

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA



RODRIGO CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA

O DIREITO DE RETORNO DOS REFUGIADOS PALESTINOS: CONFLITO E
CONCILIAÇÃO À LUZ DA UTOPIA REALISTA DE JOHN RAWLS

JOÃO PESSOA
2021

RODRIGO CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA

**O DIREITO DE RETORNO DOS REFUGIADOS PALESTINOS: CONFLITO E
CONCILIAÇÃO À LUZ DA UTOPIA REALISTA DE JOHN RAWLS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Alessandra Correia Lima Macedo Franca.

**JOÃO PESSOA
2021**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

048d Oliveira, Rodrigo Carvalho Silva Montenegro de.
O direito de retorno dos refugiados palestinos:
conflito e conciliação à luz da utopia realista de John
Rawls / Rodrigo Carvalho Silva Montenegro de Oliveira.
- João Pessoa, 2021.
77 f. : il.

Orientação: Alessandra Correia Lima Macedo Franca.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Refugiados palestinos. 2. Direito de Retorno. 3.
Israel. 4. Palestina. 5. Direito Internacional Público.
6. Extremismo religioso. 7. Direito dos Povos. 8. John
Rawls. 9. Direitos Humanos. I. Franca, Alessandra
Correia Lima Macedo. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

RODRIGO CARVALHO SILVA MONTENEGRO DE OLIVEIRA

**O DIREITO DE RETORNO DOS REFUGIADOS PALESTINOS: CONFLITO E
CONCILIAÇÃO À LUZ DA UTOPIA REALISTA DE JOHN RAWLS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a Alessandra Correia Lima Macedo Franca.

DATA DA APROVAÇÃO: 11 DE DEZEMBRO DE 2021

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr.^a ALESSANDRA CORREIA LIMA MACEDO FRANCA
(ORIENTADORA)**

**Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(AVALIADORA)**

**Prof. Ms. IGOR HENRIQUE SABINO DE FARIAS
(AVALIADOR)**

Àqueles que sofrem em busca de uma pátria.

A todos os que sonham com um reino de
justiça, paz e alegria. Aos que choram, são
perseguidos e rejeitados por causa da justiça.

AGRADECIMENTOS

Reescrevi esse trecho algumas vezes já. Sinto que minhas mãos já não mais me obedecem após tantas laudas. Para ser sincero, não acho que serei capaz de expressar tudo o que gostaria nesse momento. É difícil me limitar a palavras. Esse foi um tempo difícil e cansativo, bem mais do que imaginei que seria. Mas eu creio que há um propósito determinado para tudo debaixo do céu.

Parafraseando as palavras do Apóstolo Paulo em sua carta aos romanos, também preciso ter alegria nas dificuldades, porque elas produzem em mim perseverança, e a perseverança produz experiência, e a experiência produz esperança, e a esperança jamais me decepcionará. Por isso, sou grato:

Ao Senhor. Àquele que entregou seu próprio Filho por amor a mim, alguém que não merecia, merece, nem jamais merecerá. Àquele por quem tudo subsiste. A Jesus, a imagem desse Deus tão grande, que se despiu de sua glória e se fez homem, para que eu pudesse o conhecer. A Ele, de quem, por quem e para quem são todas as coisas. Ao Rei de todos os povos e nações. Ao Pastor da minha alma.

Aos meus pais. Painho e Mainha, obrigado por tanto me amarem e me constrangerem todos os dias como provas vivas da graça de Deus em minha vida. Eu poderia passar laudas e laudas mencionando tudo o que vocês fazem por mim e ainda seria muito pouco. Vocês são meu maior exemplo de perseverança na tribulação. Eu amo vocês.

Painho, sou grato por todas as ideias, conselhos, citações, ajudas e críticas às minhas ideias mirabolantes. Obrigado por sempre colocar meus pés no chão e trazer clareza quando tudo parece nebuloso. Esse trabalho certamente não existiria sem você. Você é a pessoa mais inteligente que eu conheço. Como eu me orgulho em poder te ter como apoiador.

Mainha, obrigado por ouvir minhas angústias, meus choros e minhas reclamações. Por saber acalmar meu coração como ninguém e ser usada pelo Espírito Santo para me consolar tantas vezes. Suas palavras são doces e sabem o caminho para quebrantar minha alma. Sua paciência comigo, não existe igual.

Ao meu irmão. Ben, você ainda não vai poder ler isso, mas saiba que sou grato a Deus pela sua vida. Perdão por todas as vezes que estava ocupado, estudando ou escrevendo, e não podia ser vilão da brincadeira. Você me ensina sobre simplicidade e sinceridade. Mais cedo, nesse dia que estou escrevendo, te levei na

varanda porque você estava chateado com algo que você queria muito, mas não aconteceu. Conversando com você, pude te falar sobre a soberania de Deus e a sua tristeza se transformou em paz, o seu choro tornou-se em contentamento e como isso me ensinou. Amo demais você.

À minha Igreja. Meus pastores amados, líderes, amigos e irmãos. Pr. Neto e Pr^a. Patrícia, vocês me inspiram com amor, zelo e prontidão para cumprir aquilo que o Pai os direciona. Obrigado por tantos anos de cuidado. Meu desejo era mencionar nominalmente cada um dos demais aqui e pontuar tudo o que significam para mim, mas, às 3h da manhã, certamente serei traído por minha memória. Obrigado por cada oração, conversa, exortação e palavra. Que privilégio eu tenho em servir ao Senhor com cada um de vocês. Meu GC, não sei como vocês aguentaram tantas quintas-feiras me ouvindo falar - com entusiasmo ou desespero - sobre esse trabalho. Você们 me incentivaram e me apoiaram de maneira ímpar. Quero poder honrar muito mais a vida de vocês.

Aos meus amigos da faculdade. Foram muitas pessoas que passaram pela minha vida nesses cinco anos. Alguns permanecem e tantos outros cresceram por outros caminhos. Preciso de uma especial menção a três pessoas que estiveram comigo em todo o tempo: Mirna, Babi e Lara, a vocês eu devo meu curso. Entre provas, trabalhos, estágios, monitorias, OAB e TCC, vocês sempre estiveram aqui pra mim e saibam que sempre estarei aqui pra vocês. Aos amigos do "Coup", vocês foram essenciais em muitos momentos, obrigado por me acolherem e tornarem esse longo período mais leve.

Aos professores e servidores que me auxiliaram ao longo do curso, em especial à Prof^a. Alessandra Franca, quem me orientou e proporcionou um reencontro com o internacionalismo, e ao Prof. Eduardo Rabenhorst, em cujas aulas meus olhos tanto brilharam ao aprender sobre o maravilhoso mundo do *sein* e do *sollen*, sobre a justiça e o conhecimento.

Ao Prof. Igor Sabino, por tanta atenção e disponibilidade em participar da Banca de Defesa de Monografia, bem como pelas contribuições sobre política internacional e Oriente Médio.

À Prof^a. Marcia Glebyane, por toda atenção, paciência e auxílio a todos os alunos da disciplina de TCC. Em especial, agradeço a disponibilidade de fazer parte da minha banca de avaliação, mesmo diante de um período tão conturbado. Meus mais sinceros agradecimentos!

Peace cannot be kept by force, it can only be achieved by understanding.

— Albert Einstein.

RESUMO

O problema dos refugiados palestinos tem se perpetuado há gerações e pouco ou quase nada pôde ser alcançado como solução até os dias atuais. A Resolução 194 da Assembleia Geral da ONU de 1949 propôs o direito de retorno como medida de balizamento, porém, em função de uma guerra de narrativas políticas, a norma nunca encontrou efetividade. Em meio aos inúmeros impedimentos à concretização do referido direito aos refugiados palestinos, o extremismo religioso parece sobressair como um dos fatores mais significativos. Apesar da incontornável complexidade do tema, acredita-se ser possível elaborar uma solução teórica a partir dos conceitos extraídos da obra "O Direito dos Povos" do filósofo John Rawls. A noção de "pluralismo razoável" e "tolerância" traçam as diretrizes para um possível "consenso sobreposto" dos povos para que a paz pudesse ser atingida. Tal consenso seria fruto de um acordo de "termos independentes de cooperação", em que não se negariam as narrativas centrais de cada um dos povos, mas se buscaria uma consideração mútua pragmática. O presente trabalho parte da análise histórica do problema, e faz um levantamento das normas internacionais em conexão com o tema a fim de observar os fatores que obstam a concretização do referido retorno. Através da pesquisa bibliográfica relacionada ao estudo de caso, o trabalho é apenas um exercício teórico entre muitos que perseveram na busca de paz para o conflito, confiando que, em algum lugar e de alguma forma, e muito provavelmente a partir do esforço conjunto de muitas ideias, há de se encontrar uma solução pacífica para o conflito.

Palavras-chave: Refugiados palestinos. Direito de Retorno. Israel. Palestina. Direito Internacional Público. Extremismo religioso. Direito dos Povos. John Rawls. Direitos Humanos.

ABSTRACT

The Palestinian refugees' issue has been perpetuated through generations. None or almost nothing has been achieved as a solution until nowadays. In 1949, the 194th UN General Assembly Resolution presented the right of return as a measurement able to overcome the crises. Nonetheless, because of a political narrative war, the ruling was never effective. In face of the many impediments to the right of return taking place, religious extremism stands out as one of the most significant factors. In spite of the complex subject-matter, it is possible to imagine a theoretical solution through the concepts gathered from John Rawl's Law of the Peoples. The notions of "reasonable pluralism" and "tolerance" trace the guidelines of a possible "overlapping consensus" in order to promote peace. That consensus might be achieved out of "free-standing terms of cooperation", which would not deny their core narratives but search for a pragmatic mutual consideration. Thus, the present work begins with the historical context of the issue, and presents international legislation connected for the purpose of observing the hindering factors to the right of return achievement. Through a bibliographical research related to the case study, this is just a theoretical effort between many others that remain seeking out peace over the conflict, keeping faith that, somewhere and somehow, and much probably through the joint endeavor of many ideas, there will be found a peaceful solution to the conflict.

Keywords: Palestinian refugees. Right of Return. Israel. Palestine. Public International Law. Religious extremism. Law of the Peoples. John Rawls. Human Rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O plano de partilha da Comissão Peel (1937).	26
Figura 2 – Plano de Partilha do UNSCOP (1947).	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – AGÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
REFUGIADOS

AG – ASSEMBLEIA GERAL

ANP – AUTORIDADE NACIONAL PALESTINA

BDS – BOICOTE, DESINVESTIMENTO E SANÇÕES

DIP – DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

CIJ – CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

CS – CONSELHO DE SEGURANÇA

EAU – EMIRADOS ÁRABES UNIDOS

EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

OLP – ORGANIZAÇÃO PARA LIBERTAÇÃO DA PALESTINA

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

UNRWA – UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE
REFUGEES

UNSCOP – UNITED NATIONS SPECIAL COMMITTEE ON PALESTINE

URSS – UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DIREITO AO RETORNO	15
2.1 ANTISSEMITISMO E SIONISMO.....	19
2.2 OS PRIMEIROS PLANOS DE PARTILHA	25
2.3 A RESOLUÇÃO 181: UMA SOLUÇÃO FRUSTRADA	32
2.4 ONDAS DE REFUGIADOS.....	36
2.5 O DIREITO DE RETORNO E A INSTRUMENTALIZAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL	39
3 POSSÍVEIS IMPEDIMENTOS AO RETORNO DOS REFUGIADOS PALESTINOS	42
3.1 O “ESTADO” PALESTINO.....	43
3.2 A ATUAÇÃO DO HAMAS: EXTREMISMO RELIGIOSO E DOMÍNIO POLÍTICO	46
3.3 “THE BLAME GAME” E A CONSTRUÇÃO DE NARRATIVAS ANTAGÔNICAS	49
3.3.1 A perspectiva palestina	49
3.3.2 A perspectiva judaica	52
3.4 HÁ ESPAÇO PARA CONVERGÊNCIA?.....	54
4 A UTOPIA REALISTA E A SOLUÇÃO NA TEORIA	57
4.1 CLASSIFICANDO OS POVOS DE ACORDO COM A TEORIA IDEAL E A TEORIA NÃO-IDEAL.....	58
4.2 O PRINCÍPIO DA TOLERÂNCIA E DIREITOS HUMANOS.....	65
4.3 RECONCILIAÇÃO ATRAVÉS DA RAZÃO: UM ACORDO POSSÍVEL	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

O direito de retorno dos refugiados palestinos é um dos temas mais incômodos no conflito entre israelenses e palestinos. Milhões de pessoas sofrem ainda hoje as consequências das escolhas políticas das lideranças internacionais de 1948, que resultaram em grande êxodo populacional do território palestino. Dezenas de campos de refugiados subsistem pela região e são muitos os problemas sociais das populações deslocadas, que não têm acesso a direitos humanos básicos.

O ato normativo internacional que tratou sobre o tema, a Resolução 194 em 1949, elaborada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, não foi seguido até hoje por nenhum passo concreto em relação à efetivação desse direito. A solução para os milhões de refugiados depende de inúmeras circunstâncias, e um dos maiores desafios se trata do confronto de narrativas. Árabes e judeus têm buscado, ao longo do tempo, apontar a culpa uns dos outros, mais do que ao consenso. Organizações políticas e movimentos sociais, instituições científicas e midiáticas vêm pressionando a comunidade internacional a adotar medidas intervencionistas. Grupos religiosos extremistas impedem o avanço em negociações de paz enquanto os refugiados continuam vivendo em estado de indefinição.

Nesse cenário, onde tudo se torna opinião e crítica, entende-se beirar o impossível a feitura de uma análise imparcial e neutra da querela. Diante do dilema, a obra “O Direito dos Povos” de John Rawls propõe uma análise da sociedade dos povos, com o fim prático de buscar a paz e sua manutenção, indicando ser uma ferramenta útil. Através da ótica rawlsiana de conciliação, acredita-se ser possível avançar em busca de soluções. Os conceitos teóricos apresentados por Rawls podem ser um caminho para promover a conciliação do conflito de narrativas entre judeus e árabes, e concretizar o direito de retorno dos refugiados palestinos.

Enquanto não houver paz na região é imperioso continuar a pensar e propor novas soluções e vias de diálogo entre os povos. É essa demanda que justifica a nossa empreitada. Ainda que limitado ao aspecto teórico, o presente trabalho preocupa-se em tornar viável aos refugiados palestinos o direito de retorno. Questões como esta estão mais próximas da realidade brasileira do que se pode imaginar, de modo que tal conflito reverbera pelo mundo, para além das fronteiras.

A crescente onda de antisemitismo no mundo e de outras espécies de intolerâncias culturais, inclusive contra os povos árabes, a as constantes manobras

de manipulação de massas em torno de narrativas parciais revelam como o conflito é muito mais amplo que o território em questão. O ponto de vista jurídico-filosófico proposto parece pouco explorado nas universidades razão pela qual pretende-se enriquecer o debate acadêmico sobre o tema.

O objetivo geral de analisar o direito de retorno dos refugiados palestinos à luz dos conceitos trazidos por John Rawls passará pelos seguintes objetivos específicos: 1. descrever o processo de nascimento do direito de retorno (fatos históricos, situação atual dos refugiados palestinos, razões para a aprovação da Resolução 194 da AGNU, importância desse documento), 2. abordar os fatores impeditivos de concretização do retorno dos refugiados palestinos, evidenciando mudanças recentes e compreensão do principal impasse (colisão direta das duas narrativas históricas e respectivos argumentos) além de explorar eventuais pontos de convergência com vistas à prospecção de soluções, 3. analisar a própria perspectiva utópico-realista de John Rawls.

Quanto ao aspecto metodológico foi realizado estudo bibliográfico, além do estudo de caso da própria situação atual dos povos, averiguando os fatos e diplomas normativos centrais desde o século XIX até o presente ano de 2021. Recorreu-se ao método de investigação dedutivo, observando se os conceitos da teoria de Rawls sustentariam ou negariam a premissa básica de direito ao retorno.

Dessarte, o presente trabalho fora organizado em três grandes capítulos que correspondem aos três objetivos específicos enunciados: o primeiro sobre o direito ao retorno, o problema dos refugiados, o contexto de formulação da norma e a investigação de sua natureza jurídica e eficácia. O segundo acerca do impacto do reconhecimento pela ONU do Estado da Palestina com membro não-observador e as consequências do movimento nacionalista o qual produziu o Hamas, um grupo islâmico político-militar extremista, bem como a análise dos pontos centrais das diferentes perspectivas narrativas de cada povo. O terceiro e último abordando a teoria de John Rawls como ferramenta teórica para o possível consenso entre judeus e palestinos.

2 O DIREITO AO RETORNO

A ONU apresentou no último ano o *Relatório Tendências Globais do ACNUR 2020*, revelando que aproximadamente 82,4 milhões de pessoas tiveram de deixar suas casas ao redor do mundo. Dentre eles estão: refugiados, pessoas em busca de asilo, deslocados internos, retornados e apátridas. São 26,4 milhões de refugiados e 48 milhões de deslocados internos, dos quais apenas, aproximadamente, 250 mil retornaram para os seus locais de origem (UNHCR, 2020).

A crise de refugiados não é, por conseguinte, um problema ultrapassado. Muito pelo contrário, o considerável aumento de pessoas em circunstâncias de refúgio ou semelhante ao longo dos últimos anos revela a necessidade de priorizar as reflexões sobre o tema. São milhares de famílias, idosos, mulheres e crianças, cuja situação de vulnerabilidade é latente.

Por estarem destacados de seus locais de nascimento ou de habitação ordinária, essas pessoas acabam despidas, na grande maioria das vezes, de quaisquer garantias legais, tendo seus direitos fundamentais diariamente vilipendiados. O desemprego, a fome, a falta de tratamento de saúde adequado, acesso à água potável, ausência de educação às crianças e adolescentes, são apenas algumas das dificuldades enfrentadas por tais grupos.

O instituto jurídico do refúgio foi pensado e consagrado na ordem jurídica internacional como uma forma de assegurar a observância de direitos básicos a essas populações enquanto submetidas a uma soberania que não é a sua própria. Ele encontra guarda, sobretudo, na *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*¹ e no *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados*². Assim, após muita controvérsia, convencionou-se que carecem de refúgio pessoas que estejam sofrendo “perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força

¹ Conforme Liliana Jubilut (2007), quanto ao Direito Internacional dos Refugiados, tal convenção figura como marco institucional da proteção moderna aos refugiados, tendo sido celebrada sob a égide da ONU, através do ACNUR. Esse documento, porém, trazia restrições geográficas acerca de quem poderia ser considerado sob o status de refugiado, limitando-o tão-somente às pessoas provenientes da Europa, haja vista as ocorrências da Segunda Guerra Mundial. Além disso, havia também um marco temporal, incidindo proteção apenas a pessoas que haviam sofrido com o deslocamento forçado antes de 1.º de janeiro de 1951.

² Ainda conforme Jubilut (2007), o referido protocolo revogou as limitações geográficas e temporais da supramencionada convenção, garantindo amplitude e abrangência dessa definição. Ademais, o protocolo não se preocupou em melhor delinear o conceito de refugiados, apenas reiterando a limitação da sua incidência em razão de violações de direitos civis e políticos.

de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social" (JUBILUT, 2007).

Nesse sentido, tem-se que:

Analisando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do status de refugiado, ocorrem de modo mais freqüente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais (...). (JUBILUT, 2007, p. 115)

O chamado direito de retorno é um desdobramento do estatuto de refugiado com vistas à superação da problemática do deslocamento forçado de populações independente dos motivos. De forma breve, apontam-se três instrumentos internacionais que fundamentam este direito aos refugiados palestinos: a Resolução 194 de 1948 da Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a 4^a Convenção de Genebra (SAID apud STEPHAN; VIGGIANO, 2010, p. 20). O surgimento desse direito, porém, está intimamente ligado a um conjunto de fatos históricos específicos.

A questão dos refugiados palestinos advém de um momento histórico de redefinição de fronteiras na pequena região do Oriente Médio entre o Mar Mediterrâneo e onde hoje se situam o Líbano, a Síria, o Iraque, a Jordânia e a Arábia Saudita. Inicialmente, em 29 de novembro de 1947, através da *Resolução 181* (AGNU, 1947), da Assembleia Geral, reconheceu-se a urgente necessidade da criação de um Estado-nação essencialmente judeu e, concomitantemente, de um Estado árabe-palestino, adotando-se o plano de partilha elaborado pelo Comitê Especial para Palestina das Nações Unidas, organização responsável pela divisão do território entre os dois Estados.

Prontamente, então, o povo judeu – composto tanto por aqueles dispersos pelo mundo, quanto pelos já assentados na região – aceitou a proposta. A reação dos povos árabes, entretanto, foi de rechaçar qualquer hipótese de partilha, negando a oferta das Nações Unidas aprovada por 33 votos a favor e 13 contra (MORRIS, 2003, p. 12-13). Logo após, em 11 de dezembro 1948, aconteceu o evento vestibular do conflito israelo-palestino, a chamada Guerra de Independência, ou *Nakba* ("catástrofe" em árabe). Nesse momento, uma coalisão de países árabes fechou o cerco em torno do território judaico, em manifesta intenção de expulsar o povo judeu dali.

