidariedade internacional em contextos humanitários específicos. Interessa, aqui, discutir a relação entre organizações/agências internacionais e Estados em um contexto específico, procurando mostrar as divergências entre a norma e a práxis. Em suma, trazer à tona o anacronismo da normatividade internacional em relação à dinâmica da prática cotidiana de uma agência, especialmente em uma situação de exceção.

Este estudo se faz relevante à medida que utiliza uma teoria não antes explorada para analisar a questão dos refugiados palestinos e o assistencialismo prolongado da UNRWA, inerentes ao conflito entre israelenses e palestinos. É preciso desenvolver o debate sobre organizações internacionais em contextos *sui generis*, suas particularidades e exceções, revelando dinâmicas diversas que extrapolam a normatividade. Além disso, contribui para o debate acerca das questões de segurança internacional *versus* direitos humanos *versus* direitos internacionais individuais e estatais na medida em que a questão prolongada dos refugiados palestinos envolve violações de direitos humanos e de leis internacionais, enfraquecendo o Direito Internacional e a responsabilidade (*accountability*) do Estado de Israel perante a comunidade internacional.

The 'problem' of refugees in a world of states is important in the real world, consequential for our understanding of a current issue that significantly affects lives. Refugees are individuals fleeing their homes due to conditions that exceed those considered 'normal', and policies formulated in their regard and attitudes towards them will in some cases mean the difference between life and death. The evolving international legal regime that surrounds the refugee highlights the continued importance of the issue to the international community. And the study of refugee issues is essential to our understanding of the significant impact the 'problem' now has on aspects of international and national politics, policy-making processes, human rights and development³ (HADDAD, 2008, p. 1).

³ "O "problema" dos refugiados em um mundo de Estados é importante para o mundo real, como consequência para a nossa compreensão de um tema atual que afeta vidas significativamente.

Finalmente, é relevante porque a questão dos refugiados palestinos se estende há mais de 60 anos sem uma solução permanente em vista e, mesmo com a assistência da UNRWA, as condições socioeconômicas, estruturais e psicológicas apenas se deterioram. Os refugiados ficam à mercê de doações voluntárias dos países membros da agência e de seus interesses políticos, sem que o conflito *per se* seja resolvido. Por isso, a abordagem proposta por esta dissertação se justifica.

A base teórica da pesquisa é a abordagem da Sociedade Internacional da Escola Inglesa, especialmente as ideias de Martin Wight e Hedley Bull, mas também de outros autores dessa escola de pensamento de Relações Internacionais. Essa abordagem possui a característica singular de agregar elementos do Realismo e do Liberalismo, respectivamente, mantendo a primazia do Estado como ator nas relações internacionais, a relevância das organizações internacionais, porém não dotadas de autonomia e, ao mesmo tempo, considerando a existência de uma sociedade com interesses e valores compartilhados. Por essa razão, pode ser considerada como uma "via intermediária no aprendizado clássico de Relações Internacionais" (JACKSON & SORENSEN, 2007, p. 198).

A interdisciplinaridade desta pesquisa deve-se à escolha teórica, pois possibilita o estudo das organizações internacionais agregando elementos das relações internacionais e do direito internacional, uma vez que o próprio ambiente internacional e as OIs são resultado das instituições estabelecidas pela comunidade de Estados – especialmente no que concerne às questões de segurança. Além disso, a ênfase na discussão clássica de Martin Wight e Hedley Bull é intencional, na medida em que a análise histórica percorre os primórdios do conflito Árabe-Israelense e da atuação da ONU, com a criação da UNRWA e de uma burocracia específica para a Questão Palestina.

Esses autores analisam os primórdios de uma burocracia internacional, formalmente instituída com a Liga das Nações e sua sucessora ONU, e a relação com os atores estatais em um ambiente anárquico. Entendendo a anarquia internacional como uma "multiplicidade de potências sem governo", Bull and Wight

Refugiados são pessoas que fogem de suas casas devido às condições que excedem aquelas consideradas "normais", e as políticas formuladas a seu respeito e as atitudes em relação a eles, em alguns casos, significam a diferença entre a vida e a morte. A evolução do regime jurídico internacional que envolve o refugiado destaca a importância da continuidade do tema para a comunidade internacional. E o estudo de questões de refugiados é essencial para a nossa compreensão do impacto significativo que o "problema" tem agora sobre aspectos da política nacional e internacional, processos de formulação de políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento".

analisam a prevalência de interesses nacionais, principalmente das grandes potências com poder de veto, e uma luta pelo poder instrumentalizada por meio de leis e instituições criadas pela comunidade internacional para atender supostamente aos interesses de segurança coletivos. Nesse sentido, essa burocracia surge como resultado de uma instituição da sociedade internacional: o direito internacional. Enfim, esse debate clássico é essencial para analisar a base das relações internacionais no que concerne ao conflito Árabe-Israelense e seus desdobramentos.

A pesquisa parte do pressuposto da existência de uma sociedade internacional de Estados que possui valores e interesses comuns, suficientes para equilibrar fases de conflito e cooperação, menos pluralismo ou mais solidarismo e vice-versa. Esses Estados tomam decisões no âmbito internacional e estabelecem padrões de comportamento que se refletem nas organizações internacionais, que hoje representam o anacronismo normativo e a desigualdade política entre os Estados, não mais espelhando a realidade das relações internacionais. Além disso, considera que a UNRWA mantém o compromisso da comunidade internacional com os refugiados palestinos por meio de ajuda humanitária, programas educacionais e socioeconômicos, proteção e promoção internacional dos direitos dos refugiados palestinos e, principalmente, pelo registro de dados, incluindo documentação pessoal, históricos variados e escrituras de suas antigas casas na Palestina – contribuindo para certa proteção jurídica em futuras negociações.

A continuidade da UNRWA é vital, visto que milhões de palestinos dependem exclusivamente dos seus serviços para sobreviver. Entretanto, a manutenção desse compromisso representa o anacronismo da própria comunidade internacional, uma vez que suas instituições não refletem a realidade das relações internacionais e as organizações internacionais reproduzem esse anacronismo, tornando-se estagnadas, obsoletas e paliativas frente à multiplicidade de interesses dos Estados. No caso da UNRWA, sua continuidade comprova o descaso da comunidade de Estados com o Direito Internacional, quando seus interesses nacionais estão em jogo, em detrimento dos direitos humanos e de uma solução permanente para a questão dos refugiados palestinos.

Enfim, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. O capítulo 2 apresenta e discute a abordagem da Sociedade Internacional, apontando o anacronismo normativo e a desigualdade política da comunidade internacional e

seus reflexos nas organizações internacionais, incluindo o debate acerca da ordem *versus* justiça. O capítulo 3 apresenta a estrutura organizacional da UNRWA em relação à ONU, analisando a burocratização da Questão Palestina e seus reflexos, bem como algumas particularidades da questão dos refugiados palestinos. O capítulo 4 apresenta a operacionalidade da UNRWA e as principais críticas à sua atuação e continuidade. E o último capítulo sintetiza os resultados finais da pesquisa.

2 ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE INTERNACIONAL

Uma 'sociedade internacional' pressupõe a existência de valores e interesses comuns, os quais são representados pelas instituições, como o direito internacional, a diplomacia e a guerra, e também pelas organizações internacionais que as reproduzem. Entretanto, nem sempre essas instituições e organizações representam a realidade das relações internacionais, pois suas decisões, leis e normas não representam apenas convergências, mas também divergências de valores e interesses entre os Estados da comunidade internacional. Essas convergências e divergências podem propiciar um ambiente de cooperação ou conflito, bem como produzir desequilíbrios na relação ordem-justiça da comunidade internacional, dependendo do comportamento (ação e/ou reação) dos Estados em diferentes contextos.

O presente capítulo introduzirá o debate sobre as organizações internacionais (OIs) a partir da abordagem da Sociedade Internacional, um dos conceitos chave da Escola Inglesa das Relações Internacionais, a fim de analisar a relação ordem-justiça na comunidade internacional e a influência do pluralismo na duração prolongada do assistencialismo e do próprio conflito entre israelenses e palestinos.

O conceito de sociedade internacional é abrangente o suficiente para reunir diferentes entendimentos acerca das relações internacionais e produzir percepções empíricas significativas, pois é capaz de capturar “elementos de conflito e cooperação [...] e de tensão entre a busca pela ordem e a promoção da justiça com uma forma de pluralismo metodológico” (BELLAMY, 2005, p. 3). Watson⁴ observa que a dupla categorização em sistema e sociedade internacionais facilita o entendimento de uma realidade complexa, da qual essas duas esferas fazem parte (1987, citado por SELIS, 2010, p. 14-15).

Wight definiu sociedade internacional como "uma sociedade diferente de qualquer outra, pois é a forma de sociedade mais inclusiva na face da Terra", por possuir características somente encontradas nesse tipo de organização social. Em

⁴ WATSON, A. Hedley Bull, States Systems and International Societies. **Review of International Studies**, 13(2), p. 147–153, 1987.

primeiro lugar, é constituída por sociedades mais organizadas, os Estados, que são seus principais atores. Segundo, possui relativamente poucos membros, se comparada ao número de "membros" de cada Estado. Terceiro, não há nessa sociedade uma padronização de Estados, mas sim heterogeneidade, diversidade cultural, territorial, geográfica etc. E, por fim, o conjunto desses Estados seria imortal, pois "ultrapassam de muito a duração da vida humana" (2002, p. 98-99).

Aprofundando essa visão, Bull definiu sociedade internacional da seguinte maneira:

Existe uma "sociedade de estados" (ou "sociedade internacional") quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. [...] ao contrário da sociedade internacional cristã dos séculos XVI e XVII, ou da sociedade internacional europeia dos séculos XVIII e XIX, a sociedade internacional global do século XX não se baseia em uma cultura ou civilização comum (2002, p. 19 e 22).

Bull lembrava ainda que "o elemento da sociedade internacional [...] sempre esteve presente no sistema internacional moderno", uma vez que sempre houve certa influência dos interesses compartilhados e das normas e instituições utilizadas no comportamento dos Estados. As regras de coexistência, a soberania, os tratados e a limitação do uso da violência eram em grande parte respeitadas pelos Estados, assim como participavam em instituições e organizações comuns, como o direito internacional, a diplomacia, o equilíbrio de poder, e a Liga das Nações e a ONU (BULL, 2002, p. 52).

Bull também desenvolveu as três tradições doutrinárias concorrentes do moderno sistema internacional, introduzidas anteriormente por Martin Wight. A tradição hobbesiana, ou realista, descreve um estado de guerra na política internacional, no qual os Estados encontram-se na iminência do conflito, buscando seus interesses nacionais sem restrições morais ou legais, observando apenas as regras de prudência e conveniência, e priorizando a guerra como atividade internacional (2002, p. 32-33).

A tradição kantiana, ou universalista, prescreve uma comunidade na política internacional, uma vez que a natureza desse tipo de política encontra-se "nos vínculos sociais transnacionais entre os seres humanos". Não prioriza, então, a relação entre os Estados, mas também entre todos os homens, admitindo certa homogeneidade de interesses, a existência de um imperativo moral que limita a

ação desses Estados, a cooperação, o "conflito ideológico horizontal [...] [entre a] comunidade dos homens e seus opositores" e a substituição do sistema internacional por uma sociedade cosmopolita (BULL, 2002, p. 32-34).

A tradição grociana ou internacionalista, por sua vez, apresenta-se como certo equilíbrio entre a realista e a universalista ao "descrever a política internacional em termos de uma sociedade de estados ou sociedade internacional", uma vez que há limites ao comportamento desses Estados e regras e instituições comuns – ainda que mantenha os Estados como seus principais e soberanos atores (BULL, 2002, p. 34-35).

Utilizando, aqui, a perspectiva grociana ou internacionalista, parte-se do princípio de que é possível debater as relações internacionais, bem como as OIs, sem manter o foco apenas em uma das tradições, realista ou kantiana, da política internacional. Portanto, a escolha da abordagem da Sociedade Internacional dá-se pelo seu posicionamento mais sociológico, transitando ora pelos princípios realistas, ora pelos princípios universalistas, em busca de certo equilíbrio normativo entre as duas vertentes.

Pretende-se, então, discutir como a ambiguidade normativa e a desigualdade política interferem negativamente na dinâmica das organizações internacionais e revelar o anacronismo da normatividade em relação à práxis internacional, a partir de exemplos da ONU, como organização da comunidade internacional que tem seus princípios refletidos na subsidiária UNRWA. Esta pesquisa define 'ambiguidade normativa' como a existência de diferentes padrões de comportamento dos Estados, resultantes da tensão entre princípios constituintes da comunidade internacional e princípios introduzidos pelo direito internacional. Desse modo, os Estados são guiados por certos princípios westfalianos, como o direito à autodefesa, em contraposição à limitação da violência prescrita pelo direito internacional.

Entende-se, aqui, 'desigualdade política' como a diferença de "peso" das representações dos Estados e das decisões tomadas nas OIs. Por exemplo, e no que concerne à Questão Palestina e à UNRWA, no Conselho de Segurança da ONU apenas os cinco membros permanentes têm direito de veto ou poder real de decisão por meio da possibilidade de vetar proposições apresentadas pelos demais Estados, podendo assim favorecer ou prejudicar temas controversos.

Serão discutidos os conceitos de sociedade internacional pluralista e

solidarista, além de outros conceitos secundários relevantes ao debate, de modo a resgatar a necessidade de equilíbrio entre as duas concepções, agregando princípios realistas e liberais que possam considerar diferentes valores e interesses e que reflitam a realidade da comunidade internacional. Da mesma maneira, será discutida a questão da ordem *versus* justiça em relação às OIs, especialmente no que diz respeito à questão dos refugiados palestinos por intermédio da UNRWA. Críticas e questionamentos acerca da abordagem da Sociedade Internacional também estão presentes nesta pesquisa.

Será possível, então, com base nesses conceitos, argumentar que certa previsibilidade no comportamento dos Estados deve ser admitida, uma vez que o conceito de sociedade internacional reconhece valores e interesses comuns entre os Estados, os quais se traduzem em normas, regras, instituições e organizações/agências internacionais, como a ONU e a UNRWA, que representam padrões a serem seguidos por todos os Estados da comunidade internacional. Não cabe aqui discutir as diferenças conceituais entre os termos 'normas', 'regras' e 'instituições'⁵, mas apenas mencionar o entendimento de Bull acerca das 'regras' e das 'instituições':

Regras são princípios gerais imperativos que autorizam ou obrigam determinadas classes de pessoas ou de grupos a se comportarem de um modo prescrito. [...] No entanto, para ser socialmente eficaz uma regra precisa contar com certo grau de obediência, e deve ser admitida como um fator de cálculo para as pessoas às quais se aplica, mesmo por aquelas que optam por violá-la. [...] Regras que podem ter *status* de direito internacional, norma moral, costume ou prática estabelecida; como podem ser simplesmente regras operacionais, "regras do jogo" desenvolvidas sem um acordo formal e até mesmo sem comunicação verbal entre as partes (2002, p. 66 e 81).

As 'instituições', na visão de Bull, são hábitos e práticas aos quais os Estados recorrem para chegar a fins comuns, representando "o elemento de colaboração entre os Estados [...]" e "[...] ao mesmo tempo um meio para sustentar tal colaboração" (2002, p. 88-89).

Essas instituições servem para simbolizar a existência de uma sociedade internacional que representa mais do que a soma dos seus participantes, para dar substância e permanência à colaboração dos estados no exercício

⁵ O objetivo, aqui, é apenas identificar resumidamente essas diferenças conceituais, pois a compreensão do debate proposto depende da diferenciação entre 'instituições' e 'organizações' internacionais. Esses conceitos são analisados detalhadamente em: 6 – The Primary Institutions of International Society. IN: BUZAN, B. From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, p. 161-204, 2004. (Cambridge Studies in International Relations).

das funções políticas da sociedade internacional e para moderar a sua tendência de perder de vista os interesses comuns (BULL, 2002, p. 88-89).

Buzan afirma que a centralidade do conceito de instituições na Escola Inglesa é o diferencial em relação a outras vertentes que estudam regimes internacionais, "[...] porque dá conta do conteúdo substantivo da sociedade internacional [...] e sustenta o que os autores da Escola Inglesa querem dizer com 'ordem' nas relações internacionais" (2004, p. 161).

Enfim, a escolha pela fundamentação teórica a partir desta abordagem da Escola Inglesa deve-se à sua interdisciplinaridade, pois possibilita analisar as organizações internacionais a partir de elementos das relações internacionais e direito internacional. É essencial repensar a comunidade internacional a partir de suas instituições e organizações que a representam, a fim de compreender quais são as mudanças necessárias para o equilíbrio entre a ordem e a justiça na atualidade. E, assim, enfatizar a importância e as vulnerabilidades das OIs como reprodutoras dos valores e interesses dessa comunidade – e, por isso, a necessidade de adequação da normatividade à realidade das relações internacionais.

2.1 A ABORDAGEM DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

A abordagem da Sociedade Internacional parte do pressuposto que o sistema internacional é anárquico, ou seja, consiste de uma "multiplicidade de potências sem governo". Segundo Wight, é exatamente o caráter anárquico do sistema internacional que distingue a política internacional da política nacional dos Estados. E também por esse motivo, a política internacional pode ser chamada de "política do poder", uma vez que a ausência de um governo supranacional viabiliza a "luta pelo poder" por meio de leis e instituições da comunidade internacional, "enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e instituições". Nesse sentido, as instituições, como o direito internacional, são os elementos que "modificam ou complicam" a política do poder (2002, p. 93-94).

Sustenta-se em *geral* que a existência da sociedade internacional é desmentida em razão da anarquia, ou seja, da ausência de governo ou de regras. É óbvio que, ao contrário dos indivíduos que vivem no seu interior, os estados soberanos não estão sujeitos a um governo comum, e que neste sentido existe uma "anarquia internacional" - expressão que Goldsworthy Lowes Dickinson tornou famosa. No moderno debate sobre as relações internacionais um tema persistente tem sido o fato de que, devido a essa anarquia, os estados não formariam na verdade um tipo de sociedade, o que só poderia acontecer se eles estivessem sujeitos a uma autoridade comum. [...] Assim, o argumento de que porque os indivíduos não podem formar uma sociedade sem governo, os príncipes soberanos ou estados também não podem, não se sustenta não apenas porque mesmo na ausência de governo pode haver uma certa ordem entre os indivíduos mas porque os estados são diferentes destes, e mais capazes de formar uma sociedade anárquica. A analogia do meio internacional com a ordem doméstica não passa de uma analogia, e o fato de que os estados formam uma sociedade sem governo reflete características da sua condição que são únicas (BULL, 2002, p. 57 e 62).

Wight também afirmava que o argumento, com base na ideia de anarquia internacional, de uma suposta falta de requisitos essenciais do sistema de Estados para formar uma sociedade não é exatamente válido. Primeiro, porque a anarquia é o elemento diferencial da política internacional. Segundo, porque se a anarquia é entendida como desordem, então não reflete a realidade das relações internacionais, que é um misto de conflito e cooperação, regras e instituições, que influenciam no comportamento coletivo dos Estados (2002, p. 97).

Bull alertava para a possibilidade de interação entre os Estados de um sistema, via acordos, trocas diplomáticas, comércio, alianças, guerra e paz, conforme evidências do século XVI ao fim do século XIX, mesmo quando não formam uma sociedade *per se*. Porém, enfatizava a necessidade de interesses e valores comuns, bem como o estabelecimento de regras e a participação em instituições comuns, "que confirmam a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência para a existência de uma sociedade internacional". Entretanto, admitia certa dificuldade na tarefa de identificação de um sistema de Estados como sociedade internacional (2002, p. 21).

Se hoje os estados formam uma sociedade internacional [...], é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra (BULL, 2002, p. 19).

Assim, a existência do direito internacional comprovaria a própria existência da sociedade internacional, já que para ser considerada como sociedade, e não apenas um sistema de Estados, precisa possuir regras que estabeleçam os direitos e os deveres de seus membros. O direito internacional tem uma natureza particular, de modo que sua dinâmica difere bastante do direito nacional, uma vez que "é um tipo peculiar de direito, [...] de uma sociedade dividida em um grande número de estados soberanos". Seu objetivo é delimitar a esfera de ação dos Estados, definindo "direitos e deveres de um estado que age em nome de seus cidadãos em relação a outros estados" (WIGHT, 2002, p. 99-100).

O direito internacional é um sistema de direito costumeiro. É a somatória dos direitos e das obrigações estabelecidas entre os estados por tratados, convenção tácita e costume; e até um tratado, em última instância, depende da regra costumeira para estabelecer que as duas partes comprometem-se a obedecer os seus termos (WIGHT, 2002, p. 101).

O direito internacional é constituído majoritariamente por tratados, ou seja, obrigatório apenas para os Estados signatários e dependente de ratificação. Essa modalidade de direito não dispõe de um órgão executivo, sendo os Estados os únicos responsáveis pelo seu cumprimento. Tampouco dispõe de um "judiciário com jurisdição compulsória". A Corte Internacional de Justiça (CIJ), por exemplo, tem jurisdição somente nos casos "cujas partes concordaram em se referirem a ela". Além disso, o reconhecimento *ipso facto* obrigatório da jurisdição da CIJ em certos tipos de disputa pode ser contornado por meio de reservas expressas pelos Estados nos tratados (WIGHT, 2002, p. 101-102).

O caso do muro de separação construído por Israel é um exemplo do uso do princípio de autodefesa (legítima defesa e estado de necessidade) para ignorar uma recomendação da CIJ – opinião consultiva de 09 de julho de 2004, instrumentalizando o direito internacional, bem como viola-lo, para fins exclusivamente nacionais (ZAMPIERI, 2014, p. 153).

A Corte Internacional de Justiça entende que Israel não possui o direito de levantar edificação, pelo fato de tal construção estar situada em território palestino, e não em território israelense, já que o Conselho de Segurança da ONU, diante da Resolução n.º 242, de 22 de novembro de 1967, declarou ilegal a anexação por Israel, durante a Guerra dos Seis Dias, de regiões como a Faixa de Gaza, Península do Sinai, Cisjordânia e Colinas do Golã. Num primeiro momento, a barreira de segurança existente no Território Palestino Ocupado propiciaria separação de grande parte da minoria judaica da minoria palestina, bem como aumentaria a segurança do Estado de Israel. Entretanto, a Corte Internacional de Justiça entende que o

muro defensivo israelense serve não apenas para proteger o Estado de Israel e os colonos judaicos do território palestino, mas também para consolidar sua presença e as fronteiras do Estado de Israel, em face do possível futuro Estado da Palestina, no intuito de que, quando este surgir, as colônias judaicas representem fato consumado, a legitimar, aos olhos do Direito Internacional, a anexação do espaço palestino ocupado por elas (ZAMPIERI, 2014, p. 154).

Na visão de Bull, o direito internacional constitui "um conjunto de regras que ligam os estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status* legal" (BULL, 2002, p. 147). A definição de Bull, portanto, já englobava as mudanças do cenário internacional quando sugeria a existência de outros agentes da política internacional. Desse modo, incluía grupos não estatais, organizações internacionais e intergovernamentais como sujeitos do direito internacional, detentores de direitos e deveres "que lhes são atribuídos por essas normas", assim como por elas são influenciados. No entanto, e apesar da existência de regras consideradas obrigatórias pelos Estados, "há controvérsia sobre se essas normas, ou algumas delas, têm realmente *status* de lei" (2002, p. 149).

Bull afirma que esse debate é importante, pois há consequências práticas que acompanham um *status* de lei. Esse autor ainda destaca a semelhança entre a atividade prática do direito interno e internacional, sua linguagem e seus procedimentos, de modo que o pressuposto seja, sim, de que as regras possuem força de lei, e que são relevantes para a comunidade internacional. Caso contrário, não faria sentido todo um aparato internacional em torno de meras "regras de moralidade ou etiqueta" (2002, p. 156-157).

Um conceito fundamental desta abordagem, e essencial para o debate proposto por esta pesquisa, é o de ordem internacional. Bull definiu-a como "um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados" (2002, p. 23).

O primeiro desses objetivos é a preservação do próprio sistema e sociedade de Estados, ou seja, a manutenção da posição dos Estados como principais atores da política mundial e sujeitos de direitos e deveres, garantindo assim a manutenção do *status quo*. O segundo, garantir a soberania estatal, ou seja, o reconhecimento mútuo da independência dos Estados a qualquer autoridade externa e jurisdição sobre seu território e população (BULL, 2002, p. 23-24).

O terceiro objetivo da sociedade internacional é a manutenção da paz, ou seja, a ausência de guerra deve ser a norma, com exceção às circunstâncias

especiais. E, por fim, a limitação da violência (apenas guerras com "causas justas" ou via regras estabelecidas), o cumprimento das promessas (princípio *pacta sunt servanda*) e a estabilidade das posses (por meio da regulamentação da propriedade) (BULL, 2002, p. 25-26).

A ordem representa um meio para alcançar outros objetivos fundamentais, como a garantia de segurança aos indivíduos, e também uma "pré-condição para o progresso em direção à justiça" (LINKLATER, 2010, p. 4). Bull acrescentava que a ordem na sociedade internacional "é uma condição necessária para a justiça ou igualdade entre os estados ou nações" e, portanto, pode preceder a justiça em certas situações. Mas, de qualquer maneira, coloca a questão da ordem *versus* justiça "em relação ao mérito de casos particulares". Do mesmo modo, a ordem mundial é pré-requisito para objetivos maiores de justiça humana (2002, p. 113).

A manutenção da ordem na sociedade internacional tem como ponto de partida o desenvolvimento, entre os estados, de um sentido dos interesses comuns como meta elementar da vida social. Por mais diferentes e conflitantes que sejam esses interesses, os estados têm em comum a visão dessas metas como instrumentais. Sua percepção dos interesses comuns pode derivar do temor da violência irrestrita, da instabilidade dos acordos ou da insegurança da sua independência ou soberania. Pode ter origem em um cálculo racional do desejo dos estados de aceitar restrições recíprocas à sua liberdade de ação, como pode basear-se também no tratamento dessas metas como valiosas em si mesmas, e não apenas como um meio para alcançar determinado fim: pode expressar um sentido de comunidade de valores, assim como de interesses comuns (BULL, 2002, p. 80-81).

Bull e Wight também reconheciam a preponderância ocidental na sociedade internacional e seus possíveis benefícios para as potências dominantes. Bull, principalmente, alertava para a necessidade de inclusão das ideias não ocidentais no direito internacional e também das aspirações do então chamado Terceiro Mundo, criticando as superpotências pela propagação de uma visão de ordem mundial estreita e autocentrada no final da década de 1970 (Bull, 1977⁶, cap. 13; 1983⁷; citado por LINKLATER, 2010, p. 7-8).

Outro conceito da abordagem da Sociedade Internacional é o de justiça internacional. Para Bull, a justiça internacional pode ser entendida como as regras morais que guiam os Estados e as nações ao atribuir-lhes direitos e deveres como,

⁶ BULL, H., **The Anarchical Society**: A Study of Order in World Politics. London: MacMillan, 1977.

⁷ BULL, H., The International Anarchy in the 1980's. **Australian Outlook**, n. 37, p. 127-131, 1983.

por exemplo, a igualdade de direitos à soberania e à autodeterminação nacional (BULL, 2002, p. 96).

Ao contrário de *ordem*, *justiça* é um termo que só podemos definir, em última instância, de modo pessoal ou subjetivo. [...] Meu ponto de partida é simplesmente o fato de que existem certas ideias ou crenças a respeito da justiça na política mundial e que as exigências formuladas em nome dessas ideias desempenham um certo papel no curso dos acontecimentos (BULL, 2002, p. 92).

Dois últimas conceituações essenciais dessa abordagem ainda precisam ser apresentadas para o debate avançar: as concepções de sociedade internacional pluralista e solidarista. Buzan apresenta a concepção pluralista como "o lado realista do racionalismo", que tem como pressupostos a centralidade do Estado, o direito internacional positivo, a primazia da soberania e a heterogeneidade política e cultural nas relações internacionais. Em outras palavras, o pluralismo descreve uma sociedade internacional mínima o suficiente para a coexistência e a sobrevivência dos Estados de modo independente e soberano em um ambiente anárquico. "Pluralism stresses the instrumental side of international society as a functional counterweight to the threat of excessive disorder [...]"⁸ (BUZAN, 2004, p. 46-47).

Jackson e Sorensen afirmam que a concepção pluralista enfatiza a importância da soberania dos Estados, de modo que "direitos e obrigações na sociedade internacional são conferidos aos Estados soberanos; os indivíduos só têm os direitos que recebem de seus próprios governos", além de se respaldar nos princípios de respeito à soberania e de não intervenção, mesmo por razões humanitárias (2007, p. 202).

Do outro lado do espectro, a concepção solidarista representa o "lado kantiano do racionalismo", que pressupõe um compartilhamento de normas, regras e instituições muito além da coexistência pluralista, enfatizando a cooperação entre os Estados e certa universalidade de valores e interesses da sociedade internacional com base na ideia do imperativo categórico de Kant (BUZAN, 2004, p. 47). O solidarismo enfatiza a "importância dos indivíduos como membros definitivos da sociedade internacional", de modo que as intervenções humanitárias são "tanto um direito quanto uma obrigação dos Estados [...] para amenizar casos extremos de sofrimento humano" (JACKSON & SORENSEN, 2007, p. 202).

⁸ O pluralismo salienta o lado instrumental da sociedade internacional como um contrapeso funcional para a ameaça de desordem excessiva [...].

Because the pluralist position is entirely state-based, it is relatively straightforward and coherent. The solidarist position is more problematic. Because it ties together state and non-state actors, and draws on cosmopolitan notions of individual rights and a community of humankind, it cannot help but blur the boundary between international and world society. There is also room for confusion about whether solidarism requires specific types of ethical commitment, such as human rights, or whether it is simply about the degree and depth of shared normative agreement in general⁹. (BUZAN, 2004, p. 47-48).

Um elemento fundamental da perspectiva solidarista é o aspecto legal das resoluções da ONU, especialmente da Assembleia Geral, "que se acredita representar a evidência mais importante do emergente consenso ou solidariedade da sociedade internacional" (BULL, 2002, p. 171).

Na visão de Buzan, a concepção pluralista corresponde a uma sociedade internacional "tênue" (*thin*), devido ao compartilhamento mínimo de valores e o enfoque na criação de "regras de coexistência" que não ultrapassem os limites da soberania e da não intervenção. No outro extremo, a concepção solidarista corresponde a uma sociedade internacional "densa" (*thick*), devido a um maior compartilhamento de valores e o enfoque para além da simples coexistência, cooperando na "busca por ganhos comuns e no gerenciamento de problemas coletivos diversos" (2004, p. 59).

