

إضاءة على الأسس السياسية

لأزمة التمويل المزمعة النجى نعصف بوكالة الأونروا

نشرة غير دورية . رقم 27



بدیل
المركز الفلسطيني



BADIL

Resource Center

for Palestinian Residency and Refugee Rights

بمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

حزيران 2018

تحرير النسخة العربية: نضال العزة

فريق البحث: أليس رمزي، أمايا الأرزة

مونتاج وتصميم: عطا الله سالم

© جميع الحقوق محفوظة

بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، 2018

الأصل من هذه الورقة صدر باللغة الإنجليزية

إضاءة على الأسس السياسية لأزمة التمويل المزمّنة التي تعصف بوكالة الأونروا

حزيران، 2018

تنويه

يسمح بالاقْتباس من هذه الورقة بما لا يتعدى الـ 500 كلمة دون الحاجة إلى إذن مسبق، شريطة توثيق المصدر حسب الأصول، بينما يشترط الحصول على إذن مكتوب من مركز بديل مسبقاً في حال اقتباس أو إعادة طباعة فقرات أطول من ذلك، أو في حال اقتباس أقسام أو فصول من هذا الكتاب، سواء جرى ذلك بالتصوير أو النسخ الإلكتروني أو بأي شكل آخر.



بديل /المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

بيت لحم، فلسطين

هاتف: 2777086

تلفاكس: 2747346

موقع مركز بديل على شبكة الانترنت: www.BADIL.org

مقدمة

تبرز هذه النشرة موقف مركز بديل من الأزمة المالية المزمنة التي تعاني منها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وتسلط الضوء على المعوقات والعقبات الهيكلية في إطار التمويل الخاص بهذا الوكالة الأممية، إلى جانب الجهود السياسية التي تبذلها إسرائيل والإدارة الأمريكية بشكل استراتيجي منتسق في سبيل نزع الشرعية عن الأونروا وتفكيكها، وهو ما أدى إلى عجزها المالي الحالي.

بدأت الأونروا العام 2018 بعجز مالي قدره 150 مليون دولار في أعقاب العجز المالي للعام 2017 والبالغ 126 مليون دولار، وكان الاستقرار المالي للوكالة قد تعرض للخطر الشديد في وقت سابق من هذا العام بعد قرار الإدارة الأمريكية خفض مساهمتها إلى النصف، وتحويل 60 مليون دولار فقط من أصل 125 مليون دولار خطط لها لهذا العام.

الحالة المالية المتدهورة للأونروا اثارت مخاوف كبيرة خلال اجتماع اللجنة الاستشارية للأونروا في وقت سابق من شهر تموز 2018 ، وكذلك في مؤتمر التعهدات المالية الذي عقدته الأونروا في الرئاسة العامة للأمم المتحدة في نيويورك بتاريخ 25 حزيران 2018. وفي ضوء هذه الأحداث والمستجدات الأخيرة، يسعى مركز بديل إلى تسليط الضوء على مسؤولية المجتمع الدولي تجاه اللاجئين الفلسطينيين، وتجاه وكالة الأونروا الخاصة بهم.

إن الولاية قصيرة الأجل لكن المتجددة لوكالة الأونروا وعدم وجود آليات لمعالجة النمو الطبيعي لأعداد اللاجئين الفلسطينيين، إلى جانب نظام التمويل الطوعي الذي يغلب عليه طابع التأثير السلبي بالسياسات العالمية، قد أدى إلى أزمة تمويل مزمنة للأونروا وتناقص في نوعية وكمية خدماتها المقدمة للاجئين.

بديل يؤكد على مسؤولية المجتمع الدولي فيما يتصل بضمان حصول اللاجئين الفلسطينيين على المساعدات الإغاثية والإنسانية وحصولهم على الحماية بموجب

الشرائع والقوانين الدولية، وتأتي هذه النشرة لتعدد جملة من الخطوات لتحقيق حل مستدام لمأزق الأونروا المالي. يرى مركز بديل انه على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تأمين التمويل الكافي لخدمات وبرامج الأونروا الأساسية، وفي الحالات التي تكون فيها التبرعات الطوعية غير كافية، يكون على الجمعية العامة للأمم المتحدة ايجاد آلية تلزم الدول الأعضاء بالمساهمة في تمويل ميزانية الأونروا.

إن أزمة التمويل في الأونروا تثير بالغ القلق ويجب على المجتمع الدولي حلها على نحو ملائم وحازم. ويصدر بديل هذه النشرة من جملة نشرات ومبادرات وتدخلات تهدف الى معالجة التسييس السلبي لقضية اللاجئين الفلسطينيين الذي يشكل بدوره أساس أزمة تمويل الأونروا.

