MIDLERTIDIG OG EVIG

UNRWA OG DET PALESTINSKE FLYKTNINGSPØRSMÅLET

Humanitær bistand er aldri apolitisk. Siden FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) ble opprettet i 1949, har den blitt tillagt motiver og egenskaper som går utover mandatet. Hva kan UNRWA gjøre, og hvordan har spenninger mellom det politiske og det humanitære preget organisasjonen?

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL av KJERSTI G. BERG

HØSTEN 2018 AVSLUTTET USA all bistand til UNRWA. Med et pennestrøk forsvant en tredel av finansieringen fra det største giverlandet i nesten 70 år. Noen måneder seinere sa Jason Greenblatt, Trumps spesialutsending for internasjonale forhandlinger i FNs sikkerhetsråd, at UNRWA holder det palestinske flyktningproblemet kunstig i live, og at det er på tide å legge det ned.¹ I etterkant har reaksjonene fra palestinske flyktninger og ulike palestinske politiske aktører vært sterke og unisone. De har protestert mot bistandskuttet, uttrykt frykt for stengte barneskoler i flyktningleirene, og vist til at UNRWA representerer deres rett til å vende tilbake til sine hjem fra før krigen i 1948. Dette scenarioet er ett eksempel på UNRWA som slagmark for motstridende oppfatninger av de palestinske flyktningene og en god anledning til å rette søkelyset på denne organisasjonen.

UNRWA ble opprettet i 1949 som FNs humanitære respons på den palestinske flyktningkrisen, og kampen om UNRWAs sjel er ikke ny. Kjernen i mandatet er humanitær bistand til palestinske flyktninger i påvente av en rettferdig løsning. Men det er vanskelig å forstå hva or-

ganisasjonen faktisk er eller står for, også for de palestinske flyktningene som mottar støtte. Denne artikkelen konsentrerer seg om UNRWAs humanitære mandat. Hvordan oppfatter ulike parter organisasjonen, og hvorfor er den så omstridt? Hva er egentlig mandatet, hva kan organisasjonen gjøre, og hva styrer utviklingen? Det overordnede spørsmålet er hvordan spenninger mellom det humanitære og det politiske kommer til uttrykk i UNRWAs langvarige bistand til palestinske flyktninger.

Sammenliknet med mengden forskning på palestinske flyktninger, de palestinske flyktningleirene og Israel-Palestina-konflikten, er det begrenset forskning på UNRWA. Forskningen er i stor grad preget av tematikkens sensitivitet. Forskere frykter gjerne at selv begrenset konstruktiv kritikk av UNRWA kan misbrukes av dets motstandere, og i neste runde ramme flyktningene. Organisasjonen er restriktiv til forskning, mye på grunn av frykt for dårlig omdømme og i neste omgang bistandskutt.² Forskningen er ofte rettet mot UNRWAs institusjonelle utvikling eller juridiske dimensjoner, men det er lite fokus på organisa-

sjonen som del av palestinsk historie og samfunn, for eksempel dens rolle i flyktningleirene eller for internasjonal bistand til palestinere.

Denne artikkelen konsentrerer seg om spenninger mellom det humanitære og det politiske i UNRWA, og hvordan denne spenningen preger organisasjonen på ulike måter. Tilbake i 1996 viste antropologen Liisa Mallkis studie av Hutu-flyktninger hvordan politiske spørsmål blir «avpolitisert» gjennom humanitær bistand. Hun pekte på at humanitær bistand avpolitiserer flyktningkategorien og konstruerer et «ahistorisk, universelt subjekt i et avpolitisert sted.»³ Palestinske flyktnings situasjon blir ofte definert utenfra som et humanitært problem. Det er UNRWAs humanitære mandat og «upolitiske posisjon» som gjør organisasjonen legitim i mange giverlands øyne. Men flyktninger kjemper ofte for politiske rettigheter, og flyktningleire er omstridte og politiserte steder.

I artikkelen vises det at mye av årsaken til forvirringen om hva UNRWA er, betyr og gjør kommer av at mandatet er humanitært, fleksibelt og endres over tid. UNRWA navigerer det humanitære mandatet i et komplekst terreng av politiske forventninger og sensitivitet, og står i ulike former for politisk press og forventninger fra mange parter. Humanitær bistand «avpolitiserer» flyktningsspørsmålet, men interessentene har høyst politiske interesser. Giverland søker stabilitet, dagens Israel og USA søker å marginalisere flyktningsspørsmålet, og mange flyktninger både trenger UNRWAs tjenester og krever politiske rettigheter. Men mandatet er i realiteten mye svakere enn både de som er avhengig av organisasjonen og de som vil fjerne den, gir inntrykk av. UNRWAs humanitære mandat begrenses og formes av presset organisasjonen står i, og handlingsrommet er lite. Den humanitære rollen er ofte tvetydig eller uklar. Men å fjerne denne «smertestillende medisinen» vil også være

katastrofalt. Som vi skal se leverer organisasjonen livsviktig bistand. Nedskalering eller avvikling rammer de svakeste flyktningene, og underminerer det internasjonale flyktningregimet som organisasjonen er en del av. UNRWA står i dag igjen i krisemodus, der slagmarken om hva organisasjonen er og bør være, sannsynligvis vil begrense organisasjonen videre.

Artikkelen bygger på et utvalg fagartikler om UNRWA, FN-resolusjoner, nyhetsartikler, intervjuer med ansatte i UNRWA og med palestinske flyktninger, arkivdokumenter fra UNRWAs nedstengte arkiver og et kort eksempel fra min PhD-avhandling om UNRWA og de palestinske flyktningleirene.⁴

EN MIDLERTIDIG HUMANITÆR ORGANISASJON

Opprettelsen av UNRWA er en nøkkel til å forstå mandatet og hva slags organisasjon dette er. Sommeren 1948 var FNs meklingsmann for Palestina, grev Folke Bernadotte, den første som gjorde verdenssamfunnet klar over det palestinske flyktningproblemet.⁵ Nesten to tredjedeler av den palestinske befolkningen var på flukt. Ifølge Bernadotte hadde flyktningene rett på retur, og Israel hadde plikt til å ta dem tilbake.⁶ Men i september, kort tid etter at han leverte inn sin fredsplan, ble han skutt av den jødiske terrororganisasjonen Stern-gjengen. Arbeidet la likevel grunnlaget for de palestinske flyktningenes rett til retur, nedfelt i FN-resolusjon 194, vedtatt av FNs generalforsamling 11. desember 1948. Den samme resolusjonen opprettet også en meklingskomite, UN Conciliation Commission for Palestine (UNCCP), som skulle jobbe mot en politisk løsning på flyktningproblemet, en «repatriering, integrasjon og økonomisk og sosial rehabilitering av flyktningene og utbetaling av kompensasjon».⁷ Men på tross av dette politiske oppdraget orienterte komiteen seg raskt mot økonomiske løsninger og bort fra retur. Som en russisk

matrjosjka, opprettet UNCCP en ny komite, Economic Survey Mission, som foreslo å opprette et nytt organ, United Nations Relief and Works Agency.⁸

Året etter, i desember 1949, ble UNRWA opprettet gjennom generalforsamlingens resolusjon 302. Mandatet hadde to hovedpunkter:

(A) å gi direkte nødhjelp- og arbeidsprogrammer i samarbeid med lokale styresmakter, slik Economic Survey Mission anbefaler;

(B) å rådføre seg med styresmakter i Midtøsten om tiltak for å forberede perioden når internasjonal hjelp til nød- og arbeidsprosjekter ikke lenger vil være tilgjengelig.⁹