Andrew Hurrell traduz muito bem a realidade da comunidade internacional, ao trabalhar a relação ordem-justiça, a partir da noção de densidade e deformidade:

[...] a estrutura normativa da sociedade internacional desenvolveu-se de modo em que há agora uma cada vez mais densa e integrada rede de instituições e práticas compartilhadas em que as expectativas sociais de justiça e injustiça globais tornaram-se mais estabilizadas. [...] ao mesmo tempo [que] nossas principais instituições sociais internacionais continuam a constituir uma ordem política deformada, principalmente por causa das extremas disparidades de poder que existem tanto na sociedade internacional quanto na mundial (2003, p. 36).

Esses conceitos possibilitam um melhor entendimento acerca da ambiguidade na comunidade internacional. Se for possível afirmar que após o fim da Guerra Fria "a preocupação normativa central se distanciou da ordem em direção à

⁹ Porque a posição pluralista é inteiramente baseada no Estado, é relativamente simples e coerente. A posição solidarista é mais problemática. Porque reúne atores estatais e não estatais, e baseia-se em conceitos cosmopolitas de direitos individuais e uma comunidade universal, ofuscando a fronteira entre sociedade internacional e mundial. Há também espaço para a confusão sobre se o solidarismo requer tipos específicos de compromisso ético, como os direitos humanos, ou se é simplesmente sobre o grau e a profundidade de acordos normativos compartilhados em geral.

justiça na política mundial”, e mais ainda pela “justiça humana” (JACKSON & SORENSEN, 2007, p. 235), o compartilhamento e o cumprimento dessas normas ainda estão longe de um ideal humanitário. Isto é, o excesso de pluralismo na sociedade internacional, principalmente no que concerne à soberania estatal, prejudica o máximo cumprimento das normas vigentes, ainda que “as expectativas sociais de justiça e injustiça globais [estejam] mais estabilizadas” (HURRELL, 2003, p. 36). Desse modo, a densidade normativa traduzida no direito internacional, ainda que pareça suficiente para uma atualização mais solidária da comunidade internacional, padece pela deformidade da ordem política que beneficia alguns Estados em detrimento de outros, resultando em acordos e tratados assinados por muitos e cumpridos por poucos.

Assim, foram apresentados os conceitos relevantes para avançar no debate sobre a relação entre organizações internacionais e Estados, especialmente no que concerne à UNRWA. O próximo subcapítulo analisará a relação ordem-justiça na comunidade internacional.

2.1.1 Uma questão de ordem *versus* justiça?

O tema central de Hedley Bull em *A Sociedade Anárquica* é a ordem na política mundial. O autor explora a questão da ordem internacional de diferentes maneiras, assim como a relação entre a ordem e a justiça internacionais, de modo a questionar se e até que ponto são irreconciliáveis. Este subcapítulo pretende discutir a questão da ordem *versus* justiça na comunidade internacional, utilizando os conceitos mencionados nos tópicos anteriores e questionamentos apresentados por Bull. Para isso, é preciso ter em mente que o contexto da Guerra Fria permeia as concepções e os questionamentos desse autor, portanto, há de se levar em consideração as mudanças no ambiente internacional desde suas publicações entre as décadas de 1970 e 2000. Conforme afirmou Watson, sobre suas conversas com Bull, o contexto sobre o qual escreviam era o da Guerra Fria e eles não puderam enxergar o fim da bipolaridade (2002, p. 3).

A ordem como "situação concreta na política mundial [...] e também como um valor" tem sido o foco e o objetivo das relações internacionais, em especial pelas potências ocidentais. Porém, não é o único valor que pode ser ajustado pela conduta internacional. Uma grande parcela da sociedade internacional (Bull referia-se ao

então chamado Terceiro Mundo) não busca apenas a ordem, assim como não a prioriza, mas principalmente a justiça – incluindo os direitos humanos (BULL, 2002, p. 91).

[...] Argumenta-se que a justiça tem a ver especialmente com a igualdade no gozo de direitos e privilégios, e também com a equidade ou reciprocidade; que, qualquer que seja a substância dos direitos ou privilégios em questão, as exigências de justiça se referem à igualdade no acesso a esses direitos e privilégios entre pessoas que diferem entre si sob certos aspectos mas que devem ser tratadas de modo a respeitar esses direitos. Na política mundial as exigências de justiça assumem muitas vezes essa forma. São demandas para a remoção de privilégios ou de discriminação, para a igualdade na distribuição ou aplicação de direitos entre os fortes e os fracos, os grandes e os pequenos, os ricos e os pobres, os pretos e os brancos, os vitoriosos e os vencidos, as potências nucleares e as não nucleares. É importante distinguir entre "justiça", neste sentido especial de igualdade de direitos e privilégios, e "justiça" no sentido em que usamos o termo, com a acepção de "moralidade" (BULL, 2002, p. 93).

Bull afirma que a ordem internacional pode ter sido fortalecida pela maior abrangência do direito internacional em áreas antes restritas ao direito nacional, como os assuntos econômicos, sociais, as comunicações e o meio ambiente, de modo a refletir nas políticas nacionais e amenizar ainda maiores conflitos que pudessem surgir da interdependência entre os Estados. Entretanto, essa maior abrangência parece não determinar uma real mudança de um direito internacional de coexistência para um direito internacional de cooperação (2002, p. 176-177).

É importante considerar a influência do direito internacional nas ações dos Estados, pois "em si mesmas, as regras não passam de construções intelectuais". Assim, é preciso verificar se o comportamento real dos Estados e de outros atores da política internacional corresponde à conduta prescrita pelas regras, de modo a verificar sua eficácia – que não depende da inexistência de violações de tais regras. Nesse sentido, é preciso saber se essas regras são observadas o suficiente para ter relevância na política internacional e também como mantenedoras da ordem (BULL, 2002, p. 157-158).

A ordem é imprescindível para a realização e o avanço da justiça, e a sociedade internacional atual, com suas organizações e agências especializadas "quase universais", representa muito mais do que apenas coexistência, cooperando em temas diversos nas duas frentes (BULL, 2002, p. 102).

A sociedade internacional tem compromisso com ideias de justiça entre os estados, ou internacional, e de justiça individual ou humana e, até certo ponto, leva mesmo em conta os objetivos de uma justiça mundial, ao

endossar a transferência de recursos dos países ricos para os pobres. Além disso, facilita a cooperação intergovernamental em muitos campos, visando à realização desses propósitos (BULL, 2002, p. 102).

Bull afirmava, entretanto, que a ordem e a justiça são objetivos conflitantes (BULL, 2002, p. 92). É possível perceber uma tendência bastante pluralista, e até mesmo pessimista, nos questionamentos acerca da justiça e de sua relação com a ordem internacional. Em alguns momentos parece não haver espaço para uma reconciliação entre ordem e justiça, e até mesmo os prenúncios de uma ordem moderadamente solidarista, via organizações internacionais, não são vistos como ponto positivo para a comunidade internacional. Na maioria das vezes pela crença na ameaça à ordem e à segurança – justificativas associadas ao Realismo. Em outros, parece corroborar com a hipótese de um descompasso normativo com a realidade internacional.

Certamente, muitos dos obstáculos destacados por Bull em relação à realização da justiça cosmopolita ou mundial¹⁰ são pertinentes (BULL, 2002, p. 102-103). Entretanto, a demanda por justiça internacional não é exclusivamente cosmopolita ou representa necessariamente uma ameaça à ordem. Especialmente no que concerne à coletividade da comunidade internacional por meio de organizações internacionais, como a ONU, afirmar *a priori* sua irrelevância como representantes de valores e interesses comuns, mesmo na atualidade, parece equivocado. Afinal, mesmo diante de pontos sensíveis, como a heterogeneidade desse coletivo, desde a criação da Liga das Nações há certa representatividade internacional efetiva – e antes mesmo das organizações internacionais, conforme afirmação do próprio autor (BULL, 2002, p. 52).

Priorizar a justiça humana (direitos humanos) não parece colocar de antemão a ordem internacional (preservação da paz e da segurança) em risco, apesar da alegação de que estaria minimizando aspectos fundamentais da

¹⁰ Bull distingue a justiça internacional da justiça humana e da justiça mundial. A justiça humana, ou individual, difere da justiça entre os Estados por atribuir, como o próprio nome sugere, direitos e deveres individuais aos seres humanos. Esse tipo de justiça precedeu a justiça internacional por ser derivada da doutrina do Direito Natural e, provavelmente, ter fundamentado a ideia de justiça entre os estados, uma vez que esses últimos são governados por indivíduos (BULL, 2002, p. 97). A justiça mundial, ou cosmopolita, "procura definir o que é certo ou bom para o mundo todo, para uma imaginária civitas maxima [sociedade internacional] a que pertencem todos os indivíduos e à qual todos os seus interesses devem estar subordinados". Difere da ideia de justiça humana ao sustentar que os indivíduos formam ou devem formar uma sociedade que qualifique os direitos e deveres individuais. Lembra a ideia de "vontade geral" ou "bem comum" em relação à justiça, mas não está associada à sociedade internacional, e sim à sociedade universal, ou seja, a toda humanidade (BULL, 2002, p. 99-100).

coexistência entre os Estados ou que deveria, então, ser enfatizada na Carta das Nações Unidas (BULL, 2002, p. 104-106). Em primeiro lugar, porque até hoje não houve uma ordem verdadeiramente solidarista, nem mesmo uma iniciativa coletiva que priorizasse algum tipo de direito individual que suplantasse o direito de coexistência dos Estados, de modo que ainda não é possível afirmar com convicção que a ordem internacional como a conhecemos desapareceria.

Em segundo lugar, porque a predominância realista-pluralista da sociedade internacional permeia a própria Carta e o sistema das Nações Unidas, de modo que uma mudança de prioridades somente poderia se realizar mediante uma reforma do próprio sistema da ONU. Uma vez que a organização e seu *modus operandi*, desde os primórdios da Liga das Nações, foi instituído com a intenção de manter o *status quo* das potências dominantes, não é possível pensar na representatividade de prioridades universalistas.

Considere-se por outro lado a função exercida na manutenção da ordem internacional pela posição especial das grandes potências. Elas contribuem para a ordem internacional mantendo os sistemas locais de hegemonia dentro dos quais a ordem é imposta a partir de cima, colaborando para administrar o equilíbrio global de poder e, de tempos em tempos, impondo sua vontade coletiva a outros estados. Mas quando prestam esses serviços à ordem internacional as grandes potências o fazem ao preço de uma injustiça sistemática Com relação aos direitos dos estados menores: a injustiça sentida pelos estados que estiveram sob a hegemonia soviética na Europa Oriental ou que se encontram sob a hegemonia norte-americana no Caribe. Injustiça que foi incorporada à Carta das Nações Unidas, quando prescreve um sistema de segurança coletiva que não pode funcionar contra as grandes potências, a mesma injustiça sofrida pelas pequenas potências quando as grandes entram em acordo para chegar a uma decisão que contraria os interesses dos pequenos (BULL, 2002, p. 109).

O Conselho de Segurança da ONU, como o próprio nome atesta, responsável pelas questões de segurança (= ordem), espelha essa realidade pela possibilidade de veto por um de seus cinco principais membros. Voltaremos a essa questão no próximo subcapítulo.

Em um plano abstrato não há incompatibilidade geral entre a ordem, no sentido em que foi aqui definida, e a justiça em qualquer um dos sentidos em que a consideramos neste trabalho. Em outras palavras, podemos imaginar uma sociedade em que haja um padrão de atividade que sustente os objetivos elementares ou primários da vida social e também os objetivos avançados ou secundários da justiça ou da igualdade: para os estados, para os indivíduos e em termos de um bem comum mundial. Não existe uma razão apriorística para afirmar que tal sociedade é inalcançável, ou que seja inconsistente perseguir ao mesmo tempo a ordem e a justiça mundiais. No entanto, há uma incompatibilidade entre as regras e instituições que

sustentam atualmente a ordem dentro da sociedade dos estados e as exigências de uma justiça mundial, que implicam destruição dessa sociedade; as demandas pela justiça humana, que só podem ser acomodadas de forma seletiva e parcial, e as exigências da justiça entre os estados, ou internacional, com respeito à qual essas regras e instituições não são basicamente hostis, mas que só podem satisfazer de forma limitada (BULL, 2002, p. 109-110).

Bull avança no debate sobre a relação ordem – justiça na política internacional afirmando que, por vezes, há condições de conciliar a preservação da ordem e a promoção de mudanças justas, pois acredita que qualquer regime ordenado deve atender algumas demandas por justiça. Também considera que certas mudanças justas possam ser introduzidas sem prejuízo da ordem internacional, se as partes envolvidas estiverem de acordo (BULL, 2002, p. 111-112).

Nesse sentido, é possível pensar no Conflito Árabe-Israelense: mediante um acordo de paz entre palestinos e israelenses, cessando a violência e a ocupação militar, e com a criação de um Estado Palestino nos termos negociados pelas partes, a ordem internacional não seria afetada ou modificada senão pela admissão de mais um Estado na comunidade internacional. Aliás, a ordem internacional parece ter maiores chances de ser interrompida pela iminência de um conflito entre as partes, e um possível envolvimento de terceiros Estados, devido à falta de um entendimento real entre as partes envolvidas e consequentes hostilidades – que também afetam a UNRWA – do que pela promoção de mudanças justas.

Na direção oposta de sua defesa aos fundamentos da ordem, Bull acrescenta que,

mesmo sem o consentimento de todas as partes envolvidas, a mudança pode ser feita com uma desordem apenas local e temporária, se houver evidência indiscutível de consenso na sociedade internacional em favor dessa mudança, e especialmente se todas as grandes potências participarem desse consenso (BULL, 2002, p. 112).

Dessa maneira, a comunidade internacional poderia até mesmo sair fortalecida (e provavelmente sairia), uma vez que chegou a um consenso por mudanças, e não apenas pela coexistência. E mesmo mudanças justas não consensuais, com "eventuais ataques violentos contra a ordem existente", podem promover outras mudanças, como o consenso *a posteriori* (BULL, 2002, p. 112-114).

Jackson e Sorensen afirmam que a nova era democrática, após o fim da Guerra Fria, já reduzira teoricamente as esferas da soberania estatal e da não

intervenção. Vincent já anunciava a indefinição entre as fronteiras das sociedades nacional e internacional como resultado das diversas convenções e declarações internacionais sobre direitos humanos, emergentes na última metade do século XX (1990, p. 254-255¹¹ citado por JACKSON & SORENSEN, 2007, p. 235).

Nesse sentido, confirmam a existência de "uma relação confusa e ambígua no direito internacional entre as responsabilidades da cidadania, por um lado, e os direitos universais, por outro" (JACKSON & SORENSEN, 2007, p. 235). O próximo subcapítulo introduzirá o debate propriamente dito sobre as OIs, a partir de exemplos da ONU e da UNRWA, a fim de revelar o anacronismo normativo em relação à prática internacional, especialmente em contextos específicos e *sui generis* como é o caso do assistencialismo prolongado aos refugiados palestinos.

2.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS SOB A ÓTICA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

O presente debate sobre as organizações internacionais parte do pressuposto de que, sim, há uma sociedade internacional – ainda que tênue. O propósito deste subcapítulo é revelar o anacronismo normativo em relação à prática internacional, via organizações/agências entendidas como universais, mas passíveis de serem instrumentalizadas em benefício de poucos Estados e, assim, viabilizar violações do direito internacional ao qual também estão sujeitos.

A universalidade da ONU, segundo Wight, surgiu como um "objetivo compensatório", consequência da "incapacidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança atingirem a unanimidade". Dessa dificuldade, resultou a transferência de autoridade do Conselho para a Assembleia Geral, e apenas porque "as Nações Unidas eram uma peça da maquinaria diplomática controlada pelos Estados Unidos", de modo que a organização pudesse espelhar, ilusoriamente, que as decisões coletivas eram também de interesse norte-americano (WIGHT, 2002, p. 239-240).

Uma organização política internacional pode ter como objetivo a eficácia e, além de se parecer com uma aliança, nesse caso, restringirá seus membros

¹¹ VINCENT, R.J. (1990). Grotius, Human Rights, and Intervention. IN: BULL, H.; KINGSBURY, B.; ROBERTS, A. (eds.) **Hugo Grotius and International Relations**. Oxford: Clarendon Press.

a estados que pensem da mesma forma e que sejam capazes de estar de acordo quanto a um interesse comum, bem como levá-lo adiante; pode, também, ter como objetivo a universalidade de membros e, nesse caso, refletirá tantos interesses diversos que será incapaz de promover a cooperação política nos assuntos mais importantes. A Liga das Nações começou a funcionar com a primeira dessas concepções (que era a de Wilson) e, gradualmente, adotou a segunda ao deixar de realizar um exame minucioso das qualificações dos novos candidatos a membros. Mas a ausência dos Estados Unidos na Liga deu força à crença duvidosa de que a falta de universalismo havia sido a causa de seu fracasso; e os Estados Unidos foram membros das Nações Unidas desde o início (WIGHT, 2002, p. 239).

O fato de que nenhuma potência jamais abandonou a ONU apoia-se em dois motivos: primeiro, a Carta não permite a retirada; e segundo, porque a associação à ONU não tira a liberdade de ação dos Estados (WIGHT, 2002, p. 239).

Bull afirmava que a sociedade internacional, desde a época da Liga das Nações e na sua continuidade pela criação da ONU, constitui-se de uma maioria não europeia e, por essa razão, e também devido à quase universalidade da ONU, não há mais espaço para a ideia de que uma sociedade deve ser baseada em uma civilização ou cultura específica. A heterogeneidade dos Estados e a diversidade cultural, social, religiosa etc. não permite tal visão de sociedade. Entretanto, a sociedade internacional "tem uma base cultural [que] não é a de uma cultura genuinamente global, mas sim a cultura da chamada 'modernidade', [...] que se trata da cultura das potências dominantes" (2002, p. 48-49).

A cultura das potências ocidentais dominantes não representa mais a realidade da comunidade internacional "miscigenada", mas ainda consta nos estatutos e cartas das organizações internacionais, não refletindo as mudanças do século XXI. Sua permanência é uma imposição anacrônica, sustentada por normas, regras e instituições que também não foram devidamente atualizadas. Essa atualização, aqui, implica rever e adequar regras, normas e instituições ambíguas que possibilitam uma retórica solidarista e, ao mesmo tempo, sua instrumentalização em benefício de uma minoria de Estados em detrimento dos interesses da coletividade.

A key claim of critical security theorists is that the rules, norms and institutions of the society of states are a permissive cause of political violence because they provide a protected space in which individuals can be subjected to inhuman treatment with virtual impunity. The crucial contribution of critical conceptions of security is to shift the referent object from the state to individuals who constitute humanity as a whole. Rather than taking for granted the traditional assumption that the state has a monopoly over our loyalty and identity, critical security perspectives extend our moral horizons beyond national-based conceptions of citizenship. This shift in ontology from

an exclusivist 'us and them' identity relationship to an internationalist or cosmopolitan 'we the peoples' is embodied in the Preamble to the United Nations Charter and has subsequently been echoed by various voices in global civil society¹² (DUNNE & WHEELER, 2004, p. 9-10).

A ideia de que a sociedade internacional atual é formada não apenas por Estados, detentores de direitos e deveres legais e morais, mas também por organizações internacionais, atores não estatais e indivíduos pode ser comprovada pela existência de tribunais como o de Nuremberg, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, de instrumentais regionais de proteção dos direitos individuais etc. Entretanto, a falta de vinculação normativa aparece como mais uma evidência do anacronismo das organizações internacionais, pois não reflete o comportamento, a prática, a realidade, mantendo-se presas à normatividade do século XIX.

Wight e Manning, conforme mencionado anteriormente, já afirmavam que a existência do direito internacional confirma a própria existência de uma sociedade internacional. As organizações internacionais, como a ONU e a UNRWA, confirmam não apenas a existência de interesses, regras e valores comuns, mas também de um direito internacional formalizado por meio de acordos, tratados e estatutos que normalizam as relações internacionais. Há, portanto, uma condição de previsibilidade de execução e também de possíveis violações dessas regras pela comunidade internacional.

The general stance of the school may be described as follows. International law is a real body of law, no less binding than domestic law, and therefore no less deserving of the name 'law'. Although the main bases of international order are to be found elsewhere, international law is certainly not without efficacy in this regard. Importantly, international law provides a normative framework, an essential ingredient for the successful operation of any large and complex social arrangement. By providing a reasonably clear guide as to what is the done thing, and what is not, in any given set of circumstances, of what can be expected and what not, and what will be tolerated and what will likely be met with a disapproving, [...], law helps to reduce the degree of

¹² A reivindicação chave de teóricos críticos de segurança é que as regras, normas e instituições da sociedade de estados são uma causa permissiva de violência política, porque fornecem um espaço protegido no qual os indivíduos podem ser submetidos a tratamento desumano com virtual impunidade. A contribuição fundamental de concepções críticas de segurança é deslocar o objeto referente do Estado para os indivíduos que constituem a humanidade como um todo. Ao invés de tomar como certa a hipótese tradicional de que o Estado tem o monopólio sobre a nossa lealdade e identidade, perspectivas críticas de segurança estendem nossos horizontes morais além das concepções cidadania nacional. Essa mudança na ontologia de uma relação de identidade exclusivista 'nós e eles' para uma internacionalista ou cosmopolita "nós os povos" está incorporada no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas e, posteriormente, foi ecoada por várias vozes da sociedade civil global.

unpredictability in international affairs. For members of the English school, international law 'stands at the very centre of the international society's normative framework'. It supports 'a structure of expectations without which the intercourse of states would surely suffer an early collapse'¹³ (WILSON, 2009, p. 2)¹⁴.

A criação da UNRWA exemplifica muito bem o compartilhamento de valores e interesses comuns que Hedley Bull afirmava a respeito da sociedade internacional. A necessidade de auxiliar os milhares de refugiados oriundos do conflito árabe-israelense de 1948 levou a comunidade internacional, em 1949, a institucionalizar medidas de proteção e ajuda humanitária aos palestinos, criando uma agência subsidiária da ONU, em caráter temporário, a fim de buscar uma solução permanente para o conflito e também para a situação de vulnerabilidade daqueles refugiados.

No entanto, é importante ressaltar que, apesar da validade do direito internacional, não há um poder de polícia para impor o cumprimento dessas leis internacionais, além de um mínimo constrangimento por parte dos demais Estados em relação aos que violam essas leis. Além disso, a anarquia internacional e a soberania estatal anulam grande parte desses constrangimentos.

A recente intervenção anglo-americana no Iraque reacendeu o debate sobre a eficácia do direito internacional e das organizações internacionais. Dessa feita, muito mais do que em outras ocasiões em que a força foi empregada para resolver uma discórdia internacional, as reações contrárias à ação militar ficaram fortemente concentradas na alegação de que o ataque havia sido desfechado à margem de normas e princípios do direito internacional e que teria atingido gravemente a Organização das Nações Unidas (ONU) e tudo aquilo que a entidade representa para a ordem internacional na modernidade. Tecnicamente, contudo, foi apenas mais um evento internacional que expôs as características e limitações das organizações internacionais. O Estado moderno tem na soberania um de seus princípios fundantes e o estabelecimento de uma ordem capaz de acomodar esse princípio com as noções de justiça e de equidade tem sido um desafio para estadistas e pensadores nos últimos quatro séculos (SATO, 2003, p. 161).

¹³ JAMES, A. Law and Order in International Society IN: JAMES, A. (ed.) **The Bases of International Order**: Essays in Honour of C. A. W. Manning. London: Oxford University Press, p.68, 1973.

¹⁴ A postura geral da escola pode ser descrita como se segue. O direito internacional é um corpo real da lei, não menos vinculativo de direito interno, e, portanto, não menos merecedor do nome "lei". Embora as principais bases da ordem internacional possam ser encontradas em outros lugares, o direito internacional não é, certamente, sem eficácia a este respeito. É importante ressaltar que a lei internacional fornece um quadro normativo, um ingrediente essencial para o bom funcionamento de qualquer grande e complexo arranjo social. Ao fornecer um guia razoavelmente claro sobre o que é a coisa feita, e o que não é, em um determinado conjunto de circunstâncias, do que se pode ou não esperar, e o que será tolerado e o que provavelmente será recebido com desaprovação, [...], a lei ajuda a reduzir o grau de imprevisibilidade nos assuntos internacionais. Para os membros da Escola Inglesa, o direito internacional é 'central na estrutura normativa da sociedade internacional'. Ele suporta 'uma estrutura de expectativas, sem a qual a relação entre estados certamente sofreria um colapso prematuro.

O estudo das organizações internacionais deve levar em consideração dois pontos importantes. Primeiro, a ambiguidade normativa, apresentada no início do capítulo, e definida como a existência de diferentes padrões de comportamento dos Estados, resultantes da tensão entre princípios constituintes da comunidade internacional e princípios introduzidos pelo direito internacional. Segundo, a desigualdade política, já definida como a diferença de "peso" das representações dos Estados e das decisões tomadas nas OIs.

As organizações internacionais, de maneira geral, procuram representar cada vez mais a multiplicidade de interesses e valores da comunidade internacional, porém seus quadros normativos ainda refletem a predominância de valores ocidentais e eurocêntricos - já enunciada por Wight e Bull, de modo que os interesses e os valores nelas compartilhados não refletem a nova ordem internacional, mais solidarista. Assim, reproduzem a normatividade da ordem internacional vigente na época de sua instauração.

Wight relembra o contexto de criação da ONU, a partir da Carta das Nações Unidas, para o estabelecimento de uma organização para a segurança mundial de caráter governamental, "que em certos aspectos era capaz de dar ordens e de se sobrepor a seus membros, e talvez até de alterar seu *status* legal". Nesse sentido, as Nações Unidas eram mais autoritárias do que a Liga das Nações jamais conseguiu, pois dependia de livre cooperação de seus membros para agir (2002, p. 222).

Os Estados signatários da Carta deram poderes coercitivos ao Conselho de Segurança, para "agir como seu representante para manter a paz e a segurança (Art. 24)", aceitar e implementar suas decisões (Art. 25 e 48), fornecendo exércitos e assistência (Art. 43) e forças aéreas em caso de sanções (Art. 45). A regra tradicional das organizações internacionais votarem por unanimidade¹⁵ foi modificada pelo voto por maioria - conforme já mencionado no início desse subcapítulo. À época, o Conselho de Segurança decidia por maioria de sete dos onze membros e a Assembleia Geral por maioria de dois terços (WIGHT, 2002, p. 222). Hoje o Conselho de Segurança aprova suas decisões com maioria de nove membros.

¹⁵ A regra tradicional do voto por unanimidade estava de acordo com o princípio legal de que uma potência não pode estar atada a uma decisão com a qual não consentiu.

Esses progressos pareciam ir ao encontro do constitucionalismo, mas foram contrabalançados pelo fato de as grandes potências terem assumido uma posição de muito menor comprometimento sob a Carta do que o tinham sob a Convenção. A maioria de sete de que necessita[va] o Conselho de Segurança para passar uma resolução [tinha] de incluir os cinco membros permanentes, ou seja, as próprias grandes potências (Artigo 27 (3)). Assim, qualquer uma das grandes potências pode vetar uma decisão. Cumpre notar que o direito de veto foi um desejo independente de cada uma das grandes potências em Dumbarton Oaks. As pequenas potências, na Assembleia, foram privadas daquilo que era tradicionalmente visto como a proteção proporcionada pela decisão por unanimidade; somente as grandes potências a mantiveram. [...] As consequências eram imprevisíveis exceto para os mais perspicazes. O poder de veto detido pelas grandes potências e constantemente exercido pela Rússia tornou o Conselho de Segurança impraticável e, em questão de poucos anos, as partes da Carta que haviam inicialmente sido consideradas as mais importantes já estavam obsoletas. *Percebeu-se então o valor de uma cláusula de escape acrescentada em São Francisco: o Artigo 51, que reconhece o direito de autodefesa individual ou coletiva na hipótese de o Conselho de Segurança não conseguir cumprir sua função.* O direito à autodefesa individual é o princípio básico da anarquia internacional; o direito à autodefesa coletiva é o princípio do equilíbrio do poder; e esses dois princípios sobreviveram com grande pujança sob as ficções da Carta (WIGHT, 2002, p. 223-224 – sem grifos no original).

A Convenção (da Liga das Nações) presumia boa fé e livre cooperação entre os Estados por meio da limitação da liberdade de ação em virtude da ordem e da paz. A Carta (das Nações Unidas), ao contrário, presumia "poder incontrolável por parte dos estados vencedores e [...] que uma agressão somente deveria ser temida por parte de seus ex-inimigos". Preservando, assim, o poder de livre ação das grandes potências pela não obrigatoriedade de levar certos assuntos de interesse nacional ou vital para decidir via organização, mas mantendo os outros Estados sob controle (WIGHT, 2002, p. 223).

No que concerne à Questão Palestina, a própria Carta da ONU já foi instrumentalizada. A recusa do plano de partilha da Palestina pelos árabes, proposto pela ONU em 1947, foi baseada no argumento de que constituiria uma violação da carta, mas não foi aceito pela organização internacional à época. Mais tarde, a mesma carta foi utilizada pelo Conselho de Segurança como argumento para fazer cumprir este plano.

By resolution 181 (II), the Assembly also set up the United Nations Palestine Commission to carry out its recommendations and *requested the Security Council to take the necessary measures to implement the plan of partition.* [...] The plan was not accepted by the Palestinian Arabs and Arab States on the ground that it violated the provisions of the United Nations Charter, which granted people the right to decide their own destiny. They said that the Assembly had endorsed the plan under circumstances unworthy of the United Nations and that the Arabs of Palestine would oppose any scheme

that provided for the dissection, segregation or partition of their country, or which gave special and preferential rights and status to a minority. [...] On 15 July 1948, the Security Council decided in a resolution that the situation in Palestine constituted a threat to the peace. It ordered a ceasefire and declared that failure to comply would be construed as a breach of the peace requiring immediate consideration of enforcement measures under Chapter VII of the United Nations Charter¹⁶ (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 9-10 – sem grifos no original).

É possível argumentar que a continuação de uma organização estabelecida em outro contexto internacional corrobora com a ideia de que a sociedade internacional, com suas instituições e organizações internacionais, é anacrônica, além de pensadas para a manutenção do *status quo*, e necessitam de atualização para o bom funcionamento e promoção da ordem e segurança internacionais, verdadeiramente coletiva. Certamente o sucesso de OIs não é garantido, assim como seu fracasso e desmantelamento também não são inevitáveis. Mas, enquanto houver certa vontade política dos Estados em manter essas instituições e organizações, há possibilidade de atualizá-las e reprogramá-las para atender à multilateralidade.

Nesse sentido, a representação dos Estados e as decisões tomadas (ou vetadas) dentro das organizações são extremamente desiguais, favorecendo as grandes potências em detrimento da maioria dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Portanto, é possível afirmar que o anacronismo da sociedade internacional, e conseqüentemente das organizações internacionais, resulta precisamente da ambigüidade normativa e da desigualdade política da ordem internacional contemporânea. Logo, é imprescindível uma atualização dessas organizações internacionais, por meio da atualização da própria sociedade internacional.

