

# 514

FEBRER  
2018

## PER QUÈ SERIA UN ERROR AFEBLIR LA UNRWA

**Oscar Monterde Mateo**, investigador CEHI-Universitat de Barcelona

**L**a decisi3n de Donald Trump de retirar una bona part del finançament que els Estats Units aporten a l'Agència de les Nacions Unides pels refugiats palestins (UNRWA en les seves sigles en anglès) ha tornat a posar sobre la taula l'alineaci3n de les estratègies de Washington i Tel Aviv en la gesti3n del conflicte de Palestina, traspasant de nou algunes de les línies vermelles dels consensos del dret internacional. Si primer va ser el reconeixement de Jerusalem com a capital d'Israel, ara toca la qüestió dels refugiats palestins.

La UNRWA va néixer amb un mandat d'assistència -no s'atribuïa un paper de protecci3n jurídica com el que tindrà l'ACNUR creada posteriorment i de la qual en van quedar exclosos els refugiats palestins sota el mandat de la UNRWA- mentre no s'arribés a un acord sobre la concreci3n del dret al retorn estipulat a la resoluci3n 194 (III) de l'any 1948. La resoluci3n 302 (IV) de desembre de 1949 posava les bases per a la creaci3n de la UNRWA com un organisme subsidiari de l'Assemblea General de les Nacions Unides, el finançament del qual depèn de les contribucions voluntàries dels estats membres i d'altres institucions. Des de la seva creaci3n, els Estats Units n'han estat el principal donant. L'Agència no disposa d'un tractat específic sin3 que el seu funcionament i estatuts es renoven de forma peri3dica a través de la mateixa Assemblea General de l'ONU. Tot aix3 ha provocat que els problemes financers, les ambigüitats per implementar el seu mandat i l'adaptaci3n dels seus objectius durant setanta anys de conflictivitat hagin marcat la hist3ria d'aquesta agència única a les Nacions Unides -actualment no hi ha cap altra agència que atengui a un grup concret de refugiats-.

La UNRWA pretenia ser un instrument de desenvolupament econ3mic pel Pr3xim Orient i un mecanisme de reintegraci3n econ3mica dels milers de refugiats palestins a altres zones de la regi3n. Però la manca de finançament i la situaci3n d'emergència van acabar limitant l'acci3n de la UNRWA a fer front a l'emergència humanitària, per l'herència dels programes de socors, salut i educaci3n que havien iniciat les primeres agències humanitàries -com el Comitè Internacional de Creu Roja o l'American Friends Service Committee-, que intervingueren durant la primera guerra àrab-israeliana i que testimoniarren els processos d'expulsi3n.

Des d'aleshores, la UNRWA ha dut a terme programes d'assistència i desenvolupament per als refugiats palestins establerts a les seves cinc àrees d'actuació: Gaza, Cisjordània, el Líban, Síria i Jordània. Durant els anys cinquanta va desplegar una sèrie de programes d'ajuda a la construcció dels camps de refugiats que substituïen les tendes per construccions més estables de ciment. A partir dels anys seixanta va impulsar un autèntic sistema de cobertura de les necessitats bàsiques per als refugiats, convertint l'educació en el pilar fonamental dels programes de l'agència, fent-se càrrec així de nombrosos centres d'educació primària, formació professional i centres d'atenció mèdica. L'objectiu bàsic era l'autosuficiència econòmica a través de la formació d'una població altament dependent que donés resposta a les necessitats de mà d'obra que hi havia al Pròxim Orient i a la cobertura de llocs de treball en l'estructura de benestar de la pròpia agència.

