



معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

**تمويل الأونروا 2020-2030 من وجهة نظر اللاجئين:**

تعزيز حقوق اللاجئين ضمن إطار نموذج تمويل الأونروا عبر مساهمات  
الدول الأعضاء



**2022**

تمويل الأونروا 2020-2030 من وجهة نظر اللاجئين:  
تميز حقوق اللاجئين ضمن إطار نموذج تمويل الأونروا عبر مساهمات الدول الأعضاء.

## المؤلفون:

- مايكل دَمْبُر،  
مُنظِّم مشاريع وأستاذ في الدراسات السياسيَّة في الشَّرْق الأوسط لدى جامعة إكستر (University of Exeter). أَلْف دمبر عدَّة كتب في مسألة لاجئي فلسطين، أحدثها الصَّادر عن جامعة كولومبيا عام 2020: "Power, Piety and People: The Politics of Holy Cities in the 21st Century" [القوَّة، والتقوى، والنَّاس: سياسة المُدن المقدَّسة في القرن الحادي والعشرين].
- ديانا بوتو،  
مستشارة قانونيَّة سابقة للرئيس الفلسطيني محمود عَبَّاس وللوفد المفاوض عن منظمة التحرير الفلسطينيَّة، تعمل حاليا بصفة محلِّلة سياسيَّة لدى معهد الشَّرْق الأوسط للتفاهم.
- جلال الحسيني،  
باحث في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، يُقيم في عمَّان منذ عام 1996. انخرط الحسيني مُنْسَقًا ومُشاركًا في عدَّة مشاريع بحثيَّة وبحوث تطبيقيَّة بشأن قضايا اللاجئين—وفي التَّمية السياسيَّة والاجتماعيَّة الاقتصاديَّة في الشَّرْق الأوسط عموماً.
- معين رباني،  
باحث ومُحلِّل إحصائي في الشُّؤون الفلسطينيَّة، والصِّراع العربي الإسرائيلي، والقضايا المعاصرة في الشَّرْق الأوسط، يعمل رباني أيضًا مُحَرِّراً مشاركاً في مجلة جدليَّة إلكترونيَّة.

بدعم من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

2022

## تمهيد

تواصل معهد ماس مع الأستاذ مايكل دمير للمرة الأولى عام 2020 للعمل على مقارنة مسألة تمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا) في ظلّ ما يُحيق بحقوق لاجئي فلسطين من تهديدٍ جرّاء موقف الإدارة الأمريكيّة من الوكالة آنذاك، ورغم انحسار ذلك التّحدي، إلّا أنّ مُعضلة لاجئي فلسطين التّاريخيّة والأزمات المُنتاليّة التي تحلّ بهم مُستمرة لم تنكفي. تأسست الأونروا عام 1949 لتأمين بعض من الحقوق الإنسانيّة الأساسيّة للاجئي فلسطين، من غذاءٍ، وخدماتٍ صحيّة، وتعليم، لكن مع مُضي الزمن تزايدت القيود المكثّبة لقدرتها على خدمة هذه الفئة كما تقلّص نطاق خدماتها جرّاء ما تواجهه من مشاكل بنيويّة على صعيد التّمويل.

عكف معهد ماس خلال الفترة 2020-2022 على مُتابعة قضية تمويل الأونروا بالتّشاور مع شبكة موسّعة من الخبراء والمسؤولين الفلسطينيين والدوليين. ورغم تركيز مقارباتنا وبحوثنا على مستقبل تمويل الأونروا إلّا أنّها تشعبت تشعبا تلقائيا إلى العوامل السياسيّة، والقانونيّة، والدبلوماسيّة، والبيروقراطيّة المؤثرة في هذه المسألة الشّائكة. وعلى حين احتدّ هجوم الأصوات الموالية لإسرائيل في الدّول المانحة على ولاية الوكالة ورسالتها، وبرامجها، وكوادرها وما نجم عن ذلك من مادّة إعلاميّة مستمرة تُعيّم على الرّسالة التّبيلّة والحيويّة لوكالة الغوث في ظل كل ذلك واصل معهد ماس تركيزه على دور الوكالة في التّقاشات الجارية بشأن المغزى من تمويل الأونروا وكيفيّة تمويلها وما مقدار التّمويل اللازم، لا سيّما في أوساط الجهات المانحة.

خُلصت نتائج هذا البحث والحوار المتواصل لتدعيم حتميّة وجود الأونروا، كما سيُعرض في طي هذه الدّراسة، إذ لا يُمكن للمجتمع الدّولي التّملّص من مسؤولياته حيال الاعتراف بالحقوق الإنسانيّة الأساسيّة للملايين من لاجئي فلسطين، كحدّ أدنى في حال استمرار مأساتهم دونما حل أو في حال تجاهلها أو شطبها عن الأجنده الدّوليّة. فذلك يضمن الإبقاء على تأمين الخدمات الأساسيّة لأشدّ الفئات حرمانا في مخيّمات وعشوائيات اللّجوء في فلسطين وفي المنطقة، عدا عن إبقاءه على حقوق اللاّجئين قائمة بشكلٍ محسوس.

وعليه، فإنّ التّهج الاستباقي لهذا المشروع لا يقتصر على إبراز الصّوت الفلسطيني بل يتعدّى ذلك للبحث عن نماذج مبتكرة وفعّالة للوصول إلى تمويلٍ مستدامٍ للوكالة بالتّوازي مع حوارٍ مفتوح بين الجهات ذات الصّلة من جهاتٍ مانحة، وجهاتٍ أكاديميّة، ولاجئيين، والأونروا. أخيرا وليس آخرا، يتقدّم معهد ماس بالشّكر إلى الأستاذ مايكل دمير وفريق الدّراسة كاملا، كلّ على ما قدّمه من مساهمةٍ فكريّة وازنة لإخراج هذه الدّراسة، كما ونأمل أن يُثمر هذا الجهد مادة للتّدبر والمُضي قدما في مقارنة هذا الموضوع الشّائك في السّنين القادمة.

رجا الخالدي

المدير العام

لمعهد أبحاث السياسات الاقتصاديّة الفلسطيني (ماس)

# المحتويات

1	أولا	تحدي تمويل الأونروا وغاية الدراسة
4	ثانيا	السياق السياسي
10	ثالثا	المسائل القانونية
15	رابعا	المسائل المتعلقة ببرامج الأونروا
19	خامسا	سُبل المضي فُدما: التّوصيات
23	سادسا	الخلاصة

## الملخص التنفيذي: "شكرا على دعمكم المالي، لكننا نريد وطننا"

أولاً. خُصت نتائج هذه الدراسة إلى أن التهميش هو أبرز آثار عملية السلام في الشرق الأوسط على مسألة لاجئي فلسطين طيلة العقود الثلاثة الماضية، حيث استُبدل مسعى البحث عن حلٍ عادل لمأساة اللاجئين بمسعى إقامة دولة فلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ثانياً. إن تجريد عمل لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين يعني تعليق البحث عن حلول دائمة للاجئين فلسطين على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي للجوء. إزاء هذا الواقع بما فيه من بدائل وقيود تُكَبِّل قدرة الأونروا على الخروج بحلٍ دائم يُحقّ حقوق لاجئي فلسطين، خُصت هذه الدراسة إلى أن الصّفة الدّولية لو كالة الغوث تبقىها في موضع الكيان الدولي القادر على صون هذه الحقوق وتجسيدها من خلال ما تقدّمه من خدمات إنسانية لخمسة ملايين لاجئ فلسطيني في ميادين عملها الخمس.

ثالثاً. إن أي مبادرة في السياق السياسي الرّاهن لتعديل مهام ولاية الأونروا—المنصوص عليها في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة بغرض المزيد من التّحديد لنطاق دورها في البحث عن حلول دائمة—لا مناص أن تنطوي على الكثير من الزّلات والعيوب. كما وأنّ أقصى ما يُمكن توقّعه من جُملة الخيارات غير المُثلى المتاحة حالياً لا يتعدّى تجديد ولاية الوكالة وتشجيع الدّول المانحة على ترجمة هذه الولاية على نحوٍ أكثر إيجابية بغية تعزيز الوصول إلى حلول دائمة يكون للأونروا دور في إيجادها وتحقيقها.

رابعاً. رغم جسامه التّحديات السياسيّة والماليّة التي تواجه الأونروا وتآكل نطاق الخدمات التي تُقدّمها إلى اللاجئين خلال ما يربو على سبعين عاماً، ثمّ فرص إن حُظِنَت أن تُخفّف من وطأة هذه التّحديات. من جُملة هذه الفرص تغيّر الإطار القانوني الدولي بشأن اللاجئين المُتجنّلي في الميثاق العالمي بشأن اللاجئين لعام 2018 الذي ما زال تطبيقه على لاجئي فلسطين بحاجة لاستقراء أكثر واقعيّة.

خامساً. علاوة على ما سبق، ثمّ إجماع متنامي بأنّه ينبغي للأطراف الثّلاثة اعتماد سياسات أكثر تدخّليّة لمناهضة السياسات التمييزيّة والسياسات المُماثلة لأنظمة الفصل العنصري، الأمر الذي يمنح الدّول المانحة فرصة لإعادة النّظر بأولوياتها التّموليّة الحذرة والخجولة التي تُغطي الأولويّة للمساعدات الإنسانية على حين تلتزم صمّت حيال النهوض بحقوق لاجئي فلسطين.

سادساً. رغم التّحسن المُقرّر به على صعيد احترافية الوكالة وإصلاحاتها الإداريّة المتواصلة، لم يؤدي ذلك لقيام غالبية الدّول المانحة بتبني التزاماتٍ تمويليّة ذات أثر تمتد لعدة سنين. لا يقتصر أثر الاتفاقات التّموليّة المُمتدّة على زيادة كفاءة الأونروا وتقليص نفقاتها بل يُمكنها من التّخطيط استراتيجياً لمصادر إيرادات طويل الأمد. ومن جملة الأفكار المطروحة في هذه الدراسة المُضيّ قماً باستقراء فكرة تعيين الأونروا وصياً غير إقليمي؛ ما سيمنح الوكالة منفذاً لمصادر متعدّدة من الإيرادات من الدّول المانحة والمنظّمات الدوليّة نحو البنك الدولي.

سابعاً. لطالما سعت وكالة الغوث لعدم السماح بتوظيف كوادرها ومرافقها بطرائق قد تُقوض مبادئ الحياد المرعيّة لدى الأمم المتحدّة. في هذا السياق تُضيء هذه الدراسة على خطورة إمكانية تحريف التّمول عن وجهته لصالح أيديولوجيات إجراميّة عنيفة، إلا أنّها تُوكّد أنّ حساسيات الجهات المانحة لطالما حالت دون التّعبير الصّحيح والفعال عن أسباب تهجير الفلسطينيين ومعاني حرمانهم، حيث تتعرّض الجهات المانحة لردودٍ عدائيّة متزايدة إزاء الشّق الذي تُمثّله الأونروا من السّردية الفلسطينية التّاريخيّة؛ الأمر الذي أسهم في ضربٍ غير مبرر من فقدان النّقة في الوكالة في صفوف لاجئي فلسطين.

## أولاً. تحدي تمويل الأونروا وغاية هذه الدراسة

1. لقد عايشنا الأونروا خلال العقد الماضي أزمة مستمرة: أزمة على محك التفاهم إذ ما تمخضت الانتخابات الأمريكية لعام 2024 عن إدارة مماثلة لحقبة ترامب وما تزامن معها من قطع للمعونات الأمريكية للوكالة وما أسفر عنه ذلك من تهديد محقق لوجودها.
2. للوهلة الأولى تبدو الأزمة مألوفة في جُلّها، فرغم الحفاظ على المساهمات المالية التي تقدّمها الدُول المانحة لدعم البرامج العامّة للأونروا (من تعليم، ورعاية صحّيّة، وإغاثة، وغير ذلك من تحسيناتٍ في المخيمات) إلا أن قيمة الدّعم المالي للفرد اللاجئ قد اضمحلت من زهاء 100 دولاراً أمريكياً عام 1990 إلى نحو 60 دولاراً منذ 2010. أسفر هذا التراجع عن عجز مزمنٍ وقيودٍ على كم ونوع الخدمات التي تقدّمها الوكالة للاجئين. في المقابل، مؤّلت العمليات الطارئة للأونروا على نحوٍ جيد نسبياً حتّى باتت تُشكّل شريان حياة للاجئين في المناطق المستفيدة منها، كما تحوّلت هذه العمليات تدريجياً لتُصبح برامج أكثر شمولاً في قطاع غزّة وسوريا خلال الأعوام الماضية.
3. إنّ حالة "الإرهاق" التي تعترى الجهات المانحة والتي تؤثر على البرامج العامّة للوكالة في المقام الأول ترتبط أيضاً بالأزمة الأعم التي تساور وجود الأونروا في ظل غياب حلٍ لمسألة لاجئي فلسطين عدا عن كثيبٍ من الأزمات العالميّة الطارئة—إزاء هذا الواقع يبقى سؤال: إلى متى سيبقى المجتمع الدوليّ مُستعدّاً لدعم الأونروا؟ إنّ تعليق عمليّة السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين واتساع الشّرخ بين إسرائيل والقيادة الفلسطينيّة (المنقسمة أصلاً) قد قوّضا أفق أي حوار فلسطيني-إسرائيليّ، ناهيك إيجاد حلٍ لقضية لاجئي فلسطين، ينسحب ذلك أيضاً على تسليم مهمّة تأمين الخدمات التي توقّرها الوكالة إلى دولة فلسطينيّة مستقلة. وضع هذا الواقع الدُول المانحة أمام أفقٍ من تمويلٍ لا نهايةٍ له لخدماتٍ ومستحقّاتٍ كوادِر دائمة التّمديد دونما أي رؤية واضحة على المدى البعيد—يُذكر هنا أنّ عدد كوادِر الوكالة قد وثب من خمسة آلاف موظّف عام 1951 إلى زهاء 29 ألف في 2021.
4. علاوة على ذلك، فقد شهد العقد الماضي ذبول أهميّة مهام ولاية الأونروا بصفتها مساهماً رئيساً في استقرار المنطقة وتنميتها الاقتصاديّة، باعتبارهما سبب إيجاد الوكالة عام 1949. إنّ تهميش المسألة الفلسطينيّة بعددٍ أحد أبرز العوامل التي آلت إلى ذلك عقب اندلاع الرّبيع العربي عام 2011 وما تلا ذلك من إعادة موضعة للأجندات الإقليميّة والدوليّة حيال الإصلاح السياسي والاجتماعي الاقتصادي في المنطقة. كما وسرّعت اتفاقات "التطبيع" بين إسرائيل وبعض الدُول العربيّة ضمن إطار اتفاقات أبراهام عام 2020 من تهميش المسألة الفلسطينيّة على الأجندات الدوليّة، لا سيّما فيما يتعلّق بالبحث عن حلولٍ سياسيّة لحقوق لاجئي فلسطين؛ ما ترك أثراً سلبيّاً كبيراً على النقاش الدائر بشأن التّمويل مع ممثلين عن بعض الدُول المانحة الرّئيسة التي تتبنّى السردية الإسرائيليّة التي ترى في وجود الأونروا توطيداً للنزاع العربي-الإسرائيليّ.
5. أخيراً تراجع الدّعم المالي والمادي لقضية لاجئي فلسطين بحكم ظهور أزمات لجوء إقليميّة جديدة، وملحة أكثر، وممتدّة أيضاً، مثل كارثة التّزوج واللّجوء السوري منذ عام 2012، وانهباء اليمن كدولةٍ قابلة للحياة، عدا عن الحرب الروسية لأوكرانيا، كل ذلك ألّ لتحويل وجهة قدر كبير من التّمويل لهذه الأزمات على حساب قضايا ملحة أخرى؛ وعليه فإنّ إمكانيّة حشد تدخّل دولي لدعم الحقوق السياسيّة للاجئي فلسطين تتضاءل بسرعة.
6. يأتي هذا المشروع البحثي تالياً لدراسة أبعاد المسألة عام 2020 بالإضافة لسلسلة من المشاورات التي عُقدت مع أصحاب المصلحة عام 2021، يُذكر أنّ هذه المشاورات قد صُمّمت لتدعيم صوت اللاجئ الفلسطيني في النقاشات المُثارة بشأن إعادة تمويل وكالة الغوث. وقد أطر هذا المشروع البحثي ضمن ثلاث مهام رئيسية، هي:

- أ. التّقدّ البناء لجملة الخيارات التي ما زالت قيد المراجعة أو في المراحل الأولى من التّنفّذ؛
- ب. وتعميق معرفة وخبرة المجتمع المدني الفلسطيني كي يتمكّن من التّعبير عن مخاوف مجتمعات اللّجوء الفلسطيني ورفع صوتها؛
- ت. وإرساء حوار مع أصحاب المصلحة بما في ذلك الأونروا، ومجتمع الدّول المانحة، والدّول المستضيفة، وصنّاع السّيّاسات في أبرز دول أعضاء الأمم المتّحدة.
7. سعيًا لتحقيق هذه المهام، عقد معهد ماس سلسلة من الورش لاستقراء القضايا التّالية خلال العام 2021:
- أ. تدعيم حقوق لاجئي فلسطين ضمن إطار النّمودج الزّاهن القائم على مساهمات الدّول الأعضاء؛
- ب. دور الاقتصاد الأخضر (أو ما يُعرف بالاقتصاد البيئي)؛
- ت. دور أملاك لاجئي فلسطين؛
- ث. الصّدقات الإسلاميّة؛
- ج. مؤسّسات التّمويل الدّوليّة.
8. يُمكن الاطلاع على أبرز استنتاجات المشروع على موقع معهد ماس<sup>1</sup> في المحصّلة خلّصت دراسة العام 2021 إلى أنّ غالبية المقترحات المطروحة لمكاملة تطوير النّمودج الزّاهن لتمويل الأونروا تنثني في بنيتها على مواصلة إعطاء الأولويّة للّبعد الإنساني من مهام وأنشطة ولاية الوكالة مقابل إيلاء تركيز أقل على معالجة السّبب الجذري لمسألة اللّجوء الفلسطيني واستمراريتها.
9. إزاء هذه المعطيات، باشر معهد ماس بمشروع جديد عام 2022 لاستقراء أكثر عمقا لإمكانيّة تعزيز حقوق لاجئي فلسطين ضمن إطار النّمودج الزّاهن لتمويل الوكالة من خلال المساهمات الاختياريّة من الدّول الأعضاء، تهدف هذه الخطوة لاستبيان أثر نموذج التّمويل الزّاهن على أنشطة الأونروا وللإشارة إلى السّبيل التي يُمكن من خلالها تدعيم حقوق لاجئي فلسطين وتعزيزها ضمن هذا النّمودج.
10. تاليا لقسمي المقدمة والأرضيّة السّيّاقية، يركّز متن هذه الدّراسة على ثلاثة خطوط بحثيّة رئيسة ألا وهي الأبعاد السّيّاسيّة، والقانونيّة، والبرامجيّة لتمويل الأونروا، في الختام تضع الدّراسة جملة من التّوصيات التي يُمكن تحقيقها بالشّراكة مع أصحاب المصلحة ذوي الصّلة. تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الدّراسة جزء من مشروع أوسع يبحث إعادة تمويل الأونروا يركّز على إنجازهما، أي الدّراسة والمشروع، خلال عامي 2023 و2024، ويُرعى أن تعزّز سلسلة من النقاشات والحوارات مع مجموعات من مجتمع اللّاجئين، وممثلي الدّول المانحة، والأونروا، والدّول المستضيفة بالإضافة إلى النهوض ببعض الأفكار وإسماص صوّتهم بشأن بعض المخاوف.
11. تتجلّى الأزمة الماليّة والسّيّاسيّة، وبالتالي الوجوديّة، لوكالة الغوث في اعتماد موازنتها على المساهمات الاختياريّة من أعضاء المجتمع الدّولي رغم ما تمر به أجدانهم من تغيّر. يتجسد دافع هذه الدّراسة في التّخوف من تمخّص تداعيات هذه الإشكالية عن تقويض آفاق صون حقوق الإنسان والحقوق الاجتماعيّة للاجئي فلسطين وتآكل سبيل عيش أغلب أشد الفئات استضعافا ممن يتكلمون على خدمات الأونروا، سواء في فلسطين أو خارجها.
12. من وجهة نظر لاجئي فلسطين، تُهدّد هذه الأزمة أيضا حقوقهم السّيّاسيّة، والقانونيّة، والاجتماعيّة والاقتصاديّة. السّبب الرّئيس في ذلك أنّ الأونروا باتت تمثّل الرّمز الأقدر على إقرار المجتمع الدّولي بمسؤولياته المستمرة حيال وضع لاجئي فلسطين، لا سيّما التزام الأمم المتّحدة بتنفيذ قرار الجمعية العامّة الذي ينص على عودة اللّاجئين إلى ديارهم في فلسطين التّاريخيّة وتعويض "الذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر عن ممتلكات" (الفقرة 11 من القرار 194 الصّادر عن الجمعية العامّة للأمم المتّحدة).

1 لمزيد من التّفصيل، يُمكن الاطلاع على دراسة العام 2021 بالخصوص على موقع معهد ماس:

13. تشق هذه الدراسة خيوطها البحثية في ظلّ سياق متسارع قد يسفر عن تعليق التّمويل الأمريكي للأونروا سواء في وقت لاحق خلال 2022 (إثر انتخابات التّجديد النّصفي للكونغرس) أو في العام 2024 حال فوز الحزب الجمهوري في الانتخابات العامّة الأمريكيّة. تجدر الإشارة أنّه ومن منظار لاجئي فلسطين لا تقتصر الميزة الجوهريّة لدعم الولايات المتّحدة الأمريكيّة للأونروا على استقرار خدمات الوكالة بل تشمل يُعدا استراتيجيًّا أبعد ألا وهو الإبقاء على انخراط الولايات المتّحدة الأمريكيّة في العمليّة السياسيّة الخاصّة بمستقبل اللاجئين.
14. لكن ونظرا لكون مشاركة الولايات المتّحدة الأمريكيّة لم تثمر حلا منصفا وعادلا بل وطدّت وركّنت الهيمنة الإسرائيليّة على أجندة مفاوضات عمليات السّلام، بحيث أضحي انخراط الولايات المتّحدة نعمة ونقمة في آن: إنّ عباراتٍ نحو "شكرا على دعمكم المالي، لكننا نريد وطنًا" أو "فلتبقوا على أموالكم، ودعوا لنا حقوقنا!" تصف بدقّة استجابة لاجئي فلسطين لاحتماليّة قطع الولايات المتّحدة لدعمها للأونروا. على أيّ حال ثَمّ حاجة لمناقشة ملائمة النّمودج الرّاهن لتمويل الأونروا أو التّخطيط للخروج بصيغ أخرى منه بغض النّظر عن لون الإدارة الأمريكيّة المُقبلة، الذي سيحدّد عام 2024.
15. وعليه، تهدف هذه الدراسة لحشد بعض الأفكار والتّحفّظات المتعلّقة بالقرارات المُقبلة بشأن نموذج تمويل وكالة الغوث. تُقارب الأقسام التّالية ثلاثة خطوط متداخلة ألا وهي: السّياق السّياسي، والقضايا القانونيّة، والمسائل التّشغيليّة أو المتعلّقة ببرامج الوكالة. ختامًا، يُضيء القسم الأخير من هذه الدراسة على بعض الخطوات التي يُمكن اتخاذها في الصّدّد. تجدر الإشارة هنا أنّه ومع تأكيد الدراسة على ضرورة البحث عن حلٍ سياسيٍ لقضية لاجئي فلسطين في أي نقاشٍ بشأن مستقبل وكالة الغوث، يبقى محط تركيز هذا المشروع، بما فيه هذه الدراسة، تحري مسألة تمويل وكالة الغوث لتدعيم وجهة نظر اللاجئين حيال القضية.



## ثانيا. السياق السياسي

16. لم تُصمّم وكالة الغوث لتكون مؤسسة دائمة بل وكالة مؤقتة موكلة بمعالجة الأثر الإنساني لنزاع مسلّح وأزمة سياسية إلى أن تُحل، لكن في الواقع إن هذه الوكالة تعمل منذ ما يُقارب تأسيس الأمم المتحدة ذاتها.
17. إن استمرار وجود الأونروا لأكثر من سبعة عقود يجسد في المقام الأول فشل المجتمع الدولي في حل المسألة الفلسطينية المُدرجة على جدول أعماله منذ عام 1949، بما في ذلك قضية لاجئي فلسطين التي تشكل أحد المكونات الأساسية لهذه القضية. كذلك فإن العلاقة العضوية بين إنكار حقوق لاجئي فلسطين والقضية الفلسطينية ككل—التي عادة ما تُختزل بـ“صراع“ فلسطيني-إسرائيلي أو عربي-إسرائيلي—أساسية لفهم طول أمد استمرارية وجود وكالة الغوث.
18. لطالما وُجّهت أي مبادرات لحل مسألة اللاجئين بمعزلٍ عن سياقها السياسي الأوسع الذي تمخضت عنه بالطبع—لا سيّما من الجهات المُمثّلة للاجئي فلسطين وقيادتهم السياسية، وكان الفشل حليف أي مبادرة من هذه المبادرات منزوعة السياق. إزاء هذا الواقع يبقى وجود الأونروا رهن حلّ القضية الفلسطينية أو إزالتها عن الأجندة الدولية.
19. أمّا الاستراتيجيات الإسرائيلية التقليدية لتجنّب الوصول إلى سلام عادل، نحو “السلام الاقتصادي”، أو “تقليص حجم الصّراع وأبعاده”، أو “فرض حلول خارجية”، فتعكس على السّرديات التي تُنكر حقوق اللاجئين في صفوف أشد مؤيدي إسرائيل في الكونغرس عملا بمقولة “الكلبار سيموتون، والصّغار ينسون”، أو النّظر للأونروا باعتبارها جزءا من المشكلة لا الحل.
20. بتفويض للتعامل مع الأزمة بدلا من حلّها تجد الوكالة نفسها أمام قيودٍ إضافية، فمن جهة تحدّي الموارد المزمّن النّاجم عن تصميم الوكالة بصفة مؤقتة رغم النّمو الدائم للطلب على خدماتها منذ تأسيسها، ومن جهة أخرى، تواجه الوكالة تحديات عاتية ومتمدّدة على صعيد حقوق وصفة الفئات المستفيدة منها—فضلا عن وجودها من أساسه. على مرّ السنين لم تنفك الأونروا تكون هدفا لمريدي حلّ مسألة اللاجئين بإنكار وجودها من أساسه. فبالإضافة للتصدّي للتحديات التشغيلية التقليدية، تجد الوكالة نفسها مضطّرة للعمل كممثّلٍ عن طرفٍ رئيس، ألا وهو لاجئي فلسطين، في صراع سياسي هي ليست طرفا فيه.