A ONU é um bom exemplo de organização internacional anacrônica que, apesar dos esforços para acompanhar as mudanças da política internacional, com

¹⁶ Pela resolução 181 (II), a Assembléia também criou a Comissão das Nações Unidas para a Palestina para realizar as suas recomendações e *pediu ao Conselho de Segurança que tomasse as medidas necessárias para implementar o plano de partição*. [...] O plano não foi aceito pelos árabes palestinos e os Estados árabes alegando que violava as disposições da Carta das Nações Unidas, a qual reconhece o direito do povo de decidir seu próprio destino. Eles disseram que a Assembleia havia aprovado o plano em circunstâncias indignas das Nações Unidas e que os árabes da Palestina se oporiam a qualquer esquema que prevesse a dissecação, segregação ou partição de seu país, ou que concedesse direitos especiais ou preferenciais e status a uma minoria. [...] Em 15 de julho de 1948, o Conselho de Segurança decidiu em uma resolução que a situação na Palestina constituía uma ameaça à paz. Ele ordenou um cessar-fogo e declarou que o não cumprimento seria interpretado como uma violação da paz que exigiria a consideração imediata de medidas coercitivas constantes no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

seus novos atores, novas ameaças e reivindicações muito mais voltadas ao solidarismo e aos direitos humanos, possui um sistema que reproduz uma ordem internacional ultrapassada, centrada nas potências ocidentais.

Historicamente, essa [insuficiência dos mecanismos diplomáticos para obtenção de consenso] é uma questão jamais resolvida nas relações internacionais. Não há uma fórmula para estabelecer os limites da noção de soberania em confronto com normas, princípios e instituições internacionais. A razão central reside no fato de que não há um padrão universal para os conceitos de justiça, de direitos e de obrigações entre sociedades e povos. Apesar de toda a retórica da globalização, continuam evidentes os sinais de que permanecem vivas as diferenças culturais e religiosas entre povos. Essas diferenças revelam mais uma entre as muitas facetas do paradoxo da própria existência humana: ao mesmo tempo que são essenciais para a preservação da multiplicidade e riqueza do fenômeno humano, também sustentam diferentes padrões de comportamento econômico, social e político, dificultando a compreensão mútua e a convivência (SATO, 2003, p. 162).

É possível, então, perceber que o anacronismo das organizações internacionais resulta do descompasso entre o quadro normativo e a realidade da comunidade internacional. Nesse sentido, entretanto, a sociedade internacional não caminhou em direção ao solidarismo real, mas apenas retórico. Bull já havia recomendado, conforme citado anteriormente, a incorporação de interesses e valores não ocidentais e do então chamado “terceiro mundo” aos da sociedade internacional, ou seja, uma atualização dessa sociedade a fim de manter certo equilíbrio entre ordem e justiça.

A ONU é frequentemente criticada por essa falta de atualização em face da multiplicidade de interesses e valores da comunidade internacional, bem como por seu processo decisório de segurança internacional que beneficia apenas cinco de seus membros com poder de veto em detrimento, muitas vezes, da vontade da maioria dos Estados.

A existência de um Conselho de Segurança e o direito de veto reservado às grandes potências, reconhecendo explicitamente, portanto, uma hierarquia entre Estados no cenário internacional, foram condições que asseguraram a própria existência da ONU. Sem o instituto do veto, certamente teria sido muito mais difícil construir um *consenso* entre os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha ao final da Segunda Guerra Mundial com vistas à criação da nova Organização. Esse dispositivo, no entanto, significa apenas a parte mais visível dos mecanismos contidos nessa entidade que limitam sua ação e que reconhecem uma condição distinta para as grandes potências. Na verdade, ao longo da existência da ONU há uma enorme lista de casos de conflitos internacionais que foram decididos ou conduzidos fora de seu âmbito. Durante a guerra fria, o mecanismo do veto fez com que, sistematicamente, as questões mais críticas envolvendo a segurança

internacional fossem tratadas e conduzidas à margem da entidade (SATO, 2003, p. 161-162; sem grifos no original).

No caso específico da UNRWA, a realidade distancia-se ainda mais dos pressupostos de sua criação. Basta atentar para o fato de que a agência foi concebida com a premissa de ser temporária, até que uma solução para o conflito e para a situação dos refugiados palestinos fosse negociada. Após 64 anos de sua instauração, e apesar do respaldo do direito internacional, a UNRWA permanece atuante e nem o conflito árabe-israelense, nem a situação de vulnerabilidade dos refugiados palestinos foram solucionados.

A permanência da UNRWA até os dias de hoje expressa o excesso de pluralismo da sociedade internacional, mais voltada aos interesses estatais do que à solidariedade. Wilson sugere que “a lentidão com que muitas mudanças acontecem na lei não é tanto um defeito dos mecanismos legais internacionais quanto é um reflexo da sociedade na qual operam” (2009, p. 2-3). Barry Buzan afirma que deve haver certa correlação entre o lugar (mais próximo ou mais distante) que a sociedade internacional ocupa em uma escala pluralista-solidarista e os tipos de instituições que possui. Da mesma maneira, o “grau” de pluralismo ou solidarismo da sociedade internacional influenciará em seu entendimento acerca dessas instituições (2004, p. 161).

Nesse sentido, é possível pensar o anacronismo das OIs como reflexo de uma comunidade internacional que ainda tende mais ao pluralismo do que ao solidarismo, mas na qual há espaço para mudanças normativas e práticas. Teoricamente, encontra-se a caminho do solidarismo, uma vez que há demanda dos Estados por reformas políticas, jurídicas e institucionais, e pressão pelo cumprimento das leis internacionais. Mas, na prática, ainda se encontra no pluralismo, pois há interesse na manutenção do *status quo* pelos Estados dominantes. O quadro 1, na página seguinte, resume bem as concepções de sociedade internacional pluralista e solidarista.

PLURALISTA	SOLIDARISTA
<ul style="list-style-type: none"> * Estados / Interesse nacional * Soberania estatal * Princípio da não intervenção 	<ul style="list-style-type: none"> * Indivíduos / Ganhos comuns * Cooperação * Intervenções humanitárias

QUADRO 1 – CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE INTERNACIONAL
 FONTE: A autora (2013).

Seria possível argumentar, partindo de uma visão solidarista, que uma intervenção em favor dos palestinos já ultrapassa os limites da necessidade e configura-se como obrigação dos Estados, mas a relação ordem-justiça da atual comunidade internacional ainda não permite tal ação. Se por um lado, perseguir a justiça internacional parece configurar como uma vontade compartilhada entre diversos Estados da comunidade internacional, por outro é ainda inatingível um consenso acerca do que é considerado justo. Além disso, é preciso ter em mente a questão da ameaça de desordem e caos na sociedade internacional, colocadas por Bull, ou mesmo seu desaparecimento em face de grandes enfrentamentos.

Essa ambiguidade parece confirmar a oscilação da comunidade internacional, entre o pluralismo e o solidarismo, de maneira muito mais retórica do que prática. As tentativas de negociar uma solução permanente para o conflito entre israelenses e palestinos serve para ilustrar esse cenário: há mais de vinte anos a prática da retórica humanitária é utilizada pelos mediadores do processo (Estados Unidos), ao mesmo tempo em que a ocupação de territórios palestinos e as violações de seus direitos humanos são mantidas e/ou expandidas. Ao todo foram negociados três acordos - Oslo, 1993; Oslo II, 1995; Camp David, 2000, mas não cumpridos, além de outras quatro principais tentativas de reiniciar o processo de negociações "de paz" - Taba, 2001; Annapolis, 2007; Washington, 2010; e as atuais conversas, 2013 (THE GUARDIAN, 2011; VISUALIZING PALESTINE, 2013).

A adoção de uma postura intermediária entre o pluralismo, excessivamente realista, e o solidarismo, utopicamente humanitário, pode ser adequada em um processo de atualização da sociedade internacional, reconhecendo efetivamente os indivíduos como atores relevantes da comunidade internacional e tratando de mediar um consenso entre Estados soberanos, por meio de reivindicações e concessões

negociadas, que estabeleceriam novas bases para o direito internacional, incluindo ideais universalizados de cooperação (que já existem em certas áreas) e solidariedade. Talvez desse conta de uniformizar as normas, regras, valores e instituições diversas que hoje formam um quadro ambíguo e, muitas vezes, contraditório.

[...] Como fazer com que a lei surja e seja efetivamente acatada? Com que forças conta Grotius¹⁷ para levar adiante o seu programa de implantação do direito no universo internacional? Grotius condenará então os que, ao verem as guerras e as barbaridades, edificam soluções formalmente admiráveis, mas que contrariam frontal e radicalmente a realidade. As utopias de tipo erasmiano não são bons argumentos, justamente porque estão muito distantes do que é o homem, do que o homem pode ser. Assim, o caminho da persuasão e do convencimento – que é o que ele escolhe – deve apresentar formas calibradas, “razoáveis”. O argumento radical, ao trabalhar com extremos, é fácil, mas improdutivo, e enfraquece as propostas e projetos dos que estão “*well within the bounds of truth*”¹⁸ (FONSECA JR., 1998, p. 67).

Não seria necessário *a priori* abandonar a primazia do Estado na sociedade internacional, mas sim a centralidade das decisões no Estado e a soberania estatal no que diz respeito às organizações internacionais, possibilitando maior autonomia e avanço da justiça sem comprometimento da ordem. Muito mais do que apenas equilibrar a relação ordem-justiça, poderia atualizar a sociedade internacional de modo que a ordem favoreça a justiça e a justiça promova a ordem, refletindo a realidade internacional.

Enfim, é preciso também levar em consideração as limitações da própria sociedade internacional, pois ela é apenas um dos elementos fundamentais da política internacional, competindo com outros elementos como a guerra, o conflito transnacional, a solidariedade etc. Por essa razão, Bull afirmava que uma dessas limitações é “interpretar os acontecimentos como se a sociedade internacional fosse o elemento exclusivo ou dominante” (BULL, 2002, p. 63).

Este é o erro cometido pelos que falam ou escrevem como se, em épocas distintas, o Concerto Europeu, a Liga das Nações e as Nações Unidas fossem os principais fatores da política internacional; como se o direito internacional devesse ser considerado exclusivamente no que tange à sua função de unir os estados, e não como um instrumento dos interesses estatais e um veículo de ações transnacionais; como se as tentativas de manter um equilíbrio de poder devessem ser interpretadas exclusivamente como esforços para preservar o sistema dos estados, e não também como manobras feitas por determinadas potências para ganhar uma posição de supremacia; como se as grandes potências devessem ser vistas só como

¹⁷ GROTIUS, H. (1925). *De Jure Belli ac Pacis* (“Prolegomena” 29) Oxford: Clarendon Press.

¹⁸ *Exatamente nos limites da verdade.*

"grandes responsáveis" ou "grandes indispensáveis", e não também como grandes predadores; como se as guerras fossem sempre tentativas de violar a lei ou de defendê-la, e não simplesmente como manifestações dos interesses de determinados estados ou grupos transnacionais (BULL, 2002, p. 63).

A sociedade internacional confere certa ordem à política internacional, mas ainda assim é "precária e imperfeita, não deve justificar uma atitude de complacência a seu respeito, ou sugerir que falta fundamento aos argumentos daqueles que estão insatisfeitos com a ordem da sociedade internacional", assim como não garante que outros tipos de estrutura não possam ser eficazes (BULL, 2002, p. 63-64).

O anacronismo na sociedade internacional pode ser constatado também pela não aplicabilidade da Convenção de 1951 aos palestinos e por sua exclusão do mandato do ACNUR, pois eram (e são) atendidos por uma agência especializada da ONU, mesmo após evidências da situação vulnerável e de difícil resolução apenas pela via diplomática de negociação entre as partes conflitantes. Uma vez que a UNRWA não possuía (e não possui) autoridade para negociar uma solução para os refugiados palestinos, a comunidade internacional contribuiu para a duração prolongada da questão dos refugiados palestinos e para a perpetuação desse *status*, entregando-os à difícil 'sorte' de uma negociação complexa e indesejada entre Estados.

Em suma, as instituições internacionais não acompanharam os fatos, tornando-se desatualizadas e desconectadas da realidade, de modo que as organizações internacionais tornaram-se espaços políticos de pouco ou nenhum sucesso na resolução de conflitos. E o caso da UNRWA não é diferente: décadas de ajuda humanitária em detrimento de uma solução para a situação desumana em que se encontram milhões de refugiados palestinos. O próximo capítulo apresentará a estrutura organizacional da UNRWA em relação à ONU, analisando a burocratização da Questão Palestina e seus reflexos, bem como algumas particularidades da questão dos refugiados palestinos.

3 A ONU, A UNRWA E A QUESTÃO PALESTINA

A abordagem da Sociedade Internacional, apresentada no capítulo anterior, possibilita analisar empiricamente a atual sociedade internacional no que concerne ao conflito entre israelenses e palestinos via organizações internacionais – ONU e UNRWA. A Questão Palestina evidencia a existência de tal sociedade, ainda que tênue, uma vez que há inúmeras resoluções da ONU aprovadas pela maioria dos Estados membros com relação ao cumprimento das leis internacionais por Israel e a uma solução permanente para o conflito. Em outras palavras, há uma convergência de interesses e valores que viabilizou tanto a assistência humanitária quanto o entendimento acerca do descumprimento do direito internacional e das violações de direitos individuais dos refugiados palestinos por Israel. Entretanto, a problemática dos refugiados palestinos só foi (e só é) possível devido ao não reconhecimento desses mesmos interesses e valores pelo Estado de Israel.

Bull já discutia a respeito do não cumprimento ou negação do direito internacional pelos Estados de uma comunidade expressar a falta de identificação com uma sociedade internacional. "O desrespeito a uma regra sem justificativa (desconhecimento, incompreensão ou rejeição das premissas implicadas) caracteriza o comportamento de grupos que não reconhecem a existência de uma sociedade internacional comum" (2002, p. 160). O autor afirma, ainda, que a rejeição argumentada às normas legais internacionais - como no caso de Israel - não representa "o desmantelamento geral do conjunto do sistema legal internacional" (BULL, 2002, p. 160). Portanto, o direito internacional não é ineficaz ou inexistente, mas pode sim ser instrumentalizado em favor dos interesses dos Estados em detrimento de questões mais solidárias.

O direito internacional é uma realidade social, uma vez que implica um grau de aceitação muito importante das suas regras. O que não significa, porém, que seja um agente poderoso ou uma força motivadora da política mundial. Os estados obedecem ao direito internacional em parte por hábito ou inércia. Eles são programados, por assim dizer, para funcionar dentro de um quadro de princípios estabelecidos (BULL, 2002, p. 160).

Nesse sentido, é possível identificar o pluralismo da sociedade internacional tanto na constituição de uma organização para representar a coletividade nas

questões de segurança internacional, a ONU, quanto no estabelecimento de uma normatividade básica para as relações internacionais e para a solução de conflitos. Na constituição da ONU, o pluralismo pode ser verificado pelos princípios de igualdade soberana e de não intervenção da Carta da ONU, em seu artigo 2, parágrafos 1¹⁹ e 7²⁰, os quais preservam os direitos individuais dos Estados, possibilitam a busca por interesses nacionais na esfera internacional e inibem seus membros, até certo ponto, de pressionar por sanções previstas em seu capítulo VII (*Chapter VII*)²¹. Desse modo, instituiu princípios e processos que dificultam ou impedem a interferência externa em questões nacionais, mesmo quando estão na contramão dos propósitos²² dessa organização. Ademais, tornou retórico o propósito de cooperação²³ para a resolução de problemas internacionais de "caráter humanitário" e para a "promoção do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais" (UN CHARTER, 1945).

No que diz respeito ao estabelecimento de uma normatividade internacional, o pluralismo pode ser verificado pela ambiguidade das normas e leis - passíveis de instrumentalização em prol de interesses nacionais - e pela falta de intervenções humanitárias, deixando, então, de servir aos propósitos de cooperação e segurança internacionais ao facilitar o descumprimento dessa normatividade. A impossibilidade da ONU reagir contra os Estados que violam as leis internacionais abre um precedente para outros Estados atuarem estrategicamente em detrimento dos interesses coletivos.

Essa instrumentalização do direito internacional cria impasses entre as partes negociantes de uma suposta solução para o conflito. Nesse sentido, é importante destacar, resumidamente, os três principais pontos de disputa

¹⁹ Artigo 2, Parágrafo 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

²⁰ Artigo 2, Parágrafo 7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; esse princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

²¹ Capítulo VII - Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão, Artigos 39-51.

²² Capítulo I - Propósitos e Princípios, Artigo 1 - Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; [...].

²³ Capítulo I - Propósitos e Princípios, Artigo 1 - Os Propósitos das Nações Unidas são: 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; [...].

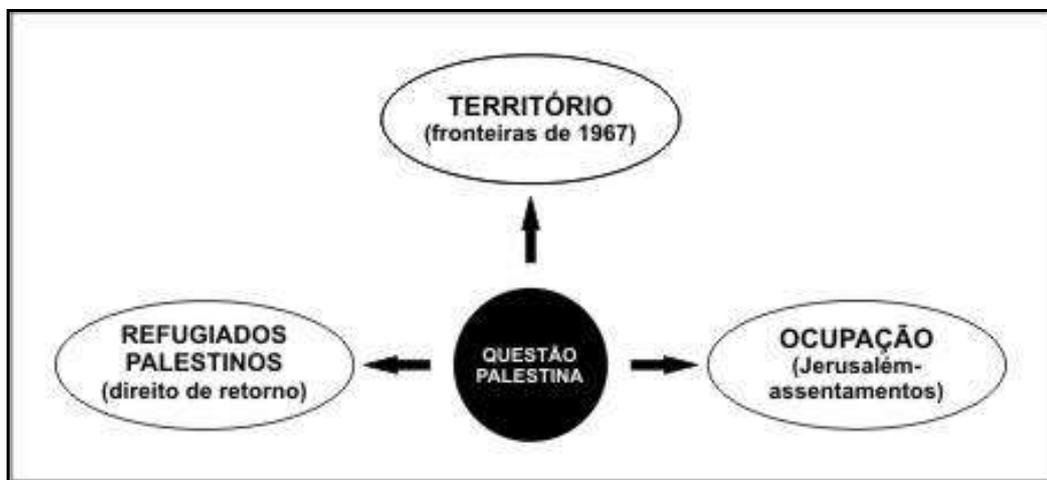
relacionados à Questão Palestina. Em primeiro lugar, o território que hoje é conhecido como Israel é ponto de disputa mesmo antes da criação do Estado israelense. A ocupação da Faixa de Gaza e da Cisjordânia na guerra de 1967 acirrou ainda mais essa disputa. A ANP pede pela retração desse território até a fronteira anterior a guerra – requisito aceito e reconhecido por diversos países como as fronteiras de um futuro Estado da Palestina, mas rejeitado por Israel (GLOBAL POLICY FORUM, 2014).

O segundo ponto disputado pelas partes é o reconhecimento do direito de retorno dos refugiados palestinos aos seus lugares de residência de 1948, quando da criação do Estado de Israel. Depois da questão territorial, o direito de retorno aparece como o maior argumento do contencioso, tanto como pré-requisito pelos Árabes para o retorno das negociações de paz, quanto como retórica por Israel para adiá-las ainda mais. Enquanto os palestinos exigem que esse direito seja cumprido, Israel não o reconhece e não permite o retorno. Desse modo, as negociações para uma solução permanente que inclua a questão dos refugiados são adiadas indefinidamente.

Israel totally rejects "return" for material reasons. There is no possibility of allowing the refugees to return to their original homes and lands without completely undermining the fabric of Israel's society and people. Many Israeli towns and villages, both rural and urban, are built on former Arab-Palestinian land. One cannot hand back these lands and properties without uprooting hundreds of thousands of Israelis, if not more, thus opening up a Pandora's box and courting disaster for Israel. Even if "return" were not literally to former property, but merely a general Palestinian immigration into Israel, the result could be a very significant increase of Palestinian Arabs that would threaten the Jewish character of the state. Israel is already concerned with a possible irredentist threat from its present Arab minority. Palestinian Arabs today make up some 18 percent of Israel's population, and in two areas adjacent to Arab territories across the border - the Galilee and the Negev - their relative strength is significantly higher (in the Galilee they already number at least 50 percent). The "return" of the refugees would significantly worsen this delicate balance, increase the irredentist threat, and even endanger Israel's 1967 borders²⁴ (GAZIT, 1995).

²⁴ Israel rejeita totalmente o "retorno" por razões materiais. Não existe a possibilidade de permitir que os refugiados voltem para suas casas e terras originais, sem comprometer completamente o tecido da sociedade e do povo de Israel. Muitas cidades e aldeias israelenses, rurais e urbanas, são construídas sobre terras árabe-palestinas. Não é possível devolver essas terras e propriedades sem arrancar centenas de milhares de israelenses, se não mais, abrindo uma caixa de Pandora e cortejar desastre para Israel. Mesmo se o "retorno" não significar literalmente à ex-propriedade, mas apenas uma imigração palestina geral em Israel, o resultado pode ser um aumento muito significativo de árabes-palestinos que ameaçam o caráter judaico do Estado. Israel já se preocupa com uma possível ameaça irredentista de sua atual minoria árabe. Os árabes-palestinos hoje compõem 18% da população de Israel, e em duas áreas adjacentes aos territórios árabes através da fronteira - a Galiléia e o Negev - a sua força relativa é significativamente maior (na Galiléia, eles já somam pelo

O terceiro ponto de disputa está relacionado aos dois pontos já mencionados: a ocupação militar israelense e o contínuo estabelecimento de assentamentos judaicos em áreas palestinas compromete o território destinado a um futuro Estado palestino, bem como sua suposta capital – Jerusalém Oriental – e a própria viabilidade de tal Estado. A construção do muro de separação entre as áreas israelenses e palestinas, via retórica de segurança nacional pelo Estado de Israel, bloqueia o acesso às terras palestinas e viabiliza a apropriação ilegal de seus recursos naturais, assim como uma futura anexação dessas áreas (GLOBAL POLICY FORUM, 2014).



QUADRO 2 – PRINCIPAIS PONTOS DE DISPUTA DA QUESTÃO PALESTINA
 FONTE: A autora (2014).

Logo após o início do conflito Árabe-Israelense, houve a tentativa de solucionar o "problema" dos refugiados palestinos pela própria ONU. A primeira tentativa foi o estabelecimento da *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR), por meio da aprovação da primeira resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para providenciar ajuda humanitária aos refugiados palestinos. A segunda tentativa, em dezembro de 1948, foi a criação da Comissão de Conciliação para a Palestina (UNCCP, em Inglês)²⁵ por meio da resolução 194(III) da AGNU (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 98). De acordo com seu parágrafo 11, e diferentemente das funções de assistência humanitária que serão aprimoradas mais tarde com a UNRWA, a missão da comissão era "facilitar a repatriação, reassentamento e reabilitação econômica e

menos 50%). O "retorno" dos refugiados agravaria significativamente esse delicado equilíbrio, aumentando a ameaça irredentista, e até mesmo colocando em risco as fronteiras de Israel de 1967.

²⁵ UNCCP – United Nations Conciliation Commission for Palestine.

social dos refugiados e o pagamento de compensação, e manter relações próximas com o Diretor da UNRPR [...]” (FATHALLAH, 2001, p. 4). O fracasso dessas iniciativas levou a comunidade internacional a estabelecer, em dezembro de 1949, uma agência para suceder a UNRPR – a UNRWA.

Early in the process, the UNCCP had major difficulties in its efforts to advance the implementation of paragraph 11 of Resolution 194. It was impossible to reconcile the positions of the parties. Arab States and Palestinians demanded full repatriation, whilst Israel refused any repatriation of the refugees. The prospects of the failure of the repatriation efforts made the UN consider the alternative of settling refugees in Arab countries. Hence, on 23 August 1949, UNCCP established the Economic Survey Mission (“ESM”) to study the economic feasibility of such an alternative, and to make recommendations to UNCCP for an integrated program [...] After conducting an assessment of the refugee problem, the ESM recommended the establishment of an agency to direct a program of public works, calculated to improve the productivity of the area and to take over relief efforts. This led the United Nations General Assembly to establish UNRWA on 8 December 1949²⁶ (FATHALLAH, 2001, p. 4-5).

Em 1950, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 394(V) assumindo o fracasso da missão da Comissão de Conciliação e redirecionando suas tarefas. “Em 1952, a Comissão havia cessado suas funções de proteção aos refugiados e suas atividades foram limitadas, então, à coleta de dados e documentação das propriedades dos refugiados em Israel”. A criação da UNRWA pretendia complementar a função de proteção desses refugiados, conforme estabelecido no artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, uma vez que as providências anteriores não foram bem sucedidas e já havia o impasse acerca do direito de retorno (FATHALLAH, 2001, p. 5-6).

O agravamento do conflito e o contínuo aumento do número de refugiados palestinos ocasionou a mudança de prerrogativa de uma solução permanente para o conflito entre árabes-palestinos e israelenses para uma solução da questão dos refugiados palestinos, incluindo certa pressão pelo reassentamento nos Estados

²⁶ No início do processo, a Comissão de Conciliação das Nações Unidas para a Palestina teve grandes dificuldades em seus esforços para avançar a implementação do parágrafo 11 da Resolução 194. Era impossível reconciliar as posições das partes. Os Estados Árabes e os palestinos demandavam total repatriação, enquanto Israel recusava qualquer repatriação dos refugiados. Os prospectos do fracasso dos esforços de repatriação fizeram com que a ONU considerasse a alternativa de assentar os refugiados em países árabes. Então, em 23 de agosto de 1949, a Comissão estabeleceu a Missão de Pesquisa Econômica (“ESM”) [na sigla em Inglês] para estudar a viabilidade econômica dessa alternativa, e fazer recomendações à Comissão para um programa integrado [...] Após conduzir uma avaliação do problema dos refugiados, a Missão recomendou o estabelecimento de uma agência para dirigir um programa de obras públicas, calculado para melhorar a produtividade da área e assumir os esforços de socorro. Isso levou a Assembleia Geral da ONU a estabelecer a UNRWA em 8 de dezembro de 1949 (FATHALLAH, 2001, p. 4-5).

árabes em que se encontravam. Mais tarde, a importância reatribuída às negociações entre as partes relaxou a pressão pelo cumprimento do direito internacional em suas três vertentes de proteção individual passíveis de aplicação aos refugiados palestinos: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Essa alternância de prerrogativas reforçou (e reforça) os impasses entre israelenses e palestinos. Ademais, demonstra a oscilação pluralista-solidarista da sociedade internacional.

No período de 1947 a 2002, a Assembléia Geral adotou 627 resoluções sobre o conflito Árabe-Israelense [...]. De 1946 a 1976, a Assembleia Geral produziu 109 resoluções, ou seja, 3,5 resoluções em média por ano. Nesse período, a Assembléia Geral teve uma baixa produção, mas um papel importante, especialmente após o conflito de 1948. [...] No segundo período, 1977-1995, o número de resoluções aumentou constantemente. O número absoluto é de 305, com picos em 1988 e 1991, e uma média anual de 16, com um manifesto aumento sobre o período anterior. O período mais homogêneo e intenso, no entanto, é o terceiro, entre 1996 e 2002. Há um grande aumento no número de resoluções nesse período, com uma média de 30 resoluções por ano e um total de 212. Os picos positivos de 1948-1949, 1956, 1969 e 1973 podem servir para demonstrar que a atividade da Assembleia Geral, no primeiro período, foi influenciada pelo conflito. Mas, ao contrário, o número de resoluções no segundo e terceiro período mostra uma influência menor do conflito na produção de resoluções da AGNU. O aumento, em 1976, foi influenciado pelo aumento de poder dos países do Terceiro Mundo na Assembleia. O aumento, em 1996, foi influenciado pelo fracasso do processo de paz. [...] O aumento na produção de resoluções a partir de 1996 é explicado pela atenção da Assembleia Geral para a situação nos territórios ocupados da Palestina e Jerusalém, para condenar a violação dos direitos humanos por parte de Israel (DI MAURO, 2004, p. 1-2).

O isolamento do processo de negociações de paz fora da ONU aliado ao adiamento de uma solução para a questão dos refugiados para futuras negociações finais resultou na cisão político-social da Questão Palestina. Enquanto sua dimensão social (refugiados palestinos) era tratada de modo a se adequar à realidade, a dimensão política (negociações entre as partes) seguiu a normatividade internacional.

A criação de comissões, programas, divisão e secretariado pela comunidade internacional para a Questão Palestina implica uma burocratização da questão dentro da ONU. O próprio processo de negociações sempre foi compartimentalizado em diferentes iniciativas e fases, ora bilateralmente, ora multilateralmente. Essa cisão político-social da Questão Palestina, via burocracia na ONU, favoreceu (e favorece) a instrumentalização de leis internacionais.

QUESTÃO PALESTINA	
DIMENSÃO POLÍTICA	DIMENSÃO SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> * Negociações Israel x Palestina * Normatividade / resoluções <li style="padding-left: 40px;">* Burocracia * ONU / UNRWA 	<ul style="list-style-type: none"> * Refugiados palestinos * Prática / assistência humanitária <li style="padding-left: 40px;">* Demandas sociais * Campos de refugiados e arredores

QUADRO 3 – CISÃO POLÍTICO-SOCIAL DA QUESTÃO PALESTINA
 FONTE: A autora (2014).

A dimensão social da Questão Palestina é representada, aqui, pela prática cotidiana de assistência humanitária aos refugiados palestinos, ou seja, pela construção de uma realidade para além da normatividade existente. A dimensão política é representada pela estrutura e normatividade da ONU/UNRWA, ou seja, pela burocracia que opera em paralelo à práxis. Este capítulo analisará essa burocratização e conseqüente instrumentalização do direito internacional em detrimento de uma solução permanente, apresentando a estrutura organizacional da UNRWA em relação à ONU e algumas particularidades da questão dos refugiados palestinos.

3.1 A BUROCRATIZAÇÃO VIA ONU

Pesquisar uma agência internacional intrinsecamente ligada aos refugiados palestinos e à própria Questão Palestina requer observar sua relação com a ONU, à qual está subordinada, uma vez que essa organização esteve – e está – presente desde os primórdios do conflito Árabe-Israelense. Permite-nos, assim, analisar de que modo essa questão foi burocratizada dentro da ONU e quais são as conseqüências desse processo para uma solução permanente do conflito, uma vez que a questão dos refugiados palestinos é "a maior e mais antiga situação prolongada de refúgio no mundo" (UNHCR, 2006, p. 112). Interessa, aqui, revelar a estrutura e a normatividade que sustenta mais de 60 anos de disputas e assistência

humanitária – e não as possíveis razões ou interesses que alguns Estados possam ter pela duração prolongada dessa situação.

No issue has engaged the attention of the international community over the past half century or more as much as what is known as the “Question of Palestine”. The issue has been on the agenda of the United Nations in one form or another since the Organization’s earliest days. It has been the subject of countless hours of debate, discussion and negotiation. Yet, despite all the intensive and extensive efforts, the Palestine issue remains unresolved, and continues to require the urgent attention of the international community²⁷ (UNITED NATIONS, 2008, p. iii).