الولاية المنوطة بوكالة الأونروا

تقدّم الأونروا الدعم لما يربو على 5 مليون لاجئ فلسطيني مسجّل لديها في كل من الأردن، ولبنان، وسوريا، وقطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويجري تجديد ولاية هذه الوكالة الأممية، التي أنشئت في الأصل بموجب قرار الأمم المتحدة رقم (302 لعام 1949) سنوياً من أجل تنفيذ برامج الإغاثة والتشغيل التي تستهدف اللاجئين الفلسطينيين على ضوء استمرار قضيتهم دون حل. وتقدم الوكالة طائفة من الخدمات - بما فيها خدمات التعليم والصحة، والإغاثة والخدمات الاجتماعية، والبنية التحتية وتحسين المخيمات، والقروض الصغيرة والمساعدات في حالات الطوارئ - والتي يجري تمويلها كلّها تقريباً من خلال المساهمات الطوعية التي تتبرّع بها الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة. وتوفر الأونروا هذه الخدمات لجميع اللاجئين المسجلين المقيمين في مناطق عملياتها، ممن ينطبق عليهم تعريفها الذي يحدد اللاجئين الفلسطينيين بأنهم «أولئك الأشخاص الذين كانوا يقيمون في فلسطين خلال الفترة الممتدة بين 1 حزيران 1946 و15 أيار 1948، والذين فقدوا بيوتهم وموارد رزقهم نتيجة حرب العام 1948» (بمن فيهم الفلسطينيون الذين كانوا مهجّرين في حينه أيضاً).¹

وعلى خلاف الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة 1951، التي تحدد بصورة واضحة من هو الشخص الذي ينطبق عليهم مصطلح 'لاجئ' في المادة 1(أ)2 من بنودها،² فشل التعريف الذي تعتمده وكالة الأونروا في تحديد من يُعدّ لاجئاً بشكل واضح، بل عمل هذا التعريف فقط على بيان المعايير التي يجب استيفائها للحصول على المساعدة منها. وبناءً على ذلك، يكمن العامل الرئيس في تحديد ما إذا كان الفلسطيني/ة ت/يقع ضمن

1 الأونروا، "من هم اللاجئون الفلسطينيون؟"، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/2r8lvop> [وقد زرنا هذا الموقع وأطلعنا عليه في يوم 9 أيار 2018].

2 وفقاً لهذه المادة، تُمنح صفة اللاجئ لكل شخص يوجد «بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد».

نطاق تعريف الأونروا للاجئ في حاجتهم إلى المساعدة (بالنظر إلى احتياجاتهم الفردية التي نشأت عن فقدانهم لبيوتهم وموارد رزقهم وسبل عيشهم) ولا يكمن في التهجير القسري الذي تعرّضوا له. فضلاً عن ذلك، لا يستوعب تعريف الأونروا جميع قطاعات المهجّرين الفلسطينيين، حيث لا يشمل سوى الفلسطينيين الذين هجّروا من ديارهم وأراضيهم خلال حرب العام 1948 وباتوا يقيمون في إحدى مناطق العمليات الخمس التي تديرها وكالة الأونروا.

وكانت الولاية الأصلية المعهودة إلى وكالة الأونروا تسري على ما يقرب من 750,000 لاجئ فلسطيني. وقد تضاعف هذا العدد إلى ما يزيد عن 600% على مدى العقود السبعة التي تلت إنشاء الوكالة. ففي مطلع العام 2017، وصل عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى الأونروا إلى نحو 5.9 مليون لاجئ، وبلغ عدد المخيمات الرسمية التي تقدم الوكالة خدمات لها 58 مخيماً³ وتمثل هذه الزيادة ما نسبته 2% في أعداد الأشخاص المسجلين بالمقارنة مع العام السابق⁴. ويستعرض الرسم البياني (1) أدناه هذا النمو على مدى الأعوام السبعة الماضية، حيث ارتفع عدد اللاجئين من 4,966,664 لاجئ في العام 2011 إلى 5,869,733 لاجئ في العام 2017. ومع التوسع الذي طرأ على قاعدة المستفيدين من خدمات الأونروا، فقد زاد الاعتماد على البرامج الرئيسية التي تنفذها الوكالة كذلك، فحسب سجلات الأونروا، شهد العام 2016 ما مجموعه 8,852,252 زيارة إلى مرافق الرعاية الصحية التي تديرها الوكالة، وتسجيل 515,260 تلميذ جديد في مدارسها، وتوفير 3,310 فرصة عمل للاجئين الفلسطينيين بفضل برنامج البنية التحتية وتحسين المخيمات⁵.

وقد تفاقمت حدة هذا الضغط المتنامي على تقديم الخدمات بسبب الأزمات المتواصلة التي تشهدها سوريا وقطاع غزة. فمنذ اندلاع الصراع السوري في العام 2011، تعرّض نحو 400,000 لاجئ فلسطيني في سوريا للتهجير (ما يزال أكثر من 95% من هؤلاء في حاجة مستمرة للمعونات الإنسانية التي لا يستغنون عنها للوفاء باحتياجاتهم الأساسية)⁶. كما اضطر ما نسبته 80 في المائة من سكان قطاع غزة (الذي يقطن فيه 1.3 مليون لاجئ

3 الأونروا، «الأونروا بالأرقام 2017»، 11 تموز 2017، على الموقع الإلكتروني:

https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2017_arabic.pdf

4 UNRWA, "UNRWA in Figures 2016," 23 January 2017, available at:

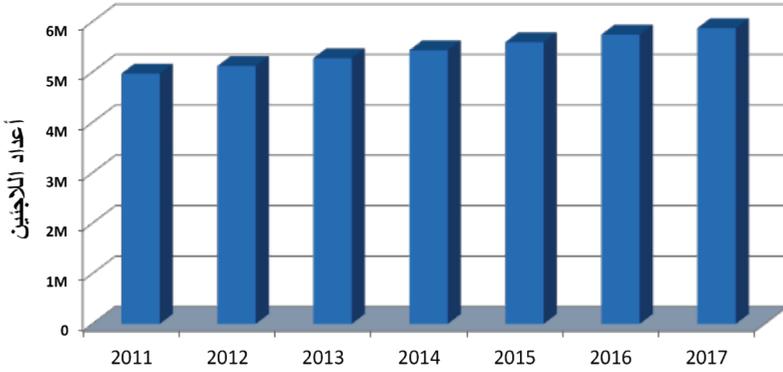
https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2016.pdf

5 مصدر سابق. «الأونروا بالأرقام 2017».