## أ. القضايا المتعلقة بمهام ولاية الأونروا

21. إن إحدى تبعات التّصميم المؤقت للأونروا يجعل تفويضها خاضعا لتجديد الجمعية العامّة للأمم المتحدة كل ثلاث سنوات كي تتمكّن من مواصلة أعمالها. في هذا السياق، اقترح بعض مناصري حقوق لاجئي فلسطين تحيّن موعد تجديد ولاية الوكالة في نهاية 2022 كفرصة لترسيخ دورها في تعزيز حقوق لاجئي فلسطين في محاولةٍ للردّ على الطعون المتزايدة حيال وجود الوكالة. تعكس هذه الفكرة أيضا قدرا من الإحباط حيال انشغال الوكالة بتوفير الخدمات وتجاهل مناصرة وصون حقوق الفئات المستفيدة منها.
22. تُعتبر مقترحات إعادة النّظر في تفويض الأونروا ممكنة تقنيا في ظلّ أحيّة الجمعية العامّة للأمم المتحدة في تعديل التفويض على النّحو الذي ترّأى، ومن المنطقي أيضا افتراض أنّ الأونروا قد تستفيد من تطوير تفويضها بوضوح أكبر لتمكينها من تعزيز حقوق لاجئي فلسطين على النّحو المنصوص عليه في قرارات الجمعية العامّة للأمم المتحدة ولمناصرة حقوق الفئات المستفيدة من تفويضها للتصدّي للحملات المشهورة في وجهها. قد تبدو هذه

- المقترحات غير مفيدة للوهلة الأولى لكنها مهمة في هذا السياق لتعزيز الالتزام الدولي بشأن حقوق لاجئي فلسطين بالذات عقب الجهود غير المسبوقة التي بذلتها الولايات المتحدة الأمريكية لقطع تمويل الوكالة وإنهاء تفويضها خلال إدارة ترامب.
23. بيد أن استهداف إدارة ترامب للأونروا إنما يُبرهن على المخاطر المتأصلة في أي محاولة لتعديل تفويض الوكالة، فمتى يُفتح المجال لمناقشة تفويض الوكالة بدلا من التجديد، يُضحي للساعين لإضعاف الوكالة قولاً وكلمة في الأمر، لا بل قد يكون لأصواتهم ثقل كبير في الجمعية العامة نظرا لما لديهم من قوة ونفوذ دوليين غير متكافئين مع الأصوات المناصرة، بالذات في ظل التحالفات الجديدة والتغيرات التي تشهدها العلاقات الدولية والإقليمية.
24. يُضاف لما سبق الظروف السياسية غير المواتية للوصول إلى مخرجات إيجابية لمن يرجون النهوض بحقوق لاجئي فلسطين؛ إذ يقع الفلسطينيون اليوم في الحضيض على صعيد تأثيرهم الإقليمي والدولي؛ كما ويتوق الغرب بشكل متزايد لدفن القضية الفلسطينية والاتفات إلى أزمت أخرى، أيضا لم يعد منتقدو الأونروا يرون في مسألة اللاجئين صلة بحل القضية الفلسطينية. وفوق كل ذلك لم يعد الدعم العربي أمرا مضمونا؛ وعليه قد يستحيل أي تعديل لتفويض الوكالة إلى نتائج غير مرجوة.
25. أشارت هذه الأصوات أيضا إلى أن الهجمات السياسية الظاهرة على الأونروا ولاجئي فلسطين إنما تخفي في ظلها العناصر الأكثر أهمية لهذه الحملة التي تركز على خنق الوكالة من خلال حرمانها من التمويل، حيث تُشكّل الجهود المبذولة لحرمان الأونروا من الموارد بابا خلفيا للترويج للأهداف السياسية الأوضح، كما أشار دبلوماسي فلسطيني رفيع المستوى. بالتالي، حري بمناصري الأونروا ولاجئي فلسطين التركيز على تأمين تمويل الوكالة بدلا من تعديل تفويضها.
26. كما لوحظ أن تفويض الأونروا المنصوص عليه في قرار 302 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة من السّعة بما يُمكن الوكالة من توسيع أنشطتها في المجالات التي ترتأي، بما في ذلك مناصرة وحماية حقوق اللاجئين. وعليه وبالحال الذي قد ترتأيه الدول الأعضاء لزيادة التركيز على موضوعاتٍ بعينها، فمن الأفضل التصح بمعالجة هذه الجزئيات في طي الفقرات التنفيذية للقرارات السنوية للجمعية العامة بشأن مراجعة أنشطة وكالة الغوث بحيث يُمكن تحديد مجالات معينة لتركز عليها برامج الوكالة والمُضي بها قدما.
27. خلاصة القول، إن مناقشة مهام تفويض وولاية الأونروا أشبه بعشّ للدبايير الأولى عدم مسه كما أشار العديد من المناصرين للأونروا ولحقوق لاجئي فلسطين، بالمثل تُحاج هذه الدراسة أن أسلم الخيارات في ظلّ الظروف الراهنة هو صبب الجهود على تجديد تفويض الوكالة باعتباره هدفا أكثر واقعية.

## ب. عمليات بديلة لصناعة القرارات الأممية

28. إن الضّعف الملموس في أداء الأونروا على صعيد مناصرة حقوق لاجئي فلسطين قد أفرز مقترحات بايكال هذه المهام لهيئات ووكالاتٍ أممية أخرى، مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومجلس حقوق الإنسان، أو لجنة القضاء على التمييز العنصري. هذه وغيرها من الهيئات المماثلة—كما يُجادل أصحاب هذه المقترحات—لديها صلاحيات أكثر وضوحا فيما يتعلّق بالأمور الحقوقية والمناصرة، وبالتالي يمكن خدمة لاجئي فلسطين على نحوٍ أفضل إن أدرجت مسألة حمايتهم ضمن ولاية إحدى هذه الهيئات أو مجموعةٍ منها.
29. تعيدنا رؤيتنا في هذه المسألة لتنافي الواقع مع التنظير؛ وما قد ينجم عن ذلك من نتائج سياسية دون المستوى. على حين أن عددا من الوكالات الأممية في موضع أفضل من الأونروا لمناصرة حقوق لاجئي فلسطين، بيد أن هذه الجهات غير متماهية ولا مختصة بمسألة لاجئي فلسطين حصرا، والأهم من ذلك، أن الدور البارز لهذه الجهات قد يسفر عن قطع الرّابط العضوي بين القضية الفلسطينية والقضية لاجئي فلسطين باعتبارها أبرز مطالبهم التي تحظى بأهمية سياسية دولية ودعم سياسي دولي أيضا.

30. ثَمَّ سبب للجهود الدبلوماسية الفلسطينية على مدار عقود للإبقاء وكالة الغوث ضمن إطار لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار (اللجنة الرابعة)، إذ أن إدراج الوكالة ضمن هذا الإطار، لا إطار الشؤون الإنسانية مثلا، يضمن الحفاظ على قضية لاجئي فلسطين جزءا مركزيا من القضية الفلسطينية، والعكس؛ وبالتالي الحفاظ على الصلة الأساسية التي تُعزِّز صلة وأهمية كل من قضية لاجئي فلسطين والنضال الفلسطيني من أجل تقرير المصير على المستوى الدولي.
31. في الوقت الراهن واستنادا إلى التّسكين المؤسسي للأونروا ضمن إطار اللجنة الرابعة، يتولى المجتمع الدولي مهمة التّعامل مع الأونروا وولايتها، من خلال الجمعية العامة، ضمن السياق الأعم للقضية الفلسطينية والمسؤولية المعلنة للمجتمع الدولي حيال حلّ هذه القضية باعتبارها مسألة سياسية. أمّا المقترحات البديلة، فقد تُخرج الأونروا من نطاق الاختصاص المباشر لما يمكن وصفه بالإرادة الجمعية للمجتمع الدولي أو قد تعزل قضية اللاجئين عن القضية الفلسطينية وتحولها إلى أزمة إنسانية منفصلة. يُضاف لذلك ما تلقاه هذه المقترحات من معارضة شديدة من الممثلين السياسيين المعترف بهم عن لاجئي فلسطين، حيث يُفترض أن تكون معارضتهم مدعومة على نطاق واسع من مجتمع لاجئي فلسطين.
32. إزاء تزايد تهميش القضية الفلسطينية، لا سيما مسألة اللاجئين، على المستوى السياسي الدولي، فإننا لا نجد فائدة تذكر من العبث بالصيغة القائمة، لا بل إن القيام بذلك يخاطر بشرعية المسألة ويخدم الجهود الرامية إلى تفويض حقوق لاجئي فلسطين، عدا عن الحد من الخدمات التي تقدمها الأونروا حاليا، على سبيل المثال عن طريق نقل هذه المسؤوليات إلى الحكومات المضيفة أو إلغائها بالكامل. وعليه فإنّ صون حيز الأونروا، نطاقا وغاية، ينبغي أن يكون الأولوية في الظروف السياسية والمالية الراهنة.
33. نقف في القسم التالي على حالة الإجماع المتزايد بشأن ضلوع إسرائيل بمأسسة شكل من أشكال التمييز بحق الشعب الفلسطيني وما ينشأ عن ذلك من ضرورة لمساءلتها عن مثل هذه الممارسات، التي بات يُنظر لها بشكل متزايد كنظام فصل عنصري حسب المعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما وأنّ الإقرار المتزايد بأنّ لاجئي فلسطين هم بالمحصلة ضحايا لهذه الممارسات يُقدّم مسوفاً آخراً للإبقاء على الأونروا ضمن إطار اللجنة الرابعة، اللجنة التي لا يقتصر اختصاصها على القضايا "السياسية الخاصة" فحسب بل إلى "إنهاء الاستعمار" كما يتضح من عنوانها.
34. قد يجادل البعض أنّ إطار الفصل العنصري يُقدّم مسوفاً أكبر للجنة القضاء على التمييز العنصري، والواقع أنّ ولاية لجنة القضاء على التمييز العنصري أكثر وضوحا في هذا الصدد، بيد أنها على خلاف الجمعية العامة لا تمثّل الصّوت المُباشر الرّسمي والأعلى للمجتمع الدولي من خلال كل دولة من الدول الأعضاء في الجمعية العامة.
35. وبالإضافة إلى ذلك، وكما ذكر أعلاه، فإن المبادرات السابقة الرامية إلى تقديم مسألة اللاجئين بوصفها مسألة يمكن معالجتها وحلها بمعزل عن القضية الفلسطينية لم تُرفض فحسب ومُنيت بالفشل أيضا. لذا فإنّ الميادين الحالية للنقاش وصناعة القرار تُقدّم أفضل أمل للدفاع عن حقوق لاجئي فلسطين والحفاظ على الدور الذي تقوم به الأونروا في هذا الصدد.

## ت. أثر عملية السلام في الشرق الأوسط

36. أدرجت عملية السلام في الشرق الأوسط، بصيغتها الواردة في اتفاقات أوسلو لعام 1993، قضية لاجئي فلسطين ضمن قضايا "الوضع الدائم" وبالتالي كرسها قضية أساسية لا بدّ من حلّها لتحقيق السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين، لكن بعد مرور ثلاثة عقود على إبرام أوسلو ما من تقدّم يُذكر على صعيد هذه القضية، لا بل أسفرت المبادرات السياسية اللاحقة إلى إضعاف حقوق لاجئي فلسطين وزعزعت مركزية قضية اللاجئين بالنسبة للقضية الفلسطينية.

37. على الرغم من اعتراف اتفاقات أوسلو بأهمية قضية اللاجئين، بيد أن أطرافها ورعاتها لم يضعوا أساسا لحلها. بالمثل سعت المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية والمفاوضات متعددة الأطراف خلال التسعينيات إلى الوصول إلى أرضية مشتركة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية بدلا من الخروج بآليات لإحقاق حقوق لاجئي فلسطين طبقا للقانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة، أما على أرض الواقع، فكانت مسألة اللاجئين مدعاة لرفض إسرائيل أي اقتراح يقارب حقوق لاجئي فلسطين كما ينص عليها القانون الدولي، رفض رافقه تأييد أبرز رعاة عملية السلام في الشرق الأوسط، الولايات المتحدة، عدا عن الإقرار السلبي من معظم الحكومات الأوروبية والاتحاد الأوروبي.

38. أضحى الاستبدال الضمني للحقوق الفلسطينية بالمصالح الإسرائيلية في إطار عملية جليا بعد انهيار مفاوضات الوضع النهائي الإسرائيلي-الفلسطينية العام 2000، ساهمت المبادرات الدبلوماسية اللاحقة في جعل حل قضية اللاجئين قابلا للتفاوض، وبالتالي جعلت الحقوق الفلسطينية مرهونة بموافقة إسرائيل. على سبيل المثال، تدعو مبادرة السلام العربية لعام 2002 إلى "التوصل إلى حل عادل لمشكلة لاجئي فلسطين يتفق عليه وفقا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194". (إبراز الخط مضاف على الاقتباس)

39. وما أن انتهت إدارة ترامب حتى استحال التعامل مع مسألة اللاجئين، شكلا ومضمونا، على أنها تحدٍ اقتصادي بأحسن الأحوال، حيث اقترحت "صفقة القرن" الفاشلة مشاريع ضخمة لإعادة توطين لاجئي فلسطين واستيعابهم في البلدان المضيفة في محاولة لمناهضة جهودٍ تفرغ سبعين عاما من السعي لتحقيق حقوق لاجئي فلسطين أو على الأقل دعمها. بالمثل، فإن اتفاقات التطبيع العربية-الإسرائيلية اللاحقة المعروفة باسم اتفاقات أبراهام—قد أخفقت إخفاقا غير مسبوق في تجاهل مسألة اللاجئين في مقاربتها لقضية الشعب الفلسطيني.

40. تكمن المفارقة في أن سنين عملية السلام شهدت أشد تفهقر للدعم الدولي لحقوق لاجئي فلسطين منذ اندلاع الأزمة في أواخر أربعينيات القرن العشرين. الأسوأ من ذلك ترافق هذا التدهور بغياب استثنائي للوعي بالعلاقة بين هذا التراجع وفشل مختلف مبادرات السلام دون نيل أي قدرة مؤثرة على الدفع بالعملية إلى الأمام.

41. على حين أغرق الوسطاء في التركيز على الصيغ والعمليات اللازمة لإقامة دولة فلسطينية بعيدة المنال، بات حل قضية اللاجئين، بل وأكثر من ذلك حقوق لاجئي فلسطين، مسألة ثانوية خشية أن "تعرقل" تحقيق طموح إقامة الدولة، بل وبات يُنظر إلى مسألة اللاجئين، في الغالب، على أنها تتعارض مع ذلك الطموح. كما أن دأب الإدارة الأمريكية للترويج لمشاريع خيالية في المنطقة على مدار أربع سنوات—قد كسب بعضها زخما على أرض الواقع—إنما يؤكد حجم وطبيعة تآكل الشرعية التاريخية للأونروا وولايتها.

42. يتمثل التحدي الزاهن في إعادة مطلب حل قضية اللاجئين إلى صميم أي مبادرة لحلّ "الصراع". وحجتنا على أن الصراع لا يُحل دون رفع الوعي بتعدّد، بل واستحالة النجاح في حله دون معالجة قضية اللاجئين معالجة ذات مغزى. وهنا يمكن للأونروا بل ينبغي لها القيام بدور هام، بيد أن مسؤولين في الأونروا قد أشاروا لمقتهم تولى هذه الأدوار عموما مشيرين إلى التوترات المتأصلة بين مسؤوليتهم عن تأمين الموارد اللازمة للحفاظ على صيرورة عمليات الأونروا، والانتقادات السياسية، وإن كانت ضمنية، من ممولهم الرئيسيين لعدم متابعتهم أجنداتٍ تُعطي الأولوية لحلّ الصراع.