Este subcapítulo apresentará as estruturas (comitês, comissões, programas, divisão e agência) e a normatividade (resoluções, acordos, leis internacionais) relacionadas à Questão Palestina na ONU. Mostrará, também, a estrutura organizacional da UNRWA, seu processo decisório e o sistema de doações voluntárias. O propósito é demonstrar como a cisão entre as dimensões política e social, via burocratização na ONU, viabilizou a instrumentalização do direito internacional pelo Estado de Israel em detrimento de qualquer reivindicação palestina. Para isso, a exposição dessa burocracia será em ordem cronológica e não categorizada, e incluirá apenas as informações relevantes para o debate, facilitando a reconstituição e a análise históricas.

A burocratização da Questão Palestina na ONU data de 1947, antes mesmo de seu marco histórico com a fundação do Estado de Israel. O fim do mandato britânico na Palestina e o interesse pela criação de um 'lar judaico' nessa região sinalizavam o início da questão que duraria mais de seis décadas. Em 28 de abril de 1947 foi realizada a primeira Sessão especial da Assembleia Geral da ONU (AGNU), a pedido da Grã Bretanha. Na ocasião, Egito, Iraque, Líbano, Arábia Saudita e Síria pressionaram, sem sucesso, pela inclusão da independência da Palestina na agenda da organização. Nessa mesma sessão foi criado o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP)²⁸, formado por 11 Estados membros "para investigar todas as questões relevantes ao problema da Palestina e recomendar soluções [...]”, mas não houve consenso e duas propostas foram

²⁷ Nenhuma questão tem chamado tanto a atenção da comunidade internacional ao longo da última metade do século ou mais quanto o que é conhecido como a "Questão Palestina". A questão tem estado na agenda das Nações Unidas de uma forma ou de outra, desde os primórdios da organização. Tem sido objeto de inúmeras horas de debate, discussão e negociação. No entanto, apesar de todos os esforços intensivos e extensivos, a questão da Palestina permanece sem solução, e continua a exigir a atenção urgente da comunidade internacional.

²⁸ UNSCOP – *United Nations Special Committee on Palestine*.

apresentadas – partilha com união econômica pela maioria e Estado Federal da Palestina pela minoria dos membros (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 3-6).

Em 29 de novembro de 1947, foi aprovada a proposta majoritária, conhecida como Plano de Partilha da ONU, por meio da resolução 181(II) da AGNU. Os árabes-palestinos recusaram a proposta com base no argumento, não aceito pelo ONU, de violação da Carta. Com a saída da Grã Bretanha do território palestino, em 14 de maio de 1948, a Agência Judaica proclama o Estado de Israel conforme o plano de partilha. No dia seguinte tem início a 1ª guerra árabe-israelense (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 4-10).

O Conselho de Segurança da ONU (CSNU) já havia convocado uma Comissão para o Armistício (UNTCP)²⁹, em 23 de abril de 1948, quando a violência espalhou-se pelo território palestino. Em 20 de maio, após o início da Guerra da Al-Nakba, a AGNU nomeou um mediador para auxiliar na organização de um cessar-fogo junto ao grupo internacional de observadores intitulado *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO). O armistício entrou em vigor em 29 de maio de 1948, mas novos enfrentamentos voltaram a ocorrer (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 9-10).

Em novembro e dezembro de 1948, conforme apresentado no início desse capítulo, foram criadas a *United Nations Relief for Palestine* (UNRPR) e a *Conciliation Commission for Palestine* (UNCCP), por meio da resolução 194(III) da AGNU. No ano seguinte, em maio de 1949, Israel foi admitido como Estado membro da ONU: "the preamble to the resolution admitting Israel's to UN membership, specifically referred to [its] undertakings to implement UNGA resolutions 181(II) and 194(III), [...] that formed the centre of the Palestine issue in the United Nations"³⁰ (THE QUESTION OF PALESTINE, 2008, p. 11-13).

Quase 20 anos após o início do conflito Árabe-Israelense e mais de um ano após a 2ª guerra árabe-israelense (1967), em dezembro de 1968, foi criado um comitê de três membros pela AGNU para investigar as 'práticas que afetavam os direitos humanos' nos territórios ocupados por Israel, o *Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People*

²⁹ UNTCP – *United Nations Truce Commission for Palestine*.

³⁰ O preâmbulo da resolução que admitia Israel como membro da ONU especificamente referia-se ao compromisso [de Israel] de implementar as resoluções 181(III) e 194(III) da AGNU, [...] que formavam o centro da questão da Palestina nas Nações Unidas.

and Other Arabs of the Occupied Territories. Israel nunca permitiu a entrada do Comitê nos territórios ocupados argumentando que a resolução era discriminatória e "tentava pré-julgar as alegações que o Comitê deveria investigar". Os relatórios anuais enviados à AGNU são baseados em entrevistas com as supostas vítimas (THE QUESTION OF PALESTINE, 2008, p. 59-60). Em novembro de 1967, o CSNU já havia aprovado a resolução 242 pedindo por um cessar-fogo e pela retirada das forças militares israelenses das áreas palestinas ocupadas na guerra, e novamente em 1973, por meio da resolução 338, mas nenhuma ação real foi tomada para minimizar o conflito.

Em 22 de novembro de 1974, a Questão Palestina retorna à agenda da AGNU como uma questão de autodeterminação nacional, com a reafirmação e especificação do direito inalienável do povo palestino, por meio da resolução 3236(XXIX), e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) recebe *status* de observadora na ONU, por meio da resolução 3237(XXIX) (UN INFORMATION NOTE, 2012, p. 1; THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 24).

In its resolution 3236 (XXIX) of 22 November 1974, the Assembly stated that those rights included: the right to self-determination without external interference; the right to national independence and sovereignty; and the right of Palestinians to return to their homes and property, from which they had been displaced and uprooted. The Assembly also stated that the realization of those rights was indispensable for the solution of the question of Palestine³¹ (UN INFORMATION NOTE, 2012, p. 1).

No ano seguinte, foi criado o Comitê para o Exercício dos Direitos Inalienáveis do Povo Palestino (CEIRPP)³², também conhecido como Comitê para os Direitos dos Palestinos (*Palestinian Rights Committee*), por meio da resolução 3376(XXX) da AGNU. O comitê é formado por 25 membros e tem seu mandato renovado anualmente. "O Comitê pediu ao Conselho [de Segurança] para promover ação para uma solução justa, levando em conta todos os poderes conferidos pela Carta das Nações Unidas" (UN INFORMATION NOTE, 2012, p. 1-2).

The Committee's recommendations were not adopted by the Security Council, *due to the negative vote of a permanent member*, and have not been implemented. They were, however, endorsed by an overwhelming

³¹ Na sua resolução 3236 (XXIX), de 22 de novembro de 1974, a Assembleia afirmou que esses direitos incluem: o direito à autodeterminação sem interferência externa, o direito à independência e à soberania nacional e ao direito dos palestinos de regressarem às suas casas e propriedades, das quais haviam sido deslocados e desenraizados. A Assembleia também afirmou que a realização desses direitos era indispensável para a solução da Questão Palestina.

³² CEIRPP - *Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People*.

majority in the General Assembly, to which the Committee reports annually. The Assembly reaffirmed that a just and lasting peace in the Middle East could not be established without the achievement of a just solution of the problem of Palestine based on the attainment of the inalienable rights of the Palestinian people. The Assembly also requested the Committee to keep the situation relating to the question of Palestine under review and to report and make suggestions to the General Assembly or the Security Council, as appropriate, and to promote the greatest possible dissemination of information on its recommendations through non-governmental organizations and other appropriate means³³ (UN INFORMATION NOTE, 2012, p. 1 – grifo não original).

No final de 1977, por meio da resolução 32/40 B da AGNU, foi instaurada a *Special Unit on Palestinian Rights in the UN Secretariat*, parte do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado da ONU e responsável, dentre outras tarefas, pelo "desenvolvimento de um sistema de informação virtual [para promover conscientização] chamado de *United Nations Information System on the Question of Palestine* (UNISPAL) e [atualmente] por um programa anual de treinamento de funcionários da Autoridade Nacional Palestina". Hoje a unidade especial é denominada Divisão para os Direitos dos Palestinos (*Division for Palestinian Rights*) (UN INFORMATION NOTE, 2012, p. 6). Um ano depois foi instituído o Programa de Assistência para o Povo Palestino (PAPP)³⁴ do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP)³⁵, um dos maiores da UNDP no mundo, por meio da resolução 33/147 da AGNU (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 82).

Em agosto/setembro de 1983, foi realizada a primeira Conferência Internacional sobre a Questão Palestina, na qual foi redigida a Declaração da Palestina³⁶ e o Programa de Ação para a Realização dos Direitos dos Palestinos³⁷, que "recomendava medidas a serem tomadas pelos Estados, órgãos da ONU e organizações governamentais e não governamentais". A conferência foi realizada no Escritório das Nações Unidas em Genebra, "devido à oposição dos Estados Unidos,

³³ As recomendações do Comitê não foram adotadas pelo Conselho de Segurança, *em razão do voto negativo de um membro permanente*, e não foram implementadas. Elas foram, no entanto, aprovadas por esmagadora maioria na Assembleia Geral, à qual o Comitê reporta-se anualmente. Reafirmou que uma paz justa e duradoura no Oriente Médio não pode ser estabelecida sem a realização de uma solução justa para o problema da Palestina, com base na realização dos direitos inalienáveis do povo palestino. A Assembleia também solicitou ao Comitê manter a situação relacionada com a questão da Palestina sob revisão, relatar e fazer sugestões à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança, conforme o caso, e promover a maior divulgação possível de informações sobre as suas recomendações por meio de organizações não governamentais e outros meios adequados.

³⁴ PAPP – *Programme of Assistance to the Palestinian People*.

³⁵ UNDP – *United Nations Development Programme*.

³⁶ *Geneva Declaration of Palestine*.

³⁷ *Programme of Action for the Achievement of Palestinian Rights*.

Israel e outros países" de realizá-la em seu território (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 20).

O reconhecimento da proclamação do Estado da Palestina, feita pelo Conselho Nacional da Palestina, só aconteceria em 15 de dezembro de 1988, por meio da resolução 43/177 da AGNU, "tendo Jerusalém como sua capital, nos termos do direito internacional, incluindo a resolução da Assembleia Geral 181(II) - a resolução da partilha de 1947" (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, P. 29).

The Assembly reaffirmed the need to enable the Palestinian people to exercise sovereignty over its territory occupied since 1967. Also, the General Assembly decided that the designation "Palestine" should be used (in place of the designation "Palestine Liberation Organization") in the United Nations system, without prejudice to the observer status and functions of the PLO within the system. Ten years later, in 1998, the General Assembly, in its resolution 52/250 of 7 July, decided to confer upon Palestine, in its capacity as observer, additional rights and privileges of participation in the sessions and work of the General Assembly, as well as in United Nations and international conferences³⁸ (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 24).

A primeira ocasião para Israel e Palestina discutirem, face a face, os impasses para uma solução permanente do conflito foi na Conferência de Paz para o Oriente Médio³⁹, em Madrid, no ano de 1991, sob a presidência dos Estados Unidos e da União Soviética. "[...] pela primeira vez o processo de paz [foi discutido] no formato de uma conferência internacional. A conferência criou vias de negociações bilaterais entre Israel e [...] os Estados árabes [...] e os palestinos [...]". Em 1993, a ONU participa das negociações multilaterais (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 30).

Do ano de 1993 a 1996 houve várias mudanças políticas que pareciam sinalizar um avanço nas negociações entre as partes. No início de 1993, a Comissão de Direitos Humanos da ONU nomeou o primeiro Repórter Especial para relatar violações de direitos humanos nos territórios ocupados. Em 10 de setembro de 1993 foi assinado o Acordo de Oslo⁴⁰, no qual "Israel e OLP reconhecem,

³⁸ A Assembleia reafirmou a necessidade de permitir que o povo palestino exerça a soberania sobre seu território, ocupado desde 1967. Além disso, a Assembleia Geral decidiu que a designação "Palestina" deve ser utilizada (em lugar da designação "Organização para a Libertação da Palestina") no sistema das Nações Unidas, sem prejuízo do *status* de observadora e funções da OLP dentro do sistema. Dez anos depois, em 1998, a Assembleia Geral, em sua resolução 52/250 de 7 de Julho, decidiu conferir à Palestina, na qualidade de observadora, direitos adicionais e privilégios de participação nas sessões e trabalhos, bem como na ONU e conferências internacionais.

³⁹ *Madrid Peace Conference*.

⁴⁰ *The Oslo Accords*.

respectivamente, a OLP como representante do povo palestino e o direito de existir de Israel". Três dias depois, foi anunciada a Declaração de Princípios para os Arranjos de um Governo Autônomo Provisório⁴¹. No ano seguinte foi estabelecida a Autoridade Nacional Palestina⁴² (ANP) (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 32-33).

Em 1994, foi inaugurado um Escritório do Coordenador Especial das Nações Unidas para o Processo de Paz no Oriente Médio (UNSCO)⁴³, responsável pela centralização da assistência econômica, social e outras ao povo palestino nos territórios ocupados, facilitando a coordenação no sistema ONU (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 87). Em 1995, Israel e Palestina assinam um acordo provisório⁴⁴ para a transferência de poderes e responsabilidades sob administração civil israelense para a ANP, e retirada do governo militar. Eleições para o Conselho Legislativo da Palestina⁴⁵ ocorreram em 1996, com a confirmação de Yasser Arafat como Presidente da ANP, a criação de ministérios e outros elementos inerentes a um Estado (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 32-34).

Apesar dos supostos avanços políticos, o cenário socioeconômico nas áreas palestinas era inversamente proporcional. Estrutural e normativamente a situação dos palestinos parecia melhorar, mas socialmente a assistência humanitária era cada vez mais necessária. A cisão político-social criou um ambiente propício para a contínua ocupação militar israelense, de modo que, internacionalmente, a Questão Palestina estava sendo tratada, mas internamente nenhum acordo foi cumprido e o direito internacional completamente ignorado.

Novas tentativas de negociar uma solução permanente para o conflito aconteceram entre os anos 2000 e 2007, mas sem sucesso. Em 2000, nas negociações de Camp David, Israel e ANP "renovaram seu compromisso de continuar negociando [...] para chegar a um acordo final o mais breve possível". Entre os anos de 2003 e 2007, outras quatro iniciativas foram apresentadas *Middle East Quartet*, *The Road Map for Peace*, *The Geneva Initiative* (não oficial) e *Annapolis Conference* (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 35-

⁴¹ *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements.*

⁴² PNA or PA - *Palestinian National Authority.*

⁴³ UNSCO - *Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process.*

⁴⁴ *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip.*

⁴⁵ PLC - *Palestinian Legislative Council.*

36). De qualquer maneira, a situação real dos palestinos ainda não refletia nem parte dessa normatividade, instrumentalizada em favor do Estado de Israel.

The movement of Palestinians within the oPt is restricted by a combination of physical obstacles – including checkpoints and roadblocks – and by bureaucratic constraints, such as permits and by designating areas as closed or restricted to Palestinians. These impede access to basic services – health and education – and livelihoods of the civilian population, and the ability of local and international organizations to deliver assistance to the most vulnerable populations. These restrictions compound the fragmentation of the oPt and impact on a range of rights of the Palestinian people, including the right of self-determination⁴⁶ (OCHA, 2013, p. 4).

Havia (e ainda há) a possibilidade de aplicação de sanções, porém a desigualdade política do sistema de veto no Conselho de Segurança da ONU também viabiliza essa instrumentalização: "os Estados Unidos vetaram 32 resoluções relacionadas à Questão Palestina desde 1973" (THE UN AND THE QUESTION OF PALESTINE, 2011, p. 57). Devido à sua natureza de impedir que certos temas sejam discutidos na agenda internacional e de bloquear mesmo as decisões majoritárias que pretendem fazer cumprir o direito internacional, o sistema de veto é praticamente intransponível.

A eventual reforma do Conselho de Segurança é um dos pilares mais importantes do debate mais amplo a respeito da reforma da Carta da ONU, cujas propostas envolvem mudanças substantivas nas diferentes instituições que integram o Sistema das Nações Unidas. A maior parte das propostas de reforma do Conselho de Segurança concentrou-se na redistribuição de poder nas relações interestatais contemporâneas. Essa redistribuição envolveria: (i) o aumento do número de países membros do Conselho de Segurança; (ii) a ampliação do número de membros permanentes do Conselho; (iii) a extinção, manutenção ou redefinição do poder de veto delegado apenas aos cinco países membros permanentes (Reino Unido, Estados Unidos, China, Rússia e França). Qualquer proposta de reforma, para ser efetivada, dependerá da aprovação desses países, o que implicaria em renúncia, por parte deles, das atuais prerrogativas que lhes concedem condição privilegiada de poder face aos demais integrantes das Nações Unidas (PEREIRA, 2011, p. 3).

Neste ínterim, a Assembleia Geral criou um Escritório para o Registro de Danos⁴⁷, para registrar os danos causados pela construção do muro de separação nos territórios ocupados da Palestina. Em 2004, a Corte Internacional de Justiça

⁴⁶ O movimento de palestinos no território ocupado da Palestina (oPt) é restrito por uma combinação de obstáculos físicos - incluindo postos de controle e bloqueios - e por restrições burocráticas, como licenças e desígnio de áreas como fechadas ou restritas aos palestinos. Isso impede o acesso aos serviços básicos - saúde e educação - e aos meios de subsistência da população civil, bem como a capacidade das organizações locais e internacionais de fornecer assistência às populações mais vulneráveis. Essas restrições compõem a fragmentação do oPt e o impacto sobre uma série de direitos do povo palestino, incluindo o direito à auto-determinação.

⁴⁷ *Office for the Register of Damage.*

publica sua opinião consultiva afirmando a ilegalidade da construção do muro, pois também cerca e limita o acesso a áreas palestinas.

Apenas no ano de 2005, as forças militares israelenses retiram-se da Faixa de Gaza e entregam os assentamentos para os palestinos, mas "retêm o controle das fronteiras, do espaço aéreo e das águas territoriais" e mantêm a ocupação da Cisjordânia e de Jerusalém Oriental. A vitória do Hamas nas eleições de 2006, com a maioria dos assentos do Conselho Legislativo da Palestina, e o súbito afastamento⁴⁸ do então Primeiro Ministro de Israel, Ariel Sharon, dificultaram ainda mais um entendimento entre as partes. A deterioração das condições socioeconômicas e a escalada da violência nos territórios ocupados levou o então Conselho de Direitos Humanos a convocar uma sessão especial para reportar a situação e as fatalidades à AGNU (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 47-64).

Enfim, em 2009, foi apresentado à AGNU o *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, também conhecido como *Goldstone Report*, detalhando o cenário, os enfrentamentos e as violações de direitos documentados pela missão da ONU. Em 29 de novembro de 2012, a Assembleia Geral concedeu à Palestina o *status* de Estado não membro Observador, por meio da resolução 1250, "ao expressar a necessidade urgente para a retomada das negociações entre Israel e os palestinos para uma solução de dois Estados permanentes". O Conselho de Segurança não recomendou o reconhecimento de um Estado membro palestino por falta de unanimidade, (ONUBR, 2012).

Além de todas as estruturas e resoluções citadas, diversos fundos e programas da ONU possuem alguma ligação com a Questão Palestina, dentre eles: UNICEF, UNIFEM, WFP, FAO, WHO, UNHCRHC, UNIDO, ILO, World Bank e OCHA (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 82-88). Há também uma Missão de Observação Permanente do Estado da Palestina na ONU⁴⁹ e associações de suporte à UNRWA, como o Comitê da Espanha, o Comitê da Itália e o *American Friends of UNRWA* (ABOUT UNRWA, 2012, p. 20). Nas páginas seguintes, os quadros 4 a 7 apresentarão a lista de estruturas e normatividades relacionadas à

⁴⁸ O afastamento foi causado por um acidente vascular cerebral (AVC) que o levou ao coma por muitos anos e à morte no início de 2014.

⁴⁹ *Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations*.

Questão Palestina, as condições humanitárias na Faixa de Gaza e na Área C⁵⁰ e Cisjordânia, e a situação de acesso e movimento também na Cisjordânia.

QUESTÃO PALESTINA NA ONU	
ESTRUTURA	NORMATIVIDADE
1947 UN Special Committee on Palestine (UNSCOP)	1947 Resolução 181 (II) da AGNU
1948 UN Truce Commission For Palestine (UNTCP) UN Truce Supervision Organization (UNTSO) UN Relief for Palestine Refugees (UNRPR) UN Conciliation United Nations Commission for Palestine (UNCCP)	1948 Resolução 194 (III) da AGNU Proclamação do Estado de Israel
1949 UN Relief and Works for Palestine refugees in the Near East (UNRWA)	1949 Resolução 302 (IV) da AGNU Admissão de Israel como Estado Membro da ONU.
1968 Special Committee for Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and other Arabs of the Occupied Territory	1950 Resolução 394 (V) da AGNU
1975 Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestine People (CEIRPP) (later Palestinian Rights Committee)	1967 Resolução 242 do CSNU
1977 Special United on Palestinian Rights at the UN Secretariat (later Division for Palestinians Rights) United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL)	1973 Resolução 338 do CSNU e 3236 XXIX
1978 Programme of Assistance to the Palestinian People (PAPP/UNDP)	1974 Resoluções 3237 XXIX da AGNU OLP admitida como Observadora da ONU Questão Palestina como Autodeterminação dos Povos
1994 Office of the United National Special Coordinator for the Middle East Peace Process	1975 Resolução 3376 (XXX)
2004 Register of Damage (caused by the construction of the wall in the occupied Palestinian territory)	1977 Resolução 32/40B da AGNU
Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations	1978 Resolução 33/144 da AGNU
	1983 International Conference for the Question of Palestine Geneva Declaration of Palestine Programme of Action for the Achievement of Palestinians Rights
	1988 Resolução 43/177 da AGNU Reconhecimento da Proclamação do Estado da Palestina
	1991 Madrid Peace Conference
	1993 ONU participa das negociações multilaterais The Oslo Accords Declarations of Principles on Interim Self-Government Arrangements
	1994 Palestinian National Authority (PNA)
	1995 Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip
	1996 Palestinian Legislative Council (PLC)
	2000 Camp David Accords
	2003 Peace Initiatives: Middle East Quartet / The Road Map / The Geneva Initiative
	2004 ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory
	2007 Annapolis Conference
	2009 Resolução 1250 da AGNU
	2012 Report of the United Nation Fact Finding Mission on the Gaza Conflict (Goldstone Report) Palestine Admitted as Non Member State Observer

QUADRO 4 – ESTRUTURA E NORMATIVIDADE DA ONU SOBRE A QUESTÃO PALESTINA
FONTE: A Autora (2014).

⁵⁰ Mais de 60% da Cisjordânia é considerada Área C, sobre a qual Israel retém o controle quase exclusivo, incluindo sobre a aplicação da lei, planejamento e construção.

SITUAÇÃO NA FAIXA DE GAZA (2013)

- Em Gaza 34% da força de trabalho de Gaza (metade jovens) está desempregada
- 44% dos habitantes de Gaza estão em situação de insegurança alimentar e cerca de 80% recebem assistência. Pelo menos 95% dos pescadores de Gaza recebem ajuda internacional
- 35% das terras agrícolas de Gaza e 85% de suas águas de pesca são totalmente ou parcialmente inacessíveis devido às restrições impostas por Israel
- A escassez de combustível e eletricidade resulta em quedas de até 12 horas por dia
- Cerca de 90 milhões de litros de esgoto não tratados ou parcialmente tratados são despejados no mar todos os dias.
- Mais de 90% da água do aquífero de Gaza não é segura para o consumo humano sem tratamento
- Treze escolas, com 4.800 alunos e funcionários estão localizadas a 1.500 metros da cerca de Israel e foram danificadas ou tiveram aulas interrompidas devido à aplicação de restrições de acesso; 85% das escolas em Gaza funcionam em dois turnos
- Alguns 71.000 novas unidades habitacionais são necessárias para cobrir a demanda atual
- Desde o recrudescimento do bloqueio, em 2007, pelo menos 172 civis palestinos foram mortos e 318 feridos enquanto trabalhavam em túneis entre Gaza e Egito. Durante esse período, cerca de 2.300 palestinos foram mortos e 7.700 feridos pelas forças israelenses, cerca de dois terços deles durante a ofensiva *Operation Cast Iron*. Mais de um quarto (27%) eram mulheres e crianças
- Desde junho de 2007, 214 palestinos foram mortos, incluindo pelo menos 127 civis e 825 feridos, incluindo pelo menos 761 civis, nas áreas de acesso restrito (*Access Restricted Areas, ARA*).

QUADRO 5 - SITUAÇÃO NA FAIXA DE GAZA FONTE: OCHAOPT (2013).

SITUAÇÃO NA ÁREA C E CISJORDÂNIA (2012 - 2013)

- 150.000 palestinos (aprox.) residem em 281 comunidades na Área C
- 325.000 colonos israelenses (*settlers*) vivem em cerca de 135 assentamentos
- 70% da Área C está incluída dentro das fronteiras dos conselhos regionais de assentamentos israelenses (distintos dos limites municipais) e, portanto, fora dos limites de utilização e desenvolvimento palestino
- Em 29% da Área C, as construções por palestinos são fortemente restritas, menos de 1% da área C foi planejada para o desenvolvimento palestino
- 5.000 palestinos residem em 38 comunidades designadas "*firing zones*" para treinamento militar, aumentando suas vulnerabilidades e risco de deslocamento
- Cerca de 18% da Cisjordânia foi designada zona militar fechada para treinamento, o que é mais ou menos a mesma quantidade da Cisjordânia sob controle total da Autoridade Palestina (Área A, 17,7%)
- Há 10 assentamentos israelenses localizados, total ou parcialmente, nas zonas de disparo (*firing zones*)
- Colonos israelenses na Cisjordânia consomem cerca de seis vezes a água usada pelos palestinos na mesma localidade
- Em 2012, 540 propriedades palestinas na área C, incluindo 165 residências, foram demolidas devido à falta de licenças emitidas por Israel, deslocando 815 pessoas - mais da metade delas crianças
- Mais de 70 % das comunidades localizadas Área C não estão ligadas à rede de água
- 24% da população palestina na Área C estão em situação de insegurança alimentar em comparação com 17 % no restante da Cisjordânia, chegando a 34% entre pastores (*herders*) nas "zonas de treinamento militar".

QUADRO 6 - SITUAÇÃO NA ÁREA C E CISJORDÂNIA FONTE: OCHAOPT (2012-2013).

ACESSO E MOVIMENTO NA CISJORDÂNIA (2011-2013)
<ul style="list-style-type: none"> • 540 barreiras e postos de controle obstruem o movimento dos palestinos na Cisjordânia, comparados aos 503 em setembro de 2011 • 200.000 pessoas de 70 aldeias são forçadas a usar desvios entre duas a cinco vezes maior do que a rota direta para a cidade mais próxima, devido a restrições de circulação • Um ou mais acessos a 10 das 11 principais cidades da Cisjordânia estão bloqueados ao tráfego palestino • Palestinos portadores de identidades da Cisjordânia precisam de autorizações de entrada (<i>entry permits</i>) para entrar em Jerusalém Oriental e estão limitados ao uso de quatro dos 16 postos de controle ao longo do muro de separação • Apesar do muro, entre janeiro e março de 2013, pelo menos 14 mil palestinos sem as licenças necessárias "contrabandearam-se" para Israel todos os dias para procurar emprego • O comprimento total do muro (construído e previsto) é de cerca de 712 km, mais do que o dobro do comprimento da linha do Armistício de 1949 ("<i>Green line</i>") • 62% do muro está concluído, com 85% da rota dentro da Cisjordânia e acesso altamente restrito às áreas além do muro; se concluído conforme previsto, a barreira irá isolar 9,4% da Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental • Quatro das cinco estradas para o Vale do Jordão não são acessíveis para a maioria dos veículos palestinos • Quase 80% das terras no Vale do Jordão estão fora dos limites para os palestinos devido ao designio dessas áreas para assentamentos israelenses, "<i>firing zones</i>" e reservas naturais • 122 obstáculos desligam a Cidade Velha de Hebron do resto da cidade • O acesso dos palestinos à sua propriedade privada, ao redor de 55 assentamentos israelenses, é altamente restrito • O acesso às plantações através do muro é feito por 74 portões, dos quais a maioria (52) é aberta apenas durante a colheita de azeitonas (outubro-dezembro).

QUADRO 7 – ACESSO E MOVIMENTO NA CISJORDÂNIA
 FONTE: OCHAOPT; PCBS (2011-2013).

Essa retrospectiva revela a burocratização da Questão Palestina na ONU e seu efeito perverso: a politização da questão sem ações concretas e a instrumentalização das leis internacionais em detrimento de uma das partes, resultando na duração prolongada da questão dos refugiados palestinos e do próprio conflito. Toda essa manobra política, por mais de 60 anos, gerou quase nenhuma mudança significativa para uma solução permanente. Os quadros apresentados acima revelam o resultado da ilegalidade da ocupação militar israelense, seja pela violação de diversos direitos internacionais - incluindo os direitos humanos, seja pelo descumprimento das resoluções de uma organização da qual faz parte. Logo, viola também a própria Carta da ONU. Portanto, de nada adianta uma posição solidarista da comunidade internacional apenas no sentido teórico-normativo. É preciso ajustar as práticas estatais para que essa vontade política não seja apenas retórica, e a ambiguidade normativa e a instrumentalização do direito internacional sejam, até certo ponto, superadas.

3.1.1 A Burocracia da UNRWA

A burocratização da Questão Palestina na ONU refletiu-se na subsidiária UNRWA, de modo que manteve a cisão político-social da questão via relação burocrática ONU-UNRWA. O estabelecimento da agência para assistir aos refugiados palestinos está permeado de normatividade, seja do direito internacional dos refugiados, seja das resoluções da ONU. Assim, a dimensão política da Questão Palestina parece atender à demanda internacional por decisões que reconheçam a urgência da questão e forneçam uma diretriz para uma solução permanente. No entanto, por falta de implementação, essas decisões ficam apenas no plano normativo, enquanto a dimensão social (refugiados palestinos) continua sem solução e apenas se agrava com o passar das décadas. Este subcapítulo apresentará a estrutura organizacional da UNRWA, revelando uma também complexa burocracia para atender a um grupo específico de refugiados.

"A Agência é um dos maiores programas da ONU, com mais de 30.000 funcionários trabalhando nas cinco áreas de operações, e é única porque oferece serviços diretamente aos seus beneficiários" (UNRWA FAQs, 2014). A UNRWA tem sedes em Amã e na Faixa de Gaza, um escritório em cada área de operação – Cisjordânia, Faixa de Gaza, Jordânia, Líbano e Síria, escritórios de representação em Nova Iorque, Washington, Bruxelas e Cairo, além de departamentos e escritórios do(a) Porta-Voz e do(a) Comissário(a) Geral da agência em Jerusalém. Há também o Comitê de Justiça Interna⁵¹ e o Escritório do Tribunal de Disputas da UNRWA⁵² (UNRWA FAQs, 2014). "The physical separation of the West Bank and Gaza Strip and continuing Israeli restrictions on travel between them in some cases necessitated the creation of duplicate institutions in the two occupied territories" ⁵³ (THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UN, 2008, p. 71).