Mandatet var altså å yte midlertidig nødhjelp og å opprette såkalte arbeidsprogrammer i samarbeid med vertslandene, fram til en politisk løsning forelå. Med nødhjelp og økonomisk utvikling søkte man å hindre at flyktningene destabiliserte regionen. Arbeidsprogrammene innebar forsøk på å integrere de palestinske flyktningene i vertslandene gjennom utviklingsprosjekter som bygging av vei og irrigasjonsanlegg. Man så for seg at behovet for nødhjelp ville forsvinne ved hjelp av disse prosjektene. Men etter kun få år ble det klart at flyktningene og vertslandene motsatte seg integreringsprosjektene, og UNRWA ble tvunget til å konsentrere seg om midlertidig humanitær bistand.¹⁰

Dermed var det etablert et todelt system, der UNCCP skulle ta seg av det politiske arbeidet, og UNRWA det humanitære. Formelt eksisterte UNCCP gjennom hele 1950-tallet, men ble raskt lammet.¹¹ Historikeren Marte Heian-Engdal har vist at uenigheter mellom partene – USA, FN, Israel og araberstatene – etter 1948, førte til at det aldri var seriøse forsøk på å løse flyktningsproblemet politisk, selv om det var forhandlingsforsøk før 1967. Det internasjonale samfunnet har gått fra å se flyktningproblemet som et politisk problem, til et humanitært problem.¹² I praksis ble flyktning-

spørsmålet stående med kun UNRWAS humanitære mandat.¹³

Siden 1950 har FNs generalforsamling fornyet UNRWAS mandat hvert tredje år og med det bekräftet at organisasjonen skal eksistere «i påvente av en rettferdig løsning av det palestinske flyktningsspørsmålet».¹⁴ UNRWA har altså ikke mandat til å løse flyktningproblemet. Det er fraværet av en rettferdig løsning på flyktningproblemet som er årsaken til at UNRWAS mandat er blitt fornyet fram til i dag, og til at organisasjonen fortsatt eksisterer.

Mandatet definerer hvem UNRWA kan hjelpe. En Palestina-flyktning er en person «som bodde i Palestina mellom 1. juni 1946 til 15. mai 1948, og som mistet både hjem og inntektskilde som et resultat av 1948-konflikten.»¹⁵ Personer som passer til denne definisjonen kan registrere seg hos UNRWA. I 1949 ble 750 000 registrert. I dag har dette tallet vokst til 5,5 millioner, fordi også etterkommere kan registrere seg. Det neste kriteriet er å bo innenfor organisasjonens «virkeområde», enten i Jordan, Syria, Libanon, Gaza-stripen, Vestbredden eller i Øst-Jerusalem.¹⁶ De som flyktet til andre land enn virkeområdet kan ikke registrere seg. Generelt går flyktningstatus i arv, men barn av flyktningkvinner som gifter seg med ikke-flyktninger kan ikke registrere seg. Definisjoner og kriterier har også blitt endret over tid, ofte med mål om å begrense kostnader.¹⁷

Mandatet definerer også hva UNRWA kan gjøre. Aktivitetene må være av «humanitær art», og er sortert inn i omfattende programmer. Utdanning, helsetjenester og nødhjelp har lenge vært de største programmene.¹⁸ En av tre flyktninger bor i flyktningleir, og det er hovedsakelig her de fleste aktivitetene skjer. De 58 nåværende flyktningleirene som UNRWA offisielt opererer i, ble etablert etter krigene i 1948 og 1967, men det fins også mange uoffisielle leire. I leirene er det høy befolkningstetthet, generelt dårlige levekår og svak infrastruktur. I dag går en halv million barn på de

711 grunnskolen.¹⁹ I tillegg til de registrerte flyktningene, gis også skoleplass til syriske flyktninger som bor i leire i Jordan og Libanon, og til palestinske flyktninger fra krigen i 1967. Årlig er det åtte millioner besøk til helseklinikkene. På 1950-tallet mottok alle registrerte flyktninger matrasjoner, men i dag er det kun de aller fattigste flyktningene, i overkant av 255 000 personer, som kvalifiserer til å motta nødhjelp. I tillegg fins et program for mikrokredittlån, et for nødhjelp ved krig og kriser, og et program for rehabilitering av boliger i leire.²⁰

I dag, i krigsherjede Syria og Gaza og i leire i Libanon, er UNRWA ofte referert til som en livslinje. Flyktningenes levekår varierer, og ifølge Fafo-studier er hjelp og tjenester fra organisasjonen et grunnleggende sikkerhetsnett for flyktninger i regionen, og er hovedårsak til at deres levekår er sammenliknbare med innbyggerne i vertslandene. Dette beskrives som en «provisorisk normalitet» i en langvarig flyktningssituasjon som er preget av begrensede valg og oppfattes som urettferdig.²¹ På tvers av programmene kan vi forstå UNRWA som todelt: En kvasistat som gir utdanning, helse- og sosiale tjenester, og som et nødhjelpsapparat under krig og kriser.²²

DET HUMANITÆRE MANDATET

UNRWAs mandat er ikke nedfelt i en forskrift eller et bindende dokument, men er blitt til over tid i en kombinasjon av den opprinnelige resolusjonen som etablerte organisasjonen i 1949, og alle seinere resolusjoner om palestinske flyktninger i generalforsamlingen. UNRWA rapporterer direkte til FNs generalforsamling. Når generalforsamlingen godkjenner budsjettet, godkjenner den implisitt UNRWAs mandat til å utføre de aktivitetene som budsjettet skal dekke. Det betyr at mandatet ikke er statisk, og at det på et vis reflekterer en politisk, operasjonell og økonomisk utvikling. Endringer i mandatet kan skje på ulike måter. UNRWAs

leder kan foreslå revisjon i dialog med sin rådgivende komité som i dag har 28 medlemsstater.²³ Det er FNs generalforsamling som endelig avviser eller godkjenner. En annen måte mandatet kan endres på, er at FNs generalsekretær instruerer UNRWA til å ta på seg nye oppgaver.²⁴

Tyngdepunktet i UNRWAs tjenester har endret seg mye gjennom årene, og speiler endringer i mandatet. For eksempel krympet nødhjelpsprogrammet kraftig på 1960-tallet, mens utdanningstilbudet ble trappet opp. Over tid har tjenestene fått klarere utviklingsdimensjoner og mindre preg av tradisjonell nødhjelp.²⁵ Utdanning er fremdeles det største programmet.²⁶ Siden 2008 har mandatet blitt utvidet med mål om å gi beskyttelse til flyktningene. Beskyttelse er et komplekst begrep, og det er vanskelig å få tak på hva UNRWA egentlig legger i det.²⁷ Det mest konkrete eksemplet er kanskje tiltak for å styrke rettighetene til barn, kvinner og mennesker med funksjonsnedsettelse i organisasjonens egne skoler og helsetjenester. På et mer overordnet nivå skal UNRWA rapportere og overvåke rettighetsbrudd og fremme respekt for palestinske flyktnings rettigheter.²⁸ Mandatet er altså fleksibelt, men det er likevel svakt på den måten at UNRWA ikke kan beskytte flyktningene gjennom varige løsninger [«durable solutions»]. Organisasjonen er forhindret fra å gi flyktninger en vei mot statsborgerskap, gjennom retur, gjenbosetting eller lokal integrasjon. De palestinske flyktningene har dermed svakere beskyttelse enn flyktninger registrert hos FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR).²⁹

Det er flere grunner til at UNRWAs mandat er svakt. Den viktigste grunnen er motstridende interesser hos de mange sentrale partene og aktørene, generalforsamlingen må godkjenne mandatet og internasjonale giverland finansierer organisasjonen. UNRWA kan heller ikke arbeide uten godkjenning og samarbeid med vertslandene

