التبعات القانونية لوقف تمويل وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى - الأونروا

تحليل قانوني

آذار 2024

www.pahrw.org

يسلط هذا التحليل القانوني الضوء على التفسير القانوني للنقاش الدائر بشأن وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والنتائج القانونية المحتملة لأي انتهاك لولايتها أو قدرتها على الاستمرار في تنفيذ عملياتها الإنسانية والإنمائية.

الولاية القانونية لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

Source @ UNRWA

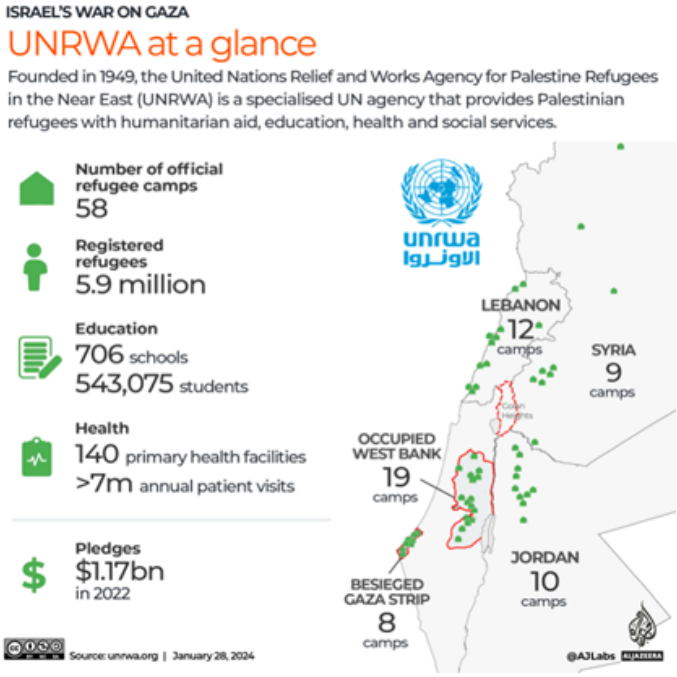
في أعقاب حرب العام ١٩٤٨، تأسست الأونروا بموجب القرار رقم ٣٠٢ (IV) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٩ وبدأت على اثرها الوكالة عملياتها في العام ١٩٥٠ كمنظمة مؤقتة. تأسست الوكالة كهيئة فرعية وفقًا للمادة ٢٢ من ميثاق الأمم المتحدة، وهي، إلى جانب هيئة أخرى، الوحيدة التي تقدم تقريرها مباشرة إلى الجمعية العامة.[i]

تتألف الولاية الأساسية للوكالة من العناصر التالية: (أ) القيام ببرامج التشغيل والإغاثة المباشرة بالتعاون مع الحكومات المحلية، و (ب) التشاور مع الحكومات الشرقية المعنية حول التدابير التي يجب اتخاذها من قبلها استعدادًا للوقت الذي لن يكون فيه التمويل الدولي متاحًا لمشاريع الإغاثة والأعمال.
وفي خضم غياب حل لمشكلة لاجئي فلسطين، تعمل الوكالة بتفويض كل ثلاث سنوات تتلقاه من الجمعية العامة مع التمديد الأخير حتى 30 حزيران 2026.

يُعد تمديد ولاية الأونروا تفويضًا لاستمرار عملياتها ضمن الإطار الزمني المحدد. إلا أن الوكالة تواجه باستمرار تحديات مالية شديدة جرّاء عدم كفاية واستقرار المساهمات المالية والتي تتأثر بالمواقف السياسية للدول والسياسات التي تتبعها الدول المانحة.

تبقى المعضلة المُلحة أنه إذا ما ارتبط استمرار عمل الوكالة بغياب حل لقضية اللاجئين الفلسطينيين، فإن إنهاء عملها سيكون بمثابة إعلان عن انتهاء هذه القضية.

لا تقتصر التداعيات القانونية، التي تترتب على إنهاء عمل الأونروا، على العواقب الاقتصادية والاجتماعية الوخيمة التي قد يتكبدها اللاجئون الفلسطينيون، بل وتهدد أيضاً اعتراف الدول المضيفة بصفتهم القانونية وحقهم غير القابل للتصرف في العودة.