Na ocasião, todavia, o recém-criado Estado de Israel saiu vitorioso. Não apenas os judeus conseguiram resistir à ameaça de extinção nacional, como também ampliaram seus territórios como resposta ao ataque. A tentativa frustrada teve como efeito o fato de que, a partir de então, um grande contingente populacional árabe-palestino passou a ser expulso de suas terras, fomentando ainda mais o sentimento de repulsa ao conceito de um Estado Judeu. O problema assumiu centralidade nas discussões jurídicas internacionais, sendo proposta a solução da *Resolução 194* (AGNU, 1948), logo no ano seguinte, em 1949, também por iniciativa da Assembleia Geral da ONU, que estabeleceu o direito ao retorno daqueles que haviam se tornado refugiados palestinos.

Esse foi o estopim de um longo histórico de conflitos com outros deslocamentos forçados num ciclo contínuo que permeia períodos de arrefecimento e de agravamento. Alguns episódios revelam o recrudescimento da violência como a Guerra de Suez (1956), a Guerra dos Seis Dias (1967), a Guerra do Yom Kippur (1973), a Guerra do Líbano (1982), a Primeira Intifada (1987-1993), a Guerra do Golfo (1990), além de diversos outros mais recentes e pontuais.

O direito de retorno dos refugiados palestinos tem expressiva relevância jurídica não apenas no contexto do conflito territorial, mas com grandes consequências para o equilíbrio político internacional. A paz, com supremo direito da humanidade, deve ser entendida, enquanto o objetivo primeiro da ordem jurídica internacional – e não somente no presente confronto –, de forma a “construir a sociedade da justiça, que é fim e regra para o estabelecimento da ordem, da liberdade e do bem comum na convivência universal” (BONAVIDES, 2006).

Por isso, além do direito ao retorno em si, está em jogo o próprio direito à paz, conforme os ditames da *Resolução 39/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas*³, de 12 de novembro de 1984, bem como o princípio da autodeterminação dos povos. Conceito este defendido pelo presidente americano Wodrow Wilson, e consagrado na Carta das Nações Unidas e que significa o direito de um povo com

³ No documento, restou estabelecido que: 1. Proclama solenemente que os povos do nosso planeta têm um direito sagrado à paz; 2. Declara solenemente que a preservação do direito dos povos à paz e a promoção da sua realização constituem obrigações fundamentais de todos os Estados; 3. Sublinha que a garantia do exercício do direito dos povos à paz exige que as políticas dos Estados sejam orientadas para a eliminação da ameaça de guerra, em particular da guerra nuclear, para a renúncia ao uso da força nas relações internacionais e para a resolução de litígios internacionais por meios pacíficos com base na Carta das Nações Unidas; 4. Apela a todos os Estados e organizações internacionais para que contribuam com todos os meios para a realização do direito dos povos à paz mediante a adoção de medidas adequadas a nível nacional e internacional.

uma língua e cultura comuns – eventualmente identidade religiosa– à soberania e independência, ou seja, de tornar-se um Estado-nação (YEMINI, 2020, p. 385). O direito de retorno, ao mesmo tempo que se insere numa posição de pacificar as relações entre populações deslocadas e os Estados envolvidos, tem também o condão de resgatar a identidade nacional e cultural perdida pelo povo palestino (SAID, 2003, p. 30).

Tudo isso sem contar com os direitos dos povos refugiados sujeitos à discriminação e até mesmo perseguições, a condições de precariedade no que concerne a infraestrutura básica, como esgotos e estradas (STEPHAN; VIGGIANO, 2010, p. 9 *et seq.*). Reunindo aproximadamente 6,5 milhões de pessoas, conforme sugerem os dados do segundo semestre de 2021 constantes no *UNRWA Registered Population Dashboard*, esses povos não podem ser ignorados.

Em “A Guerra do Retorno”, Schwartz e Wilf (2020), os autores trazem à tona uma reflexão sobre como empreender esforços na busca pela paz e por assegurar direitos a esses contingentes de deslocados. Nesse diapasão, vê-se que a discussão do direito de retorno, a qual tem fugido da centralidade das discussões em busca da paz na região palestina, mereceria mais atenção. Reforçam, assim, os autores:

A questão dos refugiados palestinos - e a exigência de árabes e palestinos para que esses refugiados possam exercer o que denominam “direito de retorno” - atrai pouca atenção. Nem os líderes de Israel, nem o seu povo, e certamente nem a comunidade internacional, investem muito tempo discutindo essa questão; ao contrário do que acontece com outras questões centrais. Há, por exemplo, discussões infundadas sobre os assentamentos e a ocupação militar dos territórios, certamente temas importantes; mas a questão do refugiado palestino mal e mal recebeu algum debate substancial. Não houve tentativas sérias para uma solução ou mesmo esforços para colocar essa questão em pauta. O problema, apesar de ser sempre mencionado como um dos centrais do conflito, tem sido essencialmente obscurecido, relegado à margem, postergado para quando todas as outras questões estiverem resolvidas. No entanto, descobrimos que, de todos os problemas centrais, o tópico do refugiado talvez seja o que de fato merece estar na primeira posição. Nossa pesquisa revelou que a questão do refugiado palestino não é apenas um ponto a mais no conflito; ela é provavelmente a questão. (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 11-12).

Em 8 de dezembro de 1949, a ONU estabeleceu a UNRWA, a Agência da Organização das Nações Unidas de Assistência a Refugiados Palestinos, a qual fora criada como uma entidade temporária para auxiliar no cuidado com os refugiados palestinos originários no imediato pós-guerra. Anualmente, fundos milionários e até

bilionários são repassados à agência visando manter a assistência, com serviços sociais básicos necessários à população – carente em sua grande maioria.

Entretanto, a exemplo de Einat Wilf e Adi Schwartz (2020), há quem sustente que a UNRWA é parte do problema e não da solução, razão pela qual fazem apelo para o fim da organização, considerando existirem outras formas de manutenção da assistência social às populações deslocadas, com o fim último de alcançar a desejada paz para os povos da região.

Com o propósito de melhor delinear os contornos do direito ao retorno, entende-se ser importante discorrer acerca do processo histórico de formação do Estado moderno de Israel, sobre os efeitos das várias etapas e planos de partilha sobre os povos, bem como das razões pelas quais é desproporcional negar a soberania de um ou de outro povo envolvido no conflito, até chegar aos termos da resolução 194 nos pontos a seguir.⁴.

2.1 ANTISSEMITISMO E SIONISMO

Muito antes da existência do conflito vislumbrado hoje, por volta do século XIX, marco a partir do qual tomar-se-á o relato histórico, o povo judeu se encontrava disperso entre diversas nações. Eles já viviam, há séculos, como estrangeiros espalhados pela Europa, em comunidades minoritárias nos países que habitavam e em alguns territórios, como refugiados em assentamentos onde mantinham-se numa espécie de autogoverno secundário, sempre empenhados em preservar a identidade cultural. Ainda existiam, porém, algumas famílias habitando na região da palestina, cerca de 6.500 judeus os quais viviam submetidos ao Império Otomano, que por sua vez era bastante negligente com a localidade (SHAPIRA, 2018, p. 45).

Cansados de aceitar a realidade de violência, humilhação e discriminação, os judeus passaram a buscar sua redenção (*ibid*, p. 45). Com a eclosão do nacionalismo na Europa do século XIX, muitos judeus encontraram-se num embate: abandonar sua identidade coletiva, para que pudessem obter direitos iguais, tornando-

⁴ A Carta da ONU de 1945 traz em seu art. 1º, item 2, a seguinte redação: “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”. Logo, o autogoverno, enquanto consequência da autodeterminação, não poder ser negado aos povos, uma vez que é necessária para o estabelecimento da harmonia entre as distintas sociedades, permitindo-as decidirem conforme convaciona-se nacionalmente.

se cidadãos dos Estados nos quais residiam há séculos, ou manterem-se fiéis às suas tradições, como judeus.

A partir do iluminismo judaico, anota Shapira (2018), foi possível vislumbrar o ressurgimento de um sentimento comum entre semitas, como fruto da decepção conjunta. Ao contrário da tolerância e integração política, econômica e social que lhes fora prometida com o ideal nacionalista que se espalhava pela Europa Oriental, os judeus sentiram-se traídos pelas novas ondas de *pogroms*⁵, episódios acobertados e até mesmo justificados pelos governos. Com a crescente brutalidade, o número de vítimas se elevou, ampliando também os danos de toda ordem. Não bastasse isso, passou-se a limitar os locais de residência judaica às áreas de assentamentos e reduziram-se as oportunidades de acesso dos judeus ao ensino superior (SHAPIRA, 2018, p. 29).

É nesse cenário de perseguição e opressão estatal, por volta dos anos de 1903 e 1905⁶, muito antes do holocausto nazista, que o sentimento nacional judaico aflorou dando espaço ao movimento político – criticado por alguns segmentos ultra-ortodoxos da sociedade judaica, os quais afirmavam que este deveria ser essencialmente espiritual⁷ – chamado de sionismo.

O historiador Benny Morris (2003) explica o surgimento do sionismo como consequência, tanto de um pensamento filosófico, quanto de um sentimento emancipacionista, visando uma fuga definitiva de todo o drama vivido ao longo da diáspora judaica:

Modern Zionism began with the prophetic-programmatic writings of Moses Hess, Judah Alkalai, Zvi Hirsch Kalischer and Theodor Herzl and the immigration from Russia to Ottoman-ruled Palestine in the 1880s of Jews dedicated to rebuilding a national home for the Jewish people on their ancient land, the Land of Israel, in Zionist parlance. The immigrants were impelled both by the positive ideal and by the negative experience of oppression in

⁵ Conforme artigo da Enciclopédia do Holocausto: “Pogrom é uma palavra russa que significa "causar estragos, destruir violentamente". Historicamente, o termo refere-se aos violentos ataques físicos da população em geral contra os judeus, tanto no império russo como em outros países. Acredita-se que o primeiro incidente deste tipo a ser rotulado pogrom foi um tumulto anti-semita ocorrido na cidade de Odessa em 1821. Como termo descritivo, a palavra "pogrom" tornou-se de uso comum durante as grandes revoltas anti-semitas que aconteceram na Ucrânia e no sul da Rússia, entre 1881 e 1884, após o assassinato do Czar Alexandre II.”. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content-pt-br/article/pogroms>. Acesso em: 13 de outubro de 2021.

⁶ O marco temporal está relacionado com a ocorrência do trágico *pogrom* de Kishinev, no período pós fracasso da primeira Revolução Russa e pré Primeira Guerra Mundial.

⁷ Ahad Haam, por exemplo, foi um influente pensador judeu que negava a ideia de um retorno físico e político à região palestina, vislumbrando um “sionismo espiritual”. Outros grupos ultra ortodoxos também negavam o movimento político, por acreditarem estar infringindo a soberania de Deus, devendo aguardar a passivamente a chegada do Messias.

Eastern Europe; a wave of pogroms had engulfed Russia following the assassination of Czar Alexander II in March 1881. (MORRIS, 2003, p. 9).

Mais a mais, há um consenso na historiografia judaica de que Theodor Herzl representa a essência do movimento sionista, sendo denominado o pai do sionismo. Este jornalista húngaro tornar-se-ia um intelectual movido por sua vocação, o qual foi o primeiro a tirar conclusões concretas do contexto social moderno, ao afirmar que o antisemitismo, na realidade, derivava de um fenômeno de distribuição de poder na Europa (SHAPIRA, 2018, p. 34-35).

De forma intuitiva, ele percebeu o perigo existencial à espreita: independentemente de a emancipação ter fracassado ou ter superado as expectativas, o fato é que fora concebida com base em princípios abstratos de igualdade constitucional. A emancipação não tinha conquistado os corações e as mentes dos povos que se recusavam a aceitar os judeus como parte de seu tecido cívico. A partir daí, Herzl chegou a uma simples conclusão: não havia sentido em lutar contra o antisemitismo, demonstrar que estava equivocado, porque se tratava de uma crença arraigada, impossível de ser superada pelo pensamento racional. A única opção seria contorná-lo. Os judeus constituíam uma nação que precisava de um Estado próprio. O diagnóstico inequívoco de Herzl, tanto da natureza da doença quanto de sua cura, era libertador: encerrava as meias-verdades, a falsa aparência de que tudo estava bem e de que a emancipação havia solucionado o problema. O orgulho ferido do judeu instruído e assimilado, que se viu rejeitado pela nação e pela cultura às quais acreditava pertencer, levou Herzl a declarar orgulhosamente: somos um povo - um só povo! A essa conclusão, Herzl acrescentou um conceito original: a questão judaica era um problema global que só seria solucionado com o auxílio das grandes potências. (SHAPIRA, 2018, p. 36).

O primeiro Congresso Sionista da Basileia, em 1897 foi o início de um movimento político e social altamente organizado. Na ocasião reuniram-se delegados de diversas associações filantrópicas judaicas, criadas muito antes de qualquer ideal nacionalista, para pensarem os moldes do movimento. As reuniões passaram a ocorrer a cada um ou dois anos, visando dar forma àquele êxodo moderno e criar um corpo representativo na esfera internacional, com o condão de negociar junto a chefes de Estado suas pretensões.

Apesar do embasamento histórico das pretensões judaicas, o sionismo também tem sido visto como uma ideologia essencialmente etnocêntrica e colonialista, um movimento cuja imposição histórica resultou em uma visão deturpada – aos olhos ocidentais – do que seria a Palestina, enquanto território dotado de um povo árabe. Edward Said (2011), autor americano-palestino e uma das vozes críticas ao sionismo, afirma que a visão “romântica” acerca do movimento judaico não passa

de um idealismo que encoberta um movimento colonialista, em detrimento de um sentimento de libertação judaica da triste realidade à qual estavam submetidos.

Conforme o autor:

No entanto, não há como contornar a formidável realidade histórica de que, quando tentamos tratar daquilo que o sionismo supriu do povo palestino, desembocamos, de um lado, no desastroso problema do antisemitismo e, de outro, na complexa inter-relação entre os palestinos e os Estados árabes. (SAID, 2011, p. 64)

É preciso repetir que aquilo que no sionismo servia aos fins justificáveis da tradição judaica, salvando os judeus como povo do abandono e do antisemitismo e restabelecendo sua nacionalidade, também colaborava com aspectos da cultura ocidental dominante (na qual o sionismo existia como instituição) que permitiam aos europeus ver os não europeus como seres inferiores, marginais e insignificantes. Consequentemente, o que importa para o árabe-palestino é a colaboração, e não o bem que se fez aos judeus. Os árabes estão na mira não do sionismo benéfico – que foi limitado aos judeus –, mas de uma cultura essencialmente forte e discriminatória, cujo agente na Palestina é o sionismo. (SAID, 2011, p. 71)

Essa é apenas uma das muitas discussões que revelam o embate das narrativas, o que será analisado mais adiante no item 3.3. É inegável, entretanto, o papel do sionismo na constituição do Estado de Israel e nos terríveis prejuízos aos povos árabes que habitavam na região palestina. Todavia, é imprescindível ressaltar que independentemente das motivações que levaram ao povo judeu em estabelecer um movimento nacionalista, bem como das consequências dessa concretização, sustenta-se amplamente que o antisemitismo e o antissionismo são, ao cabo, coisas distintas, em antagonismo ao apresentado por Said (2011).

Para Ben-Dror Yemini (2020), existe uma forte e complicada ligação entre o antisemitismo e o antissionismo, inclusive no que diz respeito à atual propaganda anti-israelense, de modo que esta segue os mesmos moldes da propaganda nazista antisemita (YEMINI, 2020, p. 39). O problema não está apenas na era contemporânea, mas advém de um sentimento enraizado no imaginário social, tanto ocidental, quanto oriental, de esquerda ou de direita, de rejeição ao povo judeu o que torna razoável o argumento da imprescindibilidade de um local onde esse povo possa exercer soberania livremente.

Em sua obra *Por amor aos Patriarcas*, Igor Sabino (2020) traz a reflexão de que “o antisemitismo se manifesta por meio de algumas mentiras, como é o caso da negação ao direito de autodeterminação do povo judeu”. Conforme o autor, o antissionismo é, também, uma manifestação de ódio aos judeus. Ao contrapor-se ao

movimento sionista, enquanto expressão do nacionalismo judaico, assume-se uma posição não meramente contrária ao atual Estado de Israel, mas contra a própria identidade cultural judaica (SABINO, 2020, p. 977). Tal rejeição pode ser observada nas declarações de árabes palestinos anteriores à fundação do Estado de Israel.

Em 8 de abril de 1948, poucas semanas antes da criação do Estado de Israel, Abd al-Qadir al-Hussini disse “Essa terra de bravos é a terra de nossos antepassados. Os judeus não têm direito a essa terra. Como eu posso dormir enquanto o inimigo governa? Algo queima em meu coração. Minha pátria me chama.” (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 17). Esta parece ser a narrativa árabe predominante, que nega a legitimidade do sionismo e rejeita por completo qualquer possibilidade de coexistência com um Estado judeu de inimigos. Tal discussão, porém, deve ser reservada mais à frente no presente trabalho (p. 50).

Outro elemento histórico interessante é a ocupação do território da Palestina anterior à mudança geopolítica do movimento sionista. Segundo relata Shapira (2018, p. 45), não havia exclusividade dos povos árabes na localidade enquanto governada pelo Império Otomano, de modo que no território conviviam árabes, turcos e, também, judeus.

O sionismo mudou as feições etnográficas da região conforme ocorriam as Aliás⁸, ondas imigratórias de judeus advindos das nações onde estavam dispersos. As aglomerações populacionais judaicas, dessa forma, passaram a constituir o chamado *Yishuv*⁹, um protótipo do que viria a ser a nação israelense. Ao final de 1870, o número de habitantes na Palestina era de 380.000, dos quais 27.000 eram judeus (SHAPIRA, 2018, p. 46).

Interessa, novamente, ressaltar a existência de críticas acerca desse movimento imigratório. Hoje, existem centenas – talvez milhares – de artigos e textos acadêmicos que condenam a forma como ocorreu a ocupação judaica da região palestina. A exemplo disso, tem-se o seguinte trecho da monografia de Stephan Fernandes Houat baseado nas ideias de Edward Said:

O sionismo estava impregnado com o imaginário colonialista europeu de que fora da Europa toda terra era suscetível de ser tomada e conquistada, sem levar em consideração a vontade dos povos nativos desses territórios, ou

⁸ Termo transliterado do hebraico (אַלְיאָס) que significa “ascensão”, é o termo utilizado para indicar a imigração judaica para a terra de israel. A primeira aliá se deu entre 1881 e 1904, enquanto a segunda, entre 1904 e 1914.

⁹ Termo transliterado do hebraico (בֵּישׁוּב) que significa “assentamento”

sequer reconhecendo o seu direito de propriedade à terra, ainda que esses povos a habitem há séculos, de forma ininterrupta. (HOUAT, 2006).

Revela-se aqui um conflito de narrativas, pois outras fontes esclarecem que o direito à propriedade dos palestinos teria sido respeitado e levado em consideração pelo movimento sionista, inclusive como um dos principais pontos de preocupação dentre os seus idealizadores, é o ponto de vista da narrativa de Morris (2003, p. 42) O autor questiona como seria possível o sionismo contornar a situação demográfica na Palestina quando a maioria de sua população era árabe? E sugere que isto teria sido realizado de forma gradual e programática, através de uma política, promovida pela liderança judaica, de compra de terras e construção de *moshava* (literalmente, colônias em hebraico).

To be sure, to some degree the praxis of Zionism, from the first, had been characterised by a succession of microcosmic transfers; the purchase of land and the establishment of almost every settlement (*moshava*, literally colony) had been accompanied by the (legal and usually compensated) displacement or transfer of an original beduin or settled agricultural community. The displaced Arabs more often than not resettled in another part of rural Palestine or moved to the burgeoning towns, though some moved across the Jordan, out of the country. (MORRIS, 2003, p. 42).

Logo, de forma antagônica à visão de Said (2011) ou Hourani (2003), Morris (2003) entende que não houve uma invasão colonialista nos moldes do imperialismo europeu, mas que a população judaica passou a buscar o exercício do seu próprio direito de retorno, com a devida e justa compensação pelas glebas que iam sendo obtidas e acrescidas ao novo *Yishuv*. Conforme o historiador, essa transferência foi arquitetada e sopesada visando uma boa convivência na região, haja vista a finalidade última construção de um lar nacional em que o povo judeu repousasse em paz, após anos de conflitos e perseguições.