Libanon, Jordan, Syria, de palestinske selvstyremyndighetene og Israel.³⁰ Vertslandene har ulike og ofte klart motstridende hensyn og interesser når det gjelder flyktningene. Til slutt er det flyktningene selv, som organisasjonen er til for. De er ikke en enhetlig gruppe, og har generelt vært svakt representert.³¹ UNRWA står på mange måter i en skvis mellom disse partene, og det påvirker hvordan (mandatet og dermed) organisasjonen kan utvikle seg. Samtidig er organisasjonen helt avhengig av årlige donasjoner. Den risikerer å miste finansiering om den beveger seg bort fra kjernen i mandatet og i det som oppfattes som en politisk retning.³²

UNRWAs forhold til flyktningleirene viser spenningene mellom det humanitære og det politiske, og er et sentralt eksempel på hvordan UNRWA har manøvrert sin humanitære posisjon, og hvor tvetydig den humanitære rollen kan være. Fra tidlig på 1950-tallet definerte UNRWA de offisielle leirene som «UNRWA-leirer», og organisasjonen spilte en omfattende rolle i å bygge, administrere og regulere leirene.³³ UNRWA ga omfattende hjelp, men kunne også være inngripende og disiplinerende, kunne få fjernet ulovlige tilbygg og kaste ut flyktninger som ikke overholdt leirreglene.³⁴ Men i 1970 omdefinerte UNRWA leirene formelt til «flyktningleirer», og i 1980 ble endringen gjentatt og understreket.³⁵ Dette markerer et sentralt skifte. UNRWA «trakk seg ut» av leirene, og skulle i framtiden spille en langt mer begrenset rolle. Organisasjonen gikk fra å styre og være en ansvarlig myndighet til å bli tjenesteleverandør. Leirene ble i stor grad overlatt til seg selv, og ble mer marginaliserte og mindre beskyttet. Det var mange årsaker til at UNRWAs rolle ble endret, men den viktigste var frykten for å bli assosiert med den gryende politiske aktivismen i leirene – det var der den palestinske frigjøringskampen vokste fram – og at leirene i økende grad ble sett på som uhåndterlige.³⁶

Skiftet i UNRWAs forhold til flyktningleirene bidrar til å forstå utviklingen mot limbo-situasjonen som fins i mange av leirene i dag, der ingen egentlig er ansvarlig for å beskytte innbyggerne, eller for eksempel for infrastruktur eller vedlikehold. Formelt sett er vertsland ansvarlig for å opprettholde lov og orden i leirene, men i mange tilfeller er de ikke villige eller i stand til å gjøre det.³⁷ UNRWAs utvikling er et kroneksempel på hvordan politisk press endrer organisasjonens mandat og selvforståelse. Samtidig viser det at det humanitære er en tvetydig posisjon. UNRWA fraskreiv seg ansvar for leirene idet de ble politisert, men fra flyktningenes synspunkt er organisasjonen fremdeles ansvarlig for leirene. For UNRWA var det helt nødvendig å framstå som apolitisk i verdens mest betente politiske konflikt, men den humanitære rollen har skapt uklarhet om hva organisasjonen er, hva den kan gjøre og hvem den er til for.

ISRAEL OG USA: POLITISK PRESS FRA HØYRE

Da Greenblatt talte i sikkerhetsrådet, beskyldte han organisasjonen for å forevige konflikten mellom Israel og palestinerne, og uttalte at «vi må slutte å late som om at UNRWA og FN vil løse konflikten». Organisasjonen er «grunnleggende feilslått» og tjenestene bør overføres til vertslandene, sa han. Han påpekte at den «uendelige og raskt voksende gruppen mottakere» ikke er bærekraftig.³⁸ Kritikken fra Israels representant i sikkerhetsrådet, Danny Danon, var enda krassere: UNRWA er «hyklerisk», «ingen andre flyktninggrupper har en egen FN-organisasjon», og UNRWA «gir kraft» til flyktningproblemet i stedet for å «prøve å løse det». Dessuten, hevdet Danon, er det tette bånd mellom UNRWAs ansatte og ledelsen i Hamas.³⁹

Ikke noe av dette er nytt. Dette er påstander. Israels statsminister Benjamin Netanyahu og mange andre har kommet med gjennom mange

år: UNRWA er årsaken til at det palestinske flyktningproblemet fremdeles består, og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) ville ha løst problemet med lokal integrasjon i vertslandene. Som vi skal se, viser kritikken en manglende forståelse for, eller en bevisst feiltolkning av hva UNRWA har mandat til å gjøre, og av internasjonal flyktningrett.

Den israelske kritikken rammer UNRWAs virksomhet. FN-ambulanser i Gaza har blitt beskyldt for å smugle bomber for Hamas, og diffuse videosnutter har blitt lagt ut på internett som bevis. Med ulike mellomrom kommer det påstander og rapporter om at lærebøkene i UNRWA-skoler «fornekter Israels eksistens». ⁴⁰ Pro-israelske kampanjer har tidligere presset den kanadiske kongressen til å redusere sin bistand til UNRWA. ⁴¹ Kritikken av UNRWA spiller på gamle pro-sionistiske myter, særlig fra historien om 1948: «Palestinerne er ikke et folk», «palestinske flyktninger finnes ikke», «de flyktet frivillig», og aller viktigst, Israel har ikke noe ansvar for flyktningene. Dagens amerikanske kritikk er et ekko av dette.

Det amerikanske bistandskuttet og kritikken henger sammen med «århundrets avtale», den amerikanske fredsplanen som har blitt utsatt i flere omganger. Lekkasjer tyder på at avtalen har som mål å renovere flyktningleirene, gjøre dem om til permanente byer og få vertslandene til å ta over tjenestene UNRWA tilbyr. ⁴² Man ønsker trolig en permanent integrasjon av de palestinske flyktningene i regionen i bytte mot en betydelig økonomisk kompensasjon til vertslandene. Men en slik løsning skyver internasjonal lov til side. Press eller bestikkelse av vertslandene vil ikke føre til at det palestinske flyktningsspørsmålet blir løst, og flyktningstatus og returretten er ikke avhengig av levestandard. ⁴³

UNRWA er målskiven for kritikken, men det overordnede målet er å marginalisere, delegitimere og helst fjerne hele det palestinske flykt-

ningproblemet, og å legitimere Israels dominans over palestinerne. Angrepet på UNRWA inngår som en del av forsøket på å spille FN og internasjonal lov ut på sidelinjen. I 2017 gikk president Trump bort fra amerikansk støtte til to-statsløsningen og anerkjente Jerusalem som Israels hovedstad. I 2019 anerkjente USA israelsk suverenitet på de omstridte Golanhøydene, og Trump uttalte at de israelske bosettingene på Vestbredden ikke stred mot internasjonal lov. ⁴⁴ På samme måte ønsker USA og Israel at flyktningsspørsmålet skal defineres ut av framtidige forhandlinger.

PALESTINSKE FLYKTNINGER

«Registreringskortet mitt betyr alt», sier Hassan, en palestinsk flyktning i Jerusalem. «Det betyr at jeg har rett til eiendommen min [i Israel]. Om ikke jeg, så barna eller barnebarna mine.» ⁴⁵ Registreringskortet utgjør flyktningenes fysiske dokumentasjon på at de er flyktninger under UNRWA. Mange ser på det som et «pass til Palestina» eller til kompensasjon. ⁴⁶ For mange palestinske flyktninger er UNRWAs eksistens en bekreftelse på det internasjonale samfunnets anerkjennelse av returretten. ⁴⁷ Det var FNs generalforsamling som vedtok å dele Palestina i november 1947. For mange palestinere representerer UNRWA derfor FNs permanente ansvar for Palestina-spørsmålet. Selv om palestinske flyktninger har ulike oppfatninger om hva retur betyr og hvordan retur kan skje, er kravet om retten til retur unisont, langt utover det palestinske eksilets rekke. ⁴⁸