43. ثمّ بديل محتمل يتمثل بأن يقوم منسق الأمم المتحدة الخاص بعملية السلام في الشرق الأوسط، بما له من صلاحيات سياسية أوسع، بالتدخل في هذه القضية، بيد أن هذا الخيار ينطوي على اعتبارات مماثلة، لا سيما ضرورات حفاظ المنسق على نزاهة وساطته، عدا عن تردده، المفترض، إزاء تحمل عبء مهام الأونروا غير اليسيرة، ناهيك تحدي وضع

- مثل هذه القضايا على جدول أعمال كبار المسؤولين في مقر الأمم المتحدة في ضوء ما قد يعتبرونه أولويات أكثر إلحاحا في علاقاتهم مع الدول الأعضاء. رغم كل ذلك، لا بدّ على ممثّل الأمم المتحدة أن يضمن وضع حقوق اللاجئين على طاولة المفاوضات ومعالجتها بالكامل وفقا لقرارات الأمم المتحدة في أي استئناف مستقبلي للمفاوضات السياسية.
44. في الختام، يبدو ألا بديل عن الأونروا في الوقت الرّاهن، فهي الوكالة الوحيدة المكرسة للاجئي فلسطين؛ لذا لا مناص من العض على الجرح والمُضي في توظيف مكانتها الدولية وأخذ خطوات استباقية لإقناع المجتمع الدولي بالعلاقة العضوية بين التّوصل لحلّ عادلٍ لقضية اللاجئين وحلّ الأزمة السياسية التي تمخضت عنها في المقام الأوّل.
45. في هذا السّياق، من الضروري أن يعترف المدافعون عن حقوق لاجئي فلسطين وممثّلو لاجئي فلسطين بالقيمة الأساسية للأونروا في الحفاظ على حقوقهم وتعزيزها. ونرى أنه مهما كانت الانتقادات التي يوجهها اللاجئون للوكالة صائبة، فإنّ البدائل ليست أفضل بكثير. إنّ مسؤوليات الأونروا واضحة وغالبا ما يتم توضيحها عبر الوثائق الرّسمية. في هذا الصّدّد، لا بدّ من الوعي بأنّ لاجئي فلسطين هم أقوى حلفائها والمدافعين عنها، لذا لا بدّ من حشد أصواتهم أكثر وأكثر بناء على هذا الواقع.
46. ينبغي لممثلي لاجئي فلسطين البحث عن سبل لمشاركة بنّاءة أكثر بالشراكة مع الوكالة وصياغة الآليات عملية لضمان فعالية هذه المشاركة متجاوزين مواقفهم الرّقابية والنقدية من الأونروا. يعد ترسيم خطة تحقيق هذه الخطوة أحد أهداف هذه الدراسة والجهود المستقبلية، حيث سيشكل التّقدم المحرز في هذه النقطة مساهمة قيمة ليس فقط في زيادة القدرة الفاعلة للاجئي فلسطين بل ووكالة الغوث أيضا (للاطلاع على المزيد بشأن هذا الموضوع، يُمكن النّظر إلى القسم الفرعي "ج" أدناه).

### ث. استجابات الأونروا والفرص المُهملة

47. كشفت المشاورات مع مسؤولي الأونروا أنّ الوكالة تُبذل دوريا بالفرص الضائعة، لكنّها غير قادرة على تعديل طرائقها لنفس السبب الذي كان سببا في إهمال تلك الفرص في السّابق. في نهاية المطاف، فإن التّوتر المتواصل بين تأمين الموارد للعمليات الحيوية من ناحية، والمناصرة من ناحية أخرى، ينتهي باستمرار لصالح العمليات الحيوية، وسيبقى الحال هكذا بحكم الواقع.
48. على حين كان من المتوقّع أن تُعرب الأونروا عن موافقتها بوضوح أكبر إبان هجمة الولايات المتحدة المُدبرة على وجود الوكالة وحقوق لاجئي فلسطين خلال إدارة ترامب وذلك لتوقّف التمويل الأمريكي، إلا أنّ القيود استمرت عبر الضّغوط الأوروبية على الوكالة. شملت هذه القيود على سبيل المثال تحقيقات في المناهج الدّراسية التي تعتمد عليها الوكالة، وانتفاءات تلك الموظّفة أو غيرها، وما شابه ذلك من أمور. كما وقد وضعت اتفاقيات التّطبيع العربية-الإسرائيلية والعلاقات الوثيقة بين هذه الدّول وواشنطن مزيدا من المُثبطات لجهود الأونروا الرّامية لتعزيز الدّفاع عن حقوق اللاجئين أو حتّى توسيع عملياتها.
49. مع كل ذلك، ثمّ فرصتان يمكن للأونروا أن تسعى إلى الاستفادة منهما على نحو أكثر فعالية. تتعلّق أولهما بعدم قدرتها على الإبقاء على العديد من كوادرها البالغ عددهم زهاء 30 ألف موظفا وذلك في حال تفاقم أزمة التّمويل، علما أنّ هذه الكوادر تُشكّل مصدرا لا يقدر بثمن من رأس المال البشري الذي لا يُمكن للوكالة دونه خدمة المستفيدين منها بنفس المستوى المهني الذي عُهد منها.
50. ومما لا شكّ فيه أنّ قيمة دور الأونروا في الحفاظ على الأمن والاستقرار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اليوم بات أقل مما كان عليه في السنوات السّابقة، خاصة وأن أهمّ مانحيها مشغولون بأزمات أخرى في المنطقة. مع ذلك ينبغي تسليط الضوء مرارا على أثر هذا التّطور على المهام الأساسية للوكالة كما وتبعاته العامّة.

51. من الصعب البت بمدى تأثير تسريح 30 ألف موظف—وكثيرين غيرهم ممن يعتمدون عليهم بشكل مباشر أو غير مباشر—على الأمن والاستقرار، لا سيما وأن موظفي الأونروا ومن يعتمدون عليهم منتشرون في كافة أرجاء ميادين عمل الوكالة ولا يتركزون في بلدٍ واحد. وبدلاً من ذلك، ينبغي التفكير بالأثر الاجتماعي والسياسي الأوسع الذي سينجم عن تسريحهم على مجتمع محروم ومشتت في مناطق ودولٍ مختلفة، سيجرم أيضاً من الخدمات القليلة التي لا يزال بإمكانه الوصول إليها حتى الآن.
52. علاوة على ذلك، من الصعب جداً إعادة بناء رأس المال البشري المتراكم والذاكرة المؤسسية الجماعية التي يمثلها كادر الأونروا في حال فقدانها. أما الاقتراح القائل بإمكانية تجميد عمليات الأونروا لفترة طويلة إلى أن تُحل الأزمة المالية، فهو وهم خطير وغير مجدٍ.
53. أما الاقتراح الثاني، فيتمثل بتوسيع نطاق ولاية الأونروا في مجال حماية حقوق اللاجئين، وهو أمر سعت إليه الوكالة تجاه المستفيدين منها في سوريا أكثر من الأرض الفلسطينية المحتلة على سبيل المثال. أيضاً تبيّن تجربة الأونروا خلال الانتفاضة الأولى (1987-1993) عبر نشر كوادرها لرصد وتعقب عمليات الجيش الإسرائيلي في مخيمات اللاجئين أن الأونروا قادرة تماماً على الاضطلاع بدورٍ أكثر فعالية بل أنها تُقدّم نموذجاً مفيداً في هذا الصدد. بالإضافة إلى ذلك، سعت وحدات الحماية التابعة للأونروا في كافة ميادين عملها الخمسة إلى تعزيز الحقوق المدنية للاجئين فلسطين في البلدان المضيفة لهم من خلال جُملة من المشاريع المختلفة، إما بشكلٍ مباشر أو من خلال الإحالات.

## ج. دمج وجهات نظر اللاجئين في عملية صنع قرارات الأونروا

54. للأونروا تاريخ حافل في السعي إلى دمج وجهات نظر اللاجئين والتعبير عنها، بيد أن الظروف السياسية الراهنة تشهد مرحلة متقدمة من تفكك الحركة الوطنية الفلسطينية، وتفرض الأجهزة الأمنية في البلدان المضيفة (بما في ذلك الأراضي المحتلة المضطربة) سيطرة أكثر حزماً على مخيمات اللاجئين مقارنة بالعقود الماضية. مع ذلك، لا تزال منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والمعترف به عن مصالح اللاجئين في العلاقات الإقليمية والدولية. وبالتالي، ثمّ خطر حقيقي في المحاولات الرامية لإعطاء اللاجئين القول الفصل من الألف إلى الياء، إذ سيؤقّر ذلك معطيات ومنافذ أكبر للمؤسسات الأمنية الإقليمية نظراً لسيطرتها المتنامية على "التمثيل" داخل المناطق الجغرافية التابعة لها.
55. إنّ الحقيقة المرّة تتمثل بضرورة زيادة مشاركة اللاجئين في الوقت الحاضر بيد أن تحقيق هذه الضرورة ينطوي على صعوباتٍ استثنائية؛ بالتالي فإنّ السعي لتحقيق هذه الضرورة يُمثّل سيفاً ذا حدين قد لا يرقى إلى مستوى منح اللاجئين مقعداً على طاولة النقاش بل إلى من يراقبونهم بسبب معارضتهم لسياسة الحكومة.
56. لا يرحح في ظلّ الظروف الراهنة أن تُحقّق المبادرات الساعية لإحياء حوارٍ رسميٍّ ومنظّم ما تنشده من أهداف؛ لذا وبدلاً من ذلك يمكن للأونروا النظر في سبلٍ قد تُمكنها من التماس آراء من هي على اتصال مباشر ومنظّم بهم—لكن يُفضّل أن يتم ذلك بالتشاور مع شركائها الموثوقين، كما ويُمكن تحقيق ذلك ضمن إطار غير رسميٍّ بوساطة طرفٍ ثالثٍ بما يحول دون تعريض كوادر الوكالة، وخدماتها، والمستفيدين منها للخطر. في المحصلة، خلّصت الدراسة إلى أنّ المبادرات الخاصة الرامية لإشراك اللاجئين تبدو السبيل الأنجع لتقريب الأونروا من جمهورها رغم الصعوبات التي قد يسببها ذلك للدول المضيفة إلى أن يظهر قادة شرعيون يُمثلون اللاجئين ويُعبّرون عن وجهات نظرهم بأمانة.

## ثالثا. المسائل القانونية

57. يُدلل هذا القسم على ضرورة تعزيز البعد الحقوقي لمساهمات الدول الأعضاء في الأونروا للأسباب التالية:

- افتقار لاجئي فلسطين حاليا لآليات حماية قانونية جرّاء حل لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والمعنية بفلسطين؛
- تطورات قانون اللاجئين، لا سيّما إعلان نيويورك لعام 2018 والاتفاقات العالمية التي أعقبته؛
- طول أمد أزمة اللاجئين وما ينجم عن ذلك من مسؤولية إضافية على الدول الأعضاء الأخرى لضمان حماية اللاجئين.

خلاصة القول، لا بدّ من التأكيد مجدّداً على أنّ قضية لاجئي فلسطين هي قبل كل شيء قضية سياسية وقانونية تتطلّب حلولاً سياسية وقانونية يرافقها التزام كافة الدول بضمان حماية اللاجئين.

### أ. الأونروا ولجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة الخاصة بفلسطين

58. رغم عدم ضرورة سرد تاريخ تطور الأونروا والنظام القانوني الدولي للاجئين (على النحو المؤصّل في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 والنظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، ثمّ قضايا مهمّة تتصل بهذه الدراسة ينبغي الوقوف عليها. في حقيقة الأمر، لقد نصّت الجمعية العامة للأمم المتحدة على سبيل إنهاء أزمة لاجئي فلسطين بالتوصية بعودتهم إلى ديارهم أو إعادة توطينهم، وتعويضهم من خلال إنشاء لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة الخاصة بفلسطين.

59. تجدر الإشارة إلى أنّ إنشاء لجنة التوفيق سابق لإنشاء الأونروا، حيث أنّ ولاية الأونروا صُمّمت بغرض مكمّلة ولاية لجنة التوفيق، وبالتالي فإنّ ولاية الأونروا لا تشمل السعي إلى إيجاد حلول دائمة مثل عودة لاجئي فلسطين إلى ديارهم، إذ أنّ ذلك يقع ضمن اختصاص لجنة التوفيق. وعليه، فإن ولاية الأونروا مصمّمة لغوث لاجئي فلسطين وتعزيز رفاههم الاقتصادي. وكما أشارت فرانشيسكا ألبانيز وليكس تاكنبرغ في كتابهما "اللاجئون الفلسطينيون في القانون الدولي":

"عملياً أنشئت الأونروا لرعاية الرّفاه الاقتصادي للاجئين الفلسطينيين وتميئتهم، في المقابل واصلت لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة سعيها من أجل تحقيق الأهداف الدائمة المتمثلة في إعادة اللاجئين إلى ديارهم، وإعادة التّوطين، والتّعويض، من بين أمور أخرى. لذا صيغت ولاية الأونروا بغرض استكمال ولاية لجنة التوفيق ولم تشمل السعي لإيجاد حلول دائمة بل وكّلت بدورٍ تكميلي في المسائل التّقنية"<sup>2</sup>.

60. ما لا يقل أهمية عن ذلك أنّ دور لجنة التوفيق وتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين كان متسقاً مع وظيفة الحماية التي منحت لاحقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. على سبيل المثال، حاولت اللجنة خلال سنها الأولى التّدخل لتعزيز وحماية حقوق لاجئي فلسطين المعترف بها دولياً؛ وتعزيز التّدابير الرّامية إلى تحسين وضع اللاجئين؛ وتعزيز الحفاظ على ممتلكات اللاجئين واستردادها، وتعزيز الحلول الدائمة لقضية اللاجئين: بما في ذلك العودة إلى الديار، وإعادة التّوطين، والجبر والتّعويض حسب الاختيار غير المشروط للاجئين. مع ذلك، وفي ظلّ أمم متحدة غير متزنة وظيفياً، اختزل دور اللجنة في تقرير سنويّ سخيف تقدّمه للجمعية العامة بمتن لا يتعدّى جملة واحدة مفادها أنّ ليس لديها ما تُشاركه أو تُبلغ عنه!

2 فرانشيسكا ألبانيز وليكس تاكنبرغ، ص. 78.