A agência ainda conta com um Departamento de Fiscalização Interna⁵⁴ responsável por inspeções, auditorias internas, investigações, melhorias no desempenho do programa etc., além de uma Comissão Consultiva de Fiscalização

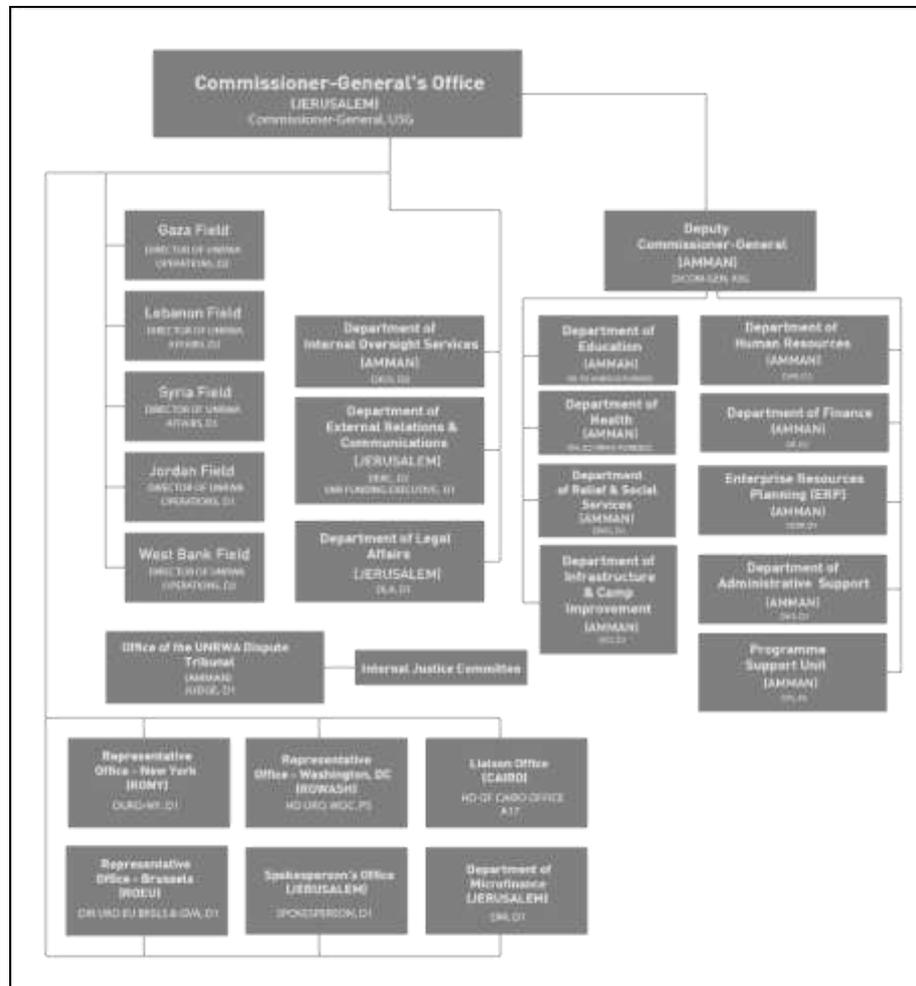
⁵¹ *Internal justice Committee.*

⁵² *Office of the UNRWA Dispute Tribunal.*

⁵³ A separação física da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e contínuas restrições israelenses sobre a mobilidade entre essas áreas, em alguns casos, exigiu a criação de instituições duplicadas nos dois territórios ocupados.

⁵⁴ *Department of Internal Oversight.*

Interna⁵⁵ para auxiliar o(a) Comissário(a) Geral. A cada dois anos, a UNRWA passa por uma auditoria do Conselho Fiscal da ONU, com conseqüente relatório para a Assembleia Geral (UNRWA FAQs, 2014).



QUADRO 8 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNRWA
FONTE: UNRWA (2014).

A UNRWA reporta-se apenas à Assembleia Geral da ONU. O Comissário Geral, Pierre Krähenbühl, é responsável pelas decisões da agência durante um período de quatro anos e conta com uma Comissão Consultiva (AdCom)⁵⁶ para cumprir o mandato. As decisões devem ter o aval do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon. A AdCom consiste de 25 membros e três observadores: Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Kuwait, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Arábia Saudita, Espanha, Suécia, Suíça, República Árabe da Síria, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos, e

⁵⁵ UN Board of Auditors.

⁵⁶ AdCom – Advisory Commission.

os observadores, Palestina, União Europeia e Liga Árabe. A Presidência e a Vice-Presidência são sempre ocupadas por um representante dos país receptores (*refugee host countries*) e dos Estados doadores, hoje Líbano e Suécia, respectivamente, por um ano, com rotação alfabética entre os membros (UNRWA FAQS, 2014).

The AdCom meets twice a year to discuss issues of importance to UNRWA, striving to reach consensus and provide advice and assistance to the Commissioner-General of the Agency. Members and Observers meet more regularly through the Sub-Committee of the Advisory Commission, where they aim to assist the Advisory Commission in fulfillment of its guidance to the Commissioner-General. [...] The Bureau, in close consultation with the Advisory Commission Secretariat, enhances the effectiveness of the Advisory Commission, especially in preparation and facilitating of discussions leading to Advisory Commission meetings. The Bureau comprises the Chair of the Sub-Committee of the Advisory Commission, and two Vice-Chairs. These three officers, of which at least one must represent a Host country, are appointed by the Advisory Commission each year at its November session from among its members. [...] The Advisory Commission Secretariat is responsible for maintaining an effective relationship between the Advisory Commission and the UNRWA secretariat. The Head of the Advisory Commission Secretariat is appointed Secretary to Advisory Commission meetings⁵⁷ (UNRWA, 2014).

A UNRWA opera quase na totalidade com doações voluntárias dos Estados membros da ONU, agências e programas parceiros, outras organizações (privadas e não governamentais) e indivíduos. Em 2013, os Estados Unidos foram os maiores doadores, seguidos da Comissão Europeia, "somando aproximadamente 45% do total recebido [...] para o orçamento dos principais programas". Suécia, Noruega, Alemanha, Holanda, Japão, Suíça e Dinamarca também estão entre os 10 principais doadores, Arábia Saudita em 14º lugar e Palestina em 22º lugar (UNRWA, 2013). O orçamento disponível é, então, "dividido entre os objetivos de desenvolvimento

⁵⁷ O AdCom se reúne duas vezes por ano para discutir questões de importância para a UNRWA, esforçando-se para chegar a um consenso e prover aconselhamento e assistência ao Comissário-Geral da Agência. Membros e observadores atendem com mais regularidade por meio do Sub-Comitê da Comissão Consultiva, onde eles pretendem assistir a Comissão Consultiva em cumprimento de sua orientação para o Comissário-Geral. [...] O escritório, em estreita consulta com o Secretariado da Comissão Consultiva, aumenta a eficácia da Comissão Consultiva, especialmente na preparação e facilitação de discussões que levam a reuniões da Comissão Consultiva. O escritório, constituído pelo Presidente da Sub-Comissão da Comissão Consultiva e dois Vice-Presidentes. Esses três oficiais, dos quais pelo menos um deve representar um país anfitrião, são nomeados entre os seus membros pela Comissão Consultiva a cada ano na sessão de Novembro. [...] A Secretária da Comissão Consultiva é responsável por manter um relacionamento eficaz entre a Comissão Consultiva e o secretariado da UNRWA. O Chefe da Secretária da Comissão Consultiva é nomeado Secretário de reuniões da Comissão Consultiva.

humano⁵⁸ que se pretendem alcançar", nos quais os diversos programas da agência se encaixam (UNRWA FAQs, 2014).

As tabelas abaixo mostram o número de doações voluntárias para os programas regulares (Tabela 1), programas não regulares (Tabela 2) e apelos emergenciais para a Cisjordânia e a Faixa de Gaza (Tabela 3) da UNRWA. Com base nos dados de 31 de dezembro de 2012, disponíveis na tabela *Pledges to UNRWA (cash and in kind) for 2012 by Governments and the European Commission*, os Estados doadores foram categorizados em 'Pró-Israel' (PI) e 'Pró-Palestina' (PP). Essa categorização teve como base a votação da resolução 1250 da AGNU, em 29 de novembro de 2012, que concedeu o *status* de Estado não membro Observador à Palestina. Os Estados que votaram contra ou abstiveram-se, e doaram para a UNRWA em 2012, foram categorizados como Pró-Israel (PI). Os Estados que votaram a favor, e também doaram para a UNRWA em 2012, foram categorizados como Pró-Palestina (PP). Dentre os 56 doadores voluntários, 14 são PI e 42 PP.

	Nº Doadores pró-Israel	Nº Doadores pró-Palestina	Total
Programas regulares	12	42	54
Abstenções	02	00	02
	14	42	56

TABELA 1 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS REGULARES DA UNRWA X Nº DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA
 FONTE: A Autora (2013).

A Tabela 1 mostra que a maioria dos Estados doadores da UNRWA para o orçamento de 2013 dos programas regulares inclui-se na categoria Pró-Palestina. Dos 56 doadores, 42 são PP, ou seja, todos os Estados categorizados como PP doaram para os programas regulares da agência, e apenas 12 PI.

⁵⁸ *Human Development Goals (acquired knowledge and skills, long and healthy lives, decent standard of living and human rights).*

	N° Doadores pró-Israel	N° Doadores pró-Palestina	Total
Programas não regulares	05	13	18
Abstenções	09	29	38
	14	42	56

TABELA 2 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS NÃO REGULARES DA UNRWA X N° DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA
 FONTE: A Autora (2013).

A Tabela 2 também mostra que a maioria dos Estados doadores da agência para o orçamento de 2013 dos programas não regulares é Pró-Palestina, com 13 Estados doadores e 05 Estados PI, e mais abstenções (não doação) PP: 29 contra 09 abstenções PI. A Tabela 3, abaixo, mostra que há bem menos Estados dispostos a doar para os apelos emergenciais (Gaza e Cisjordânia) da UNRWA. Dos 56 Estados, apenas 08 PI e 08 PP doaram para o orçamento de 2013, com 34 abstenções PP e 06 abstenções PI.

	N° Doadores pró-Israel	N° Doadores pró-Palestina	Total
Apelos emergenciais (Gaza e Cisjordânia)	08	08	16
Abstenções	06	34	40
	14	42	56

TABELA 3 - DOAÇÕES PARA APELOS EMERGENCIAIS (GAZA E CISJORDÂNIA) DA UNRWA X N° DE DOADORES PRÓ-ISRAEL/ PRÓ-PALESTINA
 FONTE: A Autora (2013).

Essa disposição de Estados Pró-Palestina doarem para os programas da UNRWA pode indicar que parte da comunidade internacional é a favor de um Estado palestino, já que os mesmos votaram a favor do reconhecimento da Palestina como

Estado não membro Observador, após a tentativa fracassada de reconhecimento como Estado membro da ONU. Entretanto, pode indicar apenas o reconhecimento da necessidade de manter a assistência humanitária aos refugiados palestinos, visto que ainda não há uma previsão de resolver permanentemente o conflito entre israelenses e palestinos. Um estudo mais detalhado poderia revelar interesses de Estados pela manutenção da UNRWA.

Enfim, essa complexa burocracia reforça a cisão político-social da Questão Palestina, pois a problemática e as possíveis soluções são pensadas a partir da normatividade, enquanto a realidade mostra sua inviabilidade, seja pela rejeição dessa normatividade pelo Estado de Israel – reforçada pelo apoio incondicional norte-americano, seja pela manutenção de negociações fora da ONU.

A burocratização da Questão Palestina na ONU e na UNRWA contribuiu para sua duração prolongada, pois fragmentou a questão em uma dimensão política, fechada em uma organização e atrelada à normatividade, e em outra dimensão social, vulnerável à realidade da ocupação militar israelense e dependente da assistência humanitária. Desse modo, viabilizou o descumprimento das próprias resoluções que pretendiam solucionar permanentemente o conflito entre israelenses e palestinos.

3.2 PARTICULARIDADES DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS PALESTINOS

A Questão Palestina, conforme apresentada nos subcapítulos anteriores, teve início em um contexto *sui generis*. O conseqüente surgimento de uma questão de refugiados da Palestina e a criação de uma agência que pudesse dar conta desse problema de segurança internacional também estão permeados de especificidades. Este subcapítulo discutirá brevemente algumas particularidades da questão dos refugiados, principalmente no que concerne à atuação da UNRWA.

A primeira particularidade dessa questão é exatamente a existência de uma agência humanitária para atender especificamente aos refugiados da Palestina. A criação da UNRWA, em 1949, atendia ao surgimento de um problema de segurança internacional: o crescente número de refugiados com a proclamação do Estado de Israel na Palestina, evitando um enfrentamento real entre as partes beligerantes.

The UN General Assembly has affirmed “the necessity for the continuation of the work” of UNRWA and “the importance of its unimpeded operation and its provision of services for the well-being and human development of the Palestine refugees and for the stability of the region. The General Assembly has renewed UNRWA's mandate repeatedly pending the just resolution of the question of the Palestine refugees⁵⁹ (UNRWA FAQs, 2014).

"A UNRWA é única em termos de seu compromisso de longa data com um grupo de refugiados. [A agência] contribuiu para o bem-estar e desenvolvimento humano de quatro gerações de refugiados palestinos [...]", mas seu mandato limita-se à assistência humanitária e, por essa razão, não está envolvida no processo de negociações de paz. A mesma lógica humanitária aplica-se à continuidade da agência, mesmo após o estabelecimento da Autoridade Nacional Palestina: "until the refugee issue is solved and as long as there is a need for relief, [it] will continue providing services to the refugees in these areas in accordance with its mandate from the General Assembly"⁶⁰. O fato de os refugiados palestinos estarem sob tutela da UNRWA, e não do ACNUR, deve-se ao posterior estabelecimento desse Alto Comissariado para os Refugiados, em 1950 (UNRWA FAQs, 2014; UNHCR, 2014).

Outra particularidade da questão dos refugiados palestinos está diretamente ligada à criação da UNRWA antes do ACNUR. O regime de direito internacional dos refugiados (DIR), estabelecido com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e subsequente Protocolo de 1967, exclui os refugiados da Palestina assistidos pela UNRWA. O artigo 1D da Convenção de 1951 confirma essa exclusão. "The UN Office of the High Commissioner for Refugees (UNHCR) provides assistance and protection to Palestine refugees outside UNRWA's areas of operations"⁶¹ (UNRWA, 2014; UNHCR, 2014).

A terceira particularidade relevante ao debate proposto é a prestação de serviços da UNRWA "diretamente aos seus beneficiários". A agência presta assistência aos refugiados e com os refugiados, uma vez que a maioria de seus funcionários são os próprios beneficiários (UNRWA, 2012). Essa proximidade

⁵⁹ A Assembleia Geral da ONU afirmou "a necessidade da continuação do trabalho" da UNRWA e "a importância de sua operação sem restrições e sua prestação de serviços para o bem-estar e desenvolvimento humano dos refugiados da Palestina e para a estabilidade da região". A Assembleia Geral renovou repetidamente o mandato da UNRWA enquanto não há uma solução justa para questão dos refugiados palestinos.

⁶⁰ Até que a questão dos refugiados seja resolvida, e enquanto houver a necessidade de assistência, [a agência] continuará oferecendo serviços aos refugiados nessas áreas de acordo com o mandato da Assembleia Geral.

⁶¹ O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fornece assistência e proteção aos refugiados da Palestina fora das áreas de operações da UNRWA.

ocasionada pelo *modus operandi* da agência, e reforçada pelo enfoque dado ao desenvolvimento humano dos refugiados, constrói uma realidade social muito diferente da prevista pela normatividade existente sobre a Questão Palestina e o conflito Árabe-Israelense. É possível que influencie no sucesso dos programas e na adaptabilidade às mudanças necessárias que uma situação de refúgio demanda, visto que a agência vivencia essas demandas cotidianamente. Entretanto, pode reforçar a cisão político-social da Questão Palestina, por meio da construção de uma realidade dependente de um sistema de doações voluntárias com crescente demanda por recursos e orçamento deficitário, e também dependente de uma burocracia desfavorável à resolução da questão e do próprio conflito.

A última particularidade - apenas para introduzir o tema e possibilitar uma futura reflexão - é a questão da neutralidade e da imparcialidade relacionadas ao conflito Árabe-Israelense de modo geral. É possível afirmar que uma agência responsável por mais de cinco milhões de palestinos, refugiados ou apenas beneficiários, é (ou poderia ser) neutra? Ou essa suposta parcialidade tornou-se necessária frente à duração prolongada da questão e do próprio conflito? Quais seriam os reais interesses dos Estados doadores na manutenção de uma agência prevista para ser temporária, uma vez que não há imparcialidade nas mediações do processo 'de paz'?

For the past several decades [...] and especially since the Six-Day War in 1967, a recurring feature — and arguably the central focus — of U.S. Middle East policy has been its relationship with Israel. [...] One might assume that the bond between the two countries is based on shared strategic interests or compelling moral imperatives. As we show below, however, neither of those explanations can account for the remarkable level of material and diplomatic support that the United States provides to Israel. [...] Since the October War in 1973, Washington has provided Israel with a level of support dwarfing the amounts provided to any other state. It has been the largest annual recipient of direct U.S. economic and military assistance since 1976 and the largest total recipient since World War II. [...] Washington provides Israel with consistent diplomatic support. [...] The United States also comes to Israel's rescue in wartime and takes its side when negotiating peace. The Nixon administration resupplied Israel during the October War and protected Israel from the threat of Soviet intervention. Washington was deeply involved in the negotiations that ended that war as well as the lengthy "step-by-step" process that followed, just as it played a key role in the negotiations that preceded and followed the 1993 Oslo accords.⁹ There was occasional friction between U.S. and Israeli officials in both cases, but the United States coordinated its positions closely with Israel and consistently backed the

Israeli approach to the negotiations⁶² (MEARSHEIMER & WALT, 2006, p. 1-3).

A parcialidade de uma potência mediadora com poder de veto no CSNU em um processo de paz, como é o caso dos Estados Unidos e seu apoio público a Israel, permite facilmente a instrumentalização de leis e normas estabelecidas pela comunidade internacional, visto que pode bloquear qualquer tentativa de adotar punições/sanções por outros Estados membros – ainda que por decisão majoritária. Há diversas resoluções da ONU chamando a atenção para essa relação estratégica, dentre elas, as resoluções da Assembleia Geral 36/226 (A+B) de 1981, ES-9/1 e 37/123 (F) de 1982, 38/180 (A-D) de 1983 e 39/146 de 1984. O documento S/PV.2329 do Conselho de Segurança, em sua Reunião 2329 de 1982, comprova o veto dos Estados Unidos em favor de Israel (UNISPAL, 2014).

A resolução 36/226 (A+B), por exemplo, "considera que os acordos de cooperação estratégica [...] assinados em 30 de dezembro de 1981 encorajariam Israel a perseguir práticas e políticas expansionistas [...]" e pede para invocar o Capítulo VII da Carta da ONU, caso Israel não cumpra as recomendações dessa resolução (UNISPAL, 2014).

Noting with regret and concern that the Security Council, at its 2329th Meeting, on 20 January 1982, failed to take appropriate measures against Israel, as requested by the Council in resolution 497 (1981) of 17 December 1981, as a result of the negative of a permanent member of the Council; [...] Noting further that Israel has refused, in violation of Article 25 of the Charter, to accept and carry out the numerous relevant decisions of the Security Council, the latest being resolution 437 (1981), 1. Strongly condemns Israel for its failure to comply with Security Council resolution 497 (1981) and General Assembly resolution 36/226 B; [...] 7. Strongly deplores the

⁶² Nas últimas décadas, [...] e especialmente desde a Guerra dos Seis Dias, em 1967, uma característica recorrente - e sem dúvida o foco central - da política dos EUA para o Oriente Médio dos EUA tem sido a sua relação com Israel. [...] Pode-se supor que o vínculo entre os dois países é baseado em interesses estratégicos comuns ou imperativos morais convincentes. No entanto, nenhum desses argumentos podem explicar o notável nível de apoio material e diplomático que os Estados Unidos fornecem a Israel. [...] Desde a Guerra de Outubro, em 1973, Washington tem oferecido a Israel um nível de apoio que supera os muitos oferecidos a qualquer outro estado. Israel tem sido o maior recipiente anual de assistência econômica e militar direta dos EUA desde 1976 e o maior destinatário total desde a Segunda Guerra Mundial. [...] Washington oferece apoio diplomático consistente a Israel. [...] Os Estados Unidos também vão em socorro de Israel em tempo de guerra e ficam do seu lado quando negociam a paz. A administração Nixon reabasteceu Israel durante a Guerra de Outubro e protegeu Israel da ameaça de intervenção soviética. Washington estava profundamente envolvido nas negociações que terminaram aquela guerra, bem como no longo processo "passo-a-passo" que se seguiu, assim como desempenhou um papel fundamental nas negociações que precederam e seguiram os Acordos de Oslo em 1993. Houve atritos ocasionais entre autoridades dos EUA e de Israel, em ambos os casos, mas os Estados Unidos coordenaram suas posições em estreita colaboração com Israel e consistentemente apoiaram a abordagem israelense nas negociações.

negative vote by a permanent member of the Security Council which prevented the Council from adopting against Israel, under Chapter VII of the Charter, the "appropriate measures" referred to in resolution 497 (1981) unanimously adopted by the Council; [...] ⁶³ (UNGA RESOLUTION ES-9/1, 1982).

Enfim, é possível constatar que a relação EUA-Israel não representa neutralidade e imparcialidade nas negociações com a Palestina. A burocratização da Questão Palestina na ONU e sua consequente cisão político-social viabiliza essa parcialidade sem maiores constrangimentos. Resta saber, em meio a tantos instrumentos para a manutenção do *status quo* da Questão Palestina, se ainda há possibilidade de reverter essa situação – e até que ponto essa "semianexação" poderia ser revertida. O próximo capítulo tratará da dimensão social da Questão Palestina, apresentando a operacionalidade da UNRWA e as principais críticas à sua atuação e continuidade.

⁶³ *Observando com pesar* e preocupação que o Conselho de Segurança, na sua Reunião 2329, em 20 de Janeiro de 1982, não tomou medidas adequadas contra Israel, como solicitado pelo Conselho na resolução 497 (1981), de 17 de dezembro de 1981, como resultado do veto de um membro permanente do Conselho; [...] *Observando ainda* que Israel recusou-se, em violação do artigo 25 da Carta, a aceitar e realizar as inúmeras decisões relevantes do Conselho de Segurança, sendo a resolução 437 (1981) a mais recente, 1. *Condena energicamente* Israel por sua falha em cumprir com a resolução do Conselho de Segurança 497 (1981) e resolução da Assembleia Geral 36/226 B; [...] 7. *Lamenta profundamente* o voto negativo de um membro permanente do Conselho de Segurança que impediu o Conselho de adoptar contra Israel, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, as "medidas adequadas" referidas na resolução 497 (1981) adoptada por unanimidade pelo Conselho; [...].

4 FUNDAÇÃO E OPERACIONALIDADE DA UNRWA

Os capítulos anteriores possibilitaram uma melhor compreensão acerca da questão dos refugiados palestinos - consequência do conflito Árabe-Israelense de 1948 e parte da Questão Palestina - e do progressivo impasse político que representa para as negociações de paz, uma vez que o número de refugiados só aumenta devido à ocupação militar israelense e suas constantes violações dos direitos internacionais e humanos. Agora é possível descrever a operacionalidade da UNRWA, a fim de apresentar um panorama da dinâmica cotidiana *sui generis* da agência e de sua relação com os refugiados palestinos. Este capítulo apresentará a operacionalidade da UNRWA, especificidades de cada área de atuação e programas, assim como as principais críticas à sua atuação e continuidade.

A Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA), subsidiária da ONU, foi criada em 8 de dezembro de 1949, por meio da Resolução 302(IV) da Assembleia Geral, para auxiliar provisoriamente os refugiados palestinos oriundos do Conflito Árabe-Israelense de 1948. "A Agência herdou os ativos da UNRPR e assumiu os registros dos refugiados do CICV⁶⁴" (UNRWA, 2014).

The language of Resolution 302(IV) affirms that the interim relief provided for by UNRWA was not intended to prejudice the efforts of the international community to negotiate a long-term solution that would include both repatriation and compensation⁶⁵ (FATHALLAH, 2001, p. 6).

O mandato da UNRWA prescreve serviços de assistência e sociais, de saúde, educacionais, microfinanciamento e auxílio emergencial, proteção e infraestrutura, e aperfeiçoamento dos campos. Trabalha em parceria com seus doadores, com os governos receptores e com os próprios refugiados (UNRWA, 2012, p. 4-5) e reporta-se apenas à Assembleia Geral da ONU (UN Department..., 2004). É uma agência estritamente humanitária, portanto, não tem autoridade para negociar ou resolver a questão dos refugiados. Não administra os campos de

⁶⁴ CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

⁶⁵ A linguagem da Resolução 302(IV) enfatiza que o socorro temporário providenciado pela UNRWA não tinha a intenção de prejudicar os esforços da comunidade internacional de negociar uma solução permanente que incluísse repatriação e compensação (FATHALLAH, 2001, p. 6).

refugiados nos quais atua, sendo responsável apenas pelos serviços prestados em auxílio aos refugiados palestinos, oferecendo proteção, assistência e advogando pelo cumprimento do direito internacional, e pela administração das instalações dos campos (UNRWA, 2012). Diferencia-se de outras agências humanitárias, como o ACNUR, por sua atuação prolongada com um grupo específico de refugiados: quatro gerações de refugiados palestinos (UNRWA, 2014).

UNRWA's mission is to help Palestine refugees achieve their full potential in human development under the difficult circumstances in which they live, consistent with internationally agreed goals and standards. In order to do this, the Agency provides a variety of essential services within the framework of international standards to Palestine refugees in the Gaza Strip, the West Bank, Jordan, Lebanon and Syria⁶⁶ (UNRWA, 2012, p. 4).

A agência é responsável, também, pelo planejamento e pela execução das atividades e projetos, assim como constrói e administra instalações como escolas e clínicas, de acordo com as necessidades e demandas cotidianas, tanto em épocas de relativa tranquilidade quanto em épocas de conflito (UNRWA Overview, 2013).

A UNRWA utiliza uma definição de refugiado diretamente ligada à Questão Palestina. Segundo a definição operacional, "Palestine refugees are people whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict"⁶⁷ (UNRWA, 2012).

UNRWA's services are available to all those living in its area of operations who meet this definition, who are registered with the Agency and who need assistance. The descendants of the original Palestine refugees are also eligible for registration. When the agency started working in 1950, it was responding to the needs of about 750,000 Palestine refugees. Today, [more than] 5 million Palestine refugees are eligible for UNRWA services"⁶⁸ (UNRWA, 2012).

⁶⁶ A missão da UNRWA é ajudar os refugiados da Palestina a alcançar todo o seu potencial de desenvolvimento humano sob as circunstâncias difíceis em que vivem, de acordo com metas e padrões acordados internacionalmente. Para isso, a agência oferece uma variedade de serviços essenciais no âmbito das normas internacionais para Refugiados palestinos na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano e Síria.

⁶⁷ Refugiados palestinos são pessoas que tinham como seu local de residência a Palestina entre Junho de 1946 e Maio de 1948, que perderam tanto suas casas quanto seus meios de sobrevivência, como resultado do Conflito Árabe-Israelense de 1948.

⁶⁸ Os serviços da Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo estão disponíveis para todos os residentes das áreas de operação que se encaixam na definição de refugiados, e que estão registrados na Agência e precisam de assistência. Os descendentes dos palestinos refugiados também podem se registrar. Quando a agência iniciou seu trabalho em 1950 atendia às necessidades de cerca de 750,000 mil refugiados

O mandato contemporâneo prescreve serviços de assistência, desenvolvimento humano e proteção para os refugiados palestinos e também para pessoas deslocadas pelas hostilidades de 1967⁶⁹ em suas áreas de operação. O último mandato foi renovado até 30 de junho de 2014 (UNRWA, 2012).

A UNRWA opera quase integralmente por meio de doações voluntárias, principalmente dos países membros da ONU, inclusive para custear funcionários, pois o Secretariado das Nações Unidas (*The UN Secretariat*) financia apenas pouco mais de cem postos internacionais essenciais para a agência, e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) auxiliam no financiamento de outros dez postos em programas de saúde e educação. Esse sistema de doações voluntárias foi instituído para que a agência pudesse receber doações de qualquer montante, sem vínculos com orçamentos (*budgets*) fixos (UNRWA FAQs, 2013).

The regular UNRWA budget for 2013 was US\$ 675 million, roughly half of which was spent on education. In response to emergency situations in the region - notably in the occupied Palestinian territory and in Syria - UNRWA has launched emergency appeals for assistance not covered by the regular budget. In 2014, UNRWA requires over US\$ 400 million to respond to the emergency in Syria, and around US\$ 300 million for emergency assistance in the West Bank and Gaza⁷⁰ (UNRWA, 2014).

A agência opera em cinco áreas – territórios ocupados da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, incluindo Jerusalém Oriental, Jordânia, Líbano e Síria, e emprega aproximadamente 30.000 pessoas, em sua maioria os próprios refugiados, para que possam se envolver e contribuir diretamente para a melhoria das precárias condições de vida. Seus serviços estão disponíveis para os indivíduos que preenchem os requisitos estabelecidos pela definição de refugiado palestino (UNRWA, 2012, p. 5). Os refugiados palestinos que se encontram em áreas não assistidas pela agência são atendidos pelo ACNUR (UNRWA FAQs, 2013).

palestinos. Hoje, [mais de] 5 milhões de refugiados palestinos são beneficiados pelos serviços da UNRWA.

⁶⁹ Em referência à Guerra dos Seis Dias, em 1967, quando Israel ocupou a Península do Sinai, a Faixa de Gaza, a Cisjordânia e as Colinas de Golã.

⁷⁰ O orçamento regular da UNRWA para 2013 foi de US\$ 675.000 milhões, cerca de metade do que foi gasto em educação. Em resposta a situações de emergência na região - em especial no território palestino ocupado e na Síria - a UNRWA lançou apelos de emergência para assistências não cobertas pelo orçamento regular. Em 2014, a UNRWA precisa de mais de US\$ 400 milhões para responder à emergência na Síria e cerca de US\$ 300 milhões para assistência de emergência na Cisjordânia e em Gaza.