Antropologen Ilana Feldman har vist at flyktningene gjør det humanitære systemet til en mekanisme for å fremme politiske krav. ⁴⁹ Tjenestene er sett på som en politisk rettighet, ikke veldedighet. Dermed blir bistandskutt og nedbygging av tjenester oppfattet som angrep på politiske rettigheter. ⁵⁰ Som vertsland for flyktningene

gjennom 70 år, deler Syria, Libanon og Jordan gjerne palestineres oppfatning av UNRWA som uttrykk for det internasjonale samfunnets ansvar. Det er beleilig, ifølge statsviteren Rex Brynen, siden det letter deres eget ansvar for flyktningene. Samtidig har vertslandene ofte vurdert flyktningene som et problem og en sikkerhetsrisiko og har begrenset deres rettigheter i egne land med slagordet «rett til retur».⁵¹

Mange palestinske flyktninger kobler altså returretten til UNRWAs eksistens, og frykter at denne retten forsvinner om UNRWA legges ned. Israel, på sin side, har siden krigens slutt i 1949 avvist retur. De palestinske flyktningene, flertallet er muslimer, gis ikke adgang til å vende tilbake fordi det vil forrykke demografien i landet og undergrave Israels grunnleggende karakter som en jødisk stat. Returretten er dermed viktig både for palestinsk forsvar av UNRWA og for israelsk kritikk av organisasjonen. Men, som vi så, er UNRWAs mandat begrenset, og returretten er ikke en del av mandatet. Det er kun en indirekte forbindelse mellom disse to FN-resolusjonene.⁵² Returretten er imidlertid en folkerettslig anerkjent rettighet som i prinsippet består selv om UNRWA skulle bli oppløst.⁵³ Men gjennom tiårene har returretten blitt både inaktivert og oversett, og mange internasjonale aktører ser på returretten som irrelevant.⁵⁴

Palestinske flyktninger er selvsagt også kritiske til UNRWA, men de kritiserer helt andre forhold enn hva Israel og USA gjør. De kritiserer et svakt humanitært mandat, internasjonale toppledere, et tungt byråkrati, og ikke minst lav eller synkende kvalitet og kutt i tjenester. 22 000 palestinske flyktninger er ansatt som lærere i UNRWA-skolene, og mange arbeider i organisasjonens helsestasjoner og byråkrati. I en region med høy arbeidsledighet er UNRWA en viktig og attraktiv arbeidsgiver, samtidig som streiker mot oppsigelser og lønnskonflikter stadig gjentar seg.

Samtidig som palestinske flyktninger kritiserer UNRWA, hegner svært mange om organisasjonen. Organisasjonen har sikret flyktningenes tilgang til grunnleggende skole- og helsetjenester, sosial- og nødhjelp, og den har bidratt til å opprettholde palestinsk identitet i eksil.⁵⁵ Overordnet representerer UNRWA også mye mer enn det som ligger i mandatet, særlig returretten.

INTERNASJONALE GIVERLAND

I sterk kontrast til flyktningenes oppfatning om ansvaret til det internasjonale samfunnet for flyktningproblemet, betyr ikke internasjonal bistand til UNRWA at giverlandene tar et kollektivt ansvar for det. Giverland vurderer flyktningsspørsmålet som et «problem» frakobla sine historiske røtter. Støtten gis ikke i et rettighetsperspektiv eller som en anerkjennelse av den historiske uretten.⁵⁶ De fleste støtter organisasjonen av langt mer pragmatiske årsaker, som for eksempel å sikre regional stabilitet. I hver eneste årsrapport siden 1950, har UNRWA selv også understreket egen verdi som stabilisator. På 1950-tallet ble opprettelsen av UNRWA sett på som en del av kampen mot kommunisme i Midtøsten.⁵⁷ I Oslo-avtalens tidlige år var bistand til UNRWA også sett på som en måte å støtte fredsprosessen. Seinere har en motivasjon vært å forhindre radikaliserings og ekstremisme i flyktningleirene. Rex Brynen trekker fram eksempelet om at giverland ikke har kritisert den politiske og økonomiske isoleringen av Gaza etter at Hamas tok over, men heller gitt finansiell støtte til UNRWA slik at organisasjonen kan ta hånd om de negative økonomiske og sosiale konsekvensene av den israelske politikken. Interessant nok har Israel noen ganger presset giverland til å øke bidragene for å forebygge radikaliserings i flyktningleirer.⁵⁸ Mens den dominerende høyresiden i Israel i dag høylytt kritiserer UNRWA, er det andre krefter i landet som verdsetter organisasjonen som en «stabilisator» på Vest-

bredden og i Gaza, i tråd med Israels sikkerhetsinteresser.⁵⁹

Den økonomiske situasjonen til UNRWA er prekær nå, men organisasjonen har vært underfinansiert i mange tiår. En grunn til det er at antall flyktninger øker hvert år, uten en løsning på flyktningsspørsmålet. Dermed øker behovet for tjenester og antall ansatte, og for midler til å betale for virksomheten. Med en stor, ung befolkning, kjører skolene for eksempel både morgen- og ettermiddagsskift, ofte med store klasser og varierende kvalitet på undervisningen.⁶⁰ I dette lyset, er systemet ikke bærekraftig, og det fører til en givertretthet. Paradoksalt nok, når internasjonale giverland besvarer UNRWAs kriseappeller og bevilger penger til organisasjonens nødhjelp til palestinske flyktninger i Gaza eller Syria, kan det bety at støtten til kjernevirksomheten reduseres.⁶¹ Giverland har i flere omganger presset UNRWA til reformer. Selv om de mener at FN-organisasjonen fungerer «bedre enn de fleste byråkратиene i Midt-østen», har reformene ikke gitt mer penger i kassa. Reformen har heller blitt et ekstra vilkår for å sikre finansieringen.⁶² Organisasjonen har lang erfaring med å redusere tjenester, noe som alltid resulterer i kraftige protester fra flyktningene, som tolker tiltakene som angrep på politiske rettigheter.

UNRWAs virksomhet finansieres av frivillige, årlige bilaterale donasjoner. Denne frivilligheten gir en grunnleggende uforutsigbarhet. Politiske vurderinger bak bistanden kan endre seg – som ved USAs bistandskutt – og andre humanitære kriser kan seile opp på giverlandenes prioriteringslister. I denne sammenhengen er det viktig å huske at UNRWA er et unntakstilfelle i den humanitære porteføljen til giverlandene, de palestinske flyktningene og vertslandene er generelt ikke så fattige som andre flyktninger og land som UNHCR opererer i. På tross av en usikker økonomi og ustabile politiske forhold, er organisasjonen likevel overraskende robust.⁶³ Satt på spissen kan

en si at UNRWAs kroniske økonomiske vanskeligheter er prisen å betale for et uløst flyktningproblem.

DET INTERNASJONALE FLYKTNINGREGIMET

Det at UNRWA registrerer etterkommere av flyktningene fra krigen i 1948, er noe av kjernen i den amerikanske og israelske kritikken. Grunngivelsen for denne praksisen er at flertallet fortsatt er flyktninger og statsløse, og at det politiske problemet ikke er løst. På den ene siden har Israel stengt grensene, nektet retur og brutt internasjonal lov.⁶⁴ På den andre siden varierer flyktningenes juridiske status i regionen. Den er svak i Libanon, men i Jordan har flertallet av flyktningene statsborgerskap. I Syria hadde flyktningene en sterk rettslig status før krigen, og de har oppholdstillatelse på Gazastripen og Vestbredden. Integrasjon i vertslandene har vært styrt av interne politiske og sosioøkonomiske forhold, og flyktningene har ikke hatt tilgang på «varige løsninger» eller oppreisning, for eksempel retur, restitusjon eller kompensasjon basert på internasjonal lov og FN-resolusjoner.⁶⁵

