



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية  
جلسة طاولة مستديرة (7)

مستقبل الأونروا والتحديات المالية والضغطات السياسية

إعداد:

بروفيسور ميك دمير،

قسم العلوم السياسية، جامعة إكسيتير، المملكة المتحدة

ايلول 2020

أعدت هذه الورقة الخلفية بدعم من



إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل.

## سياق الأزمة الراهنة

اليوم، تقف وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) عند مفترق طرق، نتج عن تضافر وتزامن عدة أزمات في منطقة الشرق الأوسط. فتدفقات أفواج من اللاجئين إلى الدول المجاورة منذ الحرب الأهلية في سوريا، واليمن، وشلل الدولة اللبنانية - والتوتر المتصاعد في العلاقات بين إسرائيل وإيران، وإرجاء قيام دولة فلسطينية إلى أجل غير مسمى، هي بحد ذاتها أزمات شائكة. لكن ما يوجب الوضع أكثر تراجع نفوذ وهيمنة الولايات المتحدة في المنطقة. قرار الإدارة الأمريكية الحالية برئاسة ترامب وقف تمويل الأونروا في العام 2018 ومحاولة فرض تعريف قانوني جديد للاجئين الفلسطينيين على المجتمع الدولي لا يعد هجوماً على وجود الأونروا فحسب، وإنما على القيادة السياسية الفلسطينية.<sup>1</sup>

أخلت المرحلة الحالية بتوازن الأنظمة الإقليمية وإمكانية الوصول لحل للصراع العربي-الإسرائيلي، حالها حال المنعطفات التاريخية التي سبقتها في العام 1948، و1967، و1982 و1993. وبالرغم أنه لا يزال من غير الممكن تحديد تأثيرات جائحة كوفيد-19 على حياة اللاجئين واحتياجاتهم، وإلى أي مدى سيستطيع المجتمع الدولي الاستجابة لها، إلا أنها بلا أدنى شك ستكون واسعة النطاق.

لقد نتج عن تضافر هذه الأزمات المترامنة ظهور الأونروا كلاعب رئيسي، وإن كان متذبذباً، في المباحثات السياسية حول مستقبل المنطقة، مما أدى لمهاجمة الوكالة واخضاع دورها وأدائها للتدقيق والنقد السياسي.

أثرت الأزمة المالية التي واجهتها الأونروا في العام 2018 على أدائها وأنشطتها بشكل كبير. قد لا تكون الأزمة الحالية هي أصعب الأزمات التي واجهت الأونروا خلال الـ 70 عاماً على وجودها، إلا أن تزامن هذه الأزمة المالية مع انعدام الأفق من حل سياسي يتيح إقامة دولة فلسطينية هو ما يخلق أزمة حقيقية. في هذا السياق، إذا لم تتمكن الأونروا من الاستمرار في تأمين الخدمات الأساسية لأكثر من 5.6 مليون لاجئ فلسطيني، وهو احتمال وارد جداً، ستكون البلدان المضيفة في فلسطين ولبنان والأردن وسوريا والمنطقة إجمالاً في خطر محقق.

## الآثار المترتبة على وقف المساعدات الأمريكية للاجئين

لفهم عواقب قرار الإدارة الأمريكية وقف تمويل الأونروا، يمكننا رسم تصور للوضع في حال وقف نشاطاتها، ليس فقط من الناحيتين الأخلاقية والسياسية، ولكن أيضاً من خلال تصور انعكاس ذلك على ظروف ملايين اللاجئين على أرض الواقع. فذلك يعني أن يحرم نصف مليون طفل في قطاع غزة والضفة الغربية والأردن وسوريا ولبنان من مقاعدهم الدراسية؛ ووقف تقديم نحو 9 ملايين استشارة طبية يقدمها أطباء الأونروا كل عام؛ وترك نحو 1.7 مليون لاجئ ممن يتلقون دعماً لاحتياجاتهم الأساسية بلا مساعدات غذائية أو نقدية؛ وحرمان 40,000 لاجئ من ذوي الاحتياجات الخاصة من الدعم والمساعدات التي كانوا يتلقونها؛ كذلك سيُحرم 38,000 مستفيد من القروض المتناهية الصغر، التي تقدمها الوكالة، من هذه القروض والتي يشغلونها في مشاريع مستقلة لكسب رزقهم وإعالة أسرهم؛ ناهيك عن خسارة موظفي الوكالة والبالغ عددهم 30,000 وظائفهم، منهم معلمون وأطباء وممرضون وأخصائيون اجتماعيون وعمال صرف صحي ومهندسون.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> وزارة الخارجية الأمريكية، مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية للأونروا، 31 آب 2018. <https://www.state.gov/on-us-assistance-to-unrwa/> يمكن الاطلاع على عرض لتأثيرات وقف المساعدات الأمريكية من خلال زيارة موقع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس): قطع المساعدات الأمريكية المقدمة لفلسطين: الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية وسبل مواجهتها، ورقة خلفية للقاء الطاولة المستديرة (2) شباط 2019.

<sup>2</sup> تم استقاء الأرقام في هذا القسم من الموقع الإلكتروني للأونروا: <https://www.unrwa.org/what-we-do>

يمكن القول أن وقف أعمال الأونروا سينترك بصمة واضحة على الوضع السياسي في الشرق الأوسط. فالأردن مثلاً، والتي تُوصف بمنارة الأمن والاستقرار وسط منطقة لا تزال تتخبط إثر ثورات الربيع العربي والحرب الأهلية السورية والصراع السعودي-الإيراني" تستضيف حالياً مليوني لاجئ فلسطيني مسجلين لدى الأونروا. لكنها لن تستطيع التكيف مع وقف الخدمات التي تقدمها الأونروا. فذلك سيؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة المرتفعة أصلاً؛ واتساع رقعة الفقر المنتشر أصلاً بشكل واسع، وازدياد أعداد الأطفال في الشوارع بدلاً من المدارس، وهو ما سيؤدي إلى اضطرابات اجتماعية لا محالة. كما سنرى سيناريوهات مماثلة في بلدان أخرى تعمل فيها الأونروا: ففي الأراضي الفلسطينية المحتلة هنالك قرابة 3 ملايين لاجئ فلسطيني. وفي سوريا، تعمل الأونروا على خدمة نصف مليون لاجئ برغم الحرب الأهلية وفي ظروف غاية الخطورة. ويستضيف لبنان ربما أكثر المجتمعات المستضيفة من اللاجئين الفلسطينيين الذي حرموا من العديد من الحقوق الإنسانية الأساسية.

رغم أن البعض قد يحاجون بأن وقف المساعدات الأمريكية لن يؤثر على 70% من موازنة الأونروا، إلا أن وقف هذه المساعدات كما هو واضح لن يتسبب فقط بتقليص الخدمات التي تقدمها الوكالة فحسب، بل سيؤدي إلى وقف كامل لبعض الخدمات في مناطق عمليات الأونروا. ونظراً للدور الحاسم الذي تلعبه الأونروا في حياة اللاجئين الفلسطينيين، ستكون الانتكاسة المتوقعة في حياة اللاجئين كبيرة للغاية.