6 الأونروا، «الأزمة في سوريا»، على الموقع الإلكتروني: <https://www.unrwa.org/ar/syria-crisis> [وقد

زرننا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 22 أيار 2018].

أعداد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى الأونروا



مصدر الرسم البياني: <https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures>
الصورة: مدرسة تابعة للأونروا في الضفة الغربية، 2008 (© الأونروا)



مسجّل) إلى الاعتماد على المساعدات الإنسانية بفعل الاعتداءات العسكرية الثلاثة التي شُنّت على القطاع وبفعل 11 عاماً من الحصار المضروب عليه.⁷

وقد خُلف شُح الموارد المالية المتاحة لوكالة الأونروا، والذي اقتزن مع تزايد أعداد اللاجئين، ضغوطاً هائلة على الخدمات التي تقدمها، وباتت هذه الازمة تنعكس بتقليص مزيد من

7 الأونروا، «أين نعمل»، على الموقع الإلكتروني: <https://www.unrwa.org/ar/where-we-work> [وقد

زنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 22 أيار 2018].

الخدمات مؤخراً.⁸ وقد أفرز هذا الوضع آثاراً ملموسة على اللاجئين الفلسطينيين، وخأف تداعياته على المناطق الرئيسية التي تزاوُل الوكالة عملها فيها، ولا سيما في قطاعي التعليم والصحة. وفي الوقت الذي لحقت فيه الآثار السلبية الخطيرة بقطاع التعليم بسبب التقليلات التي طالت رواتب المعلمين والقيود المفروضة على مخصصات العقود المؤرَد للمدارس وإغلاقها مدارس أخرى ودمجها مع بعضها بعضاً، يعاني قطاع الصحة أيضاً من إلغاء العقود التي كانت مبرمة مع عدد من العيادات المتخصصة وإنهاء عمل العاملين في المجال الصحي العاملين بنظام العقود.⁹

انتشار الفقر وتنامي حالات الضعف والهشاشة التي باتت تستشري في أوساط اللاجئين الفلسطينيين نتيجة لتقليص التمويل المذكور أبرز بشكل كبير فجوة الحماية التي يعاني منها هؤلاء اللاجئين. فبينما أنشئت لجنة التوفيق بشأن فلسطين التابعة للأمم المتحدة (UNCCP) في العام 1948 من أجل توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين وتعزيز العمل على إيجاد حل دائم للمحنة التي ألمت بهم، فقد عجزت هذه اللجنة عن تأمين الحماية الدولية الأساسية الممنوحة لجميع قطاعات اللاجئين الأخرى حول العالم، وتعطل عملها بصورة فعلية منذ مطلع العقد الخامس من القرن الماضي.¹⁰ وقد اضطرت وكالة الأونروا، بسبب تعطل لجنة التوفيق (UNCCP)، إلى إدراج بعض الأعمال المتصلة بالحماية ضمن ولايتها «لحماية وتعزيز حقوق اللاجئين الفلسطينيين بموجب القانون الدولي».¹¹ وشاركت الأونروا، في بادئ الأمر، في الحماية 'السلبية الضمنية' - تحصين وضع اللاجئين في مواجهة تردي أوضاعهم، مع صدور قرار الأمم المتحدة رقم (37/120) لسنة 1982. وطرأ تطور طفيف على 'إطار الحماية' المحدود الذي أنيط بالوكالة منذ

8 مركز الميزان لحقوق الإنسان، «الميزان يحذر من تداعيات تقليص دعم (الأونروا) وانعكاسه على الأوضاع الإنسانية للسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة»، 9 كانون الثاني 2018، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/2JzP4Vh> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 22 أيار 2018]. وانظر أيضاً:

"UNRWA services reduction start to bite," *Middle East Monitor*, 2 March 2018, available at: <https://www.middleeastmonitor.com/20180302-unrwa-services-reduction-start-to-bite/> [accessed 22 May 2018].

9 "UNRWA services reduction start to bite," *Middle East Monitor*, 2 March 2018, available at: <https://www.middleeastmonitor.com/20180302-unrwa-services-reduction-start-to-bite/> [accessed 6 June 2018].

10 BADIL, "The United Nations Conciliation Commission for Palestine, Protection, and a Durable Solution for Palestinian Refugees," June 2000, available at: https://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/bulletins-and-briefs/Brief-No.5.pdf.

11 الأونروا، «حماية اللاجئين الفلسطينيين»، على الموقع الإلكتروني: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/protection_brochure_final_arabic_-_web.pdf.