A transferência de minorias étnicas do centro de suas áreas nacionais durante a primeira metade do século XX foi, segundo o autor, moralmente aceitável, e, muitas vezes, até mesmo recomendável e com perfeito sentido político, o que pode ser constatado pela experiência histórica global entre os anos de 1920 e 1940. A exemplo disso, cita-se a transferência coercitiva de mulçumanos turcos da Grécia, bem como a remoção de gregos cristãos da Turquia e Ásia Menor, haja visto a hostilidade entre os povos que aparentava ser um problema de minorias insolúvel (MORRIS, 2003, p. 42).

Com a Primeira Guerra Mundial, registra-se o fim do domínio otomano na região, o qual, torna-se novamente um repressor do movimento sionista, revogando o sistema de capitulações e obrigando judeus a tornarem-se cidadãos, ou saírem do país. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a população judaica no *Yishuv* era de, aproximadamente, 85.000 de um total de 700.000 pessoas, cerca de 12% (SHAPIRA, 2018, p. 86). Nesse cenário, com o enfraquecimento do Império Otomano e a vitória da Tríplice Entente sobre os Aliados, a Inglaterra iniciou um período de mandato na região que alterou mais uma vez a perspectiva de autodeterminação dos povos.

2.2 OS PRIMEIROS PLANOS DE PARTILHA

O primeiro grande impacto da administração inglesa na Palestina foi a Declaração de Balfour, quando Arthur Balfour, o Ministro do Exterior britânico, em 2 de novembro de 1917, enviou uma declaração para o barão Lionel Walter Rothschild com o seguinte conteúdo:

O governo de Sua Majestade é a favor do estabelecimento, na Palestina, de um lar nacional para os judeus e empregará o maior esforço possível para facilitar o cumprimento desse objetivo, ficando claro que nada pode ser feito para prejudicar os direitos civis e religiosos das comunidades não judaicas já existentes na região, nem os direitos ou status político desfrutados pelos judeus em quaisquer outros países. (SHAPIRA, 2018, p. 98).

A manifestação dos ingleses visava ajudar a estabelecer um “lar nacional para o povo judeu”, enquanto ainda prometiam salvaguardar “os direitos civis e religiosos” da maioria de habitantes árabes (MORRIS, 2003, p. 10). De toda sorte, a questão árabe na Palestina era secundária para os ingleses quando comparada com à necessidade de compensar os judeus por milhares de anos de perseguição e degradação e, embora fossem sinceras as motivações dos políticos britânicos para esse apoio, o sionismo também fornecia um pretexto conveniente para tomar o controle da Palestina (SHAPIRA, 2018, p. 99).

Em que pese o interesse de índole imperialista por parte da Inglaterra – o controle daquela região era altamente relevante geopoliticamente¹⁰ –, buscou-se harmonizar a legitimidade da luta dos judeus pela sua emancipação política e a

¹⁰ O território palestino se situa próximo ao Canal de Suez, construído em 1859, importante rota comercial marítima que liga o Mar Mediterrâneo e o Mar Vermelho, o qual permite o acesso ao Oceano Índico. Ademais, a pequena porção de terra realiza a ligação entre Europa, Ásia, África e o Oriente Médio em si, sendo desejável pelas potências europeias controlar a região.

manutenção do direito dos árabes palestinos. A posição de Balfour, entretanto, foi um tanto controversa, suscitando pela primeira vez a possibilidade de divisão do território entre as duas nações, cada qual com seu respectivo Estado.

Veja-se, portanto, como o ministro britânico, Balfour, sintetizou a situação:

As Quatro Grandes Potências estão comprometidas com o sionismo. E o sionismo, seja certo ou errado, bom ou ruim, está enraizado em tradições seculares, em necessidades do presente e em esperanças futuras, de relevância muito maior do que os desejos e preconceitos dos 700.000 árabes que hoje habitam essa terra tão antiga. Na minha opinião, este é o certo. (ELAM apud SHAPIRA, 2018, p. 99).

O fato é que em pouco tempo, em 1936, a Comissão Peel, de iniciativa da realeza britânica, começou a atuar na Palestina como um organismo de alto nível que recebeu autoridade para examinar a questão e propor uma solução de longo prazo. Em novembro do referido ano, a comissão chegou à região para ouvir o depoimento dos governantes judeus e árabes, elaborando um relatório detalhado, considerado o documento mais completo, abrangente e inteligente elaborado durante o período de Mandato Britânico (SHAPIRA, 2018, p. 113).

Benny Morris (2003, p. 10-11) relembra que durante 1920 e 1921, bem como em 1929, houve um crescente ódio das massas contra os judeus, manifestando o sentimento antijudaico dos árabes em revoltas e *pogroms* nas cidades palestinas, revelando o extremismo tanto do ideal nacional quanto religioso. Na década de 1930, com o surgimento do nazismo e o ressurgimento do antisemitismo no leste europeu, houve um consequente aumento na compra de terras para novos assentamentos judaicos, e nova revolta árabe entre 1936 e 1939.

A partir de 1937, entretanto, a família *Husseini* – clã político e religioso árabe-palestino mais forte do período – iniciou uma onda de terrorismo e opressão na região. Em oposição a estes, a família dos *Nashashibis* – mais moderados e conciliadores – passou a colaborar com a Inglaterra. Em 1939, o conflito entre os clãs opositores gerou a divisão e o enfraquecimento da sociedade palestina, militar e politicamente, trilhando um caminho para sua derrota futura em 1948.

Enquanto isso, ainda em julho de 1937, Lord Peel – presidente da comissão real – propôs a partição de 20% do território para a população judaica, e mais de 70% para os árabes, os quais se juntariam à Transjordânia. Entre os territórios, outrossim, incluindo Jerusalém e Belém com uma saída para o Mar Mediterrâneo, estaria uma faixa de domínio britânico. Os sionistas aceitaram a proposta como meio para

negociação, porém a Alta Comissão Árabe rejeitou, iniciando uma nova revolta em 1937, reprimida pelos ingleses.

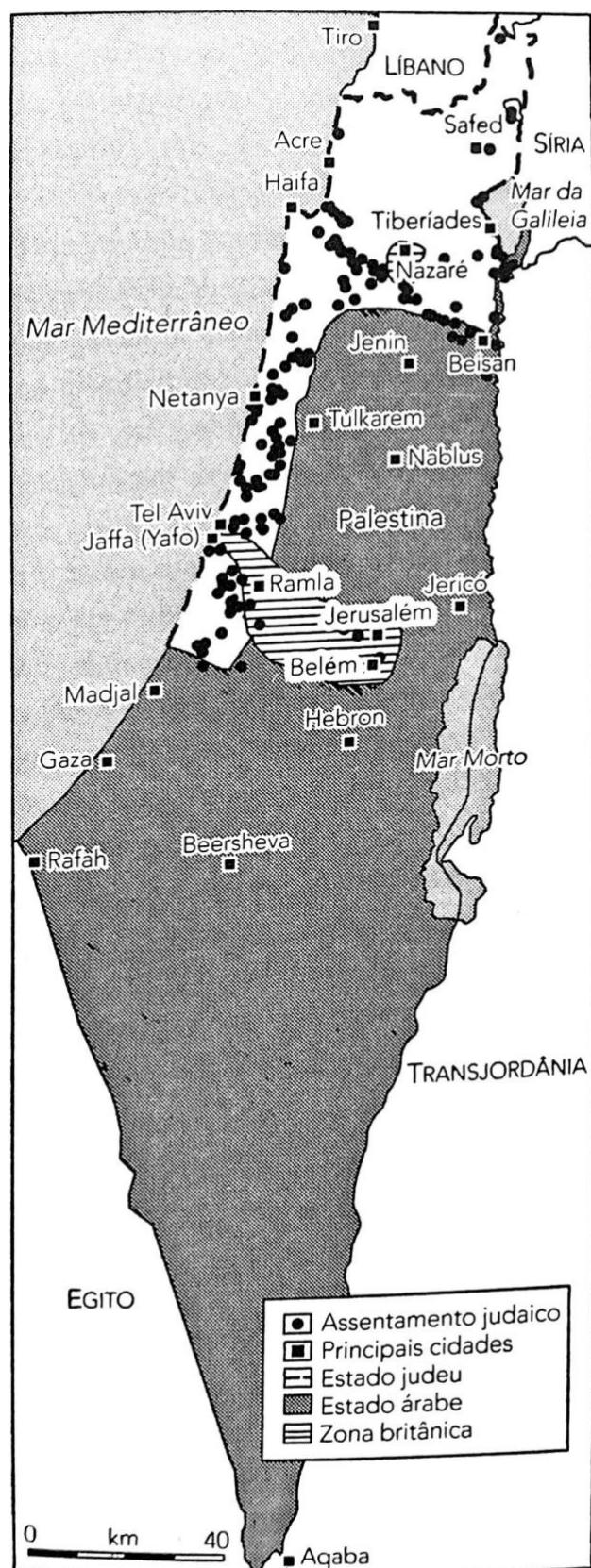


Figura 1 – O plano de partilha da Comissão Peel (1937).

Apesar da proposta, Shapira (2018, p. 114-115) explana que, ainda em 1937, o apoio ao sionismo deixou de ser uma prioridade para os ingleses, apesar destes ainda buscarem uma solução para o apaziguamento da região. Após a Conferência realizada no Palácio St. James, a partir da recusa das comissões árabes a se assentarem próximo aos representantes judeus – um ato simbólico que representou uma grande mudança no que vinha se concretizando –, os ingleses cederam mesas separadas, demonstrando que estavam interessados em realizar mais concessões aos árabes.

Três demandas principais foram levadas pelos árabes: independência, fim à imigração e à venda de terras para judeus. Após certas deliberações, os ingleses acataram a maior parte das solicitações árabes, quando foi publicado o Livro Branco em 1939. Tal documento restringia a imigração judaica a 75.000 pessoas a cada cinco anos, exigindo consentimento árabe para qualquer excedente. Além disso, a Palestina deveria se tornar um Estado independente num prazo máximo de 10 anos, com a venda de terras em grande parte do país limitada (SHAPIRA, 2018, p. 116).

Além da instabilidade da política externa inglesa, os judeus atravessaram um dos momentos mais trágicos: estavam encurralados, pois no mesmo período a Inglaterra também passou a negar as propostas da Agência Judaica de levar crianças judias da Alemanha para a Palestina ou para a Inglaterra. A atitude britânica perante os refugiados judeus foi posteriormente responsabilizada já que os judeus haviam cedido 27.000 jovens para se alistarem no exército inglês pelo quê taxaram a Inglaterra de cúmplice dos assassinatos do Holocausto.

Na época, afirmou Ben-Gurion¹¹: “temos que lutar na guerra contra Hitler como se não houvesse o Livro Branco, e temos que lutar contra o Livro Branco como se não houvesse guerra”. Mas, apesar dos esforços, Morris (2003) revela que a sucessão dos acontecimentos não foi positiva.

The new White Paper severely curbed Jewish immigration, in effect leaving millions of Jews stranded in Europe and about to fall victim to the Nazi extermination machine, and almost completely prohibited Jewish land purchases. It also promised the Arabs, who would remain in the majority,

¹¹ Uma das principais figuras políticas israelenses. David Ben-Gurion foi um judeu polonês, nascido em 1886, que liderou o *Yishuv* durante o Mandato Britânico a partir de 1935 e permaneceu no poder durante a guerra que sucedeu a independência de Israel em 1948, tornando-se primeiro ministro e liderando o país até 1963, com um curto intervalo entre 1954 e 1955.

independence within 10 years. But the outbreak of the Second World War put moves toward independence on hold and Hitler's destruction of European Jewry added urgency, momentum and political thrust to the Zionist demand for Jewish statehood, on part or all of Palestine. For the first time, the movement forthrightly declared that nothing less than immediate, full Jewish statehood was its goal (the Biltmore Programme of May 1942). The gradual revelations about what had befallen European Jewry tended to mobilise public opinion and, progressively, governments in the West in favour of opening Palestine to Jewish immigration and, ultimately, of Jewish statehood. (MORRIS, 2003, p. 12).

A Segunda Guerra Mundial mudou tudo. Os horrores indizíveis do Holocausto nazista fizeram os governos repensarem sua opinião sobre o sionismo. Ao mesmo tempo, a causa árabe estava falida, sem grandes apoios externos da Inglaterra e França – cujo domínio político se estendia pelo Egito, Iraque, Síria, Transjordânia e Líbano –, haja vista o enfraquecimento das nações no pós-guerra, bem como em função da aliança firmada pelos *muftis*¹² com Berlim e a formulação da propaganda nazista no Oriente Médio (SHAPIRA, 2018, p. 117).

Nesse cenário, os judeus buscaram novos aliados na sua luta: os Estados Unidos, justamente porque a Inglaterra havia mantido sua posição de adotar as medidas do Livro Branco. O principal fator para abandono das relações com os ingleses foram a manutenção dos refugiados judeus nas mesmas condições em que foram encontrados:

Todos os refugiados foram mantidos nos mesmos campos, sob as mesmas condições. Em vão, os judeus pediram para ser separados daqueles que ainda na véspera os tinham perseguido e continuavam lhes agredindo. As autoridades britânicas de ocupação alegavam que separar judeus de não judeus significava dar continuidade às políticas racistas de Hitler. Foi somente após a intervenção de capelães judeus do Exército americano que os judeus americanos fizeram um clamor, e então o presidente Harry Truman enviou um representante, Earl G. Harrison, para examinar a situação nos campos alemães controlados pelo Exército americano de ocupação. (SHAPIRA, 2018, p. 119).

O Relatório Harrison, preparado a pedido do governo americano, criticou severamente as condutas do Exército de Ocupação na Alemanha. De igual modo, reacendeu a esperança de muitos – ainda em campos de concentração – de imigrarem para a Palestina, tendo sido solicitada a liberação ao aliado britânico da entrada de 100.000 judeus. A relutância inglesa em oposição à Executiva Sionista, teve como resultado o fato de que “a luta pelos 100.000 imigrantes se tornou a luta

¹² Título dado aos chefes religiosos muçulmanos, os quais atuavam como jurisconsultos e intérpretes das leis muçulmanas, a *Sharia*, que condensa a lei religiosa e jurídica em um só texto.

pelo Estado judeu, pois estava claro que apenas quando tivessem um Estado próprio é que os judeus encontrariam refúgio" (SHAPIRA, 2018, p. 121).

O gabinete britânico, sem solução, anunciou sua renúncia ao Mandato das Nações Unidas (sucessora da Liga das Nações) em 1947. Em resposta, a ONU criou um Comitê Especial sobre a Palestina (UNSCOP) para reexaminar a questão. Após constatar a dramática situação dos habitantes e daqueles que buscavam refúgio, concluiu-se pela partilha do território em dois Estados, um árabe e um judeu. A proposta, porém, foi rejeitada pelos árabes que exigiam um Estado majoritário.

Em 29 de novembro de 1947, a proposta de partilha foi levada à Assembleia Geral das Nações Unidas e, de forma surpreendente – pelo inesperado voto da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – aprovada. Decidiu-se pelo fim definitivo do mandato britânico e a criação de um Estado judeu e outro Árabe, conforme as divisões territoriais observadas na Figura 2 (p. 27). Nesse sentido, esclareceu Benny Morris:

The United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP), set up in April, examined the situation and in September recommended a solution based on partition into two states, one Jewish and the other Arab. On 29 November 1947, the United Nations General Assembly, by a vote of 33 to 13 (10 members abstaining), endorsed partition, with the Jews to receive some 55 per cent of the country (much of the allotted area being desert) and the Arabs about 40 per cent; Jerusalem and Bethlehem, because of their unique, multi-denominational religious significance, were to constitute a separate enclave under international control. (MORRIS, 2003, p. 12-13).

A desproporção territorial foi um problema considerável. Naquele momento, seria necessário muito mais território para o povo judeu, haja vista as ondas migratórias de refugiados no pós-guerra. Não seria mais apenas uma questão de anseio nacional idealista, porém a criação de um Estado judeu independente tinha se tornado um dever moral da humanidade, em reparação pelas mais de 6 milhões¹³ de vidas ceifadas em campos de concentração, patrocinados pela iniciativa eugênica da Alemanha Nazista comandada por Adolf Hitler. Todavia, a população árabe, novamente, não aceitou a partilha.

¹³ Conforme o Yad Vashem, não há um número fechado de quantos judeus foram mortos no holocausto, mas convencionam-se as seis milhões de vítimas citadas por Adolf Eichmann, um oficial sênior da SS. Pesquisas sérias, porém, confirmam que o número total foi entre cinco e seis milhões. Disponível em: <https://www.yadvashem.org/holocaust/faqs.html>. Acesso em 26 de agosto de 2021.

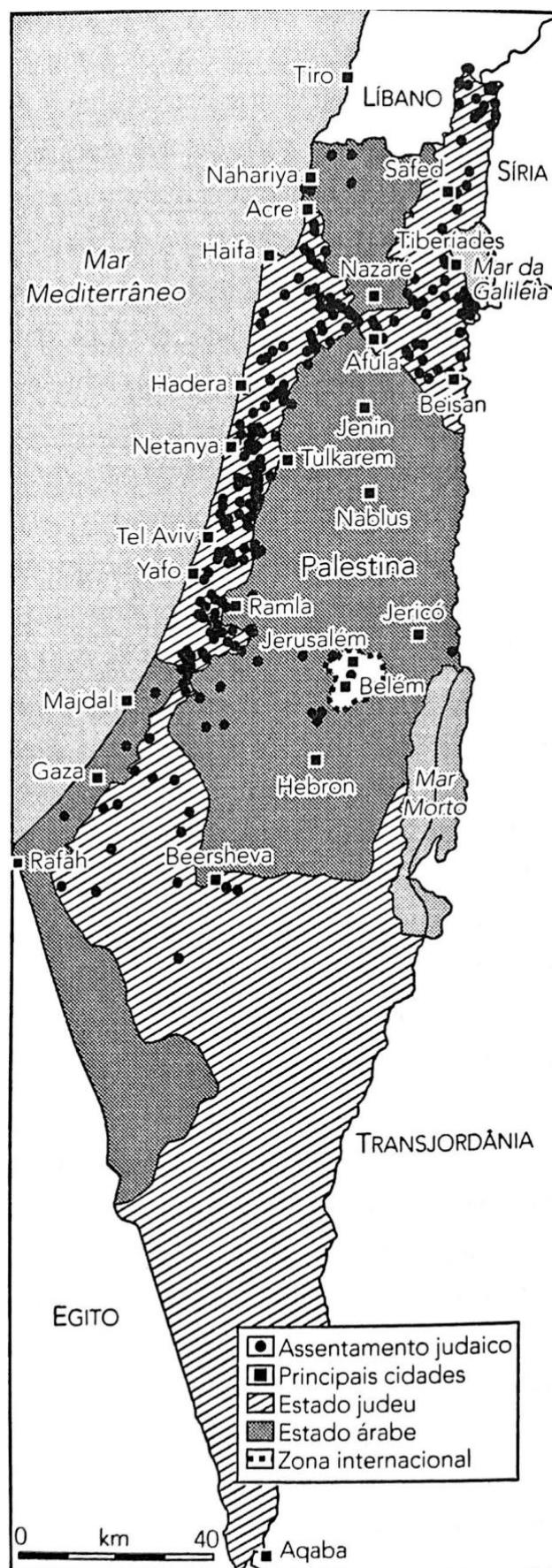


Figura 2 – Plano de Partilha do UNSCOP (1947).

2.3 A RESOLUÇÃO 181: UMA SOLUÇÃO FRUSTRADA

A Resolução 181 da Assembleia Geral das Nações Unidas formalizou a partilha proposta pela UNSCOP em 1947 e estabeleceu uma mudança drástica no cenário internacional. A solução para milhões de judeus vítimas do holocausto, desamparados e destituídos de suas posses e propriedades, viria a ser a realização do sonho original dos judeus, por outro lado, porém, a mesma solução constituía um ato ultrajante para os árabes palestinos. Em seu texto original, tem-se a seguinte previsão do estabelecimento de dois Estados nacionais, um judeu e um árabe como forma de contornar a crise iminente:

3. Independent Arab and Jewish States and the Special International Regime for the City of Jerusalem, set forth in part III of this plan, shall come into existence in Palestine two months after the evacuation of the armed forces of the mandatory Power has been completed but in any case not later than 1 October 1948. The boundaries of the Arab State, the Jewish State, and the City of Jerusalem shall be as described in parts II and III below.

4. The period between the adoption by the General Assembly of its recommendation on the question of Palestine and the establishment of the independence of the Arab and Jewish States shall be a transitional period. (ONU, 1947).

A proposta estabelecia os passos necessários para o encerramento do mandato britânico na região¹⁴ e a constituição de dois entes estatais, os quais funcionariam baseados em uma união econômica mutuamente benéfica. Na segunda parte da resolução, foram estabelecidos o que seriam os limites entre os Estados, bem como a divisão de Jerusalém, enquanto uma capital internacional que seria administrada pelas Nações Unidas.

