



مركز الزيتون

للدراستات والاستشارات

## تقدير استراتيجي (104)

أيار/ مايو 2018

### مخططات تصفية الأونروا: إلى أين؟!

#### ملخص

تزايدت في الفترة الأخيرة المحاولات الأمريكية لتصفية وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)؛ باعتبارها شاهداً رئيسياً دولياً على كارثة فلسطين سنة 1948، ونكبة اللاجئين الفلسطينيين؛ وخطّ دفاع أول في حقهم في العودة إلى أرضهم التي أخرجوا منها.

ويُشير السيناريو الأول في التوقعات المستقبلية إلى تمكّن الأونروا من تجاوز أزمته الراهنة، كما تمكنت من تجاوز العديد من الأزمات السابقة، أما السيناريو الثاني فيُرجح بقاء الأونروا ولكن مع المزيد من الإضعاف لدورها وتأثيرها، من خلال تقليص إيراداتها واستمرار الحرب السياسية والإعلامية عليها.

بينما يرجح السيناريو الثالث نجاح الولايات المتحدة و"إسرائيل" وحلفائهما في إفشال أو إلغاء الأونروا من خلال تغيير "تفويضها" المحدد بالقرار 302، وضمّ عملها إلى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. وتبدو فرص السيناريو الثالث مستبعدة، أما فرص السيناريو الأول فما زالت قائمة غير أن ذلك يحتاج إلى تضافر جهود كافة داعمي الأونروا، وإلاّ فسيفتح المجال بشكل أكبر للسيناريو الثاني.

### التقدير الاستراتيجي

هو تقدير دوري يتميز بكثافة مادته وتركيزها، ويحاول دراسة حدث أو قضية معينة، والنظر في مساراتها المستقبلية، مع ترجيح السيناريو الأقوى، ثم تقديم الاقتراحات للتعامل معه بالشكل الأفضل. وعادة ما تتناول مواضيع التقدير الشأن الفلسطيني وما يتعلق بذلك من أبعاد عربية وإسلامية ودولية، بالإضافة إلى اهتمامه بالخطوط الأخرى التي تدخل ضمن عمل المركز.

مدير التحرير: وائل أحمد سعد

رئيس التحرير: د. محسن محمد صالح

## مخططات تصفية الأونروا: إلى أين؟!

### أولاً: الأونروا: من الولادة إلى محاولات التصفية:

استجابة لرغبة الوسيط الدولي الكونت برنادوت، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار 1948/194 لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين UNCCP. وبموجب الفقرة 12 من القرار عينه قرّرت لجنة التوفيق في 1949/8/23 تشكيل "البعثة الاقتصادية للدرس" Economic Survey Mission أو ما سمي حينها بـ"بعثة كلاب" Clapp. وبناء على توصية البعثة، أنشأت الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 302 في 1949/12/8 "وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا)". وهكذا وُلدت الأونروا بوصفها "منظمة إنسانية" في مخاض سياسي، وجاء ذلك في أعقاب فشل حلّ مشكلة اللاجئين في مؤتمر لوزان.

وتأتي المحاولات الإسرائيلية الأمريكية الراهنة لإنهاء دور الأونروا، عبر العمل على تجفيف مواردها، أو دمج تفويضها ضمن صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR في سياق المخططات الأشمل، الهادفة إلى تصفية القضية الفلسطينية، وفي القلب منها قضية اللاجئين وحقّ العودة. وهذه المخططات ذات سياقات وأبعاد إقليمية ودولية تتصل باشتراطات "عملية التسوية" في نسختها الجديدة التي تحمل اسم "صفقة العصر". ولها، في الوقت عينه، تداعيات وآثار كارثية في كل منطقة من مناطق عمليات الأونروا، فيما يتعلق بتقديم الخدمات.

بيد أن مخططات تصفية دور الأونروا ليست جديدة، حيث إنها رافقت الوكالة منذ نشأتها وارتبطت بالسياق السياسي والطبيعة المؤقتة التي ولدت بموجبها هذه الوكالة، من جهة، وبتفويضها الملتبس والمزدوج ما بين الإغاثة/ والتشغيل، من جهة أخرى.

وهنا، يمكننا التمييز بين مقاربتين رئيسيتين: الأولى، مقارنة اقتصادية اجتماعية تتأسس على تفسير تفويض الأونروا وتكييفها لتخدم غرض التصفية؛ والثانية، مقارنة سياسية تتمثل في ممارسة الضغوط المباشرة والمكشوفة على المجتمع الدولي من أجل تحقيق الهدف عينه. وفي حقيقة الأمر، فإن المقاربة الأولى هي الأخرى مقارنة سياسية في الجوهر، ولا تتفصل المقاربتان كلتاهما عن هدف إنهاء خدمات الأونروا وتوطين اللاجئين في الدول المضيفة، وتصفية حقّ العودة.