ذلك الحين في سياق الاستجابة في ظل غياب آليات بديلة لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين.¹²

ومع ذلك، وعلى الرغم من بعض التقدم الذي أحرز على صعيد توفير قدر معين من الحماية، فإن وكالة الأونروا غير مكلفة بصورة صريحة بالسعي إلى إيجاد الحل العادل والدائم والقائم على الحقوق الذي يستحقه اللاجئون الفلسطينيون. فضلاً عن ذلك، ففي ضوء تزايد أعداد اللاجئين وتنامي الضغط الذي يفرزه ذلك على الخدمات، تفتقر الوكالة إلى الأموال التي تلزمها للوفاء بالأهداف التي تملّيها ولايتها عليها؛ وهي تقديم الخدمات الأساسية وتنفيذ البرامج الرئيسية لصالح اللاجئين الفلسطينيين. وعليه، وطالما بقيت الوكالة تحصل على تمويلها من خلال المساهمات الطوعية بصورة كلية تقريباً، والتي لا تفي بالمتطلبات الانسانية المتنامية للاجئين، فلن يُصار إلى الوفاء بالاحتياجات الضرورية للاجئين الفلسطينيين وتجسيد الحقوق الأساسية الواجبة لهم.¹³

12 Harish Parvathaneni, "UNRWA's Role in Protecting Palestine Refugees," BADIL Working Paper No. 9, December 2004, 16-17, available at: http://www.badil.org/phocadownload-pap/Badil_docs/Working_Papers/WP-E-09.pdf.

13 Harish Parvathaneni, "UNRWA's Role in Protecting Palestine Refugees"; Asem Khalil, "The 'Protection Gap' and the Palestinian Refugees of the Gaza Strip," IALIS-BZU Working Paper Series No. 2011/11, 133, 21 February 2011, available at: <https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/4477/1/Asem%20Khalil%20-%20protection%20gap.pdf>.

أزمة التمويل التي تعصف بوكالة الأونروا

في يوم 16 كانون الثاني 2018، أعلنت إدارة الرئيس الأمريكي ترامب إلى أنها لن تحوّل سوى 60 مليون دولار من الدفعة المقررة لوكالة الأونروا سنوياً، وبالباقي 125 مليون دولار، مما يهدد مجموع التبرعات الكلية التي تصل إلى 350 مليون دولار، والتي توقعتها الوكالة ورصدها في موازنتها لهذا العام¹⁴ وحتى قبل أن تعلن الولايات المتحدة عن أنها سوف تساهم بحوالي 20 في المائة من إجمالي التبرعات المتوقعة، فقد استهلكت الأونروا العام 2018 بعجز وصل إلى 150 مليون دولار نتيجة لفجوة المساعدات التي بلغت 126 مليون دولار في العام 2017.

وفي خضمّ هذه الأزمة المالية غير المسبوقة، دعت اللجنة الاستشارية الخاصة بالأونروا إلى عقد اجتماع في يوم 18 حزيران 2018 لمناقشة الدعم الدولي للوكالة. وفي هذا الاجتماع، صرّح المفوض العام للأونروا، بيير كراهينبول، بأن الوكالة تحتاج إلى ما يزيد على 250 مليون دولار كدعم إضافي إذا ما أريد لها أن تحافظ على موازنتها المخصصة للمساعدات الأساسية والمساعدات في حالات الطوارئ خلال النصف الثاني من هذا العام¹⁵ وشدّد المفوض العام للأونروا في كلمته: «ما هو على المحك هي مسألة سبل الوصول للمدارس بالنسبة لجيل الشباب من لاجئي فلسطين؛ والوصول إلى الرعاية الصحية في 58 مخيماً للاجئين وحواليها؛ إلى جانب المعونة الطارئة للملايين من اللاجئين غير الأمنين في

14 Annie Slemrod, "What you need to know now about cuts to the UN's agency for Palestine refugees," *Irin News*, 17 January 2018, available at: <https://www.irinnews.org/news/2018/01/17/what-you-need-know-now-about-cuts-un-s-agency-palestine-refugees> [accessed 8 May 2018]; "US cuts UNRWA funding by more than half," *Al Jazeera*, 17 January 2018, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/cuts-unrwa-funding-180116193513823.html> [accessed 8 May 2018].

15 الأونروا، «اللجنة الاستشارية تجتمع لمناقشة الدعم العالمي للأونروا وسط أزمة مالية غير مسبوقة»، 19 حزيران 2018، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/2lIdWcj> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 26 حزيران 2018].

المناطق غير المستقرة»¹⁶ وبعد انعقاد هذا الاجتماع بأسبوع، أعاد كراهينبول التأكيد على قلقه، قائلاً: «ليس لدينا دخل لضمان أن المدارس ستفتح في موعدها في شهر آب»¹⁷ بالنظر إلى العجز الراهن، وذلك في مؤتمر التعهدات لوكالة الأونروا والذي عُقد في نيويورك في يوم 25 حزيران.

وكانت بوادر انعدام الاستقرار قد ظهرت قبل عقود من ذلك، حيث طرأ تراجع بلغت نسبته 12 في المائة على الدعم الذي كانت الدول المانحة تقدمه خلال حقبة التسعينيات من القرن الماضي.¹⁸ ولا تُعدّ الأزمة المالية الراهنة التي تواجه الأونروا ظاهرة مفاجئة ولا معزولة، بل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمعوقات الظرفية والسياسية التي شهدتها العقود الثلاثة الماضية، حيث عانت هيكلية تمويل الأونروا وآلياتها سلباً من جميع تلك المعوقات.