L'ocupació de Gaza i Cisjordana el 1967 i la inestabilitat del Pròxim Orient marcaren l'evolució de l'Agència, que es veia obligada no només a mantenir els programes d'assistència sinó a fer front a la contínua violació dels drets humans per part de l'exèrcit d'Israel i als estralls humanitaris sobre els refugiats dels conflictes regionals. Als anys vuitanta, la crisi va obligar a finalitzar l'assistència econòmica generalitzada reduint-la únicament als casos amb més necessitats. Durant la primera intifada, a finals dels anys vuitanta, l'Agència es va veure obligada a desenvolupar mecanismes de protecció dels drets humans i denunciar la virulència de l'exèrcit d'Israel contra la població civil palestina. Amb l'inici del procés de pau van disminuir les inversions internacionals en benefici de l'Autoritat Nacional Palestina.

El procés de pau, a més, va obrir un debat important sobre el futur de l'Agència, entre aquells que creien que la UNRWA havia de desenvolupar un paper important en qualsevol acord sobre el dret al retorn per la seva experiència, flexibilitat i capacitat de resposta i per tant proposaven ampliar-ne el mandat, i aquells que buscaven disminuir el paper de la UNRWA, relegant-la a un paper secundari o fer-la desaparèixer en el marc de l'Autoritat Nacional Palestina. Els diferents governs d'Israel han tingut una visió d'animadversió envers l'Agència perquè la responsabilitzen de perpetuar la qüestió dels refugiats, però alhora també de conivència ja que assumeix una responsabilitat en el manteniment d'una bona part de la població sota ocupació. Però, quan el maig de 2017 Benjamin Netanyahu va demanar a les Nacions Unides que reconsiderés l'existència de la UNRWA anava una mica més enllà dels desacords clàssics sobre el seu funcionament, ja que la seva desaparició suposaria un nou element de risc sobre la ja molt deteriorada economia palestina i per a la supervivència de la població, especialment a Gaza.

Amb la retallada de finançament, Trump assumeix el dictat de Tel Aviv i sembla disposat a posar en perill la viabilitat de la UNRWA, condemnant-la a la desaparició i dissolució en la seva idea d'un estat palestí disminuït i fragmentat. L'amenaça a la UNRWA és també un senyal de menyspreu al dret al retorn dels refugiats palestins i a la seva importància en l'agenda de les converses de pau. La UNRWA segueix essent pels palestins el principal símbol del compromís de la comunitat internacional amb el dret al retorn. Una desaparició de l'agència sense una solució pel futur dels milions de refugiats palestins posa la consecució d'aquest dret en perill.

Les implicacions d'una UNRWA disminuïda o inviable afectaria no només a Palestina sinó també als seus veïns. Els refugiats palestins no han estat reconeguts pels estats d'acollida de la mateixa forma. Mentre Jordània i Síria els garanteixen una situació propera als drets de ciutadania, al Líban són tractats com apàtrides estrangers sense drets de propietat, inversió o ocupació. La inestabilitat que viu avui la regió fa que els mecanismes d'assistència humanitària i protecció als refugiats palestins siguin més necessaris que mai.

La UNRWA ha esdevingut una estructura administrativa, sense mecanismes de decisió dels seus usuaris, però amb una notable capacitat de resposta d'assistència humanitària, desenvolupament humà i protecció dels drets humans. Avui l'agència cobreix les necessitats d'educació de més de 500.000 estudiants, garanteix l'accés a la salut a més de 3,5 milions de refugiats, ofereix feina, sostenibilitat econòmica i programes de microcrèdits a milers d'ells, treballa per la millora i la reconstrucció dels camps de refugiats i els seus programes de protecció cobreixen a més de 5 milions de refugiats palestins. Tot això en un entorn marcat per la conflictivitat que limita la seva capacitat d'acció: la destrucció per part de l'exèrcit d'Israel de les seves infraestructures a Gaza o la impossibilitat d'accedir als camps de refugiats assetjats durant la guerra de Síria en són un exemple. El seu paper d'instrument de *peaceservicing* segueix essent fonamental per la transformació no violenta del conflicte a l'Orient Mitjà. L'amenaça a la seva viabilitat és també l'amenaça de perdre un instrument important al servei de la comunitat internacional per a la construcció de la pau i la protecció dels drets humans a la regió.