PART III

City of Jerusalem A. SPECIAL REGIME

The City of Jerusalem shall be established as a *corpus separatum* under a special international regime and shall be administered by the United Nations. The Trusteeship Council shall be designated to discharge the responsibilities of the Administering Authority on behalf of the United Nations.

A premissa básica do relatório que deu origem à resolução era de que as reivindicações das partes sobre a Palestina eram válidas, porém irreconciliáveis. Logo, nesse cenário, afirmou-se que: “dentre todas as soluções avançadas, a partilha

¹⁴ Insta recordar que o período de dominação política do Reino Unido na Palestina, segundo os termos estipulados pela Liga das Nações, durou de 1920 e 1948, conforme os relatos supramencionados.

proporcionará o acordo mais realista e praticável, e é o mais provável... [de contemplar] em parte as demandas e aspirações nacionais de ambas as partes" (UNGAOR apud SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 19).

Após a Resolução 181, os movimentos nacionalistas ganharam o reconhecimento internacional de sua legitimidade. Ao reconhecer-se a necessidade da partilha do território, foram aceitas tacitamente as reclamações de ambos os povos. O direito à autodeterminação, assim, tornou-se incontroverso e as bases para um futuro reconhecimento de Estado foram delineadas. O Estado de Israel foi criado mediante o aceite da proposta, porém, dada a rejeição árabe da partilha, o Estado da Palestina não foi criado no mesmo momento (vide item 3.3 sobre o seu reconhecimento).

Acerca da autodeterminação, vê-se que a resposta internacional ao problema sofreu grande influência do estabelecido no art. 3º da *Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados*, também conhecida como Convenção de Montevidéu, de 1933. Tal tratado, assegura que a existência política do Estado – enquanto sujeito do Direito Internacional Público – é independente do seu reconhecimento pelos demais, bem como é direito seu o de defender sua integridade e independência, prover a sua conservação e prosperidade, dentre outras prerrogativas legais, antes desse reconhecimento.

De acordo com o instrumento americano o exercício desses direitos deve encontrar limites apenas nos direitos de outros Estados, com base no Direito Internacional. Ademais, o cenário da época era de reorganização dos territórios, em função do fim da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, é possível acreditar que a decisão do órgão colegiado da ONU promoveu o ideal de justiça presente na época: uma visão não etnocêntrica e não imperialista, uma perspectiva de liberdade e emancipação.

Observada a geopolítica do período, percebe-se que, o Estado judeu contemplaria inicialmente uma presença árabe de 450 mil habitantes, cerca de 47% da população, a qual acreditava-se deveria tornar-se paulatinamente inferior em proporção, haja vista o iminente retorno de centenas de milhares de sobreviventes do Holocausto (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 20). Todavia, ao passo que as Nações Unidas empreendiam esforços para consolidar a partilha, todos os países árabes iniciaram uma campanha diplomática visando impedir a aprovação da recomendação da Assembleia Geral, tendo votado em bloco contra ela (YEMINI, 2020, p. 55).

Uma vez aprovado e adotado o plano de partilha, os árabes iniciaram as hostilidades contra a comunidade judaica, o *Yishuv*, auxiliados por voluntários dos Estados Árabes vizinhos. Haj Amin al-Husseini, líder árabe local da época, recusou-se a declarar seu próprio Estado, pelo simples fato de negar a partilha do território com os judeus. Nesse momento, surge o primeiro grande conflito bélico entre o recém-criado Estado de Israel e os Estados árabes que o circundavam. O secretário-geral da Liga Árabe, Abdul Rahman Hassan Azzam, expressou o propósito da resistência aos judeus: “até o último momento, e além dele, eles [os árabes] vão lutar para evitar o estabelecimento do seu Estado. Em nenhuma circunstância eles concordarão com isso” (SCHECHTMAN apud SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 22).

Ainda, conforme Schwartz e Wilf (2020), a guerra pode ser dividida em duas etapas: a primeira entre o final de novembro de 1947 e maio de 1948 (da votação da resolução até a declaração de independência de Israel) com lutas entre forças da comunidade judaica e as milícias palestinas aliadas aos voluntários árabes de outros Estados. A segunda, entre 15 de maio de 1948 e maio de 1949, já com as Forças de Defesa de Israel contra exércitos árabes, que haviam invadido Israel imediatamente após sua declaração de independência.

Houve uma grande oportunidade de conciliação nesse momento, mas “o fato é que ninguém teria sido retirado se não fosse pela guerra que os próprios árabes insistiram em travar” (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 24). Tal afirmação, porém, não significa atribuir culpa exclusiva a apenas um dos lados. As partes em conflito naturalmente não sabiam o que se sabe hoje, de modo que seu discernimento e suas reações, assim como suas ações e falhas, se deram “em condições de inteligência falha, com decisões tomadas com base em especulações” (SHAPIRA, 2018, p. 193).

Edward Said (2011) demonstra que a perspectiva árabe-palestina culpa majoritariamente o movimento sionista. Seu discurso, desse modo, atribui a responsabilidade da “catástrofe” da partilha, da guerra e da crise de refugiados ao movimento sionista e, consequentemente, aos judeus. Ele sugere que todo o sofrimento foi uma ausência de “resposta política e organizacional” frente ao movimento sionista. Veja-se:

Em outras palavras, se quisermos entender por que 780 mil palestinos partiram em 1948, devemos olhar além dos acontecimentos imediatos de 1948: um fato gerado por uma relativa falta de resposta política e organizacional devemos ver o êxodo como dos palestinos à eficácia sionista e, além disso, uma propensão psicológica para o fracasso e o terror. É claro

que atrocidades como o massacre de 250 civis árabes em Deir Yassin por Menachem Begin e pelos terroristas do Irgun em abril de 1948 produziram certo efeito. Mas, apesar de todo o horror, Deir Yassin foi apenas um dos muitos massacres que começaram logo após a Primeira Guerra Mundial e produziram equivalentes sionistas deliberados dos matadores de índios nos Estados Unidos. (SAID, 2011, p. 87).

Benny Morris (2003), por outro lado, revela entender que a sociedade árabe-palestina que vivenciou as ondas imigratórias sionistas não se encontrava em qualquer condição de realizar tal oposição. Ao contrário do que propõe Said (2011), sobre uma identidade nacional palestina que precisaria ser reconstruída após 1948 e sobre o exílio da classe intelectual. Morris (2003), deixa claro que “while there was a large, growing urban component, Arab Palestine in 1947 remained essentially a peasant society” (MORRIS, 2003, p. 18).

A maior parte da população vivia em pequenas glebas inseridas em grandes latifúndios de propriedade de árabes que viviam no Líbano, Egito e Síria, de modo que a economia local era majoritariamente agrícola, amplamente primitiva e ineficiente, quase que exclusivamente voltada para consumo próprio. Morris (2003) destaca ainda sobre os *fellahin* (agricultores):

The fellahin in 1947 had almost no tractors and used a primitive plough, a simple crop cycle and almost no irrigation or fertilisers. Jewish political leaders and settlement executives through the 1930s and 1940s spoke, with varying degrees of sincerity, of helping to reform Arab agriculture to increase its output which, in turn, would allow both the Arab and Jewish populations to increase while still coexisting peacefully on a constant, relatively small tract of land. (MORRIS, 2003, p. 41).

Nesse sentido, conforme o autor, o movimento nacional palestino não poderia surgir dentre os agricultores, cerca de 65 a 70% da população, espalhada por mais de 800 a 850 vilas, nas quais os habitantes também trabalhavam no campo. Essa grande massa populacional apenas se beneficiava com a chegada dos judeus, com os avanços tecnológicos trazidos da Europa, e cujo objetivo era de conviver em paz com aquele povo. O movimento nacionalista palestino teria surgido entre a elite e a classe média. Apenas com a ocorrência do Mandato Britânico e os episódios de revoltas, o sentimento antissionista passou a permear as camadas inferiores da sociedade palestina, até então politicamente ignorante e altamente descentralizada (MORRIS, 2003, p. 41). Albert Hourani (2003), também aborda o ocorrido em 1948 e, consoante as afirmações de Morris (2003), expõe a realidade de dependência política dos palestinos com relação às grandes nações árabes:

Na teia de relações interárabes tecia-se agora um novo fio. Desde 1948, os próprios palestinos não tinham podido desempenhar um papel independente nas discussões sobre seu destino: sua liderança desmoronara, estavam espalhados por vários estados, e os que haviam perdido casa e trabalho tinham de reconstruir uma nova vida para si. Só tinham podido desempenhar um papel sob o controle dos estados árabes e com a permissão deles. (HOURANI, 2003, p. 238).

A Guerra de Independência, retaliação árabe, ou *Al Nakba* (literalmente, “a catástrofe” em árabe) deu início à tragédia dos refugiados palestinos. Pela decisão de uma minoria, milhares de pessoas – militares e civis, homens, mulheres e crianças, árabes, judeus e cristãos – foram obrigados a fugir, deslocando-se de suas casas contra seu desejo. Isso sem mencionar aqueles que tiveram suas vidas ceifadas.

2.4 ONDAS DE REFUGIADOS

No contexto do conflito bélico, conforme Morris (2003) citado por Schwartz e Wilf (2020), é possível perceber algumas fases da crescente crise de refugiados palestinos.

A primeira teve início ainda em 1947, após promulgada a Resolução 181 da AGNU, quando cerca de 100 mil palestinos se retiraram de suas casas, nela os conflitos se davam principalmente nas estradas e em cidades mistas de árabes e judeus, usualmente incitados pelos palestinos com a finalidade de isolar e conquistar as cidades judaicas mais distantes. Nesse momento, a Haganá – resposta de força judaica –, se limitava a repelir os ataques, sem conquistar nenhum território árabe. A saída, por medo de ficarem presos em meio a violentos conflitos, fez com que famílias de classe média alta – médicos, advogados, professores – buscassem fugir, deixando as grandes massas sem lideranças. Por volta de março de 1948, quase todos os membros da Alta Comissão Árabe já haviam deixado o país (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 25).

A segunda onda de êxodo palestino ocorreu entre março e maio de 1948, quando os líderes do *Yishuv* mudaram de estratégia. As milícias palestinas tinham alcançado o objetivo de isolar o Deserto do Negev, porção territorial de domínio judeu pela decisão da ONU, bem como grande parte da Galileias e de Jerusalém. Mil judeus morreram tentando levar alimento e suprimentos às cidades isoladas nessas regiões, haja vista grande fome relatada por Yitzhak Ben-Zvi, líder do sionismo trabalhista que

se tornou, posteriormente, presidente de Israel. Em apertada síntese, com a perda do apoio americano, as tropas israelenses passaram ao ataque visando retomar os territórios alocados e criar continuidade territorial judaica. Nesse sentido, Ben-Gurion concluiu que a coexistência pacífica com os árabes era altamente improvável e que a independência judaica iria requerer séria capacitação da defesa militar (*ibid*, p. 27). Ao cabo desse período, entre 200 mil e 300 mil árabes palestinos deixaram suas residências, se dirigindo especialmente à Faixa de Gaza.

Entende-se que uma terceira onda de refugiados surgiu após a declaração de independência de Israel em 14 de maio de 1948, com um crescente número, agora, de expulsões. A tolerância dos exércitos judaicos havia diminuído com o aumento da intensidade da guerra e, ainda como apontam Schwartz e Wilf (2020), os numerosos exemplos de selvageria árabe. Estima-se que, em julho de 1948, 100 mil palestinos tenham deixado suas casas, grande parte expulsos pelas Forças de Defesa Israelenses (IDF – sigla em inglês), outra parte, sobretudo na região de Nazaré, fugiu, mesmo com expressa ordem de não expulsão para as tropas. Entre fuga e expulsões, de outubro a novembro de 1948, outros 200 mil palestinos saíram de onde estavam.

Yemini (2020) aponta a divergência entre os números do total de refugiados palestinos após a Guerra de Independência. Efraim Karsh (apud YEMINI, 2020) aponta um número entre 583 mil a 609 mil palestinos refugiados após 1948. Em contrariedade, há quem afirme que essa variação pode estar entre 500 mil e 900 mil palestinos (ROBINS apud SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 31). O consenso entre ambas afirma terem sido 726 mil, conforme a avaliação da Missão de Pesquisa Econômica da ONU para o Oriente Médio. Considerando esse último dado como o mais aproximado, tem-se que dois terços desses permaneceram dentro das fronteiras da Palestina da época do Mandato. Apenas um terço, por volta de 250 mil pessoas, deixou de fato a região, se dirigindo para o Líbano, a Síria, a Transjordânia e o Egito.

O jornalista e jurista Ben-Dror Yemini (2020) faz também algumas considerações sobre o próprio enquadramento desses contingentes populacionais enquanto refugiados:

É importante esclarecer um ponto importante sobre os refugiados palestinos que é frequentemente ignorado. A maioria deles permaneceu em territórios destinados ao Estado árabe de acordo com o Plano de Partilha - a Faixa de Gaza e a Cisjordânia - os mesmos territórios que a maior parte do mundo visualiza como o local para um futuro estado palestino. Nesse sentido, eles eram "pessoas internamente deslocadas". O território destinado a eles estava em suas mãos, e eles poderiam ter estabelecido seu próprio Estado ali no

final da Guerra de 1948. Quem os impediu de estabelecer um Estado independente não foi Israel, mas os Estados árabes. Contra o pano de fundo do mesmo conflito, um grupo maior de judeus - mais de 800 mil - foi forçado a fugir dos Estados árabes e emigrar principalmente para Israel. A maioria daqueles que chegaram a Israel foram obrigados pelas circunstâncias a viver em campos temporários de trânsito em condições terríveis até que pudessem ser absorvidos, com diferentes graus de sucesso, à população existente. Eles deixaram de ser refugiados indefesos em alguns anos. (YEMINI, 2020, p.56).

A terminologia “refugiados genuínos” é utilizada pela UNRWA uma vez que dentre os que foram contados como refugiados palestinos naquele período não eram refugiados de fato (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 31). A partir da instituição da *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWARNE), título completo dado no momento do estabelecimento do que hoje é a UNRWA, pela Assembleia Geral da ONU, através da Resolução 302 (IV), o organismo internacional se encarregou de acompanhar o desenvolvimento das atividades realizadas na Palestina concernentes a esses refugiados.

A exemplo de uma dessas reuniões, realizada em 6 de outubro de 1950 em Paris, trouxe uma série de recomendações baseadas nas informações prestadas. Dentre os conteúdos trazidos para a discussão, no que tange aos refugiados em si, tem-se o seguinte trecho extraído da *Quinta Sessão Suplementar nº 19 (A/1451/Rev.1)*¹⁵:

Chapter III REFUGEES

REFUGEES IN ARAB COUNTRIES

13. An accurate statement of the number of genuine refugees resulting from the war in Palestine is unlikely to be provided now or in the future. In fact, it is almost impossible to define closely the word "refugee," as applied to the work of the Agency, without leaving certain groups of deserving people outside those accepted, or conversely, including groups who probably should not be in receipt of relief.

14. The Agency has steadfastly resisted persistent and persuasive efforts to have it become responsible for the care and feeding of citizens of the various countries who are merely needy or destitute as a result of the war in Palestine. It has taken the stand that its funds were not provided for that purpose and should be applied only to relief and works for genuine refugees. If the needy, assumed to number more than 150,000, were added to the Agency's burden, little money would be left to apply to works projects. Many of the needy are now actually in poorer circumstances than the average refugee because the latter receives food, medical care and some clothing, little of which is available to the non-refugee. Appeals have been made by the Agency to voluntary

¹⁵ Documento da Assembleia Geral disponível em:

<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/EC8DE7912121FCE5052565B1006B5152>. Acesso em: 6 de novembro de 2021.

organizations to feed and clothe the needy who are not entitled to be classified as refugees. (UNSPAL, 1951).

O texto do documento cita justamente a necessidade de averiguação desses *genuine refugees*, sem, entretanto, abandonar o cuidado a outros grupos adjacentes os quais também necessitam de amparo. Todavia, o empecilho observado é que os fundos da agência não haviam sido direcionados para contingentes além dos refugiados. Aliás, compreender o conceito de refugiado revela-se essencial para determinar os sujeitos capazes de reclamar o direito de retorno.

2.5 O DIREITO DE RETORNO E A INSTRUMENTALIZAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

Existe uma série de normas internacionais e resoluções das Nações Unidas que preveem o direito dos palestinos de retornar ao seu território de origem. A primeira decisão que dispôs sobre o tema se deu em 11 de dezembro de 1948, com a aprovação da Resolução 194 pela AGNU. Tal decisão fora expressa nos seguintes termos:

11. Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible; (AGNU, 1948).

Edward Said (2003) considera que são irrelevantes as razões da fuga diante do argumento legítimo do direito dos palestinos de retornar, que o autor caracteriza como direito de cunho moral e político. O contexto previamente apresentado revela as circunstâncias que levaram os países envolvidos a decidirem alternativamente pelo direito de retorno, apesar do termo não estar expresso no texto da resolução, ou pelo pagamento de compensação financeira aos refugiados (KALMAN, 2003, p. 41).

Compreender o instituto jurídico do retorno, para além das suas razões de existência, demanda resposta a várias questões, tais como: qual a legitimidade das Nações Unidas para fixá-lo? E, qual a força normativa da determinação bem como a pena pelo descumprimento?

A criação da Liga das Nações, organismo internacional do Pós-Primeira Guerra, teve a intenção de reprimir os conflitos mundiais. Desacreditada pela eclosão da Segunda Guerra Mundial deu lugar à Organização das Nações Unidas com o mesmo objetivo primordial, a manutenção da paz e da segurança coletiva, buscando prevenir e solucionar conflitos armados a partir da conciliação (LOBATO; NEVES, 2013, p. 2).

Desse modo, conforme explanado por Lobato e Neves (2013) a ONU constituiu-se como órgão central de uma nova ordem mundial – e assim mantém-se. A Carta das Nações Unidas, reconhece, por sua vez, a obrigação dos Estados de manter a segurança internacional, a paz e praticar a tolerância e o respeito. O texto de Dawisson Belém Lopes (2007) sobre a ONU pode traduzir sua importância:

A ONU foi fundada por 51 Estados-membros, em 24 de outubro de 1945. Uma década depois, já tinha atingido a marca dos 76 membros. O salto mais impressionante, porém, deu-se nas duas décadas seguintes: como saldo do processo de descolonização afro-asiática (que a própria organização ajudou a catalisar), as Nações Unidas viriam a contar com 144 membros no ano de 1975 – quase o dobro de participantes da organização em 1955. A expansão prosseguiu, a despeito das pressões (típicas da Guerra Fria) pela não-admissão de certos membros, e, aos cinqüenta anos de idade, em 1995, a ONU continha 185 membros no seu quadro. Hoje, decorridas seis décadas desde a sua fundação, a Organização das Nações Unidas pode reclamar para si o estatuto de organização com abrangência (quase) universal, totalizando 192 membros – um número quase quatro vezes maior do que o de fundadores, em 1945. Outra informação importante – que transcende o critério quantitativo – é que nunca um membro da ONU se retirou permanentemente da instituição. O caso solitário de saída temporária de um Estado-membro deu-se com a Indonésia, que, após anunciar a retirada da organização em 20 de janeiro de 1965 – “naquele momento e sob aquelas circunstâncias” –, regressou ao corpo de membros em 28 de setembro de 1966. (LOPES, 2007).

Entende-se ser razoável acreditar que a sua importância e centralidade, como guardiã da paz na Ordem Mundial, conferem a legitimidade necessária para fixar o direito de retorno num território estrategicamente importante para a paz mundial.

No que concerne ao segundo questionamento, acerca da força normativa e coercibilidade desse direito de retorno. Lobato e Neves (2013) explanam a diferença entre as resoluções da Assembleia Geral, e aquelas normas resultantes das decisões pronunciadas pelo Conselho de Segurança. Com o sistema de “um Estado, um voto”, a AGNU é o órgão mais democrático da ONU, de modo que a capacidade vinculatória das suas resoluções é limitada em função da amplitude dos assuntos que são de sua competência. Tais decisões são entendidas como de caráter político e são encaradas

como recomendações, não vinculando os Estados membros a adotá-las, constituindo espécie de *soft law* (LOBATO; NEVES, 2013, p. 4-6).