Registrering av etterkommere er heller ikke unikt for UNRWA. UNHCR registrerer også etterkommere av flyktninger i langvarige, fastlåste flyktningssituasjoner, for eksempel i Afghanistan, Burundi, Sudan, Somalia, Eritrea, DRK, Angola og Bhutan.⁶⁶ Det er faktisk mulig at UNHCR ville ha registrert enda flere palestinske flyktninger enn det UNRWA gjør. Dette er det to årsaker til. Den første er at UNRWAs registreringskriterier diskriminerer basert på kjønn, som tidligere nevnt. Den andre er at UNRWA ikke registrerer alle de hundretusener palestinerne som har blitt flyktninger eller internt fordrevne etter 1948, i Israel, på Vestbredden, i Gaza og Jerusalem.⁶⁷ En regner med at tre firedeler av i alt omtrent 13 millioner palestinere er flyktninger.⁶⁸

Den røde tråden i kritikken er at UNRWA er et

særegent system og at de palestinske flyktningene har en unik status under UNRWA. Dette er feil. De er ikke vesensforskjellig fra UNHCR og de som er flyktninger i henhold til det internasjonale flyktningregimet. Disse to systemene er faktisk overlappende, og statusen som palestinsk flyktning er for eksempel i prinsippet ikke avhengig av UNRWAs eksistens.⁶⁹ De palestinske flyktningene er ikke dekket av Flyktningkonvensjonen, som regulerer mandatet til UNHCR, fordi de er dekket av UNRWA.⁷⁰ Flyktningkonvensjonen slår fast at når beskyttelse (eller bistand) i regi av UNRWA opphører uten at en løsning foreligger, skal palestinske flyktninger omfattes av konvensjonens bestemmelser.⁷¹ Dette betyr at palestinske flyktninger som bor utenfor UNRWAs virkeområde, omfattes av UNHCRs mandat. Dersom UNRWA skulle bli oppløst, kan i prinsippet også palestinske flyktninger i dagens virkeområde få beskyttelse av UNHCR.⁷² UNRWA er altså en del av det internasjonale flyktningregimet, og de palestinske flyktningene har i prinsippet rett til internasjonal beskyttelse, på linje med andre flyktninger.

Det er likevel et gap mellom prinsipp og praksis. Et aktuelt eksempel er at mange palestinske flyktninger, registrert hos UNRWA i Syria, har falt mellom to stoler og har ikke mottatt hjelp fra UNHCR etter å ha flyktet fra Syria.⁷³ UNRWA og UNHCR samarbeider for tiden om å lukke dette beskyttelsesgapet. Men tilgang på hjelp fra UNHCR vil også forandre aksept fra vertslandene i regionen, og disse landene har per i dag ikke signert Flyktningkonvensjonen.

UNRWA I KRISEMODUS

Siden 1949 har medlemsstatene i FNs generalforsamling fornyet UNRWAs mandat hvert tredje år, og videreføringen har tradisjonelt hatt sterk støtte. I forkant av avstemningen i FNs generalforsamling i november 2019 om å forlenge mandatet i tre nye år, var situasjonen spent. Bakgrunnen var det

amerikanske bistandskuttet og kritikken høsten 2018, og toppet seg med alvorlige korrupsjonsanklager i august 2019.⁷⁴ Toppledelsen i UNRWA ble beskyldt for internt maktkupp i ledelsen, nepotisme, misbruk av autoritet, og talløse flyreiser på første klasse. Det var organisasjonens interne etikk-komité som utarbeidet rapporten og sendte den til FNs generalsekretær António Guterres i desember 2018. Da responsen fra Guterres uteble, lekket de selv rapporten til al-Jazeera i august året etter. Topplederens tre nærmeste trakk seg raskt, mens toppleren lenge nektet å tre av. Det var altså korrupsjon i toppledelsen, ikke generelt i organisasjonen, men skandalen ga vann på mølla til amerikanske og israelske motstandere av UNRWA, og bidro til at spenningen fram mot avstemningen var høy. Men i generalforsamlingen ble mandatet forlenget med et overveldende flertall. Kun Israel og USA stemte mot, mens sju land avsto.⁷⁵ Guterres utpekte ny toppler i mars 2020.⁷⁶

Det er usannsynlig at UNRWA blir avvirket på kort sikt. Mandatet er forlenget, men det er et åpent spørsmål hvor lenge UNRWA makter å levere tjenester i henhold til mandatet sitt. Sannsynligvis er det reformer og nye budsjettinnstramminger i vente, og det vil prege både omfanget av og kvaliteten på tjenestene. Færre vil motta hjelp. Kanskje vil kuttene bli størst i Jordan, der de fleste er statsborgere? UNRWA vil trolig prioritere helse-tjenester og de fattigste, og mange ansatte vil stå i fare for å miste jobben.⁷⁷ Sannsynligvis vil presset øke på enkelte vertsland om å ta over utdannings-tjenestene, men politisk vil dette være svært kontroversielt. Dersom kvaliteten på helse- og utdanningstjenestene svekkes, vil organisasjonen ikke lenger oppfylle mandatet sitt, og de mest sårbare flyktningene vil rammes hardest.

Den kraftige reduksjonen i finansieringen av UNRWA høsten 2018 har utløst en hektisk innsats for å mobilisere støtte fra andre giverland.⁷⁸ Et

politisk skifte i USA kan føre til at USA gjenopptar sin økonomiske støtte, men UNRWA må uansett mobilisere finansiering fra både gamle og nye giverland. Et scenario er økt støtte fra arabiske gulfstater og for eksempel Kina. Arabiske giverland har tidligere stort sett bidratt med prosjekterrelaterte donasjoner og nødhjelp, og vært mindre villige til å støtte UNRWAs kjernebudsjett.

Kan man tenke seg at UNRWA vil kunne utvide mandatet til å inkludere politisk arbeid for å finne varige løsninger? Kan UNRWA bidra til at flyktningene får flere rettigheter, som rett til selvbestemmelse, historiske rettigheter, og kompensasjon? Det er lite trolig at alle de ulike partene, vertsland, Israel, internasjonale giverland, flyktningene og FNs generalforsamling, ønsker en slik utvikling for organisasjonen og flyktningene.⁷⁹ Det er også sannsynlig at krise-modusen begrenser handlingsrommet til kjernevirksomheten og til å håndtere pågående kriser. I beste fall kan man tenke seg små steg mot å dra mandatet i en slik retning.

Samtidig som UNRWA strever med røde tall, stikker Israel kjepper i hjulene for organisasjonen i Øst-Jerusalem. Nir Barkat, den nylig avgåtte borgermesteren i Jerusalem, ønsker for eksempel å kaste UNRWA ut av Jerusalem og stenge de sju FN-skolene i byen.⁸⁰ Trusselen mot UNRWA og skolene henger sammen med Israels politikk i palestinske Øst-Jerusalem, som i stor grad handler om å gjøre bydelen mer israelsk. Dette viser hvor tett flyktningsspørsmålet henger sammen med andre tema, som Jerusalems status og press på palestinsk land. Og det er et eksempel på at presset på UNRWA vil få ulike uttrykk i ulike deler av virkeområdet.

Hvilke reaksjoner kan en kraftig reduksjon av tjenestetilbudet eller avvikling av UNRWA føre til? Ulike aktører advarer om uro. På Gazastripen er en million innbyggere avhengige av matrasjoner, ifølge UNRWA.⁸¹ Dersom skolene stenges, står 271

000 elever uten skoleplass. Ifølge nyhetsrapporter har Hamas oppfordret giverland til å støtte UNRWA.⁸² Også palestinske styresmakter i Ramallah har fordømt det amerikanske bistandskuttet og advart om en «stor katastrofe» i Gaza om tjenestene stopper.⁸³ I tilfelle varige budsjettkutt, er det et åpent spørsmål hvordan flyktninger og vertsland vil eller kan svare. Det er uvisst hva som kan utspille seg, og om destabilisering kun et skremmebilde.