61. لا بدّ من التأكيد مجدداً أنّ إنشاء الأونروا جنباً إلى جنب مع لجنة التوفيق يُجسد اعترافاً بأنّ ولايتي هاتين الهيئتين توفران الحماية والضغط اللازمين من أجل التوصل إلى "حلّ دائم" وعليه فإننا نرى أنّ إضعاف ولاية إحدى هذين الكيانين، تحديداً لجنة التوفيق، يستلزم إنشاء بديل أو نقل مهام لجنة التوفيق إلى الأونروا، حيث أنّ الإخفاق دون ذلك يعني تخليّ الأمم المتحدة عن مسؤولياتها تجاه لاجئي فلسطين وإبطال النّظام القانوني الدّولي الضامن لحماية اللاجئين.
62. حتى وإن فُيِّرت بسخاء، فإنّ الحماية التي توفرها الأونروا لا تلبّي أكثر من الحد الأدنى من متطلبات الحماية إذ ما فُورنت بآليات الحماية الأكثر شمولاً الممنوحة لفئات أخرى من اللاجئين، وهنا لا بد من التأكيد على أنّ ضمان احترام حقوق اللاجئين، بمن فيهم لاجئي فلسطين، تقع على عاتق الدّول الأعضاء. كما أنّه من غير المعقول ألاّ يحصل أكبر وأقدم مجتمع لاجئين في العالم على ذات الحماية التي يحظى بها سائر اللاجئين في العالم.
63. ينبغي للدبلوماسية الفلسطينية النّظر في السّبل القانونيّة المتاحة لإيقاظ لجنة التوفيق من سباتها المستمر حتّى الآن لتقوم بدورها الطبيعي المُعترف به دولياً في الدّفاع عن حقوق لاجئي فلسطين عدا عن كونها الجهة المؤتمنة على سجلّ ممتلكات اللاجئين المُصادرة، حيث تستحق قضية لاجئي فلسطين موقفاً دبلوماسياً أكثر فعاليةً يستند إلى الآليات التّشريعيّة القائمة. كذلك، ينبغي للدول المانحة أن تتحمّل مسؤوليات إضافية، من جُملة ما:
- توسيع تفسير ولاية الأونروا للسماح لها بالتخطيط للحلول الدائمة بحيث تغدو هذه الأنشطة جزءاً من مهامها "الأساسيّة"، حيث يُمكن القيام بذلك دون تقييد مهام ولاية الوكالة؛
  - تخصيص موازنة لفرق الحماية للعمل في مناطق الأونروا، بحيث تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، الرصد والمتابعة والتّليغ على غرار مسؤولي شؤون اللاجئين في اللّمانيين في قطاع غزة، بنفس الطريقة التي تخصص بها الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أموالاً للأونروا لضمان التزامها مع أطر الامتثال الخاصة بها؛
  - تعزيز تأهيل وتدريب الكوادر ليشمل التركيز على الحلول الدائمة؛
  - المشاركة في حوار شفاف مع الأونروا بشأن مسؤولياتها بخصوص حماية اللاجئين وحقوقهم؛
  - الشّروع بنقاش الخيارات المستقبلية بالشراكة مع الأونروا ومجموعات اللاجئين.

## ب. تطورات قانون اللاجئين وإعلان نيويورك

64. شهدت قوانين وسياسات اللاجئين العديد من التطورات على مدى العقود الماضية مع زيادة الاعتراف بالحاجة إلى اتباع نهج أكثر تعددية تجاه اللاجئين. وكان آخر هذه التأكيدات في العام 2016 عندما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، تلاه في العام 2018 اعتماد ميثاق عالمي للاجئين. يؤكّد إعلان نيويورك على الالتزامات السياسيّة تجاه اللاجئين حيث ينص في بعض أجزائه على ما يلي:
- المادّة 5: "... نؤكد من جديد حقوق الإنسان الواجبة لجميع اللاجئين والمهاجرين بصرف النظر عن وضعهم، وسنحمي هذه الحقوق حماية كاملة؛ فكلهم أصحاب حقوق. وسيظهر في تعاملنا مع هذه المسألة الاحترام الكامل للقانون الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وعند الاقتضاء، القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني".
  - المادّة 6: "... ورغم أن الإطار القانوني الناظم لمعاملة اللاجئين منفصل عن ذلك الذي يحكم معاملة المهاجرين، فإنّ لكنا الفئتين نفس حقوق الإنسان والحريات الأساسيّة العالميّة".
  - المادّة 7: "... يضاف إلى ذلك أن أزمات اللاجئين التي يطول أمدها باتت الآن شيئاً مألوفاً، وباتت لها انعكاسات طويلة الأجل على اللاجئين أنفسهم وعلى البلدان والمجتمعات التي تستضيفهم. ويلزم زيادة التعاون الدولي لمساعدة البلدان والمجتمعات المستضيفة.



65. ولكي نكون واضحين، فإنّ الميثاق العالمي بشأن اللاجئين وإعلان نيويورك لا يشيران تحديداً إلى لاجئي فلسطين، كما أنهما لا يستبعدانها، إذ تُعتبر هذه الجزئية مهمّة جداً كونها تُبطل النقاش الذي طال بشأن نظام قانوني مختلف للاجئين الفلسطينيين.

66. ومع التسليم بأنّ المسؤولية الرئسية للاستجابة للاجئين تقع على عاتق الدول الأعضاء، فإنّ إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين يعززان اتباع نهج تشارك فيه جهات متعددة من أصحاب المصلحة من خلال التركيز على الحاجة إلى معالجة الأسباب الجذريّة للجوء، كما ويدعو الميثاق العالمي إلى تمويل كاف ومستدام يمكن التنبؤ به وإلى إيجاد حلول دائمة، بما في ذلك الابتعاد عن نهج الصيغة الواحدة لجميع الفئات دون أخذ خصوصياتها بعين الاعتبار.

67. يحدد إعلان نيويورك العناصر الرئيسية لإطار الاستجابة الشاملة للاجئين الذي سيتم تطبيقه على مجتمعات اللجوء الكبيرة وحالات اللجوء التي طال أمدها. تركّز الأطر الشاملة للاستجابة للاجئين على أهمية دعم البلدان المضيفة وتعزيز إدماج اللاجئين في المجتمعات المضيفة. وتتمثل الأهداف الرئيسية الأربعة لهذا الإطار فيما يلي:

- تخفيف وطأة الضغوط على البلدان المضيفة المعنية؛
- وتعزيز اعتماد اللاجئين على أنفسهم؛
- وتوسيع نطاق الاستفادة من حلول البلدان الأخرى؛
- ودعم ظروف العودة بأمان وكرامة في بلدان المنشأ.

68. إنّ جميع هذه النهج الثلاثة أي مشاركة فئات متعدّدة من أصحاب المصلحة، والحاجة إلى معالجة الأسباب الجذرية لمسألة اللجوء، والحاجة إلى حلول دائمة—تؤكد مرّة أخرى على حقوق لاجئي فلسطين وتعزّزها.

69. باختصار، يوفر إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين المزيد من الفرص لتعزيز البُعد الحقوقي لمساهمات الدّول في دعم الأونروا من خلال استكشاف بعض هذه المجالات، كما أنه يتوسع بالاستناد إلى الممارسات الدولية الراسخة بشأن الحلول. ولكي نكون واضحين، فإنّ إعلان نيويورك هو قرار غير ملزم، وعليه فإنه لا يُلزم الدّول بالامتثال إلى نصوصه رغم أنه تم تبنيه بالإجماع من قبل 193 دولة عضو في الأمم المتحدة، بعبارة أخرى فإنّه يقدّم مؤشراً بشأن الموقف الدولي تجاه اللاجئين.

70. تركّز التطورات الجديدة في جُلّها على ما يلي: (1) زيادة مشاركة البلدان المضيفة؛ (2) التأكيد على إيجاد حلول دائمة ومعالجة الأسباب الجذرية؛ (3) فصل قضية اللاجئين عن العمليات السياسية (وهو أمر مهم بالذات في حالة لاجئي فلسطين).

71. يدعو ألبانيز وتاكينبرغ إلى وضع إطار استجابة شامل للاجئين الفلسطينيين لاعتقادهما بأنّ إطاراً كهذا سيكون قادراً على "إثراء النقاش والوعي، كما سيوجّه بوصلة الاهتمام السياسي إلى مسألة اللاجئين، عدا عما سيثمره من زخمٍ مهمّ للاتحاد ومناصرة الأصوات الدّاعية للتوصّل إلى حلٍ عادل ودائم لمسألة اللاجئين. علاوة على ذلك، سيستند الإطار إلى قاعدة متينة عبر معالجة الحقوق غير المُحقّقة للاجئين الفلسطينيين بالاستناد إلى قرارات الأمم المتحدة السّارية وأحكام القانون الدولي التي تؤكد على هذه الحقوق".<sup>3</sup>

72. إنّ هذا المقترح الجديد جدير بالترحاب، لكن ينبغي الحرص أن تكون الأصوات الفلسطينية مركزاً لهذا الإطار—لا أصوات المجتمع الدولي أو البلدان المضيفة—كما ولا بُدّ من إعادة خيار عودة اللاجئين إلى رأس قائمة المطالب بدلا من التّركيز على إعادة التّوطين، فضلا عن ضمان استمرار دعم الأونروا حتّى خلال الضغط من أجل اتباع نهج متعدد الأطراف.

3 ألبانيز وتاكينبرغ، "Rethinking solutions for Palestinian refugees: A much-needed paradigm shift and an opportunity towards its realization" [إعادة التفكير في حلول لقضية اللاجئين الفلسطينيين: نقلة نوعية لازمة وفرصة للإنجاز]، ص. 28. تم الاطلاع عليها عبر: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/rethinking-solutions-for-palestinian-refugees>

73. من غير الواضح ما إذا كانت الأونروا قد انخرطت بشكل أكبر في إعلان نيويورك أو الميثاق العالمي إلى ما هو أبعد من تقاريرها الخاطئة المبكرة. يُذكر أنه في عام 2019، حضر القائم بأعمال المفوض العام للأونروا المنتدى العالمي الأول للاجئين، لكن لم يكن هناك سوى القليل من المشاركة في هذه التُّهج الجديدة منذ ذلك الحين.
74. في هذا السياق، تدعو هذه الدّراسة إلى ضرورة وجود نقاش داخلي جاد بشأن الخيارات التي يقدمها إعلان نيويورك والميثاق العالمي للاجئين رغم جميع المخاطر التي قد تنتهي عليها هذه التطورات. يُمكن للخطوة الأولى أن تكون البدء بعملية لترسيم أبعاد إنشاء منصة دعم للاجئين فلسطين والاثار والأدوار المرتبطة بذلك، بحيث تشكل هذه الخطوة أيضا خطوة أولى لنقل القضية الفلسطينية إلى ميدان المنتدى العالمي المعني باللاجئين. ودعت الدراسة إلى أن القيام بمثل هذه الخطوة يقتضي التشاور مع الدول المانحة والأونروا.

## ت. الفصل العنصري الإسرائيلي وأزمة اللاجئين التي طال أمدها

75. إن احتلال إسرائيل للضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزّة عام 1967 لم يسفر عن إنفاذ إطار قانوني مختلف فحسب—وهو إطار الاحتلال العسكري المحكوم بنصوص القانون الإنساني الدولي (على النحو المنصوص عليه في اتفاقية جنيف الرابعة)—بل أثر أيضا على الفلسطينيين، بمن فيهم اللاجئين (وبالتالي على الأونروا أيضا) نظرا لكون: (أ) جزء كبير من سكان قطاع غزة هم لاجئون مسجلون؛ (ب) ولوجود عدّة مخيمات للاجئين تابعة للأونروا في الضفة الغربية وقطاع غزّة، (ج) فضلا عن أنّ بعض الأعمال الإسرائيلية تستهدف لاجئي فلسطين في الضفة والقطاع.
76. على حين أنّ القانون الدولي الإنساني لا يعالج مسألة حماية اللاجئين منفردا، فإن الاحتلال العسكري، شأنه شأن وضع اللاجئين، يفترض أن يكون مؤقتا. علاوة على ذلك، يجب على القوّة القائمة بالاحتلال الحفاظ على سلامة الأراضي المحتلة واستغلالها لصالح السكان المحتلين طيلة فترة الاحتلال، إلا أنّ إسرائيل فعلت العكس تماما، حيث استخدمت الأرض لبناء قواعد عسكرية إسرائيلية كمستوطنات، وغيرت المشهد الطبيعي والديموغرافي في الضفة الغربية المحتلة—ربما بشكل لا رجعة فيه.
77. في الوقت نفسه وخلافا للقانون الإنساني الدولي ضربت إسرائيل بحصار على قطاع غزّة لعدود طووال. دفعت التّجاوزات الإسرائيلية بمحكمة العدل الدولية إلى إعلان أن ما تقوم به إسرائيل "يرقى إلى مستوى الضم الفعلي" كما واعتبر المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ العام 1967 هذه الأعمال تجاوزا لخط أحمر من خطوط الشّرعية وطالب أن يتخذ المجتمع الدولي إجراءات بحق إسرائيل بهذا الخصوص.<sup>4</sup>
78. وقد دُعِم هذا الطلب مؤخرا عبر جُملة من التّقارير الدولية الجديدة التي تصف إسرائيل بأنها نظام فصل عنصري. في كانون الثاني 2021، أصدر مركز بتسيلم، مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة، تقريرا خاصا عن ممارسات الفصل العنصري التي تنتهجها السلطات الإسرائيلية. يُعدّ هذا التّقرير الأوّل من نوعه في إسرائيل الذي يُدرج الممارسات الإسرائيلية ضمن خانة الفصل العنصري. علما بأنّ هذه ليست المرّة الأولى التي يتم فيها تأكيد مثل هذه الادعاءات بحق إسرائيل (بالذات من قبل المنظمات الحقوقية الفلسطينية التي يعود تاريخ بعض ما قدّمته من إثباتات بهذا الخصوص إلى 2001). وسرعان ما أعقب تقرير بتسيلم تقرير لهيومن رايتس ووتش في العام نفسه، بيد أنّ التّقريران قد ركّزا على الممارسات الإسرائيلية في فلسطين التاريخية فقط.