É certo, portanto, que do ponto de vista jurídico, as decisões da AG da ONU, a despeito de sua importância e significado político, não contam com uma força vinculante capaz de atrelar os Estados-membros a seu cumprimento. Portanto, seus efeitos imediatos se veem, muitas vezes, restritos à boa vontade dos Estados. Tanto é que tais decisões são costumeiramente denominadas “recomendações”, ou seja, não dispõem de caráter mandatório, tampouco efeito vinculante, mas apenas buscam sugerir determinado comportamento, norma ou tendência a ser adotada. (LOBATO; NEVES, 2013, p. 9)

Por outro lado, as decisões decorrentes do CSNU, enquanto órgão deliberativo, possuem caráter obrigatório e impositivo, vinculando membros e até não membros, justamente por tratar de temas de altíssima relevância e urgência para a paz e a segurança internacional. Os 5 membros permanentes do CS (EUA, Rússia, França, Inglaterra e China) – os quais possuem poder de veto – representam o centro do poder internacional. Nesse diapasão, o descumprimento de uma decisão do CS pode acarretar sanções, o que denota a força cogente de suas normas.

Nesse diapasão, Yemini (2020) considera que a Resolução 194, por ter sido emanada da AG, não possui força vinculante, sendo apenas uma recomendação. Além disso, o jurista aponta que todos os Estados árabes rejeitaram a resolução, porque acompanhava o reconhecimento do Estado de Israel como Estado-nação do povo judeu, além de que a resolução exigia um retorno pacífico, impensável ao tempo, haja vista a pujança do sentimento antissionista (YEMINI, 2020, p. 110). De forma complementar, ressalta Kalman (2003) que esse direito nunca foi abordado de forma específica em resoluções do Conselho de Segurança acerca do conflito palestino-israelense, tais como as de números 242 e 338. Igualmente, a repatriação de árabes palestinos não foi mencionada em 1978, nos Acordos de Paz de *Camp David* entre o Egito e Israel, nem nos Acordos de Oslo, entre Israel e a OLP, em 1993, ou ainda em 1994 no tratado de paz entre a Jordânia e Israel (KALMAN, 2003, p. 44).

Uma vez abordado o direito de retorno em seu contexto histórico de criação e potencial força normativa, julgamos importante analisar a questão de sua eficácia normativa. Mesmo como mera recomendação, sabe-se que existe um apelo internacional para a concretização desse retorno, considerado, sobretudo, enquanto obrigação moral (SAID, 2003). Ressalte-se a teleologia da norma cuja finalidade seria promover a convivência pacífica entre os povos diante da voluntariedade dos que

voltarem no processo de repatriamento. São inúmeros os fatores que impedem o regresso em si, o que abordaremos a seguir.

3 POSSÍVEIS IMPEDIMENTOS AO RETORNO DOS REFUGIADOS PALESTINOS

O conflito entre israelenses e palestinos já se prolonga por quase oitenta anos. Trata-se de um dos imbróglios mais sensíveis e complexos das relações internacionais. Sobre ele se debruçam muitos setores: a mídia, a academia, as instâncias políticas e jurídicas, além de envolver interesses religiosos e culturais em função do legado histórico de cada povo. Assim, o conflito pela área que vai do Rio Jordão ao Mar Mediterrâneo não é simplesmente uma questão de domínio territorial. Trata-se, outrossim, de uma questão multidimensional.

Por outro lado, é fato que o conflito palestino-israelense e a crise de refugiados são problemas inseparáveis, como apontado por Adi Schwartz e Eniat Wilf (2020), de modo que é necessário perceber as grandes demandas e os detalhes desse embate para se vislumbrar uma perspectiva conciliatória. A complexidade do problema aparece como grande empecilho para uma solução de qualquer pequena parte do conflito como esta que se configura como um ‘conflito dentro do conflito’ (STEPHAN; VIGGIANO, 2010, p. 22).

Por sua vez, o contexto de vida dos refugiados não é permanente. A situação dos anos que precedem o início desse reconhecimento é bastante diferente da realidade após a Guerra de Independência em 1948 e por sua vez diferente por volta dos anos 1960 (SCHWARTZ; WILF, 2020, p. 142).

O destino político dos refugiados palestinos, foi mudando de forma, deixando se ser apenas um anseio coletivo de retomar suas casas ou um problema internacional para os países ao seu redor, passando a se tornar uma questão nacional. Logo, antes de se pormenorizar os impasses, entende-se necessário considerar uma importante mudança na geopolítica do Oriente Médio e as implicações desse fato para a efetivação do direito de retorno: o reconhecimento do Estado da Palestina. A mudança traz um novo questionamento: como o direito de retorno se comporta a partir dessa mudança? Fala-se agora em retorno ou repatriação? Para avançar na reflexão, abordar-se-á o reconhecimento e suas repercussões sociais, políticas e jurídicas na esfera internacional.

3.1 O “ESTADO” PALESTINO

É controverso afirmar a personalidade jurídica da do Estado da Palestina, mesmo que ao considerar as mudanças do entendimento internacional citadas no item 2.3 (p. 33), quanto à autodeterminação dos povos. Para Accioly (1993), o Direito Internacional somente se ocupa do Estado após ele ser incorporado à comunidade internacional, ou seja, quando passa a ter direitos e deveres internacionais. Isso quer dizer que a sociedade internacional poderá reconhecer um novo Estado quando este apresentar as características exigidas de um ente estatal, devendo submeter-se aos princípios da coexistência pacífica e harmônica dessa comunidade (QEDAN, 2019). Nesse sentido, são elementos essenciais para conceituação de Estado: a) população permanente; b) território determinado; c) governo; d) capacidade de entrar em relação com os demais Estados, de modo que estes dois últimos são complementares, no que tange ao conceito de governo soberano, qual seja aquele que não está sujeito à imposições externas (ACCIOLY, 1993).

Em 23 de setembro de 2011, a ANP requereu sua admissão à ONU, através de pedido ao CSNU, com seguintes fundamentos: a Resolução 181/47, a Declaração de Independência da Palestina de 1988, e o reconhecimento da Declaração de Independência da Palestina pela Assembleia Geral das Nações Unidas (QEDAN, 2019). O órgão, por sua vez, deliberou, por meio de um relatório, sobre os requisitos que a Palestina deveria demonstrar para ser considerada com um Estado soberano, expressando a relevância de algumas questões:

6. It was also asserted that the Committee's work, whatever its outcome, should be mindful of the broader political context. The view was expressed that a two-State solution via a negotiated settlement remained the only option for a long-term sustainable peace and that final status issues had to be resolved through negotiations. Support was expressed for a two-State solution based on pre-1967 borders, resulting from political negotiations, leading to an independent State of Palestine with East Jerusalem as its capital. It was stressed that Palestine's right to self-determination and recognition is not contrary to Israel's right to exist. (CSNU, 2011).

Após o relatório, o comitê aprovou o requerimento do Estado da Palestina para tornar-se membro das Nações Unidas, apesar das divergentes opiniões e impedimentos suscitados durante a reunião, porém na condição de Estado observador (CSNU, 2011). Com a Resolução A/67/19, de 29 de novembro de 2012, passou-se a reconhecer o Estado da Palestina como um Estado Observador não membro, dando nova denominação à Organização para Libertação da Palestina (OLP), haja vista que,

até 1974, os palestinos foram representados por essa organização na ONU (QEDAN, 2019).

A partir da Resolução é possível reconhecer a condição de Estado *de jure*, ou seja, por direito, a partir do reconhecimento *de facto* pelos 136 países - atualmente são 139 - membros da ONU na época (TRAVASSOS, 2017). Segundo comprehende-se, o reconhecimento e anterior existência do Estado não obstaria em nada a recomendação da ONU concernente ao direito de retorno estipulada pela Resolução 194 (III) da AGNU.

Entende-se que o direito dos palestinos de deixarem o *status* de apátridas para submeterem-se a um governo soberano e autodeterminado, não é o mesmo que reconhecer o direito de regresso e convivência pacífica daqueles que assim desejarem, ainda que em território hoje dominado pelo Estado de Israel. Assim, o reconhecimento do Estado da Palestina não obstaria a reinserção dos deslocados nas terras que habitavam antes de 1948, até porque há diversos acampamentos de refugiados que não se situam no atual território controlado pela Autoridade Nacional Palestina (ANP). A questão seria saber quem se enquadraria na definição de refugiado genuíno, nos termos da normativa.

O status do Estado da Palestina não foi uma aquisição instantânea, tendo sido fruto de um crescente aumento da atenção mundial e local acerca da causa palestina. Esse movimento em busca de estabilização nacional ganhou força após a Segunda Intifada¹⁶, porém teve um grande efeito colateral: as lideranças palestinas sociais se dividiram em dois grupos políticos distintos, o Fatah e o Hamas. Nesse contexto, tem-se que o Fatah é um grupo mais conservador, com uma visão mais ocidentalizada o qual levou à constituição da OLP no final dos anos de 1960, bem como liderou a ANP em 1994 durante os Acordos de Oslo, liderados por Yasser Arafat, o Hamas (KURZ, 2015).

O status de Estado continua em questão por alguns países que ainda não o reconhecem como Estado observador não-membro da ONU, e é amplamente criticado por governos como dos EUA. O reconhecimento e ganho no espaço internacional sempre foi o alvo principal da Organização para a Libertação Palestina (OLP - PLO em inglês). Em 2004, após a morte do líder palestino Yasser Arafat, tensões entre Hamas e o Fatah começaram a aumentar. A situação foi de mal a pior após o Hamas ganhar as eleições em 2006, o que

¹⁶ A segunda Intifada, mais especificamente na que ocorreu em 2002, foi marcada pela regressão da imagem de Arafat, pois os ataques terroristas contra Israel estavam fora de controle do governo palestino. Em consequência, a situação de vida dos palestinos reduziu drasticamente, e diversas violações de direitos humanos foram verificadas pelas ações de Israel (SALOMÃO apud QEDAN, 2019).

levou a conflitos entre as duas facções. Atualmente os territórios da Palestina equivalem à Faixa de Gaza, na fronteira com o Egito, onde o Hamas tem controle, e a Cisjordânia, a qual faz fronteira com a cidade sagrada de Jerusalém, a qual o Fatah controla. (TRAVASSOS, 2017)

Nesse sentido, Kurz (2015) afirma que a divisão na arena política palestina prejudica ainda mais a confiança israelense na possibilidade de formulação e implementação de acordos com vistas à resolução do conflito. O supramencionado Relatório apresentado ao Conselho de Segurança evidenciou preocupações concernentes ao caráter pacífico da autoridade governamental que lidera o Estado da Palestina.

Ao tempo da análise, 40% da população palestina era controlada pelo Hamas, em especial toda a Faixa de Gaza, de modo que a ANP não poderia ser considerada em termos de controle governamental efetivo sobre o território. Quanto à pacificidade, o Hamas expressamente recusou a renunciar ao terrorismo e violência, mantendo seu objetivo de destruir Israel. Apesar disso, os votantes concluíram que apenas atos de Estado deveriam ser levados em consideração, e que bastava a entidade representativa estar disposta a seguir as obrigações constantes na Carta da ONU, como havia ocorrido com Israel. Para tanto, porém, seria necessário mais do que apenas um compromisso verbal, tendo se exigido um comprometimento com a resolução das disputas e em recuar da ameaça ou uso da força na condução de suas relações internacionais. Frisou-se no relatório, todavia, que o Hamas não aceitou tais obrigações (CSNU, 2011).

Com o reconhecimento do Estado da Palestina como membro observador na ONU, o relatório estabeleceu, também, um ponto de partida inicial: o direito de autodeterminação palestino não contrariaria o direito de existência de Israel. Todavia, o mesmo documento deixou claro que a proposta não aproximaria as partes da paz, e que o reconhecimento não deveria ser submetido a negociações de paz com Israel. Nesse aspecto, ignorou-se a forte influência do Hamas no cenário político do Oriente Médio e sua clara pretensão litigiosa, sem espaço para acordos de paz.

Ressalta-se que a existência de um Estado da Palestina, dotado de personalidade e capacidade jurídica internacional, não impede a concretização do direito de retorno. O real impasse, nesse caso, repousa sobre a ausência de diálogo para estabelecimento da paz entre árabes palestinos e judeus – ainda considerando a crise de refugiados como um conflito dentro de outro conflito –, uma vez que o

Hamas se apega ao fundamentalismo islâmico e nega qualquer perspectiva conciliatória para o fim do conflito (KURZ, 2015).

3.2 A ATUAÇÃO DO HAMAS: EXTREMISMO RELIGIOSO E DOMÍNIO POLÍTICO

É preciso compreender, primeiramente, que a formação e a organização social e política do Hamas e do Fatah, partem de uma ideologia reforçada pela Irmandade Muçulmana. Esse movimento, de bases fundamentalistas islâmicas, tinha como objetivo o retorno a uma ordem global islâmica, chamada de Califado, em que o Islã reinaria soberanamente, o que ocorreria através da *jihad*, a guerra santa. Por mais de uma década, a Irmandade permaneceu inerte e não violenta, o que despertou nos anos 1980 o Sheik Ahmed Yassin e Abdel Aziz al-Ranstisi para fundarem o “Movimento de Resistência Islâmica”, cujo acrônimo era HAMAS, significando “zelo” em árabe” (SCHANZER apud TRAVASSOS, 2017).

Surgindo assim, de uma frente mais violenta e reacionária, o Hamas era a favor da resistência violenta à Israel. Por este motivo, para Israel, os Estados Unidos e a Europa, o Hamas é considerado um grupo terrorista e se recusa reconhecer Israel como Estado e não abre mão da violência. Diferente do Fatah, que, há algum tempo, abriu mão da violência e reconheceu Israel como papel importante para o reconhecimento da Palestina. (TRAVASSOS, 2017).

Em 2006, o Hamas teve ganhos significativos nas eleições palestinas, e acabou chegando ao poder após conflitos com o Fatah. A facção tomou o poder da Faixa de Gaza em 2007, após tensões aumentarem entre os dois grupos (TRAVASSOS, 2017). Ironicamente, a tensão entre os dois grupos se acelerou com as pressões internacionais e israelenses pela retomada nas negociações de paz, especialmente para cessar a violência palestina e a reforma institucional da ANP (KURZ, 2015). Nesse sentido, reafirma Travassos (2017), que “enquanto Fatah prega que o Estado de Israel deve de fato existir, e ainda busca soluções políticas para conciliação, Hamas, ao contrário, prega que o Estado judeu não deve existir e usa do terrorismo através de atentados contra o mesmo”.

Não se trata apenas de uma percepção acerca do partido político e grupo religioso, mas sim um fundamento estipulado pelo seu estatuto de 1988, no qual o Hamas se comprometeu com a destruição de Israel, de forma que excluiu qualquer paz permanente com o Estado judeu. Seu duplo propósito era de: implementar uma

luta armada contra Israel (*jihad*), bem como oferecer programas de bem-estar social aos palestinos. Por outro lado, o documento também ataca os judeus como povo, revelando um explícito caráter antisemita da entidade. Em 2017, visando suavizar a sua imagem no cenário internacional, o Hamas elaborou um novo documento com uma linguagem mais moderada (BBC NEWS BRASIL, 2021).

Apesar da nova roupagem, a organização não esconde que rejeita qualquer paz que advinha do reconhecimento de um estado israelense e não aceita que nenhuma parte da terra da Palestina seja concedida ou comprometida, independente da causa, circunstâncias, pressões e tempo de ocupação (art. 20) a Israel, considerando no art. 2º do Estatuto que toda a terra, do Jordão ao Mediterrâneo, pertence unicamente aos palestinos. Ademais, afirma o direito de retorno como um direito internacional inalienável do povo palestino:

12. The Palestinian cause in its essence is a cause of an occupied land and a displaced people. The right of the Palestinian refugees and the displaced to return to their homes from which they were banished or were banned from returning to – whether in the lands occupied in 1948 or in 1967 (that is the whole of Palestine), is a natural right, both individual and collective. This right is confirmed by all divine laws as well as by the basic principles of human rights and international law. It is an inalienable right and cannot be dispensed with by any party, whether Palestinian, Arab or international. (MEE, 2017).

Ao mesmo tempo que recorre ao Direito Internacional para legitimar suas pretensões, o artigo 18 do estatuto do Hamas considera nulos e inválidos: a Declaração de Balfour, o Documento do Mandato Britânico, a Resolução de Partilha da ONU, bem como quaisquer outras resoluções e medida que derivem dessas ou são similares a essas (MEE, 2017). Nesses termos, é importante ressaltar que a própria Resolução 194 (III), primeiro instrumento normativo mencionando o direito de retorno dos refugiados, é considerada inválida e nula por esse grupo extremista, uma vez que pressupõe todos os documentos anteriores.

Desde 2006, com sua vitória política esmagadora nas eleições parlamentares, a milícia em Gaza realizou três ataques resultantes em guerra contra Israel, o que veio a acontecer após a morte de Yasser Arafat, líder do Fatah. A ANP passou a ser governada por Mahmoud Abbas, que considerava os disparos de foguetes do Hamas contraproducentes. Durante o período, os parlamentares do Hamas resistiram à assinatura de acordos palestinos firmados anteriormente com Israel, ao reconhecimento da legitimidade de Israel e à cessação da violência. Em 2014, o líder do Hamas, Khaled Meshaal, concordou em integrar um governo de

unidade nacional ao Fatah, liderado por Abbas. Desde aquele ano, porém, são relatados surtos frequentes de violência que terminaram com cessar-fogo mediados pelo Egito, Qatar e ONU (BBC NEWS BRASIL, 2021).

Segundo a mídia, o arsenal bélico do Hamas nunca parou de crescer mesmo em face das sanções que lhe foram gradualmente impostas. Tentativas de reconciliação com o rival Fatah também foram infrutíferas. Não surpreende, porém, que a situação humanitária de 2 milhões de palestinos em Gaza tenha piorado, em função do colapso da economia, além da falta de água, eletricidade e medicamentos. Para o Hamas, armamentos foram prioridade em detrimento até mesmo de comida e assistência básica. Em 2021, mais de mil foguetes foram disparados contra Israel em três dias de conflito. Outros 200 mísseis caíram na própria Faixa de Gaza, causando mais estragos na região (ibidem, 2021).

O Hamas tem sido, por tais motivos, considerado grupo terrorista pelos EUA, União Europeia e Israel. Mais recentemente, em 2018, foi votada na Assembleia Geral uma resolução proposta pelos Estados Unidos que condenava o Hamas enquanto grupo militar. Antes de ser votada, por pressão das nações árabes, convencionou-se que para ser aprovada, a medida deveria ter o quórum de dois terços, ao invés de maioria simples como dita o rito comum da Assembleia Geral. Nesse sentido, apesar do projeto ter recebido 97 votos a favor, 58 contra, 32 abstenções e 16 países não votantes, o texto final da resolução não foi aprovado por uma margem estreita: 75 votos contra e 72 a favor, com 26 abstenções (UN NEWS, 2021).

Ainda que não aprovada, a movimentação demonstra a síntese de um conflito político-ideológico na esfera internacional. Enquanto uns enxergam a narrativa palestina como um direito de resistência, outros veem a liderança de um grupo terrorista que luta sob uma bandeira de antisemitismo. Em apertada síntese, considera-se que o Hamas adota, de forma extremada, uma narrativa política e exerce seu poder de influência sobre as massas no sentido de perpetuar a polarização do conflito. Isso não justifica a sua forma de atuação, mas explica tamanha hostilidade. Trata-se do terrível resultado de anos de fricção e instabilidade política, a qual reside na constante reafirmação de que apenas um lado tem razão e outro deve ser inteiramente culpado e responsável pelo ocorrido (BRACKA, 2005).

Os acontecimentos históricos são sempre contados por uma ótica seletiva de fatos e razões, de forma que não há isenção de nenhum deles. Dessa forma, todo

o contexto histórico e os resultados pragmáticos podem ser resumidos em uma busca por responsabilizar o responsável pela crise de refugiados palestinos.

3.3 “THE BLAME GAME” E A CONSTRUÇÃO DE NARRATIVAS ANTAGÔNICAS

Bracka (2005) afirma que a complexidade política da questão que envolve o direito de retorno e a crise de refugiados está integralmente ligada à ambiguidade interpretativa das narrativas sociais de ambos, israelenses e palestinos. Talvez nenhum outro tópico de discussão revele tantos questionamentos relacionados a justiça, história, geografia e identidade quanto o direito de retorno palestino, o qual se situa no cerne do conflito entre Israel e Palestina. Tais narrativas estão tão profundamente arraigadas que se espalham por entre as camadas factual, legal e discursiva.

Para o jurista, o problema dos refugiados tem sua origem na Guerra de 1948-49, que permanece insolúvel e, recorrentemente, é visto sob o prisma de narrativas políticas e ideológicas irreconciliáveis. A própria discussão em torno das dimensões demográficas e precisa definição do termo “refugiado” causam implicações críticas para o problema do retorno. O autor concorda também que, assim como qualquer outro conflito étnico-nacional, não existe uma autoridade capaz de definir as causas imediatas ou motivações que levaram ao êxodo palestino (BRACKA, 2005).