كما أن هبة العديد من دول الخليج العربي والمملكة المتحدة وألمانيا والسويد والاتحاد الأوروبي خلال 2018-2019 لنجدة الأونروا لسد الفراغ الذي أوجده وقف مساهمة الولايات المتحدة، لا تشير فقط إلى فهمها للدور الذي تلعبه الأونروا في استقرار المنطقة؛ إنما يدل أيضاً على إيمانها بقدرة الوكالة على تقديم الخدمات التي تضطلع بها بكفاءة عالية مقارنة بغيرها من الوكالات والبرامج. ومع هذا، فإن موقف هذه الدول وربما إنقاذها للأونروا، وإن كان من هذه الأزمة فقط، لا يخفف من خطورة مفترق الطرق الذي تقف الأونروا عنده أو التحديات الصعبة التي ستواجهها في السنوات المقبلة. فموقف الإدارة الأمريكية الحالية المعادي للأونروا، أضاف ضغوطات سياسية على كاهل القيادة الفلسطينية، والتي تأثر بها اللاجئون الفلسطينيون، وحتى المانحين المتعاطفين مع القضية، والذين تقتضي مصالحهم الدبلوماسية الإقليمية أو العالمية استيعاب السياسات الأمريكية.

## التحديات

من بين جملة التحديات التي تواجه الأونروا، يعد التحدي الديموغرافي أكثر التحديات جسامة. وفقاً لتقديرات الأونروا؛ يتوقع نمو عدد اللاجئين المسجلين لديها والمؤهلين للاستفادة من خدماتها تقريبا 6.46 مليون بحلول العام 2021.<sup>3</sup> ويمثل ذلك زيادة بنسبة 17.1% مقارنة بعدد اللاجئين في العام 2014 بناء على معدل النمو المذكور. كما يمكننا أن نتوقع نمو عدد اللاجئين بحلول العام 2030 تقريبا 8.5 مليون لاجئ مؤهل للاستفادة من خدمات الأونروا- أي تقريبا ضعف ما كان عليه العدد خلال العام 2014.<sup>4</sup>

بالإضافة إلى ذلك، يفرض التغير المستمر في سمات اللاجئين احتياجات أكثر إلحاحاً. فمن الأمور التي تدعو للقلق الزيادة المطلقة في أعداد اللاجئين الفلسطينيين في منتصف العمر الذين سيحتاجون إلى رعاية صحية: ازدياد الأمراض غير المعدية مثل ارتفاع ضغط الدم، والسكري، والسمنة، والاضطرابات العقلية.<sup>5</sup> وسيصبح التعامل مع هذه الاحتياجات والتحديات أصعب بمرور الزمن، فكلما تقدمت هذه الفئة بالعمر وتفاقت حالة عدم الاستقرار في المنطقة، كلما ازدادت الأمراض البدنية والعقلية الناتجة عن الإجهاد والتوتر.

<sup>3</sup> Department of National Planning (2006). Medium Term Strategy 2016-2021, p. 9. Available at: <http://www.adva.org/aim/aim.html>. <https://www.unrwa.org/resources/strategy-policy/medium-term-strategy-2016-2021>

تستند هذه التوقعات إلى أرقام العام 2014. أما معدل النمو الفعلي فقد كان أدنى قليلاً.

<sup>4</sup> Dumper, M, (2009). "Future Prospects for the Palestinian Refugees", Refugee Survey Quarterly :28 587

<sup>5</sup> Dumper, M.,(2016) Challenges facing UNRWA in an Uncertain Future, (DFID, March, London) Unpublished, p. 35.

أما التحدي الثالث، والذي يعتبر الأكثر إشكالية، فهو "طفرة الشباب" كإحدى السمات العامة للاجئين. فأكثر من 50% من اللاجئين الفلسطينيين هم دون سن 24، وبحلول عام 2021، سيتجاوز عدد الأشخاص ضمن الفئة العمرية 15-24 سنة المليون شخص.<sup>6</sup> وتعد هذه الفئة، والتي توصف أحياناً في الإعلام "بالقنبلة الموقوتة"، من التحديات الخطيرة التي تواجه الأونروا.<sup>7</sup> وعلى ضوء انهيار الاقتصاديين اللبناني والسوري والركود الاقتصادي المزمع في الأردن وقطاع غزة والضفة الغربية، تراجعت فرص العمل المتاحة لهذه الفئة العمرية تراجعاً حاداً. هذا ومن المرجح أن يتفاقم هذا الوضع في مرحلة ما بعد كوفيد-19.

بالإضافة إلى ذلك، فإن حالة الجمود السياسي، وغياب التنظيمات السياسية الديمقراطية والقائمة على المشاركة العامة، وانعدام الفرص أمام الشباب للاجئين ليصبحوا عناصر مفيدة وفاعلة في الحياة السياسية، تدفعهم باتجاه التطرف والعدمية التي يمكن استغلالها بسهولة من قبل الفصائل السياسية التي تعمل على استقطاب الشباب الفلسطيني للعمل ضد القيادة الفلسطينية، والدول المضيفة، وفي المحصلة، ضد الأونروا. وربما يكون لبنان مثلاً واضحاً على مسار مشابه لمثل هذا الوضع.

### تمويل الأونروا

في سياق هذه الأحداث غير المستقرة والمشحونة، يبقى نموذج تمويل الوكالة التحدي المركزي والأكثر إلحاحاً. يعتمد نموذج التمويل الحالي على وضع تقديرات لنفقات البرامج خلال السنة، يتم رفعها للدول الأعضاء في الأمم المتحدة للحصول على مساهمات طوعية. ربما كان هذا النموذج مناسباً عند تأسيس الأونروا في العام 1949، والتي أسست كوكالة مؤقتة لحين إيجاد حل عادل لقضية اللاجئين، ولكن اليوم وبعد مرور 70 عاماً على تأسيسها أصبح هذا النموذج غير مناسب للغرض الذي أسست لأجله.

هناك تباين كبير ومتزايد بين نموذج التمويل السنوي والتخطيط متوسط المدى (عدة سنوات) لاحتياجات الوكالة في مجال التعليم، والرعاية الصحية، وإدارة البنية التحتية. وقد أدى تراجع التمويل بشكل مضطرب إلى تآكل البنية التحتية وتراجع نوعية الخدمات التي تقدمها الوكالة. فمن مساوئ النموذج الحالي البرمجة المكلفة على المدى القصير، فضلاً عن كونه غير فعال في استخدام إمكانات الأونروا واستغلال الساعة الأخيرة لحشد التمويل، والتخطيط للطوارئ، وإجراءات ضبط التكاليف. كما أن حالة عدم اليقين الدائمة في قدرة الأونروا على الوفاء بالتزاماتها تساهم في تصاعد حدة التوتر السياسي في المنطقة.

