

THE ONGOING UNRWA CRISIS: CONTEXT, DIMENSIONS, PROSPECTS AND RESPONSES

August 2018



CommonSpace Initiative
for Shared Knowledge & Consensus Building



THE ONGOING UNRWA CRISIS: CONTEXT, DIMENSIONS, PROSPECTS AND RESPONSES

Prepared by: Jaber Suleiman

August 2018



CommonSpace Initiative
for Shared Knowledge & Consensus Building



Policy Dialogue Series - Lebanese-Palestinian Relations/06

Series Editor: Jaber Suleiman

The Common Space Initiative

The Common Space initiative strives to strengthen the culture of knowledge-based dialogue and build common understanding on key national issues among policy-makers, stakeholders and experts in Lebanon, and at the regional and international levels.

Al-Zaytouna Center for Studies & Consultations

Al-Zaytouna Centre is an independent studies and consultations institution, established in Beirut mid-2004. It conducts strategic and futuristic academic studies on the Arab and Muslim worlds. It focuses on the Palestinian issue and the conflict with Israel as well as related Palestinian, Arab, Islamic and international developments.

Published by the Common Space Initiative for Shared Knowledge and Consensus Building, Beirut.

This document can be obtained from the Common Space Initiative or can be downloaded from the following website: www.commonspaceinitiative.org

It was originally drafted in Arabic. Thus in the event of any discrepancy between the English and Arabic text, the Arabic version shall prevail.

The views expressed in this document do not necessarily reflect the views of the Common Space Initiative.

Content

Foreword	6
Introduction	7
I. UNRWA's establishment: Political Context/Crisis	8
II. The UNRWA mandate: Its nature and limits	9
III. Plans for the liquidation of UNRWA's role	10
A. Economic/Social Approach: Works programme	10
1. Large Scale Public Works Projects	10
2. Reintegration Programme	11
3. Other Self-Support Projects	12
4. Education Programme	12
B. Political approach	13
IV. The implications of the crisis, particularly in Lebanon	15
V. UNRWA Crisis and the Figures Dilemma (the Lebanese example)	16
VI. Lebanon and UNRWA: What policy?	17
VII. Future Horizons and Possible Scenarios	19
1. The First Scenario	19
2. The Second Scenario	20
3. The Third Scenario	20
VIII. Conclusion, Recommendations and Proposals	22

Foreword

The Lebanese-Palestinian relations in their various dimensions have provided the overall framework for the Lebanese-Palestinian Dialogue Forum work since it was launched under the Common Space Initiative in 2011. This matter was the thrust of "The Common Vision for the Lebanese-Palestinian Relations" document adopted by the Forum on October 29, 2013, following nearly two years of continuous discussion. The document addressed the issue of Lebanese-Palestinian relations and the reality of Palestinian refugees rights in Lebanon.

At the time, the Lebanese-Palestinian Dialogue Forum was created in response to the need for an objective and sustained Lebanese-Palestinian dialogue. Forum members are either independent researchers or activists reflecting almost the entire Lebanese and Palestinian political spectrum, without being institutionally representing their parties or factions. Their interests are as varied as their workplaces and positions.

The production of the present paper was a part of the forum's work, which deal, among other issues, with the Lebanese-Palestinian common responsibility towards UNRWA. As UNRWA's financial crisis has been exacerbated in 2018, there is an urgent need to address the background, dimensions, prospects, ways of confronting the crisis and the possible scenarios that govern its development.

In this context, in March 2018, the concerned Task group proposed to hold a symposium for this purpose, involving members of the Forum and specialists from outside. The symposium was held jointly with Al Zaytouna Center for Studies and Consultations on 26/4/2018, based on a background paper prepared by the Forum. The paper was revised in the light of the in-depth discussions at the symposium and in light of the accelerated developments of the UNRWA crisis to date. This policy paper, which we put in the hands of specialists and decision-makers, contains the following main axes:

- Birth of UNRWA: political context
- The UNRWA mandate: Its nature and limits
- Plans for the liquidation of UNRWA's role (economic / social approach and political approach)
- The manifestations of the crisis, especially in Lebanon
- UNRWA Crisis and Figures Problem (Lebanese Model)
- Lebanon and UNRWA: What policy?
- Prospects and possible scenarios
- Abstracts, recommendations and suggestions

Finally, we hope that the themes of this paper will contribute to a better understanding of the structural crisis of UNRWA associated with its political birth and its dual mandate, which helps decision makers understand and analyze UNRWA's successive periodic crises in the context of its structural crisis. We hope that this paper will help the Lebanese and Palestinian sides formulate a joint plan to deal with the repeated crises of UNRWA at the national and local levels, based on their shared responsibility to preserve the vital role of this international organization in the relief of Palestine refugees and in preserving their identity of refuge.

Today, there is an urgent need to develop specific and clear Lebanese policies towards the dangers and challenges that threaten the existence of UNRWA, as this issue is linked to the concealed solutions for the problem of the Palestinian refugees and the future of their presence in Lebanon, aiming to impose settlement and eliminate their right of return.

[The editor]

Introduction

The frantic Israeli/American attempts targeting UNRWA's role by draining its resources or merging its mandate within the competences of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), are an integral part of broader US plans aiming at eliminating the Palestinian cause, including the refugee issue and the right of return. This issue falls within a regional and international context and circumstances related to the "peace process", in its new version called "Deal of the Century". At the same time, these schemes have local repercussions on all areas of UNRWA operation, especially Lebanon, given the special situation of Palestinian refugees in the country.

Beyond UNRWA's humanitarian role and given its political and national symbolism, this international organization has become the last body allowing to defend the right of return, and one of the tools of resistance and struggle against plans to liquidate the refugee issue. However, it is important to confirm that the right of return is not only linked to the presence of UNRWA or to the UN General Assembly Resolution no. 194 and other relevant resolutions, as they have not established the right of return. This right is firmly entrenched in the International Human Rights Law, specifically the International Bill of Human Rights (the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights). However, the focus of Israel and the United States of America on UNRWA and targeting Resolution 302, stipulating its establishment, aims indirectly at annulling Resolution 194 and liquidating the refugee issue. The revocation of this right without holding Israel accountable for creating the Palestinian refugee problem constitutes the essence of the current American political approach in this regard.

To better understand the political contexts and the regional and international dimensions of the UNRWA crisis and its current prospects and manifestations, this paper discusses the following issues: The political birth of UNRWA and its "ambiguous" mandate; plans to end UNRWA's role since the fifties until today; the implications of the crisis and its repercussions in Lebanon in particular. It also discusses the prospects of the crisis, the long-term scenarios and possible means and mechanisms of confrontation.

I. UNRWA's establishment: Political Context/Crisis

In response to the wishes of the international mediator Count Bernadotte, the United Nations General Assembly established, under Resolution 194/1948, the United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP). Under paragraph 12 of the same Resolution, the Conciliation Commission decided (on 23 August 1949) to form the Economic Survey Mission, which was entrusted by the United Nations to the American Gordon Clapp. The composition of the mission came as a result of the political impasse faced by the refugee problem at the Lausanne Conference.¹

However, it is important to note that the idea of creating the Economic Survey Mission was not originated by the Conciliation Commission, but by an initiative of the U.S. Department of State. The initiative figured within the framework of the project elaborated by George McGee, Coordinator on Palestinian Refugee Matters at the Ministry, seeking to reintegrate refugees into the political and economic life of the Middle East through regional development projects, according to McGee's memorandum to the U.S Secretary of State (22/4/1949).²

The Economic Survey Mission, known as "Clapp Mission", handed over its interim report on 6 November 1949 to the International Conciliation Commission and to the Secretary-General of the United Nations. The report concluded that refugees should be provided with work instead of relief, with the aim of reintegrating them into the political and economic life of the Middle East through the implementation of an "economic development program with large-scale public works projects". The report also recommended merging the public works program while maintaining the necessary relief within a single operation and in agreement with Arab host countries. The report warned that "if the Palestine refugees be left forgotten and desolate in their misery, peace will recede yet further from these distracted lands". But none of the interim and final reports of the mission proposed political concessions by Israel, nor did they require the urgent return of refugees. The two reports focused on economic solutions for the refugee problem, while ignoring interdependence between the political and economic aspects of the problem. Thus, the mission has contributed to strengthening the status quo that Israel maintains.³

The Mission outlined its program with the simple slogan "more work and less relief" and the projects for using refugees were based on their resettlement in host Arab countries within a broad development plan: Project of the Litani River (Lebanon); Wadi Al Zarka (Jordan); Wadi Al Ghab Development Project (Syria).

The concerned Arab governments were prepared to accept the Clapp Mission report, even though it was clearly inclined towards the de facto resettlement of refugees as a solution to their long-term problem, provided that references are made to paragraph 11 of General Assembly resolution 194 to protect the legitimate right of return of refugees.⁴

¹ The conference of Lausanne was held by the Conciliation Commission during the period (27/4-12/9/1949) in the presence of representatives from Israel, Egypt, Jordan, Lebanon, Syria and the Arab Higher Committee to resolve the conflicts resulting from the 1948 war, particularly the return of refugees.

² Jean-Yves Ollier, United Nations Conciliation Commission for Palestine (1948-1951), translation by Mroueh Naseer (Beirut: Institute for Palestine Studies, 1991), first edition, p.139 (Arabic).

³ Ibid, pages 142-145.

⁴ Ibid, page 146.

Upon the recommendations of the Economic Survey Mission, the General Assembly established, under its Resolution no. 302 (dated 8 December 1949), the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East / UNRWA. Thus, UNRWA was born as a "humanitarian organization" in the throes of a political crisis, following the failure of the Lausanne Conference.

The establishment of UNRWA has created competition in terms of competencies or a sort of "institutional competition" with the Conciliation Commission. In addition to that, the lack of coordination between the work of the Agency and the Commission was surprising, as the two bodies met only once during the first half of 1950. The main dispute between the two bodies was related to the resettlement of refugees. UNRWA requested the Conciliation Commission to limit its efforts to the issue of the return of refugees, while it would be responsible for the discussions on resettlement. Regarding the repatriation of refugees, the Commission considered itself to be a higher executive body than UNRWA.⁵

II. The UNRWA mandate: Its nature and limits

Under the mandate given by the United Nations General Assembly to UNRWA, and in accordance with the recommendations of the Economic Survey Mission, the UNRWA was assigned by the UN General Assembly a dual task: To replace the International Committee of the Red Cross, the Red Cross Associations and Quakers in providing relief, on the one hand, and to carry out the works programme on the other hand.

At the beginning, UNRWA's work in Palestinian refugee relief was essentially seen as a short-term exercise dictated by sensitive political circumstances. The original concept of UNRWA's mandate is inherent in the name of UNRWA itself: "The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East", which means that the Works programme will at the end lead to the resettlement of refugees instead of providing relief.

This concept was strongly and clearly present in the first annual report of UNRWA (1950-1951), which stated: "UNRWA was principally to transform the existing programme of direct relief into a dynamic programme of works projects. It was hoped that employment of refugees would not only arrest the demoralizing effects of long continued relief and the development of a professional refugee mentality but would also stimulate the economy of the host countries".⁶

⁵ Ibid, page 147.

⁶ UNRWA, A brief History (1952-1982), UNRWA Headquarter (Vienna), p. 291.

III. Plans for the liquidation of UNRWA's role

Plans concerning UNRWA's liquidation are not new. In fact, they have accompanied the Agency since its birth and have been linked to the political context and temporary nature of the Agency, on the one hand, and its ambiguous and double mandate for relief/works on the other hand.

We can distinguish here between two complementary approaches for the liquidation of UNRWA's role; the first is an economic/social approach linked to the concept of resettlement and is based on the interpretation of UNRWA's mandate and the attempts to adapt it since the 1950s to serve the purpose of liquidation; and the second is a political approach based on direct and explicit political pressure on the international community, and is currently seen through the intensive and accelerating pressure of the US and Israel in this regard, while linking these pressures with the requirements of the so-called "peace process."

A. Economic/Social Approach: Works programme

This approach is summarized in UNRWA's attempts to implement the Works Programme shortly after its establishment, in accordance with the recommendations of the Economic Survey Mission. Preliminary negotiations were held with host country governments (Lebanon, Syria, Jordan, and Egypt) to strengthen their economies and provide job opportunities for refugees, in order to provide them with a degree of self-support and thus remove them from relief records.

In this context, UNRWA has implemented large scale public works projects, a reintegration program and small self-support projects, as well as attempts to adapt the education programme to serve the objectives of the Works Programme.⁷

1. Large Scale Public Works Projects

These projects included: Providing land for agriculture in all UNRWA operation areas, building roads (especially in Jordan, Syria and Lebanon), planting trees (all regions), irrigation works, building schools (Jordan), handcrafts (in all regions).

The Economic Survey Mission was expecting that these projects would result in the removal of more than 100,000 refugees from the Relief Programme by mid-1951. However, signs of doubt concerning the feasibility of this project started appearing, and the periodic report (October 1950) recognized the existence of inhibiting factors. Among these constraints and limitations: limited employment opportunities in Lebanon, Jordan and Gaza, where projects on the ground have not kept pace with the planning.

The Mission concluded that UNRWA's motives behind these projects were not clearly understood by the host Governments. The Mission drew attention to the fact that those Governments could only cooperate with UNRWA if the said projects did not interfere, in any way, with the provisions of Resolution 194, which reserved the right to return and the right to compensation.

⁷ UNRWA, *Ibid*, p 97-102.

This pessimistic view was also reflected in the report of UNRWA's Commissioner-General (30 June 1950), which confirmed that the positive effects anticipated by the Mission had not been realized on the ground. The Commissioner-General commented on this situation by saying: "The cost of providing employment for a man had proved to be five times as high as the cost of providing him with relief, and he conceded that the works programme had done nothing to circumvent the fundamental obstacles facing the Agency and the refugees".⁸

The Agency quickly found that the Public Works Programme was unable to provide the refugees with the required employment opportunities, thus accomplishing the resettlement of a large number of able workers and incapable of removing 100,000 refugees from relief records by the end of the Agency's first year of operation. UNRWA then recognized the need to adopt a more direct approach in this regard in case the reliance on international relief was ceased.

2. Reintegration Programme

Based on past experiences, the Agency has decided to focus its efforts on actions leading to the reintegration of refugees rather than temporary employment opportunities in public works. In the special report of the Commissioner-General and the UNRWA Advisory Committee (November 1951), components of a three-year plan focused on integration projects were presented. The report recommended that: "Every effort should be made by the Agency and the governments to arrange for the transfer of relief administration to the governments not later than 1 July 1952"⁹ and the relief expenditures were to be reduced progressively. The main objective of the plan, as the report claims, was to improve the living conditions of Palestinian refugees, to "eliminate the camp life" and ration rolls, but without prejudice as to rights to return or compensation.