4 <https://www.un.org/unispal/document/special-rapporteur-on-situation-of-human-rights-in-the-opt-presents-report-to-third-committee-press-release-ga-shc-42730-excerpts/>

ويمكن الاطلاع على نسخة مختصرة من التقرير عبر الرابط التالي:

<https://www.ejiltalk.org/prolonged-occupation-or-illegal-occupant/>

79. في شباط 2022، أصدرت منظمة العفو الدولية تقريرها عن ممارسات الفصل العنصري الإسرائيلية. يُذكر أنّ منظمة العفو الدولية تولي حيزا كبيرا لممارسات الفصل العنصري الإسرائيلية المُقترفة داخل فلسطين التاريخية وفيما يتعلق بلاجني فلسطين على حد سواء. خلّص تقرير المنظّمة إلى ما يلي:

يبين مجمل نظام القوانين والسياسات والممارسات، التي وصفتها منظمة العفو الدولية، أن إسرائيل قد أقامت وأبقت على نظام مؤسسي من القمع والهيمنة على السكان الفلسطينيين لصالح اليهود الإسرائيليين—نظام فصل عنصري—في كل الأماكن التي سيطرت فيها إسرائيل على حياة الفلسطينيين منذ العام 1948. وقد خلّصت منظمة العفو الدولية إلى أن دولة إسرائيل تعتبر الفلسطينيين فئة عنصرية "غير يهودية" أدنى وتعاملهم على هذا الأساس... ويكمل هذا النظام نظام قانوني يسيطر على حق لاجني فلسطين المقيمين خارج إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة في العودة إلى ديارهم (عن طريق نفي هذا الحق). [ص. 266]

80. يُعزّز هذه التّقاير الجديدة الإجماع القانوني المتزايد على: (أ) أنّ ممارسات إسرائيل، سواء داخل فلسطين التاريخية أو فيما يتعلق بلاجني فلسطين، تجسّد شكلا من أشكال الفصل العنصري الذي يُعد جريمة بحق الإنسانية، (ب) وأن من مسؤولية الدّول الثّالثة، وغيرها، التصدي لهذه الممارسات. إن أهمية التّحول من قانون الاحتلال إلى التركيز على الاحتلال المطول أو الفصل العنصري ليست مجرد دلالات عادية: فالاستعمار والفصل العنصري أمران محظوران وفقا للقانون الدولي، في المقابل يُنظر للاحتلال كنظام قانوني "يتسامح معه المجتمع الدولي دون إقراره".<sup>5</sup>

81. قدّمت منظمة العفو الدولية في تقريرها عددا من التّوصيات المهمة، منها نهي الدّول الأعضاء عن دعم نظام الفصل العنصري أو تقديم العون أو المساعدة للحفاظ على مثل هذا النظام، بل التّعاون لوضع حد لهذا الوضع غير القانوني". [ص 277] لذا وفي ظل إمكانية تصنيف الانتهاكات الإسرائيلية على أنّها جرائم حرب أو جرائم بحق الإنسانية، تُضحي مهمّة وضع حد لهذه الممارسات ومسؤوليّة يجب أن تتقاسمها كافّة الدّول قاطبة.

82. في ضوء هذه المعطيات، من المهم ألا تركز مساهمة الدول الأعضاء في الأونروا على الخدمات فحسب، بل على القيام بما هو ضروري لمعالجة حقوق واحتياجات لاجني فلسطين بشكل شامل.

83. من مُدركات المشهد الدولي حياّل مسألة اللاجئين أنّ الدّول المانحة الرّئيسة، ومعظمها غربية، لديها قيود محلّية إن أرادت النهوض بحقوق لاجني فلسطين بطرق أكثر راديكالية، لكن ذلك لا يُقلّل من أهميّة تغيّر مقاربة طبيعة تهجير اللاجئين، بالتالي لا ينبغي تجاهل هذا التغيّر باعتباره نتاج نشطاء هامشيين، إذ أنّه يوفر ظهيرا لدعم وتعزيز التزام الأمم المتحدة بالتوصّل لحلول دائمة كما يُعيد القضية الفلسطينية بما في ذلك خيار العودة والتعويض إلى حيّز النقاشات السياسيّة السّاندة، كما يسلط الضّوء على وجل الدّول المانحة، والأهم من ذلك، أنه يوفر فرصة لإعادة التفكير بشكل جذري في التركيز على دعم البعد الإنساني للقضية الفلسطينيّة على حساب البحث عن حلول دائمة.

84. وفي حين أنه من خارج نطاق هذه الورقة التّوصية بالإجراءات المحددة التي ينبغي اتخاذها قانونيا لضمان مساهمة الدول الأعضاء "في التعاون لوضع حد لهذا الوضع غير القانوني"، لا بدّ من الحفاظ على دعم لاجني فلسطين، بالذّات حقوقهم—كحد أدنى.

85. وعليه، لا يُمكن القول بأن خفض الدّول الأعضاء لمساهماتها الماليّة لتقليل الخدمات المقدّمة للاجني فلسطين يفي بالتزاماتها القانونيّة الدوليّة، ليس فقط فيما يتعلق بإطار قانون اللاجئين، ولكن أيضا فيما يتعلق بالإطار الأوسع للضم والفصل العنصري. كذلك تحتاج الدول المانحة في هذا السياق إلى إعادة النظر في نهجها تجاه كيفية تطبيق مبادئ الأمم المتحدة للحياة على الأونروا؛ ما يسوقنا إلى مبحث القسم التالي، على أيّ حال، إن هذا التّهج بصيغته الحاليّة، يُوغل في قطع وصال واقع الحياة اليوميّة للاجئين عن الأسباب الجذرية لتهجيرهم.

5 تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، جون دوغارد، A/HRC/4/17 (كانون الثاني/يناير 2007)، الفقرة 62.

## رابعاً. المسائل المتعلقة ببرامج الأونروا

86. يبحث هذا القسم في تأثير نموذج التمويل القائم على المساهمات الطوعية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة على حقوق اللاجئين، حيث يبدأ هذا القسم بعرض عام للتغييرات التي طرأت على هذا النهج الذي اعتمده الدول المانحة والذي أثمر نتائج إيجابية وأسفر عن أخرى مقلقة. في شقٍ آخرٍ منه، يقف هذا القسم على فوائد الإصلاحات الإدارية التي أجريت بفعل ضغط المانحين بالإضافة إلى كيفية حؤول الافتقار إلى أفق سياسي دون التخطيط الاستراتيجي وما يسفر عنه ذلك من ترك موازنة الأونروا في مهب النزاعات السياسية الدولية.

87. تتمثل الحجة الأساسية بأن الدعم المالي للأونروا باعتبارها منظمة إنسانية فقط بات في غير موضعه، فحكم طول أمد خدمتها، ونطاق وشمولية برامجها، والدور الذي تلعبه في الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للبلدان المضيفة، تعمل الأونروا باعتبارها جهة فاعلة شبه حكومية تتولى مسؤوليات تتخطى حدود الدعم الإنساني التقليدي قصير الأمد،<sup>6</sup> إذ تقوم البنية التحتية لخدماتها وبرامجها "شبه الحكومية" على موازنة يُنفق 80 في المائة منها على أجور 30 ألف موظفًا يديرون تلك البرامج.<sup>7</sup> لذا حري بالدول المانحة الانخراط بالعمل مع الوكالة بحكم الأمر الواقع كوصيٍ غير إقليمي على التنمية البشرية والرعاية الاجتماعية للاجئين الفلسطينيين، ككيان يعمل ضمن إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة ويخدم ديموغرافية محدّدة دون إقليم محدد ومعترف به دولياً.<sup>8</sup>

88. بناء على تلك المعطيات ينبغي معاملة الأونروا على هذا النحو وتمويلها من خلال التعاون بين أعضاء المجتمع الدولي أو صندوق استئماني مُمتد زمنياً تديره مجموعة من المانحين الرئيسيين والبلدان المضيفة (أو البنك الدولي)، أو أي آلية تمويل تكفل الحد الأدنى من الاستقرار المالي لهذه الوكالة بدلاً من اختزالها في خانة المساعدة الإنسانية ما يجعلها تتنافس مع وكالات أخرى مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وغيرها من المنظمات غير الحكومية الدولية التي تعمل مع الفئات الأكثر عوزاً من اللاجئين.<sup>9</sup>

## أ. سياسات البلدان المانحة واستجابات الأونروا

89. يعدّ اعتماد الأونروا شبه الحصري على التبرعات الخارجية السبيل الأنسب لوكالة مؤقتة، لكن لا هي مسألة اللاجئين خلّت ولا الوكالة مؤلّت من الموازنة العادية للأمم المتحدة رغم تنامي تعداد لاجئي فلسطين، وما يترتب على ذلك من توسيع في البرامج العامة أو تمديد لوجود الوكالة. وما يزيد من حدة هذا الضعف أن الولاية

6 تبرز المهام الإنسانية لأونروا خلال تدخلاتها في حالات الطوارئ، كما هو الحال الآن في سوريا وغزة.  
7 تدير الأونروا 710 مدرسة (بواقع 540000 طالب في المرحلتين الابتدائية والإعدادية – والثانوية في لبنان) و8 مراكز تدريب مهني وتقني و140 مرفقاً للرعاية الصحية الأولية.

8 سانز الوصايات الأخرى التابعة للأمم المتحدة إقليمية وتهدف للإشراف على إدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية الموضوعة تحت طائلة نظام الوصاية الدولية ويشمل الإشراف أيضاً التطور التدريجي لهذه الأقاليم إلى أن تبلغ مرحلة الحكم الذاتي أو الاستقلال. أما فيما يتعلق بمفهوم الوصاية في قضية اللاجئين الفلسطينيين، فيوصى الإطلاع على: الحسيني، ج، سابا، ج، UNRWA's Contribution to Socio-economic Stability [مساهمة الأونروا في الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي] ورقة قُدمت ضمن مشروع UNRWA and Palestine Refugees Challenges for Developing a Strategic Vision [التحديات والخروج برويا استراتيجية] بتنسيق من بوكو ر. وفروهلش، ف. لصالح فريق عمل خبراء الأونروا غير الرسمي، تموز/يوليو 2022.

9 أنظر أيضاً: بريين، ر، "UNRWA as avatar: Current debates on the agency—and their Implications" [الأونروا كصورة رمزية: المناقشات الحالية بشأن الوكالة – وآثارها] في: UNRWA and Palestine refugees [الأونروا واللاجئين الفلسطينيين] ساري حنفي، وليلى هلال، وليكس تاكنبرغ (محررون)، 2014، ص 7.

المؤقتة للأونروا لم تضع قط معايير بشأن طبيعة ومستويات الخدمات التي يتعين تقديمها؛ لذا تعين على الوكالة أن توظف خدماتها وفقا للموارد المالية المتاحة<sup>10</sup>. جعل أسلوب تمويل الأونروا من الدول المانحة، لا سيما الغربية، عاملا أساسيا في إدامة عمليات الوكالة وفي تشكيل توجهات ومحتويات برامجها<sup>11</sup>.

90. ومع ذلك، لأكثر من أربعة عقود (تحديدا من أواخر خمسينيات القرن العشرين<sup>12</sup> حتى بداية "عملية أوسلو للسلام" في عام 1993)، لم تنفك البلدان المانحة والجمعية العامة للأمم المتحدة تتردد في تقديم التوجيه السياسي أو التشغيلي للوكالة، لا سيما خلال هذه السنوات الحرجة الممتدة من 1955 إلى 1965 إبان تحويل الوكالة إلى هيئة شبه دائمة. وبتجاهل دعوات المفوضين العاملين للحصول على المشورة بشأن قضايا حساسة مثل تسجيل الأجيال الجديدة من اللاجئين، وتكييف الموازنة مع عبء العمل المتزايد باستمرار، وتحديد أولويات بعض البرامج، جاءت قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة لتؤيد خطوات قد سبق وأن اتخذتها الأونروا بنفسها. من جهة أخرى اعتبرت الدول المانحة الرئيسية مساهماتها أداة لتحقيق الاستقرار الإقليمي والتقارب مع العالم العربي.

91. أسفر هذا النقص في التوجيه والدعم السياسي للوكالة وقصر أجل ولاياتها (كل 3-5 سنوات) عن تقييد تكيفها التدريجي مع السياقات المتغيرة (التي يتم التفاوض بشأنها في كل عملية ميدانية مع السلطات المضيفة)، إذ تُفسر هذه المعطيات، إلى حد كبير، التحديات التي لطالما أثرت على التنمية الإدارية والمؤسسية للأونروا، بما في ذلك الافتقار إلى المسألة المالية، وتسييس الخدمات، والعشوائية الظاهرة لمعايير التسجيل واستحقاق الإدراج ضمن سجلات اللاجئين، عدا عن الافتقار إلى رؤيا بعيدة الأجل: كتيب من التحديات حاولت الدول المانحة معالجتها خلال العقود الماضية.

92. وقد تعزز نفوذ الدول المانحة على الوكالة عقب إبرام اتفاقات أوسلو عام 1993، ركز هذا التأثير أولا على إصلاح افتقار موازنة الأونروا إلى الشفافية، وقد سعى هذا التأثير، منذ مؤتمر جنيف المحوري المعني بالأونروا عام 2004 وبدعم ضمني من البلدان المضيفة، إلى تحديث طرائق الوكالة الإدارية والتشغيلية "المرهقة"<sup>13</sup> كما دُعيت إدارتها للتخلي عن نهجها التقليدي المتمثل في "توفير المزيد من الأموال من أجل المزيد من الخدمات الأساسية" واعتماد نهج أكثر استراتيجية يستند إلى الاحتياجات لتحقيق المزيد من الكفاءة في تقديم الخدمات بما يتماشى مع المفاهيم التي تروج لها الأمم المتحدة والتي ترسخ الفرد في صميم التدخلات مثل التنمية البشرية ومشاركة اللاجئين وحمايتهم.

93. امثالاً لطلبات الجهات المانحة قامت الأونروا بما يلي، ذكرا لا حصرا:

- اعتماد إطار التنمية البشرية المستوحى من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛
- وضع خطة للتطوير التنظيمي تهدف إلى دمج البرمجة والسياسات التشغيلية في دائرة واحدة لإدارة البرامج تعتمد نهجا متكاملًا واستراتيجيًا قائمًا على النتائج لإدارة البرامج والمشاريع والأنشطة؛
- إلغاء مركزية عملية صنع القرار وتمكين الأذرع والمكاتب الميدانية للوكالة؛
- حث المشاركة الرسمية في برامجها (نحو المجالس الطلابية المدرسية، وإشراك اللاجئين في خطط إعادة التأهيل/التنمية، وما إلى ذلك)؛
- إنشاء وحدات حماية في جميع أنحاء مجال عملياتها عبر تكليف موظفين لمساعدة اللاجئين

10 لا تُغطّي الموازنة العادية للأمم المتحدة سوى نحو 5 في المائة من أجور الموظفين الدوليين.

11 وكما هو موضح في [التقرير الخاص بسلطات المفوض العام في تخفيض الخدمات نتيجة العسر المالي]

"Report on the Authority of the Commissioner-General to Reduce Services as a Consequence of Financial Stringency"

في [تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى] 1 تموز/يوليه 1974-30 حزيران 1975، ملحق رقم (13) (A/10013)، المرفق الرابع

Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East

12 وذلك عندما تخلت الأونروا عن ولايتها الجماعية فيما يتعلّق بالإدماج وما أعقب ذلك من تسليم خدماتها إلى البلدان المضيفة وأعدت توجيه جهودها نحو إعادة الإدماج الفردي للاجئين، لا سيما من خلال التعليم الأكاديمي والمهني/التقني.