Existe, nesse sentido, uma contínua luta pelo reconhecimento do “outro lado” das respectivas causas, em teoria, irreconciliáveis. Enquanto o anseio israelense pode ser resumido em ser reconhecido como um Estado-nação do povo judeu, o desejo palestino se expressa na demanda pelo reconhecimento do direito moral de retorno dos refugiados (ABDEL-NOUR, 2015). Ambos os lados, israelense e árabe, tradicionalmente imputam responsabilidade pelo deslocamento em massa inteiramente ao outro e mantêm um conflito na averiguação dos fatos no que Eugene Rogan e Avi Shlaim chamam de “história oficial” (BRACKA, 2005). Veja-se cada uma das perspectivas com maior atenção.

3.3.1 A perspectiva palestina

Criado em 9 de julho de 2005, o movimento chamado de “Boicote, Desinvestimento e Sanções” (BDS), é uma campanha política que sintetiza a

perspectiva palestina e os anseios árabes no conflito com Israel. Baseados na irresignação social com o fracasso da penalização de Israel por não implementar as resoluções da ONU, promovem boicote econômico, cultural e acadêmico (ABRAMOVAY, 2015). São três os principais objetivos desse movimento, os quais se confundem com a própria narrativa palestina: o fim da ocupação israelense pós-1967¹⁷ e a derrubada do muro que separa os territórios ocupados de Israel; o estabelecimento de igualdade jurídica entre palestinos cidadãos de Israel e israelenses; e o direito de retorno de todos refugiados palestinos às suas moradias originais (BARGHOUTI apud ABRAMOVAY, 2015).

Said (2003) sintetiza, também, que a compreensão palestina do conflito, considera os motivos pelos quais os palestinos partiram em 1948 irrelevantes, importando-lhe apenas que eles têm direito a retornar, conforme estipula o direito internacional, especialmente a resolução 194 da AGNU. Mas também lhes dá suporte:

- A Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 13 (2): "Toda pessoa tem o direito de sair de qualquer país, inclusive o seu, e retornar ao seu país".
- O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Artigo 12: "Todos serão livres para deixar qualquer país, inclusive o seu próprio".

Segundo a interpretação palestina, mesmo aqueles que nasceram fora de seu país e nunca viveram lá têm permissão para retornar, contanto que eles mantenham uma conexão efetiva com o país e que essa nunca foi cortada.

- A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Artigo 5 (d) (ii), referente a "O direito de sair de qualquer país, incluindo o seu, e retornar ao mesmo".
- Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, artigo I (C), que fala do retorno dos refugiados e de sua condição de cidadãos em seus países de origem.
- O direito de retorno é um princípio geral do direito internacional, conforme confirmado pelas Convenções Americana e Europeia de Direitos Humanos, pela União Europeia e pelo Tribunal Europeu de Direitos

¹⁷ Em 1967, deflagrou-se a chamada Guerra dos Seis Dias, ou de Guerra de Junho para os árabes. Conforme Shapira (2018), o conflito eclodiu sem premeditação de nenhuma das partes, mas o embate mudou as feições do Oriente Médio. A partir de uma informação falsa da URSS, Egito, Jordânia, Síria, a guerrilha do Fatah e Israel entraram em conflito. Apesar de enfraquecido, Israel terminou a guerra com o controle absoluto sobre a Faixa de Gaza, a Península do Sinai e o Canal de Suez, além de, em um segundo momento, ter conquistado a Cisjordânia, Jerusalém Oriental e Colinas de Golan. Em 22 de novembro daquele ano, o CSNU aprovou a resolução 242, enfatizando que os territórios conquistados na guerra não poderiam ser anexados, bem como deveriam ser tomadas medidas para uma paz justa e duradoura entre todos os países da região. Israel deveria se retirar dos territórios, portanto, e os árabes deveriam renunciar ao estado de guerra e reconhecer e respeitar a integridade dos países da região. Além disso, mencionou-se indiretamente a questão dos refugiados. Isso trouxe descontentamento para os palestinos que rejeitaram a resolução imediatamente, enquanto todos os outros países envolvidos aceitaram.

Humanos, relativo a Chipre, Bósnia, Croácia, Kosovo, Uganda e vários lugares da Europa Central e Oriental. (YEMINI, 2020, p. 108-109).

Desse modo, entende que haveria um direito moral e político de retorno reconhecido pelo mundo e Israel estaria negando essa garantia jurídica com base na ideia de que as terras árabes seriam propriedade abandonada e passível de desapropriação. Outro ponto de crítica de Edward Said (2003) é acerca da Lei de Retorno, segundo a qual qualquer judeu nascido em qualquer lugar do mundo tem o direito de reclamar cidadania e residência israelense imediatas, mas essa garantia não existe a árabes. Nesses termos, seria impossível o árabe-palestino regressar, ser indenizado por sua propriedade ou viver em Israel como um cidadão igual a um israelense judeu perante a lei (SAID, 2003).

Existe, também, uma perspectiva a qual afirma que a expulsão teria sido a realidade, e por ela os judeus seriam diretamente culpados. Bracka (2005), mostra que nos registros palestinos há uma insistência em afirmar que eles foram forçosamente expulsos pelos israelenses como parte de um grande design político-militar premeditado e pré-concebido, de modo que o direito de retorno deveria ser reconhecido obrigatoriamente aos refugiados palestinos, em virtude da responsabilidade moral pela expulsão ser única e exclusiva de Israel. Essa também é a percepção de Alphier e Shikaki (1998) acerca da narrativa árabe-palestina:

The Palestinian narrative maintains that the Arab refugees were forcibly expelled by Jewish forces or left in a panic flight to escape massacre and that they were helped on their way by occasional massacres, committed by Jewish forces, to keep them running. (...)

Palestinians believe that it was the Jews who used the tragedy of the Jewish displaced persons to justify mass immigration of Jews into Palestine after World War II, even if at the very same time they were deliberately causing a mass exodus of Palestinians. By denying the right of return, Israelis would be doing to the Palestinians what the Jews were asking the world to denounce when it was done to them. (ALPHER; SHIKAKI, 1998).

Hourani (2003), por sua vez, observa que a polarização entre o bloco ocidental e o oriental, bem como o conflito de políticas entre a neutralidade e a aliança ocidental deram uma nova dimensão aos relacionamentos entre os estados árabes. O historiador aponta que, caso houvesse alinhamento dos estados árabes com as potências ocidentais, certamente haveria ocorrido aceitação da proposta de reajustamento de fronteiras, retorno dos palestinos e algum tipo de reconhecimento do Estado de Israel.

3.3.2 A perspectiva judaica

O governo israelense, apoiado por historiadores nacionalistas, por muito tempo afirmou que os palestinos ou saíram voluntariamente, em função de confusão generalizada e pânico, ou foram persuadidos ou forçados a evacuar pelos líderes dos Estados árabes visando a destruição de Israel (BRACKA, 2005). Nesse sentido, explanam Alphier e Shikaki (1998) acerca da narrativa israelense:

In contrast to this Palestinian narrative, the Israeli narrative rejects the right of return of refugees to their homes in Israel; a significant current in Israeli opinion rejects the right of return to the West Bank as well. Israel argues that it did not cause the Palestinian refugee problem. Rather, the Arabs did, by rejecting the UN decision of 1947 to create a Jewish and an Arab state in historic Palestine, and by declaring war on Israel and attacking it in 1948. That war, like most wars, created refugee problems—a Jewish as well as a Palestinian refugee problem. Israel has dealt with its refugees, and it expects the Arabs to deal with theirs (ALPHER; SHIKAKI, 1998).

Há algumas décadas, porém, surgiu uma nova escola de historiadores israelenses que começaram a repensar as premissas gerais de ambas as narrativas predominantes, após a descoberta de novas evidências, tais como documentos históricos antes não divulgados publicamente pelo governo israelense. Benny Morris foi o primeiro historiador israelense a admitir a expulsão em massa de palestinos em 1948, refutando o argumento que os líderes árabes ordenaram a saída dos palestinos para abrir caminho aos seus exércitos. O autor, por sua vez, determinou que nem a expulsão, nem o subsequente problema de refugiados eram resultados de um plano judeu, mas sim consequências da guerra em si associada às circunstâncias que a circundaram (BRACKA, 2005).

A nova narrativa israelense comprehende também a ideia de que a transferência de minorias étnicas para suas áreas nacionais era, durante a primeira metade do século XX, moralmente aceitável e até mesmo desejável, ao passo que também tinha sentido político. A experiência histórica, nesse sentido, revela que em várias partes do globo, durante as décadas de 1920 e 1940, prevalecia essa visão. Houve um embate moral entre os líderes sionistas da época, e, naquele momento, apesar de munidos de precedentes históricos, consideraram que a retirada de famílias árabes de suas casas e terras – mesmo com a devida compensação ou ainda quando reassentados entre os demais árabes fora da região palestina –, seria contraditório.

Outrossim, de acordo com os relatos sionistas do período, por volta de 1940, concordava-se que havia espaço suficiente na Palestina para ambos os povos, de modo que seria desnecessário o deslocamento de árabes para chegada dos sionistas ou do Estado judeu (MORRIS, 2003).

No que tange às reclamações advindas do movimento internacional do BDS (item 3.3.1) e os seus efeitos para o país, ministro de finanças de Israel, Yair Lapid, admitiu que a adoção de medidas de boicote em grande escala, principalmente por europeus, causará danos irreparáveis à economia israelense, gerando desemprego e diminuição significativa do comércio. O BDS, porém, trouxe algumas consequências impensadas. Primeiro, o problema econômico não afeta apenas os israelenses que compactuam com os assentamentos na Cisjordânia, mas também os próprios palestinos que trabalham nas empresas boicotadas. Outra questão é a extração dos objetivos do movimento, o qual passou a questionar aspectos ideológicos do conflito como o projeto sionista, a legitimidade de Israel e a sua caracterização como Estado judaico, beirando, portanto, o antisemitismo (ABRAMOVAY, 2015).

Além disso, a adoção de boicote cultural e acadêmico pelo BDS extrapola os propósitos construtivos que o movimento possa ter, uma vez que cerceia a liberdade acadêmica e a circulação de idéias e opiniões, que são parte integral de uma sociedade internacional livre e democrática. (...) Apesar de o BDS não assumir oficialmente posição quanto à solução do conflito israelo-palestino, fica claro que o atendimento à sua terceira demanda, a do direito de retorno, só pode ser conseguido dentro de um Estado binacional, secular e democrático. O movimento, portanto, sutilmente, clama pelo fim de Israel como Estado judaico, já que a volta dos refugiados –e seus descendentes que somam milhões – comprometeria a identidade judaica de Israel, onde os judeus tornar-seiam minoria. (ABRAMOVAY, 2015).

Essa é uma preocupação genuína do Estado de Israel, uma vez que a recepção de 6,5 milhões de refugiados a partir de um direito de retorno, criaria uma ameaça existencial. Reintroduzir os árabes no atual território predominantemente judeu seria o mesmo que inviabilizar a existência de um Estado judeu (ALPHER; SHIKAKI, 1998). Além disso, Yemini (2020) acrescenta que a paz se tornou uma obsessão e um objetivo a ser conquistado a qualquer custo. Entretanto, para Israel os planos de paz que vislumbram uma retirada completa das suas tropas – como durante o Sinai – não levará à paz, mas a uma repetição do que aconteceu em Gaza, quando o Hamas invadiu a área e acelerou o processo de incitação cultural contra Israel.

Os temores israelenses de uma invasão do Hamas ou de uma *jihad* radical na Cisjordânia podem ser legítimos diante da incerteza sobre o governo da ANP, uma vez que, segundo Yemini (2020), Mahmoud Abbas está “segurando sua cadeira com as unhas” e o Hamas constantemente busca prejudicá-lo. Os extremistas sabem que um acordo de paz mudaria efetivamente o controle da política palestina, por isso estão sempre os rejeitando. Assim, os israelenses não se opõem a um Estado da Palestina, mas sim a um Estado terrorista *jihadista*. Em 1961, o presidente egípcio Gamal Abdel Nasser disse em uma entrevista que “se os refugiados retornarem a Israel, Israel deixará de existir” (YEMINI, 2020, p. 111; 307-308).

Outro forte argumento da narrativa israelense recai sobre a inexistência de um direito internacional que garanta o regresso, de modo que há em meio os juristas também a compreensão de que as convenções internacionais usualmente mencionadas como fundamento desse direito não estabelecem um direito pessoal, político ou legal de retorno, reforçando o caráter de recomendação das resoluções da AGNU. Além disso, todos os Estados árabes rejeitaram a Resolução 194, logo a suposta força vinculante não poderia atuar em seu favor (YEMINI, 2020, p. 108-109).

Por fim, traz-se uma importante conclusão de Yemini (2020) que sintetiza a perspectiva israelense acerca do Direito de Retorno:

Apesar de todos esses medos legítimos, Israel precisa fazer todo o possível para evitar o pesadelo de uma realidade de "Estado único" ou "Estado binacional". Mas desejar a paz não deveria significar abandonar o senso comum. Precisamos lutar contra o Direito de Retorno, entendendo que, enquanto ele estiver na mesa, nenhuma paz é possível. Hamas e elementos jihadistas não devem ser ignorados, e aqueles que minimizam os arranjos de segurança em nome da "religião da paz" devem ser descartados. A paz exige ouvir todas as vozes do discurso palestino, tanto positivas quanto negativas, e fazer o melhor que pudermos para fortalecer o primeiro, às custas do segundo. Ignorá-los não fará bem à paz. (YEMINI, 2020, p. 308).

Ignorar o problema do conflito de narrativas não é o caminho para a paz, porém, quando um processo de diálogo é estabelecido, há espaço para que se estabeleça um consenso.

3.4 HÁ ESPAÇO PARA CONVERGÊNCIA?

Considerando a nova visão historiográfica que admitiu parcialmente a expulsão, privilegiou-se os trabalhos de Benny Morris (2003) e Anita Shapira (2018)

para essa perspectiva, uma vez que esses historiadores israelenses apresentam uma maior isenção no “jogo de culpas” e procuram aproximar o irreconciliável.

Pela narrativa árabe, não encontramos referências muito conciliatórias, Said (2003) não demonstra abertura para revisão de narrativas. No que tange ao entendimento de que o retorno de palestinos seria um suicídio político para Israel, bem como no que concerne à permanente abertura ao retorno judaico, ele revela em ambos os argumentos “muita convicção e intensidade de uma paixão genuína”, o autor afirma:

É inútil a um árabe-palestino negá-los, assim como é inútil imaginar que os judeus israelenses poderiam algum dia querer regressar a seu lugar de origem. Muito do desespero e do pessimismo que se sente no conflito palestino-sionista é a incapacidade de ambos os lados de lidar, em certo sentido, com o poder existencial e a presença de outro povo em sua terra, com sua desafortunada história de sofrimento, seu investimento emocional e político nessa terra e, pior, de fingir que o Outro é um estorvo temporário, que com tempo e esforço (e violência punitiva de tempos em tempos) acabará indo embora. A realidade é que palestinos e judeus israelenses estão plenamente enredados na vida e no destino político uns dos outros, talvez não de modo definitivo – perspectiva que não se sustenta com facilidade em uma discussão racional – mas sem dúvida o estão no presente e num futuro próximo. Ainda assim, é preciso ser capaz de distinguir uma presença política que invade, desaloja e cerceia de uma presença que é invadida, desalojada e cerceada. (SAID, 2003, p. 58).

Dando continuidade Said (2003), afirma categoricamente acerca das narrativas que: “As duas não são iguais e, no final das contas, nem uma prevalecerá sobre a outra nem uma dominará definitivamente a outra”. Para o historiador, o conflito será constantemente renovado com o objetivo de manter a Palestina e os palestinos sempre distantes. O pensamento de Said reflete um pessimismo e a manutenção de um olhar dualista de “agredido” e “agressor”, o qual, conforme visto, não tem oferecido solução prática para o conflito ao longo dos anos.

Outro autor, Benvestini (1998) ressaltou a importância da Declaração de Princípios sobre o Autogoverno Interino Palestino, firmada em 13 de setembro 1993, entre o governo de Israel e os representantes da OLP. O documento concretizou os chamados Acordos de Oslo, firmados entre Yasser Arafat e Yitzhak Rabin, primeiro-ministro israelense, no dia 9 de setembro de 1993. O conteúdo da Declaração, por sua vez, apesar de vago e ambíguo, seria o princípio de um possível, longo e difícil processo de reconciliação.

Um dos fatores do documento que merece ser ressaltado, porém, foi o avanço no reconhecimento mútuo. Apesar de não serem mencionadas as fronteiras

políticas das comunidades ou a natureza e futuro da entidade Palestina, as partes reconheceram a existência um do outro e da convivência lado a lado. Assim, deixou-se de tratar o conflito pela terra puramente como uma luta jurídico-ideológica e assumindo um confronto pragmático, contornado unicamente por motivos de segurança, mas que permitiu se enxergarem de forma paritária (BENVESTINI, 1998).

Outro momento em que se vislumbrou uma possibilidade concreta de avanços em direção à paz foram os Acordos de Camp David em 2000. Shapira (2018) chama os anos entre 1990 e 2000 de “A década da paz”, apontando que Rabin definiu como um de seus objetivos mudar a agenda nacional de Israel visando que o processo de paz “pegasse no tranco”. Na cúpula que precedeu o acordo, Yasser Arafat (líder da OLP), Euhud Barack (primeiro ministro israelense) e Bill Clinton (presidente dos EUA) se reuniram para negociar o fim do conflito, de modo que temas evitados por ambas as partes, foram pela primeira vez, postos sobre a mesa: Jerusalém, fronteira e refugiados. Foram inúmeros os fracassos observados nas negociações, mas pela primeira vez ficaram claras para os dois lados as bases de um acordo de *status final*.

A insurgência de uma nova intifada (p. 45), ao final dos anos 2000, veio abalar a confiança dos israelenses nos palestinos, e após a rejeição de Arafat da proposta de Clinton na Cúpula de Taba, aliada à eleição de Ariel Sharon como primeiro ministro israelense em 2001 o processo de paz estagnou (SHAPIRA, 2018, p. 534-536). Apesar disso, viu-se que há sim espaço para conciliação, há possibilidade de se sentarem à mesa para discutir e negociar. Muito recentemente, em 15 de setembro de 2020, o Estado de Israel, os Emirados Árabes Unidos (EAU), o Bahrein e os EUA estabeleceram acordos de paz, que ficaram conhecidos como “Declaração dos Acordos de Abraão”, em referência ao patriarca dos judeus, dos cristãos e dos muçulmanos.

Apesar da nomenclatura remeter ao fim de um conflito armado, os tratados apenas normalizaram as relações diplomáticas entre Israel e o Bahrein, bem como Israel e os EAU, os quais foram o terceiro Estado árabe, depois do Egito, em 1979, e da Jordânia, em 1994 a normalizar as relações com os israelenses. Além deles, a República do Sudão e o Reino do Marrocos também aderiram aos acordos. Estes representam, portanto, um consenso alcançado na esfera política e que conclama as partes a prezarem pela paz e pela cooperação no âmbito do Oriente Médio (SINGER apud SILVA; FORTUNA, 2021). Ou seja, crê-se que cada um dos passos dados acima demonstra que o consenso é possível.

4 A UTOPIA REALISTA E A SOLUÇÃO NA TEORIA

Pensando na problemática apresentada, não seria prudente apenas ressaltar conclusões já discutidas e repetir mais do mesmo. Fato é que não são poucas as discussões sobre o tema, inclusive na academia, mas diante da permanência do conflito nenhuma tentativa é em vão. Diante da dificuldade de uma abordagem prática, dada a distância do terreno de conflito, buscou-se, para fins da presente pesquisa, uma análise baseada em ferramentas teóricas. A ideia foi tentar compreender as relações internacionais, sobretudo no que tange a uma análise jurídica da dinâmica interestatal, sem se filiar a qualquer corrente narrativa, por mais que a isenção seja apenas uma pretensão metodológica. Nesse sentido, a orientação teórica de Rawls pareceu útil já que: “Rawls não se preocupava em discutir as posições filosóficas, morais e religiosas, quer fossem próximas ou distantes da sua tradição cultural. Para ele, o que interessava era se havia o consenso entre os membros da sociedade, tendo por base a liberdade e a igualdade das pessoas” (OLIVEIRA, 2006).

Ademais, as lições de John Rawls, *University Professor*¹⁸ da Universidade de Harvard da cadeira de Filosofia Moral, disciplina que comprehende as temáticas de Ética, Política e Direito nos países de língua inglesa, enquadram-se como conceitos entendidos como ideias para a análise acerca do conflito apresentado.