## ثانياً: المقاربة الاقتصادية الاجتماعية:

بموجب التفويض الممنوح للأونروا من الجمعية العامة للأمم المتحدة أنشئت هذه الوكالة الدولية من أجل: "تنفيذ برامج الإغاثة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين بالتعاون مع الحكومات المحلية، وفقاً لتوصيات اللجنة الاقتصادية للدرس. وقد أوكلت الجمعية العامة للأونروا مهمة مزدوجة: إدارة الغوث من جهة، والسير ببرنامج الأشغال، في الوجهة المنشودة من جهة أخرى".

وفي الأساس كان ينظر لعمل الأونروا في مجال إغاثة اللاجئين الفلسطينيين، على أنه مجرد فعل قصير الأمد أملت ظروف سياسية حساسة. أما المفهوم الأصلي لتفويض الأونروا فهو كامن في اسم الأونروا نفسه: "وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى"، ما يعني أن يحل برنامج التشغيل، المراد منه في نهاية المطاف توطين اللاجئين، محل الإغاثة.

وفي هذا الصدد، بدأت الأونروا بعد تأسيسها بفترة قصيرة في تطبيق ما سميّ حينها "برنامج الأشغال والتشغيل"، تنفيذاً لتوصيات البعثة الاقتصادية للدرس. وكانت قد أجرت لهذا الغرض مفاوضات تمهيدية مع حكومات الدول المضيفة بهدف تقوية اقتصاديات تلك الدول وتوفير فرص عمل للاجئين في الوقت عينه، بما يوصلهم إلى درجة من الاكتفاء الذاتي تسمح بشطبهم من سجلات الإغاثة. ويضمن هذا البرنامج تطبيق المشاريع والبرامج التالية:

- مشاريع الأشغال العامة الكبرى Large Scale Public Works Projects (1950) التي كان يتوقع منها شطب ما يزيد عن 100,000 لاجئ من برنامج الإغاثة بحلول منتصف سنة 1951.
- برنامج الدمج Reintegration Programme (1951) الذي تبني خطة لثلاث سنوات كانت تهدف إلى تحويل إدارة الإغاثة إلى الحكومات المضيفة خلال فترة لا تتعدى 1952/7/1، على أن يتم خفض موازنة الإغاثة بشكل مضطرد.
- مشاريع الدعم والاكتفاء الذاتي Self-Support Projects، التي تبنتها الأونروا منذ سنة 1950 من خلال تقديم قروض صغيرة لمساعدة الأفراد أو المجموعات في الوصول إلى الاعتماد الذاتي، تمهيداً لدمجهم في اقتصاديات الدول العربية المضيفة.
- وحتى برنامج التعليم، وهو من أكبر وأهم برامج الوكالة، كانت تعدّه الأونروا منذ البداية على أنه برنامج تكميلي لعملية التأهيل الاقتصادي ومشاريع الدمج. ولمفارقة، وفرّ التعليم، بوصفه رأس مال اجتماعي، فرص عمل للاجئين، وحافظ على الهوية الوطنية للشعب الفلسطيني.

### ثالثاً: المقاربة السياسية:

بدأنا نشهد منذ أواخر سنة 2015، وحتى قبل ذلك في لجنة الموازنات في الكونجرس الأمريكي في سنة 2013، حملة إسرائيلية أمريكية شرسة ومنسقة على الأونروا في الأمم المتحدة، تشكك في مبرر وجودها سياسياً وأخلاقياً، بهدف تقويض هذا الوجود. وتتخلص مقولات تلك الحملة في: اتهام الأونروا بأنها تشكّل "عقبة أمام السلام"؛ وبأنها تعمل على "إدامة الصراع العربي الإسرائيلي" و"تطبّق معايير مزدوجة عندما لا تعيد توطين اللاجئين الفلسطينيين"؛ وبأن مجرد تخصيص منظمة من منظمات الأمم المتحدة لكي تعنى بالفلسطينيين دون غيرهم من لاجئي العالم يعدّ بمثابة "انحياز ممنهج من قبل نظام الأمم المتحدة ضدّ إسرائيل". وقد طالت الحملة أيضاً مناهج التعليم التي تعتمدها الأونروا، فوصفتها بأنها تعمل على "شيطنة إسرائيل".