Source @ Al Jazeera

اللاجئون الفلسطينيون، وكالة الغوث، وحق العودة

لم تعتمد الجمعية العامة تعريفًا واضحًا للاجئين الفلسطينيين؛ لكنها ما زالت تعتمد بشكل ضمني التعريف التشغيلي المنصوص عليه في التقارير السنوية التي تتقدم بها ادارة الوكالة وتوافق عليها الجمعية العامة.[1]

بحسب تعريف الوكالة، يُصنف اللاجئ مؤهلًا لتلقي المساعدة حصرًا في حال خسارته منزله وسبل عيشه نتيجة الأعمال القتالية لحرب ١٩٤٨، على أن لا يشمل ذلك الذين خسروا مصدر دخلهم فقط والذين يصنفون "لاجئين اقتصاديين". [ii]

ينطبق هذا التصنيف على اللاجئين المسجلين لدى الوكالة للاستفادة من خدماتها، وهو مختلف تمامًا عن التسجيل والاحصاء الرسمي للاجئين الفلسطينيين الذي تحدده الدول المضيفة.

[1] تطوّر تعريف اللاجئين الفلسطينيين التشغيلي من قبل وكالة الأونروا قليلاً عبر السنين. في عام 2006، توسعت ولاية عمل الوكالة لتشمل أفراد أسر النساء اللاجئات المتزوجات من أزواج غير لاجئين. في عام 2008، نتيجةً للمساعدة التي قدمتها الوكالة للأشخاص النازحين (والذين ليسوا من اللاجئين الفلسطينيين وفقًا لولاية الوكالة) جراء العمليات القتالية في لبنان وغزة عام 2006، وضعت الجمعية العامة ولاية لمساعدة الأشخاص النازحين جراء "العمليات العسكرية في عام 1967 والعمليات التالية" في قرارين (القرار رقم 63/92 والقرار رقم 63/93).

وقد أدى تفاوت آليات ومنهجيات التسجيل بين الدول المضيفة إلى ظهور مستويات مختلفة من الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين، حتى ضمن الدولة نفسها التي يقيمون فيها، على مستوى الحماية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والأوضاع القانونية عموماً. وفي أسوأ الحالات، قد لا يعتبر اللاجئون الفلسطينيون مؤهلين لخدمات الإغاثة [2]، يحوزون على وثائق متناقضة، أو حتى لا يتم الاعتراف بهم لا من قبل الوكالة ولا من قبل السلطات الرسمية.

إن الاعتراف الدولي بلاجئي فلسطين وارتباطه المباشر بملكية الأراضي وفقدانها في فلسطين يعتبر دليلاً واضحاً لا لبس فيه على طرد الفلسطينيين خارج أراضيهم في العام ١٩٤٨، بل ويمثل ربط فقدان المنازل بوضعية اللجوء عاملًا جذريًا ومؤشرًا على حق الفلسطينيين الأصيل في اراضيهم التي هجّروا منها.

إن الاعتراف بحقوق اللاجئين الموروثة في أراضيهم لا غنى عنه لممارسة حق العودة إلى أراضي فلسطين بالكامل.

بالعودة إلى تأسيسها، فإن الأونروا نفسها ليس لديها الوسائل وليست مسؤولة عن تنفيذ القرار ١٩٤، وقد تم إنشاؤها كمنظمة لاحقة للجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة الخاصة بفلسطين وذلك لتتعامل مع وضع اللاجئين-بشكل متعمد-بعيدًا عن أي إجراءات لتسهيل حق العودة.

ومع تعليق تمويل الأونروا، تستند دعوات دمج اللاجئين الفلسطينيين ضمن ولاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إلى قدرة المفوضية على دمج اللاجئين داخل المجتمعات المضيفة، مما يهدد ضمان حق الفلسطينيين في العودة. ولكن الأمر الجوهري يكمن في أن الأخيرة لن تكون قادرة على استبدال العمليات الأساسية للوكالة وتفتقر إلى الموارد الكافية لذلك.

تُعد الأونروا شاهدًا دوليًا على تاريخ اللاجئين الفلسطينيين وتهجيرهم القسري خارج أوطانهم. يعتقد الكثير من الفلسطينيين أن "البطاقة الزرقاء" وتسجيلهم في الوكالة في حد ذاته يشكل دليلاً -لا يمكن إنكاره- على هويتهم الوطنية وحقوقهم التاريخية.

في هذا الصدد، يقول الدكتور تاكنبرغ:" تُعد الأونروا هنا رمزاً لعدم شرعية التطهير العرقي للفلسطينيين وتهجيرهم القسري في العام ١٩٤٨ وما بعده. من المهم أن ندرك أن حق العودة ينبع من التطهير العرقي للفلسطينيين وتهجيرهم القسري".