على غرار الأحداث الأخيرة المتمثلة بوقف المساعدات الأمريكية في العام 2018، شهدت الأونروا أزمات مالية مماثلة في الماضي: كان آخرها في العام 2012 - عندما أوقفت كندا مساعداتها للوكالة، وهي من المانحين الرئيسيين للأونروا، كذلك في العام 2015، عندما خفضت الولايات المتحدة مساهمتها بحوالي 40 مليون دولار. وقد أبرزت هذه الحالات مدى هشاشة الأونروا أمام التراجع المفاجئ في مساهمات المانحين الرئيسيين. في الوقت ذاته، اكتسبت الأونروا خبرة كبيرة في إدارة تدفقات التمويل غير المنتظمة. إلى حد ما، كان هناك دائماً فجوة تمويلية بين النفقات التقديرية للوكالة ومساهمات الجهات المانحة.

ومن الواضح أيضاً أن الإدارة العليا للوكالة عملت في السنوات الأخيرة على إظهار هذه الفجوة أكثر من ذي قبل، وربما "توظيفها"، كما قد يقول البعض، بإظهار الفجوة كأمر كارثي. وذلك حتى تستطيع الأونروا تحفيز المجتمع الدولي والمانحين لمواجهة، أولاً، عدم استدامة نموذج التمويل، وثانياً، الجمود السياسي والذي يحيط للاجئين الفلسطينيين بحالة من الجمود الدائم. وهو ما أكد عليه جميع من شغل منصب المفوض العام للأونروا، مراراً وتكراراً، بضرورة الوصول لحل سياسي.

<sup>6</sup> الأونروا (2016)، والاستراتيجية المتوسطة المدى للفترة 2016-2021، ص. 16. Available at: <https://www.unrwa.org/resources/strategy-policy/medium-term-strategy-2016-2021>

<sup>7</sup> هناك بعض الأدلة على أن أعداد الطلاب في مدارس الأونروا ستراجع في السنوات القادمة ولكن بشكل تدريجي ولا تتوقع الأونروا أن يؤثر هذا التراجع بشكل كبير على التكاليف التشغيلية على أساس سنوي.

على سبيل المثال، في العام 2015، أعلنت الأونروا عدم قدرتها على فتح أبواب مدارسها لعدم توفر تمويل كاف لباقي السنة الدراسية. وبعد التغطية الإخبارية لهذه الأزمة في المنطقة تلقت الوكالة تمويلاً إضافياً طارئاً من الجهات المانحة لسد هذه الفجوة. قد يجادل البعض أن الأونروا نادراً ما كان يتوفر لديها أموال تغطي رواتب 3 أشهر على الأكثر، بالتالي في السنوات السابقة لم يكن لديها التمويل الكافي لاستكمال العام الدراسي في وقت مبكر من نفس العام. لذلك، فقد ساهمت الأزمة في توضيح أن نموذج تمويل الأونروا لا يمكن أن يستمر إلى الأبد.

تتميز أزمة 2018-2019 بطبيعة وحجم مختلفان. في الواقع هما أزماتان مترابطتان تعودان لأسباب سياسية أكثر منها تمويلية. فقد وصلت نسبة الاقتطاعات من المساعدات الأمريكية من ميزانية الأونروا للعام 2018-2019 قرابة 30%. ورغم أنه تم تغطية هذه النسبة من تبرعات إضافية من الجهات المانحة، إلا أن هذه الأزمة المالية أفضت فيما بعد إلى سلسلة من التحقيقات في سوء الإدارة والتي أدت إلى استقالة المفوض العام، بيير كراهينبول. ومهما كانت خلفية القصور الإداري في الوكالة، فقد أعطى هذا التحقيق للإدارة الأمريكية ومؤيدي إسرائيل الفرصة التي يحتاجونها لتقويض مكانة الأونروا لدى المجتمع الدولي والجهات المانحة. فقد أدت هذه الأزمة لتأخير الإفراج عن تعهدات العام 2019 لفترة طويلة، بعد أن أجلت معظم الدول المانحة تحويل مساعداتها حتى صدور تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن التحقيق الإداري. وهكذا، مع دخول العام 2020 كانت الأونروا مثقلة بالتزامات من العام 2019 وتراجع في تعهدات الجهات المانحة. وبرغم خطورة الوضع المالي للأونروا خلال العام 2020، إلا أنه أمكن لها العبور إلى بر الأمان وبشكل لم يكن بالحسبان، بفضل مساهمات أعلى بكثير من المتوقع من مانحين آخرين، كألمانيا، والمملكة المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ودول الخليج العربي الكبرى.

#### البحث عن نموذج تمويل جديد؟

رغم تحطّي هذا العام الصعب، يبقى تحدي نموذج التمويل غير الفعال وغير المؤكد قائماً. اليوم، أصبح من الجلي للأمم المتحدة، ومجتمع المانحين، وصناع السياسات، وبعض الناشطين في قضايا اللاجئين أنه دون حل سياسي لقضية اللاجئين الفلسطينيين، فإن العبء المالي على الأونروا سيتزايد أضعافاً. على ضوء التحديات العالمية الأخرى التي تواجه المجتمع الدولي - كجائحة كوفيد-19 والتغير المناخي ومحفزات الهجرة القسرية - تتضاءل احتمالية استمرار توفير التمويل للوكالة بنفس المستوى الذي كان عليه خلال العقد الماضي.

لذلك، لا بد من إصلاح النموذج الحالي لتمويل احتياجات اللاجئين الفلسطينيين المتزايدة إصلاحاً شاملاً. في نفس الوقت نجد بعض الأطراف النموذج الحالي مقبولاً لأن كونه "مؤقتاً" يضمن أن يبقى عمل الوكالة خاضعاً للتدقيق والنقاش والضغط بشكل مستمر. وفقاً لهذا المنظور، وبوضع الاحتياجات التشغيلية للأونروا في صدارة أولويات أجندة العمل الدولي بدلاً من العمل على حل قضية اللاجئين الفلسطينيين، فإن المجتمع الدولي قد يتخذ موقفاً سياسياً، وربما قراراً استراتيجياً غير سليم.

تهدف الاستراتيجية التي تستخدمها الأونروا للتعامل مع نقص التمويل، بتشجيع من داعميها القدامى، إلى تنويع قاعدة المانحين الخاصة بالوكالة.<sup>8</sup> فالتصور السابق حول الممولين الرئيسيين للوكالة لا يعطي صورة دقيقة لحال اليوم، ذلك أن دول منظمة التعاون الاقتصادي والاتحاد الأوروبي تساهم في تمويل موازنة البرامج (المعروفة سابقاً باسم الصندوق العام). وحالياً تقوم الدول غير الأعضاء في المنظمة، وخاصة في منطقة الخليج العربي، بتقديم تمويل رئيسي للمشاريع والمساعدات الطارئة.