The report sought to achieve this goal through the following methods: Assisting refugees in obtaining employment, whenever necessary; training refugees for occupations required by the labour market; providing loans or grants that enable refugees to establish their own small businesses; building houses in or near urban areas where employment opportunities can be found; establishing villages in areas with arable land; providing agricultural infrastructure such as: digging wells, irrigation works/networks and facilitating access to these areas through road construction; financing economic development and providing technical support, where appropriate.

Upon this, USD 200 million have been approved for the reintegration programme and USD 50 million for relief. The plan was adopted by the United Nations General Assembly in its Resolution 513 (V) of January 1952, however funding never reached the full amount (USD 200 million). One of the promising projects of this Programme was the use of the Nile and the Yarmouk River for agricultural development in the Sinai Desert and the Jordan River Valley.

The Programme sought to create employment opportunities for 150,000 to 200,000 refugees to enable them to reach a state of "self-support". By 1954 a small portion of the amount had been spent. Programme sponsors realized then that projects aiming at bringing a significant number of refugees into self-support required several years at best. Thus, no significant progress was made until December 1954, when UNRWA's mandate was renewed for an additional five years.

⁸ UNRWA, *Ibid*, p 98.

⁹ UNRWA, *Ibid*, p 99.

By 1957, the Programme had practically reached its inevitable end, after UNRWA had spent USD 37.7 million only of the approved budget (USD 200 million). Since then, about 23,800 refugee names only had been crossed off from relief records permanently. This was considered as a big failure for the Programme, hence pushing the Agency to launch micro-credit projects, in order to enable refugees to reach self-support.

3. Other Self-Support Projects

Since the beginning of its operation, UNRWA has launched a number of small self-support projects. In 1950, it proposed a microfinance programme to help individuals or groups to reach self-support.

The loan programme for individuals, which began in 1951, was suspended in 1957 and then resumed in a limited manner in 1959. Up until then, the Programme had financed about 700 projects in agriculture, housing, industry and trade. It helped around 5,400 refugees in Jordan and 1,800 in Syria for a total cost of about USD 2.1 million. After its resumption in 1959, 84 family projects were established in the Jordan Valley.¹⁰

In sum, based on previous data concerning works, reintegration and self-support programmes the following conclusions can be drawn:

The Works Programme has only achieved very limited success. There are several reasons for this failure, the most important are: The failure to implement the resolutions of the United Nations General Assembly concerning return and compensation, and the stances against those projects by the majority of refugees, even some host governments, as well as the scarcity of resources available for project implementation.

During the discussion of the Palestinian issue at the United Nations in 1959, the Secretary-General of the Organization returned to the Palestine problem stressing "the urgent need to overcome the political difficulties and calling for an international efforts to provide for agricultural and industrial investment as a means of reintegration of a large unemployed population into the economic life of the area."¹¹ In return, the host Arab governments did not reject the concept of economic development, but emphasized the right of refugees to return to their country of origin.

4. Education Programme

At the beginning, the education programme was considered as supplementary for the economic rehabilitation process. But due to downsizing the works programme and putting less emphasis on the rehabilitation process, education has become an end in itself. The interest in vocational and technical education programmes dates back to the early days of UNRWA's creation in 1950. In his first report, in the summer of 1950, the Commissioner-General of UNRWA announced the Agency's interest in vocational training programmes. He stressed the need for young people and young women to receive practical training, leading to partial or full self-support.

After 1959, UNRWA's focus was on public education, vocational and technical education and teacher training. In general, the education programme goes beyond UNRWA's relief programme in terms of budget. UNRWA has been betting on the economic and social consequences of education as a social capital that provides employment opportunities for refugees, especially in the Gulf countries. UNRWA recruitment offices have worked in this direction.

¹⁰ UNRWA, *Ibid*, p 98. 101-102.

¹¹ UNRWA, *Ibid*, pp. 102-104.

B. Political approach

UNRWA is considered as a "humanitarian organization" but was born in the throes of a political conflict, after the failure of the Lausanne Conference to find a solution to the Palestinian refugee problem and the establishment of the Economic Survey Mission, which recommended the creation of UNRWA. Therefore, UNRWA plays a political role whenever required by the major powers of the international community. Besides its involvement in the settlement projects of the Palestinian refugees launched in the 1950s, the Oslo Accords required the transfer of its headquarters from Vienna to the Gaza Strip in order to be able to keep abreast of developments in the peace process.

In this context, the PLO and UNRWA have exchanged letters in June 1994 to enable the latter to continue its operations in the Palestinian autonomous areas. As such, the Palestinian Authority replaced Jordan and Egypt as host countries before 1967. In the early years following the signing of the Oslo Accords, UNRWA adopted the so-called Peace Implementation Plan (PIP) and the "Harmonization of Services" project, which aimed to harmonize its services with those of host countries, with a view to hand those services to the host countries, assuming the Oslo peace process progresses towards final status issues, including refugees.

Since then, Israel has continued to exert various pressures on UNRWA and to violate its international obligations stipulating the facilitation of its work, especially in times of crisis and emergency (the first and second Intifada and the recurrent wars against Gaza). The successive annual reports of the Commissioner-General of UNRWA have referred to these violations, which have reached the point of bombing UNRWA schools and centres under false pretences. These pressures have extended to UNRWA's education system, with a view to changing school curricula in the West Bank and Gaza Strip to be consistent with the language of the "peace process".

Since the end of 2015, and even before at the US Congressional Budget Committee (2013), we have been witnessing a fierce and coordinated Israeli/US campaign against UNRWA at the United Nations, questioning its political and moral justification for undermining its existence. The statements of the campaign include accusing UNRWA of being an "obstacle to peace", "perpetuating the Arab/Israeli conflict" and "applying double standards when it does not resettle Palestinian refugees within the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees" and that the mere assignment of a U.N. organization to deal with Palestinian refugees exclusively is a systematic bias by the U.N. system against Israel. The campaign also attacked the curriculum adopted by UNRWA, which follow the curricula of the host countries in each region, describing them as working on "demonizing Israel".

The Israeli Prime Minister Netanyahu told the United States Ambassador to the United Nations, Nicky Healy, at a meeting in Jerusalem on 7 June 2017 that "the time has come for the United Nations to reconsider the existence of UNRWA". During the weekly meeting of the Israeli cabinet on 11/6/2017, he said: "UNRWA perpetuated, rather than solved, the Palestinian refugee problem, and it is time UNRWA be dismantled and merged with the United Nations High Commissioner for Refugee".¹²

The US/Israeli war on UNRWA has escalated since the US President announced his intention to move his embassy from Tel Aviv to Jerusalem and following the adoption of the UN Resolution [ES-10/L.22], against the Trump declaration, which considered efforts to change the status of Jerusalem as "null and void" (December 2017).

¹² Reuters, 11/6/2017.

Commenting on the resolution, the United States ambassador to the United Nations (2/1/2018) declared that the Trump administration "does not intend to continue supporting UNRWA until the Palestinians agree to return to the negotiation table". Immediately (3/1/2018) Trump tweeted the following: "We pay the Palestinians hundreds of millions of dollars a year and get no appreciation or respect. They don't even want to negotiate a long overdue peace treaty with Israel... But the Palestinians no longer willing to talk peace, why should we make any of these massive future payments to them?"¹³

It is worth mentioning that the United States of America is the largest contributor to UNRWA's budget. Its contribution, according to the estimates for 2016, is about USD 369 million, including the funds allocated to support Palestinian refugees in Syria and Lebanon. The US contribution to the regular budget of UNRWA usually amounts to USD 300 million out of USD 1.4 billion. However, based on the aforementioned US positions that linked support to the requirements of the peace process, Trump announced (16/1/2018) a freeze of USD 65 million of the USD 125 million payment due in the first half of 2018.

Despite the opposition of EU countries and many other countries to the position of the Trump administration towards UNRWA, each for its own reasons, the meagre results of the Rome Conference in support of UNRWA (15/3/2018) - which was attended by more than 90 countries - cannot be isolated from the effects of the American position. The outcome of the Conference was disappointing for the refugees and host countries and to the aspirations of many States supporting the rights of the Palestinian people as it resulted in the pledge to raise USD 100 million out of the USD 446 million budget deficit.

Despite UNRWA's cautious optimism, considering that the USD 100 million was a "satisfying start" and that it could build on the international mobilization and political support provided by the Rome Conference for the continuation of UNRWA's work, the crisis persists and is reflected on the various services UNRWA provides to Palestinian refugees in all its five areas of operation, both in terms of quality and quantity. This is what we are beginning to witness in Lebanon for example, as we will demonstrate later.

At the UNRWA Advisory Committee meeting held in Amman (18-19 June 2018),¹⁴ the UNRWA Commissioner-General confirmed that it has been an extraordinarily difficult year (2018) for UNRWA but expressed his optimism over the first phase of mobilization in response to the funding crisis. He added "It is extremely important that, so far, we have protected the school year and other vital services." On the other hand, the Commissioner-General emphasized that UNRWA still needs USD 250 million so that it can preserve core and emergency assistance in the second half of 2018.¹⁵

As for Arab host countries and the League of Arab States, they have reiterated their refusal to reduce UNRWA services. The Head of the Jordanian delegation to the meetings of the Committee expressed his position on behalf of the Arab host countries and the Arab League. He stressed that the League of Arab States and all its members emphasized the importance of providing the necessary and sustainable international funding to enable UNRWA to preserve its role and avoid the consequences of violating it. He drew the attention to the fact that the Committee's discussions focused on a number of certainties, notably encouraging host countries to partner with international, regional

¹³ Carnegie Centre, "The Sharpest Cut", Jan. 12 2018.

¹⁴ The UNRWA Advisory Committee established in 1949, was composed of only four States, but today it has 27 Member States and three Observer Members. The Committee meets twice a year and is limited to assisting the Commissioner-General in the implementation of UNRWA's mandate.

¹⁵ www.unrwa.org/who-we-are/advisory-commission-adcom-news.

and non-governmental organizations, the private sector and the international financial institutions to enhance the role of the Agency, without compromising its primary role in providing care and basic services. He confirmed that the Agency's budgets should be prepared based on the basic program requirements and in a more sustainable and predictable manner for the implementation of the medium-term strategy. He called for increased contributions from donor countries, broadening the donor base without further burdening host countries due to their difficult economic conditions.¹⁶

IV. The implications of the crisis, particularly in Lebanon

UNRWA Commissioner-General, Pierre Krähenbühl, debated that the Trump administration's decision to cut off millions of dollars of the US contributions to UNRWA budget has left it as "a sinking ship".¹⁷ In an interview with The Guardian, he said: "We are used to dealing with funding crises", referring to the 2015 crisis when the Agency was about to shut down its schools and he added: "but this is the biggest and most severe in our history".¹⁸

If left without a solution, the crisis will particularly affect the education programme, representing 73% of UNRWA's budget, reaching around half a million students enrolled in UNRWA schools (700 schools) and providing jobs to 22,000 teachers in all its operation regions.

In this context, UNRWA Spokesperson, Sami Mshasha (Agencies, 19/3/2018), indicated that the deficit will affect emergency services provided in Syria and the Palestinian occupied territories (the West Bank and Gaza Strip). In this regard, emergency in-kind assistance provided to around a million refugees in the Gaza Strip and 400,000 in Syria will be impacted.

The repercussions of the crisis in Lebanon may be the most dangerous among the rest of the region, since UNRWA spends USD 186 million in Lebanon including on regular programmes and private projects (such as the reconstruction of Nahr el-Bared). Austerity measures, due to the budget deficit, also affect UNRWA regular programmes in Lebanon (education, health and social services).

Regarding education, as of January 2018, UNRWA decided to reduce the retirement age for teachers from 62 to 60 years. Accordingly, teachers who reached the age of retirement during the current scholastic year have been extended on a daily basis, provided that they were to be removed from the system by July 2018 and without replacing them with new teachers or linking this action with the attempt of UNRWA to overcome its financial crisis. This will entail merging some schools and thus increasing the number of students per classroom. Moreover, UNRWA ended teachers' contracts in the additional "Learning Support" programme which was offered to third grade students and financed by UNICEF.

¹⁶ Alghad News Jordan, 20/6/18.

¹⁷ Daily Star, 17 February 2018.

¹⁸ Guardian International, 21 February 2018.

As for health, UNRWA reduced the number of working days for health clinics within Palestinian communities in South Lebanon to its minimum, in addition to its intention of merging, if necessary, all health clinics in other areas of Lebanon. In addition to that, certain UNRWA clinics stopped conducting some regular analyses and medical tests, due to the lack of necessary material. Concerning social services provided to special hardship cases, UNRWA stopped accepting new applications, due to pending applications that have not been processed.

Private projects (like Nahr el-Bared, etc.) are particularly impacted since the priority will be given to providing support to the regular programmes. In this context, it is worth mentioning that half of Nahr el-Bared residents are still waiting to return to the camp after 11 years (2486 of 5000 households). In addition to that, the camp reconstruction budget of USD 345 million is still suffering from a deficit of USD 106 million, needed to pursue the reconstruction process.

V. UNRWA Crisis and the Figures Dilemma (the Lebanese example)

The implications of the UNRWA crisis in Lebanon overlapped with the publication of the National Population and Housing Census of Palestinian Camps and Gatherings (December 2017), conducted by the Central Administration of Statistics in Lebanon, in partnership with the Palestinian Central Bureau of Statistics, and under the supervision of the Lebanese-Palestinian Dialogue Committee.¹⁹ These results, estimating the total number of Palestinian refugees currently living in Lebanon to around 174,422, came as a surprise for several parties, and raised many questions on both Lebanese and Palestinian sides. Additionally, it has not escaped attempts of political manipulation and investment, domestically and internationally.

In this regard, it is important to clarify that the given figure (174,422) does not represent the actual number of Palestinians living in Lebanon *in abstracto*. It rather reflects the number of Palestinians covered by the census in 12 camps and 156 communities, present during the census (17/7/2017 - 30/7/2017). The percentage (5.6%) of households and members that were not included, as well as the refusals and lack of response should also be considered.

Moreover, the census did not include Palestinians living in other communities or in other Lebanese cities and villages, as it did not have access to them. Neither did it include members of the household that were absent during the last 6 months prior to the census (according to the physical count questionnaire), estimated at around 11,000. In addition, this last figure did not include those who were absent for more than 6 months. This raises a legitimate question on the actual total number of household members absent during the census.

¹⁹ Lebanese-Palestinian Dialogue Committee, the National Population and Housing Census of Palestinian Camps and Gatherings in Lebanon, Central Administration of Statistics (Lebanon) and Palestinian Central Bureau of Statistics (Palestine), 2017.

Despite all that, the above number remains very close to the previous estimate of Palestinians in Lebanon which was based on field surveys conducted by different actors, including the American University survey (2015). According to these estimates, the number ranges from 214,000 to 228,000 - i.e. 200,000 on average. However, only the global census in Lebanon is able to provide the precise number of Palestinians in Lebanon.