[2] رغم أن بعض الفلسطينيين لجأوا إلى مصر نتيجةً للعمليات العسكرية في عام 1948، إلا أن الوكالة لا تقدم لهم المساعدة نظرًا لعدم كفاية الموارد. يمكن الاطلاع على هذا في "منظومة الأونروا في الستين عامًا" للمؤلف لانس بارثولوميوز في المجلة الفصلية للاجئين، المجلد 28، العددين 2 و3، عام 2010.

تبقى الحقيقة الثابتة أن حق العودة - حتى ولو تلاشت الأونروا - سيظل حقاً موروثاً وغير قابل للتصرف للفلسطينيين.

سمات ولاية الوكالة الأممية

إحدى السمات الرئيسية لولاية الأونروا مسألة مثيرة للجدل وهي توريث "وضعية اللجوء" لأحفاد اللاجئين الفلسطينيين.[3] إن الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين عبر الأجيال يضمن عدم دمج أبناء اللاجئين الذين نزحوا عام ١٩٤٨ في الدول المضيفة وإهمال حقوقهم غير القابلة للتصرف.

كما وإن توثيق العائلات وتسجيل اللاجئين الفلسطينيين من قبل الوكالة يمنح مستوىً من الشرعية لوجودهم وحريتهم في التنقل خارج فلسطين.

إلى جانب ذلك، توفر الأونروا سبل العيش للاجئين من خلال تقديم الخدمات الأساسية في مخيمات اللجوء في مناطق عملياتها. وقد طورت الوكالة قدرة تشغيلية هائلة عبر السنين لتتجاوز بذلك قدرة أي منظمة أخرى أو دولة مضيفة على استبدال خدماتها.

في ٢٢ شباط ٢٠٢٤، أبلغت الأونروا رئيس الجمعية العامة أنه "مع غياب تمويل جديد، ستتأثر عملياتها في المنطقة بشكل كبير اعتبارًا من آذار... مما ينطوي على تداعيات خطيرة على السلم والأمن الإقليميين وحقوق الإنسان."

تحظى الأونروا بفضل مواردها البشرية الضخمة وبنيتها التحتية الواسعة، بصفة فريدة كمزود خدمات شبه حكومي [iii] لا تمتلك أي جهة أخرى الكفاءة الواضحة لتقديم الخدمات بدلاً عنها.

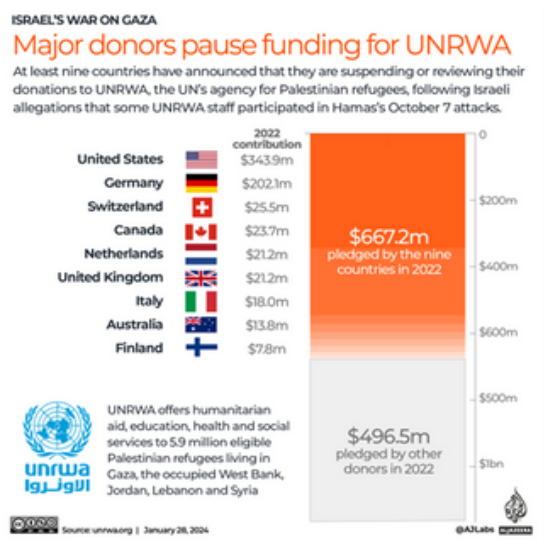
في حالة عدم اتخاذ تدابير كافية لضمان استمرارية خدمات الوكالة، فإن ذلك يشكّل إهمالًا لحماية الحقوق الأساسية للاجئين الفلسطينيين في المنطقة.

[3] تدّعي إدارة ترامب والكثير من السياسيين الإسرائيليين أن أولئك الذين فروا في عام 1948 فقط هم الذين ينبغي الاعتراف بهم كلاجئين، وأن التوسع في الخدمات جعل الوكالة غير مستدامة.

التمويل المالي للوكالة وتعليق التمويل

تضم الأونروا أكثر من ٣٠،٠٠٠ عامل كأكبر منظمة تشغيلية للأمم المتحدة في الشرق الأوسط مموّلة طوعيًا من الدول المانحة وشراكات استراتيجية بالإضافة إلى تمويل من ميزانية الأمم المتحدة تُوظف لتغطية تكاليف تشغيل الموظفين الدوليين. وتعتمد الوكالة على مساهمات الدول بشكل أساسي لتمويل عملياتها.

لا تقع على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مسؤولية قانونية لتمويل الأونروا، وهو ما يضع الوكالة أمام تحديات هائلة جرّاء عدم استقرار المساهمات الطوعية من الدول المانحة. منذ عام 2018 بدأت الضغوطات المالية على الوكالة والتي تمثلت بعجز في الميزانية بقيمة ١٤٦ مليون دولار أمريكي.