ومع ذلك، سيتعين على الوكالة بذل المزيد من الجهود لتنويع المصادر وتخصيص المزيد من وقت الموظفين والموارد لتلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من اللاجئين. بالإضافة إلى ذلك، هناك مخاوف من أنه قد لا يكون بالإمكان الاعتماد على مساهمات دول الخليج

<sup>8</sup> تتوفر أرقام حول العام 2019 على: <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends>

العربي نظرا لانخفاض أسعار النفط، والصراعات الدائرة بالقرب من أراضيهم، والتكلفة المستقبلية لإعادة إعمار سوريا واليمن والتي ستلقى على عاتقهم غالباً. كما أن اتفاقية تطبيع العلاقات الإسرائيلية-الإمارتية في العام 2020 أسهمت في حالة من عدم اليقين حول الإيرادات المتوقعة للأونروا. علاوة على ذلك، لطالما أكدت معظم الدول العربية أن قضية اللاجئين هي من صنع إسرائيل ومؤيديها في الغرب، وأنهم الجهة التي يجب أن تتحمل المسؤولية السياسية والأخلاقية لتحمل العبء المالي للالتزام المجتمع الدولي تجاه لاجئي فلسطين.<sup>9</sup>

كما أن العودة لاستئناف تقديم المساعدات الأميركية للأونروا أمر محتمل إذا ما تم انتخاب المرشح الديمقراطي سيناتور جو بايدن رئيساً للولايات المتحدة.<sup>10</sup> وفي الوقت نفسه، لا ينبغي التعميل كثيراً على مثل هذا الاحتمال: فحزب (الجمهوري والديمقراطي) في الكونغرس الأمريكي لديهما شكوك حول حجم الدعم الواجب تقديمه للفلسطينيين والأونروا. إذ يعتقد الحزبان أن تعهد الولايات المتحدة بدعم الأونروا بنفس المستوى الذي كان عليه قبل العام 2018 غير ممكن، وأنه يفترض بهذه المساعدات أن تساعد على إجراء "إصلاحات" إضافية وتعزيز "كفاءة" الأونروا كما يطالب مجتمع المانحين بشكل عام.<sup>11</sup> فحتى أكثر المانحين تعاطفاً مع الأونروا، كالاتحاد الأوروبي، طالبت الأونروا بترشيد بعض النفقات في ميزانيتها بشكل مؤقت، وفرضت عليها بعض العقوبات عقب أزمة سوء الإدارة في العام 2019.

### بعض الخيارات المطروحة

تم مناقشة عدد من مسارات العمل التي يمكن للأونروا تبنيها في السابق. أكثر هذه المسارات صرامة وخطورة من الناحية السياسية هو تقليص "الطلب"، أي التخلي عن بعض أو كافة الخدمات التي تقدمها الأونروا، مثل الخدمات التعليمية، والرعاية الطبية، وتطوير البنية التحتية وصيانتها، وتحمل البلدان المضيفة للاجئين مسؤولية هذه الخدمات بحيث تقوم الجهات المانحة بتعويض هذه الحكومات من خلال آلية جديدة لتدفق المساعدات.

في السيناريو الأكثر تطرفاً، ستستمر الأونروا في الاحتفاظ بسجلات للاجئين، وتوفير تمثيل قانوني وسجل بالوثائق عند الحاجة، وربما أيضاً تقديم الدعم للحالات التي تعاني من العوز الشديد. ويقتصر وجودها حينئذ كهيكل إداري تنسيقي يعمل على دمج اللاجئين في الأنظمة التعليمية، والصحية، والرفاه في البلدان المضيفة. إلا أن نتائج التجربة السابقة لهذا النهج لم تكن جيدة. فالجهود الأخيرة التي يقودها الاتحاد الأوروبي لنقل بعض الخدمات غير الأساسية التي تقدمها الأونروا، مثل التدريب المهني وإدارة النفايات.. إلخ، لوكالات أخرى ومؤسسات الدولة المضيفة لم تلق دعماً كافياً من هذه الحكومات أو الجهات المانحة لتردها التنازل عن رأس المال السياسي في بيئة لم تعد قضية اللاجئين الفلسطينيين والأونروا تشكل أولوية قصوى فيها كعهدها. كما أنه ليس من الواضح إذا كان بإمكان الأونروا الاستمرار في عملها إذا تم وقف بعض الخدمات التي تقدمها، لأن الجهات المانحة لن تهتم بتمويل مؤسسة إدارية مقرّمة.

والأهم من ذلك، وهو ما أثّرناه سابقاً: بأن نقل الخدمات التي تضطلع بها الأونروا إلى الدول المضيفة يعني إعفاء المجتمع الدولي وإسرائيل من مسؤولياتهما تجاه قضية اللاجئين بضرورة إيجاد حل دائم لها، وقد يؤدي لتصفية القضية وإزاحتها من على طاولة القضايا الدولية.

<sup>9</sup> يسود إحساس بالقلق بين العديد من اللاجئين الفلسطينيين أن يؤدي "تعريب" الأونروا أكثر من اللازم لإعفاء المجتمع الدولي عامة من المسؤولية.

<sup>10</sup> جو بايدن يتعهد باستئناف المساعدات الأميركية للفلسطينيين إذا انتخب رئيساً " Middle East Eye، 6 أيار 2020. يمكن الاطلاع على المقال عبر الرابط التالي: <https://www.middleeasteye.net/news/joe-biden-says-he-would-restore-us-aid-palestinians>

<sup>11</sup> وهو استنتاج تم التوصل له من خلال محاكاة أدارتها مؤسسة أصدقاء الأونروا الأمريكيين للسيناريوهات المحتملة بعد الانتخابات الأميركية للعام 2020. تقرير غير منشور، كانون أول 2018، يتوفر لدى مؤلف الورقة.

أما الخيار الثاني، وهو على نفس القدر من الصعوبة، فيتمثل في الاعتراف بجميع اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في الأردن كمواطنين أردنيين. تبرر إسرائيل والجهات المانحة هذا الخيار بأن اللاجئين يدفعون الضرائب للحكومة الأردنية، لذا على الحكومة تحمل مسؤولية خدمات التعليم والرفاه الاجتماعي لهذه الفئة. فعليا، قرابة 50% من أطفال العائلات اللاجئة الفلسطينية يتلقون تعليمهم في المدارس الأردنية. إن احتمال استمرار المانحين بتقديم مساعدات بنفس المستوى السابق والسماح للأونروا بتوجيه مخصصات الأردن من الموازنة لمناطق أخرى أمر مستبعد، لذلك فإن احتمالية استعادة الأونروا من هذا الخيار ضئيلة.<sup>12</sup>

تعرض جميع هذه الخيارات الدول المضيفة لمخاطر سياسية جسيمة، ومن المفهوم سبب رفض الشعب الفلسطيني وقيادته لها. لذلك، لم تنظر الجمعية العامة في هذه الخيارات أو تعتمد أي منها. إلا أنه من المتوقع أن يستمر منتقدي الأونروا بطرح هذه الخيارات، كوسيلة لتقويض مكانة الأونروا وخفض الدعم للاجئين الفلسطينيين، وهو ما يبرز الحاجة إلى حملة مناصرة فلسطينية قوية وذات مصداقية مناهضة لهذا التحرك.