13 مؤتمر "تلبية الاحتياجات الإنسانية للاجئين فلسطين في الشرق الأدنى: إرساء شراكات دعماً للأونروا" عُقد في جنيف في حزيران/يونيه 2004 بغية توسيع دائرة الجهات المانحة للأونروا وتعزيز شراكة أصحاب المصلحة حول نهج أكثر تطوراً وحدثاً لتلبية احتياجات اللاجئين الفلسطينيين؛

انظر: <https://www.un.org/unispa/document/auto-insert-205117>

المستضعفين على حماية سلامتهم الجسدية، وحرية التنقل، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية من خلال التدخلات المباشرة أو الإحالات إلى السلطات المضيفة أو المؤسسات الدولية ذات الصلة. 94. وأخيراً وليس آخراً، خفض النفقات عن طريق خفض تكاليف التّدخلات، لا سيّما من خلال تقليص الموارد البشرية.

95. ومع ذلك، فإن تدابير الامتثال التي اتخذتها الأونروا (وأدائها الجيد نسبياً وفقاً للعديد من التقييمات الخارجية) لم تشجع الدّول المانحة على زيادة مساهماتها الفردية لدعم البرامج العامّة للوكالة، ما أدّى إلى مزيد من التخفيضات أو التقليص في الخدمات التي زادت من تدهور جودتها تبعاً،<sup>14</sup> وكل ذلك لم يروى تعطّش الدّول المانحة لخفض نفقات الوكالة، حتى في صفوف الدّول التي تعتبر من الحلفاء التقليديين للأونروا.

96. إحدى الحجج التي ساقها المانحون للحفاظ على انخفاض التمويل هي مسألة التسجيل والعدد الإجمالي للاجئين الذين يستفيدون فعلياً من خدمات الوكالة، إذ تُمّ رأي في صفوف المانحين مفاده أنّ سجلات الأونروا ليست دقيقة كما يجب، فرغم أنّ أعداد لاجئي فلسطين المسجلين ليست موضع نزاع، يُشكك بأن أعداد المعوزين لخدمات الأونروا قد تكون مبالغاً.

97. يعتبر أصحاب المصلحة الآخرون هذا التّهج غير مجدٍ، حيث يُشير اللاجئون إلى كيفية تأثير كمية ونوعية الخدمات سلباً نتيجة هذا التّهج، وتشير البلدان المضيفة إلى الضغط الإضافي الذي يواجهه مقدمو الخدمات المحليون المرهقين والضعفاء أصلاً، لا سيّما في لبنان والأردن جزاء أزمة اللاجئين السوريين. يُذكر في هذا السياق ما ورد في طي تقييم خارجي أجري مؤخراً لاستراتيجية الأونروا متوسطة الأجل 2016-2022، حيث أشار الخبراء تحت عنوان "مكاسب الكفاءة"، أنه "لم يبقى من شحم ليُزال".<sup>15</sup>

98. كما فشلت البلدان المانحة في تقديم رؤية موحدة حيال نوع الخدمات أو البرامج التي ينبغي للأونروا أن تشارك فيها أكثر في المستقبل. فعلى سبيل المثال، تدرك بعض البلدان المانحة "غير الملتزمة" أن الوكالة، بخبرتها التي تفرع 70 عاماً، هي الأقدر على البت بالخدمات التي تقدمها وكيفية تقديمها. في المقابل يجادل مانحون آخرون بأنه ينبغي إعادة التركيز على "الخدمات الأساسية". تماشياً مع ذلك، يجادلون بأنه ينبغي للأونروا خفض الخدمات التي لا تندرج ضمن الدعم الإنساني نحو إدارة النفايات الصلبة في مخيمات اللاجئين والتعليم التقني/المهني.

99. على ذات الغرار، يجادل مانحون آخرون بأنه حرّيّ بالوكالة إعادة موضعة مهام ولايتها بحيث تُركّز على تحسين سبل عيش اللاجئين الأكثر انكشافاً، لا سيّما الشّباب والنساء، وذلك من خلال نهج أكثر تنموية. استهلكت هذه الاختلافات الكثير من وقت وطاقة إدارة الأونروا في محاولة العثور على أرضية مشتركة بين هذه الآراء المتناقضة وأحياناً مقترحات الإصلاح غير المدروسة أو غير الواقعية.

## ب. مسألة الحياد

100. ثمة خلاف آخر يتعلق بالتدابير الأخيرة التي اتخذتها الأونروا فيما يتعلق بمبدأ الحياد المرعي لدى الأمم المتحدة، الذي سبق وأن أُشير إليه في القسم السابق. لقد ضغطت الدّول المانحة على الوكالة لكي تحمي نفسها مما صورته النّقاد على أنه استغلال مجتمعات اللاجئين والكوادر المحليّة لخدمات ومنشآت الوكالة كأداة سياسية، ويشمل

14 على سبيل المثال، فرضت حدود قصوى على المستفيدين من "حالات العسر الشديد" ضمن إطار برنامج شبكة الأمان الاجتماعي؛ ولم تعد القرطاسية والمنح الدراسية تقدم للطلاب إلا على أسس خاصّة، وتقتصر الإعانات المقدمة للتدخلات الطبية الثالثة في المستشفيات الحكومية على المستفيدين من برنامج شبكة الأمان الاجتماعي، في المقابل تعاني الخدمات الطبية التي تقدّمها الوكالة من نقص في الكوادر؛ عدا عن المرات الكثيرة التي غلّقت بها عملية صيانة المرافق وجمع النفايات في مخيمات اللاجئين. أما على الصعيد الداخلي، فقد تأثرت عملية التقييم التي تضطلع بها الوكالة بأزمات التمويل المزمنة.

15 الأونروا [تقييم استراتيجية الأونروا متوسطة الأجل، 2016-2022]، شعبة تقييم خدمات الرّقابة الداخلية، أيلول/سبتمبر 2021.

ذلك استخدام مرافق الأونروا ومنصاتها الإعلامية ووقت موظفيها لتعزيز حقوق لاجئي فلسطين بأسلوبٍ سياسيٍ علني.

101. تجدر الإشارة إلى أنّ هذه المسألة ليست جديدة، فمنذ 1966، أصدر الكونغرس الأمريكي قوانين تشترط موافقته على تمويل الأونروا لضمان ألا تُستخدم المساهمة الأمريكية بدعم أي جماعات عسكرية فلسطينية فضلا عن اشتراط اتساق برامجها التعليمية مع مبادئ الأمم المتحدة.<sup>16</sup> نتيجة لذلك، اتخذت الأونروا تدابير بحق موظفيها المحليين المنتسبين لجماعات مسلحة، أو الجهات الشريكة التي يُشتبه باستخدام منشآتها لأغراض عسكرية/نضالية، مثل مراكز نشاط الشباب في الأرض الفلسطينية المحتلة التي توفقت الوكالة عن دعمها في العام 2002. وما فتئت إدارة التعليم التابعة لها تقوم بعمليات "تنظيف" منتظمة للمضامين التعليمية المستخدمة في مدارسها في البلد المضيف منذ العام 1982، مع بعض التأخيرات التنفيذية من حين لآخر.

102. لاحظ اللاجئون على مدى العقدين الماضيين، لا سيّما منذ تبنت الوكالة لإطار الحياد العام 2017، أنّ جهودها في حماية نفسها من الاستغلال السياسي قد بلغت مستويات جديدة. وقد أثارت هذه الجهود تساؤلات جديدة بشأن حياد الوكالة تجاه الفلسطينيين عموماً: على سبيل المثال، فقد عملت الوكالة على حظر استخدام خرائط فلسطين قبل عام 1948 التي تشمل القرى والبلدات الأصلية للاجئين وخنق استذكّار المراحل والأحداث التاريخية الفلسطينية البارزة في مدارسها. أسفر هذا التغيير عن اعتبار الأونروا متواطئة في الجهود الرامية إلى قمع الهوية الوطنية الفلسطينية في صفوف الأجيال الجديدة من لاجئي فلسطين.<sup>17</sup>

103. وعليه في حال اقتران هذه الخطوات بتآكل الخدمات، وغياب الأفق السياسي للاجئي فلسطين، فإن ذلك يعتبر بمثابة تفتيتٍ لدور الأونروا باعتبارها وصياً، كما اقترحنا آنفاً، على التزام المجتمع الدولي بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 194 والمستقبل السياسي للاجئين. خلاصة القول، لا بدّ من إعادة تفعيل الحوار بين المانحين من جهة وبين المانحين واللاجئين من جهة أخرى وإيلائه قدر أكبر من الاهتمام.

16 "قانون سياسة المساعدات الخارجية لعام 1966—القانون رقم 583-89 الصادر في 19 أيلول/سبتمبر 1966. يُشدّد إطار التعاون الأخير بين الولايات المتحدة الأمريكية والأونروا 2021-2022 على الالتزام المشترك بمكافحة الإرهاب والحفاظ على منشآت الوكالة وخدماتها من الاستغلال السياسي. كما ويسلط الإطار الضوء على التزام الطرفين بإدانة جميع مظاهر التطرّف الديني أو العنصري، أو التحريض على العنف، أو التحرش، أو الحض على تعنيف الأشخاص أو المجتمعات على أساس المعتقد، أو العرض، أو الدين، إلخ إلى جانب ما يترتب على ذلك من عواقب مباشرة على الكتب المدرسية في مدارس الأونروا التي يجب أن تخلو من أيّ محتوى يتعارض مع مبادئ الأمم المتحدة.

17 يُشكّل إطار الحياد مخزناً للمعايير والممارسات والإجراءات المصممة لحماية حياد الأمم المتحدة. يحظر هذا الإطار طيفاً واسعاً من السلوكيات، بما في ذلك، على سبيل التمثيل لا الحد، أي سلوك قد يقع ضمن شروط المانحين المتعلقة بالحياد. فعلى سبيل المثال، من شأن مشاركة الموظفين في جماعة مسلحة أو أنشطة إرهابية أن تشكل انتهاكاً خطيراً للنظامين الأساسي والإداري لكوادر الأونروا وأن يُسفر عن فصلهم من الخدمة. انظر: الأونروا والحياد،

## خامسا. سُبُل المضي قُدما: التوصيات

قبل الشروع بسرد الخطوات الممكنة التي يمكن وينبغي اتخاذها، تجدر الإشارة إلى أنّ الغرض الرئيس من هذا المشروع الذي يُنفّذه معهد ماس يتمثّل بالبحث عن سبل لتعزيز صوت لاجئي فلسطين في النقاشات والحوارات المتعلقة بالتمويل المستقبلي للأونروا. تركز هذه الدراسة الأولى على ما إذا كان يمكن إعادة معايرة نموذج التمويل الحالي للمساهمات الطوعية من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للنهوض بالحقوق والتطلّعات السياسية للاجئين الفلسطينيين وكيفية تحقيق ذلك.

لقد حاولنا أن نقصر اقتراحاتنا هنا على المقاربات المتعلقة بالتمويل وأن نتجنب الخوض في مسائل سياسية وقانونية أوسع نطاقا، في المقابل فإننا ندرك أنّ فتح الصنابير المالية للدول المانحة يتوقف على هذه القضايا السياسية والقانونية المتواشجة. وعلى حين ستبحث الدراسات التالية ضمن هذا المشروع الشامل في الخيارات المالية الأخرى (انظر الفرع "ج" أعلاه)، فإنّ هذه الدراسة بشأن النموذج الحالي لا يمكن أن تتجنب معالجة السياق السياسي والقانوني للمسألة.

يُمكن للتوصيات أن تُسلط الضوء على العمليات (مثل، صنع القرار، والحوار، وآليات التشاور) أو الجهات الفاعلة، بدورنا اخترنا عرض توصيات الدراسة حسب الجهات الفاعلة.

### أ. الأمم المتحدة

#### الولاية: بين التعديل والتجديد؟

خُصّصت هذه الدراسة إلى أنّ المخاطر المتأصلة في السعي لحمل الجمعية العامة على تعديل مهام ولاية الأونروا بحيث يُعدو وضعها المالي أسلم، تفوق خطورة أيّ فوائد محتملة قد تنجم عن مثل هذا الإجراء. والواقع أنّ هناك احتمال كبير بأن يؤدي فتح النقاش بهذه الطريقة إلى إضعاف موقف الأونروا على حساب اللاجئين.

وعليه فإننا نُوصي أن تتعاون منظمات اللاجئين وممثلوها مع إدارة الأونروا، والدول المانحة، والدول المضيفة من أجل:

- ضمان قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بتجديد تفويض الأونروا بأكبر قدر ممكن من الدعم من الدول الأعضاء لتسليط الضوء على الدعم الدولي للوكالة ودورها في الحفاظ على حقوق وسبل عيش لاجئي فلسطين.
- استنطاق السبيل التي يُمكن بها تطبيق مهام ولاية الوكالة لتعزيز الحلول الدائمة وحماية حقوق اللاجئين بالتعاون مع إدارة الأونروا والدول المانحة والمضيفة.

#### دور الجمعية العامة للأمم المتحدة

بالمثل، رغم ما تمتلكه لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري من مواطن قوة، فإننا نوصي بأن تظل المناقشات المتعلقة بالأونروا داخل إطار اللجنة الرابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة كون تختص بالمسائل "السياسية الخاصة" بما في ذلك "إنهاء الاستعمار" عدا عن كونها تُمثّل الصوت الأعلى للمجتمع الدولي.



### إعادة النّظر في مسؤوليات الأونروا

إدراكا بأن الأونروا هي الوكالة الوحيدة المكرسة لقضية لاجئي فلسطين ومكانتها الدوليّة التي تمكّنها من إقناع المجتمع الدولي بالعلاقة غير القابلة للفصل بين الحل العادل لقضية اللاجئين وحل الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، نوصي بما يلي:

- في ظلّ غياب لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين التي أنشئت للبحث عن حلّ للتهجير القسري الذي حلّ بلاجئي فلسطين، ينبغي توسيع نطاق مسؤوليات الأونروا لتشمل البحث عن حلول دائمة.
- بدلا من التعامل مع الأونروا كوكالة إنسانية، ينبغي اعتبارها وصيّا غير إقليمي تخدم فئة ديمغرافية متميزة (لاجئي فلسطين)، فبهذه السبيل يُمكن تمويلها عبر تعاون إقليمي أو صندوق استئماني ذي إطار زمني ممتد، بدلا من تمويلها كمنظمة مساعدات إنسانيّة.