Source @ Al Jazeera

بعد مزاعم وُجهت لعاملين في الأونروا في يناير/كانون الثاني ٢٠٢٤ بمشاركتهم في هجوم السابع من أكتوبر، أعلنت كبرى الدول المانحة تعليق تمويلها للوكالة مما فاقم عجزها المالي وقدرتها على القيام بمهامها.

الأمر الذي يترك الوكالة المتعثرة أصلاً، مكبّلة وغير قادرة على تحقيق ولايتها.

تؤكّد الدراسة عن كثب لنقص التمويل في الأونروا، صحة التساؤل المستمر بشأن غياب آلية فعالة تنظم ايراداتها المالية.

في حين تتخبط الوكالة بين أزمات مالية متتالية، تفتقر الأمم المتحدة إلى آليات وخطط طوارئ تضمن استدامة التمويل.

وفي حديث مع الدكتور ليكس تاكنبرغ شاركنا القلق حول ضعف الآليات المالية قائلاً: "تفتقر الأونروا إلى المخزون المالي وخطط طوارئ، على عكس غيرها من المنظمات بسبب الأزمة المالية المزمنة التي تعانيها ومع غياب آليات فعالة للتمويل. ومن الأفضل أن يتم اعتماد آليات تمويل بديلة من خلال الاشتراكات المقررة (المساهمات الإلزامية لأعضاء الأمم المتحدة)."

إننا في **المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان (شاهد)** نؤكد عدم مشروعية إنهاء عمل الوكالة الأممية بذريعة الأزمة المالية. وإننا نشعر بقلق بالغ إزاء تداعيات التخفيض المتوقع في الخدمات وانعكاساته المباشرة على حياة اللاجئين الفلسطينيين وخاصة في قطاع غزة المحاصر.

وفي هذا الصدد، نؤكّد بأن المسؤولية الرئيسة تقع على عاتق المجتمع الدولي الممثل في الأمم المتحدة لتحديد آليات أخرى للتمويل الدائم للوكالة الدولية.

تقييم اللجنة المستقلة

عيّن الأمين العام للأمم المتحدة لجنة مستقلة لإجراء تحقيق بهدف "تقييم جهود الوكالة المبذولة لضمان الحياد والاستجابة للمزاعم المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة عند ارتكابها".

من المتوقع أن تقدم لجنة التحقيق، التي بدأت عملها في منتصف فبراير/ شباط، تقريرًا مؤقتًا إلى الأمين العام في أواخر آذار الجاري، يليه نشر تقرير نهائي في نيسان المقبل.

يتمتع تقرير اللجنة المستقلة [4] بأهمية بارزة في ما يتعلق بمصداقية الوكالة المعترف بها دوليًا التي كانت موضع شك بسبب الاتهامات المزعومة.

لا يمكن توقع النتائج المحتملة للتقرير وتأثيرها على النتائج المالية وسلوك الدول المانحة. ومع ذلك، فإن الأهمية القانونية لهذا التقرير كبيرة وتحمي الوكالة من التهم المزعومة وتعزز حيادها.

تتمثل المسؤولية الأهم للجنة بالبحث في التدابير التي اعتمدتها الوكالة على مر السنين للحفاظ على حيادها. وكنتيجة إيجابية، من المقدر أن تتراجع الدول المانحة عن قراراتها في تعليق تمويلها.

[4] تتألف اللجنة من معهد راؤول والنبرغ في السويد، ومعهد كريس ميشيلسن في النرويج، والمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان؛ وتترأسها وزيرة الخارجية الفرنسية السابقة كاثرين كولونا.

إنهاء وكالة الاونروا

ينطوي الجانب الآخر من ولاية الأونروا على وقف عمل الوكالة بمجرد الاعتراف بحل دائم لقضية اللاجئين. وعليه، فإن تمديد ولاية الأونروا الذي تقره الجمعية العامة بصفتها الهيئة الرئيسة للوكالة، يرتبط بغياب حل لقضية اللاجئين هذه.