فقد طرأ تغيير جذري، وعلى نحو لم يكن من الممكن توقُّعه، على الظروف التي جرى فيها تصميم هيكلية التمويل التي تيسر عمل وكالة الأونروا خلال سنوات عملها الـ68. فقد أفضى إنكار إسرائيل لحقوق اللاجئين الفلسطينيين، ولا سيما حقهم في العودة، وغياب حل لمشكلتهم إلى تجديد ولاية الوكالة، التي كان من المقرر أن تعمل بصفة مؤقتة في الأصل، على أساس متواتر كل ثلاثة أعوام. ويمتد آخر تجديد لولاية الوكالة حتى العام 2020.¹⁹ وفي الوقت الذي تزايدت فيه أعداد اللاجئين الفلسطينيين إلى ما يربو على خمسة أضعاف خلال الفترة الواقعة بين العامين 1950 و2014، فلم تنزل هيكلية تمويل

16 الأونروا، « اللجنة الاستشارية تجتمع لمناقشة الدعم العالمي للأونروا وسط أزمة مالية غير مسبوقة».

17 الأونروا، «دعم قوي للأونروا في مؤتمرها السنوي للتعهدات»، 26 حزيران 2018، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/2MFpqlr> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 26 حزيران 2018].

18 Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception," *The Arab Weekly*, 4 February 2018, available at: <https://theArabweekly.com/unrwa-has-been-crisis-its-inception> [accessed 8 May 2018]; Colum Lynch and Emily Tamkin, "U.S Vows to Fund a U.N. Agency For Palestinian Refugees Israeli Leader Wants Shuttered," *Foreign Policy*, 24 August 2017, available at: <http://foreignpolicy.com/2017/08/24/u-s-vows-to-fund-a-u-n-agency-for-palestinian-refugees-israeli-leader-wants-shuttered/> [accessed 8 May 2018]; Rex Brynen, "Donor Contributions to UNRWA," Chapter 5 in Marzio Babilie et. al. (eds), *Finding Means: UNRWA's Funding Crisis and Refugee Living Conditions*, Fafo, 2003, 164, available at: <http://almashriq.hiof.no/general/300/320/327/afao/reports/427-vol3.pdf#page=156> [accessed 8 May 2018].

19 Riccardo Bocco, "UNRWA and the Palestinian refugees: a history within a history," *Refugee Survey Quarterly*, 23, 2-3 (26 March 2010): 229-252, available at: <https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/229/1584825>.

الوكالة هي نفسها دون تغيير يُذكر،²⁰ وتمثل النتيجة التي تمخّضت عن هذا الوضع في منظومة مالية عفا عليها الزمن وباتت عاجزةً عن الوفاء بالاحتياجات المتزايدة في أوساط أولئك الذين كُلفت الوكالة بتأمينها وتقديمها لهم.²¹

وتكمن المشكلة الجوهرية التي تعترى هيكلية تمويل وكالة الأونروا في اعتمادها الكبير على الدول المانحة بسبب المساهمات الضئيلة التي تؤمّنها الموازنة العامة للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، في العام 2016 اعتمد ما نسبته 96% من موازنة الوكالة (أي ما يعادل 1,194.18 مليون دولار) على المساهمات الطوعية والمنح التي تقدمها الحكومات والمؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية.²² وتأتي النسبة المتبقية، وهي 4% فقط (47.84 مليون دولار) من الموازنة العامة للأمم المتحدة ووكالاتها الأخرى، وهي تغطي في جانب رئيس منها تكاليف الموظفين الدوليين.²³ ويشبه اعتماد الأونروا على التمويل

20 Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception".

21 Rex Brynen, "Donor Contributions to UNRWA"; Annie Slemrod, "What you need to know now about cuts to the UN's agency for Palestine refugees";

وانظر أيضًا: مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية، «ورقة موقف حول أزمة تمويل الأونروا، والمسؤولية الدولية، وإطار الحل والتدخل الدولي على المديين القريب والبعيد بما يضمن المحافظة على الأونروا ودورها، ويؤكد حقوق اللاجئين الفلسطينيين الأساسية»، بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، جريدة حق العودة، العدد 63، على الموقع الإلكتروني: <http://www.badil.org/ar/publications-ar/periodicals-ar/haqelawda-ar/item/2138-article-3.html>

22 الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (16، 2017، A/72/5/Add.4)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.4>، ومجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية، «ورقة موقف حول أزمة تمويل الأونروا»، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (18، 2017، A/72/5/Add.6)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.6>؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (82، 2017، A/72/5/Add.3)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.3>؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (18، 2017، A/72/5/Add.1)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.1>

23 الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكالة الأونروا الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة»، 17، وانظر أيضًا:

Danish Ministry of Foreign Affairs, "Strategy for Denmark's engagement with UNRWA 2017-2021," 4 October 2016, available at: <http://ramallah.um.dk/~media/ramallah/Denmarks%20engagement%20w%20UNRWA%20201721.pdf?la=en>.