Israel and the USA were the first to try to use these numbers in their campaign against UNRWA, claiming that "UNRWA lies" about the figures it publishes, especially the number of Palestinian refugees in Lebanon, as well as in the other areas of its operation in general. It is no secret that the number of refugees takes a political significance and a central role in the Arab- Israeli conflict, and is linked to the contributions made by donor countries to the total budget of UNRWA.

In this regard, both Lebanese and Palestinian sides should deal realistically with the figures resulting from the census, with emphasis on two basic issues: Firstly, that the given figure does not cancel or replace the number of Palestinian refugees registered at UNRWA or at the General Directorate for Political Affairs and Refugees, which preserves the legal status of Palestinian refugees in Lebanon and safeguards their right of return.²⁰ Secondly, that this figure, in its various interpretations, should not detract from the nature and magnitude of the responsibility of the international community, especially UNRWA, towards the Palestinian refugees in Lebanon, or should not affect the level of their services to them.

In the same context, it is important to avoid official Lebanese approaches in international forums that might weaken this stance, by arbitrarily associating Syrian and Palestinian refuge cases and the comparison between the two.

VI. Lebanon and UNRWA: What policy?

Unlike other Arab host countries, particularly Syria and Jordan, the Lebanese State's intervention in UNRWA policies and working mechanisms, or even its coordination with UNRWA in this regard, has been almost non-existent over the past seven decades, with the possible exception of the establishment of the camps in the early 1950s and the Nahr el-Bared reconstruction phase. There are two possible reasons for that: 1) the weakness of the framework regulating the relations between the Lebanese government and UNRWA and 2) the weakness of the government during certain periods thus neglecting the Palestinian presence.

Regarding the first factor, there is no comprehensive agreement regulating the relations between the Lebanese government and UNRWA, but rather several letters exchanged during 1954, aiming to resolve some pending issues going back to the period during which UNRWA started operating in Lebanon, such as: rights, privileges and facilitations that UNRWA and its employees might benefit from according to the Convention on the Privileges

²⁰ The number of refugees registered at UNRWA reached 459,292 by March 2016. The Ministry of Interior counts 592,711 Palestinian refugees in its registries as of December 2016.

and Immunities of the United Nations (February 1946); Lebanon's annual contribution to UNRWA budget; financial settlements related to UNRWA reimbursing the Lebanese government, or vice versa, as the result of expenditure between 1951 and 1954 without agreeing on the party that bears these costs, such as: The expenditure of the Lebanese government on aiding Palestinian refugees, and in particular the expenses of the Central Committee for Refugees (established by the Legislative Decree No. 11657 dated 26/4/1948) as well as the fees collected upon the landing of UNRWA planes, among others.²¹

Decades later, and after the prolongation of Palestinian refuge and the absence of a just international solution to the Palestinian refugee's issue in general, it is time for the Lebanese government to restructure its relation with UNRWA by signing a comprehensive agreement to replace the exchanged letters from 1954.²²

As for the second factor, the return of public institutions in Lebanon to regular work should result in a more active policy towards the ongoing UNRWA crisis, compared to the previous period, within the framework of a unified Lebanese vision of the Palestinian presence in Lebanon and the issues related to this presence. During the 2015 crisis, the Lebanese-Palestinian coordination was weak on the local and national levels, and the Lebanese intervention was very limited and was dictated by security - rather than political - considerations related to the nature of the situation of Lebanon at that time. Therefore, it was not surprising that this intervention took the form of mediation by the highest-ranking Lebanese security officials between the Director General of UNRWA and the Palestinian political leaders, in anticipation of any unexpected security implications of the massive protest movement that swept the camps.

Since the ongoing crisis that UNRWA is experiencing is the most dangerous in its history, as described by Pierre Krähenbühl, Commissioner General of UNRWA, it is hoped that the Lebanese government will deal with this crisis as a Lebanese national crisis requiring maximum coordination - and not just solidarity - with the official and popular Palestinian side. This also requires bridging the gap between the theoretical and practical positions of some Lebanese political parties as to the issue of the Palestinian presence in Lebanon and the UNRWA crisis. As already mentioned, the crisis is basically the result of international, regional and Arab interactions within the framework of the so-called "Deal of the Century" related to the essence of the Arab-Zionist conflict and to the Palestinian cause. This requires developing Lebanese policies targeting the threats on UNRWA's existence, as this issue is related to the concealed solutions for the Palestinian refugees and the future of their presence in Lebanon, aiming to impose settlement and cancel their right of return.

²¹ These letters are available at the Lebanese Parliament archives.

²² It may be useful to recall here that UNRWA's main headquarters were in Beirut since its establishment until 1978, then it was temporarily relocated to Amman/Jordan due to the civil war in Lebanon, then settled in Vienna for 18 years before returning to the Palestinian occupied territories following the Oslo Accords.

VII. Future Horizons and Possible Scenarios

Based on previous experiences in dealing with UNRWA crises on an international level, over the past 7 decades, and based on the various data available to date, there are, from our point of view, 3 possible scenarios regarding the future of this international organization, following the most serious crisis in its history, as expressed by the Commissioner-General of UNRWA, Pierre Krähenbühl. We believe that there are no strictly defined boundaries between the 3 scenarios, as they can mix or overlap, according to the evolution of the crisis; and this will be discussed after the presentation of all 3 scenarios.

1. The First Scenario

This optimistic scenario consists of UNRWA being able to overcome the ongoing financial crisis for the following reasons:

- UNRWA is used to facing such crises. In this regard, we refer to the 2015 crisis which almost forced UNRWA to interrupt its scholastic year.
- The political support of UNRWA by a large number of UN member states that would ensure it continues its work, especially EU countries, supposedly have more influence on the American role, based on their common vision of the need to maintain stability in the region, in the absence of actual opportunities for a just and durable solution for the Palestinian refugee issue. In addition to that, a rather significant number of Democrat deputies in the Congress are opposed to Trump's policy. This explains the optimistic but careful message sent by some of the highest-ranking officials in UNRWA after the Rome summit (15/3/2018), despite its weak results regarding the compensation of the financial deficit. They considered this conference as a political and moral support of 90 countries, for the continuation of UNRWA's work, as it expressed the international community's determination despite the pressures exerted by the Americans behind the scenes.
- Relying on the campaign²³ "Dignity Is Priceless" launched by UNRWA in January 2018 to compensate the American contribution which amounts to about one third of the Agency's budget. The objective of this campaign is to raise USD 500 million to provide education to around 525,000 students and provide healthcare and emergency food assistance as well as in-kind assistance to refugees in all regions where it operates. The campaign did not only target the states, but it targeted NGOs, the private sector in addition to independent individuals. UNRWA also launched an emergency appeal to raise USD 800 million to finance its emergency programmes in Syria and the occupied territories, of which USD 60 million targeted Palestinians from Syria living in Lebanon.
- UNRWA hopes that Arab countries would increase their support, or at least commit to paying 7.8% of the UNRWA total budget that the Arab League committed to in its successive sessions since 1987 and which was not always respected by all countries. However, UNRWA is aware that some Arab countries fear that the international community might degrade its political and ethical responsibilities towards the Palestinian refugees' problem and burden the Arab countries with it, if they increased the percentage of their support to the UNRWA budget.

²³ #DignityIsPriceless

- UNRWA expects the 5 economically emerging countries (BRICS: Brazil, Russia, India, China and South Africa) to increase their contributions to the UNRWA budget.
- The decision of the Organization of Islamic Cooperation, at its 7th Conference (Istanbul, 18/5/2018), related to the establishment of a "Waqf" fund to support UNRWA, which is considered as a step forward to overcome its financial crisis.
- Relying on Turkey presiding the UNRWA Advisory Committee as of July 2018, as it is expected that Turkey will work on activating the role of this Committee that meets twice a year.

2. The Second Scenario

This scenario supposes the failure of UNRWA in compensating the American funding, and that the active campaign of the USA and Israel against UNRWA's existence will continue, for the purpose of political extortion in the framework of the vision of the so-called "Deal of the Century" and the requirements of the peace process. It also supposes that the Palestinian leadership (PLO /PNA) will not return to the negotiations with Israel given the American/Israeli conditions which do not meet the minimum Palestinian national demands. This means that the American policy of draining UNRWA's financial resources will continue, which complicates the implementation of its mandate given by the General Assembly of the UN for the relief of Palestine refugees, until their return.

Beyond the political extortion of the Palestinian leadership to return to the negotiating table, and regardless of the Palestinian responsiveness to the conditions of the peace process, this scenario involves one of the following possibilities:

- At the very least, the American policy of draining UNRWA's financial resources will continue, which impedes the implementation of its mandate in the relief of the Palestine refugees, until their return.
- At most, "paralyzing" UNRWA and "disabling" its role as well as emptying the UNRWA mandate of its content according to Resolution 302, so that it ends up like the UNCCP.²⁴

The second scenario, at its most, may lead to the third scenario. The latter consists of changing the mandate of UNRWA, which practically means cancelling Resolution 302/1949 which stipulated its creation.

3. The Third Scenario

This scenario supposes that the USA and Israel succeed in changing or transforming UNRWA's "mandate" stipulated by Resolution 302, by getting the approval of the UN General Assembly to merge this mandate within the competences of the UNHCR, which practically means cancelling Resolution 302. This brings back the discussions at the General Assembly to the political context which gave birth to UNRWA and to the preliminary discussions that established the 1951 Convention related to the Status of Refugees and the establishment of the UNHCR. At that time, the concerned Arab countries had refused the inclusion of Palestinian refugees under UNHCR protection and insisted on the specificity of their status, considering that the right of return guaranteed by Resolution 194

²⁴ The UNCCP worked from December 1948 to November 1951 according to its mandate, on reaching political solutions to the Palestinian refugees' problem. These 3 years are considered as "the active period" for the Committee during which it actively tried to establish conciliation. By the end of 1951, the Commission informed the UN of its deficit after the failure of the summit organized in Paris and the refusal by the concerned parties to implement the General Assembly resolutions that govern the activity of the Commission, in particular Resolution 194 under which it was established. From 1952 to the late 1960s, the Commission had only a technical activity related to counting and evaluating the remaining Palestinian refugee properties in Israel. Thus, the Commission practically stopped its conciliation efforts, but it remains theoretically existent until today without any effectiveness as to its original mandate.

of the UN General Assembly rises above the advantages of protection that Convention and its executive instrument (meaning the UNHCR) can provide to them.²⁵

What tempts the USA and Israel to move forward with this scenario, given the strategy of Trump's Administration for the region that is consistent with the Israeli vision, is the existence of a precedent, after the cancellation of Resolution 3379/1975 in 1991, which equated Zionism with racism.

However, there are key obstacles to the application of this scenario, as follows:

- The awareness of the refugees of the dangers of liquidating their cause and their determination to resist, based on their historical experience in the 1950s and 1960s, when they managed to overcome all the schemes of liquidation and resettlement.
- The cancellation of Resolution 3379 in 1991 happened then in an optimistic atmosphere, by letting the peace process move forward after the launch of the Madrid Conference and before the signing of the Oslo Accords. That atmosphere is totally different from the current negative atmosphere which witnesses a big failure of the Oslo peace process.
- The realization of the USA and Israel that it is not easy to cancel the Resolution 302/1949, because the General Assembly which established UNRWA is the only authorized body to do so. In addition, doing such a move does not convene most of countries in the General Assembly (each country for its own reasons) including some ally countries to the USA and Israel.

Conclusion

The question here is: Which scenario is the most probable among the above three? We believe that the first scenario is probable for the previously mentioned reasons, and especially if the parties in favour of UNRWA engage in supporting this choice politically and financially,²⁶ and if we take advantage of the opposition between the American and European positions within the international frameworks that make UNRWA policies. However, the second scenario may have some success in the light of the Palestinian division and the Arab and Islamic fragmentation, and the existence of environments allowing both Israel and the USA to pressure towards this direction. We believe that the success of the third scenario - which is still less likely in the current conditions - is difficult because the General Assembly that established UNRWA is the only body authorized to cancel Resolution 302, and this does not correspond to the desire of most UN General Assembly members.

However, this depends on the way we manage the crisis and our capacity of raising it to the level of this fateful confrontation where the existence of UNRWA becomes the main body defending the right of return, by developing a popular and official global confrontation plan at the levels of host countries. A plan that adopts mechanisms of effective mobilization and advocacy at the Arab and international levels and benefits from the capacities of young people and their ability to employ social media for this purpose.

²⁵ Palestinian refugees fall under the mandate of UNRWA, which distinguishes them from the rest of the world's refugees who fall under the mandate of the UNHCR. The attempts to include refugees under UNHCR's protection would blur the specific status of Palestinian refugees, because the permanent solutions adopted by the UNHCR to resolve the refugees problem in general (the integration in the country of asylum, meaning the second country, or the settlement in a third country) does not comply with this specificity, as it also threatens their right of return.

²⁶ The Commissioner-General of UNRWA declared at the meeting of the Advisory Committee in Amman (16-18 June 2018) that UNRWA succeeded in decreasing the budget deficit during the second half of 2018 from USD 446 million to USD 250 million thanks to donations it received from some Gulf countries and other foreign countries. Currently the UNRWA is optimistic about overcoming its financial crisis after the success of the Commissioner-General's efforts following the New York Conference of Donors (25/6/2018) in reducing the budget deficit to \$ 217 million.

VIII. Conclusion, Recommendations and Proposals

The mere existence of UNRWA, and its continued role, according to the mandate, confirms the political and ethical responsibility of the international community in creating the refugee crisis and its commitment to the necessity of resolving it according to the principles of international law. In this context, it is to be noted that the preamble of Resolution 302, which establishes UNRWA, recalled the provisions of paragraph 11 of the General Assembly resolution 194. Moreover, paragraph 5 of Resolution 302 confirmed that continued assistance for the relief of the Palestine refugees is necessary, "without prejudice to the provisions of paragraph 11 of General Assembly resolution 194".

This requires establishing some kind of a balance between the political importance of UNRWA and its humanitarian role, regardless of the quality and quantity of its services. This requires distinguishing between objective and constructive criticism (which is needed) aiming to evaluate UNRWA's performance and enhancing its service, and the criticism aiming to undermine UNRWA's moral stature and liquidating its role.

