التعقيبات | اللاجئين

الأونروا في أزمة: الفصل بين الإلهاء المُضلِّل وبين القصور الحقيقي

كتبه: أرضي إمسيس · أكتوبر 2019

تواجه وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) منذ السنوات القليلة الماضية اضطرابات كثيرة، فقد أعلنت الولايات المتحدة في آب/أغسطس 2018 أنها ستتوقف عن تمويل الأونروا بعد أن كانت ترفدها بما يزيد على 300 مليون دولار سنويًا. وبالرغم من أن أطرافًا أخرى، كالاتحاد الأوروبي وقطر واليابان، قدمت دعمًا جديدًا أو زادت دعمها لأجل سدّ الفجوة، إلا أن الوكالة لا تزال تعاني نقصَ التمويل. وبالتالي باتت الخدمات الأساسية مثل خدمات التعليم والرعاية الصحية المقدمة للاجئين الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة وسوريا ولبنان والأردن تعاني نقصًا كارثيًا في المخصصات. [1]

تفاقم الوضع سوءًا في تموز/يوليو 2019 حين خرجَ إلى العلن تقريرٌ داخلي حول أخلاقيات العمل في الأونروا يبين حالات مزعومة من إساءة استعمال السلطة في صفوف كبار المديرين في الوكالة. وعلى أثر هذا التقرير، علّقت بلجيكا وهولندا وسويسرا تمويلها، واستغلت إدارة ترامب وحلفاؤها التقريرَ للإمعان في النيل من سمعة الوكالة ككل، بناءً على ادعاءات ملفّقة ومُضلِّلة هدفها أن تطمس ما يبغضونه حقًا، ألا وهو وكالة الأونروا كشاهدٍ على الحقوق السياسية والقانونية والتاريخية المشروعة للاجئين الفلسطينيين، وعلى مسؤولية الأمم المتحدة الثابتة عن القضية الفلسطينية. وقد أعلنت السفيرة الأمريكية السابقة للأمم المتحدة، نيكي هيلي، بتغريدةٍ على موقع توتير أن الولايات المتحدة "توقفت عن التمويل [الأونروا] لهذا السبب تحديدًا."

ومع أن هذه الأحداث والتغطية الإخبارية المصاحبة لها تُعدُّ مهمةً لفهم المعضلات الراهنة التي تمرّ بها الأونروا، إلا أنها لا توفر فهمًا سليمًا وافيًا للتحديات والمشاكل الأكثر إلحاحًا التي تواجهها الوكالة. يتناول هذا التعقيب الأنباء المنقولة عن تقرير الأخلاقيات، والتحديات الفعلية المحدِقة بالوكالة، والسبب الداعي إلى توسيع ولاية الوكالة لتشمل التوصل إلى حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين بما يتفق والقانون الدولي والممارسات الدولية.

تقرير الأخلاقيات

تقرير الأخلاقيات مُقلقٌ بلا شك. ولكنه دليلٌ فعلي على المهنية المؤسسية في وكالة الأونروا أكثرَ منه دليلًا على وجود قدرٍ ما من فساد مزعوم يقتضي الرد الصارم المتمثل في حرمان الأونروا واللاجئين الفلسطينيين الذين تخدمهم المساعدةَ الإنسانية التي يحتاجونها أمسَّ الحاجة. فإجراء التقرير ونشره هو دليلٌ في حد ذاته على أن الإطار التنظيمي الذي يحكم سلوك الموظفين داخل الأونروا نشطٌ وفاعل، يعمل على محاسبة العاملين كافة مهما علت مراتبهم.

إذا افترضنا أن للدول الأعضاء في الأمم المتحدة مصلحةً مشروعةً في ضمان النزاهة والمساءلة في عمليات الأمم المتحدة التي تموِّلها، فإن قرار الدولِ القلة التي علّقت تمويلها للأونروا يبدو متسرعًا في أحسن أوصافه ومخزٍيًا في أسوأها. فلا بد أن نتذكَّر أن المزاعم المذكورة في التقرير لا تزال قيد التحقيق في مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية، أي أن نظام العدالة الداخلي في الأمم المتحدة لم يتثبت منها بعد. وإلى حين الفراغ من عملية التحقق والتثبت، فإن الحكمة والمسؤولية يقتضيان ألا نتسرع بإصدار الأحكام حول الحوكمة الحالية في الوكالة، ناهيك عن المطالبة بإغلاقها كليًا.