من ناحية أخرى، فإن مسألة مطالبة الجمعية العامة للأمم المتحدة بتعديل نطاق عمل الأونروا حتى يصبح بالإمكان تلقيها الأموال من الانصبة المقررة من الأمم المتحدة محفوفة بالعثرات، وإن كانت أقل اثارة للجدل.<sup>13</sup> فعلى الرغم من منطقية ووضوح هذا المقترح، لأن المسؤوليات الثقيلة الملقاة على كاهل الأونروا كانت وستظل مسؤولية المجتمع الدولي لسنوات عديدة، إلا أن الدول الكبرى كالولايات المتحدة والمملكة المتحدة تعارض هذا المقترح على أساس أنه سيشكل سابقة أولى قد تطالب وكالات الأمم المتحدة الأخرى على إثرها بمطالب مماثلة لميزانياتها. علاوة على ذلك، ونظرا للقيود المفروضة على ميزانية الأمم المتحدة عموما، فإن تخصيص أي أموال إضافية للأونروا يعني اقتطاع جزء من مخصصات وكالات الأمم المتحدة الأخرى والتي ستعارض مثل هذه الخطوة لأسباب مفهومة.

تم طرح خياران آخران إلا أن نجاحهما يعتمد على توفر بيئة سياسية مواتية للاجئين الفلسطينيين أكثر من البيئة الراهنة. يفترض الخيار الأول تحميل إسرائيل مسؤولية تجريد اللاجئين الفلسطينيين من أملاكهم، وتقديم الأموال التي حصل عليها حارس أملاك الغائبين الإسرائيلي من خلال استملاك ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين وغيرها من الأصول للمجتمع الدولي لاستخدامها في تمويل الأونروا مستقبلا لحين التوصل لاتفاق سلام.<sup>14</sup>

أما المقترح الثاني فيتعلق بإعادة توجيه الأموال التي لطالما ناقش المجتمع الدولي في مختلف المحافل الدولية ضرورة تأمينها لعودة اللاجئين الفلسطينيين إلى وطنهم وإعادة توطينهم، لتمويل عمليات الأونروا. ويمكن استخدام هذه الأموال الافتراضية لإنشاء صندوق استئماني للاجئين الفلسطينيين واستغلال الفائدة المتراكمة طوال الفترة الزمنية التي ستمتد لحين الوصول لاتفاق سلام، لدعم الأونروا.

15

## النقاشات الداخلية في الأونروا حول التمويل

يدور منذ زمن نقاش داخلي في الأونروا حول إنشاء وقفية ربما تكون مرتبطة بالبنك الدولي أو إحدى مؤسسات الزكاة الإسلامية الرئيسية. ورغم أن المفاوضات مع البنك الدولي كانت مثمرة، إلا أن موقف الإدارة الأمريكية الحالية العدائي تجاه الأونروا وبدء سلسلة

<sup>12</sup> في آذار 2013 قامت مجموعة اصداق شبكة الأونروا بعمل محاكاة للاقتطاعات المحتملة من المساعدات، استنتج من خلالها أن "خيار إعادة توجيه المخصصات/تقليص الخدمات في الأردن" يعد مخاطرة كبيرة جدا وأن خيار "خدمات غير منتظمة/التقليص التدريجي" يبدو الأصلح من بين الخيارات المطروحة. تقرير غير منشور، آذار 2013، نسخة متوفرة لدى مؤلف الورقة.

<sup>13</sup> UN General Assembly, 2016. UN General Assembly (2016, 22 August). Report of the Working Group on the Financing of UNRWA. Document A/71/350; 2016Dumper, M., Challenges facing UNRWA in an Uncertain Future, (DFID, March, London) Unpublished, pp1-60.

<sup>14</sup> See Badil, (2018) Confronting the Campaign Targeting the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), p20. <http://www.badil.org/en/publication/press-releases/87-2018/4900-pr-en-021018-30.html>.

<sup>15</sup> Dumper, M., Challenges facing UNRWA in an Uncertain Future, (DFID, March, London) Unpublished, pp41-42.



من التحقيقات في مزاعم سوء الإدارة أدى إلى تعليقها مؤقتاً. تكمن ميزة قروض أو منح البنك الدولي في أنها تتيح فرصة الوصول لقروض تنموية طويلة الأجل، بالتالي يمكن استخدامها لاستثمار أموال يتم الحصول عليها من مؤسسات مالية أخرى.

على سبيل المثال، يمكن استثمار أموال البنك الدولي في تدريبات مهنية واسعة النطاق تستهدف اللاجئين الفلسطينيين الشباب<sup>16</sup> لا يهدف ذلك للتقليل من الالتزامات طويلة الأجل فحسب، ولكن أيضاً لتمكين وتعزيز استقلالية جيل جديد من اللاجئين. من الميزات الأخرى لهذه الوقفية، الحفاظ على التزام المجتمع الدولي بإيجاد حل دائم لقضية اللاجئين. لكن، من غير المتوقع احراز أي تقدم على صعيد المباحثات مع البنك الدولي لحين حدوث تغيير في إدارة البيت الأبيض. كما أن نجاح هذا الأمر يتوقف على تحسن النمو الاقتصادي الإقليمي.

الخيار الأكثر طرحاً في النقاشات الداخلية في الأونروا حالياً وفي مباحثاتها مع الجهات المانحة هو خيار التقليل التدريجي في الخدمات. وذلك بناء على نموذج من المساهمات المالية ضمن إطار متعدد السنوات. واقتدمت العديد من الجهات المانحة نهجاً متعدد السنوات في الاتفاقيات التي تبرمها لتنظيم تقديم المساعدات الإنسانية، وخصوصاً في حالة الأونروا، من خلال وزارة التنمية الدولية - المملكة المتحدة (DFID).<sup>17</sup> من وجهة نظر الأونروا، هذا النموذج جيد جداً لأنه يضمن توفر تمويل لبرامجها ومشاريعها على المدى المتوسط بالإضافة لميزات أخرى تساعد في تحسين جودة الخدمات التي تقدمها.