Here are some recommendations on the general level and on the Lebanese level:

- It is crucial to develop a Palestinian vision, as well as a Palestinian-Lebanese and Palestinian-Arab common long-term vision towards UNRWA policies to respond effectively to the expected crises and not rely on reactions and temporary solutions; allowing the establishment of rules for joint action to pressure the concerned international bodies to find radical solutions for the chronic deficit in UNRWA's budget and to benefit from lessons learned from the 2015 UNRWA crisis.
- It is also important to strengthen the coordination between Palestine and Arab countries (in particular Lebanon) at a high level where UNRWA policy is made (the General Assembly, the Advisory Committee, donors conferences), and at the conferences of the supervisors on refugees affairs/Arab League, in order to maximize international support to UNRWA guaranteeing its viability, not to mention assuming its responsibility in meeting the urging needs of the Palestinian refugees in all its areas of operation.
- Allocating a permanent budget for UNRWA within the United Nations budget, that does not depend on grants and donations. In this context, it is important to work on reactivating the proposal made by the Secretary-General of the United Nations (August 2017) to make the UNRWA budget sustainable, sufficient and predictable - a proposal that the Israeli Vice-President of the General Assembly, Danny Danon, dropped from the agenda of the 72nd session. In this regard, it is to be noted that Ecuador will preside the next session of the General Assembly (73) starting December 2018, and Qatar will be Vice-President.
- Calling upon UNRWA to adopt a flexible financial policy that allows recycling aids and donations received outside the regular budget, namely those allocated to emergency programmes, in order to cover the deficit in the basic services programmes by adopting a specific mechanism that allows transferring a part of these aids and donations to the regular budget, if necessary.

- Working on strengthening the concept of community participation adopted by many international organizations, including UNRWA, which consists of involving refugees in planning, developing and implementing policies and programmes, through civil society organizations and popular committees, while keeping the pressure on UNRWA to rationalize expenditure and strengthen transparency in its financial and administrative systems.
- Multiplying Lebanese official efforts in order to reach the signing of a comprehensive agreement between Lebanon and UNRWA replacing the exchanged letters from 1954, in a way that restructures the relation between the Lebanese government and UNRWA, in accordance with international norms and on the same grounds as what is established with the other Arab host countries.

أزمة الأونروا الراهنة: السياق والأبعاد والآفاق وسبل المواجهة

أب 2018



مبادرة المساحة المشتركة
لتبادل المعرفة وبناء التوافق

أزمة الأونروا الراهنة: السياق والأبعاد والآفاق وسبل المواجهة

إعداد: جابر سليمان

أب 2018



مبادرة المساحة المشتركة
لتبادل المعرفة وبناء التوافق

سلسلة حوارات السياسات – العلاقات اللبنانية – الفلسطينية / 06 محرر السلسلة: جابر سليمان

مبادرة المساحة المشتركة

تعمل مبادرة المساحة المشتركة على تعزيز ثقافة الحوار المبني على المعرفة عبر تمكين صانعي السياسات العامة والمعنيين والخبراء، في لبنان وعلى الصعيدين الإقليمي والدولي، من التوصل إلى تفاهات مشتركة حول المسائل الوطنية الرئيسية.

مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات

مركز الزيتونة هو مؤسسة دراسات واستشارات مستقلة، تأسست في بيروت في منتصف سنة 2004. وهو يُعنى بالدراسات الاستراتيجية واستشراف المستقبل، ويُغطي مجال عملهِ العالمين العربي والإسلامي، ويعطي اهتماماً خاصاً بالقضية الفلسطينية، وكل ما يرتبط بذلك من أوضاع فلسطينية وعربية وإسلامية ودولية.

منشورات مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء التوافق، بيروت.

يمكن الحصول على هذه الورقة من مكاتب مبادرة المساحة المشتركة أو بتحميلها من الموقع الإلكتروني التالي:
www.commonspaceinitiative.org

حررت هذه الوثيقة في الأصل باللغة العربية. ولذلك، في حال وجود أي إختلاف بين النسخين العربي والإنجليزي، يعتمد النص الأصلي باللغة العربية.

إن الآراء الواردة في هذه الوثيقة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مبادرة المساحة المشتركة.

أب 2018 مبادرة المساحة المشتركة. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة.

جدول المحتويات

6	توطئة
7	مدخل
8	I. ولادة الأونروا: المخاض/السياق السياسي
9	II. تفويض الأونروا: طبيعته وحدوده
10	III. مخططات تصفية دور الأونروا
10	أ. المقاربة الاقتصادية/الاجتماعية: برنامج الأشغال والتشغيل
10	1. مشاريع أشغال عامة كبرى Large Scale Public Works Projects
11	2. برنامج الدمج Reintegration Programme
12	3. مشاريع أخرى للاكتفاء الذاتي Other Self-Support Projects
12	4. برنامج التعليم
13	ب. المقاربة السياسية
15	IV. تجليات الأزمة، لاسيّما في لبنان
16	V. أزمة الأونروا ومعضلة الأرقام (النموذج اللبناني)
17	VI. لبنان والأونروا: أية سياسة؟
19	VII. الآفاق والسيناريوهات المحتملة
19	1. السيناريو الأول
20	2. السيناريو الثاني
20	3. السيناريو الثالث
22	VIII. الخلاصة والتوصيات/الاقتراحات

تقديم

شكّلت العلاقات الفلسطينية اللبنانية بمختلف أبعادها الإطار العام لعمل منتدى الحوار اللبناني الفلسطيني، منذ إنطلاقه في إطار مبادرة المساحة المشتركة عام 2011. وهذا ما عبرت عنه وثيقة "الرؤية المشتركة للعلاقات اللبنانية الفلسطينية" التي أقرها المنتدى بتاريخ (2013/10/29) في أعقاب ما يقارب السنتين من النقاش المتواصل، حيث عالجت الوثيقة الخطوط العريضة لمسألة العلاقات اللبنانية/الفلسطينية وواقع حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

شكّل منتدى الحوار اللبناني الفلسطيني، في حينه، استجابة للحاجة إلى مسار حوارى لبناني/فلسطيني يتميز بالموضوعية والاستمرار. وأعضاء المنتدى إما باحثون أو ناشطون مستقلون، أو ناشطون سياسيون يعبرون عن مختلف ألوان الطيف اللبناني والفلسطيني، من دون أن يكونوا ممثلين فيه مؤسسياً بصفتهم الحزبية أو الفصائلية، وتتنوع اهتماماتهم بتنوع مجالات عملهم ومواقعهم.

وجاء إنتاج الورقة الحالية في إطار عمل المنتدى الذي يعنى فيما يعنى بالمسؤولية اللبنانية/الفلسطينية المشتركة تجاه الأونروا. فمع تفاقم أزمة الأونروا المالية في العام 2018 باتت هناك ضرورة ملحة لمعالجة خلفيات هذه الأزمة وأبعادها وآفاقها وسبل مواجهتها والسيناريوهات المحتملة التي تحكم تطورها. وفي هذا السياق اقترح فريق العمل المعنى في آذار/مارس 2018 عقد ندوة لهذا الغرض، يشارك فيها أعضاء من المنتدى ومختصون من خارجه.

عقدت الندوة بشكل مشترك مع مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات يوم 2018/4/26، تأسيساً على ورقة خلفية أعدها المنتدى. وتمّ تعديل الورقة في ضوء النقاشات المعمقة التي دارت في الندوة، وفي ضوء التطورات المتسارعة لأزمة الأونروا حتى اللحظة. وتتضمن ورقة السياسات هذه التي نضعها بين أيدي المختصين وصناع القرار الأساسيات التالية:

- ولادة الأونروا: الماضى/السياق السياسى
- تفويض الأونروا: طبيعته وحدوده
- مخططات تصفية دور الأونروا (المقاربة الاقتصادية/الاجتماعية والمقاربة السياسية)
- تجليات الأزمة، لاسيما في لبنان
- أزمة الأونروا ومعضلة الأرقام (النموذج اللبناني)
- لبنان والأونروا: أية سياسة؟
- الآفاق والسيناريوهات المحتملة
- خلاصات وتوصيات واقتراحات

وأخيراً، نأمل أن تسهم موضوعات هذه الورقة في بلورة فهم أفضل لأزمة الأونروا البنيوية المرتبطة بنشأتها السياسية وتفويضها المزدوج، ما يساعد المعنيين من صناع القرار في فهم أزماتها الدورية المتعاقبة وتحليلها في الإطار العام لأزماتها البنيوية. ونتطلع إلى أن تساعد هذه الورقة الجانبين اللبناني والفلسطيني، في بلورة خطة مشتركة للتعامل مع أزمات الأونروا المتكررة على المستويين الوطني والمحلي، انطلاقاً من مسؤوليتيهما المشتركة تجاه الحفاظ على الدور الحيوي لهذه المنظمة الدولية في إغاثة اللاجئين الفلسطينيين والحفاظ على هوية اللجوء، وتعزيز المكانة القانونية لحق العودة.

فنحن، اليوم، أحوج ما نكون إلى تطوير سياسات لبنانية محددة وواضحة تجاه المخاطر التي تهدد وجود الأونروا، بما لهذه المسألة من ارتباط بالحلول المبيّنة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين ومستقبل وجودهم في لبنان، والهادفة إلى فرض التوطين وتصفية حق العودة.

[المحرر]

مدخل

تأتي المحاولات الإسرائيلية/الأمريكية المحمومة إلى إنهاء دور الأونروا عبر تجفيف مواردها أو دمج تفويضها ضمن صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، في سياق المخططات الأمريكية الأشمل، الهادفة إلى تصفية القضية الفلسطينية، وبالتالي قضية اللاجئين وحق العودة. وتندرج هذه المسألة في سياق إقليمي ودولي متصل بشروط "عملية السلام" في نسختها الجديدة التي تحمل اسم "صفقة القرن". ولهذه المخططات، في الوقت عينه، تجلياتها المحلية في المناطق التي تعمل فيها الأونروا، وخاصة في لبنان، نظراً لخصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين في هذا البلد.

وفيما يتجاوز وجود الأونروا الدور الإنساني المناط بها، ونظراً للرمزية السياسية والوطنية لوجودها بحد ذاته، أضحت هذه المنظمة الدولية بمثابة الحائط أو السدّ الأخير للدفاع عن حق العودة، وواحدة من أدوات الممانعة والنضال ضد مخططات تصفية قضية اللاجئين. ولكن ينبغي التأكيد أن حق العودة لا يرتبط بوجود الأونروا فحسب، أو بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 والقرارات الأخرى ذات الصلة، إذ لم تنشأ هذه القرارات حق العودة في الأساس، بل يجد هذا الحق جذوره الراسخة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وخاصة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). بينما تركز إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية على الأونروا واستهداف القرار 302 الذي أنشأها، فإن الهدف الرئيسي من ذلك هو التوصل بشكل غير مباشر إلى إلغاء القرار 194 وتصفية قضية اللاجئين. إن إلغاء هذا الحق وعدم تحميل إسرائيل أي مسؤولية عن خلق مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، يلخص جُلّ المقاربة السياسية الأمريكية الراهنة في هذا الخصوص.

ومن أجل فهم أعمق للسياقات السياسية والأبعاد الإقليمية والدولية لأزمة الأونروا وأفاقها وتجلياتها الراهنة، تناقش هذه الورقة جملة من العناوين ذات الصلة: المخاض السياسي لولادة الأونروا وتفويضها "الملتبس"؛ مخططات إنهاء دور الأونروا منذ خمسينيات القرن الماضي وحتى اليوم؛ تجليات الأزمة وانعكاساتها في لبنان بشكل خاص. كما تناقش آفاق الأزمة والسيناريوهات المتوقعة على المدى البعيد، وسبل المواجهة الممكنة وآلياتها.

I. ولادة الأونروا: المخاض/السياق السياسي

استجابة لرغبة الوسيط الدولي الكونت برنادوت، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار 194/1948 لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين (UNCCP). وبموجب الفقرة 12 من القرار عينه، قرّرت لجنة التوفيق (1949/8/23) تشكيل "البعثة الاقتصادية للدرس" (Economic Survey Mission) وأولت الأمم المتحدة رئاستها إلى الأميركي "جوردون كلاب". وجاء تشكيل البعثة نتيجة للمأزق السياسي لمسألة اللاجئين في مؤتمر لوزان.¹

وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء "البعثة الاقتصادية للدرس" لم ينجم عن تخطيط لجنة التوفيق، بل كان ثمرة مخطط وزارة الخارجية الأمريكية. فالفكرة وردت في إطار مشروع جورج ماك غي، منسق قضايا اللاجئين الفلسطينيين في الوزارة، والقاضي بإعادة دمج اللاجئين في الحياة السياسية والاقتصادية في الشرق الأوسط من خلال إقامة مشاريع تنموية إقليمية، حسبما جاء في مذكرة ماك غي إلى وزير الخارجية الأمريكي (1949/4/22).²

رفعت البعثة الاقتصادية، التي عرفت باسم "بعثة كلاب" (Clapp) تقريرها المؤقت بتاريخ 1949/11/6، إلى لجنة التوفيق الدوليّة وإلى الأمين العام للأمم المتحدة. وخلص التقرير إلى ضرورة تأمين عمل اللاجئين بدلاً من الغوث، بهدف إعادة دمجهم في الحياة السياسية والاقتصادية للشرق الأوسط من خلال تنفيذ "برنامج للتنمية الاقتصادية بواسطة أشغال كبرى". وقد أوصى التقرير بالربط بين برنامج الأشغال العمومية ومواصلة الغوث الضروري ضمن عملية واحدة، بالاتفاق مع الدول العربية المضيفة للاجئين. وتضمن التقرير تحذيراً مفاده "إذا تركنا اللاجئين ليأسهم وبؤسهم، فإن آفاق السلام في هذه البلاد المضطربة ستزداد ابتعاداً". ولكن لم يقترح أيّاً من التقرير المؤقت أو النهائي للبعثة تنازلات سياسية من قبل إسرائيل، ولم يطالب بضرورة عودة اللاجئين. وركز التقريران على الحل الاقتصادي لمشكلة اللاجئين متجاهلين بذلك الترابط بين الوجهين السياسي والاقتصادي للمشكلة. وبهذا الشكل ساهمت البعثة في تعزيز الوضع القائم الذي تحافظ عليه إسرائيل.³

إضافةً إلى ذلك، أوجزت البعثة برنامجها بشعار بسيط هو "استخدام أكثر وغوث أقل" وكانت مشاريع استخدام اللاجئين مبنية على أساس توطينهم في البلدان العربية المضيفة ضمن خطة تنمية واسعة: مشروع نهر الليطاني (لبنان)؛ مشروع وادي الزرقا (الأردن)؛ مشروع تنمية وادي الغاب (سوريا).

وكانت الحكومات العربية المعنية مستعدة لقبول تقرير بعثة "Clapp" حتى ولو كان يميل بوضوح إلى توطين اللاجئين بحكم الأمر الواقع، كحل لمشكلتهم على المدى البعيد، شرط إدراج إحالات على الفقرة 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194 لحماية حق اللاجئين المشروعة في العودة.⁴

1 عقد مؤتمر لوزان بواسطة لجنة التوفيق في الفترة (1949/9/12 - 4/27) بحضور ممثلين عن إسرائيل ومصر والأردن ولبنان وسوريا واللجنة العربية العليا، لحلّ ما سميّ النزاعات الناتجة عن حرب 1948، خاصة موضوع عودة اللاجئين.
2 جان إيف أوليه، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين (1951-1948)، ترجمة نصير مروة، (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1991)، الطبعة الأولى، ص، 139.
3 المصدر نفسه، ص، 142-145.
4 المصدر نفسه، ص، 146.