الطوعي اعتماد غيرها من وكالات الأمم المتحدة الأخرى عليه. ففي العام 2016، بلغت نسبة المساهمات الطوعية في الموازنة الإجمالية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 99%، ولمنظمة الأمم المتحدة للطفولة 97%، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 93%.²⁴ وبالنظر إلى اعتماد وكالات الأمم المتحدة الكبير على المساهمات الطوعية، ينبغي للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تضمن أن الدول الأعضاء فيها تقدم ما يكفي من الأموال للوفاء بالولايات المنوطة بها - وخاصة فيما يتعلق بالوكالات التي تقع تحت رحمة التأثيرات السياسية، كوكالة الأونروا.

عندما أنشئت الأونروا بصفتها وكالة مؤقتة، اعتبرت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تمكين الوكالة من جمع المساهمات الطوعية أياً كان مبلغها من تلك الدول الأعضاء يصب في مصلحة الوكالة واللاجئين الفلسطينيين في الوقت عينه.²⁵ ومع ذلك، لا تفرض الطريقة التي يجري بها التبرع بالأموال للأونروا القيود على كيفية صرفها فحسب، بل تُترك الوكالة عرضة للضغط السياسي والتدخل من جانب الدول المانحة.²⁶ وفي الوقت الذي يمكن فيه استخدام المساهمات التي تقدّم للصندوق العام في تقديم الخدمات اليومية كخدمات المدارس والعيادات الصحية، ينبغي استخدام المساهمات الموجهة للصندوقين المشاريع والطوارئ لأغراض محددة فقط. وبناءً على ذلك، تعتمد الأونروا في قدرتها على تقديم الخدمات الأساسية على تخصيص المساهمات للصندوق العام من قبل الدول المانحة.²⁷ وقد تتفاوت هذه المخصصات تفاوتاً ملحوظاً بين سنة وأخرى، حسبما يبين ذلك الرسم البياني (2) أدناه. وشهدت الموازنة السنوية للأونروا تذبذباً زاد على 400 مليون دولار على مدى الأعوام السبعة الماضية، بما شمله ذلك من تباين هائل

24 الجمعية العامة للأمم المتحدة، مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (18، 2017، A/72/5/Add.6)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.6>؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (82، 2017، A/72/5/Add.3)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.3>؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2016 وتقرير مجلس مراجعي الحسابات»، (18، 2017، A/72/5/Add.1)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/72/5/Add.1>.

25 الأونروا، «استفسارات عامة»، على الموقع الإلكتروني: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/frequently-asked-questions> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 19 حزيران 2018].

26 Annie Slemrod, "What you need to know now about cuts to the UN's agency for Palestine refugees"; Maya al-Orzza,

27 Rex Brynen, "Donor Contributions to UNRWA".

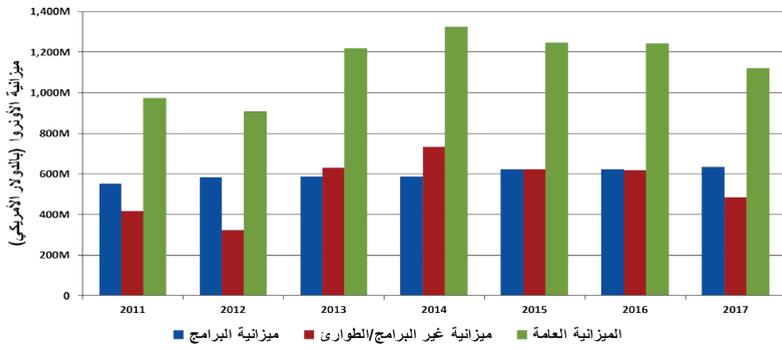
بين البرامج (الصندوق العام) وغير البرامج (صندوقا المشاريع والطوارئ). وتحتل طبيعة تمويل الأونروا، الذي لا يتّسم باليقين ولا يمكن توقعه، أهمية محورية في وضعها الحالي الذي يتصف بانعدام الاستقرار المالي، مما يجعل الوكالة عرضة للتدخلات السياسية.

وتُعَدّ إعادة توجيه تبرعاتها من الموازنة العامة للأونروا إلى المشاريع وحالات الطوارئ تكتيكاً تستخدمه الدول المانحة في ممارسة الضغط السياسي على الوكالة، مما يخلف آثاراً وخيمة على اللاجئين الفلسطينيين.²⁸ ففي العام 2016، أنفقت الأونروا 1.3 مليار دولار على قطاع التعليم، وهو القطاع الذي يستحوذ على نصيب الأسد من نفقات الوكالة، وعلى خدمات الإغاثة والخدمات الاجتماعية، وهي خدمات تقع بمجموعها ضمن صندوقها العام.²⁹ ويفضي تحويل الأموال من هذا الصندوق بالضرورة إلى تحجيم قدرة الوكالة على تأدية الوظائف الرئيسية الموكلة إليها، ناهيك عن تقليص المساهمات بصورة أعم. والأسس السياسية التي تركز عليها هذه التدابير متعددة الجوانب والأنواع.



الصورة: فلسطينيين يطالبون المجتمع الدولي بدعم الأونروا، بيت لحم، 2015 (©مركز بديل)
مصدر الرسم البياني: <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>

تعهدات المانحين لبرامج الأونروا



28 Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception".