وتصاعدت الحرب الأمريكية الإسرائيلية على الأونروا منذ أن أعلن الرئيس الأمريكي دونالد ترامب نيته نقل سفارة بلاده من تل أبيب إلى القدس، وإثر صدور قرار الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر 2017 المناهض لإعلان ترامب، الذي رأى أن الجهود الرامية لتغيير وضع القدس "باطلة ولاغية". وفي تعليقها على القرار، أعلنت السفارة الأمريكية لدى الأمم المتحدة، نيكي هالي في 2018/1/2 أن إدارة الرئيس ترامب "لا تنوي الاستمرار في دعم الأونروا حتى يوافق الفلسطينيون على العودة إلى طاولة المفاوضات". وفي اليوم التالي (2018/1/3) غرّد ترامب على تويتر قائلاً: "سنوياً ندفع للفلسطينيين مئات الملايين من الدولارات، ولا نحصل منهم في المقابل على أي تقدير أو احترام. إنهم لا يريدون مباحثات السلام، فلماذا ينبغي علينا أن ندفع لهم كل هذه المبالغ الطائلة في المستقبل"<sup>٢</sup>.

وعلى الرغم من معارضة العديد من الدول لموقف إدارة ترامب من الأونروا، كلّ لأسبابه، إلا أنه لا يمكن، فعلياً، عزل النتائج الهزيلة التي أسفر عنها مؤتمر روما لدعم الأونروا الذي عُقد في 2018/3/15، والذي حضرته أكثر من 90 دولة، عن تأثيرات الموقف الأمريكي. إذ لم يسفر المؤتمر سوى عن تعهدات بجمع 100 مليون دولار من أصل المبلغ المطلوب، والمقدر بنحو 446 مليون دولار.

## رابعاً: الآفاق والسيناريوهات المحتملة:

استناداً إلى التجربة التاريخية في التعاطي الدولي مع أزمات الأونروا، وبناءً على مختلف المعطيات المتوفرة حتى اليوم، هناك، من وجهة نظرنا، ثلاثة سيناريوهات محتملة فيما يختص بمستقبل الوكالة، ارتباطاً بالأزمة الأشد خطورة التي تواجهها في تاريخها، حسب تعبير المفوض العام للأونروا بيير كرينبول. ونرى أنه لا توجد حدود قاطعة بين السيناريوهات الثلاثة، حيث يمكن أن يفتح أحدها على الآخر، وفقاً لتطورات الأزمة.

### 1. السيناريو الأول:

يفترض هذا السيناريو المتفائل تمكن الأونروا من تجاوز أزمة التمويل الراهنة، استناداً إلى الأسباب والعوامل/ الاحتمالات التالية:

أ. أن الأونروا معتادة على مواجهة أزمات التمويل، وإن كانت الأزمة الحالية هي الأسوأ، وهنا تجدر الإشارة إلى أزمة سنة 2015، والتي كادت أن تدفع بالأونروا إلى قطع العام الدراسي حينها.

ب. الدعم السياسي والمعنوي الذي حصلت عليه الأونروا في مؤتمر روما على الرغم من الضغوط المعاكسة التي مارسها الأمريكيون في الكواليس، وبالرغم من مردوده الهزيل على صعيد تعويض العجز المالي. ما يعني حرص المجتمع الدولي على استمرار عمل الأونروا، انطلاقاً من ضرورة الحفاظ على الاستقرار في المنطقة، في ظل غياب فرص فعلية لحل عادلٍ ودائمٍ لقضية اللاجئين الفلسطينيين.

ج. إطلاق الأونروا في كانون الثاني/ يناير 2018 حملة "الكرامة لا تقدر بثمن #DignityIsPriceless" بهدف جمع مبلغ 500 مليون دولار، من أجل توفير التعليم والرعاية الصحية والمساعدات الغذائية الطارئة، والمساعدات العينية للاجئين في مناطق عملياتها كافة. هذا إضافة إلى توجيه نداءً طارئاً لجمع مبلغ 800 مليون أخرى لتمويل برامجها الطارئة في سورية والأراضي المحتلة سنة 1967، وللفلسطينيين من سورية المقيمين في لبنان.

د. تطلع الأونروا إلى أن تزيد الدول العربية نسب دعمها (7.8%) من إجمالي موازنة الأونروا التي تعهد بها مجلس الجامعة العربية منذ سنة 1987. كما تتوقع الأونروا من دول البريكس BRICS الخمس (روسيا، والصين، والهند، والبرازيل، وجنوب إفريقيا) الصاعدة اقتصادياً زيادة إسهاماتها في موازنة الأونروا.