وبناء على توصية البعثة الاقتصادية، أنشأت الجمعية العامة، بموجب قرارها رقم (302) بتاريخ (1949/12/8)، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى/الأونروا. وهكذا ولدت الأونروا كـ "منظمة إنسانية" في مخاض سياسي، في أعقاب فشل حل مشكلة اللاجئين في مؤتمر لوزان.

وقد لاقى تأسيس الأونروا تنافساً في الصلاحيات أو نوعاً من "التنافس المؤسساتي" مع لجنة التوفيق. وكان غياب التنسيق بين عمل الوكالة واللجنة أمراً مستغرباً، إذ لم تجتمع الهيئتان خلال النصف الأول من عام 1950 إلا مرة واحدة. وكان الخلاف الأساسي بينهما يتعلق بمن يتولى مسألة توطيّن اللاجئين. فطلبت الأونروا من لجنة التوفيق أن توجه جهودها نحو مسألة عودة أعداد من اللاجئين، في حين تكون هي مسؤولة عن المناقشات المتعلقة بالتوطيّن. وفيما يتعلق بمسألة إعادة اللاجئين كانت اللجنة تعتبر نفسها هيئة تنفيذية أعلى من الأونروا.⁵

II. تفويض الأونروا: طبيعته وحدوده

بموجب التفويض الممنوح للأونروا من الجمعية العامة للأمم المتحدة، ووفقاً لتوصيات اللجنة الاقتصادية للدرس، أوكلت الجمعية العامة للأونروا مهمة مزدوجة: الحلول محل لجنة الصليب الأحمر الدولية ورابطة جمعيات الصليب الأحمر والكويكرز في إدارة الغوث من جهة، والسير ببرنامج الأشغال المذكور، في الوجهة المنشودة، من جهة أخرى.

وفي الأساس، كان ينظر لعمل الأونروا في مجال اغاثة اللاجئين الفلسطينيين، على أنه مجرد تمرين قصير المدى أملته ظروف سياسية حساسة. أما المفهوم الأصلي لتفويض الأونروا فهو كامن في اسم الأونروا نفسه: "وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى"، أي أن يحل برنامج التشغيل، المراد منه في نهاية المطاف توطيّن اللاجئين، محل الإغاثة.

برز هذا المفهوم بشكل واضح في التقرير السنوي الأول للأونروا (1950-1951) الذي جاء فيه: "من حيث المبدأ تم إنشاء الأونروا من أجل تحويل برنامج الإغاثة المباشر القائم حالياً إلى برنامج ديناميكي يتضمن مشاريع أشغال وتشغيل. وكان يؤمل ألا يؤدي تشغيل اللاجئين، إلى محاصرة التأثيرات المحبطة لإطالة تطبيق برنامج الإغاثة وإلى احتراف عقلية اللجوء refugee professional mentality فحسب، بل أيضاً إلى إنعاش اقتصادات البلدان المضيفة".⁶

5 المصدر نفسه، ص، 147.

UNRWA, A brief History (1952-1982), UNRWA Headquarter (Vienna), p. 291. 6

III. مخططات تصفية دور الأونروا

إن مخططات إنهاء دور الأونروا ليست جديدة، فهي رافقت الوكالة منذ ولادتها وارتبطت بالسياق السياسي الذي أنشأت في إطاره هذه الوكالة وطبيعته المؤقتة، من جهة، وبتفويضها الملتبس والمزدوج ما بين الإغاثة/ والتشغيل، من جهة أخرى.

يمكننا هنا أن نميز بين مقاربتين متكاملتين لتصفية دور الأونروا: الأولى، مقارنة اقتصادية/اجتماعية ترتبط بمفهوم التوطين وتقوم على تفسير تفويض الأونروا ومحاولات تكييفه منذ الخمسينيات ليخدم غرض التصفية؛ والثانية، مقارنة سياسية تقوم على ممارسة الضغوطات السياسية المباشرة والمكشوفة على المجتمع الدولي، وتتجلى حالياً في الضغوطات الأمريكية والإسرائيلية الحثيثة والمتسارعة في هذا الصدد، مع ربط هذه الضغوطات باشتراطات ومتطلبات "عملية السلام".

أ. المقاربة الاقتصادية/الاجتماعية: برنامج الأشغال والتشغيل

تتلخص هذه المقاربة في محاولات الأونروا تنفيذ برنامج الأشغال والتشغيل بعد تأسيسها بفترة قصيرة، تنفيذاً لتوصيات البعثة الاقتصادية للدرس. وكانت قد جرت مفاوضات تمهيدية مع حكومات الدول المضيفة (لبنان، سوريا، الأردن، مصر) بهدف تقوية اقتصادات تلك الدول وتوفير فرص عمل للاجئين في الوقت عينه، بما يوصلهم إلى درجة من الاكتفاء الذاتي تسمح بشطبهم عن سجلات الإغاثة.

وفي هذا الإطار، عملت الأونروا على تنفيذ مشاريع أشغال عامة كبرى وبرنامجاً للدمج ومشاريع صغيرة للاكتفاء الذاتي؛ فضلاً عن المحاولات لتكييف برنامج التعليم لكي يخدم أهداف برنامج الأشغال والتشغيل المذكور.⁷

1. مشاريع أشغال عامة كبرى Large Scale Public Works Projects

شملت تلك المشاريع: تقديم أراضٍ للزراعة في كافة مناطق عمليات الأونروا؛ إنشاء الطرق (خاصة في الأردن وسوريا ولبنان)؛ أعمال التشجير (في كل المناطق)؛ أعمال الرّي؛ إنشاء المدارس (الأردن)؛ تشجيع الحرف اليدوية (في كل المناطق).

وكانت البعثة الاقتصادية للدرس تتوقع أن تؤدي تلك المشاريع إلى شطب ما يزيد عن 100,000 لاجئ من لائحة برنامج الإغاثة بحلول منتصف العام 1951. ولكن بدأت تظهر بوادر الشك في جدوى هذا المشروع، حيث اعترف التقرير الدوري (في تشرين الأول/أكتوبر 1950) بوجود عوامل كابحة له. من بين هذه الكوابح والعقبات محدودية فرص العمل أو عدم توفرها في لبنان والأردن وغزة، حيث أن تطبيق المشاريع لم يكن على مستوى التخطيط نفسه.

وخلصت البعثة إلى نتيجة مفادها أن دوافع الأونروا من وراء هذه المشاريع لم تكن مفهومة بشكل واضح من قبل الحكومات المضيفة. ولفتت الانتباه إلى أنه يمكن لتلك الحكومات التعاون مع الأونروا، شرط ألا تتعارض المشاريع المذكورة، بأي طريقة من الطرق، مع أحكام القرار 194 التي تحافظ على حق اللاجئين في العودة والتعويض.

وانعكست تلك النظرة التشاؤمية في تقرير المفوض العام للأونروا (1950/6/30) الذي أكد أن الآثار الإيجابية التي توقعتها البعثة لم تتحقق على أرض الواقع. وعلق المفوض العام على هذا الوضع بالقول: "إن كلفة توفير عمل للفرد اللاجئ تعادل خمسة أضعاف كلفة تزويده بالإغاثة. واعترف بأن برنامج الأشغال لم ينجح في تخطي العقبات التي تواجهها الوكالة واللاجئون".⁸

وسرعان ما ثبت للوكالة أن برنامج الأشغال العامة لم يتمكن من تزويد اللاجئين بفرص العمل المطلوبة، وما كان يعول عليها من استقرار/توطين resettlement عدد كبير من الأفراد القادرين على العمل، كما عجز عن شطب مائة ألف لاجئ وعائلاتهم من سجلات الإغاثة مع نهاية العام الأول لعمل الوكالة. حينها أدركت الأونروا ضرورة تبني مقاربة أكثر مباشرة في هذا الخصوص، في حال توقف الإغاثة الدولية.

2. برنامج الدمج Reintegration Programme

بناء على التجربة السابقة، قررت الوكالة تركيز جهودها على الأعمال التي تؤدي إلى إعادة دمج اللاجئين بدلاً من توفير فرص العمل المؤقتة لهم في الأشغال العامة. وفي التقرير الخاص للمفوض العام واللجنة الاستشارية للأونروا (تشرين الثاني/نوفمبر 1951) تم تقديم عناصر/مكونات خطة مدتها ثلاث سنوات تركز على مشاريع الدمج، حيث أوصى التقرير بما يلي: "على الوكالة والدول المضيفة بذل كل الجهود من أجل إنجاز الترتيبات الكفيلة بتحويل إدارة الإغاثة إلى الحكومات المضيفة خلال فترة لا تتعدى الأول من تموز/يوليو 1952"،⁹ على أن يتم خفض موازنة الإغاثة بشكل مطرد. وكان الهدف الأساسي من هذه الخطة، كما زعم التقرير، تحسين الأحوال المعيشية للاجئين الفلسطينيين و"إلغاء حياة المخيمات" elimination of camp life وإنهاء الاعتماد على الإعاشة/الحصص الغذائية rations التي تقدمها الأونروا دون المس بمصالح/حقوق اللاجئين فيما يتعلق بالعودة والتعويض.

دعى التقرير إلى تحقيق هذا الهدف عبر الطرق التالية: مساعدة اللاجئين في الحصول على فرص عمل، حيث تدعو الحاجة؛ وتدريب اللاجئين على المهن والحرف التي يتطلبها سوق العمل؛ تقديم القروض أو الهبات التي تمكن اللاجئين من تأسيس أعمال/مصالح صغيرة خاصة بهم؛ بناء منازل في المناطق المدنية وجوارها، حيث تتوفر فرص العمل والتوظيف؛ إنشاء قرى في المناطق التي تتوفر فيها أراضٍ صالحة للزراعة؛ تقديم بنى تحتية زراعية مثل: حفر الآبار، أعمال/شبكات الري وتسهيل الوصول إليها عبر إنشاء الطرق؛ تمويل التنمية الاقتصادية وتقديم الدعم التقني، حيثما يكون ذلك مناسباً.

على هذا الأساس، تم اعتماد مبلغ 200 مليون دولار أمريكي لبرنامج الدمج، و50 مليون دولار للإغاثة. وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الخطة في قرارها رقم (V/513) بتاريخ كانون الثاني/يناير 1952، علماً بأن التمويل لم يصل أبداً إلى كامل المبلغ المرصود (200 مليون دولار). ومن بين المشاريع الواعدة ضمن هذا البرنامج كان استخدام مياه النيل ونهر اليرموك لأغراض التنمية الزراعية في صحراء سيناء ووادي نهر الأردن.

وكان البرنامج يطمح إلى توفير فرص عمل لحوالي 150,000 إلى 200,000 لاجئ ليتمكنوا من الوصول إلى حالة "الاكتفاء الذاتي". ومع حلول العام 1954 تم إنفاق جزء صغير من المبلغ المرصود. وحينها أدرك رعاة البرنامج أن نجاح المشاريع في إيصال عدد كبير من اللاجئين إلى حالة الاكتفاء الذاتي، يتطلب عدّة سنوات في أحسن الأحوال. لذا لم يتم تحقيق تقدم ملموس في هذا المجال حتى كانون الأول/ديسمبر 1954، عندما تم تجديد ولاية الأونروا لخمس سنوات إضافية.

مع حلول العام 1957، وصل البرنامج عملياً إلى نهايته المحتومة، بعد أن كانت الأونروا قد أنفقت نحو 37,7 مليون دولار فقط من الموازنة المعتمدة للبرنامج (200 مليون دولار). وحتى ذلك التاريخ لم يتم شطب سوى نحو 23,800 لاجئ من سجلات الإغاثة، بشكل دائم. فتم اعتبار ذلك فشلاً ذريعاً للبرنامج ما دفع بالوكالة إلى تبني مشاريع القروض الصغيرة، بهدف تمكين اللاجئين من الوصول إلى الإكتفاء الذاتي.

3. مشاريع أخرى للاكتفاء الذاتي Other Self-Support Projects

منذ الأيام الأولى لبدء عملياتها، أطلقت الأونروا عدداً من مشاريع الاكتفاء الذاتي الصغيرة. small self-support projects. العام 1950، اقترحت برنامجاً للقروض الصغيرة لمساعدة الأفراد أو المجموعات في الوصول إلى الاعتماد الذاتي.

إن برنامج القروض للأفراد الذي بدأ العام 1951، تمّ تعليقه عام 1957 ليتم بعد ذلك استئنائه، بشكل محدود، عام 1959. وحتى ذلك الوقت، كان البرنامج قد مؤل حوالي 700 مشروع في قطاعات الزراعة والإسكان والصناعة والتجارة. كما ساعد هذا البرنامج الأخير حوالي 5,400 لاجئ في الأردن و1,800 في سوريا بكلفة إجمالية بلغت حوالي 2,1 مليون دولار. وبعد استئنائه عام 1959، تمّ تأسيس 84 مشروع عائلي في وادي الأردن.¹⁰

بناء على المعطيات السابقة المتعلقة ببرامج الأشغال والدمج والإكتفاء الذاتي يمكن استخلاص النتائج التالية:

لم يحقق برنامج الأشغال سوى نجاح محدود أقرب للفشل منه للنجاح. وهناك عدّة أسباب لهذا الفشل أهمها: فشل تطبيق قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المتصلة بالعودة والتعويض، والمواقف المناهضة لتلك المشاريع من قبل غالبية اللاجئين، وحتى بعض حكومات البلدان المضيفة، هذا فضلاً عن ندرة الموارد المتاحة من أجل تنفيذ المشاريع.

وإبان مناقشة القضية الفلسطينية في الأمم المتحدة عام 1959، أكدّ السكرتير العام للمنظمة الدولية: "الحاجة الملحة للتغلب على الصعوبات السياسية، داعياً إلى بذل المزيد من الجهود الدولية لضخ استثمارات في مجالي الزراعة والصناعة، بهدف دمج عدد كبير من اللاجئين العاطلين عن العمل في الحياة الاقتصادية للمنطقة".¹¹ وفي المقابل، لم ترفض حكومات البلدان العربية المضيفة مفهوم التنمية الاقتصادية من حيث المبدأ، لكنها أكدت على حق اللاجئين في العودة إلى وطنهم الأصلي.