29 Annie Slemrod, "What you need to know now about cuts to the UN's agency for Palestine refugees".

وتحرص إسرائيل، التي تتحمل المسؤولية عن تهجير الفلسطينيين في الأصل وتمعن في إنكار حقوقهم، على تحجيم إمكانيات الصندوق العام التابع لوكالة الأونروا لكي يتم نقل الخدمات الأساسية بصورة تدريجية، وفي نهاية المطاف نقل اللاجئين أنفسهم وتحويلهم إلى عهدة البلدان المضيضة لهم، وبالتالي فرض حل التوطين والدمج على اللاجئين أنفسهم وعلى البلدان المضيضة لهم. ويُعد هذا السيناريو جذاباً بالنسبة لإسرائيل، حيث يعفيها من المسؤوليات التي تقع على عاتقها تجاه اللاجئين الفلسطينيين بموجب القانون الدولي.³⁰ وقد تردّد صدى هذا الموقف مؤخراً على لسان وزير الشؤون الخارجية السويسري، إيغنازيو كاسيس، الذي ادّعى في يوم 17 أيار 2018، أن الأونروا تعوق دمج اللاجئين الفلسطينيين في البلدان المضيضة لهم، كما انتقد الوكالة لأنها تعرقل إعادة توطين هؤلاء اللاجئين.³¹ وقبل ذلك بعام، دعا رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو إلى إنهاء وجود الوكالة.³²

وتعكس تصريحات نتنياهو الرغبة الإسرائيلية في وضع حد للمسؤولية الدولية القائمة تجاه اللاجئين الفلسطينيين، وإقصاء مسألة اللاجئين من مفاوضات الوضع النهائي وإخلاء طرف إسرائيل من الادعاءات المستقبلية بشأن حقوقهم وقضية عودتهم إلى ديارهم. وعلى نحو ربما لا يثير دهشة البعض فإن أسرة المجتمع الدولي تتبنّى هذا الموقف. فبعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو عملت الدول المانحة على تحويل جزء كبير من تبرعاتها من وكالة الأونروا إلى السلطة الفلسطينية وقيدت ما تبقى من تبرعات للأونروا لتصرف فقط في الضفة الغربية وقطاع غزة، وليس في المناطق الأخرى التي تنفذ الأونروا عملياتها فيها.³³ وقد أفضى هذا الأمر إلى تقليص قدرة الوكالة على تقديم الخدمات الأساسية في الأردن ولبنان وسوريا، مما شكّل خطوة على صعيد توطين ودمج اللاجئين الفلسطينيين في البلدان التي تستضيفهم وإنهاء وجود الوكالة في خاتمة المطاف.³⁴

30 Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception".

31 بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين: عودتنا ليست حلاً، عودتنا حقّ أقرته الشرائع والمعاهدات الدولية: رسالة مفتوحة من مركز بديل إلى وزير الخارجية السويسري، إيغنازيو كاسيس، رداً على بيانه حول الأونروا واللاجئين الفلسطينيين، «22 أيار 2018، على الموقع الإلكتروني: <https://www.badil.org/ar/publications-ar/press-releases/88-2018/4869-pr-ar-220518-09.html> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا عليه في يوم 30 أيار 2018].

32 Israel calls for end of UN Palestinian refugee agency," *Al Jazeera*, 12 June 2017, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/israeli-calls-palestinian-refugee-agency-170611214423120.html> [accessed 30 May 2018].

33 Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception".

34 Riccardo Bocco, "UNRWA and the Palestinian refugees".

وقد خرجت بعض الدول العربية بفرضية سياسية مفادها أن المسؤولية تقع على كاهل المجتمع الدولي بعمومه تجاه تحمّل العبء المالي المترتب على قضية اللاجئين الفلسطينيين، وذلك بالنظر إلى الدور الذي اضطلع المجتمع الدولي به في خلق هذه المشكلة. وهي ذات الفرضية وراء إنشاء نظام خاص لتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين في العام 1948، عندما رفضت الدول العربية المساهمة في موازنة الأونروا.³⁵ وعلى الرغم من ذلك الرفض، قامت عدة دول عربية بالتبرع للوكالة، منذ ذلك الحين، في سياق الاستجابة للمناشادات العاجلة التي تطلقها الأونروا من وقت لآخر، حيث ارتأت هذه الدول أن المساهمات الدائمة والمنتظمة بمثابة تخلُّ عن موقفها الأولي أو، إلى حد ما، شكل من أشكال نقل المسؤولية وتحويلها من المجتمع الدولي إلى البلدان العربية المضيفة. أضف إلى ذلك، شعور البلدان العربية المضيفة بأنها تكبدت ثمناً باهظاً بسبب قضية اللاجئين الفلسطينيين، عزّز من عدم استعداد تلك الدول العربية للمساهمة وخصوصاً في ضوء تنضُّل إسرائيل من المساهمة بأي مبلغ له قيمته في موازنة الأونروا.³⁶

كما وظّف أعضاء أسرة المجتمع الدولي مفهوم 'تقاسم الأعباء' لغايات تبرير القيود المفروضة على التمويل.³⁷ فقد استند كبار المانحين الذين يدعمون الأونروا، وهم أكبر عشرة مانحين يقدمون نحو 88% من التبرعات لها، إلى هذا المفهوم لتبرير تخليهم التدريجي عن تمويلها.³⁸ فضلاً عن ذلك، فقد احتكمت بعض الدول، ولا سيما الولايات المتحدة، إلى الرغبة في المحافظة على الاستقرار النسبي في المنطقة من أجل تقليص التمويل إلى مستوى يكفي فقط للمحافظة على الوضع القائم للاجئين الفلسطينيين، وليس لإضفاء أي تحسُّن جوهري على أوضاعهم.³⁹ وتعكس هذه السياسات الموقف الغامض الذي أبداه المجتمع الدولي على مدى تاريخه تجاه اللاجئين الفلسطينيين، وهو موقف يعزز المطالب الإسرائيلية بحل وكالة الأونروا وتصفية قضية اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين.