تداول أعضاء من الإدارة العليا في الأونروا موضوع الارتباط بـ "عقد اجتماعي" مع الدول الأعضاء، خاصة مع وجود حالة سابقة مع وزارة التنمية الدولية.<sup>18</sup> تكمن الفكرة في الاستفادة من الدعم القوي الذي حظيت به الوكالة من الدول الأعضاء خلال مناقشة الجمعية العامة تجديد تفويض الوكالة للعام 2019، وإبرام سلسلة من الاتفاقيات لدعم موازنتها تمتد لعشر سنوات مع مجموعة من المانحين. في الأساس، يهدف ذلك للتأكيد على أن هذا الدعم السياسي في الجمعية العامة ليس مجرد إجراء شكلي وإنما سيترجم لتدفق مستدام في الإيرادات.

ومع ذلك، سيواجه هذا النهج عقبة خطيرة، إذ من غير المحتمل أن تقوم الحكومات الديمقراطية بالالتزام بسياسات طويلة المدى قد تمتد لما بعد انتهاء الدورة الانتخابية. في الواقع، أي التزام مدته عشر سنوات هو التزام نظري وسيكون من الصعب الوفاء به. يمكن اعتبار إبرام عقد اجتماعي لخمس سنوات، خياراً أكثر واقعية ولكن، في مرحلة ما بعد وباء كوفيد-19، لن يكون من السهل الحصول على عقد بهذه المدة.

بالإضافة إلى ذلك، هناك من يعتقدون أن إبرام التزامات طويلة المدى قد يساهم في تحويل قضية اللاجئين لأمر طبيعي ومقبول وسيطيل من عملية التوصل لتسوية دولية عادلة. فحالة الأزمة الدائمة التي تعيشها المنطقة لها ميزة سياسية بإبقاء قضية اللاجئين مطروحة في الساحة. من المهم للأونروا ومؤيديها أن يدركوا أنه برغم أن نموذج التمويل الأكثر انتظاماً يمثل أولوية لتشغيل واستمرار الأونروا في تقديم خدماتها، إلا أنه قد لا يكون الأولوية السياسية الأهم بنظر مجتمع اللاجئين.

برغم ذلك، ونظراً لانعدام الألق من أي حل سياسي لقضية اللاجئين، يظل احتمال بقاء الأونروا، التي احتفلت العام الماضي بذكرى تأسيسها الـ 70، حتى ذكرى تأسيسها الـ 80 في العام 2029 قائماً، وربما حتى الذكرى الـ 90 في العام 2039. فإذا لم تكن البدائل التي ذكرناها أعلاه مجدية سياسياً، فما البديل إذا.

<sup>16</sup> أنظر بيان المفوض العام للأونروا إلى اللجنة الاستشارية الافتراضي 1 تموز 2020. <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-unrwa-commissioner-general-virtual-advisory-commission>

<sup>17</sup> وقت كتابة الورقة، لم يكن هناك أي دلائل أن التزام وزارة التنمية الدولية - المملكة المتحدة تجاه الأونروا سوف يتأثر بعد الحاق وزارة التنمية بوزارة الخارجية وشؤون الكومنولث. مؤتمر صحفي عقد عقب المؤتمر الافتراضي غير العادي الوزاري لتعهدات، 23 حزيران 2020. كلمة فيليب لازاريني، المفوض العام للأونروا.

<sup>18</sup> أنظر أيضاً بيان المفوض العام للأونروا لاجتماع اللجنة الاستشارية الافتراضي 1 تموز 2020. <https://www.unrwa.org/newsroom/videos/press-conference-following-extraordinary-virtual-ministerial-pledging-conference-0>  
<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-unrwa-commissioner-general-virtual-advisory-commission>

## استشراف طريق المستقبل

من خلال تحليل التغيرات في ميزان القوى الإقليمية وظهور تحالفات وتوجهات سياسية جديدة، نرى أن وكالة كبيرة تابعة للأمم المتحدة بتاريخ الأونروا ونطاق عملياتها، تلعب دورا محوريا في ديناميكيات الشرق الأوسط.

برغم فشل مساعي إقامة دولة فلسطينية معترف بها دوليا لديها المقومات اللازمة للنجاح، تبرز الوكالة كإحدى المؤسسات الرئيسية الفاعلة التي استطاعت الصمود في الساحة رغم هذه التحديات، في الوقت الذي استسلم فيه الكثيرون.

يمثل الدور الذي لعبته الأونروا في حوكمة قطاع غزة، على سبيل المثال، دليلا واضحا على الدور المفترض بالأونروا، أن تمارسه، لا الدور الذي حدد لها، كلاعب سياسي رئيسي يتمتع ربما بخبرة أوسع، وقدرات، وتمويل، ورأس مال سياسي أكثر من غيره من الجهات العاملة في هذا المجال. إذ لا شك بأن جزء كبيرا من التدقيق في أعمال الأونروا والانتقادات التي وجهت لها نابعة من الأحداث البارزة على الساحة الإقليمية.

تمكنت الأونروا، إلى حد ما، من تحويل موقف انسحاب الولايات المتحدة من قائمة الدول الممولة لأنشطتها لصالحها. وقد حررها ذلك من بعض أعباء تقديم تقارير مكثفة ومن اجراءات التدقيق الداخلي لامتهالها بقوانين الولايات المتحدة المتعلقة بمكافحة الإرهاب والحيادية.<sup>19</sup> بالإضافة إلى ذلك، تشجع بعض الممولين الجدد للانضمام لداعمي الوكالة بعد انسحاب الولايات المتحدة حيث لم تعد الأونروا بنظرهم أداة توجهها سياسة الولايات المتحدة الخارجية. من هذا المنطلق، فقد أصبح الدعم السياسي الدولي للأونروا أوسع نطاقا وأقوى مما كان عليه ما قبل العام 2018. كما أسهم ذلك في تغيير نظرة اللاجئين الفلسطينيين من المنتمين للفصائل الإسلامية واليسارية للعلاقة بين الأونروا والولايات المتحدة، مما أدى إلى تحسن محمود في العلاقات بين نقابات العاملين في الأونروا وإدارتها، والتي عانت من مشاحنات مستمرة بين الطرفين.

إذا كان هذا هو الحال - أن تفويض الأونروا للعمل في المجال الإنساني والحماية يكمله الدور السياسي الذي تجد الوكالة نفسها ملزمة بلعبه نتيجة للسياسات المتناقضة التي يطبقها مانحوها الرئيسيون والفرع السياسي في منطقة الشرق الأوسط - إذا، ماذا عن مستقبل الوكالة؟ إلى أين تتجه؟

فيما يلي نحاول الإجابة على السؤال التالي: كيف أدى ظهور تحديين رئيسيين لتغيير شروط اللعبة: سيناريو انهيار السلطة الوطنية الفلسطينية وتأثيرات وباء كوفيد-19 على ميزانية الأونروا؟

### مستقبل السلطة الوطنية الفلسطينية وتأثير وجودها على الأونروا

يتأثر الدور الذي تمارسه السلطة الوطنية الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بالقيود الإسرائيلية المشددة وخاصة مع تزايد خطر ضم أراضٍ من الضفة الغربية. لكن، حتى الآن، وعلى الرغم من مخططات الإدارة الأمريكية والإسرائيلية، من المستبعد أن يتخلى المجتمع الدولي عن وجود السلطة الوطنية الفلسطينية. فقد تم استثمار الكثير لدعم وجود السلطة. هذا يعني، أنه في حالة عدم وجود بديل موثوق، سنظل السلطة تحصل على الدعم المالي اللازم لاستمرارها. من الاحتمالات الممكنة، تراجع تمويل السلطة

<sup>19</sup> تجدر الإشارة إلى أن عمليات فحص الامتثال/الحيادية المفروضة على الأونروا تم تمويلها من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID. وقد أسهم ذلك في طمأنة المانحين الآخرين ولو بشكل غير مباشر. كما كان لتخفيض نسبة التمويل الأمريكي عواقب أخرى، فقد أصبح تنفيذ هذه العمليات أكثر صعوبة، ما أدى بدوره إلى تشديد بعض الجهات المانحة لإجراءات التدقيق في هذه العمليات.