4. برنامج التعليم

عند بداية عمل الوكالة، تم اعتبار برنامج التعليم برنامجاً تكميلياً لعملية التأهيل الاقتصادي. ولكن مع تقليص برامج التشغيل والتراخي في التركيز على التأهيل، أصبح التعليم غاية في حد ذاته. ويعود الاهتمام ببرامج التعليم المهني والفني إلى الأيام الأولى من بدء عمل الأونروا في العام 1950. وفي تقريره الأول صيف عام 1950 أعلن المفوض العام للأونروا اهتمام الوكالة ببرامج التدريب المهني. وأكد ضرورة أن ينال الشباب والشابات تدريب عملي، ما يتيح لهم تحقيق الاكتفاء الذاتي، جزئياً أو كلياً.

وبعد العام 1959، ركز اهتمام الأونروا على التعليم العام والتعليم المهني والفني وتدريب المعلمين، ولا يزال حتى اليوم. وبشكل عام، يتجاوز برنامج التعليم برنامج الإغاثة في موازنة الأونروا. وكانت الأونروا تراهن على النتائج الاقتصادية والاجتماعية للتعليم، بوصفه رأس مال اجتماعي، يوفر فرص عمل للاجئين، وخاصة، في بلدان الخليج. فعملت مكاتب التوظيف التابعة للأونروا في هذا الاتجاه.

ب. المقاربة السياسية

صحيح أن الأونروا "منظمة إنسانية"، لكنها ولدت في مخاض سياسي، بعد فشل مؤتمر لوزان في التوصل إلى حل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وإثر تشكيل البعثة الاقتصادية للدرس، التي أوصت بتأسيس الأونروا. ولذلك، تقوم الأونروا بأدوار سياسية كلما طلبت منها القوى الكبرى في المجتمع الدولي ذلك. فعدا عن انخراطها في مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين التي أطلقت في الخمسينيات من القرن الماضي، كان عليها إثر توقيع اتفاقات أوسلو، نقل مقرها الرئيسي من فيينا إلى قطاع غزة، لكي تتمكن من مواكبة تطورات عملية السلام.

وفي هذا السياق جرى في حزيران/يونيو 1994 تبادل رسائل بين (م.ت.ف) والأونروا لتمكين الأخيرة من مواصلة عملاتها في مناطق الحكم الذاتي الفلسطيني. وبهذا حلت السلطة الفلسطينية محل الأردن ومصر كدولتين مضيفتين قبل العام 1967. وفي السنوات الأولى بعد توقيع اتفاقات أوسلو، تبنت الأونروا ما سمي بـ"برنامج تطبيق السلام" (PIP) ومشروع "موامة الخدمات" الذي كان يهدف إلى موامة خدماتها مع خدمات الدول المضيفة للاجئين، تمهيداً لتسليم تلك الخدمات للدول المضيفة، بافتراض تقدم عملية سلام أوسلو نحو قضايا الحل النهائي ومنها اللاجئين.

ولم تنفك إسرائيل منذ ذلك الحين عن ممارسة مختلف الضغوطات على الأونروا، وانتهاك تعهداتها الدولية التي تقضي بتسهيل عملها، وخاصة في أوقات الأزمات والطوارئ (الانتفاضة الأولى والثانية والحروب المتكررة ضد غزة). ولا تخلو التقارير السنوية المتعاقبة للمفوض العام للأونروا من الإشارة إلى تلك الانتهاكات، التي وصلت إلى حدّ قصف مدارسها ومراكزها بحجج واهية. وقد طالت هذه الضغوطات النظام التعليمي للأونروا، بهدف تغيير المناهج الدراسية المتبعة في الضفة وقطاع غزة، لكي تتماشى مع لغة "عملية السلام".

بدأنا نشهد منذ أواخر العام 2015، وحتى قبل ذلك في لجنة الموازنات في الكونغرس الأمريكي في العام 2013 حملة إسرائيلية/أمريكية شرسة ومنسقة على الأونروا في الأمم المتحدة، تشكك في مبرر وجودها سياسياً وأخلاقياً، بهدف تقويض هذا الوجود. وتتلخص مقولات تلك الحملة في اتهام الأونروا بأنها تشكل "عقبة أمام السلام"، وبأنها تعمل على "إدامة الصراع العربي/الإسرائيلي"، وبأنها "تطبق معايير مزدوجة عندما لا تعيد توطين اللاجئين الفلسطينيين ضمن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، وبأن مجرد تخصيص منظمة من منظمات الأمم المتحدة لكي تعنى بالفلسطينيين دون غيرهم من لاجئي العالم يعدّ بمثابة "انحياز ممنهج من قبل نظام الأمم المتحدة ضد إسرائيل". وقد طالت الحملة أيضاً مناهج التدريس التي تعتمدها الأونروا، والتي تتبع مناهج الدول المضيفة في كل منطقة على حدة، فوصفتها بأنها تعمل على "شيطنة إسرائيل".

وبالفعل أبلغ رئيس الوزراء الإسرائيلي نتنياهو سفيره الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، نيكى هيلي، في اجتماع ضمهما في القدس بتاريخ 2017/6/7 أن "الوقت قد حان لأن تعيد الأمم المتحدة النظر في وجود الأونروا". كما قال في مستهل الاجتماع الأسبوعي لمجلس الوزراء الإسرائيلي بتاريخ 2017/6/11: "الأونروا أبقت على مشكلة اللاجئين بدلاً من أن تحلها، وقد أن الأوان لحلها ودمجها في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"¹².

وتصاعدت الحرب الأمريكية/الإسرائيلية على الأونروا منذ أن أعلن الرئيس الأمريكي نيته بنقل سفارة بلاده من تل أبيب إلى القدس، ومنذ صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة [Resolution ES-10/L.22]، المناهض لإعلان ترامب، الذي أعتبر أن الجهود الرامية لتغيير وضع القدس "باطلة ولاغية" (كانون الأول/ديسمبر 2017). في تعليقها على القرار، أعلنت سفيرة

الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة (2018/1/2) أن إدارة الرئيس ترامب "لا تنوي الاستمرار في دعم الأونروا حتى يوافق الفلسطينيون على العودة إلى طاولة المفاوضات". وعلى الفور (2018/1/3) غرّد ترامب على تويتر قائلاً: "ندفع سنوياً للفلسطينيين مئات الملايين من الدولارات، ولا نحصل منهم في المقابل على أي تقدير أو احترام". فهم لا يريدون حتى التفاوض من أجل التوصل إلى اتفاق سلام دائم مع إسرائيل. إنهم لا يريدون مباحثات السلام، فلماذا ينبغي علينا أن ندفع لهم كل هذه المبالغ الطائلة في المستقبل".¹³

ومن الجدير ذكره، أن الولايات المتحدة الأمريكية هي الداعم الأكبر لموازنة الأونروا، حيث بلغت مساهمتها في الموازنة، حسب التقديرات لعام 2016، حوالي 369 مليون دولار، بما فيها المبالغ المخصصة لدعم اللاجئين الفلسطينيين من سوريا إلى لبنان. وتصل المساهمة الأمريكية في الموازنة العادية للأونروا، عادة، إلى 300 مليون دولار من أصل 1.4 مليار دولار. إلا أنه وبناء على المواقف الأمريكية المذكورة التي ربطت الدعم باشتراطات عملية السلام، أعلن ترامب (2018/1/16) عن تجميد مبلغ 65 مليون دولار من قيمة الدفعة المقرر تقديمها في النصف الأول من عام 2018 والبالغة 125 مليون دولار.

وعلى الرغم من معارضة دول الاتحاد الأوروبي والعديد من الدول الأخرى لموقف إدارة ترامب من الأونروا لأسباب مختلفة، إلا أنه لا يمكن، فعلياً، عزل النتائج الهزيلة التي أسفر عنها مؤتمر روما لدعم الأونروا (2018/3/15)، الذي حضرته أكثر من 90 دولة، عن تأثيرات الموقف الأمريكي. لقد جاءت نتائج المؤتمر مخيبة لآمال اللاجئين والدول المضيفة ولتطلعات العديد من الدول الداعمة لحقوق الشعب الفلسطيني، إذ لم يسفر المؤتمر سوى عن تعهدات بجمع 100 مليون دولار من أصل المبلغ المطلوب لتجاوز العجز في موازنة الأونروا، المقدر بحوالي 446 مليون دولار.

وعلى الرغم من تفاؤل الأونروا الحذر، باعتبار المائة مليون دولار "بداية مقبولة"، وبإمكانية الاعتماد على الحشد الدولي والدعم السياسي الذي وفره مؤتمر روما لاستمرار عمل الأونروا، إلا أن الأزمة لا تزال قائمة، وستعكس تداعياتها على مختلف الخدمات التي تقدمها الأونروا للاجئين الفلسطينيين في مناطق عملياتها كافة، كما ونوعاً. وهذا ما بدأنا نشهد بوادره في لبنان، على سبيل المثال، كما سنبين لاحقاً.

وفي سياق اجتماعات اللجنة الاستشارية للأونروا المنعقدة في عمان (18-19 حزيران/يونيو 2018)¹⁴ أكد المفوض العام للأونروا أن السنة الحالية (2018) كانت سنة صعبة بشكل استثنائي بالنسبة للأونروا، ولكنه أبدى تفاؤله بسبب التحشيد والاستجابة من قبل العديد من الدول لتجاوز الأزمة المالية خلال المرحلة الأولى من الأزمة الحالية. وقال أنه لأمر بالغ الأهمية أننا تمكنا حتى الآن من حماية العام الدراسي الحالي والحفاظ على الخدمات الحيوية الأخرى. ومن جهة أخرى، أكد المفوض العام أن الأونروا لا تزال بحاجة إلى مبلغ 250 مليون دولار حتى تتمكن من الاستمرار في الحفاظ على المساعدات الأساسية والطارئة خلال النصف الثاني من عام 2018.¹⁵

ومن جانبها أكدت الدول العربية المضيفة وجامعة الدول العربية رفضها تقليص خدمات الأونروا. وعبر رئيس الوفد الأردني لاجتماعات اللجنة في كلمته بالنيابة عن الدول العربية المضيفة والجامعة العربية عن هذا الموقف، فشدد على إن جامعة الدول العربية وأعضائها كافة يؤكدون أهمية توفير التمويل الدولي اللازم والمستدام لتمكين الأونروا من مواصلة القيام بدورها

Carnegie Centre, "The Sharpest Cut", Jan. 12 2018. 13

14 تكونت اللجنة عند تأسيسها عام 1949 من أربعة دول فقط، لكنها تضم اليوم 27 دولة عضو إضافة إلى ثلاثة أعضاء مراقبين. تجتمع اللجنة مرتين سنوياً وتتنحصر مهمتها في مساعدة المفوض العام في تنفيذ تفويض الأونروا.

www.unrwa.org/who-we-are/advisory-commission-adcom-news. 15

وتلافي تداعيات المساس به أو الانتقاص منه. ولفت الى أن مناقشات اللجنة ركزت على عدد من الثوابت، أهمها تشجيع الدول المضيفة على الشراكات مع المنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية ومع القطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية لتقوم بدور معزز لدور الوكالة، دون المساس بالدور الرئيس للأونروا في رعاية وتقديم الخدمات الأساسية. وأكد على ضرورة إعداد موازنات الوكالة على أساس متطلبات البرامج الأساسية وبطريقة أكثر استدامة وقابلة للتنبؤ من أجل تنفيذ الاستراتيجية متوسطة الأجل. ودعا إلى زيادة تبرعات الدول المانحة وتوسيع قاعدة المتبرعين وعدم تحميل الدول المضيفة أعباء جديدة بسبب أوضاعها الاقتصادية الصعبة.¹⁶

IV. تجليات الأزمة، لاسيما في لبنان

يصف المفوض العام للأونروا بيير كرينبول تأثير قرار إدارة ترامب الداعي إلى اقتطاع الملايين من قيمة المساهمة الأمريكية في موازنة الأونروا، بأنه جعلها مثل "سفينة تغرق".¹⁷ وفي حديث لصحيفة الجارديان قال: "نحن معتادون على مواجهة أزمات التمويل"، مشيراً إلى أزمة عام 2015، عندما كانت الأونروا على وشك إغلاق مدارسها، وأضاف: "الأزمة الراهنة هي الأشد خطورة في تاريخ الأونروا".¹⁸

ستؤثر الأزمة، إذا ما استمرت من دون حل، بشكل خاص على برنامج التعليم الذي يستحوذ على ما نسبته 73% من موازنة الأونروا الاعتيادية، والذي يستفيد منه نحو نصف مليون تلميذ مسجل في مدارس الأونروا (700 مدرسة)، ويشغل 22 ألف معلم ومعلمة في مناطق عملياتها كافة.

وفي السياق ذاته، أشار الناطق الرسمي باسم الأونروا، سامي مشعشع (وكالات، 2018/3/19) إلى أن العجز سيؤثر في تقديم الخدمات الطارئة في سوريا والأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة). وفي هذا الصدد، ستتأثر المساعدات العينية الطارئة المقدمة لحوالي مليون لاجئ في قطاع غزة و400,000 لاجئ في سوريا.

وقد تكون تداعيات الأزمة في لبنان هي الأشد خطورة مقارنة بباقي المناطق، حيث يبلغ إنفاق الأونروا الكلي في لبنان، الذي يشمل البرامج الاعتيادية والمشاريع الخاصة، (مثل مشروع إعمار نهر البارد) نحو 186 مليون دولار. وتطال الإجراءات التقشفية جزاء عجز الموازنة، برامج الأونروا الاعتيادية في لبنان (تعليم، صحة، خدمات اجتماعية).

على صعيد التعليم، قررت الأونروا منذ يناير/كانون ثاني 2018 تخفيض سن التقاعد للمعلمين من 62 إلى 60 سنة. وبناء على ذلك، تم التمديد للمعلمين الذين بلغوا سن التقاعد الجديد خلال العام الدراسي الحالي على أساس يومي، على أن يشطبوا من النظام بدءاً من تموز/يوليو 2018، دون استبدالهم بمعلمين جدد، ومن دون ربط التراجع عن هذا الإجراء بتجاوز الأونروا أزمته المالية. وسيترتب على عدم استبدال المعلمين المتقاعدين بمعلمين جدد، دمج بعض المدارس، وبالتالي زيادة عدد الطلاب

في الصف المدرسي الواحد. وفي مجال التعليم أيضاً، أقدمت الأونروا في العام الدراسي الحالي على إنهاء عقود المعلمين في إطار برنامج الدعم الإضافي "دروس التقوية" الذي كانت تقدمه لتلامذة الصف الثالث الابتدائي، والممول من منظمة اليونيسيف.