35 BADIL, *Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees*, August 2005, vi, available at: https://badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/Handbook.pdf.

36 Rex Brynen, "Donor Contributions to UNRWA".

37 Rex Brynen, "Donor Contributions to UNRWA".

38 Annie Slemrod, "What you need to know now about cuts to the UN's agency for Palestine refugees".

39 Colum Lynch and Emily Tamkin, "U.S Vows to Fund a U.N. Agency For Palestinian Refugees Israeli Leader Wants Shuttered"; Maya al-Orzza, "UNRWA has been in crisis since its inception".

الحلول الممكنة

كما ذكر سابقاً، كان من المقرر للأونروا أن تكون وكالة أممية مؤقتة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الذين كانت أعدادهم تشكل نسبة بسيطة من أعدادهم اليوم. هذا النمو الهائل في أعداد اللاجئين، وتكرار تجديد تفويض الأونروا على أساس مؤقت، حَمَل الوكالة على العمل بأقصى طاقتها لتقديم الخدمات الموكلة إليها. إن الطلب المتنامي على تشييد المدارس ومرافق الرعاية الصحية وتقديم خدمات الإغاثة وغيرها من الخدمات، وما اقترن بها من افتقار مزمّن في التمويل، ترك الوكالة في أزمة مالية مزمّنة لم تُعدّ معها قدرة على الوفاء بولايتها.

وتستدعي هذه الأزمة اتخاذ تدابير عاجلة من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة وأسرة المجتمع الدولي بعمومها. حيث ينبغي تحويل نسبة معقولة من تبرعات الدول للموازنة العامة للأونروا إلى مساهمات إجبارية تلتزم بها الدول الأطراف الأخرى، وينبغي كذلك منح الوكالة قدراً أكبر من المرونة في توزيع وجهة صرف أموالها. فبدون تأمين قدر كافٍ ومستقر من الموارد المالية، فلن تملك الأونروا القدرة على تقديم الخدمات الأساسية للاجئين الفلسطينيين. وبدون إتاحة الحرية للوكالة في توجيه هذه الأموال إلى المجالات التي تحتل مرتبة الأولوية لديها، فلا يمكن إنجاز تحسينات مهمة على صعيد وضع اللاجئين الفلسطينيين.

وإلى أن يحين الوقت الذي يجري فيه إنفاذ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (194) لسنة 1948 وقرار مجلس الأمن الدولي رقم (237) لسنة 1967 باعتبارهما حجر الأساس الذي يرتكز حل قضية اللاجئين الفلسطينيين عليه، يتحمّل المجتمع الدولي مسؤولية ضمان توفير المساعدات الإنسانية وحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين القانونية واتخاذ الإجراءات الفورية التي تكفل إيجاد حل لأزمة التمويل التي تعصف بوكالة الأونروا في هذه الآونة. وعليه، يجب أن يشكل تمويل البرامج الأساسية التي تديرها الوكالة في سبيل ضمان حقوق الإنسان الأساسية التزاماً إجبارياً يقع على عاتق أسرة المجتمع الدولي. وفي الحالات التي لا تكفي فيها التبرعات الطوعية، يتعين على الأمم المتحدة أن تضع

آلية لضمان مساهمة الدول الأعضاء فيها بمساهمات الزامية كافية لتغطية العجز في تمويل موازنة الأونروا.

وعلى الصعيد الفلسطيني ينبغي على منظمة التحرير الفلسطينية أن تضطلع بدور قيادي لتحريك وتحقيق هذا التغيير وإخراجه إلى النور. فالمنظمة، وبصفتها ممثل الشعب الفلسطيني، تتحمل المسؤولية عن الدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين أمام أسرة المجتمع الدولي. إن ضمان تمويل وكالة الأونروا وحماية جميع الفلسطينيين الذين هُجِّروا قسراً من ديارهم يُعدّ خطوة ضرورية في هذا الاتجاه.



إلى أن يحين الوقت الذي يجري فيه إنفاذ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (194) لسنة 1948 وقرار مجلس الأمن الدولي رقم (237) لسنة 1967 باعتبارهما حجر الأساس الذي يركز حل قضية اللاجئين الفلسطينيين عليه، يتحمل المجتمع الدولي مسؤولية ضمان توفير المساعدات الإنسانية وحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين القانونية واتخاذ الإجراءات الفورية التي تكفل إيجاد حل لأزمة التمويل التي تعصف بوكالة الأونروا في هذه الأونة. وعلية، يجب أن يشكل تمويل البرامج الأساسية التي تديرها الوكالة في سبيل ضمان حقوق الإنسان الأساسية التزاماً إجبارياً يقع على عاتق أسرة المجتمع الدولي. وفي الحالات التي لا تكفي فيها التبرعات الطوعية، يتعين على الأمم المتحدة أن تضع آلية لضمان مساهمة الدول الأعضاء فيها بمساهمات الزامية كافية لتغطية العجز في تمويل موازنة الأونروا.