## 2. السيناريو الثاني:

يفترض هذا السيناريو فشل الأونروا في تعويض التمويل الأمريكي للوكالة، وبأن الولايات المتحدة و"إسرائيل" ستواصلان حملتهما المحمومة ضدّ وجود الأونروا، بهدف الابتزاز السياسي في إطار الرؤية المتصلة بما يسمى "صفقة القرن" وباشتراطات عملية التسوية. كما يفترض أن الفلسطينيين لن يعودوا إلى طاولة المفاوضات مع "إسرائيل" بالشروط الأمريكية الإسرائيلية التي لا تلبّي الحدّ الأدنى من المطالب الوطنية الفلسطينية.

وفيما يتعدى ابتزاز القيادة الفلسطينية للعودة إلى طاولة المفاوضات، وبغضّ النظر عن مدى استجابتها لاشتراطات عملية التسوية، ينطوي هذا السيناريو على أحد الاحتمالين التاليين:

أ. في الحدّ الأدنى، مواصلة السياسة الأمريكية الهادفة إلى تجفيف موارد الأونروا المالية، بما يعقّد قيامها بتنفيذ التفويض المنوط بها في إغاثة اللاجئين الفلسطينيين، إلى أن تتم عودتهم.

ب. في الحدّ الأقصى، "شلّ" الأونروا و"تعطيل" دورها، بحيث تلقى المصير نفسه الذي لقيته "لجنة التوفيق الدولية بشأن فلسطين"<sup>3</sup>.

وقد يفتح السيناريو الثاني في حدّه الأقصى هذا على السيناريو الثالث، من جهة تغيير "تفويض الأونروا"، ما يعني عملياً إلغاء القرار رقم 1949/302 الذي أنشأها.

## 3. السيناريو الثالث:

يفترض هذا السيناريو نجاح الولايات المتحدة و"إسرائيل" في تغيير أو تحويل "تفويض" الأونروا المحدد بالقرار 302، عبر الحصول على موافقة من الجمعية العامة للأمم المتحدة على دمج هذا التفويض ضمن صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الأمر الذي يعني عملياً إلغاء القرار 302.

إن ما يغري الولايات المتحدة و"إسرائيل" للمضي قدماً في هذا السيناريو، هو وجود سابقة في هذا الصدد، حين تمكنتا سنة 1991 من إلغاء قرار الجمعية العامة رقم 1975/3379، الذي ساوى الصهيونية بالعنصرية. بيد أن هناك عقبات أساسية أمام تمرير هذا السيناريو تتمثل في ما يلي:

أ. وعي اللاجئين أنفسهم بمخاطر مخططات تصفية قضيتهم وإصرارهم على مقاومتها، بناء على تجربتهم التاريخية في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، والتي تمكنوا خلالها من إسقاط كل مخططات الإسكان والتوطين.

ب. إلغاء القرار 3379 تمّ في ظلّ الأجواء المتفائلة، بإمكان تقدم "عملية السلام" بُعيد إطلاق مؤتمر مدريد وقُبيل توقيع اتفاقات أوسلو. وتلك الأجواء مختلفة تماماً عن الأجواء القائمة الراهنة، التي تشهد فشلاً ذريعاً لعملية "سلام أوسلو".

ج. العودة بالنقاش في الجمعية العامة مجدداً إلى المخاض السياسي الذي ولدت في ظله الأونروا، وإلى المباحثات التمهيدية التي أقرت معاهدة 1951 الخاصة باللاجئين وتأسيس المفوضية واستثناء الفلسطينيين من حمايتها، أي العودة بالنقاش إلى المربع الأول، حيث تُعارض الغالبية في الجمعية العامة التوجه الأمريكي الإسرائيلي؛.