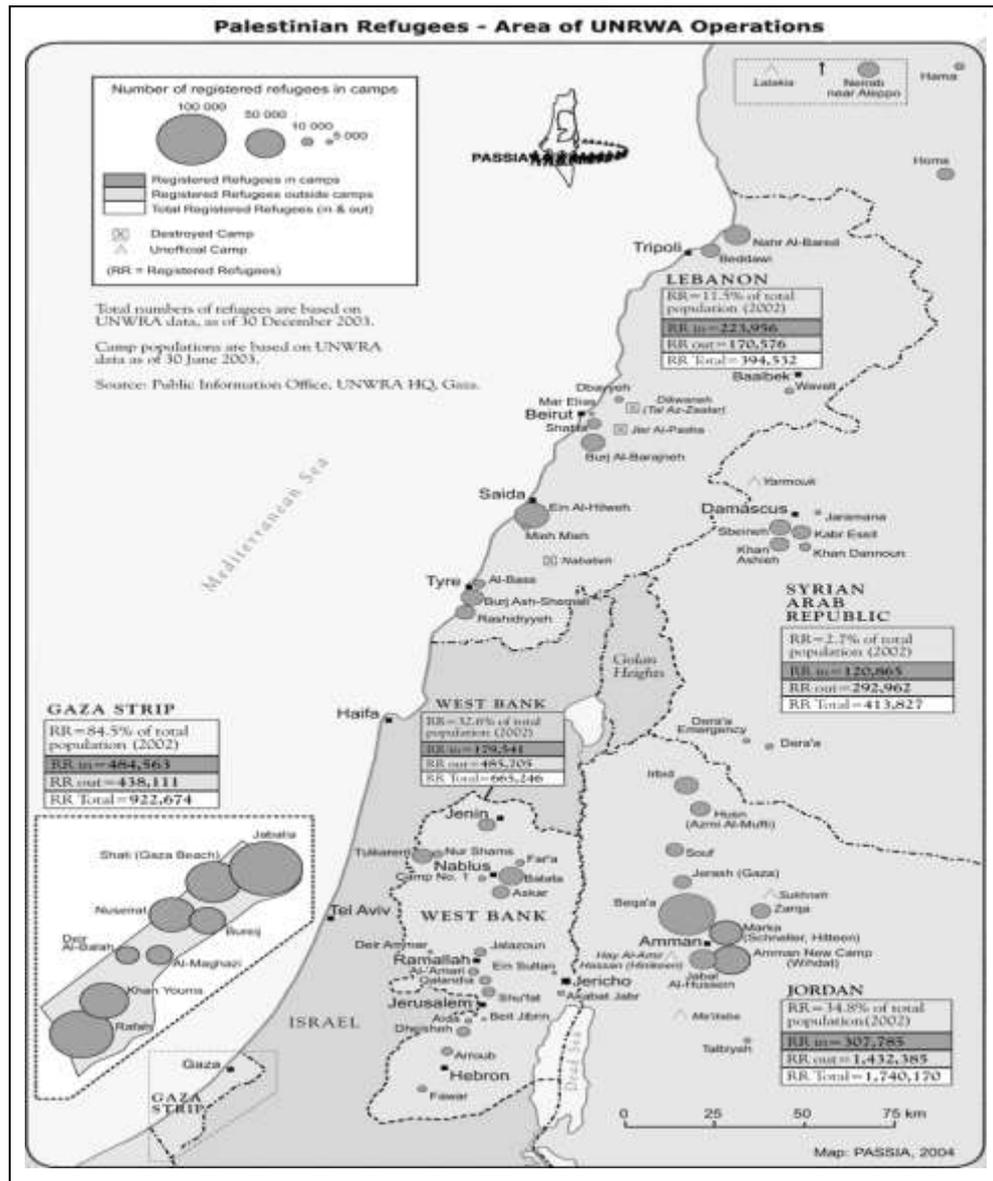


FIGURA 3 – ÁREAS DE ATUAÇÃO DA UNRWA
FONTE: PASSIA (2004).

De acordo com a UNRWA, em 1950 os refugiados palestinos registrados somavam 914.221 mil. Passadas três décadas, em 1980, esse número aumentou para 1.844.318 milhão de refugiados, e em apenas uma década (1990) aumentou para 2.422.514 milhões, atingindo os 4.618.141 milhões de refugiados palestinos em 2008 – ano final da pesquisa. Atualmente, o número de refugiados palestinos é de 5.350.544 milhões, de acordo com o mais recente relatório da agência (UNRWA, 2008; 2014 – ver tabelas 4 e 5).

TABELA 4 – NÚMERO DE REFUGIADOS PALESTINOS REGISTRADOS PELA UNRWA⁽¹⁾.

ÁREA	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2008
Jordânia	506.200	613.743	506.038	716.372	929.097	1.288.197	1.570.192	1.795.326	1.930.703
Líbano	127.600	136.561	175.958	226.554	302.049	346.164	376.472	401.071	416.608
Síria	82.194	115.043	158.717	209.362	280.731	337.308	383.199	426.919	456.983
Cisjordânia ⁽²⁾	-	-	272.692	324.035	414.298	517.412	583.009	690.988	754.263
Faixa de Gaza	198.227	255.542	311.814	367.995	496.339	683.560	824.622	969.588	1.059.584
TOTAL	914.221⁽³⁾	1.120.889	1.425.219	1.844.318	2.422.514	3.172.641	3.737.494	4.283.892	4.618.141

FONTE: UNRWA Statistics (2008).

⁽¹⁾ Dados de 30 de junho de cada ano. Os números são baseados nos registros da UNRWA, que são atualizados regularmente; entretanto, o registro na agência é voluntário e os números não representam um registro preciso da população. Não foram transcritos os anos 1955, 1965, 1975 e 1985 da tabela original, pois não apresentam mudanças significativas.

⁽²⁾ Até 1967, a Cisjordânia era administrada como parte integral da área de atuação da Jordânia.

⁽³⁾ Excluindo as 45.800 pessoas que recebem ajuda em Israel e que eram responsabilidade da UNRWA até junho de 1952.

TABELA 5 – TOTAL DE REFUGIADOS PALESTINOS REGISTRADOS POR ÁREA DE ATUAÇÃO DA UNRWA (DE 1º JULHO 2013).

ÁREA DE OPERAÇÃO	CAMPOS OFICIAIS	REFUGIADOS REGISTRADOS	TOTAL DE INDIVÍDUOS REGISTRADOS
Jordânia	10	2.054.527	2.133.756
Líbano	12	444.480	478.740
Síria	9	507.904	546.646
Cisjordânia	19	748.899	906.369
Faixa de Gaza	8	1.221.110	1.285.033
TOTAL	58	4.976.920	5.350.544

FONTE: UNRWA (2014).

A UNRWA tem um escritório em cada campo de refugiados, que serve para manter o registro dos dados e também atualizá-los, assim como serve de intermediário entre os refugiados e a própria agência. Há também centros de distribuição, através de instalações da agência nos próprios campos ou em seus arredores, nas áreas em que há maior concentração de refugiados palestinos (UNRWA, 2012).

A agência é responsável por serviços prestados dentro e fora dos campos, mas não pela segurança e pela ordem, que são de responsabilidade dos governos receptores e de outras autoridades. As terras nas quais os campos de refugiados estão instalados são também providas pelos governos receptores e podem ser tanto

estatais quanto privadas. Outras agências também cooperam com a UNRWA, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU HABITAT), e mesmo o Banco Mundial (UNRWA FAQs, 2013).

TABELA 6 – UNRWA EM NÚMEROS (DE 1º JULHO 2013).

	UNRWA
Áreas de atuação	5
Campos de refugiados oficiais	58
Número de refugiados em campos	1.546.117
Número de refugiados registrados como beneficiários	5.350.544
Programas principais	5
Programas emergenciais	2
Número de funcionários	29.284

FONTE: UNRWA (2014).

A partir desse panorama da UNRWA, é possível perceber a complexidade dessa rede de assistência humanitária. Um olhar mais profundo permitirá entender melhor a dependência de milhares de refugiados palestinos por esses serviços. A duração prolongada da questão fez com que a assistência temporária se tornasse permanente, criando vínculos muito mais complexos e interdependentes entre os palestinos e a agência. O próximos subcapítulos tratarão de detalhar a assistência humanitária da UNRWA. Na sequência serão apresentados os principais programas da agência.

4.1 PRINCIPAIS PROGRAMAS DA UNRWA

A UNRWA tem cinco programas principais, oferecidos nas cinco áreas de atuação. Os programas abrangem as áreas de educação, saúde, assistência e serviços sociais, microfinanciamento e infraestrutura e melhoria dos campos. Além dos cinco programas essenciais, a agência conta, ainda, com dois programas de emergência para a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, devido ao conflito e às restrições

de mobilidade impostas por Israel, que resultam em destruição de patrimônio tanto de palestinos quanto de instalações geridas pela UNRWA, bem como desalojamentos, desapropriações, violações de direitos humanos, pobreza e violência. “Facilities such as schools and water cisterns have also been targeted for demolitions, destroying access to basic services such as education, health care, water, and sanitation”⁷¹ (ABOUT UNRWA(b), 2012, p. 18). Uma breve descrição desses programas é apresentada a seguir.

Segundo a UNRWA, a agência é responsável pelo maior sistema educacional do Oriente Médio, com 700 escolas para aproximadamente 500.000 alunos, oferecendo educação básica – nível fundamental e médio – de qualidade e gratuita para todas as crianças refugiadas. E conta com o apoio da UNESCO desde 1951 (UNRWA About, 2012, p.6). O programa de educação engloba, também, treinamentos vocacionais, como moda, carpintaria, farmácia, arquitetura etc., para habilitar jovens palestinos a trabalhar; promoção dos direitos humanos por meio de projetos de não violência; treinamento de professores, bolsas de estudo de graduação e outros (Ver tabela 7). Mais da metade do orçamento da agência é direcionado para a educação (UNRWA Education, 2013).

O programa de saúde engloba serviços médicos básicos e promoção de um ambiente saudável, com controle de doenças, prevenção e proteção da saúde das famílias, oferecendo acesso universal aos serviços de saúde integral (Ver tabela 7) (UNRWA Healthcare, 2013). A agência afirma oferecer acesso à saúde em todas as idades, pré-natal, atendimento psicológico, incluindo vítimas de violência de gênero, fisioterapia e, desde 2003, atendimento em áreas isoladas e afetadas pelas restrições de mobilidade na Cisjordânia, bem como controle da qualidade da água, saneamento e controle de vetores e roedores nos campos de refugiados (UNRWA Challenges, 2013).

Os refugiados mais vulneráveis são atendidos por meio da provisão de alimentos básicos, subsídios, doações emergenciais em dinheiro e abrigo, de modo a oferecer uma rede de segurança social, incluindo a “manutenção, atualização e preservação de registros e documentos de refugiados palestinos registrados, a fim de determinar elegibilidade para receber os serviços da UNRWA” (Ver tabela 7). Há,

⁷¹ Instalações como escolas e cisternas também têm sido alvo de demolições, destruindo o acesso a serviços básicos, como educação, saúde, água e saneamento.

também, a promoção de atividades sociais, culturais e recreacionais (UNRWA Relief..., 2013).

Segundo a agência, o desenvolvimento econômico e o empoderamento são promovidos por meio de créditos para pequenos comerciantes e famílias, possibilitando a criação de postos de trabalho e a redução da pobreza (Ver tabela 7). Alguns exemplos de microfinanciamento oferecidos pela agência: empréstimos para jovens iniciarem novos negócios; empréstimos de maior valor para investimento, modernização e expansão; empréstimos para mulheres, para micronegócios, pessoais, imobiliários e também treinamento financeiro para novos empreendedores (UNRWA Microfinance, 2013).

No que concerne à infraestrutura e ao aperfeiçoamento, a UNRWA afirma promover melhorias nas condições físicas e no ambiente social dos campos de refugiados. As tendas utilizadas anteriormente deram lugar a edifícios (superlotados) por meio de iniciativas nas comunidades, além de integrar os refugiados ao ramo da construção. Melhorias nas vias de acesso, parquinhos infantis e espaços para eventos, como casamentos, já foram implantados nos campos de Dheisheh, na Cisjordânia, e de Talbiyeh, na Jordânia. A reconstrução do campo Nahr El-Bared no Líbano, destruído em 2007, é um dos grandes projetos de melhorias da agência na atualidade. Entretanto, o financiamento para iniciativas desse tipo depende de doações específicas para a UNRWA, dificultando sua realização (UNRWA Infrastructure..., 2013).

Além dos programas regulares, a agência possui programas de emergência que visam a proteger e a garantir os direitos dos refugiados palestinos em situações críticas, socorrendo mais de um milhão de pessoas na Cisjordânia e Faixa de Gaza, devido ao crescente empobrecimento causado pelo conflito, pela violência e pelas drásticas restrições impostas por Israel desde a Segunda Intifada (2000). São oferecidos itens básicos, como arroz, farinha, óleo etc., abrigo e reconstrução para os desalojados, assistência em dinheiro, além da criação de trabalhos temporários. Esses programas funcionam concomitantemente aos serviços regulares (UNRWA FAQs, 2013).

Em Gaza, por exemplo, 1.393 palestinos foram mortos, incluindo 358 crianças, 5.300 feridos e pelo menos 60.000 abrigos foram destruídos, devido ao conflito em 2008-2009. Somado ao bloqueio imposto por Israel, desde junho de 2007, o resultado é desemprego generalizado e três quartos da população

dependente de assistência básica para sobreviver. A reconstrução e o retorno das atividades ainda não são possíveis, uma vez que o bloqueio impede a entrada de materiais de construção em Gaza (UNRWA Gaza Strip..., 2012).

Ao todo são 750.000 refugiados dependentes de assistência alimentar e mais de 207.000 alunos para receber nutrição básica na escola. Outros 60.000 refugiados são elegíveis para receber assistência em dinheiro, mas apenas 20.000 recebem devido à escassez de fundos. Há distribuição de uniformes e outros itens escolares básicos para que as crianças continuem a frequentar as aulas. A UNRWA oferece, ainda, trabalho temporário por meio de contratos, na tentativa de evitar um quadro econômico ainda mais drástico. "In one year, UNRWA will provide 25.000-40.000 jobs, and could provide up to 55.000 jobs, depending on funds available"⁷² (UNRWA Gaza Strip..., 2012).

Na Cisjordânia, os palestinos sofrem as consequências da ocupação militar israelense, da violência interna e do conflito armado, e são vítimas de confiscos e anexações de terras, despejos e demolições para assentamentos judaicos e restrição de movimento pelo muro de separação (UNRWA West Bank..., 2012).

Settler violence against Palestinians in the West Bank has increased over the last few years. Most injuries relate to attempts to occupy or damage Palestinian property in response to Israeli demolitions of settler outposts in the West Bank, and the announcement of the temporary freeze in settlement construction in the West Bank, excluding East Jerusalem⁷³ (UNRWA West Bank..., 2012).

A área C⁷⁴ e Jerusalém Oriental (ver figura 4, p. 94) são as mais afetadas, com acesso limitado a alimentos, restrições de acesso, água, mercados e serviços

⁷² Em um ano, a UNRWA oferecerá 25.000-40.000 postos de trabalho, e poderá chegar a 55.000, dependendo dos recursos disponíveis (UNRWA Gaza Strip..., 2012).

⁷³ A violência dos colonos contra palestinos na Cisjordânia tem aumentado nos últimos anos. A maior parte das agressões está relacionada às tentativas de ocupar ou danificar propriedades palestinas como resposta às demolições por Israel de *outposts* de colonos na Cisjordânia, e o anúncio de paralisação temporária nas construções de assentamentos nessa região, excluindo Jerusalém Oriental (UNRWA West Bank..., 2012).

⁷⁴ "Em 1993, as duas partes concordaram, em princípio, com a divisão administrativa temporária da Cisjordânia em três zonas, chamadas de áreas A, B e C. Dois anos depois, o segundo Acordo de Oslo, também conhecido como o Acordo Provisório de 1995, especificou detalhes do zoneamento. As áreas A e B representam cerca de 38 por cento da Cisjordânia: Área A inclui as principais cidades palestinas e está sob autoridade civil e de segurança palestinas. Área B compreende a maior parte das comunidades rurais palestinas, a autoridade civil está sob controle da Autoridade Palestina, enquanto as responsabilidades de segurança são compartilhadas por ambas as autoridades israelenses e palestinas. Aproximadamente 62 por cento da área da Cisjordânia encontram-se na área C, onde Israel detém a autoridade sobre a aplicação da lei e controle sobre a esfera de planejamento e construção. Embora os Acordos de Oslo prescrevessem a transferência gradual de poder e responsabilidade na esfera do planejamento e zoneamento da Área C da Administração Civil

básicos. Nessa região, 26% encontram-se abaixo da linha de pobreza, afetando especialmente os refugiados agricultores que são impedidos de entrar em suas terras devido ao muro de separação. Do mesmo modo, o muro também afeta aquelas áreas dependentes de Israel – como as comunidades de Biddu, Barta'a e Jerusalém (UNRWA West Bank..., 2012).

Segundo a UNRWA, o foco do programa de emergência na Cisjordânia são os grupos mais vulneráveis, como pastores, mulheres, pessoas com deficiências ou sob risco de desalojamento. São oferecidas clínicas de saúde móveis, com aproximadamente 140.000 consultas anuais, e atendimento psicológico. Nessa área também são criados trabalhos temporários, incluindo os refugiados da área C e da zona entre a linha do Armistício de 1949 e do muro de separação. As famílias mais pobres recebem alimentos e assistência em dinheiro, especialmente aquelas com dificuldades de acesso físico à alimentação (UNRWA West Bank..., 2012).

A agência ainda repara os abrigos que não atendem as condições mínimas de segurança, o sistema de água em 16 campos, além de saneamento e drenagem em 8 campos não atendidos pelas autoridades locais. A "proteção" contra as violações de direitos humanos acontece por meio de monitoramento e advocacia do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados (UNRWA West Bank..., 2012).

Os programas de emergência também atendem ao campo de refugiados Nahr El-Bared, na região norte do Líbano, com um projeto de reconstrução, após o conflito entre o grupo militante Fatah Al-Islam e as Forças Armadas Libanesas em 2007. O complexo da UNRWA, nas imediações do campo, ficou completamente destruído. "At least 27.000 refugees were forced to flee and abandon their homes, many seeking refuge in nearby Beddawi camp, the city of Tripoli and the surrounding areas"⁷⁵ (UNRWA Nahr El-Bared..., 2012). São disponibilizados abrigos até a completa reconstrução, assegurando a alimentação e o acesso à educação e aos serviços de saúde e medicamentos para todos os refugiados palestinos desalojados do campo de Nahr El-Bared. A reconstrução teve início em 2010 e desde abril de 2011 mais de 300 famílias já retornaram ao campo. Entretanto, a agência recebeu

Israelense (ICA) para a Autoridade Palestina (AP), essa transferência foi congelada em 2000" (UNISPAL, 2010, s/n).

⁷⁵ Pelo menos 27.000 refugiados foram forçados a fugir e abandonar suas casas, muitos procurando abrigo no capo mais próximo, Beddawi, na cidade de Trípoli e áreas adjacentes (UNRWA Nahr El-Bared..., 2012).

apenas 44% dos US\$ 345 milhões necessários para a reconstrução total do campo e do complexo da UNRWA, além dos US\$ 183 milhões para as atividades de reconstrução (UNRWA Nahr El-Bared..., 2012).

TABELA 7 – PRINCIPAIS PROGRAMAS REGULARES DA UNRWA EM NÚMEROS (DE 1º JULHO 2013).

	Educação	Saúde	Assistência e serviços sociais	Microfinanciamento
Beneficiários atendidos	491.641 estudantes (51% alunas)	4.604.448	294.736	+ de 53.000 (311.142 empréstimos)
Funcionários	22.701 professores	3.011	701	-----
Estrutura	703 escolas	138 clínicas de cuidados básicos	99 organizações de base comunitária	-----
	09 centros de treinamento vocacional	108 clínicas odontológicas	07 centros comunitários de desenvolvimento	-----
	7.024 espaços de formação		59 centros do programa das mulheres	-----
	02 Faculdades de Ciência da Educação		35 centros comunitários de reabilitação	-----
Recursos investidos				US\$ 350.288.988 em empréstimos concedidos desde 1991 (18.100 empreendedores participaram de mais de 824 cursos desde 1995)

FONTE: UNRWA (2014).

O próximo subcapítulo apresentará as cinco áreas de atuação da UNRWA, suas especificidades e desafios, a fim de enfatizar a amplitude da dependência cotidiana de assistência humanitária desses refugiados palestinos.

4.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO E DESAFIOS

Os subcapítulos anteriores mostraram a operacionalidade e os programas oferecidos pela UNRWA, facilitando o entendimento acerca do processo burocrático que sustenta a assistência humanitária aos refugiados da Palestina. Na sequência, é relevante apresentar cada uma das cinco áreas de atuação da agência, pois

possuem características muito específicas ao seu contexto local – perfil socioeconômico, violência, restrições e violações de direitos etc. A assistência humanitária prestada pela agência é basicamente a mesma em todas essas regiões, excetuando-se as situações de emergência que requerem apelos e planejamentos específicos – como é o caso, hoje, nos campos de refugiados da Síria. Este subcapítulo descreverá, resumidamente, as especificidades, os serviços oferecidos aos beneficiários e os desafios de cada área de atuação.

TABELA 8 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DA UNRWA EM NÚMEROS (DE 1º JULHO 2013).

UNRWA	Cisjordânia	Faixa de Gaza	Jordânia	Líbano	Síria
Refugiados registrados	748.899	1.221.110	2.054.527	444.480	507.904
Campos de refugiados	19	08	10	12	09
Escolas (nº de alunos)	99 (51.695)	245 (225.098)	172 (115.803)	69 (31.753)	118 (67.292)
Centros de treinamento técnico	02	02	02	02	01
Centros de saúde básica	42	22	24	27	23
Centros comunitários de reabilitação	15	06	08	01	05
Centros do programa das mulheres	18	07	12	09	13

FONTE: UNRWA (2014).

Nos territórios ocupados da Cisjordânia e da Faixa de Gaza vivem quase dois milhões de refugiados palestinos afetados diariamente pelas indignas condições (*checkpoints*, assentamentos, segregação etc.) impostas pelo Estado de Israel, as quais dificultam ou impossibilitam o acesso desses indivíduos aos serviços oferecidos pela UNRWA (UNRWA Healthcare..., 2013). Apenas na Faixa de Gaza, 70% da população é composta por refugiados (UNRWA Challenges, 2013). Nessas áreas, a continuidade da agência é imprescindível e indiscutível.

Os constantes enfrentamentos entre palestinos e o exército israelense, as inúmeras restrições de mobilidade, os bloqueios da ocupação, as desapropriações de vilas palestinas inteiras, a economia debilitada, a violência, as violações diárias de direitos humanos e as fatalidades sofridas pelos palestinos e refugiados palestinos contribuem para uma situação de precariedade e pobreza extremas. Nessas duas áreas de atuação da UNRWA, a assistência humanitária é muito mais do que uma medida temporária de subsistência, pois é também o diferencial entre a vida e a morte de milhares de refugiados palestinos.

Palestine refugees in this Field [West Bank] face a protracted crisis with profound civil, political, economic, social, cultural, and humanitarian consequences. Palestine refugees encounter rights violations on a daily basis, including through continued confiscation and appropriation of land, settler violence, home and livelihood structure demolitions, forced displacement, and systematic and comprehensive restrictions on freedom of movement. Within the last year, displacement in the West Bank has increased dramatically as a result of both home demolitions and settler violence. Home demolitions have mostly occurred in Israeli-controlled area C, which comprises 60 per cent of the West Bank. Bedouin and herding communities have been particularly affected, and thousands more living in area C and occupied East Jerusalem have received notices that their homes will be demolished, evicted, or seized [...] devastate families and communities and increase poverty and instability⁷⁶ (ABOUT UNRWA(b), 2012, p. 18).

A escalada da violência na última década constitui-se como grande obstáculo para a UNRWA, uma vez que os enfrentamentos, algumas vezes, atingem instalações, funcionários, depósitos de alimentos etc., supostamente neutros, gerando prejuízos e demandando novos financiamentos para a manutenção da assistência e socorro aos refugiados palestinos, assim como para a reconstrução de áreas prejudicadas. Entre 27 de dezembro de 2008 e 18 de janeiro de 2009, 1.500 pessoas foram mortas na Faixa de Gaza durante uma operação militar israelense (*Operation Cast Lead*). O resultado foi mais de US\$ 3 milhões apenas em reparos e outros US\$ 3.6 milhões para reabastecimento, incluindo medicamentos: 52 instalações da UNRWA danificadas - entre centros de saúde, escritório da agência etc. - e depósitos destruídos por bombardeamento. Na ocasião, as escolas funcionaram como abrigos para mais de 50.000 palestinos (UNRWA Challenges, 2013).

Dois programas emergenciais são direcionados para a Cisjordânia e para a Faixa de Gaza, respectivamente, na tentativa de suprir a demanda por financiamento em áreas já afetadas pela escassez, economia precária e pobreza extrema. Entretanto, a agência é deficitária desde abril de 2012 (US\$ 69.4 milhões), pois as necessidades estruturais e dos próprios programas só aumentam (UNRWA

⁷⁶ Os refugiados palestinos nessa área de atuação enfrentam uma longa crise com profundas consequências civil, política, econômica, social, cultural e humanitária. Os refugiados palestinos sofrem violações de direitos diariamente, incluindo constantes confiscos e apropriações de terras, violência dos colonos, destruição de casas e meios de subsistência, desalojamento forçado e sistemáticas restrições de liberdade de movimento. No último ano, os desalojamentos na Cisjordânia têm aumentado dramaticamente como resultado da destruição de casas e da violência dos colonos. As demolições de casas têm ocorrido mais na área C, controlada por Israel, que compreende 60% da Cisjordânia. Comunidades de beduínos e pastores têm sido particularmente afetadas, e outros milhares que vivem na área C e na ocupada Jerusalem Oriental têm recebido notificações de que suas casas serão demolidas, desocupadas ou tomadas [...] devastando famílias e comunidades, e aumentando a pobreza e a instabilidade.

FAQs, 2013). No Líbano a situação também é bastante precária, devido à falta de direitos civis e sociais que afeta a vida econômica e o acesso à saúde e à educação de grande parte dos refugiados palestinos que vivem nos 12 campos ou fora deles. Eventuais conflitos também interferem negativamente na atuação da UNRWA, seja pela redução das atividades e serviços, seja pela consequente destruição de diversas instalações (UNRWA Lebanon Camp..., 2012). Enfim, nenhuma das cinco áreas de atuação da UNRWA estão livres de problemas socioeconômicos e políticos, nem de eventuais conflitos *per se*, como é o caso da Síria.

4.2.1 Cisjordânia

A Cisjordânia tem uma população de 2.4 milhões, sendo que um quarto desse total vive em 19 campos de refugiados e o restante em cidades e vilas (UNRWA Fields – West Bank, 2012). Essa região é também dividida em três zonas administrativas – Áreas A, B e C, como resultado dos Acordos de Oslo de 1993 e 1995 entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), que previam a transferência gradual das administrações da ocupação militar israelense para a Autoridade Nacional Palestina (ANP), mas foram suspensas desde 2000 por Israel – conforme discutido no capítulo 3 (UNISPAL, 2010).

Os campos de refugiados e as escolas estão superlotados, essas últimas oferecendo muitas vezes três turnos para haver rotatividade, devido à falta de infraestrutura educacional. Os palestinos dependem de trabalho em Israel, porém as dificuldades impostas pelo bloqueio – como os *checkpoints* e autorizações de entrada que podem levar uma semana ou mais para liberação – geram enormes danos para a comunidade, especialmente altas taxas de desemprego e pobreza generalizada (UNRWA Fields – West Bank, 2012).

Segundo a UNRWA, metade dos gastos de famílias palestinas é para alimentação, restando muito pouco para investir em abrigo e educação. As escolas são danificadas pela constante atividade militar israelense desde setembro de 2000, impactando na qualidade e na quantidade das aulas. Muitas casas também são expandidas sem o devido planejamento e o sistema de esgoto é antigo demais para suportar uma demanda crescente sem mudanças estruturais (UNRWA Fields – West Bank, 2012).

A Cisjordânia tem o maior número de campos de refugiados das cinco áreas de atuação da UNRWA. Seu maior campo, Balata, pode ser equiparado ao menor campo de Gaza. As atividades são conduzidas pelos próprios residentes e cada campo tem um comitê de representação. Além disso, diversas organizações palestinas não governamentais e ministérios da ANP atuam nos campos da Cisjordânia e prestam vários serviços aos residentes (UNRWA West Bank..., 2012).

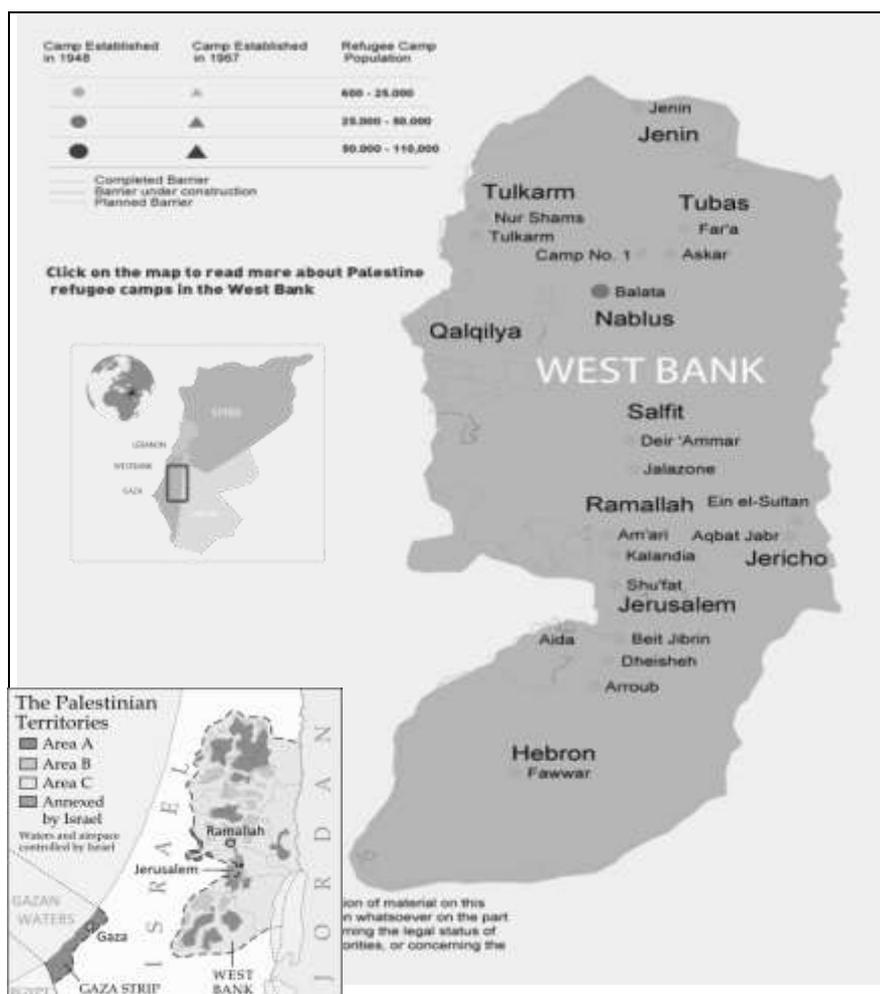


FIGURA 4 – CAMPOS DE REFUGIADOS DA CISJORDÂNIA (divisão administrativa – áreas A, B e C - no detalhe)
 FONTE: UNRWA (2014); Polgeonow (2012).