KONKLUSJON

UNRWA ble født i en politisk storm og har utviklet seg i spenningen mellom det politiske og det humanitære, i dragkampen mellom ulike interesser, og som svar på politiske kriser helt fram til i dag. Det eksisterer svært ulike oppfatninger og misoppfatninger om hva UNRWA er, betyr og gjør, og det kan være vanskelig å forstå hva slags organisasjon dette egentlig er. En årsak til det, er at flyktningsspørsmålet er et sensitivt, omstridt og uløst spørsmål, og en grunnleggende del av den pågående Palestina-konflikten. Men organisasjonens humanitære mandat er også en viktig årsak. Mandatet er fleksibelt og har endret seg over tid. I praksis må det humanitære mandatet, og dermed UNRWAs aktiviteter og programmer, veies opp mot politiske hensyn, for eksempel for å sikre økonomisk støtte fra giverland. Denne balansegangen er også en viktig årsak til at mandatet er svakt. Det klareste eksemplet på det er at organisasjonen, i motsetning til UNHCR, ikke kan tilby flyktningene beskyttelse i form av varige løsninger.

Langvarig humanitær bistand via UNRWA er den mest sentrale måten det internasjonale samfunnet har håndtert det palestinske flyktningsspørsmålet på. UNRWA er et system for nødhjelp og velferdstjenester forankret i det internasjonale flyktningregimet. Oppdraget er å gi midlertidig humanitær hjelp til de palestinske flyktningene fra

krigen i 1948 fram til en rettferdig løsning på flyktningsspørsmålet. UNCCP, som skulle søke politiske løsninger, sluttet å fungere. I fraværet av løsninger, har UNRWA over tid blitt en slags evig midlertidig humanitær kvasistat. Humanitær bistand er, som annen bistand til konfliktområder, nødvendig. Men samtidig kan en funksjon være at bistanden over lengre tid bidrar til å undergrave en politisk løsning på flyktningsspørsmålet.

Det har vært gjort få forsøk på å løse flyktningsspørsmålet politisk og rettslig. Israel har konsekvent avvist flyktningenes krav om retur, og generelt avvist gyldigheten til internasjonal rett.⁸⁴ Palestinske styresmakter har neglisjert flyktningsspørsmålet og heller konsentrert seg om en palestinsk stat på Vestbredden og Gaza.⁸⁵ Flyktningene har ikke hatt tilgang til varige løsninger, kompensasjon, oppreisning eller rettigheter. Det internasjonale samfunnet har ikke håndtert de politiske kjernespørsmålene. Bistand blir smertestillende medisin. UNRWA består.

Og hva er alternativet? I fraværet av en politisk løsning på flyktningproblemet har UNRWA sikret generasjoner av flyktninger tilgang til skolegang og helsetjenester, og ytt nødhjelp i kriser, som i Gaza og Syria. Å fjerne organisasjonen vil ramme flyktningene på dramatisk vis, særlig de svakeste gruppene. De vil da stå alene, uten nødvendige tjenester og hjelp, og uten representasjon i FNs generalforsamling. Og man ville fjernet en del av det etablerte internasjonale flyktningregimet.

• f •

KJERSTI G. BERG er postdoktor ved Christian Michelsens Institutt i Bergen.

1 «The situation in the Middle East, including the Palestinian question», Security Council Seventy-fourth year 8532nd meeting Wednesday, 22 May 2019, New York, besøkt 21. november 2019, undocs.org/en/S/PV.8532

2 Jo Kelcey og Ann Irfan, «The importance and impossibility of researching UNRWA», *Jadaliyya*, 21. september 2019, besøkt 13. desember 2019, jadaliyya.com/Details/40008

- 3 Liisa H. Malkki, «Speechless emissaries: Refugees, humanitarianism, and dehistoricization», *Cultural anthropology* 11, no. 3 (1996): 378. Se også James Ferguson, *The anti-politics machine: "Development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- 4 Kjersti G. Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950-2012», (doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen, 2015).
- 5 Hilde Henriksen Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten* (Cappelen Damm Akademisk, 2013) 140
- 6 Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 140
- 7 «General Assembly Resolution 194, Palestine – progress report of the United Nations Mediator», New York, 11. desember 1948.
- 8 Modellen var Tennessee Valley Authority (TVA), et stort moderniseringseringsprogram i Sørstatene i USA på 1930-tallet. Se Benjamin Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians* (Syracuse: Syracuse University Press, 1995).
- 9 «General Assembly resolution 302 (iv), Assistance to Palestine refugees», New York, 8. desember 1949.
- 10 Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians*
- 11 Michael R. Fischbach, *Records of Dispossession. Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict* (New York: Columbia University Press 2003), 302–307.
- 12 Marte Heian-Engdal, *Palestinian refugees after 1948. The Failure of International diplomacy* (I.B.Tauris 2020).
- 13 De følgende har mandat som kan inkludere en politisk løsning på det palestinske flyktningsspørsmålet: UNCCP (inaktiv); FNs sikkerhetråd, «primary responsibility for the maintenance of peace and security»; FNs generalsekretær (et bredt mandat); Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East peace Process (UNCSCO); FNs generalforsamling («permanently responsibility towards the question of Palestine until the question is resolved in all its aspects in a satisfactory manner in accordance with international legitimacy»; Palestinian Liberation Organisation (UNGA reaffirmed it as «the sole legitimate representative of the Palestinian People») Lance Bartholomeusz, «The mandate of UNRWA at sixty», *Refugee Survey Quarterly* 28, no. 2–3 (2009).
- 14 Bartholomeusz, «The mandate of UNRWA at sixty»; Lex Takkenberg, *The status of Palestinian refugees in international law* (Oxford: Clarendon Press, 1998), 72, 80–81.
- 15 «Who we are», UNRWA nettside, «persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict», besøkt 17. oktober 2019, unrwa.org/palestine-refugees