A sua obra “O Direito dos Povos”, apesar de não ser considerada uma das suas produções mais famosas, é uma valiosa fonte de conceitos e compreensões teóricas dada a relação com o propósito perseguido pelo no presente trabalho: a conciliação. O autor se ocupa da validação um padrão de equidade entre os povos sob o prisma de um sistema de cooperação mútua, em que se almeja chegar a um determinado nível de qualidade de vida para os seus cidadãos, conforme uma concepção de justiça política razoável e com o pluralismo razoável (OLIVEIRA, 2006). Nesse sentido, o próprio autor define os pilares básicos de sua teoria:

Duas ideias principais motivam o Direito dos Povos. Uma é que os grandes males da história humana - a guerra injusta e a opressão, a perseguição religiosa e a negação da liberdade de consciência, a fome e a pobreza, para não mencionar o genocídio e o assassinato em massa - decorrem da injustiça

¹⁸ Conforme Oliveira (2006), esse é um título das mais altas congratulações acadêmicas alcançadas por muito poucos professores.

política, com as suas crueldades e brutalidades. (Aqui, a ideia de justiça política é a mesma que a discutida pelo liberalismo político, a partir da qual é desenvolvido o Direito dos Povos.) A outra ideia principal, obviamente ligada à primeira, é a de que, assim que as formas mais graves de injustiça política são eliminadas por políticas sociais justas (ou, pelo menos, decentes) e instituições básicas justas (ou, pelo menos, decentes), esses grandes males acabarão por desaparecer. (RAWLS, 2019, p. 7-8).

Assim, partindo das premissas apresentadas por Rawls, especialmente no que tange à classificação dos diferentes tipos de sociedades, o estabelecimento de relações justas e estáveis entre os dois povos, ainda que continuem sustentando suas narrativas e esperando o reconhecimento um do outro de suas respectivas causas (ABDEL-NOUR, 2015). Apesar de aparentam ser mutuamente excludentes, é possível, consoante a compreensão de Abdel-Nour, o reconhecimento da autodeterminação do povo judeu pelos palestinos, expressa no reconhecimento do Estado-nação de Israel, bem como o reconhecimento do direito moral de retorno dos refugiados palestinos pelos judeus israelenses.

Apesar do pessimismo quanto à viabilidade de soluções para amparar as populações deslocadas, dando efetividade ao direito de retorno, a cosmovisão de John Rawls expressa no livro supracitado, traz a possibilidade de reavaliar o conflito sob uma nova ótica, não mais de negação mútua, mas sim de consenso através dos chamados “termos livres de cooperação” (ABDEL-NOUR, 2015). Na perspectiva rawlsiana, portanto, ao invés de se reafirmar um impasse tautológico, é possível pensar em uma utopia realista, “no sentido de que retrata um mundo social alcançável que combina o direito político e a justiça para todos os povos liberais e decentes em uma Sociedade dos Povos” (RAWLS, 2019, p. 7).

4.1 CLASSIFICANDO OS POVOS DE ACORDO COM A TEORIA IDEAL E A TEORIA NÃO-IDEAL

É preciso perceber, antes de tudo, que a teoria rawlsiana não é exclusivamente de ordem jurídica, mas, sobretudo, política, uma vez que a equidade pode ser compreendida pela ideia de igualdade substancial, sob uma lógica contemporânea do conceito de justiça. Entende-se que a perspectiva dele realiza uma espécie de síntese entre as noções aristotélicas e rousseauianas da definição do que é justiça. O autor trabalha conceitos codependentes e que estão interligados em suas obras em uma continuidade teórica. Por tal motivo, o paradigma ideal de Rawls (2019)

se apoia na concepção de um uma sociedade democrática constitucional razoavelmente justa, a qual ele chama de “sociedade liberal”. Esse conceito diz respeito à diversidade entre povos razoáveis, um conceito paralelo ao do “fato do pluralismo razoável”¹⁹ na ordem interna, tal como desenvolvido em *Liberalismo Político*. Com suas diferentes culturas e tradições de pensamento, tanto religiosas como não religiosas, é possível que os povos adotem regimes constitucionais que se expressem de diferentes formas (RAWLS, 2019, p. 15-16).

Wenar (2021) descreve a estrutura básica do cenário internacional e os princípios dos Direitos dos Povos como um grande paralelo com a *Justiça como Equidade* e *Liberalismo Político*. Apesar de não demonstrar um impacto direto sobre os indivíduos, as regras da estrutura básica internacional são coercitivas e, por tal motivo, os princípios que as regem devem apresentar justificativas. Assim, essa justificativa deve compreender o fato de que há ainda mais pluralidade nas cosmovisões entre as sociedades contemporâneas do que em uma única sociedade liberal. Por sua vez, os princípios regentes dessa estrutura básica do direito dos povos são:

1. Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos.
2. Os povos devem observar tratados e compromissos.
3. Os povos são iguais e são partes em acordos que os obrigam.
4. Os povos sujeitam-se ao dever de não intervenção.
5. Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar a guerra por outras razões que não a autodefesa.
6. Os povos devem honrar os direitos humanos.
7. Os povos devem observar certas restrições especificadas na conduta na guerra.
8. Os povos têm o dever de assistir a outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou decente. (RAWLS, 2019, p. 47-48).

Todos esses princípios, com exceção do último, estão de alguma maneira inseridos no direito internacional contemporâneo. Além disso, as propostas de Rawls contemplam a ideia de diversas organizações que ajudem as sociedades a se coordenarem política e economicamente, a exemplo do idealizado através da ONU, Organização Mundial do Comércio, Banco Mundial e outras. Outro ponto importante que merece atenção é que os atores centrais da sua teoria não são indivíduos

¹⁹ O fato do pluralismo, em Rawls, substitui a ideia de uma fundamentação metafísica do campo do político, ou seja, o acervo cultural de uma sociedade democrática e a própria constituição dessa sociedade democrática, que por definição é uma sociedade de cidadãos livres e iguais com base no pluralismo, fornece elementos que abonariam tal fundamentação metafísica. (DANNER, 2010).

(cidadãos), mas sim sociedades (povos). Esses povos são, portanto, grupos de indivíduos submetidos a um governo comum e são ligados entre si por “afeições comuns”²⁰, porém o firme substrato que os mantém unidos é a sua concepção de direito e justiça. A definição de povo parte de uma concepção moral e nem todos os Estados hoje existentes contemplam o elemento humano que pode ser classificado como povo (WENAR, 2021).

A diferença entre Estados e povos, segundo a ótica rawlsiana explicada por Wenar (2021), reside no fato de que Estados são movidos por desejos de aumento territorial ou de converter outras sociedades para sua religião, ou ainda por usufruir do seu poder governando sobre outros e aumentar sua força econômica. De outro lado, os povos se veem como livres, no sentido de serem, por direito, politicamente independentes, bem como igualmente merecedores de reconhecimento e respeito. No conceito de "povos razoáveis" ou "bem ordenados" defendido por Rawls (2019), que melhor será abordado nos parágrafos seguintes, estes buscam cumprir os "justos termos de cooperação" com outros povos, mesmo ao custo de seus próprios interesses, considerando que os outros também cumprirão sua parte. Além disso, esses "povos razoáveis" não impõem seus ideais políticos ou sociais sobre outros "povos razoáveis", cumprindo um pressuposto de reciprocidade.

Rawls (2019) se utiliza do conceito de equidade²¹ construído em sua obra *Uma Teoria da Justiça* para fundamentar a divisão da teoria de *O Direito dos Povos* em duas partes: “a Teoria Ideal”, na qual se enquadram os denominados “povos razoáveis”, e a “Teoria Não-Ideal”, em que figuram os “povos não bem ordenados”, classificando nestas cinco tipos de sociedades nacionais: “povos liberais razoáveis”, “povos decentes”, “Estados fora da lei”, “sociedades sob o ônus de condições

²⁰ Tradução livre do termo “*common sympathies*”.

²¹ (...) a justiça como equidade baseia-se em dois princípios fundamentais da justiça, legitimados pela possibilidade de escolha oriunda da posição original. Mais do que isso, para que tal escolha possa ser imparcial, todos os indivíduos devem estar cobertos pelo véu da ignorância, o qual impede o conhecimento de fatos particulares sobre os mesmos (profissão, classe social, situação financeira, etc.); nessa circunstância hipotética, todos seriam considerados iguais e teriam as mesmas possibilidades, direitos e deveres (GHISLENI; SPENGLER, 2011). Nesse sentido, a posição original é um modelo de representação o qual se refere a uma situação hipotética e ideal em que uma sociedade se estabeleceria sem qualquer histórico ou diferenças para interferir no seu desenvolvimento. Enquanto isso, o véu da ignorância reputa à uma compreensão da teoria dos jogos de John Hersany, para caracterizar a ignorância parcial suposta dos agentes em uma situação de eleição de preferências, num “experimento mental” puramente teórico, visando impedir que os indivíduos busquem vantagens para si mesmos, mediante suas diferenças políticas, sociais, econômicas ou culturais (RAWLS apud OLIVEIRA, 2006).

desfavoráveis" e sociedades denominadas "Absolutismos benevolentes" (OLIVEIRA, 2006).

Dentre os "povos razoáveis", também chamados de "bem ordenados", situam-se os "povos liberais razoáveis" e os "povos decentes", enquanto os povos "não bem ordenados" se dividem em: "Estados fora da lei", "sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis" e sociedades denominadas "Absolutismos benevolentes". Ademais, o Direito dos Povos sustenta a necessidade que uma política externa liberal preconize a tolerância para com "povos não bem ordenados", ou "não-liberais" (OLIVEIRA, 2006).

São requisitos para conceituar um povo como "liberal razoável" os predefinidos na obra *Liberalismo Político*: ter uma constituição liberal legítima, bem como governos democráticos não dirigidos por grandes concentrações de poder econômico. Por outro lado, os "povos decentes" vão se diferenciar daqueles essencialmente pelo fato de não serem liberais internamente. Isso quer dizer que as suas instituições básicas não reconhecem um "pluralismo razoável" ou enfatizam qualquer interpretação de ideias liberais, de uma justa cooperação entre cidadãos livres e iguais. As instituições de uma sociedade de "povos decentes" se organizam em torno de uma única doutrina, a exemplo de uma religião dominante. Assim, por não ser plenamente democrático, esse governo pode excluir do poder público mulheres e minorias religiosas, apesar de serem bem ordenados e buscarem uma igualdade de participação internamente na sociedade (WENAR, 2021).

No outro extremo, estão os "Estados fora da lei" e "as sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis", também chamadas de "sociedade oneradas". Os Estados fora da lei caracterizam-se por estarem em desacordo com os princípios dos direitos dos povos, uma vez que atentam contra a paz e buscam expandir seu poder e influência, ou violar os direitos humanos daqueles dentro de seu território. As "sociedades oneradas", por sua vez, pressupõem populações que sofrem pela falta de condições econômicas e sociais, de modo que não conseguem desenvolver instituições liberais ou decentes. A estrutura política e cultural básica de uma sociedade são cruciais para sua autossuficiência, de modo que cabe à comunidade internacional assistir essas sociedades a superar seus obstáculos (WENAR, 2021).

A partir dessas premissas teóricas, é inevitável que se classifiquem os judeus e árabes palestinos de acordo com o apresentado por John Rawls. Primeiramente, não se trata de uma análise absoluta e inequívoca, porém uma

tentativa abstrata e conceitual de compreender como se situam israelenses e palestinos dentro da utopia realista. Logo, é perceptível que, pelo caráter democrático de Israel – apesar das diversas críticas a uma segregação dos palestinos – sua sociedade pode ser encarada como um "povo liberal razoável", como foi abordado. Apesar de ser um Estado etnicamente judeu e, consequentemente, com uma maioria religiosa judaica, o povo israelense pode ser considerado liberal razoável ao passo que prevê plena liberdade religiosa, sem qualquer distinção entre as minorias em seu território. Embora, sob um prisma social, seja inegável a existência de uma discriminação da minoria árabe.

O desenvolvimento econômico de Israel tem aumentado as tendências liberais no país, porém ainda se mantém uma brecha entre os níveis de educação e renda entre os setores árabes e judaicos da população. A discriminação tem diminuído de forma lenta, mas consistente, com o respectivo crescimento da necessidade de impedir a discriminação no futuro, o que não é suficiente para os árabes. A definição de um "Estado judeu e democrático" exige uma neutralidade em relação à nacionalidade e etnicidade; uma demanda de equiparação plena à população árabe. Por outro lado, tem-se uma demanda intermediária que seria o reconhecimento de uma organização nacional árabe-israelense com o direito de seus líderes representá-los em prol de sua autonomia cultural e educacional (SHAPIRA, 2018). Nesse sentido, tem-se que:

A oposição dos árabes israelenses - ou palestinos israelenses, no jargão mais recente - ao reconhecimento de Israel como Estado judeu reflete-se nas relações entre israelenses e palestinos. Muitos árabes de Israel se opõem veementemente ao reconhecimento de Israel como Estado nacional dos judeus pelos palestinos, da mesma forma que a Palestina seria o Estado nacional dos palestinos. Os árabes israelenses se veem como cidadãos do Estado e, portanto, elegíveis para todos os direitos garantidos por esse status. Mas não reconhecem o Estado judeu em si como seu Estado, que também os representa. (...)

A identificação dos árabes israelenses com o tema palestino se radicalizou, e eles estão preparados para levar a limite os seus direitos sob a democracia israelense. Parte de sua liderança acredita que pode expressar publicamente sua identificação com o lado anti-israelense, mesmo quando Israel se encontra em um estado de guerra com aquele lado - como com o Hezbollah, o Hamas ou a Autoridade Palestina. Por outro lado, os árabes israelenses rejeitam vigorosamente sugestões relacionadas com a divisão do país, inclusive a transferência das áreas habitadas pelos árabes do lado israelense da linha verde para a Autoridade Palestina em troca dos assentamentos da Cisjordânia; acusam os israelenses de racismo. A instabilidade política, econômica e social da sociedade palestina, comparada com a democracia israelense (apesar de todas as suas deficiências) e as vantagens econômicas que o país oferece a seus cidadãos, torna a opção de tal troca inaceitável

para os árabes de Israel. Apesar disso, eles continuam se recusando a reconhecer Israel como seu Estado enquanto se mantiver o caráter sionista judaico. Em princípio, a liderança árabe rejeita a participação dos árabes israelenses em atos terroristas, mas alguns veem a violência como um meio legítimo de promover objetivos políticos, conforme manifestado nos incitamentos provocativos praticados por esses líderes, que levaram à eclosão da violência em outubro de 2000, conforme descrito anteriormente. Mesmo após o tumulto traumático, tais líderes se recusaram a condenar o uso da violência. Esses eventos renovaram a profunda suspeita que os judeus nutrem pela minoria árabe (SHAPIRA, 2018, p. 555-556).

Mesmo em meio à complexidade do reconhecimento de direitos à minoria árabe, o relato de Shapira (2018) pretende demonstrar que o Estado israelense continua empreendendo esforços para manter um "pluralismo razoável" em suas fronteiras. Fato é que a cidadania se define num conjunto de direitos e deveres, de modo que, sem esses últimos – especialmente o dever de lealdade ao país –, não há como assegurar uma paridade efetiva àqueles que se submetem em integralidade. Ademais, o governo israelense é usualmente avaliado, pela sociedade das nações, como democrático. Com as eleições parlamentares de 2021, dos 119 deputados presentes – do total de 120 –, 60 votaram a favor de uma nova coligação, a qual governará Israel a partir da reunião de: dois partidos de esquerda, dois do centro, três da direita e, num caso muito raro na história de Israel, um partido árabe - o *Raam* - do islâmico moderado Mansour Abbas (DEUTSCHE WELLER, 2021).

Por outro lado, entende-se que o povo palestino apresenta maiores dificuldades no que concerne à classificação. Efetivamente, existe uma preocupação com a afirmação de direitos humanos e com a participação política popular em eleições diretas. Todavia, as instituições não possuem um “pluralismo razoável”, conforme definição de Rawls anotada aqui na página 61, considerando o próprio texto constitucional, o qual, apesar de assegurar o “respeito e santidade de todas as outras religiões divinas”, conforme o seu art. 4º, este também afirma que o islã é a religião oficial e que os princípios islâmicos da *Sharia* serão a principal fonte legislativa (PALESTINE, 2002).

Segundo o Relatório *The World's Muslims: Religion, Politics and Society*, do Pew Research Center (2013), o qual analisou a perspectiva da população muçulmana de diferentes países, atestou-se que, acerca da população dos territórios palestinos: 89% desejam que a *Sharia* seja a lei oficial do Estado, 40% defendem que ataques suicidas de homens-bomba são justificáveis, somente 10% acreditam que não muçulmanos são de fato livres para professar a sua fé, 76% são a favor de penas

corpóreas para crimes como o furto, 84% são a favor do apedrejamento de mulheres pegas em adultério, 66% creem que a pena de morte deve ser imputada àqueles que se convertem a outras religiões senão o islã, apenas 55% preferem um modelo político democrático a um líder autoritário, 89% dizem que o comportamento homossexual não é moral, 87% concordam plenamente que a mulher deve obedecer sempre ao seu marido e apenas 33% defendem que as mulheres têm direito ao divórcio.

Tomando como empréstimo o próprio exemplo lecionado por John Rawls acerca do “Casanistão” (RAWLS, 2019, p. 98-102), a sociedade muçulmana palestina, por mais que possua um ordenamento constitucional que assegure direitos fundamentais, possui sérios problemas na efetivação dessas garantias. A exemplo disso, Al-Shabaka noticiou a marginalização política das mulheres em Gaza no sentido de que "[...] Palestinian women are often lacking the most basic legal protections and political representation means that they are particularly vulnerable when it comes to the weaponization of their bodies" (HAWARI, 2019). Além disso, segundo relatam Lapa e Fisori (2018), são muitos os problemas decorrentes da divisão entre os governos da ANP, ainda liderada pelo Fatah e atuante sobre o território palestino da Cisjordânia, e do Hamas, sobre a Faixa de Gaza.

O progresso da organização do território palestino depende, principalmente, da harmonia entre os grupos que compõem o seu governo. Elaborar uma constituição pode ser considerado um importante passo, mas a sua validade exige o cumprimento de suas disposições que atualmente não se assemelham à realidade dos residentes da Faixa de Gaza. (...)

No caso da constituição palestina, indicamos a sua importância para a formação organizacional do Estado, mas ressaltamos que a instabilidade entre os grupos que governam a Cisjordânia e Faixa de Gaza enfraquece seus pressupostos interna e externamente, impedindo o avanço das negociações de paz com Israel. Desse modo, consideramos a constituição palestina uma intenção, com validade parcial devido ao seu alcance restrito à Cisjordânia. (LAPA; FISORI, 2018).

Tal divisão política do povo palestino acaba por ensejar, também, dois enquadramentos distintos segundo a teoria de Rawls. Enquanto a parcela do povo governada Fatah, que se enquadra atualmente como grupo político moderado e voltado para conciliação pacífica, conforme denota o contexto histórico (p. 47 do presente texto), pode ser classificada como um "povo decente", o Hamas em Gaza não pode ser identificado da mesma forma. Os relatos sobre seu comportamento revelam negar o respeito aos princípios do direito dos povos, afigurando-se mais próximo do conceito de “Estado fora da lei”.

Wenar (2021) explana que, conforme Rawls, estes atentam contra a paz por buscarem expandir seu poder e interesse – tal como nos princípios da *jihad* islâmica, objetivando a reconstituição do Califado Árabe –, bem como violam os direitos humanos daqueles que vivem em seus territórios, o que se confirma pelo mencionado anteriormente: o governo do Hamas deixa de investir em educação e saúde para investir em aparato militar, visando realizar ataques a Israel (BBC BRASIL, 2021).

Existe também uma parte dos povos palestinos, os refugiados que estão sob a soberania de outros Estados árabes, tais como Jordânia, Síria e Líbano – cuja população soma um total de 1,5 milhão (UNRWA, 2021) –, distribuídos em 58 campos de refugiados, que deve ser encarada como uma sociedade sob condições desfavoráveis. Oliveira (2006) explana que, em Rawls, essa classificação decorre das circunstâncias históricas, sociais e culturais que tornam difícil, se não for impossível, alcançar um regime bem ordenado liberal ou decente. Eles se encontram destituídos de recursos materiais ou sociais que possam dar suporte à cooperação social e, nesse sentido, cabe à comunidade internacional prestar assistência até que possam se autogovernar novamente (WENAR, 2021).

4.2 O PRINCÍPIO DA TOLERÂNCIA E DIREITOS HUMANOS

O principal objetivo da construção teórica de Rawls é a instauração de uma sociedade de povos que conviva pacificamente. Ele pega emprestado a ideia de "paz perpétua" de Kant (RAWLS, 2019, p. 12), segundo a qual seria possível um ambiente internacional de paz através de uma confederação de repúblicas. Para o propósito rawlsiano, observar o princípio da tolerância se revela primordial, e implica não apenas em abstenção de exercer sanções política, militares, econômicas ou diplomáticas, mas também em reconhecer as sociedades não-liberais como "membros participantes iguais, de boa reputação, na Sociedade dos Povos, com certos direitos e obrigações, inclusive o dever de civilidade, exigindo que ofereçam a outros povos razões para os seus atos adequadas à Sociedade dos povos" (RAWLS apud OLIVEIRA, 2006, p. 539).