حتى لو تبين أن المزاعم الواردة في التقرير صحيحة، فعدد المتورطين سيكون قليلًا، واثنان منهم على الأقل قد تركا العمل في الوكالة أصلًا. ولكي نضع الأمور في نصابها، لا بد من الإشارة إلى أن الأونروا تستأثر بأكبر عدد من العاملين حول العالم مقارنةً بوكالات الأمم المتحدة الأخرى، حيث توفر الحماية والمساعدة لِما يزيد على 5.5 مليون لاجئ فلسطيني

مسجَّل، ويعمل فيها قرابة 33,000 موظف من معلمين وأطباء وعمال نظافة ومختصين اجتماعيين وغيرهم. وهكذا فإنَّ القولَ بقطع التمويل عن الخدمات الإنسانية الأساسية التي تقدمها الأونروا بسبب أفعالٍ مزعومة لبضعة أشخاص هو أمرٌ لا يعقَل وحُجته داحضة.

أوجه قصور حقة

لا تخلو أي منظمة من الانتقاد، حتى الأونروا. غير أن النقدَ المُحِق والمشروع يجبُ أن يكون دقيقًا ومراعيًا للسياق المعني. فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار سياقَ العمل الإنساني والتنموي الأساسي الذي ما انفكت تضطلع به الأونروا وموظفوها منذ خمسينات القرن الماضي. ولا مبالغة إذا قلنا إنه لولا هذا العمل لكان الشعب الفلسطيني ككل في وضع أسوأ بكثير مما هو عليه اليوم. وإذا تجاوزنا التركيز المتحيز على تقرير الأخلاقيات وغيره من الادعاءات المضللة، فإننا نجد وجهين من القصور داخل الوكالة.

يتمثل وجه القصور الأول في تمييز الأونروا المستمر ضد المرأة من خلال لوائحها التي تحدد أهلية التسجيل لاكتساب صفة اللاجئ الفلسطيني. فوفقًا لقانون اللاجئين الدولي وممارسته عالميًا، تنص لوائح التسجيل الداخلية في الوكالة على حق اللاجئين الفلسطينيين المسجلين في توريث صفة اللجوء لذراريهم، وذلك في غياب الحل لمعاناتهم. غير أن المشكلة تكمن في أن لوائح الأونروا تحصر هذا الحق في ذراري اللاجئين الذكور المسجلين دون الإناث. وبسبب هذا التمييز ضد المرأة، حُرمت أربعة أجيالٍ من رجال ونساء وأولاد بمئات الألوف الحقَّ في التسجيل كلاجئين والحقَّ أيضًا في الحصول على الخدمات التي توفرها الوكالة. ولا يوجد مثيلٌ لهذا التمييز في القوانين والممارسات الدولية المطبَّقة على أزمات اللجوء المطوَّلة الأخرى.

وبالنظر إلى الظروف الحرجة للاجئين الفلسطينيين في مناطق عمل الأونروا، تغدو آثار هذا التمييز هائلة. غير أن الوكالة ليست غافلةً عن الحاجة إلى تصحيح هذا الوضع. وقد أفضت الجهود المبذولة منذ مطلع الألفية الثانية لحشد الدعم من أصحاب المصلحة الرئيسيين بمن فيهم كبار المانحين والدول المضيفة إلى تعديل لوائح الوكالة وتمكين الأفراد المتضررين من

الاستفادة من خدمات الأونروا، ولكن تبعًا لتوفر التمويل، والذي ظل فعليًا قاصرًا أو معدومًا لأسباب عديدة كالمذكورة أعلاه. وهكذا لا يزال الأفراد المتضررون مفتقرين إلى الحق في التسجيل كلاجئين فلسطينيين، ولا يزال الكثيرون منهم مفتقرين إلى خدمات الوكالة التي هم في أمس الحاجة لها.