الوطنية الفلسطينية بشكل تدريجي وعدم الشروع في مشاريع جديدة بعد انتهاء المشاريع الأخيرة نظرا لحالة عدم الاستقرار المهيمنة على المنطقة مما يجعل تحصيل الأموال أمرا غاية الصعوبة.<sup>20</sup>

بالنسبة للأونروا، ذلك يعني أن التيار الذي كان يتدفق تدريجيا في اتجاه واحد، مع وصول اعداد متزايدة من اللاجئين لخدمات السلطة الوطنية الفلسطينية، سيبدأ في التدفق في اتجاه آخر، ليعود ويصب في مسار الأونروا وخدماتها. يشكل اللاجئين حوالي 30% من فلسطيني الضفة الغربية، وقرابة 30% منهم يعيشون في المخيمات. برغم أنه يحق لجميع اللاجئين في الضفة الغربية الاستفادة من خدمات الأونروا، إلا أن هناك توجه متزايد بين فئة اللاجئين، الذين تركوا المخيمات ليعيشوا في مناطق أخرى، للدراسة في المدارس الحكومية والعلاج في المراكز الصحية التابعة للحكومة. في حالة نفاذ مخصصات وزارات السلطة الفلسطينية، فإن من يستطيع من هؤلاء اللاجئين العودة للاستفادة من خدمات الأونروا سيعود، مما سيفرض ضغطاً أشد على موارد الوكالة وإمكاناتها.

يضاف الى ذلك، في حالة حدوث تراجع في أداء السلطة الفلسطينية المتضعض اصلا، ستشهد الضفة الغربية انهيارا في منظومة القانون والنظام. في ظل هذا السيناريو، ستتحول كل من طولكرم والخليل ونابلس ورام الله،... إلخ، "لمعازل" تسعى جميعها للبقاء والحفاظ على مكانتها بينما تجاهد السلطة الفلسطينية لضمان توفير الخدمات الاساسية بشكل عادل في كافة الأراضي الفلسطينية. مما قد يؤثر على قدرة الأونروا على حماية حقوق اللاجئين وتأمين الخدمات لهم بشكل منظم.

من المظاهر الأخرى التي قد تنتج عن انحسار دور السلطة الفلسطينية وما سيتبع ذلك من انقسام داخلي في منظمة التحرير الفلسطينية، احتمالية لجوء الفلسطينيين، لا سيما مجتمع اللاجئين، إلى الأونروا لتمثيلهم والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم مما سيفرض على الوكالة دورا مختلفا عن الدور الذي تتوخاه، أو قد يكون لديها تحفظات تمنعها من تبنيه. من الواضح أن تفكك السلطة الفلسطينية سينتج عنه ردود فعل واسعة في الأمم المتحدة ولن ينحصر ذلك في تزايد الطلب بشكل كبير على خدمات الأونروا، فلن تكون الأونروا الوكالة الوحيدة المتأثرة بذلك، باضطرارها لتحمل أعباء أكثر فحسب، بل هناك عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة ستتحمل عبئا اضافيا، منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

## جانحة كوفيد-19

ان التأثيرات المتوقعة لجانحة كوفيد-19 لا تقل جسامه عن تأثير الأزمة التي تمر بها الأونروا. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الجائحة ستؤدي الى تراجع بنسبة 8% في الناتج المحلي الإجمالي هذا العام في الاقتصادات المتقدمة، والتي تعتمد عليها الأونروا بشكل رئيسي لدعم موازنتها. كما يتوقع أن تصل نسبة التراجع في الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لقرابة 4.7%. ويبدو أن تعافي الاقتصاد العالمي في العام 2021 مرهون بحدوث موجة ثانية من الفيروس.<sup>21</sup> ذلك يعني أن موازنات الدول المانحة ستكون تحت ضغط هائل، وعلى الأغلب لن تستمر بدعم موازنة الأونروا بنفس المعدل، كما أن اقتصادات المنطقة وأسواق العمل لن تكون قادرة على استيعاب الأعداد المتزايدة من اللاجئين الشباب.

فيما يتعلق بعمليات الأونروا، من المحتمل أن تتخفف بعض النفقات (غير الأجور) بعد تقليص أنشطة الأونروا بشكل كبير، وخاصة أنشطة التعليم المدرسي، نظرا لإجراءات الإغلاق في المدن التي تشكل بؤرا لنقشي الفيروس. في الوقت نفسه، قد يؤدي فرض التدابير الوقائية واجراءات التباعد الاجتماعي وما يتبع ذلك من توزيع للطلاب في مجموعات صفية صغيرة (أي عدد صفوف أكثر) وزيادة أعداد المدرسين، إلى ارتفاع في النفقات. ومن المحتمل أيضا أن تؤدي الجائحة لرفع سقف توقعات اللاجئين من الأونروا، لأن الدول

<sup>20</sup> Abu Amer, A, "Why donor countries are giving less to the Palestinians", al-Monitor, (24<sup>th</sup> February 2016) Available online at <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/02/palestinian-authority-reduce-foreign-aid.html>>

<sup>21</sup> صندوق النقد الدولي (2020)، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، حزيران 2020. للحصول على نسخة:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

التي يجتاحها الفيروس عموماً غير قادرة على تقديم مزيد من الدعم للتصدي للوباء. والجدير بالذكر هنا، أن خيار التعليم عن بعد من خلال شبكة الانترنت ليس خياراً متاحاً لنسبة كبيرة من أطفال العائلات اللاجئين في منازلهم، نظراً لعدم توفر خدمات الانترنت جيدة وشبكات واي-فاي وأجهزة مناسبة.<sup>22</sup>

بغض النظر عن هذه الاعتبارات، فقد أسهم هذا الوباء في خلق بيئة تنافسية أكثر من ذي قبل فيما يتعلق بالحصول على التمويل، مما قد يساهم في التعجيل بأزمة التمويل التي تمر بها الأونروا على مدار العقد الماضي.