أما على صعيد الصحة، فقد أقدمت الأونروا على تقليص أيام عمل العيادات الصحية في التجمعات الفلسطينية في الجنوب اللبناني إلى الحد الأدنى، مع اعتزام دمج بعض العيادات الصحية في كافة المناطق، إذا ما اقتضت الضرورة. هذا بالإضافة إلى تراجع عيادات الأونروا عن إجراء بعض التحاليل والفحوص الطبية التي كانت تجريها عادةً لمرضاها، بسبب نقص المواد والمحاليل اللازمة لإجراء تلك الفحوص. وعلى صعيد الخدمات الاجتماعية المقدمة للأسر المصنفة ضمن حالات العسر الشديد، أوقفت الأونروا حالياً قبول أي طلبات جديدة، بدعوى وجود طلبات قديمة متركمة لم يتم البت فيها بعد.

وفيما يتعلق بالمشاريع الخاصة (مثل إعمار نهر البارد وغيرها)، فإنها ستتأثر على نحو خاص، حيث ستعطي الأولوية لتوفير الدعم للبرامج الاعتيادية. ومن الجدير ذكره في هذا السياق، أن نحو نصف سكان مخيم نهر البارد ما زالوا في انتظار العودة إلى المخيم بعد مرور 11 عاماً على تهجيرهم من منازلهم (2486 من أصل 5000 عائلة) كما أن موازنة إعمار المخيم البالغة 345 مليون دولار لا تزال تعاني من نقص قدره 106 مليون دولار مطلوب توفيره لاستكمال عملية الإعمار.

V. أزمة الأونروا ومعضلة الأرقام (النموذج اللبناني)

تداخلت تجليات أزمة الأونروا في لبنان مع ظهور نتائج التعداد العام للسكان والمساكن في المخيمات والتجمعات الفلسطينية (كانون الأول/ديسمبر 2017)، الذي نُفِّذ بالشراكة بين إدارة الإحصاء المركزي اللبناني والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتحت إشراف لجنة الحوار اللبناني/الفلسطيني.¹⁹ وقد كانت تلك النتائج، من حيث تحديدها للعدد الإجمالي للاجئين الفلسطينيين المقيمين فعلياً في لبنان والبالغ (174,422)، مفاجئة للعديد من الأوساط المعنية، كما أثارت العديد من التساؤلات على الجانبين اللبناني والفلسطيني. ولم تسلم من محاولات التوظيف والاستثمار السياسيين، محلياً ودولياً.

وفي هذا الخصوص، يجدر التوضيح بأن العدد المعطى (174,422) لا يمثل العدد الفعلي للفلسطينيين المقيمين في لبنان بشكل مجرد، بل يعبر حصرياً عن عدد الفلسطينيين الذين شملهم التعداد في (12) مخيم و(156) تجمع فلسطيني، حيث كانوا موجودين خلال الفترة الزمنية المحدودة التي جرى خلالها التعداد (7/17-2017/7/30). مع الأخذ بعين الاعتبار نسبة عدم الشمول للأسر والأفراد ونسبة الرفض وعدم التجاوب البالغة (5.6%).

كما أن التعداد لم يشمل الفلسطينيين المقيمين في التجمعات الأخرى، أو المنتشرين في المدن والقرى اللبنانية الذين لم يتم الوصول إليهم. ناهيك عن أفراد الأسر الغائبين منذ فترة الستة أشهر السابقة على إجراء التعداد (حسب استمارة العُد الفعلي)، والذين قدرهم التعداد بحوالي (11,000) شخص، علماً بأن هذا التقدير الأخير لم يشمل الغائبين منذ ما يزيد عن ستة أشهر. وهذا ما يطرح سؤالاً مشروعاً بخصوص العدد الإجمالي الفعلي لأفراد الأسر الغائبين عند إجراء التعداد.

19 لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني، التعداد العام للسكان والمساكن في المخيمات والتجمعات الفلسطينية في لبنان، إدارة الإحصاء المركزي (لبنان) والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (فلسطين)، 2017.

وعلى الرغم مما سبق ذكره، يبقى العدد المذكور قريباً إلى حدٍ كبير من التقديرات السابقة لعدد الفلسطينيين في لبنان، المبنية على بعض المسوحات الميدانية بالعينة التي أجرتها جهات مختلفة، بما فيها مسح الجامعة الأمريكية عام (2015). ووفقاً لتلك التقديرات يتراوح العدد ما بين 214,000 و228,000، أي حوالي 200,000. لكن التعداد الشامل في لبنان يبقى وحده القادر على تحديد العدد الدقيق للفلسطينيين في لبنان.

كانت إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية هما أول من حاول استخدام هذه الأرقام في الحملة ضد الأونروا، إذ أعلنتا أن "الأونروا تكذب" بشأن الأرقام التي تعلنها عن عدد اللاجئين الفلسطينيين في لبنان خاصة، وعلى صعيد مناطق عملياتها عامة. ولا يخفى المغزى السياسي لمسألة أعداد اللاجئين وأهميتها في الصراع مع العدو الصهيوني، من جهة، وارتباطها بحجم مساهمات الدول المانحة في الموازنة الإجمالية للأونروا، من جهة أخرى.

وفي هذا الخصوص، يتعين على الجانبين اللبناني والفلسطيني على حدٍ سواء، التعامل بواقعية مع الأرقام الناتجة عن التعداد مع التشديد على مسألتين أساسيتين: الأولى أن العدد المعطى لا يلغي أو يستبدل أعداد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى وكالة الأونروا أو المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين، التي تحافظ على الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان وتضامنهم في العودة.²⁰ والثانية: أن هذا العدد بمختلف تأويلاته لا يجوز أن ينتقص من طبيعة وحجم المسؤولية التي يتحملها المجتمع الدولي، وخاصة الأونروا، تجاه اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، أو أن يمسّ بمستوى خدماتها لهم.

وفي السياق ذاته، ينبغي تجنب الوقوع في أية مقاربات لبنانية رسمية في المنابر الدولية تضعف من هذا الموقف، تحت ضغط الربط التعسفي بين ملفي اللجوء السوري والفلسطيني والمماثلة بينهما.

VI. لبنان والأونروا: أية سياسة؟

بخلاف الدول العربية المضيفة الأخرى، وخاصة سوريا والأردن، يكاد يكون تدخل الدولة اللبنانية في سياسات الأونروا وآليات عملها، أو حتى التنسيق معها في هذا الخصوص، معدوماً على مرّ العقود السبعة السابقة، ربما باستثناء فترة تأسيس المخيمات في بداية الخمسينيات، ومرحلة إعمار مخيم نهر البارد. ولربما يعود هذا الوضع إلى عاملين: الأول ضعف الإطار المنظم لعلاقات الدولة اللبنانية بالأونروا؛ والثاني ضعف الدولة في مراحل معينة وإهمالها ملف الوجود الفلسطيني.

بخصوص العامل الأول، ما من اتفاقية شاملة تنظم علاقة الدولة اللبنانية بالأونروا، بل هناك مجموعة من المذكرات المتبادلة التي جرت خلال العام 1954 لتسوية بعض المشاكل العالقة بينهما خلال فترة بداية عمل الأونروا في لبنان مثل: وضع الأونروا الحقوق والامتيازات والتسهيلات التي قد تستفيد منها الوكالة وموظفوها استناداً إلى اتفاقية شباط لعام 1946، المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة؛ مساهمة لبنان السنوية في موازنة الأونروا؛ تسويات مالية تتعلق برّد الأونروا للدولة اللبنانية أموالاً أو العكس نتيجة نفقات تمت في الفترة (1951-1954) من دون الاتفاق على الطرف الذي يتحمل عبأها

20 بلغ عدد اللاجئين المسجلين لدى الأونروا 459,292 حتى تاريخ آذار/ماؤس 2016. ويوجد في سجلات وزارة الداخلية 592,711 لاجئ فلسطيني حتى كانون الأول/ديسمبر 2016.

مثل: نفقات الدولة اللبنانية لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين، وخاصة نفقات اللجنة المركزية لشؤون اللاجئين (أنشئت بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 11657 بتاريخ 1948/4/26)، والرسوم المحصلة من هبوط طائرة الأونروا وغيرها.²¹

بعد مرور عقود عدة على تلك المذكرات وإطالة أمد اللجوء الفلسطيني وعدم وجود حل دولي عادل يلوح في الأفق لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين عامة، حان الوقت لأن تبادر الدولة اللبنانية بإعادة تنظيم علاقتها مع الأونروا عبر توقيع اتفاقية شاملة بين الطرفين بدلاً من الرسائل المتبادلة التي جرت بينهما عام 1954.²²

أما بخصوص العامل الثاني، يفترض أن يترتب على انتظام عمل مؤسسات الدولة اللبنانية في هذه المرحلة، سياسة نشطة تجاه أزمة الأونروا الراهنة خلافاً لما سبق، وذلك في إطار رؤية لبنانية موحدة للوجود الفلسطيني في لبنان والقضايا المنوطة بهذا الوجود. ففي أزمة عام 2015، كان التنسيق اللبناني/الفلسطيني ضعيفاً على المستويين المحلي والوطني، كما كان التدخل اللبناني خجولاً وقد أملت اعتبارات أمنية أكثر منها سياسية، تتعلق بطبيعة الظروف التي كان يمر بها لبنان في تلك الفترة. ولذلك لم يكن من المستغرب أن يأخذ هذا التدخل شكل الوساطة من قبل أرفع المسؤولين الأمنيين اللبنانيين بين المدير العام للأونروا والقيادة السياسية الفلسطينية، استباقاً لأية تداعيات أمنية غير محسوبة جراء حركة الاحتجاج الواسعة التي اجتاحت المخيمات.

وبما أن الأزمة الراهنة التي تمرّ بها الأونروا هي الأشد خطورة في تاريخها باعتراف من المفوض العام للأونروا بيير كرينبول نفسه، يؤمل أن تتعامل الدولة اللبنانية مع هذه الأزمة بوصفها أزمة وطنية لبنانية تتطلب أقصى درجات التنسيق – وليس التضامن فحسب – مع الجانب الفلسطيني الرسمي والشعبي. ويتطلب ذلك أيضاً تجسير الهوة بين مواقف بعض القوى السياسية اللبنانية النظرية ومواقفها العملية من مسألة الوجود الفلسطيني في لبنان وأزمة الأونروا. فالأزمة، كما ورد أعلاه، هي في الأساس حصيلة تفاعلات دولية وإقليمية وعربية في إطار ما يسمى "صفقة القرن" تتعلق بجوهر الصراع العربي الصهيوني وفي محوره القضية الفلسطينية. ويستلزم هذا الأمر تطوير سياسات لبنانية محددة تجاه المخاطر التي تهدد وجود الأونروا، بما لهذه المسألة من ارتباط بالحلول المبيّنة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين ومستقبل وجودهم في لبنان، والهادفة إلى فرض التوطين وتصفية حق العودة.

21 هذه الرسائل متوفرة في أرشيف مجلس النواب اللبناني.
22 ربما يكون من المفيد التنكير هنا بأن مقر الأونروا الرئيسي كان في بيروت منذ إنشائها وحتى العام 1978 قبل أن ينقل مؤقتاً بسبب الحرب الأهلية في لبنان إلى عمان/الأردن، ليستقر في فيينا لمدة 18 سنة قبل أن يعود إلى مناطق السلطة الوطنية في أعقاب توقيع إتفاقيات أوسلو.

VII. الآفاق والسيناريوهات المحتملة

استناداً إلى التجربة التاريخية في التعاطي الدولي مع أزمات الأونروا خلال ما يقارب السبعة عقود، وبناءً على مختلف المعطيات المتوفرة حتى اليوم، هناك، من وجهة نظرنا، ثلاثة سيناريوهات محتملة فيما يتعلق بمستقبل هذه المنظمة الدولية في ضوء الأزمة الأشد خطورة في تاريخها، حسب تعبير المفوض العام للأونروا بيير كرينبول. ونعتقد أنه لا توجد حدود قاطعة بين السيناريوهات الثلاثة، حيث يفتح أحدها على الآخر وفقاً لتطورات الأزمة: الأمر الذي يمكن مناقشته بعد استكمال عرض السيناريوهات كافة:

1. السيناريو الأول

يتلخص هذا السيناريو المتفائل في أن تتمكن الأونروا من تجاوز أزمة التمويل الراهنة، انطلاقاً من الأسباب التالية:

- الأونروا معتادة على مواجهة مثل هذه الأزمات. ونشير، في هذا الصدد، إلى أزمة عام 2015، التي كادت أن تدفع بالأونروا إلى توقف العام الدراسي حينها.

- الدعم السياسي للأونروا والحرص على استمرار عملها من قبل عدد كبير من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وخاصة دول الاتحاد الأوروبي، فمن المفترض أنها قادرة على ممارسة تأثير أكبر على الدور الأمريكي، انطلاقاً من رؤيتها المشتركة في ضرورة الحفاظ على الاستقرار في المنطقة، في ظل غياب فرص فعلية لحل عادل ودائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين. أضف إلى ذلك، معارضة عدد لا بأس به من النواب الديمقراطيين في الكونغرس لسياسة ترامب في هذا الخصوص. وهذا ما يفسر نغمة التفاؤل الحذر الذي عبر عنه بعض المسؤولين الكبار في الأونروا في أعقاب مؤتمر روما (2018/3/15)، رغم مردوده الهزيل من حيث تعويض العجز المالي. فهذا المؤتمر، من وجهة نظرهم، قدّم دعماً سياسياً ومعنوياً لاستمرار عمل الأونروا، من قبل 90 دولة تعبر عن إرادة المجتمع الدولي، على الرغم من الضغوط المعاكسة التي مارسها الأمريكيون في الكواليس.

- التعويل على حملة "الكرامة لا تُقَدَّر بثمن"²³ التي أطلقتها الأونروا في كانون الثاني/يناير 2018 من أجل تعويض المساهمة الأمريكية التي تبلغ نحو ثلث موازنة الوكالة. وتهدف هذه الحملة إلى جمع مبلغ 500 مليون دولار من أجل توفير التعليم لنحو 525,000 تلميذ، وتوفير الرعاية الصحية والمساعدات الغذائية الطارئة والمساعدات العينية للاجئين في مناطق عملياتها كافة. ولم تستهدف الحملة الدول فحسب، بل توجّهت أيضاً إلى المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، وأفراد مستقلين. كما وجّهت الأونروا نداءً طارئاً لجمع مبلغ 800 مليون دولار إضافي لتمويل برامجها الطارئة في سوريا والأراضي المحتلة، خصص منه 60 مليون دولار للفلسطينيين من سوريا المقيمين في لبنان.

- تتطلع الأونروا إلى أن تزيد الدول العربية نسب دعمها، أو على الأقل، أن تلتزم بدفع نسبة الـ 7.8 في المائة من إجمالي موازنة الأونروا التي تعهّد بها مجلس الجامعة العربيّة في دوراته المتعاقبة منذ العام 1987، والتي لم تلتزم بها كافة الدول العربيّة دائماً. وهذا على الرغم من إدراك الأونروا بأن لدى بعض الدول العربية مخاوف من إمكانية تحلل المجتمع الدولي من مسؤولياته السياسية والأخلاقية تجاه مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وإلقاء العبء على الدول العربية، في حال رفعت نسبة دعمها لموازنة الأونروا.