كثيرًا ما يخطئ منتقدو الأونروا حين يَحملون عليها أنها تبالغ في عدد اللاجئين الفلسطينيين. غير أن ما سبق يؤكد عكس ذلك. فلولا التمييز الممنهج والمقنن ضد المرأة الذي تمارسه الأونروا منذ سبعة عقود، لكان عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين أعلى بكثير من الرقم الحالي البالغ 5.5 مليون لاجئ.

أمّا وجه القصور الثاني عند وكالة الأونروا فيكمن في أنها غير مفوضة للتوصل إلى ما يسميه المحامون الدوليون "حلولًا دائمة" للاجئين الفلسطينيين، أي العمل على إيجاد حل لأزمة اللجوء بما يتفق والقانون الدولي والممارسات الفضلى، التي تحددها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الخيارات الثلاثة التالية بحسب الأولوية: 1) العودة الطوعية إلى الوطن، 2) الإدماج المحلي للاجئين، 3) إعادة التوطين. غير أن ولاية الأونروا لا تشمل سوى تقديم المساعدة الإنسانية من خلال برامجها الأساسية – التعليم الأساسي، الرعاية الصحية الأساسية، الإغاثة والخدمات الاجتماعية.

وبخلاف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي أُنيطت بها ولايتي تقديم المساعدة الإنسانية وإيجاد الحلول الدائمة، فصلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1949 بين هاتين الوظيفتين فيما يختص بلاجئي فلسطين. فأُنيطت ولاية تقديم المساعدة الإنسانية للأونروا، بينما تُركت مهمة البحث عن حلٍ دائم ضمنيًا للجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين، والتي كُلِّفت بإدارة التوصل إلى حلٍ سياسي تفاوضي للصراع العربي الإسرائيلي. وهناك أسبابٌ مستفيضة لذلك، ولكنها تُعزى بالأساس، كما يُظهر سجل الأمم المتحدة، إلى إدراك الجمعية العامة بأنها لعبت دورًا أساسيًا في تفكيك فلسطين وخلق مشكلة اللاجئين الفلسطينيين من خلال سوء إدارتها لنهاية حقبة الانتداب وسعيها إلى تقسيم الأرض رغمًا عن سكانها الأصليين الأغلبية في 1947. ولم يكن أحدٌ آنذاك ليتصور بالطبع أن

السلام سيظل بعيد المنال، وأن اللاجئين الفلسطينيين سيظلون في منفاهم القسري لأجيال. وحين خَبَت فعليًا الجهود السياسية للجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين في مطلع عقد الستينات برزت ثغرةُ الحلول الدائمة بوضوح. وأخذت الجمعية العامة تُجدِّد ولاية الأونروا المؤقتة لتقديم المساعدات الإنسانية دون تجديدٍ يقابلها لولاية إيجاد الحلول الدائمة للشعب الذي تخدمه.

إن وجهي القصور آنفي الذكر لا يُعزيان مباشرةً إلى أونروا أو موظفيها اليوم. ولأن الوكالةَ هيئةٌ متفرعة من الجمعية العامة، فإن مسؤولية القصور تقع كليًا على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ولا سيما مانحي الأونروا الرئيسيين ولجنتها الاستشارية. وإلى أن يُمارسَ ضغطٌ كافٍ على تلك الدول لِحَملها على زيادة تمويل الأونروا وتوسيع ولايتها، فإن الأمل في تصويب وجهي القصور هذين سيظل ضئيلًا. والأمر راجعٌ في نهاية المطاف إلى رغبة الجمعية العامة في منح دعم أكبر للأونروا بما يتماشى وما تدَّعيه من "مسؤولية دائمة حيال قضية فلسطين إلى أن تُحلَّ القضية بجميع جوانبها وفقًا للقانون الدولي."