### الخلاصة

إذا ما ربطنا جميع النقاط المذكورة أعلاه، يمكننا تصور الصعوبات التي تواجهها الأونروا لتأمين التمويل اللازم لتنفيذ أنشطتها المستقبلية. بعض الخيارات المطروحة، كما يبدو، محفوفة بالمخاطر السياسية في السيناريو الأكثر تطرفاً، وبعضها الآخر يبدو غير قابل للتطبيق في ظل البيئة السياسية والمالية الراهنة. في الوقت نفسه، تحظى الأونروا بدعم قوي من الدول المانحة، وهو ما يعتبر رمزاً من التزام المجتمع الدولي بقضية اللاجئين الفلسطينيين واعترافاً بحقوقهم. في هذا السياق، فإن السيناريو المرجح نجاحه هو مزيج ما بين التزام الوكالة بتقديم "خدمات غير منتظمة/التقليص التدريجي"، بحيث تستمر في محاولة الحصول على مساهمات سنوية إضافية وتنوع قاعدة المانحين، والضغط باتجاه إبرام عقد اجتماعي/اتفاقيات تمتد لعدة سنوات. وكما بينا أعلاه، قد يكون ذلك على حساب الجهود المبذولة من كافة الأطراف للوصول لحل نهائي لقضية اللاجئين.

مسألة مستقبل الأونروا تتعلق باللجئين وقياداتهم، لا بمجتمع المانحين والدول الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة فحسب. كما يظهر جلياً من تاريخ الأونروا خلال السبعين عاماً الماضية، فإن توقع إحراز أي تقدم على الصعيد السياسي بإبرام تسوية لقضية اللاجئين بما ينسجم مع قرارات الأمم المتحدة السابقة بالخصوص، أمر مستبعد، وهو أمر مؤسف ومخجل. وستتدهور أوضاع اللاجئين الفلسطينيين نظراً لتدهور الأوضاع في سوريا ولبنان واليمن، وستسيطر الأزمات الطارئة والمناخ والوباء على الأجندة الدولية، بدلاً من موضوع اللاجئين الفلسطينيين.

على الرغم من جهود الإدارة الأمريكية الحالية والحكومة الإسرائيلية، لا يزال هناك بعض الداعمين في المجتمع الدولي لإنهاء قضية حقوق اللاجئين الفلسطينيين أو اعتبارها أمراً عالقاً، وهو ما يدعو للتساؤل. المشكلة أن هذه الحقوق لن تحظى بنفس القدر من الاهتمام الذي حظيت به في الماضي. في ظل سيناريو مشابه، على الفلسطينيين الإسراع بوضع مبادرات خاصة بمستقبل الأونروا إلى جانب المبادرات التي جاءت بها الجمعية العامة وغيرها من الهيئات لمواجهة أي اتفاقات مستقبلية قد تفرض على اللاجئين الفلسطينيين الذين لم يكونوا طرفاً فيها ولم يوافقوا عليها.<sup>23</sup>

من الصعب ومن المؤلم تقبل ما تطرحه هذه الورقة الخلفية فهي تبين تتصل المجتمع الدولي من مسؤولياته بتجاهله سماع صوت الفلسطينيين في المباحثات التي تبحث في الطريقة التي ستدار بها الأونروا وفي نطاق عملها خلال العقد القادم. يعطي هذا السيناريو وزناً أكبر للاعتبارات المالية والتشغيلية، بدلاً من التركيز على مسؤولية المجتمع الدولي عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين. ويُخشى تغييب الفلسطينيين، إن لم يتم عرض آرائهم بطريقة فعالة وبشكل ينسجم مع اهتمامات ومخاوف الجهات المانحة والأمم المتحدة.

<sup>22</sup> تشكل التطورات الأخيرة في الحالة الوبائية في قطاع غزة، بعد الاعلان مؤخرًا عن اكتشاف حالات مصابة، اختباراً حقيقياً لقدرة الأونروا على مساعدة مجتمع اللاجئين في القطاع وعلى قدرتها على جذب التمويل الدولي الطارئ في الأزمات الصعبة.

<sup>23</sup> كما أن الأونروا ملتزمة بطرح وجهات نظر اللاجئين في مقترحها الذي تدعو فيه لإجراء مشاورات موسعة. انظر الأونروا، الاستراتيجية متوسطة المدى 2016-2021، ص. 8-57. متوفر على: <https://www.unrwa.org/resources/strategy-policy/medium-term-strategy-2016-2021>

في المرحلة الحالية، يميل ميزان القوى في المنطقة بشكل كبير لصالح الولايات المتحدة والسياسات الإسرائيلية، لذا من المفهوم الحاجة للوصول لحل عملي لهذا الوضع. إلا أن بالإمكان تحديد مسار استراتيجي لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين وغرسها في برامج ماثلة. ولا بد من العمل وبذل المزيد من الجهود لتحديد خطة الاستجابة الفلسطينية قصيرة وطويلة المدى للأزمة السياسية والتمويلية التي تشهدها الأونروا.

وإلا، يبقى السيناريو الوحيد المطروح قيام الأونروا بتقديم "خدمات غير منتظمة مع تقليص تدريجي في الخدمات والحماية مع التركيز على قضايا أخرى".

يدعونا تضافر جميع الازمات التي تواجه الفلسطينيين عامة واللاجئين خاصة للنظر في الاستراتيجيات الفلسطينية بإعادة التركيز والتأكيد على حقوق اللاجئين وفق ما جاء في القانون الدولي، مع مراعاة الصعوبات التي تواجهها الدول الأعضاء والجهات المانحة. إن الدور الذي تمارسه المراكز البحثية كمعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ومنظمات المجتمع المدني، دور هام ومحوري للخروج بأفكار عملية للوصول إلى توافق سياسي حول مستقبل الأونروا باعتبارها الجهة الحامية للحقوق الفلسطينية.

### محاوّر للنقاش

1. إذا تم حرمان اللاجئين الفلسطينيين من حق العودة إلى وطنهم الأصلي، فهل سيستمر المجتمع الدولي بتمويل الأونروا إلى ما لا نهاية؟
2. إذا كان المجتمع الدولي غير مستعد للاستمرار في تمويل الأونروا بشكل دائم، ما هي الخطوات التي سينفذها لإنهاء وجود الوكالة أو استبدالها بألية أخرى تعمل على حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين؟
3. أو، ما هي الخطوات التي سيتخذها لتمكين الوكالة بحيث تصبح أقل اعتماداً على الدعم المالي الدولي؟
4. ما الذي يتوجب على منظمة التحرير الفلسطينية فعله للتأكيد على أهمية وجود الأونروا في أوساط الرأي العام في الدول المانحة وما دورها في حشد الدعم الدبلوماسي الدولي لحقوق اللاجئين الفلسطينيين غير القابلة للتصرف؟