- توقعات الأونروا بأن تزيد "دول البركس" BRICS الخمس الصاعدة اقتصادياً (روسيا، البرازيل، الصين، الهند، وجنوب أفريقيا) مساهماتها في موازنة الأونروا لتكون أكثر سخاءً.
- قرار منظمة التعاون الإسلامي في مؤتمرها السابع (إسطنبول، 2018/5/18) الداعي لإنشاء صندوق "وقف" لدعم الأونروا، ما يعتبر خطوة يُعول عليها لتجاوز الأزمة المالية للأونروا.
- التعويل على تولي تركيا ابتداءً من تموز/يوليو 2018 رئاسة اللجنة الاستشارية للأونروا، حيث يُتوقع منها أن تعمل على تنشيط دور هذه اللجنة التي تجتمع مرتين سنوياً.

2. السيناريو الثاني

يفترض هذا السيناريو فشل الأونروا في تعويض التمويل الأمريكي للوكالة، وبأن الولايات المتحدة وإسرائيل ستواصلان حملتهما المحمومة ضدّ وجود الأونروا، بهدف الابتزاز السياسي في إطار الرؤية المرتبطة بما يسمى "صفقة القرن" وباشترطات عملية السلام. كما يفترض أن القيادة الفلسطينية (منظمة التحرير/السلطة) لن تعود إلى طاولة المفاوضات مع إسرائيل بالشروط الأمريكية/الإسرائيلية التي لا تلبّي الحدّ الأدنى من المطالب الوطنية الفلسطينية. يعني ذلك مواصلة السياسة الأمريكية الهادفة إلى تجفيف موارد الأونروا المالية، بما يضع عقبات وعراقيل أمام قيامها بتنفيذ التفويض المنوط بها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في إغاثة اللاجئين الفلسطينيين، إلى أن تتم عودتهم.

وفيما يتعدى ابتزاز القيادة الفلسطينية للعودة إلى طاولة المفاوضات، وبغضّ النظر عن مدى استجابتها لاشتراطات عملية التسوية، ينطوي هذا السيناريو على أحد الاحتمالين التاليين:

- في الحدّ الأدنى، مواصلة السياسة الأمريكية الهادفة إلى تجفيف موارد الأونروا المالية، بما يعرقل قيامها بتنفيذ التفويض المنوط به في إغاثة اللاجئين الفلسطينيين إلى أن تتم عودتهم.
- في الحدّ الأقصى، "شلّ" الأونروا و"تعطيل" دورها وصولاً إلى تفرغ تفويضها من مضمونه وفق القرار (302)، لكي تلقى المصير عينه الذي لقيته "لجنة التوفيق الدولية بشأن فلسطين" UNCCP²⁴.

هذا وقد يفتح السيناريو الثاني في حدّه الأقصى على السيناريو الثالث، لجهة تغيير "تفويض الأونروا"، ما يعني عملياً إلغاء القرار رقم 1949/302 الذي أنشأها.

3. السيناريو الثالث

يفترض هذا السيناريو نجاح الولايات المتحدة وإسرائيل في تغيير أو تحويل "تفويض" الأونروا المحدد بالقرار 302، عبر الحصول على موافقة من الجمعية العامة للأمم المتحدة على دمج هذا التفويض ضمن صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR، الأمر الذي يعني عملياً إلغاء القرار (302). وهذا ما يعيد النقاش في الجمعية العامة مجدداً إلى المخاض السياسي الذي ولدت في إطاره الأونروا، وإلى المباحثات التمهيديّة التي أدت إلى إقرار معاهدة 1951 الخاصة باللاجئين

24 عملت لجنة التوفيق منذ كانون الأول/ديسمبر 1948 وحتى تشرين الثاني/نوفمبر عام 1951 وفق تفويضها على التوصل إلى حلول سياسية لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وتعتبر تلك السنوات الثلاث "الحقبة النشطة" للجنة التي حاولت فيها فعلياً القيام بعمل توفيق. وفي أواخر العام 1951 بلغت اللجنة الأمم المتحدة عجزها، إثر فشل المؤتمر الذي نظّمته في باريس ورفض الأطراف المعنية تنفيذ قرارات الجمعية العامة التي تحكم نشاط اللجنة، وخاصة القرار 194 الذي أنشئت في إطاره. وقامت لجنة التوفيق منذ العام 1952 وحتى أواخر الستينيات بنشاط تقني محض يتعلق باحصاء أملاك اللاجئين الفلسطينيين المتبقية في إسرائيل وتقييمها. وهكذا توقفت هذه اللجنة، عملياً، عن جهودها في التوفيق، لكنها، نظرياً، ظلت موجودة إلى يومنا هذا من دون أية فاعلية فيما يتعلق بتفويضها الأصلي.

وتأسيس المفوضية، إذ رفضت الدول العربية المعنية، آنذاك، إدراج اللاجئين الفلسطينيين ضمن حماية المفوضية، وأصرت على خصوصية وضعهم وتمايزه، باعتبار أن حق العودة المكفول بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 يسمو فوق مزايا الحماية التي يمكن أن توفرها لهم الاتفاقية وأداتها التنفيذية، أي المفوضية.²⁵

إن ما يغري الولايات المتحدة وإسرائيل للمضي قدماً في هذا السيناريو، في إطار رؤية إدارة ترامب الاستراتيجية للمنطقة المتطابقة مع الرؤية الإسرائيلية، هو وجود سابقة في هذا الصدد، حين تمكنتا عام 1991 من إلغاء قرار الجمعية العامة رقم (1975/3379) الذي ساوى الصهيونية بالعنصرية.

بيد أن هناك عقبات أساسية أمام تنفيذ هذا السيناريو وتتمثل في:

- وعي اللاجئين أنفسهم لمخاطر مخططات تصفية قضيتهم وإصرارهم على مقاومتها، بناء على تجربتهم التاريخية في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، التي تمكنوا من خلالها إفشال كل مخططات التصفية والتوطين.
- إلغاء القرار رقم (3379) عام 1991، حصل حينها في ظل الأجواء المتفائلة بإمكانية تقدم عملية السلام بعيد إطلاق مؤتمر مدريد وقبول توقيع اتفاقات أوسلو. وتلك الأجواء مختلفة تماماً عن الأجواء القائمة الراهنة التي تشهد فشلاً ذريعاً لعملية سلام أوسلو.
- إدراك الولايات المتحدة وإسرائيل أنه ليس من السهل إلغاء القرار رقم 1949/302، لأن الجمعية العامة التي أنشأت الأونروا هي وحدها المخولة بإلغائه. فضلاً عن أن هذه الخطوة لا تتوافق مع رغبة غالبية الدول في الجمعية العامة، بما في ذلك بعض الدول الحليفة لأمريكا وإسرائيل، لأسبابها الخاصة.

خلاصة

السؤال الذي يفرض نفسه هنا: ما هو السيناريو الأكثر ترجيحاً من بين السيناريوهات المذكورة؟ نعتقد أنه من الممكن تحقق السيناريو الأول للأسباب التي ذكرناها آنفاً، خصوصاً، إذا ما تكاتف الأطراف المؤيدة لبقاء الأونروا على دعم هذا الخيار سياسياً ومالياً،²⁶ وإذا ما أحسنا الاستفادة من التناقض بين الموقفين الأمريكي والأوروبي داخل الأطر الدولية التي تصنع سياسات الأونروا. غير أن السيناريو الثاني قد يحقق قدراً من النجاح في ضوء حالة الانقسام الفلسطيني والتشرد العربي والإسلامي، ووجود بيئات تسمح للطرفين الإسرائيلي والأمريكي بالضغط في هذا الاتجاه. ولكننا نعتقد بصعوبة نجاح السيناريو الثالث الذي يظل مستبعداً في الظروف الحالية، حيث أن الجمعية العامة التي أنشأت الأونروا هي وحدها المخولة بإلغاء القرار (302). وهذا لا يتوافق مع رغبة غالبية أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة.

لكن يعتمد ذلك بالطبع على حسن إدارتنا للأزمة وقدرتنا على الارتقاء بها إلى مستوى هذه المواجهة المصيرية التي يصبح فيها بقاء الأونروا خط الدفاع الأول عن حق العودة، وذلك من خلال بلورة خطة مواجهة شاملة رسمية وشعبية على مستوى الدول المضيفة مجتمعة، ومستوى كل دولة منها على حدة. خطة تتبنى آليات تحشيد ومناصرة ناجعة عربياً ودولياً وتستفيد من طاقات الشباب وقدرتهم على توظيف وسائل التواصل الاجتماعي لهذا الغرض.

25 يندرج اللاجئون الفلسطينيون تحت ولاية الأونروا، وهذا ما يميزهم عن بقية لاجئي العالم الذين يقعون تحت ولاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. إن محاولات إدراج اللاجئين تحت حماية المفوضية ستؤدي إلى طمس خصوصية وضع اللجوء الفلسطيني، حيث أن الحلول الدائمة المعتمدة من قبل المفوضية لحل مشكلة اللاجئين عامة (الاندماج في بلد اللجوء، أي البلد الثاني أو التوطين في بلد ثالث) لا تراعي هذه الخصوصية، كما تهدد حقهم في العودة.

26 أعلن المفوض العام للأونروا أمام إجتماع اللجنة الاستشارية للأونروا في عمان (16-18 حزيران/يونيو 2018) أن الأونروا نجحت في خفض عجز الموازنة للنصف الثاني من العام 2018 من مبلغ 446 مليون دولار إلى 250 مليون دولار بفضل تبرعات حصلت عليها من بعض الدول الخليجية ودول أجنبية أخرى. وحاليا يسود التفاؤل أوساط الأونروا بإمكانية تجاوز الأزمة المالية إثر نجاح جهود المفوض العام للأونروا في أعقاب إنقاذ مؤتمر نيويورك للدول المانحة (2018/6/25) في خفض عجز الموازنة إلى 217 مليون دولار.

VIII. الخلاصة والتوصيات/الاقتراحات

يعتبر وجود الأونروا في حد ذاته واستمرارها في تأدية دورها بحسب التفويض المنوط بها، تأكيداً على مسؤولية المجتمع الدولي السياسي والاخلاقي في خلق مشكلة اللاجئين والتزامه بضرورة حلها وفقاً لمبادئ القانون الدولي. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن ديباجة القرار رقم (302) التي تم بموجبها إنشاء الأونروا، تذكر بأحكام الفقرة رقم (11) من قرار الجمعية العامة رقم (194). وفي السياق عينه، أكدت الفقرة رقم (5) من القرار (302) على ضرورة استمرار إغاثة اللاجئين الفلسطينيين، من دون "الإجحاف بأحكام الفقرة (11) من القرار 194".

يستلزم ذلك إقامة نوع من التوازن بين الأهمية السياسية لوجود الأونروا في حد ذاته وبين دورها الإنساني، بغض النظر عن نوعية خدماتها وكميتها، ما يستلزم في هذا الوقت بالذات التمييز بين النقد الموضوعي الهادف إلى تقويم أداء الأونروا ورفع مستوى خدماتها - وهو أمر واجب ومطلوب - وبين النقد الذي يصب في خانة الجهد الرامي إلى تحطيم المكانة المعنوية للأونروا وتصفية دورها.

فيما يلي بعض التوصيات على الصعيدين العام، والخاص (لبنان):

- ضرورة بلورة رؤية فلسطينية، وفلسطينية لبنانية، وفلسطينية عربية مشتركة بعيدة المدى تجاه سياسات الأونروا، تستجيب بفاعلية للأزمات المتوقعة ولا تركز على ردات الفعل والحلول المؤقتة، بما يتيح المجال لتأسيس قواعد للعمل المشترك، الذي يسمح بالضغط على الهيئات الدولية المعنية، من أجل التوصل إلى حلول جذرية للعجز المزمن في موازنة الأونروا، وعبر الاستفادة من دروس أزمة الأونروا العام 2015.
- تعزيز التنسيق الفلسطيني/العربي (واللبناني خاصة) في الأطر العليا التي تصنع سياسة الأونروا (الجمعية العامة، اللجنة الاستشارية، مؤتمرات المانحين)، وفي مؤتمرات المشرفين على شؤون اللاجئين/الجامعة العربية، لتعزيز الدعم الدولي المقدم للأونروا بما يضمن استمرار وجودها، ناهيك عن تحمل مسؤوليتها في تلبية الحاجات الملحة للاجئين الفلسطينيين في مناطق عملها كافة.
- تخصيص موازنة دائمة للأونروا، ضمن موازنة الأمم المتحدة، لا تعتمد على الهبات والتبرعات. وفي هذا السياق، ضرورة العمل من أجل تفعيل اقتراح الأمين العام للأمم المتحدة في هذا الخصوص (أب/أغسطس 2017) بجعل موازنة الأونروا مستدامة وكافية ويمكن التنبؤ بها. وهو اقتراح قد حذفه نائب رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، الإسرائيلي داني دانون من جدول أعمال الدورة (72). وفي هذا الصدد نشير إلى أن دولة الإكوادور ستتولى رئاسة الدورة القادمة للجمعية العامة (73) ابتداءً من أيلول/سبتمبر 2018، كما ستكون دولة قطر نائباً للرئيس.
- دعوة الأونروا إلى اعتماد سياسة مالية مرنة تسمح بتدوير المساعدات والهبات التي تتلقاها من خارج الموازنة الاعتيادية، أي تلك المخصصة للبرامج الطارئة، من أجل تغطية العجز في برامج الخدمات الأساسية، وذلك عبر اعتماد آلية معينة تسمح بتحويل جزء من تلك المساعدات والهبات إلى الموازنة الاعتيادية، إذا ما اقتضت الحاجة.

- العمل على تعزيز مفهوم المشاركة المجتمعية الذي تتبناه العديد من المنظمات الدولية، بما فيها الأونروا، أي إشراك اللاجئين، من خلال منظمات المجتمع المدني واللجان الشعبية والأهلية بشكل فعّال في رسم سياساتها وتخطيط برامجها وتنفيذها، مع ضرورة استمرار الضغط على الأونروا من أجل ترشيد الانفاق وتعزيز الشفافية في النظم المالية والإدارية للوكالة.
- ضرورة تكثيف الجهود الرسمية اللبنانية من أجل التوصل إلى توقيع اتفاقية شاملة بين لبنان والأونروا لتحلّ محلّ الرسائل المتبادلة في عام 1954، بما يعيد تنظيم علاقة الدولة اللبنانية مع الأونروا، وفقاً للأعراف الدولية، وأسوة بما هو معمول به مع الدول العربية المضيفة الأخرى.