- 16 «UNRWA Fields of Operations», UNRWA webside, besøkt 17. oktober 2019, unrwa.org/sites/default/files/content/resources/map_2018_en_v1.pdf
- 17 Definisjonen av en «UNRWA-flyktning» var en operasjonell definisjon, utviklet med tanke på å skille ut hvem som skulle motta hjelp og tjenester, og ikke hvem som rettmessig var en flyktning. Dermed ble en innstramming av definisjonen av en UNRWA flyktning en måte å redusere antall mottakere, og dermed UNRWAs kostnader. Se Takkenberg, *The status of Palestinian refugees in international law*
- 18 Bartholomeusz, «The mandate of UNRWA at sixty»
- 19 UNRWA tilbyr videregående skoler i Libanon, samt yrkes- og lærerutdanning. UNRWA webside, besøkt 10. april 2020, unrwa.org/where-we-work/libanon
- 20 «Where we work» UNRWA webside, besøkt 2. september 2019, unrwa.org/where-we-work
- 21 Jon Hanssen-Bauer og Laurie Blome Jacobsen, «Living in provisional normality: The living conditions of Palestinian refugees in the host countries of the Middle East», i *Palestinian refugees: Challenges of repatriation and development*, red. Rex Brynen og Roula El-Rifai (London: Tauris, 2007), 30, 44–45.
- 22 Rex Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», i *UNRWA and Palestinian Refugees. From relief and works to human development*, red. Sari Hanafi, Leila Hilal og Lex Takkenberg (London and New York: Routledge, 2014), 263–283. 264.
- 23 «Members of the Advisory Commission», UNRWA webside, besøkt 10. desember 2019, unrwa.org/who-we-are/advisory-commission/members-advisory-commission.
- 24 Bartholomeusz, «The mandate of UNRWA at sixty»; Takkenberg, *The status of Palestinian refugees in international law*, 72, 80–81.
- 25 Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians*, 273.
- 26 «What we do. Education», UNRWA webside, besøkt 10. november 2019, unrwa.org/what-we-do/education
- 27 For en diskusjon om beskyttelse, se Michael Kagan, «Is there Really a Protection Gap? UNRWA's role vis-a-vis Palestinian Refugees» *Refugee Survey Quarterly* (2009) 28 (2–3): 511–530.
- 28 «What we do. Protection», UNRWA webside, besøkt 27. november 2019, unrwa.org/what-we-do/protection; «What protection means for UNRWA in concept and practice, Consultants's report dated 31. March 2008», UNRWAs webside, besøkt 27. november 2019, unrwa.org/userfiles/20100118155412.pdf og Bartholomeusz, «The mandate of UNRWA at sixty»
- 29 Kagan, «Is there Really a Protection Gap. UNRWA's role vis-a-vis Palestinian Refugees», 529.
- 30 Etter okkupasjonen av Vestbredden og Gaza og annekteringen av Øst-Jerusalem i 1967, ble Israel vertsland for palestinske flyktningleire. I dag er Israel formelt vertsland for Shu'fat-leiren som ligger i Øst-Jerusalem.
- 31 Jalal al-Husseini, «UNRWA's funding and the Palestine refugees' future», *Palestine Studies* webpage, besøkt 8. april 2020, palestinestudies.org/sites/default/files/uploads/fils/Jalal%20Husseini_0.pdf
- 32 Leila Hilal, «Business as usual? The role of UNRWA in resolving the Palestinian refugee issue», i *UNRWA and Palestinian Refugees. From relief and works to human development*, red. Sari Hanafi, Leila Hilal og Lex Takkenberg (London and New York: Routledge, 2014), 285–287 290.
- 33 Cabinet Memorandum No. 2/69, 10.1.1969 i UNRWA Central Registry Archive, RE 410/2 (7). Sahab housing project 1968–1969. Se Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950–2012».
- 34 Appendix to I.1.1982 i UNRWA Central Registry Archive, RE 410 (WB), part III. Camps & buildings, Construction & maintenance 1982–1985. Se Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950–2012».
- 35 From Director, Administration, Relief & Information to all Field Directors of UNRWA Operations and Affairs 28.5.1980 i UNRWA Central Registry Archive, RE 410 (WB), part II. Camps & buildings construction & maintenance 1976–1981. See also «Camps» Memorandum by the Officer of the Commissioner-General UNRWA General Cabinet 4/5.6.1980 i UNRWA Central Registry Archive. Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950–2012».
- 36 Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950–2012».
- 37 Berg, «The unending temporary. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the politics of humanitarian assistance to Palestinian refugee camps 1950–2012».
- 38 «The situation in the Middle East, including the Palestinian question» Security Council Seventy-fourth year 8532nd meeting Wednesday, 22 May 2019, New York, besøkt 21. november 2019, undocs.org/en/S/PV.8532
- 39 «The situation in the Middle East, including the Palestinian question» Security Council Seventy-fourth year 8532nd meeting Wednesday, 22 May 2019, New York, besøkt 21. november 2019, undocs.org/en/S/PV.8532
- 40 «The situation in the Middle East, including the Palestinian question» Security Council Seventy-fourth year 8532nd meeting Wednesday, 22 May 2019, 10 New York, besøkt 21. november 2019, undocs.org/en/S/PV.8532

- 41 Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», 278.
- 42 Se for eksempel «The ‘deal of the century’ is already on the ground before being on paper», Open Democracy, besøkt 7. november 2019, opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/the-deal-of-the-century-is-already-on-the-ground-before-being-on-paper/
- 43 Nell Gabiam, *The politics of suffering: Syria's Palestinian Refugee Camps* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2016). Se også: Sari Hanafi og Philipp Misselwitz, «Testing a New Paradigm: UNRWA camp Improvement Programme», *Refugee Survey Quarterly* Vol. 28, issue 2–3 (2010).
- 44 «Trump and the Palestinians: A timeline», al-Jazeera webpage, besøkt 19. november 2019, aljazeera.com/news/2018/09/trump-palestinians-timeline-180910164949522.html?fbclid=IwAR1soLyB9RDxpMGjNGORf8411fuUCPpb2hDpZBngv4uK3_Hnm41ZaErIsvQ
- 45 Intervju med forfatteren, Jerusalem 8. august 2019.
- 46 Jalal al Hussein og Ricardo Bocco, «Dynamics of humanitarian aid, local and international politics: the Palestinian refugees as a case study» i *Palestinian refugees. Identity, space and place in the Levant*, red. Are Knudsen og Sari Hanafi (New York: Routledge Studies on the Arab-Israeli Conflict, 2011).
- 47 al Hussein og Bocco, «Dynamics of humanitarian aid, local and international politics: the Palestinian refugees as a case study». Se for eksempel Yara Hawari, «Do not punish Palestinian refugees for UNRWA dysfunction», *Aljazeera* 1. august 2019, besøkt 2. august 2019, aljazeera.com/indepth/opinion/punish-palestinian-refugees-unrwa-dysfunction-190731134611877.html.
- 48 Nasser Aruri, *Palestinian Refugees. The Right of Return* (Pluto Press, 2001); Sophie Richter-Devroe, «Like Something Sacred: Palestinian refugees' Narratives on the Right of Return», *Refugee Survey Quarterly*, vil 32 (2) (2013).
- 49 Ilana Feldman, *Life Lived in Relief. Humanitarian predicaments and Palestinian Refugee Politics* (University of California Press, 2018), 227–228.
- 50 Ilana Feldman, «The challenge of categories: UNRWA and the definition of a 'Palestine refugee'», *Journal of Refugee Studies* 25, no. 3 (2012); «Difficult distinctions: Refugee law, humanitarian practice, and political identification in Gaza», *Cultural Anthropology* 22, no. 1 (2007). Julie Peteet, *Landscape of hope and despair: Palestinian refugee camps* (Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press, 2005).
- 51 Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», 264.
- 52 Paragraph 5 of the resolution states that the Agency's activities «would not be prejudicial to the provisions of resolution 194 (III)», its paragraph 20 directs UNRWA to «consult with the United Nations Conciliation Commission for Palestine in the best interests of their respective tasks, with particular reference to paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III)». al Hussein og Bocco, «Dynamics of humanitarian aid, local and international politics: the Palestinian refugees as a case study»
- 53 Francesca Albanese, «UNRWA and Palestine Refugee Rights. New Assaults, New Challenges», *Current Issues in Depth*, Institute for Palestine Studies, (november 2018), para. 68–72.
- 54 Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», 263–283.
- 55 Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians*
- 56 Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», 264.
- 57 Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians*
- 58 Brynen, «UNRWA as Avatar: Current debates on the agency – and their implications», 267, 269, 270, 274, 269. Se også Rex Brynen, «Donor Contributions to UNRWA» i *Finding Means: UNRWA's Financial crisis and refugee Living Conditions*, red. Babbie, M et al (Oslo, Fafo, 2003); Harish Parvathaneni: «The impact of Oslo Accords on UNRWA funding», i *Aid Diplomacy and Facts on the Ground. The Case of Palestine*, red. Michael Keating, Anne Le More og Robert Lowe (Chatham House 2005), 90–96.
- 59 al-Hussein, «UNRWA's funding and the Palestine refugees' future»
- 60 Elena Fiddian-Quasmiyeh, «The Changing Faces of UNRWA: From the Global to the Local», *Journal of Humanitarian Affairs*, Vol. 1, no. 1 (2019).
- 61 Brynen, «Donor Contributions to UNRWA»
- 62 al-Hussein, «UNRWA's funding and the Palestine refugees' future»
- 63 En internasjonal evaluering konkluderte i 2019 at til tross krisemodus, var både kompetent, fleksibelt og standhaftig. Se «United Nations Relief and Works Agency in the Near East 2017–2018 Performance Report» MOPAN Assessment, June 2019, besøkt 28. juni 2019, mopanonline.org/assessments/unrwa2017-18/UNRWA%20Report.pdf?fbclid=IwAR0hICrIh3SINpuJLK6tRJixVJfYTVYCOpiK7NXDVAKTnD9yKLblAGkGS7E. Se også Schiff, *Refugees Unto the Third Generation: UN aid to Palestinians*
- 64 Om palestinske flyktninger som fikk statsborgerskap i Jordan, se Albanese, «UNRWA and Palestine Refugee Rights. New Assaults, New Challenges», para. 52
- 65 al-Hussein og Bocco, «The status of the Palestinian refugees in the Near East: The right of return and UNRWA in perspective», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, issue 2–3, 2009, 264; «Refugee & IDP Rights», besøkt 25. september 2012, badil.org/en/refugee-a-idp-rights
- 66 Ifølge UNHCRs mandat, er «categories of persons who should be considered to be eligible for derivative status under the right to family unity include: [...] all unmarried children of