4.2.2 Faixa de Gaza

A Faixa de Gaza tem uma população de 1.5 milhão, sendo 1.1 milhão refugiados palestinos e mais de 500.000 vivendo nos campos (Ver tabela 5). O bloqueio imposto por Israel desde junho de 2007, quando o Hamas assumiu o governo, “dizimou vidas e meios de subsistência, resultando em empobrecimento e

‘des-desenvolvimento’ de uma sociedade altamente qualificada e bem educada. [...] restrições de importações e exportações continuam dificultando a recuperação e a reconstrução” (UNRWA Fields - Gaza, 2012). Nessa área de atuação, a UNRWA conta com 11.000 funcionários e 200 instalações, que também trabalham com os cinco principais programas (descritos no subcapítulo 4.1), além de um programa de emergência (UNRWA Fields - Gaza, 2012).

A Faixa de Gaza é a área mais problemática, pois concentra os refugiados mais novos e mais idosos, “com quase 90% dos refugiados ou mais jovens do que 15 anos ou mais velhos do que 65 anos”, ou seja, aqueles que necessitam maiores cuidados (UNRWA Healthcare..., 2013). Os campos dessa área de atuação “têm uma das maiores densidades populacionais do mundo” e o desemprego afeta principalmente os jovens (UNRWA Gaza Strip..., 2012).

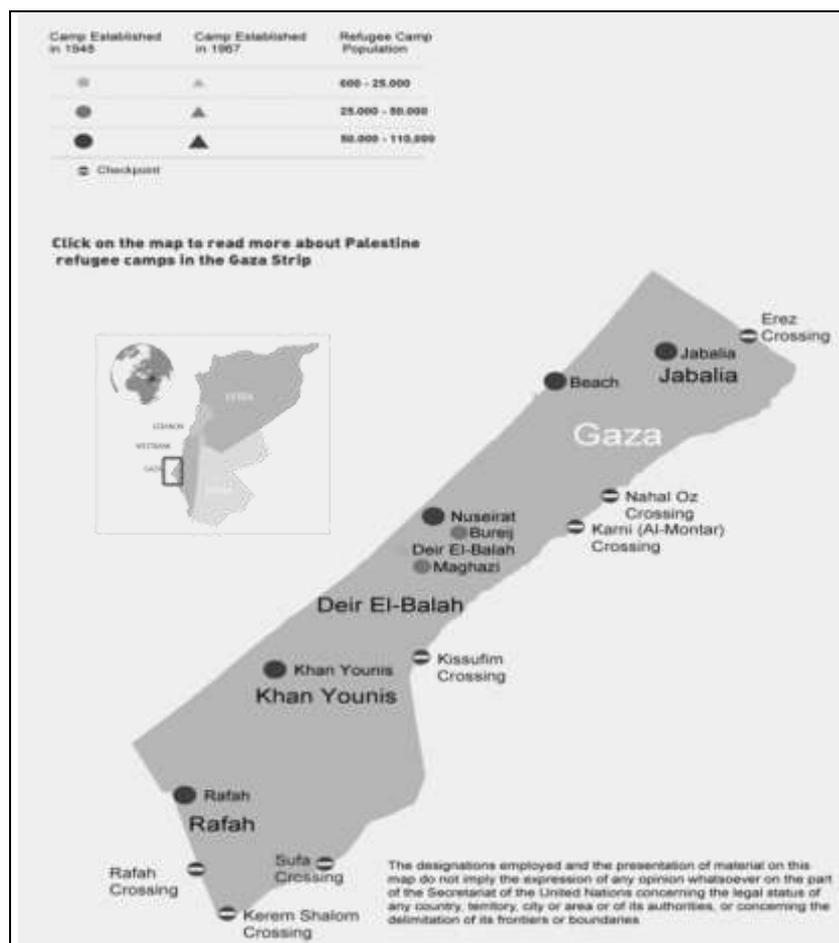


FIGURA 5 – CAMPOS DE REFUGIADOS DA FAIXA DE GAZA
FONTE: UNRWA (2014).

4.2.3 Jordânia

Na Jordânia, existem 10 campos de refugiados oficiais e 3 não oficiais, com mais de 2 milhões de refugiados palestinos registrados vivendo em campos ou áreas adjacentes. Esses 10 campos acomodam aproximadamente 370.000 refugiados ou 18% do total de refugiados registrados. A maioria são cidadãos, exceto aproximadamente 140.000 refugiados oriundos da Faixa de Gaza. Esses não têm direito a votar ou trabalhar no Governo. A UNRWA trabalha em parceria com o Departamento de Assuntos Palestinos (DPA, em Inglês) do Governo da Jordânia e com os comitês de melhorias dos campos, os quais são formados por líderes comunitários e refugiados eleitos pelo DPA (UNRWA Jordan Camp..., 2012).

Nessa área de atuação, a UNRWA é responsável por 172 escolas de educação básica para mais de 115.000 alunos, treinamento de professores de graduação e treinamento vocacional para mais de 1.300 alunos nos centros de Amman e Wadi Seer, com resultados melhores do que a média das áreas atendidas pela agência. Os centros de saúde básica oferecem atendimento médico e odontológico, fisioterapia, acompanhamento de gestantes, controle e prevenção de doenças, reembolso em caso de internação ou serviços diagnósticos etc., sendo mais de 2.3 milhões de consultas anuais (UNRWA Fields – Jordan, 2012). O programa de assistência e serviços sociais atende as famílias mais necessitadas e emergências, registra dados dos refugiados, promove iniciativas comunitárias e “ampara uma rede de 24 centros do programa para as mulheres e comunitários de reabilitação, os quais são administrados pelos comitês locais” (UNRWA Fields – Jordan, 2012).

A UNRWA oferece, ainda, microcrédito e empréstimos imobiliários para as famílias mais necessitadas, por meio de 5 filiais em Amman, Irbid e Zarqa, e já financiou mais de 27.000 empréstimos que totalizavam, em 2010, US\$ 38 milhões. Entretanto, todos os programas dessa área de atuação sofrem com a escassez de recursos, limitando a oferta de serviços e o número de funcionários, além das dificuldades enfrentadas no atendimento de saúde às crianças com deficiência, na detecção precoce de câncer e nos tratamentos psicológicos (UNRWA Fields – Jordan, 2012).

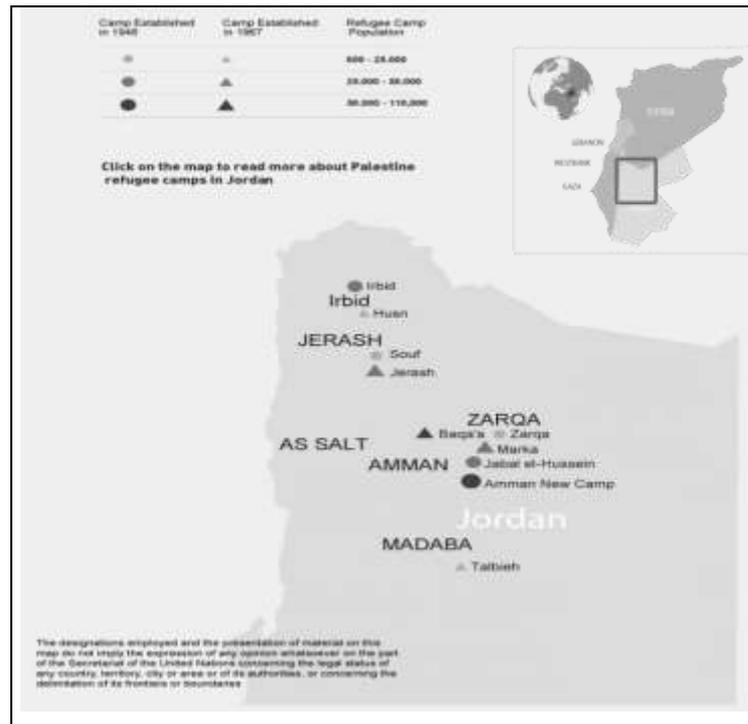


FIGURA 6 – CAMPOS DE REFUGIADOS DA JORDÂNIA
 FONTE: UNRWA (2014).

4.2.4 Líbano

No Líbano, são 12 campos e aproximadamente 455.000 refugiados registrados pela UNRWA, representando algo em torno de 10% da população libanesa. Muitos vivem em “agrupamentos” de refugiados, próximos dos campos ou em áreas privadas, dificultando a possibilidade de melhorias estruturais, uma vez que as autoridades locais são responsáveis pelas áreas além dos campos (UNRWA Lebanon Camp..., 2012). Nessa área de atuação, a UNRWA é responsável pelos serviços de saúde básica, porém apenas custos de internação secundários ou terciários são reembolsados, dificultando ainda mais a situação desses refugiados. Esses também estão sujeitos a inúmeras restrições trabalhistas, sendo bastante dependentes dos serviços e empregos da agência. A falta de direitos civis e sociais, de acesso aos serviços sociais públicos, assim como o acesso limitado aos serviços públicos de saúde e educação são alguns dos problemas mais graves dessa área de atuação. “A maioria dos refugiados depende completamente da UNRWA como único provedor de educação, saúde, serviços sociais e de assistência” (UNRWA Fields – Lebanon, 2012).

All 12 official refugee camps in Lebanon suffer serious problems, such as: poverty, overcrowding, unemployment, poor housing conditions and no proper infrastructure. Of all UNRWA fields, Lebanon has the highest percentage of Palestine refugees living in abject poverty and registered with the Agency's social safety-net programme⁷⁷ (UNRWA Lebanon Camp..., 2012).

Ao contrário da situação legal dos refugiados na Jordânia, os refugiados palestinos que vivem no Líbano não são cidadãos ou mesmo possuem direitos como estrangeiros – pois são apátridas, e são proibidos de trabalhar em 20 profissões, entre elas medicina, odontologia, contabilidade etc. Em 2005, o Governo Libanês sancionou uma lei permitindo que apenas os refugiados registrados e nascidos no Líbano trabalhem nas áreas de secretariado e administração. Dessa maneira, a informalidade e a exploração fazem parte do cotidiano dos refugiados palestinos no Líbano. Essa situação crítica leva muitos jovens a abandonar os estudos em busca de qualquer trabalho para ajudar suas famílias (UNRWA Fields – Lebanon, 2012).



FIGURA 7 – CAMPOS DE REFUGIADOS DO LÍBANO
FONTE: UNRWA (2014).

⁷⁷ Todos os 12 campos de refugiados oficiais no Líbano têm sérios problemas, como: pobreza, superpopulação, desemprego, moradias precárias e falta de infraestrutura adequada. De todas as áreas de atuação da UNRWA, o Líbano tem a mais alta porcentagem de refugiados palestinos vivendo em extrema pobreza e registrados no programa da rede de segurança social da agência (UNRWA Lebanon Camp..., 2012).

4.2.5 Síria

Na Síria, a UNRWA atende mais de 505.000 refugiados palestinos em 9 campos oficiais e 3 não oficiais. O Governo Sírio é responsável pela provisão de utilidades básicas para os campos e a UNRWA pela provisão de serviços de esgoto, coleta de lixo e água potável. Entretanto, a maioria dos campos é bem precária, necessitando de reparos estruturais, como a modernização dos sistemas de água e esgoto. A agência “coopera com a Administração Geral para os Refugiados Árabes Palestinos (GAPAR, em Inglês), estabelecido em 1950 pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da Síria” (UNRWA Syria Camp..., 2012).

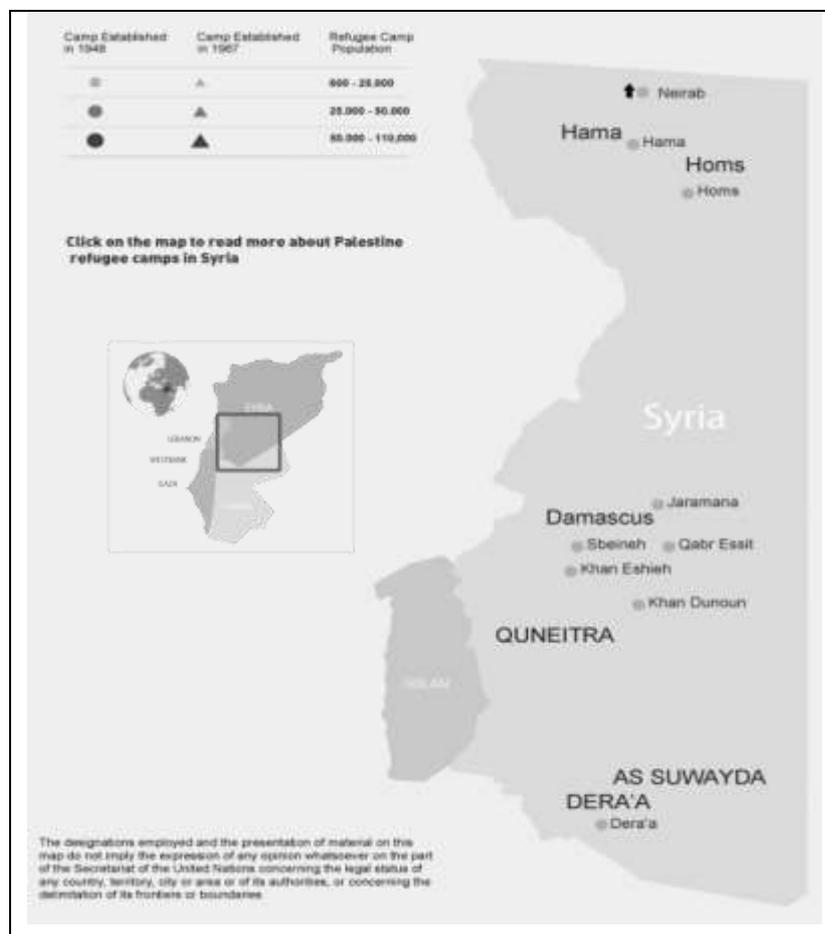


FIGURA 8 – CAMPOS DE REFUGIADOS DA SÍRIA
FONTE: UNRWA (2014).

Nessa área de atuação, são oferecidos serviços educacionais em 118 escolas que trabalham em jornadas duplas, devido à crise no país; saúde básica, incluindo pré-natal e serviços sociais para os mais vulneráveis, melhoria das condições nos campos e também assistência aos palestinos que deixaram o Iraque

devido à guerra. O serviço de microcrédito oferece empréstimos, desde 2003, aos refugiados que não são aprovados por um banco, por meio de cinco escritórios na Síria. Segundo a agência, esse programa é muito bem sucedido e está em expansão (UNRWA Fields - Syria, 2012). Entretanto, “a atual situação política na Síria tem afetado a economia. A consequente desvalorização da moeda, o aumento do preço das *commodities* e a diminuição do mercado de trabalho têm impactado a comunidade de refugiados palestinos”. Os refugiados palestinos gozam de alguns direitos concedidos aos cidadãos sírios, como acesso a serviços sociais públicos, mas ainda assim constituem uma população vulnerável e com indicadores de desenvolvimento atrasados em relação aos cidadãos sírios (UNRWA Fields - Syria, 2012).

Desde 2011, a Síria encontra-se em uma crise política e a violência agravou ainda mais a situação dos refugiados palestinos que lá vivem. Os campos de refugiados foram atingidos pela violência, resultando no deslocamento de 63% dos refugiados palestinos dessa área de atuação e na necessidade de se refugiarem em países vizinhos, como a Jordânia e o Líbano. A UNRWA continua assistindo-os e também atenderá aos deslocados pela crise até dezembro de 2014, porém encontra dificuldades ou falta de acesso, especialmente no campo de Yarmouk, em Damasco, devido à violência entre os grupos beligerantes (UNRWA SYRIA CRISIS, 2014).

Approximately 270,000 [Palestine refugees] PR are displaced in Syria: over 200,000 in Damascus, around 6,600 in Aleppo, 4,500 in Latakia, 3,050 in Hama, 6,450 in Homs and 13,100 in Dera'a. 11,438 [Palestine refugees in Syria] PRS have registered with UNRWA in Jordan, and 52,788 in Lebanon. There are reports of 6,000 PRS in Egypt, 1,100 in Libya, 1,000 in Gaza and numbers in Turkey, Malaysia, Thailand and Indonesia⁷⁸ (UNRWA SYRIA CRISIS, 2014).

Finalmente, esse complexo sistema de ajuda humanitária da UNRWA, estabelecido pela comunidade internacional em 1949, comprova, ao mesmo tempo, sua relevância frente à vulnerabilidade e as constantes violações de direitos humanos sofridas por esses refugiados palestinos e a inoperância das instituições internacionais, como o direito internacional, para solucionar a questão.

⁷⁸ Aproximadamente 270.000 [refugiados palestinos] RP estão deslocados na Síria: mais de 200 mil em Damasco, em torno de 6.600 em Aleppo, em Latakia 4.500, 3.050 em Hama, 6.450 em Homs e 13.100 em Dera'a. 11.438 [refugiados palestinos da Síria] PRS registraram-se na UNRWA na Jordânia e 52.788 no Líbano. Há relatos de 6.000 PRS no Egito, 1.100 na Líbia, 1.000 em Gaza e outros na Turquia, Malásia, Tailândia e Indonésia.

Esta descrição sumária das áreas de atuação da UNRWA traduz empiricamente a cisão da Questão Palestina ao revelar sua dimensão social quase toda afetada pelo descumprimento da normatividade internacional pelo Estado de Israel e pela condescendência da comunidade internacional, principalmente via relação estratégica EUA-Israel, representada na ONU. Desse modo, é possível verificar na realidade dos refugiados palestinos o efeito perverso da burocratização da Questão Palestina na ONU, uma vez que nada de concreto foi feito para resolver permanentemente a questão após 64 anos de atuação da UNRWA, e o alto grau de dependência socioeconômica desses refugiados. O próximo capítulo analisará as principais críticas à UNRWA e à sua continuidade.

4.3 A UNRWA SOB ESCRUTÍNIO: CRÍTICAS E CONTINUIDADE

Os subcapítulos anteriores apresentaram importantes aspectos da imprescindível assistência humanitária aos refugiados palestinos, mas como qualquer outra organização/agência internacional, a UNRWA enfrenta uma série de críticas e questionamentos acerca da sua atuação, principalmente por estar ligada a uma questão de segurança altamente politizada, controversa e *sui generis*. As críticas à UNRWA, fundamentadas ou retóricas, espelham o ainda predominante pluralismo da sociedade internacional, uma vez que prevalecem os interesses e a segurança nacionais e a supervalorização da soberania estatal em detrimento das questões humanitárias e da coletividade internacional.

Grande parte dessas críticas ganhou força com a iniciativa da Autoridade Nacional Palestina de procurar reconhecimento como Estado membro da ONU, em setembro de 2011 (GUNNESS, 2012), quando a Questão Palestina passou a ter mais visibilidade e apoio internacional e ganhou nova força política. Este subcapítulo discutirá as três principais críticas à UNRWA, a fim de revelar a multiplicidade de "interpretações" acerca de uma questão *sui generis* altamente politizada como a assistência prolongada aos refugiados palestinos. As críticas implicam questionamentos acerca da definição específica de refugiado utilizada pela UNRWA, bem como de uma suposta perpetuação do *status* de refugiados dos palestinos pela

agência e de sua continuidade. Serão discutidas em um único bloco, sem subdivisões, pois estão interligadas.

A primeira crítica questiona a definição específica de refugiados da Palestina utilizada pela agência e seu efeito extensivo aos descendentes desses refugiados, sugerindo que essa extensão é arbitrária, desnecessária e desvinculada à realidade, e que resulta na perpetuação do *status* de refugiados de milhões de palestinos. Nessa linha de pensamento, apenas os indivíduos que originalmente habitavam a Palestina à época do conflito deveriam ser considerados como refugiados e aptos a receber os serviços da UNRWA. A proposta de emenda de 2012 do Senador republicano de Illinois (aprovada nesse mesmo ano), Estados Unidos (EUA), Mark Kirk espelha essa crítica.

O *Kirk Amendment*, como foi chamada a proposta do Senador norte-americano, previa a contagem dos refugiados palestinos oriundos dos conflitos de 1948 e 1967, e não de seus descendentes, com o propósito de vincular esses números às doações dos EUA para a UNRWA. Dessa maneira, a proposta condiciona a ajuda norte-americana ao número exato de "verdadeiros" refugiados palestinos. Entretanto, a proposta desconsiderou que a questão dos refugiados é assunto para negociações permanentes, conforme acordado entre as partes conflitantes, e pode comprometer futuras soluções – uma vez que os EUA são frequentes mediadores entre Israel e a ANP, podendo "contrariar até mesmo os princípios das iniciativas de paz dos EUA e seus aliados" (FRIEDMAN, 2012).

During [...] markup, the Appropriations Committee unanimously approved a Kirk amendment offered by Sen. Roy Blunt (R-Mo.) that would require the State Department to report to Congress with an approximate number of people currently served by the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) who actually lived in then-Palestine between 1946 and 1948 and were displaced by the 1948 Arab-Israeli war. With U.S. taxpayers providing more than \$4 billion to UNRWA since 1950, the watershed reporting requirement will help taxpayers better understand whether UNRWA truly remains a refugee assistance organization or has become a welfare agency for low-income residents of the Levant⁷⁹ (KIRK, 2013).

⁷⁹ Durante [...] a sessão, o Comitê de Apropriações aprovou por unanimidade uma alteração de Kirk oferecida pelo senador Roy Blunt (R-Mo.), que exigiria que o Departamento de Estado relatasse ao Congresso o número aproximado de pessoas atendidas atualmente pela Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos (UNRWA), que na verdade viviam na então Palestina entre 1946 e 1948 e foram deslocadas pela guerra de 1948 entre árabes e israelenses. Com os contribuintes americanos fornecendo mais de US\$ 4 bilhões à UNRWA desde 1950, esse divisor de águas da exigência de relatórios vai ajudar os contribuintes a entender melhor se a UNRWA permanece verdadeiramente uma organização de assistência a refugiados ou tornou-se uma agência de bem-estar para os moradores de baixa renda do Levante.

Essa "reclassificação" aparece como tentativa de reduzir os gastos dos EUA com ajuda internacional, já que o país é um dos maiores doadores da UNRWA, mas viabiliza e reforça o descumprimento do direito internacional, que reconhece o efeito extensivo desse *status* aos descendentes de refugiados, tanto sob tutela da UNRWA como do ACNUR, baseado no Princípio da Unidade Familiar – dentro da limitação da própria lei (BADIL, 2012). Além disso, atropela outra lei existente de que um indivíduo somente perderá o *status* de refugiado caso cheguem aos termos de uma cláusula de cessação ou por meio de repatriação, integração ou reassentamento, soluções previstas pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e igualmente ignoradas por Israel (BADIL, 2012).

Ignora, também, o fato de que os palestinos não foram forçados a deixar suas residências apenas nos períodos de guerra de 1948 e 1967, mas continuamente até hoje. A ocupação militar, os assentamentos judaicos e as violações do direito internacional, do direito humanitário e dos direitos humanos por parte de Israel são a realidade cotidiana. O aumento do número de refugiados palestinos é resultado da própria ocupação militar, dos assentamentos e da expansão territorial israelenses, portanto, é imprescindível que o foco da questão seja a retomada definitiva das negociações para uma solução permanente e também para a "aplicação do direito de retorno, reconhecido internacionalmente, permitindo que os palestinos retornem às suas casas e lugares de origem" (BADIL, 2012).

Palestine refugees are entitled to a just and lasting solution to their plight. This solution would optimally be achieved by the parties and political actors in the context of a negotiated conclusion of the Israeli-Palestinian conflict, and must be in accordance with UN resolutions and international law. [...] In the absence of -- and pending the realisation of -- such a solution, it stands to reason that their status as refugees will remain. Questions raised about the passing of refugee status through generations stem from a lack of understanding of the international protection regime. These questions serve only to distract from the need to address the real reasons for the protracted Palestinian refugee situation, namely the absence of negotiated solution to the underlying political issues⁸⁰ (GUNNESS, 2012).

⁸⁰ Os refugiados palestinos têm direito a uma solução justa e duradoura para sua situação. Seria ideal que essa solução fosse alcançada pelas partes e atores políticos no contexto de uma conclusão negociada do conflito israelo-palestino, e deve estar em conformidade com as resoluções das Nações Unidas e do Direito Internacional. [...] Na ausência de - e enquanto se aguarda a realização de - tal solução, é lógico que seu *status* de refugiados permanecerá. Questões levantadas sobre a passagem do *status* de refugiado através de gerações resultam de uma falta de compreensão do regime de proteção internacional. Essas perguntas servem apenas para desviar a atenção da necessidade de abordar as verdadeiras razões para a situação prolongada dos refugiados palestinos, ou seja, a ausência de solução negociada para as questões políticas subjacentes.

De qualquer modo, a redução do número de refugiados palestinos *per se* não soluciona ou minimiza a questão dos refugiados, assim como não diminui automaticamente sua dependência de serviços da agência ou o papel humanitário atribuído pela própria comunidade internacional à UNRWA – e que encerraria suas atividades apenas por meio de uma decisão majoritária dessa comunidade.

Outra crítica direcionada à UNRWA implica uma possível perpetuação do *status* de refugiado dos palestinos pela agência por meio do efeito extensivo aos descendentes e, conseqüentemente, da questão dos refugiados, pois estaria "multiplicando-os" indefinidamente. A UNRWA (conforme mencionado nos capítulos anteriores) é uma agência de caráter estritamente humanitário, de modo que não possui autoridade para negociar com as partes do conflito. Desse modo, a extensão do *status* de refugiado a outras gerações não poderia perpetuar a questão dos refugiados, pois sua resolução depende exclusivamente de negociação entre Israel e a ANP, ou seja, o efeito extensivo apenas cumpre com o DIR e com as diretrizes estabelecidas pelo mandato da agência.

Nesse sentido, é possível creditar a perpetuação da questão dos refugiados aos próprios atores do conflito por não negociarem uma solução permanente, ou à própria comunidade internacional por permitir que a questão se prolongue indefinidamente sem intervenção – uma vez que parte do compromisso da comunidade internacional, à época da fundação da UNRWA, era buscar uma solução final para a questão dos refugiados palestinos e do conflito *per se* e não apenas oferecer assistência humanitária.

A problemática da perpetuação da questão dos refugiados palestinos por meio da continuidade das atividades da UNRWA é outra crítica que emerge frente ao impasse entre as partes. Implica questionar a real necessidade de manter uma agência que atenda exclusivamente os palestinos e sugere que a continuidade da agência (e mesmo sua própria existência durante décadas após o conflito de 1948) confirmaria a parcialidade da UNRWA em favor dos palestinos e em detrimento das negociações de paz - uma vez que a agência oferece certa proteção e advoga em defesa da preservação e do cumprimento do direito de retorno.

É certo que não há unanimidade entre os refugiados palestinos em relação aos possíveis benefícios ou prejuízos da prolongada atuação da UNRWA, mas as soluções alternativas para a questão dos refugiados previstas pelo DIR – repatriação, integração ou reassentamento - não se apresentam como real

alternativa no caso dos palestinos. Não há interesse unânime dos palestinos por reassentamento ou integração, pois abdicariam do direito de retorno. Além disso, mesmo que houvesse interesse da maioria por uma dessas duas alternativas, são rejeitadas pelos países árabes onde os refugiados palestinos se encontram – seja por razões políticas de salvaguardar o direito dos palestinos de retorno e de constituir um Estado próprio, seja por razões socioeconômicas que não viabilizam essa integração. Ademais, a alternativa de repatriação é rejeitada por Israel. "The challenges ahead are all the more daunting as their resolution ultimately lies not with the [refugees] but with the host countries and the policymakers involved in the Arab-Israeli conflict/peace process" ⁸¹ (AL HUSSEINI, 2010, p. 20).

Enfim, essas críticas são o reflexo político do conflito Árabe-Israelense, que envolve muito mais do que somente questões humanitárias. É nesse sentido que as próprias críticas contribuem para comprovar a necessidade de mudanças mais solidárias que venham a refletir positivamente nas organizações internacionais, de modo a contrabalançar o pluralismo excessivo herdado de outros contextos da política internacional. Entretanto, esse excesso de pluralismo não é mera continuidade desinteressada e sim parte do processo de manutenção do *status quo*.

And yet, one may ask, does the international community not bear the primary responsibility for the creation and existence of the Palestinian predicament and refugee crisis? Originally, was not the Balfour Declaration that established the basis for a "Jewish Homeland" in Palestine a British, i.e. non-Arab, affair? Was the UN not itself responsible for the original suggestion to "partition" Palestine? Moreover, are all the successive vetoes that have prevented the implementation of many UN Resolutions supporting Palestinians' rights not the result of international, i.e. primarily non-Arab, hegemonic pressures? [...] The bottom line is the undeniable and persistent damage to the rights of Palestinian refugees. Mostly, it is due to a lack of international political will to redress the plight of the Palestinians. But partly also, it ensued from UNRWA's habitually uncertain future, requiring regular renewal of authorization for its continued operations ⁸² (JADALLAH, 2009).

⁸¹ Os desafios são ainda mais assustadores visto que uma resolução em última análise está nas mãos dos países de acolhimento e dos *policymakers* envolvidos no conflito / processo de paz árabe-israelense.

⁸² E, no entanto, pode-se perguntar, a comunidade internacional não tem responsabilidade primária pela criação e existência da questão palestina e da crise de refugiados? Originalmente, não era a Declaração de Balfour, que estabeleceu as bases para uma "pátria judaica" na Palestina, um assunto britânico, ou seja, não Árabe? Não foi a própria ONU responsável pela sugestão original de "partição" da Palestina? Além disso, não são todos os sucessivos vetos que têm impedido a execução de muitas resoluções da ONU em apoio aos direitos dos palestinos resultado de pressões hegemônicas internacionais, ou seja, principalmente não Árabes? [...] A questão fundamental é o dano inegável e persistente aos direitos dos refugiados palestinos. Principalmente, devido à falta de vontade política internacional para corrigir a situação dos palestinos. Mas, em parte, também se desenvolveu a partir do habitual futuro incerto da UNRWA, exigindo a renovação regular de autorização para a continuidade de suas operações.