#### خامساً: الترجيح بين السيناريوهات:

يبدو أن السيناريو الأول ممكن التحقيق، خصوصاً إذا ما تكاتفت الأطراف المؤيدة لبقاء الأونروا على دعم هذا الخيار سياسياً ومالياً. غير أن السيناريو الثاني قد يحقق قدراً من النجاح في ضوء حالة الانقسام الفلسطيني والتشرد العربي والإسلامي، ووجود بيئات تسمح للطرفين الإسرائيلي والأمريكي بالضغط في هذا الاتجاه. أما السيناريو الثالث فهناك صعوبة بالغة في تحقيقه، ويظل مستبعداً في الظروف الحالية، حيث إن الجمعية العامة التي أنشأت الأونروا هي وحدها المخولة بإلغاء القرار 302. وكما أن الولايات المتحدة و"إسرائيل" تدركان جيداً أن الإقدام على هذه الخطوة لا يتوافق مع رغبة غالبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك بعض الدول الحليفة لأمريكا و"إسرائيل"، وكلّ لأسبابه. بيد أن كل ذلك يتوقف بالطبع على حسن إدارة الجهات المعنية ببقاء الأونروا للأزمة، عبر اتباع آليات تحشيد ناجعة، ترتقي إلى مستوى هذه المواجهة الخطيرة، التي يصبح فيها بقاء الأونروا خطّ الدفاع الأول عن حقّ العودة.



## سادساً: توصيات واقتراحات:

1. ضرورة التعامل مع أزمات الأونروا من خلال إقامة نوع من التوازن بين الأهمية السياسية لوجود الأونروا في حدّ ذاته ودورها الإنساني، بغضّ النظر عن مستوى خدماتها وكفايتها.
2. الحاجة الملحة للضغط في الأطر العليا التي تصنع سياسة الأونروا (الجمعية العامة، اللجنة الاستشارية، مؤتمرات المانحين) من أجل التوصل إلى حلول جذرية للعجز المزمن في موازنة الأونروا من خلال تخصيص موازنة دائمة لها لا تعتمد على الهبات والتبرّعات. وتفعيل اقتراح الأمين العام للأمم المتحدة في هذا الخصوص (الدورة 2017/72).
3. ضرورة الاستفادة من دروس أزمة الأونروا (سنة 2015) باتجاه بلورة رؤية فلسطينية عربية مشتركة وبعيدة المدى تجاه سياسات الأونروا، تستجيب بفاعلية للأزمات المتوقعة، ولا تركز على ردّات الفعل والحلول المؤقتة فحسب.
4. العمل على تعزيز مفهوم المشاركة المجتمعية الذي تتبناه العديد من المنظمات الدولية، بما فيها الأونروا، أي إشراك اللاجئين فعلياً في رسم سياساتها وتخطيط برامجها وتنفيذها.
5. العمل على تطوير الرسائل المتبادلة بين لبنان والأونروا (التي تمّت سنة 1954) إلى اتفاقية شاملة تُنظم علاقة الأونروا بالدولة اللبنانية، بما يخدم المصلحة الوطنية اللبنانية والفلسطينية على حدّ سواء.

\* يتقدم مركز الزيتونة للأستاذ جابر سليمان بخالص الشكر على الإسهام في إعداد المسودة التي اعتمد عليها هذا التقدير.

---

<sup>1</sup> من الجدير ذكره أن الأونروا عادت إلى طرح هذه الفكرة في أعقاب توقيع اتفاق أوسلو من خلال ما سمي حينها برنامج مواءمة خدمات الأونروا مع خدمات الدول المضيفة harmonization programme، وذلك في إطار برنامج تطبيق السلام PIP.

<sup>٢</sup> الولايات المتحدة الأمريكية هي الداعم الأكبر لموازنة الأونروا. ويصل الإسهام الأمريكي في الموازنة العادية للأونروا، عادة، إلى 300 مليون دولار من أصل 1.4 بليون دولار. إلا أنه وبناء على المواقف الأمريكية المذكورة التي ربطت الدعم باشتراطات "عملية السلام"، أعلن ترامب في 2018/1/16 عن تجميد مبلغ 65 مليون دولار من قيمة الدفعة المقرر تقديمها في النصف الأول من سنة 2018، والبالغة 125 مليون دولار.

<sup>٣</sup> منذ أوائل سنة 1952 توقفت هذه اللجنة، عملياً، عن جهودها في البحث عن حل دائم لمسألة اللاجئين، وفق مقتضيات القرار 194 الذي أنشئت في إطاره، لكنها، نظرياً، ما تزال موجودة إلى يومنا هذا من دون أي فاعلية.

<sup>٤</sup> يندرج اللاجئون الفلسطينيون تحت ولاية الأونروا، وهذا ما يميزهم عن بقية لاجئي العالم الذين يقعون تحت ولاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. رفضت الدول العربية المعنية، آنذاك، إدراج اللاجئين الفلسطينيين ضمن حماية المفوضية، وأصررت على خصوصية وضعهم، على أساس أن حق العودة المكفول بالقرار 194 يسمو فوق مزايا الحماية التي يمكن أن توفرها لهم الاتفاقية وأداتها التنفيذية، أي المفوضية.