- the Principal Applicant who are under 18 years.» Se «Refugee status and resettlement», UNHCR, besøkt 18. mai 2014, [unhcr.org/3d464c954.pdf](https://www.unhcr.org/3d464c954.pdf). Under UNHCR er målet med arvet status hovedsakelig familiegjenforening. Flyktningstatus kan opphøre når UNHCR vurderer at det er trygt å returnere. Se «Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status», UNHCR, besøkt 3. juni 2019, [unhcr.org/3e637a202.pdf](https://www.unhcr.org/3e637a202.pdf); Se også «Exploding the Myths: UNRWA, UNHCR and the Palestine refugees» UNRWA nettside, besøkt 3. juni 2019, [unrwa.org/newsroom/features/exploding-myths-unrwa-unhcr-and-palestine-refugees](https://www.unrwa.org/newsroom/features/exploding-myths-unrwa-unhcr-and-palestine-refugees)
- 67 Albanese, «UNRWA and Palestine Refugee Rights. New Assaults, New Challenges», para. 62–65.
- 68 Av 13 millioner palestinere i verden, er over halvparten flyktninger fra 1948 og etterkommere. UNRWA har registrert 2,2 millioner palestinske flyktninger i Jordan, 1,38 millioner i Gaza, 828 328 på Vestbredden, 552 000 i Syria og 469 555 i Libanon. Disse tallene er ikke oppdaterte, mange har flyktet videre til Europa og andre steder. Som nevnt tidligere, er mange flyktninger ikke inkludert i UNRWAs definisjon. Et eksempel er de rundt 50 0000 palestinerne i Egypt, som er utenfor UNRWAs område. Etter 1967 har hundretusensvis blitt tvunget fordrivelse for andre og tredje gang. Dette er både et resultat av israelsk okkupasjonspolitikk – som for eksempel annullerer oppholdstillatelse/rett til opphold og som et resultat av fattigdom, diskriminering og konflikt i Midtøsten. Michael Dumper, «The comparative study of refugee repatriation programmes and the Palestinian case», 7 i *Palestinian Refugee Repatriation. Global Perspective*, red. Michael Dumper (London: Routledge 2005)
- 69 Albanese, «UNRWA and Palestine Refugee Rights. New Assaults, New Challenges», para. 37
- 70 «General Assembly resolution 428 (v), Statute of the office of the United Nations High Commissioner for refugees», 15. desember 1950, 7C, besøkt 3. juli 2019, [unhcr.org/3b66c39e1.pdf](https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf)
- 71 Ifølge Flyktningkonvensjonen: «When such protection or assistance has ceased for any reasons, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this convention» «Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees» 28. juli 1951, artikkel 1D, besøkt 3. juli 2019, [unhcr.org/3b66c39e1.pdf](https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf)
- 72 Albanese, «UNRWA and Palestine Refugee Rights. New Assaults, New Challenges», para. 63.
- 73 Mai Abu Moghli, Nael Btarie og Nell Gambian, «Palestinian refugees from Syria: Stranded on the Margins of Law», al Shabaka, 19. oktober 2015, besøkt 3. juli 2019, al-shabaka.org/briefs/palestinian-refugees-from-syria-stranded-on-the-margins-of-law/
- 74 «Ethics report accuses UNRWA leadership of abuse of power», al-Jazeera, 29.7.2019, besøkt 19. november 2019, [aljazeera.com/news/2019/07/ethics-report-accuses-unrwa-leadership-abuse-power-190726114701787.html](https://www.aljazeera.com/news/2019/07/ethics-report-accuses-unrwa-leadership-abuse-power-190726114701787.html)
- 75 «Defying Trump, UN Renews mandate of Palestinian refugee agency UNRWA until 2023», The Times of Israel, 15. november 2019, besøkt 19. november 2019, [timesofisrael.com/un-renews-mandate-of-palestinian-refugee-agency-until-2023/?fbclid=IwAR1V91DEt5epBsn5dChqD3fVszCjiPGJQcsbERRIe9IlnGüEafzAgtfE4U](https://www.timesofisrael.com/un-renews-mandate-of-palestinian-refugee-agency-until-2023/?fbclid=IwAR1V91DEt5epBsn5dChqD3fVszCjiPGJQcsbERRIe9IlnGüEafzAgtfE4U)
- 76 «Mr. Philippe Lazzarini of Switzerland – Commissioner General of UNRWA», UNSC website 18. mars 2020, besøkt 14. april 2020, [un.org/sg/en/content/sg/personnel/appointments/2020-03-18/mr-philippe-lazzarini-of-switzerland-commissioner-general-of-unrwa](https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel/appointments/2020-03-18/mr-philippe-lazzarini-of-switzerland-commissioner-general-of-unrwa)
- 77 Fiddian-Quasmiyeh, «The Changing Faces of UNRWA: From the Global to the Local»
- 78 Fiddian-Quasmiyeh, «The Changing Faces of UNRWA: From the Global to the Local»
- 79 Intervju med forfatteren, UNRWA policy analysis unit, HQ, 2005.
- 80 «What will happen to Palestinian children if UNRWA Schools don't open?» The Jerusalem Post, 31.8.2019, besøkt 2. september 2019, [jpost.com/Middle-East/What-will-happen-to-Palestinian-children-if-UNRWA-schools-dont-open-600182?fbclid=IwAR1AhQOK2cXig7WH81TMmfl6g4bwF269XffldqLV0y1cwgJkGR-rLNMfNeY](https://www.jpost.com/Middle-East/What-will-happen-to-Palestinian-children-if-UNRWA-schools-dont-open-600182?fbclid=IwAR1AhQOK2cXig7WH81TMmfl6g4bwF269XffldqLV0y1cwgJkGR-rLNMfNeY)
- 81 «Gaza blockade causes 'near ten fold increase' in food dependency, says UN official» UN webpage, 13. mai 2019, besøkt 14. april 2020, news.un.org/en/story/2019/05/1038401
- 82 « Hamas calls on Intl community to support UNRWA», Palestinian Information Centre, 26. juni 2018, besøkt 24. oktober 2019, english.palinfo.com/news/2018/06/26/Hamas-calls-on-int-l-community-to-support-UNRWA
- 83 «What will happen to Palestinian children if UNRWA Schools don't open?» The Jerusalem Post, 31.8.2019.
- 84 Noura Erakat, *Justice for some: Law and the question of Palestine* (Stanford University Press, 2019).
- 85 Elia Zureik, Palestinian refugees and the peace process (Washington, DC: Inst. for Palestine Studies, 1996), 12.; Karma Nabulsi, «The state-building project: What went wrong?» i *Aid, diplomacy and facts on the ground: The case of Palestine*, red. Michael Keating, Anne Le More og Robert Lowe, 117–128 (London: Chatham House, 2005); 119-120; Riccardo Bocco, «UNRWA and the Palestinian refugees: A history within history.» *Refugee Survey Quarterly* 28, no. 2–3 (2009), 241.