A continuidade da UNRWA, especialmente nesse íterim de demandas por novos paradigmas, pode auxiliar no estabelecimento de soluções alternativas frente ao novo contexto de um prolongado conflito, assim como evitar um enfrentamento entre as partes e pressionar por uma solução permanente. Mesmo que a continuidade da UNRWA não seja a alternativa mais eficaz, comprova a existência de decisões e normas estabelecidas pela maioria dos Estados e o compartilhamento de valores e interesses que convergiram (e convergem) em algum ponto da 'escala pluralista-solidarista' (BUZAN, 2004). Há, portanto, uma sociedade internacional no que concerne à Questão Palestina.

As numerosas resoluções da ONU relacionadas a essa questão e o específico aparato político-burocrático que sustenta a assistência humanitária aos refugiados da Palestina parecem, à primeira vista, revelar uma sociedade internacional solidarista. Entretanto, comprova o pluralismo na medida em que está apenas seguindo a normatividade estabelecida, ou seja, reproduz um processo obsoleto de tentar solucionar a questão e o próprio conflito, não pela instituição de normas que reflitam a realidade dos refugiados palestinos ou novas diretrizes para negociar um acordo final, mas apenas remediando-a por meio do assistencialismo humanitário. Da mesma maneira, não houve (e não há) discussão sobre a possibilidade de uma intervenção para cessar as violações de direitos humanos dos palestinos. Portanto, confirma-se a hipótese desta pesquisa de que o predomínio do pluralismo na sociedade internacional, em detrimento do solidarismo, viabilizou a duração prolongada da questão dos refugiados palestinos e do próprio conflito via UNRWA, bem como a não intervenção da comunidade internacional.

Drawing on long-standing Weberian arguments about bureaucracy and sociological institutionalist approaches to organizational behavior, we argue that the rational-legal authority that IOs embody gives them power independent of the states that created them and channels that power in particular directions. Bureaucracies, by definition, make rules, but in so doing they also create social knowledge. They define shared international tasks (like "development"), create and define new categories of actors (like "refugee"), create new interests for actors (like "promoting human rights"), and transfer models of political organization around the world (like markets and democracy). However, the same normative valuation on impersonal, generalized rules that defines bureaucracies and makes them powerful in modern life can also make them unresponsive to their environments, obsessed with their own rules at the expense of primary missions, and ultimately lead to inefficient, self-defeating behavior. We are not the first to suggest that IOs are more than the reflection of state preferences and that they can be autonomous and powerful actors in global politics. Nor are we

the first to note that IOs, like all organizations, can be dysfunctional and inefficient⁸³ (BARNETT & FINNEMORE, 1999, p. 699-700).

As transformações da UNRWA tentaram acompanhar as demandas de uma "microssociedade" que afeta as relações internacionais. E isso pode ser bastante positivo na medida em que essa adaptabilidade da agência passe a ser a norma em relação aos palestinos, contribuindo para uma mudança empírica e *a posteriori* normativa mais solidarista.

⁸³ Baseando-se em argumentos weberianos de longa data sobre a burocracia e as abordagens sociológicas institucionalistas para o comportamento organizacional, argumentamos que a autoridade legal-racional que as OIs encarnam lhes dá poder independente dos Estados que as criaram e canais de poder em direções específicas. As burocracias, por definição, criam regras, mas ao fazê-lo também cria conhecimento social. Elas definem as tarefas internacionais compartilhadas (como "desenvolvimento"), criam e definem novas categorias de atores (como "refugiado"), criam novos interesses para os atores (como "promover os direitos humanos") e transferem modelos de organização política para o mundo todo (como mercados e da democracia). No entanto, a mesma valoração normativa de regras generalizadas, impessoais, que define as burocracias e as tornam poderosas na vida moderna pode igualmente fazê-las não responder em seu ambiente, obcecadas com as suas próprias regras em detrimento de suas missões primárias e, finalmente, torná-las ineficientes, autodestrutivas. Nós não somos os primeiros a sugerir que as OIs são mais do que o reflexo das preferências do Estado e que elas podem ser atores autônomos e poderosos na política global. Também não somos o primeiro a notar que as OIs, como todas as organizações, podem ser disfuncionais e ineficientes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada nos três capítulos anteriores pretendia compreender qual é o papel da UNRWA no conflito Árabe-Israelense frente à centralidade da questão dos refugiados palestinos para uma solução permanente. Instituída com o intuito de prestar assistência humanitária aos refugiados da Palestina, em caráter temporário, até que uma solução permanente fosse negociada entre as partes, a UNRWA opera há 64 anos ininterruptos e com previsão de continuidade.

A duração prolongada da questão dos refugiados palestinos, bem como do próprio conflito, é consequência do pluralismo excessivo na sociedade internacional, por meio de uma cisão político-social da Questão Palestina via burocracia da ONU e, conseqüentemente, da UNRWA. A pesquisa utilizou a análise histórica para verificar três pontos essenciais que levaram à confirmação da hipótese.

O primeiro ponto, discutido no capítulo 2, é a existência de uma sociedade internacional que compartilha valores e interesses comuns no que concerne à Questão Palestina, representada na ONU. Esses valores e interesses compartilhados estão traduzidos nas resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas e constituem a normatividade da Questão Palestina nessa organização internacional. Entretanto, é uma normatividade ambígua e passível de instrumentalização pelos Estados mais fortes em prol de interesses nacionais. Desse modo, constatou-se um anacronismo normativo e uma desigualdade política que permitem que as OIs, e nesse caso a ONU e a UNRWA, reproduzam as normas e leis do seu contexto inicial. Logo, precisam ser atualizadas para refletir a realidade das relações internacionais e não apenas servir como retórica humanitária.

O segundo ponto, discutido no capítulo 3, é a burocratização da Questão Palestina na ONU. Desde os primórdios do conflito Árabe-Israelense, as Nações Unidas estão envolvidas na tentativa de solucionar permanentemente a questão dos refugiados palestinos e o próprio conflito. Esse envolvimento resultou na burocratização da Questão Palestina e conseqüente cisão político-social em duas dimensões. A dimensão política abrange as estruturas e a normatividade relacionadas à questão na ONU e a dimensão social corresponde à prática da

assistência humanitária aos refugiados palestinos. Essa cisão viabilizou a instrumentalização do direito internacional a favor do Estado de Israel. Enquanto o aspecto político-normativo era (e ainda é) tratado na ONU, com a produção de numerosas resoluções redundantes acerca do conflito e suas ramificações, a realidade social dos refugiados palestinos era (e ainda é) resumida à assistência humanitária e aos desafios de uma ocupação militar que viola praticamente todas as normas e resoluções internacionais aplicáveis à Questão Palestina. Desse modo, constatou-se um efeito perverso dessa burocratização: politização sem ações concretas e instrumentalização das leis internacionais em detrimento dos palestinos, abrindo um precedente para o descumprimento da normatividade internacional e para violações de direitos individuais e coletivos.

O terceiro e último ponto, discutido no capítulo 4, é a realidade social dos refugiados palestinos via UNRWA. Não bastava olhar apenas as estruturas e a normatividade relacionadas à Questão Palestina para verificar se o pluralismo predomina na sociedade internacional. Era preciso olhar, também, a dinâmica desse assistencialismo tão específico para entender sua complexidade e a relação de dependência entre beneficiários e agência. Com um total de 5.350.544 milhões de beneficiários da UNRWA, em sua maioria refugiados palestinos, parece difícil manter a neutralidade e a imparcialidade constitutivas das OIs, especialmente quando uma atuação prevista como temporária transforma-se em 64 anos de assistência humanitária. A própria operacionalidade da UNRWA, quando comparada a outras OIs, reforça esse questionamento acerca da parcialidade, visto que foi criada pela comunidade internacional para atender diretamente os beneficiários e não para servir como agência de cooperação entre Estados.

De qualquer maneira, essa complexa rede de assistência humanitária é (ainda) imprescindível, devido à dependência socioeconômica de milhões de palestinos. Entretanto, apenas remedia uma situação que há muito necessita de ações concretas para ser resolvida – já que revertê-la totalmente não é mais possível. Enfim, constatou-se que todo esse aparato político-burocrático representa o pluralismo em seu aspecto mais preocupante: a manutenção do *status quo* pela reprodução de uma normatividade ambígua e instrumental e de processos que não tiveram sucesso em alcançar uma solução permanente para o conflito entre israelenses e palestinos, como as negociações de “paz” entre as partes por um lado e a interminável assistência humanitária de outro.

Finalmente, é possível concluir que o papel da UNRWA no conflito Árabe-Israelense foi: (a) prestar necessária assistência humanitária aos refugiados palestinos, como parte do comprometimento da comunidade internacional com a segurança internacional, até que uma solução para a questão dos refugiados e do próprio conflito fosse negociada; (b) evitou grandes enfrentamentos entre as partes; e (c) preencheu uma lacuna estatal, e até certo ponto jurídica, deixada pelo não estabelecimento de um Estado palestino. No entanto, a criação da agência resolveu apenas parcialmente a questão humanitária, uma vez que as condições socioeconômicas continuam a se deteriorar. Além disso, isentou Israel e os Estados Árabes de se ocuparem desses refugiados e de resolver a questão – já que a UNRWA não tem autoridade/autonomia para negociar uma solução entre as partes.

Um estudo mais aprofundado poderia verificar se a agência é um instrumento para que os Estados adiem a resolução da questão dos refugiados palestinos e do conflito *per se*, em especial Israel e Estados Unidos, visto que a ambiguidade normativa e a desigualdade política, via sistema de veto, beneficiam sua parceria estratégica em detrimento das reivindicações e dos direitos fundamentais do povo palestino. Enfim, essa dinâmica pluralista da sociedade internacional representa um impasse para a consolidação dos direitos humanos e de práticas mais solidaristas de resolução de conflitos.

REFERÊNCIAS

ABOUT UNRWA(a). 21 p., 2012. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/userfiles/2012091861555.pdf>. Acesso em: 15/01/2013.

ABOUT UNRWA(b). 20 p., 2012. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/userfiles/2012050753530.pdf>. Acesso em: 15/01/2013.

ACNUR. Extrato do Livro **A Situação dos Refugiados no Mundo - 50 anos de ação humanitária**. 2000. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/o-alto-comissario-fridtjof-nansen/>>. Acesso em: 15/09/2010.

AL HUSSEINI, J. UNRWA and the Refugees: A Difficult but Lasting Marriage. **Journal of Palestine Studies**, v.40, n. 1 (Autumn 2010), pp. 6–26.

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights. **Open letter to US Senator Mark Kirk: Darwinism has no place in international law**. 29.05.2012. Disponível em: <http://www.badil.org/en/press-releases/142-2012/3537-press-ara-26>. Acesso em: 04/07/2013.

BADIL Resource Center for Palestinian Refugee and Residency Rights. **What Role for UNRWA? Opportunities and Constraints A Durable Solution to the Palestinian Refugee Issue**. PRRN Workshop on the Future of UNRWA. UK, February 2000. Disponível em: <http://prrn.mcgill.ca/prrn/papers/unrwa-role.html>. Acesso em: 05/06/2013.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organizations**, Massachusetts, v. 4, n. 53, p.699-732, 1999. Disponível em:
 <http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1999_ios_io.pdf>. Acesso em: 22/03/2012.

BELLAMY, A. J. Introduction: International society and the English school. IN: **International society and its critics**. New York: Oxford University Press, p. 1-26, 2005.

BORGES, A. M. R. Breve Introdução ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/alci_breve_intro_direito_intern_dh.pdf>. Acesso: 15/09/2010.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica**: Um Estudo da Ordem na Política Mundial. 5 v. Brasília: UNB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. XXVIII. (Clássicos IPRI).

BUZAN, B. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, vol. 47, n. 3, p. 327-352, 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706979>>. Acesso em: dia/mês/ano.

BUZAN, B. 6 - The Primary Institutions of International Society. IN: **From International to World Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, p. 161-204, 2004. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/12671/>>. Acesso em: dia/mês/ano.

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **As Convenções de Genebra**: a essência do Direito Internacional Humanitário. Disponível em: <<http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/html/genevaconventions>>. Acesso em: 20/08/2010.

CONVENTION and Protocol Relating to the Status of Refugees. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em: 05/10/2010.

CUNHA, J. R.; MELO, C. C.; SPIELER, P. Roteiro de curso 2010.1 – Direitos Humanos. Aula 11 - Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados. p. 188. **FGV Direito Rio**. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/e/e5/Direitos_Humanos_-_aluno.pdf>. Acesso em: 20/09/2010.

DI MAURO, Danilo. The Role of the UN in the Arab-Israel Conflict: a Quantitative Analysis. **Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics**. Department of Political Studies - University of Catania, November 2004 - JMWP n° 54. p. 18.

DIVISÃO Administrativa de Israel/Palestina. Disponível em: <http://www.polgeonow.com/2012/12/is-palestine-really-country.html>. Acesso em: 23/11/2013.

DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J.. 'We the Peoples': Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice. **International Organizations**, London, UK, v. 181, p.09-23, 2004.

EGUCHI, M. M.; SAADEH, C. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos refugiados**. p. 30. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>>. Acesso em: 08/11/2010.

EXPANSÃO Territorial Israelense (ocupação). Disponível em: <http://www.jvpchicago.org/resources/brief-history>. Acesso em: 23/11/2013.

FATHALLAH, R. M. **Individual Rights and the Palestinian Question: an International Law Perspective**. Royal Institute of International Affairs & The Centre for Lebanese Studies (Org.). University of Oxford, October 2001.

FONSECA JR., G. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRIEDMAN, L. Legislating the Refugee Problem. **Open Zion, The Daily Beast – Newsweek**, May 24, 2012. Disponível em: <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/05/24/legislating-the-refugee-problem.html>. Acesso em: 04/07/2013.

GAZIT, S. **Solving the Refugee Problem: A Prerequisite for Peace**. Refugees, Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, v.2, n.4, 1995. Disponível em: <http://www.pij.org/details.php?id=600#>. Acesso em: 30/05/2013.

GLOBAL Policy Forum. **Land of Settlement Issues**. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security-council/index-of-countries-on-the-security-council-agenda/israel-palestine-and-the-occupied-territories/land-and-settlement-issues.html>. Acesso em: 15/03/2014.

GUNNESS, Chris. **Interview: Exploding Myths about Palestinian Refugees – UNRWA, UNHCR and the Palestine refugees**. Palestinian Return Centre, 05 March 2012. Disponível em: <http://www.prc.org.uk/right-of-return/legal-status/2256-Exploding-Myths-about-Palestinian-Refugees-UNRWA,-UNHCR-and-the-Palestine-refugees.html>. Acesso em: 03/03/2012.

HADDAD, E. Chapter 1 – The Refugee 'Problem'. IN: **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. UK: University of Oxford, 2008. p. 256, n. 106 (Cambridge Studies in International Relations).

HURRELL, A. Order and Justice in International Relations: What is at Stake? IN: FOOT et al (eds.) **Order and Justice in International Relations**. New York: Oxford University Press, p. 24-48, 2003.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. 5 - Sociedade Internacional. IN: **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 195-240.

JADALLAH, D. **UNRWA's Challenges and Mixed Record**. The Palestine Chronicle, 12/18/2009. Disponível em: http://palestinechronicle.com/old/view_article_details.php?id=15623. Acesso em 02/07/2013.

KIRK, M. **USAID Vets-Hiring Review, Support for Israel, Top Kirk Priorities Included in State-Foreign Ops**. May 25, 2013. Disponível em: http://www.kirk.senate.gov/?p=press_release&id=504. Acesso em: 04/07/2013.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, n. 36, v. 2, p. 185-205, spring 1982.

LINKLATER, A. The English School Conception of International Society: Reflections on Western and non-Western Perspectives. **Ritsumeikan Annual Review of International Studies**, v. 9, p. 1-13, 2010.

LINKLATER, A. Chapter 4 – The English School. IN: BURCHILL, S. *et al.* **Theories of International Relations**. 3 ed. UK: Palgrave MacMillan, p. 84-109, 2005.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. **Journal Essay – Middle East Policy Council**. Fall, 2006, Vol XIII, Number 3. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0040.pdf>. Acesso em: 13/01/2013.

OCHAOPT. **Access Restricted Areas (ARA) in the Gaza Strip**, July 2013. Disponível em: http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_ara_factsheet_july_2013_english.pdf. Acesso em: 14/03/2014.

OCHAOPT. **Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns**, January 2013. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_factsheet_January_2013_english.pdf. Acesso em: 15/03/2014.

OCHAOPT. **Fragmented lives: Humanitarian Overview 2012**, May 2013.

Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_fragmented_lives_annual_report_2013_english_web.pdf. Acesso em: 15/03/2014.

OCHAOPT. **Movement and Access in the West Bank**, September 2011. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_MovementandAccess_FactSheet_September_2011.pdf. Acesso em: 16/03/2014.

OCHAOPT. **The Gaza Strip: The Humanitarian Impact of Movement Restrictions on People and Goods**, July 2013. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_july_2013_english.pdf. Acesso em: 14/03/2014.

OCHAOPT. **The Humanitarian Impact of Israeli-Declared “Firing Zones” in the West Bank**, August 2012. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_firing_zone_factsheet_august_2012_english.pdf. Acesso em: 16/03/2014.

OCHAOPT. **The Humanitarian Impact of Israeli Settlement Policies**, Update December 2012. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_settlements_FactSheet_December_2012_english.pdf. Acesso em: 16/03/2014.

OCHAOPT. **The Humanitarian Impact of the Barrier**, July 2013. Disponível em:

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_barrier_factsheet_july_2013_english.pdf. Acesso em: 14/03/2014.

ONUBR. **Nações Unidas no Brasil. Assembleia Geral da ONU concede status de Estado Observador não membro à Palestina**. 29 de novembro de 2012.

Disponível em: <http://www.onu.org.br/assembleia-geral-da-onu-concede-status-de-estado-observador-nao-membro-a-palestina/>. Acesso em: 02/07/2013.

PASSIA. **Áreas de Atuação da UNRWA**. Disponível em:

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/Refugees-UNWRA-2001.html. Acesso em: 23/11/2013.

PASSIA. **Plano de Partilha da ONU**, 1947. Disponível em:
http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/1947-un-partition-plan-reso.html.
Acesso em: 12/10/2012.

PEREIRA, Alexsandro Eugênio. A Reforma do Conselho de Segurança e a "Democracia Global". In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3, 2011, São Paulo. **Proceedings Online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em:
<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100006&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 02/04/2014.

SATO, E. Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: As Organizações Internacionais no Século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 161-176, 2003.

SELIS, L. M. R. Contribuições Teóricas da Escola Inglesa: Inserindo Contingência, Complexidade e Normatividade à Estrutura Internacional. IN: **II Seminário Nacional Sociologia e Política**, 2010, Curitiba. Anais 2010 (Online). Curitiba: UFPR, 2010. Disponível em:

STEPHAN, Claudia. **A Questão dos Refugiados Palestinos: um progressivo impasse político**. 33 p. Monografia (Especialização em Sociologia Política) – Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2010.

THE GUARDIAN. Timeline: Middle East Peace Talks – **The Palestine Papers, 2001**. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2011/jan/23/timeline-middle-east-peace-talks>. Acesso em: 15/02/2014.

UN Charter, San Francisco, 1945. Disponível em:
<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. Acesso em: 10/03/2014.

UN Department of Public Information. **The United Nations System – Principal Organs**. DPI/2342, March 2004.

UNHCR - **The State of World's Refugees 2006**. Chapter 5 – Protracted Refugee Situations: the Search for Practical Solutions. pp. 105-127. Disponível em:
<http://www.unhcr.org/4a4dc1a89.html>. Acesso em: 15/03/2014.

UN Information Note - **The Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People and the Division for Palestinian Rights**. New York,

March 2012. Disponível em: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/com.htm>. Acesso em: 23/11/2013.

UNISPAL. **Resolução 302(IV) da Assembleia Geral da ONU - Assistance to Palestine Refugees**, 08 dezembro 1949.
<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>

UNISPAL. **Area C Humanitarian Response Plan Fact Sheet**. August, 2010.
Disponível em:
<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/59AE27FDECB034BD85257793004D5541>.
Acesso em: 15/03/2013.

UNITED NATIONS. **The Question of Palestine and The UN**. 2. ed. New York, USA: United Nations Department Of Public Information, 2009. Disponível em:
<http://unispal.un.org/pdfs/DPI2499.pdf>. Acesso em: 12/10/2012.

UNRWA. **Áreas de Atuação da UNRWA – Campos de Refugiados**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/where-we-work>. Acesso em: 15/03/2014.

UNRWA. **Challenges**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=95>.
Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Education**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=32>.
Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Estrutura Organizacional**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/who-we-are/organizational-structure>. Acesso em: 15/03/2014

UNRWA FAQs, 2014. Disponível em: <http://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Acesso em: 10/03/2014.

UNRWA. **Fields - Gaza**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=64>.
Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Fields - Jordan**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=66>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Fields - Lebanon**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=65>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Fields - Syria**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=55>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Fields - West Bank**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=67>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Frequently Asked Questions (FAQs)**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Gaza Camp Profiles**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=68>. Acesso em: 20/04/2013.

UNRWA. **Gaza Strip Emergency**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=659>. Acesso em: 20/04/2013.

UNRWA. **Healthcare in the Field**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=94>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA in **Figures 2014 (as of July 2013)**. Disponível em: http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_figures_new2014_10nov2014.pdf. Acesso em: 15/03/2014.

UNRWA. **Infrastructure and Camp Improvement**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=31>. Acesso em: 15/03/2012.

UNRWA. **Jordan Camp Profiles**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=100>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Lebanon Camp Profiles**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=73>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Microfinance**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=29>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Nahr El-Bared Crisis**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=661>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA. **Overview (2012)**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=85>. Acesso em: 10/10/2011.

UNRWA. **Pledges 2012 – All Governments Donors Overall**. Disponível em:
http://www.unrwa.org/sites/default/files/All_governments_donors_overall.pdf. Acesso em: 15/03/2014.

UNRWA. **Pledges 2012 - All Donors Ranking Overall**. Disponível em:
http://www.unrwa.org/sites/default/files/All_donors_ranking_overall.pdf. Acesso em: 15/03/2014.

UNRWA. **Relief and Social Services**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=30>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA **Statistics (Figures as of 31 December 2012)**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>. Acesso em: 15/03/2013.

UNRWA Statistics. **Number of Registered Refugees (1950-2008)**. Disponível em:
[http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref\(2\).pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref(2).pdf). Acesso em: 15/10/2012.

UNRWA. **Syria Camp Profiles**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=62>. Acesso em: 20/04/2013.

UNRWA. **Syria Crisis**. Disponível em: <http://www.unrwa.org/syria-crisis#zoom=5&lat=34.05266&lon=33.57422&layers=00B00T>. Acesso em: 15/03/2014.

UNRWA. **West Bank Camp Profiles**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=103>. Acesso em: 20/04/2013.

UNRWA. **West Bank Emergency**. Disponível em:
<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=660>. Acesso em: 20/04/2013.

VISUALIZING Palestine. **20 Years of Talks – Keeping Palestinians Occupied**, 2013. Disponível em: <http://visualizingpalestine.org/infographic/Palestinian-Israeli-Peace-Talks-Settlements-Oslo>. Acesso em: 10/02/2014.

WATSON, A. **Recollection of my discussions with Hedley Bull about the place in the history of International Relations of the idea of the Anarchical Society.** Paris: 2002.

WILSON, P. The English School's approach to international law. IN: NAVARI, C. (ed.) **Theorising International Society: English School Methods.** New York: Palgrave Macmillan, p. 167-188, 2009. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/21433/>>. Acesso em: 10/01/2013.

ZAMPIERI, Natália. Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça, de 9 de Julho de 2004: O Caso do Muro de Israel. **Revista de Direito Brasileira de Direito Internacional e Constitucional**, São Paulo, v. 86, p.153-171, 2014. Jan./Mar.

ANEXO

UNITED
NATIONS

A

General Assembly

A/RES/302 (IV)
8 December 1949302 (IV). Assistance to Palestine Refugees 1/*The General Assembly,**Recalling* its resolutions 212 (III) 2/ of 19 November 1948 and 194 (III) 3/ of 11 December 1948, affirming in particular the provisions of paragraph 11 of the latter resolutions,*Having examined* with appreciation the first interim report 4/ of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East and the report 5/ of the Secretary-General on assistance to Palestine refugees,

1. *Expresses* its appreciation to the Governments which have generously responded to the appeal embodied in its resolution 212 (III), and to the appeal of the Secretary-General, to contribute in kind or in funds to the alleviation of the conditions of starvation and distress among the Palestine refugees;
2. *Expresses* also its gratitude to the International Committee of the Red Cross, to the League of Red Cross Societies and to the American Friends Service Committee for the contribution they have made to this humanitarian cause by discharging, in the face of great difficulties, the responsibility they voluntarily assumed for the distribution of relief supplies and the general care of the refugees; and welcomes the assurance they have given the Secretary-General that they will continue their co-operation with the United Nations until the end of March 1950 on a mutually acceptable basis;
3. *Commends* the United Nations International Children's Emergency Fund for the important contribution which it has made towards the United Nations programme of assistance; and commends those specialized agencies which have rendered assistance in their respective fields, in particular the World Health Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the International Refugee Organization;
4. *Expresses* its thanks to the numerous religious, charitable and humanitarian organizations which have materially assisted in bringing relief to Palestine refugees;
5. *Recognizes* that, without prejudice to the provisions of paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948, continued assistance for the relief of the Palestine refugees is necessary to prevent conditions of starvation and distress among them and to further conditions of peace and stability, and that constructive measures should be undertaken at an early date with a view to the termination of international assistance for relief;
6. *Considers* that, subject to the provisions of paragraph 9(d) of the present resolution, the equivalent of approximately \$33,700,000 will be required for direct relief and works programmes for the period 1 January to 31 December 1950 of which the equivalent of \$20,200,000 is required for direct relief and \$13,500,000 for works programmes; that the equivalent of approximately \$21,200,000 will be required for works programmes from 1 January to 30 June 1951, all inclusive of administrative expenses; and that direct relief should be terminated not later than 31 December 1950 unless otherwise determined by the General Assembly at its fifth regular session;
7. *Establishes* the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:

(a) To carry out in collaboration with local governments the direct relief and works programmes as recommended by the Economic Survey Mission;

(b) To consult with the interested Near Eastern Governments concerning measures to be taken by them preparatory to the time when international assistance for relief and works projects is no longer available;

8. *Establishes* an Advisory Commission consisting of representatives of France, Turkey, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America, with power to add not more than three additional members from contributing Governments, to advise and assist the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East in the execution of the programme; the Director and the Advisory Commission shall consult with each near Eastern Government concerned in the selection, planning and execution of projects;

9. *Requests* the Secretary-General to appoint the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East in consultation with the Governments represented on the Advisory Commission;

(a) The Director shall be the chief executive officer of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East responsible to the General Assembly for the operation of the programme;

(b) The Director shall select and appoint his staff in accordance with general arrangements made in agreement with the Secretary-General, including such of the staff rules and regulations of the United Nations as the Director and the Secretary-General shall agree are applicable, and to the extent possible utilize the facilities and assistance of the Secretary-General;

(c) The Director shall, in consultation with the Secretary-General and the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, establish financial regulations for the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;

(d) Subject to the financial regulations established pursuant to clause (c) of the present paragraph, the Director, in consultation with the Advisory Commission, shall apportion available funds between direct relief and works projects in their discretion, in the event that the estimates in paragraph 6 require revision;

10. *Requests* the Director to convene the Advisory Commission at the earliest practicable date for the purpose of developing plans for the organization and administration of the programme, and of adopting rules of procedure;

11. *Continues* the United Nations Relief for Palestine Refugees as established under General Assembly resolution 212 (III) until 1 April 1950, or until such date thereafter as the transfer referred to in paragraph 12 is affected, and requests the Secretary-General in consultation with the operating agencies to continue the endeavour to reduce the numbers of rations by progressive stages in the light of the findings and recommendations of the Economic Survey Mission;

12. *Instructs* the Secretary-General to transfer to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East the assets and liabilities of the United Nations Relief for Palestine Refugees by 1 April 1950, or at such date as may be agreed by him and the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;

13. *Urges* all Members of the United Nations and non-members to make voluntary contributions in funds or in kind to ensure that the amount of supplies and funds required is obtained for each period of the programme as set out in paragraph 6; contributions in funds may be made in currencies other than the United States dollar in so far as the programme can be carried out in such currencies;

14. *Authorizes* the Secretary-General, in consultation with the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, to advance funds deemed to be available for this purpose and not exceeding \$5,000,000 from the Working Capital Fund to finance operations pursuant to the present resolution, such sum to be repaid not later than 31 December 1950 from the voluntary governmental

contributions requested under paragraph 13 above;

15. *Authorizes* the Secretary-General, in consultation with the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, to negotiate with the International Refugee Organization for an interest-free loan in an amount not to exceed the equivalent of \$2,800,000 to finance the programme subject to mutually satisfactory conditions for repayment;

16. *Authorizes* the Secretary-General to continue the Special Fund established under General Assembly resolution 212 (III) and to make withdrawals there from for the operation of the United Nations Relief for Palestine Refugees and, upon the request of the Director, for the operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East;

17. *Calls upon* the Governments concerned to accord to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East the privileges, immunities, exemptions and facilities which have been granted to the United Nations Relief for Palestine Refugees, together with all other privileges, immunities, exemptions and facilities necessary for the fulfilment of its functions;

18. *Urges* the United Nations International Children's Emergency Fund, the International Refugee Organization, the World Health Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the Food and Agriculture Organization and other appropriate agencies and private groups and organizations, in consultation with the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, to furnish assistance within the framework of the programme;

19. *Requests* the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:

(a) To appoint a representative to attend the meeting of the Technical Assistance Board as observer so that the technical assistance activities of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East may be co-ordinated with the technical assistance programmes of the United Nations and specialized agencies referred to in Economic and Social Council resolution 222 (IX) A 6/ of 15 August 1949;

(b) To place at the disposal of the Technical Assistance Board full information concerning any technical assistance work which may be done by the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, in order that it may be included in the reports submitted by the Technical Assistance Board to the Technical Assistance committee of the Economic and Social Council;

20. *Directs* the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East to consult with the United Nations Conciliation Commission for Palestine in the best interests of their respective tasks, with particular reference to paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948;

21. *Requests* the Director to submit to the General Assembly of the United Nations an annual report on the work of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, including an audit of funds, and invites him to submit to the Secretary-General such other reports as the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East may wish to bring to the attention of Members of the United Nations, or its appropriate organs;

22. *Instructs* the United Nations Conciliation Commission for Palestine to transmit the final report of the Economic Survey Mission, with such comments as it may wish to make, to the Secretary-General for transmission to the Members of the United Nations and to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

1/ See Official Records of the third session of the General Assembly, Part II, Resolutions, page 19.

2/ Ibid., Part I, Resolutions, page 66.

3/ Ibid., page 21.

4/ See Official Records of the fourth session of the General Assembly, Annex to the Ad Hoc Political Committee, document A/1106.

5/ Ibid., documents A/1060 and A/1060/Add.1.

6/ See Official Records of the Economic and Social Council, Fourth Year, Ninth Session, Resolutions, page 4.