### صلة الميثاق العالمي للاجئين وأهميته

في هذا السياق، تدعو الدّراسة بضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام ببعض الخيارات الناشئة عن إعلان نيويورك والميثاق العالمي للاجئين، وعليه توصي الدّراسة بما يلي:

- البدء بعملية ترسيم أبعاد إنشاء منصة دعم للاجئي فلسطين والأثار والأدوار المرتبطة بذلك، بحيث تشكل هذه الخطوة أيضا خطوة أولى لنقل القضية الفلسطينية إلى ميدان المنتدى العالمي المعني باللاجئين.
- القيام بمثل الخطوة المذكورة أعلاه بالتشاور مع الدول المانحة والأونروا.

### الاعتراف بأهمية كوادر الأونروا

تُقر هذه الدراسة بالدور المهم الذي تجسده كوادر الأونروا البالغ عددهم ٣٠ ألف موظف، وتدعو ألا تُفكّم هذه الكوادر بمساهماتها في استقرار المنطقة ولكن أيضا باعتبارها وسيلة لتنمية رأس المال البشري؛ وعليه نوصي بزيادة الاستثمار في تدريب وتأهيل كوادر الأونروا بغرض تحقيق عدة أهداف ذات صلة بهذه المناقشة:

- وستتيج برامج التدريب ذات الصلة إكمانية أن يكون لدى الموظفين القدرة على الاستجابة للاحتياجات والمسؤوليات المتغيرة للأونروا المبينة أعلاه.
- كما سيسهم الاستثمار في الكوادر في البحث الفعّال عن حلول دائمة نظرا لاستخدام تجارب وخبرات ورؤى المستفيدين المباشرين.
- وسيوفر ذلك آلية يمكن من خلالها للمانحين استخدام نموذج التمويل الحالي أو تكييفه لدعم التحول من المساعدات الإنسانية قصيرة الأجل إلى الهدف الاستراتيجي المتمثل في إيجاد حلول دائمة.

### توسيع نطاق مهام ولاية الأونروا على صعيد حماية اللاجئين وحقوقهم

لقد ساقبت الدراسة أدلة على توسع مهام ولاية الحماية التي تضطلع بها الأونروا خلال فترات مختلفة وفي مختلف مجالات عملياتها للاستجابة لظروف قاسية، وعليه وبالإضافة إلى أعمال الحماية الزاهنة التي تضطلع بها الأونروا، توصي الدّراسة بقيام الوكالة بما يلي:

- إنشاء فرق حماية تقوم برصد انتهاكات حقوق اللاجئين في جميع ميادين عمليات الأونروا والإبلاغ عنها.
- الطلب من الدول المانحة أن تمويل هذه الفرق بنفس الطريقة التي تخصص بها الولايات المتحدة أموالاً للأونروا لتتوافق مع أطر الامتثال الخاصة بها، على سبيل المثال.

### الحوار مع منظمات اللاجئين وممثليهم

بالإضافة إلى إشارة الدراسة إلى أنّ جماعات المناصرة الفلسطينية وكوادر الأونروا قد دعوا إلى زيادة مشاركة الأونروا في أنشطة مناصرة حقوق لاجئي فلسطين، فإنّ الدراسة تُجادل بأنّ الأثر الإيجابي للحوار المستمر والبناء مع منظمات اللاجئين لن يقتصر على نقل معارف اللاجئين وخبراتهم إلى عملية تخطيط برامج الوكالة فحسب، بل سيعزز أيضاً موقف الأونروا إزاء مفاوضات التمويل التي تجريها مع الدول المانحة. علاوة على ذلك، فإنّ نهج الحوار هذا سيعزز أيضاً ثقة اللاجئين في عمليات صنع القرار في الأونروا.

كذلك فإنّنا ندرك أنّ مثل هذا الحوار يجب أن يتجاوز التبادل المعتاد للبيانات الحادّة بشأن مستويات المساعدة غير الكافية أو الدوافع الكامنة وراء سياسة الحياد؛ لذا ينبغي تأطير هذا الحوار بطريقة تفضي إلى ترسيم الآراء المشتركة بشأن ما يمكن للوكالة فعله (وما لا يمكنها القيام به) وفقاً لحدود ولايتها، بما في ذلك أنشطتها على صعيد المناصرة وسياساتها التعليمية؛ وعليه نوصي بما يلي:

- إطلاق حوار مستنير ومنتظم من خلال الاجتماعات المفتوحة والورش المشتركة بين الوكالة ولاجئي فلسطين.
- ينبغي أن تظل هذه الاجتماعات غير رسمية وخاصة كي لا تثير مخاوف الدول المضيفة بأنّه يجري استبدال دورها التمثيلي.
- استكشاف دور الأطراف الأخرى في تيسير هذه الاجتماعات.

### ت. الدّول المانحة

بالإضافة إلى التوصيات المذكورة أعلاه والتي تتعلق بالدول المانحة، تُقر هذه الدراسة بأن ممثلي الدول المانحة نادراً ما يتم أخذهم بعين الاعتبار في حال تنظيم مشاورات مع اللاجئين بشأن الوضع الرّاهن والمستقبلي للوكالة، بيد أن مشاركة ممثلي الدّول المانحة قد تمنحهم إماماً أفضل باحتياجات اللاجئين وبالتالي قد يتمكّنوا من تكييف تمويلهم على نحو أفضل لبرامج الوكالة؛ وعليه نوصي بما يلي:

- ينبغي استشارة الدّول المانحة فيما يتعلق بالمواضيع التي يغطيها الحوار والأنشطة المبينة أعلاه.

### اللّجنة الاستشارية

لقد اقترحت الدراسة تفسير مهام الولاية الحاليّة للأونروا على أنّها تشمل إحداث تحوّل في أولويات الوكالة قدر الإمكان نحو إيجاد حلول دائمة تعالج الأسباب والنتائج طويلة الأجل لقضية لاجئي فلسطين، بيد أنّ ذلك سيتطلب دعم الدّول المانحة والمضيفة، وعليه فإنّنا نوصي بما يلي:

- ينبغي أن يُطلب من اللجنة الاستشارية للأونروا إنشاء فريق عمل لاستقراء القضايا الناجمة عن هذا التحول المحتمل. ستشمل هذه المسائل العديد من المواضيع المشار إليها أعلاه، لا سيّما: التّوجيه بالإرشاد بشأن إعادة تفسير مهام ولاية الوكالة وتولّي بعض مسؤوليات لجنة التوفيق على نحو أكثر وضوحاً، وتقديم دعم أوضح لأنشطة الحماية والمناصرة.
- ينبغي للأونروا أيضاً العمل مع الدّول المانحة بشأن المسائل الحسّاسة، نحو تسجيل وإحصاء اللاجئين المستفيدين فعلياً من خدماتها.

إدراكاً للتغيّر في الخطاب الخاصّ بممارسات الفصل العنصري والاستعمار في الأوساط القانونيّة الدوليّة وتزايد تطبيقه على السّياسات الإسرائيليّة الرّاهنة كما وعلى ممارستها التّمييزيّة التاريخيّة بحقّ لاجئي فلسطين، نوصي بما يلي:

- ينبغي أن تُدرك الدّول أنّ إجحامها عن تمويل بعض الجوانب المتعلّقة بالتعليم والمناصرة تُعرّضها لتهمة التواطؤ مع هذا التمييز.
- ينبغي أيضاً إجراء مراجعة للتطبيق الرّاهن لمفاهيم الحياد على قضية لاجئي فلسطين في مختلف مرافق الأونروا.
- ينبغي لهذه المراجعات أن تتم بالتشاور مع المنظّمات المعنيّة باللاجئين وممثليهم.

### ث. الدّول المضيفة

كما هو الحال بالنّسبة للدول المانحة، وقفت هذه الدّراسة على جُملة من القضايا التي تتطلب من الدّول المضيفة القيام ببعض الإجراءات، يُذكر أنه تم ذكر معظم هذه الخطوات فيما تقدّم، ولكن في هذا القسم نوصي بما يلي:

- قيام الدّول المضيفة بختّ اللجنة الاستشارية على إنشاء فريق عمل لدراسة الآثار المترتبة على إعادة تفسير مهام ولاية وتفويض الأونروا.
- ينبغي لمنظمة التّحرير الفلسطينية أن تنظر في الطرائق التّشريعية المتاحة لإحياء لجنة التوفيق باعتبارها خط دفاع دولي عن حقوق لاجئي فلسطين وأميننا على سجل ممتلكات اللاجئين التي تمت مصادرتها، وإن تعدّد ذلك فينبغي لها النّظر في السّبل الممكنة لاستيعاب هذه الوظائف تحت مظلة الأونروا.

### ج. منظّمات اللاجئين ومثلوهم

حري بالمنظّمات والجهات التّمثليّة للاجئي فلسطين الالتفات للتغيرات في البيئة السياسيّة والقانونية وما يتطلبه ذلك من استجابات مناسبة وفعّالة، ولم تنثني هذه الجهات عن جعل محاسبية المجتمع الدولي استراتيجيتها المركزيّة والأكثر إلحاحاً مُمكنة من حصد العديد من النجاحات على هذا الصعيد. ومع ذلك، إن أردنا حماية وكالة الغوث فلا بدّ لنا من استجابات جديدة وأكثر فعاليّة في مواجهة الأزمة الماليّة والسياسية الرّاهنة. وعليه، نوصي بما يلي:

- نشر المسائل التي تم الوقوف عليها في هذه الدّراسة ومناقشتها على نطاق أوسع بوضوح وصراحة، بما في ذلك:
  - التّركيز على تجديد تفويض وكالة الغوث بدلاً من تعديله؛
  - الأونروا وصيّاً غير إقليمي؛
  - إمكانية إقامة مشاورات خاصّة وغير رسمية بتسهيل من طرف ثالث.

## سادسا. الخلاصة

تقر هذه الدراسة أنّ الدّعم الّذي قدّمه المجتمع الدّولي للاجئين فلسطين، من خلال الأونروا، كان سخيا، ومُنسقا، ورحبا، وقبل كل شيء ضروريا، كما قامت الوكالة بدور حاسم في التّخفيف من شدّة المعاناة الناجمة عن التّهجير القسري الّذي حلّ باللاجئين عام 1948 وما تلا ذلك من منفي لم ينتهي بعد. في المقابل، خلّصت الدّراسة إلى أنّ التّركيز على المساعدات الإنسانيّة لم يعالج السّبب الجذري لتجربة اللّجوء الفلسطيني، لا بل أدّى في أحسن الأحوال إلى تهميش ضرورة التّوصل إلى حلّ عادل لهذه القضية، أمّا في أسوأ الأحوال، فقد كشف عن تملّص عمدي من قرارات الجمعية العامّة للأمم المتحدة والالتزامات الجمعيّة التي تعهدت بها الدّول الأعضاء.

كذلك تُدرك تضاول فرص استدامة التزام المجتمع الدّولي بالعبء المالي للأونروا في ضوء الطّلب المتزايد على موارده، وتقر الدّراسة أيضا بالجهود الهائلة التي تبذلّ لتوسيع نطاق مصادر تمويل الأونروا وإصلاحها ورفع كفاءتها، كما وترى في استقراءنا وتحرّينا لهذه الأنشطة مساهمة في ضمان فعاليتها واستدامتها.

على حين نَمَّ اتفاق واسع على عدم استدامة النّمودج الرّاهن لتمويل الأونروا، فإن الاتفاق بشأن نماذج التّمويل البديلة المناسبة لمستقبل مبهم أقل بكثير، وإن حال تقليص موازنة الأونروا دون مواصلة قيامها بمهامها، فإن ذلك لن يقتصر على تراجع المجتمع الدّولي عن التزاماته وبالتالي تخليه عن لاجئي فلسطين، بل سييسر زعزعة استقرار منطقة يعترّيها ما يعترّيها من التّقلّب.

في الوقت نفسه ورغم أهمية هذه المحاولات، إلا أنّها لا تعدو حلولا قصيرة ومؤقتة تتفادى معالجة السّبب الجذري السّياسى للقضية وهو رفض إسرائيل لعودة اللاجئين إلى ديارهم أو تقديم تعويضات عادلة ومناسبة لمن لا يريد العودة. عقب احتفالها بالذّكرى السنويّة السّبعين لتأسيسها وكالة أمميّة، فإنّ احتماليّة الذّكرى السنوية الثّمانين للأونروا ستجسد لائحة اتهام جسيمة وموصوفة لافتقار الدّول الأعضاء للإرادة السّياسية عدا عن استمرار مأساة ملايين اللاجئين وتفاقم انعدام استقرار المنطقة وما يندثني عليه ذلك من تكلفة تتصاعد باستمرار.

إنّ الحقيقة الأساسيّة الكامنة خلف هذه النقاشات والتي غالبا ما يتم تجاهلها تكمن بأنّ قضية لاجئي فلسطين لن تختفي، فقد فات أوان الاختفاء. في خضم ذلك تشكّل هوية وطنيّة للفلسطينيين، وغدت آمال إقامة دولة جزء لا يتجزأ من الحياة اليوميّة للاجئين وثقافتهم، أمّا خيار العودة للعمل المسلّح، فدوما موجود، وأعداد اللاجئين أخذة في النّمور. أمّا الحقيقة الأساسيّة الثّانية، فهي أنّ وكالة ممولة كما يجب ولا وكالة تحتضر جزاء ألف مقص أعْمِل في موازنتها ستحل أسّ قضية لاجئي فلسطين جزاء ما تعرضوا له من تهجير قسري.

إنّ الشّعوب الأصليّة التي شرّدها الاستعمار لعقود تربو على تجربة اللّجوء الفلسطيني ولقيت دعما دوليا أقل بكثير، لم تتخل عن سعيها للعودة إلى أوطانها أو لاستعادة أصولها. وعليه لا منطّق في افتراض أو ارتقاب تلاشي لاجئي فلسطين أو انصهارهم في المجتمعات المضيفة أو التّخلي عن بحثهم عن حلّ عادل لقضيتهم. من هذا المنطلق، ينبغي للدّول المانحة والأونروا تبني خطة عمل مسؤولة واستراتيجية تجمع بين التّخفيف من المعاناة الرّاهنة للاجئين والاستثمار في التخطيط لحلّ دائم يستند إلى مبادئ الأمم المتحدة وفيض الخبرة التشغيلية الّذي تزخر به هيئات ووكالات الأمم المتحدة.