Nesse aspecto, importa aos povos liberais tratar os demais como iguais, reconhecendo a autodeterminação nacional e o direito de decisão sobre seu futuro, sem criticar os povos decentes por não serem liberais, haja vista poder causar

ressentimento entre eles e ser contraprodutivo. Uma das razões de tolerância, para Rawls, repousa na previsão de direitos humanos por esses povos decentes, tais como à: subsistência, segurança, propriedade privada, igualdade formal, vedação à escravidão, proteção de grupos étnicos contra o genocídio, e liberdade de consciência – ainda que limitada. Os direitos humanos representam condições mínimas para uma cooperação social e as sociedades bem ordenadas devem protegê-los. Por outro lado, é igualmente papel dos direitos humanos, na teoria de Rawls, limitar a tolerância, de modo que aqueles que os cumprem devem estar imunes a medidas coercitivas, enquanto os que os violam devem ser submetidos a sanções econômicas ou até mesmo intervenções militares (WENAR, 2021).

Neste último caso, de intervenção militar, incidem as previsões da teoria não-ideal, quais sejam acerca dos três problemas imediatos da política externa contemporânea: a guerra injusta, a imigração e as armas nucleares. Apenas os dois primeiros importam para a presente discussão. Uma guerra só será justa, para Rawls, quando em autodefesa ou em casos graves de intervenção em sociedades injustas para proteger os Direitos Humanos, com o objetivo singular de obter uma paz justa e duradoura entre os povos. Para o autor, o objetivo das sociedades bem ordenadas é trazer os Estados fora da lei e as sociedades oneradas (termo que se refere às sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis citadas na página 63) para a sociedade dos povos bem ordenados. Logo, o dever de assistência visa auxiliar: no desenvolvimento de instituições justas, na manutenção de uma cultura política e na construção de seus próprios negócios, de modo razoável e racional – ainda que permaneçam pobres, haja vista as sociedades bem ordenadas não agirem de maneira paternalista (OLIVEIRA, 2006, p. 542-543).

Ainda conforme Oliveira (2006), Rawls responde ao segundo problema, da migração, sustentando que o governo assume um papel de responsabilidade pelo seu território e o tamanho de sua população, enumerando as seguintes causas de migração: perseguição de minorias religiosas e étnicas, opressão política, fuga da fome e pressão populacional no território de origem. Ambos os problemas, tanto da guerra injusta, quanto da imigração, podem ser observados no presente caso e ainda carecem de uma solução efetiva. Desse modo, compreendia a base teórica de Rawls, entende-se ser possível superar os obstáculos que impedem a concretização do direito de retorno e a partir da conciliação das narrativas políticas antagônicas.

4.3 RECONCILIAÇÃO ATRAVÉS DA RAZÃO: UM ACORDO POSSÍVEL

De acordo com Farid Abdel-Nour (2015), um fim conceitual para o conflito pode ser pensado enquanto não há algo definitivo e concreto. É possível manter as identificações políticas de cada nacionalismo, sem que cada povo precise abrir mão de suas narrativas centrais. Para o autor, através dos *insights* trazidos pelos trabalhos de Rawls, a irreconciliabilidade das narrativas não é um obstáculo insuperável, concebendo, assim, a plausibilidade de relações justas e estáveis entre israelenses e palestinos. Em conformidade com a proposta, há espaço para que aceitem termos comuns para cooperação mútua. O argumento de Abdel-Nour (2015, p. 118) se desenvolve através de três ferramentas teóricas centrais: “estabilidade pelas razões certas”, “termos de cooperação independentes” e “consenso sobreposto”. Ademais, o autor não se apega a formas pelas quais as relações possam vir a ter, ou seja, quer seja a solução de dois Estados, de um Estado binacional ou qualquer outra, o ponto é que há espaço para que, de alguma forma, o conflito de narrativas seja superado.

Abdel-Nour aponta que nos últimos trabalhos de Rawls revisitou sua própria teoria, haja vista a necessidade de expandir um “pluralismo razoável” no âmbito interno para as relações entre os povos. Dessa forma, demonstrou-se que a “estabilidade pelas razões certas” poderia ocorrer entre povos que divergem quanto aos motivos e perspectivas de seus conflitos, bem como quanto a visões de mundo potencialmente irreconciliáveis. Por entre essas diferenças, é possível que esses povos concordem com os mesmos “termos de cooperação” através de um compromisso de fato e não da mera expectativa – que produziria frustração. Justamente por esses termos não estarem baseados na visão de mundo de nenhum dos dois povos, mas sim sobre uma base moral comum, de acordo com a qual é possível encaixar as doutrinas morais compreensivas de cada um, faz-se igualmente plausível extraír desses termos de cooperação um consenso que se sobreponha (ABDEL-NOUR, 2015).

Ao invés de uma paz através da imposição de poder, por meio da satisfação de interesses, é factível a “estabilidade pelas razões certas”. Abdel-Nour (2015) afirma que esse é o modelo pelo qual as tréguas entre Israel e a OLP têm se mantido desde os acordos de Oslo, e vêm sendo renovados até os atuais conflitos com o Hamas, segundo o interesse de cada parte, principalmente o de que o outro cesse seus ataques. Logo, é possível um “consenso sobreposto” através de uma lista de

reconhecimentos independentes, que podem ser admitidos por cada narrativa política sem negá-las. O autor indica que uma adaptação conceitual é necessária, porém, no sentido de que as doutrinas comprehensivas de Rawls são muito mais restritas e específicas “histórias do povo” do que cosmovisões abrangentes (SMITH apud ABDEL-NOUR, 2015).

Conforme visto no item 3.3, um dos pontos de divergência é a legitimidade da criação do Estado de Israel. Essa polêmica reside no centro da narrativa política e, portanto, é uma das questões consideradas irreconciliáveis. Em suma, os judeus conclamam o seu direito à autodeterminação em seu lar nacional ancestral frente ao antisemitismo e os horrores do holocausto, enquanto os palestinos afirmam serem os reais nativos da terra e que mais da metade de sua população fora expulsa após um movimento colonialista. Nesse sentido, afirma Abdel-Nour (2015, p. 120) que, quando os israelenses exigem que os palestinos reconheçam Israel como um Estado-nação do povo judeu e os palestinos exigem que os israelenses reconheçam o direito moral de retorno, eles estão conclamando um ao outro para que expressamente aceitem suas mútuas narrativas centrais.

São duas as razões pelas quais a liderança política palestina enfatiza a sua incapacidade de reconhecer Israel como um lar judeu: uma porque, fazendo isso, estariam negativamente impactando nos *status* e direito dos palestinos vivendo fora de Israel, e a outra porque estariam negando aos refugiados seu direito de retorno. Do mesmo jeito, na narrativa israelense, ao aceitar o retorno de todos os refugiados, Israel estaria cometendo uma espécie de suicídio territorial. O reconhecimento de um direito moral ao retorno, ainda que distintamente do seu exercício efetivo, implicaria na dissolução da narrativa judaica. Vê-se que cada narrativa afirma como deveria ter sido a história e, por isso, seria impossível um consenso no sentido rawlsiano se essas exigências fossem incorporadas aos "termos de cooperação". Isso não significa ignorar o problema, mas tratá-lo da maneira adequada para atingir a "paz por satisfação" (ABDEL-NOUR, 2015).

Na última parte de seu trabalho, Abdel-Nour (2015, p. 122) traça um caminho para “flexibilizar as narrativas” e proporcionar a concretização do realismo-utópico de Rawls, de forma que os "termos independentes de cooperação" sejam aceitáveis para ambos os povos, sob a perspectiva dos problemas práticos que os separam. É possível aos palestinos aceitarem o direito à autodeterminação israelenses – e vice-versa – quando compreendido que esse direito não é absoluto e

não precisa ser exercido em prejuízo ao direito alheio. Já um "engajamento sério e honesto" com a história israelense pode levar à percepção de que eles são perseguidos e precisam de um lar nacional, sem necessariamente afirmar que o estabelecimento de Israel em 1948 foi moralmente correto. Quanto à imputação de que o sionismo seria colonialista, é possível que a narrativa palestina aceite a ideia que a terra possui uma importância religiosa e histórica para os judeus que não pode ser ignorada ou minimizada.

O mesmo autor, acredita que a narrativa israelense poderá conceber algumas qualificações para aceitar os pressupostos palestinos no sentido de considerar que os palestinos são tão nativos quanto os judeus espalhados mundialmente, apesar de sua ausência por aproximadamente dois mil anos, e dos próprios judeus palestinos. Além disso, a questão mais polêmica reside na atribuição de culpa moral ao Estado de Israel pelo problema dos refugiados palestinos. É possível reconhecer, primeiramente, que não há uma definição clara na historicidade acerca dessa expulsão ou fuga, haja vista as circunstâncias do momento que levaram a ações moralmente questionáveis ou escusáveis, segundo Abdel-Nour (2015, p. 123). É possível fixar o entendimento comum de que as forças sionistas protagonizaram de fato o deslocamento palestino, sem, no entanto, afirmar que Israel e as forças sionistas possuem culpa moral. Sob aspecto da responsabilidade, as ações israelenses implicaram em prejuízo para o povo palestino e, portanto, carregam um peso de reparação sem que assumam qualquer culpa nisso (ABDE-NOUR, 2015). Nesse sentido, o autor chega aos seguintes termos:

An overlapping consensus between adherents to the core Israeli and Palestinian narratives is possible over the following: (1) that the Jewish people are a nation with the right to self-determination and the pursuit of statehood, (2) that their history has given them good reason to seek the establishment of a safe haven in the form of an independent state, (3) that they are connected to the land of Israel/Palestine by deep bonds that cannot be dismissed by reducing their presence in it to the image of mere colonial settlers, (4) that the Palestinian people are a nation with the right to self-determination and the pursuit of statehood, (5) that they are indigenous to the entire land of Israel/Palestine, and (6) that the displacement of more than half of them in 1948 was mainly caused by the actions of Zionist forces and the state of Israel, and that indeed harm to them was inherent in the very goal of the Zionist movement which could not have been realized at the time without either displacing or subordinating large numbers of them. (ABDEL-NOUR, 2015).

Nesses termos hipotéticos, acredita-se que seria possível promover um consenso, de modo que judeus e palestinos poderiam concordar, sem negarem suas narrativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de retorno dos palestinos à terra de origem está inserido num longo conflito histórico, cujas feições se modificaram bastante ao longo dos anos. É certo, porém, que, apesar de ser um problema bastante complexo, precisa de solução. A partir da teoria de John Rawls, que elucida a validade e potencial efetividade de um "consenso sobreposto" acredita-se ser plausível o estabelecimento de "termos independentes de cooperação" para uma paz duradoura baseada no comprometimento, sem que estes necessitem abrir mão de suas narrativas políticas centrais.

Considerando os diferentes *status* políticos dentre o povo palestino (divididos entre Hamas e Fatah), conforme o paradigma rawlsiano, é evidente que deve haver uma tolerância com aqueles que se situam na Cisjordânia, enquanto governados pelo Fatah, por serem classificados como "povo decente", pois, como tal, torna-se possível a manutenção de relações pacíficas duradouras. O Hamas, em Gaza, por outro lado, na qualidade de "Estado fora da lei", não deve ser tolerado, haja vista infringir diversos direitos humanos e não agir conforme os princípios dos direitos dos povos. Deve haver a atenção da comunidade internacional para repudiar os atos militares e agir coercitivamente, caso necessário, garantindo também o direito à autodefesa israelense frente às ofensivas *jihadistas* (p. 47).

Por fim, e talvez mais importante, deve ser assegurado o dever de assistência, não apenas por Israel, mas pela sociedade das nações aos refugiados genuínos espalhados pelos países circunvizinhos, os quais estejam de fato vivendo sob o ônus de condições desfavoráveis. Assim, aqueles palestinos que desejem viver em paz com os israelenses poderiam ser alvo de uma política de retorno gradual e sustentável, sem que haja qualquer risco para a manutenção de uma democracia étnica judaica no Estado de Israel, nem seja questionada a sua legitimidade internacional ou imposta culpa moral sobre o Estado. No mesmo sentido, devem ser garantidos direitos à cidadania efetiva aos palestinos, tornando-se sujeitos de direitos e deveres para com os demais concidadãos, independente da etnia ou religião destes.

Tendo como prioridade o estabelecimento da paz e a viabilização de um direito moral de retorno, para balizamento da crise de refugiados palestinos, o trabalho partiu de um panorama histórico e análise jurídica dos institutos que envolvem a

temática para entender as bases do conflito e os impedimentos existentes à concretização do direito ao regresso.

A teoria rawlsiana foi levantada como perspectiva conciliatória e, ao que parece, é ainda pouco explorada nessa questão, classificando os povos e trazendo ferramentas teóricas importantes para a instrumentalização das propostas avençadas.

Em razão dos limites do espaço de uma monografia, muitos problemas e impedimentos concernentes à demanda tiveram de ser deixados de lado. Não se pode negar a importância dos detalhes e até de outros conflitos e propostas secundárias de resolução, entretanto optou-se por uma visão pragmática de efetivação do retorno.

É inegável a necessidade de maiores estudos que possam dar continuidade à pesquisa ou, até mesmo, de maior referencial crítico, mas espera-se que a reflexão teórica possa se unir a outras sobre o conflito árabe-israelense, a fim de encontrar opções de paz.

À guisa de reflexão final, resta apontar que, sob a ótica do pesquisador, o trabalho foi um grande desafio, tanto pela larga bibliografia a ser explorada, quanto pela já esperada parcialidade e estrita divisão de opiniões que se formam em torno da querela. Todavia, de fato foi além das expectativas e tomado, por vezes, vida própria, trilhando caminhos distintos dos traçados e alcançando conclusões que não haviam sido preconcebidas ao início. O anseio de paz no Oriente Médio se fez presente durante todo tempo de estudo e escrita e a partilha do sonho que pretende que os filhos de Isaque e os filhos de Ismael se reconciliem e vivam, verdadeiramente, como irmãos.

REFERÊNCIAS

ABDEL-NOUR, F. Irreconcilable Narratives and Overlapping Consensus: The Jewish State and the Palestinian Right of Return. **Political Research Quarterly**, v. 68, n. 1, p. 117–127, 2015.

ABRAMOVAY, D. K. BDS: ajuda ou prejudica o movimento palestino? **Malala**, v. 3, n. 4, p. 103–108, 4 abr. 2015.

ACCIOLY, H. **Tratado e Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Resolução 181**. AG Index: A/RES/181(II), 29 de novembro de 1947. Disponível em: [https://undocs.org/A/RES/181\(II\)](https://undocs.org/A/RES/181(II)). Acesso em: 25 de outubro de 2021.

Resolução 194. AG Index: A/RES/194(III), 11 de dezembro de 1948. Disponível em: [https://undocs.org/A/RES/194\(III\)](https://undocs.org/A/RES/194(III)). Acesso em: 9 de novembro de 2021.

Resolução 43/177. AG Index: A/RES/43/177, 15 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/43/177>. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

BBC NEWS BRASIL. **Hamas: o que é o grupo palestino que enfrenta Israel**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57114157>. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

BENVENISTI, E. The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for Future Settlement. **European Journal of International Law**, v. 4, n. 4, p. 542–554, 1993.

BONAVIDES, P. O direito à paz. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 de novembro de 2006. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0312200609.htm>. Acesso em: 3 de outubro de 2021.

BRACKA, J. M. Past The Point Of No Return? The Palestinian Right Of Return In International Human Rights Law. **Melbourne Journal of International Law**, v. 6, p. 41, 2005.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Report of the Committee on the Admission of New Members Concerning the Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations**. SC Index: S/2011/705, 11 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20s%202011%20705.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2021.

DANNER, L. F. O Fato do Pluralismo em Rawls: sobre a Fundamentação da Sociedade Política. p. 19. **Revista Estudos Filosóficos da UFSJ**, nº 5, p. 155-173, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/268202738.pdf>. Acesso em: 23 de novembro de 2021.

DEUTSCHE WELLE. **Parlamento aprova novo Governo em Israel após 12 anos de Netanyahu no poder**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/parlamento-aprova-novo-governo-em-israel-após-12-anos-de-netanyahu-no-poder/a-57875542>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.

GHISLENI, A. C.; SPENGLER, F. M. A Justiça como Equidade na Teoria de John Rawls: a mediação enquanto política pública de sua concretização. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 9, n. 18, jul./dez., p. 5-29, 2011.

HAWARI, Y. **The Political Marginalization of Palestinian Women in the West Bank***Al-Shabaka*, [s.d.]. Disponível em: <https://al-shabaka.org/briefs/the-political-marginalization-of-palestinian-women-in-the-west-bank/>. Acesso em: 9 dez. 2021

JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

KALMAN, M. **The Palestinian Right of Return in International Law – The Israeli Perspective**. [S.I.], 2003.

KURZ, A. A Conflict within a Conflict: The Fatah-Hamas Strife and the Israeli-Palestinian Political Process. **Negotiating in Times of Conflict**, eds. Gilead Sher and Anat Kurz, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2015.

LAPA, R. C. C.; FISORI, R. F. A efetividade do Direito Constitucional Palestino. **Cadernos de Direito**, v. 18, n. 34, p. 29, 21 jun. 2018.

LOBATO, L. C.; NEVES, R. T. **A Natureza Jurídica das Decisões Da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU: A Coexistência Entre o Opinio Juris e o Jus Cogens**. Direito Internacional, Florianópolis, Vol. Único, p. 85-104, junho, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2c463dfdde588f3b>. Acesso em: 04 de novembro de 2021.

LOPES, D. B. **A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 1, p. 47–65, jun. 2007.

LUGO, L. et al. **The World's Muslims: Religion, Politics and Society**. Disponível em: <https://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2013/04/worlds-muslims-religion-politics-society-full-report.pdf>. Acesso em: 29 de novembro de 2021.

MAZZUOLI, V. DE O. **Curso de Direito Internacional Público**. 13^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MEE. **Hamas in 2017: The document in full.** Disponível em: <https://www.middleeasteye.net/news/hamas-2017-document-full>. Acesso em: 16 de novembro de 2021.

MORRIS, B. **The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited.** 2. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

OLIVEIRA, M. J. G. DE S. Reflexões do pensamento de John Rawls na obra O direito dos povos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 101, n. 0, p. 529, 1 jan. 2006.

PALESTINE. Permanent Observer Mission of The State of Palestine to the United Nations New York. **Report of the Committee on the Admission of New Members (S/2011/705)**, 2011. Disponível em: <http://palestineun.org/report-of-the-committee-on-the-admission-of-new-members-s2011705/>. Acesso em: 12 de novembro de 2021.

PALESTINE. **The Palestine Basic Law.** Palestine, 2002. Disponível em: <http://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2002-basic-law>. Acesso em 25 de novembro de 2021.

PORTELA, P. H. G. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário.** 9. ed. rev., atual., e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

QEDAN, M. B. **O Reconhecimento da Autoridade Nacional Palestina como Estado Soberano.** [S.I.], 2019. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/09/mussa_qedan.pdf. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

RAWLS, J. **O direito dos povos: seguido de “A idéia de razão pública revista”.** Tradução: Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

SABINO, I. **Por amor aos patriarcas: reflexões brasileiras sobre antisemitismo e sionismo cristãos.** Edição do Kindle.

SAID, E. W. **A Questão da Palestina.** 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 1992.

SCHWARTZ, A.; WILF, E.; LEVY, E. **The war of return: how Western indulgence of the Palestinian dream has obstructed the path to peace.** First edition ed. New York: All Points Books, 2020.

SHAPIRA, A. **Israel: uma história.** Tradução: Debora Fleck; Tradução: Samuel Feldberg. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SILVA, B. T. P.; FORTUNA, D. N. I. **Os Acordos de Abraão: Implicações Regionais e Internacionais.** p. 11, [s.d.].

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

STONE, J.; LACEY, I.; STONE, J. **International law and the Arab-Israel conflict: extracts from "Israel and Palestine assault on the law of nations" by professor Julius Stone.** Bellevue, N.S.W: Jirlac Publications, 2004.

TRAVASSOS, A. L. T. **Hamas, Fatah e a Causa Palestina.** [S.I.], 2017. Disponível em: encurtador.com.br/xESV5. Acesso em: 09 de novembro de 2021.

UN NEWS. **US resolution to condemn activities of Hamas voted down in General Assembly.** Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1027881>. Acesso em: 17 de novembro de 2021.

WENAR, L. John Rawls. In: ZALTA, E. N. (Ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy.** Summer 2021 ed. [s.l.] Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2021.

YEMINI, B.-D. **A indústria de mentiras: a mídia, a academia e o conflito árabe-israelense.** Tradução: Rodrigo Maltez Novaes. 1. ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2020.

UNRWA. **Palestine Refugees.** Disponível em: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. Acesso em: 29 de novembro de 2021.