الأمم المتحدة وقضية فلسطين: الحكم بالقانون

إن جانبي القصور الموضحين أعلاه ليسا مسألتين معزولتين وإنما جزءٌ من مشكلة أكبر في إدارة الأمم المتحدة لقضية فلسطين. وباعتبار أن هذه القضية من أطول النزاعات المطروحة على جدول أعمال الأمم المتحدة، يُعدُّ موقف الأمم المتحدة إزاء فلسطين الأساسَ المعياري الوحيد للسلام العادل والدائم بين الإسرائيليين والفلسطينيين على أساس القانون الدولي. غير أن هناك فجوةً دائمة، تكبر وتصغر، بين مقتضيات القانون الدولي وموقف الأمم المتحدة، بحسب بحثي الذي سأعرضه بالتفصيل في كتابٍ مقبل. وهذه الفجوة ساعدت في إحباط الجهود الباحثة عن السلام العادل والدائم بدًلا من تيسير التوصل إليه.[2]

يتناول الكتاب عددًا من المجالات التي اضطلعت فيها الأمم المتحدة بدورٍ قيادي في قضية فلسطين منذ العام 1947، بما فيها بالإضافة إلى قضية اللجوء الفلسطيني، تأثيرُ النظام القانوني الدولي في فترة ما بين الحربين العالميتين على فلسطين كما ورثته الأمم المتحدة،

خطة التقسيم الصادرة في 1947 من الجمعية العامة، معاملة الأمم المتحدة للأرض الفلسطينية المحتلة منذ 1967، عضوية دولة فلسطين في الأمم المتحدة. إن البحث النقدي في التناقضات القائمة بين مواقف الأمم المتحدة إزاء هذه المجالات وبين مقتضيات القانون الدولي يُظهر أن منطق الأمم المتحدة في التزامها بسيادة القانون الدولي يمكن وصفه وصفًا أدق بأنه حكمٌ دولي بالقانون. فعلى يد الوكالة، أُلزمت فلسطين والشعب الفلسطيني بوضعٍ أُسميه "تبعية قانونية دولية،" وهذا الوضع يَعِدُهم بتحقيق العدالة بالقانون الدولي من خلال الشرعية السياسية للمجتمع الدولي، ولكن تحقيق العدالة يظل ممتنعًا.

إن البحث النقدي في مسألة الأونروا واللاجئين الفلسطينيين مهمٌ لاكتساب فهمٍ أفضل لإمكانات الأمم المتحدة والقانون الدولي ومحدوديتهما في الدفاع عن حقوق الفلسطينيين الجمعية والفردية المشروعة. وهو مهمٌ أيضًا في هذا الوقت بالذات حيث شاع لأسباب سياسية أن يشكك بعضُ الساسة الغربيين في شرعية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، ومنهم مَن يتطاول على نزاهة هيئات الإغاثة الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والمكلَّفة بخدمة هؤلاء اللاجئين.

1. لقراءة هذا النص باللغة الفرنسية، اضغط/ي هنا .تسعد الشبكة لتوفر هذه الترجمات وتشكر مدافعي حقوق الإنسان على هذا الجهد الدؤوب، وتؤكد على عدم مسؤوليتها عن أي اختلافات في المعنى في النص المترجم عن النص الأصلي.

2. بإمكان المهتمين في الاستزادة حول هذا البحث، موضوع كتابي المقبل، الاطلاعُ على :

The United Nations and the Question of Palestine: A Study in International Legal Subalternity, 24376, (doctoral thesis) 2019.

الشبكة شبكة السياسات الفلسطينية هي منظمة مستقلة وغير ربحية. توالف شبكة السياسات الفلسطينية بين محللين فلسطينيين متنوعي التخصصات من شتى أصقاع العالم بهدف إنتاج تحليلات سياساتية نقدية، ووضع تصورات جماعية لنموذج جديد لصنع السياسات لفلسطين والفلسطينيين حول العالم.

تسمح الشبكة بنشر موادها كافة وتعميمها وتداولها بشرط نسبتها إلى "الشبكة: شبكة السياسات الفلسطينية." إن الأراء الفردية لأعضاء الشبكة لا تعبر بالضرورة عن رأي المنظمة ككل.