لا تنبع ولاية الأونروا من صك تأسيسي أو نظام أساسي، بل تستمد ولايتها من جميع القرارات والطلبات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة. باعتبارها هيئة فرعية، يتم تحديد اختصاصات الأونروا وتعديلها من قبل، أو تحت سلطة، الهيئة الرئيسية التابعة لها، أي الجمعية العامة. [iv]

يمثل الخطر المحتمل الذي يهدد القدرة التشغيلية للأونروا معضلة قانونية: في حالة عدم وجود أداة قانونية مقابلة تنهي أو تستبدل الوكالة الدولية، أو غياب حلّ دائم لمشكلة اللاجئين يتماشى مع القرار ١٩٤، أليست الأمم المتحدة مسؤولة عن الحفاظ على استمرار عمليات الأونروا؟

إذاً، من سيتحمل مسؤولية تقليص المساعدات الإغاثية التي تقدمها الوكالة لشعب غزة وسط الحرب المستمرة التي أدّت إلى نزوح أكثر من ١.٧ مليون شخص، حوالي ٨٠٪ منهم كانوا لاجئين بالفعل قبل بدء العمليات العسكرية الإسرائيلية ضد قطاع غزة؟

طلب المفوض العام، فيليب لازاريني، في ٢٧ يناير/ كانون الثاني ٢٠٢٤ من الدول التي قررت تعليق تمويلها للأونروا إعادة النظر في قرارها وإلا ستتوقف الوكالة عن تقديم الخدمات الإنسانية التي يعتمد عليها المواطنون في غزة كما الاستقرار الإقليمي.

سؤال آخر يطرح حول عواقب تعطيل العقود والاتفاقيات المعمول بها التي وضعتها الوكالة مع أصحاب المصلحة بما في ذلك الدول المضيفة. الأمر الذي قد يُظهر تساؤلات حول شرعية إقامة اللاجئين في المخيمات الرسمية - الأراضي المستأجرة من قبل الوكالة - في حال انتهاء وجود الوكالة فعلياً. هذا بالإضافة إلى المشاريع والبرامج الجارية التي يتعرض تنفيذها للتهديد جراء المخاطر المالية.

خلاصات

إن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين يجب أن تستمر في عملها في ظل غياب حل عادل لقضية اللاجئين.

إن المجتمع الدولي، الدول المضيفة، وحتى الأمم المتحدة غير مستعدة للتعامل مع تبعات أي انتهاك لولاية الأونروا.

إن أي قطع للمساعدات أو وقف الخدمات سيؤدي إلى كارثة إنسانية ستترجم بلا شك في اضطرابات مدنية وسياسية عبر المجتمع الفلسطيني في ظلّ الاعتداءات الحالية في فلسطين وحرب الإبادة المستمرة على غزة تفاقم حجم معاناة اللاجئين الفلسطينيين، وتعمق بشكل أكبر نضالهم التاريخي.

توصيات

إننا في، **المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان (شاهد)**، ندين أي إجراءات من شأنها أن تحط من حياة وصمود المجتمعات الفلسطينية في فلسطين وفي اللجوء؛ ونطالب الأمم المتحدة بشكل عاجل اتخاذ إجراءات عملية لضمان استدامة القدرة التشغيلية للأونروا.

وإننا نقف بحزم ضد جميع أشكال العقاب الجماعي التي تفرضها ضمنًا جهات فاعلة دولية على الشعب الفلسطيني متجاهلة حقوقه الأساسية في التعليم والصحة وسبل العيش التي تضمنها الأونروا.

إزاء ما تم ذكره، ندعو إلى اتخاذ نهج مؤسساتي لمعالجة الوضع المالي المتزعزع للوكالة، ونحث على اتخاذ إجراءات جماعية لتطوير نموذج مالي مستدام ومستقر يضمن دعمًا ثابتًا للاجئين الفلسطينيين.

شكر وتقدير

إننا في المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان (شاهد) نود أن نشكر الدكتور ليكس تاكنبرغ لمشاركتنا في مناقشة عبر الانترنت يوم ٢٥ فبراير/شباط حول الآفاق القانونية لوقف تمويل الأونروا ومدخلاته القيمة المقتبسة في هذه الورقة

ملحق

د. لكس تاكينبرغ هو كبير المستشارين في قضية فلسطين في ARDD، وهو أستاذ غير مقيم في شؤون الإغاثة في جامعة فوردهام. منذ عام 1989 حتى عام 2019، عمل في مواقع ميدانية ومقرات رئيسية مختلفة مع الأونروا، وكالة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين، حيث عمل في الآونة الأخيرة في مقرها في عمان كمسؤول أخلاقي للوكالة. كما شغل سابقاً منصب المستشار العام ومدير العمليات ومدير الميدان (النائب) في غزة وسوريا.

المراجع

[i] "تنظيم وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، " UN Doc. ST/SGB/2000/6, 17 Feb. 2000

[ii] الأونروا، "التقرير السنوي لمدير [الأونروا]، , 1 42 July 1960–30 June 1961", UN Doc. A/4861, para.

[iii] الأونروا واللاجئون الفلسطينيون: حماية حقوق اللاجئين مع المعالجة الهيكلية لأسلوب عمل الوكالة غير المستدام ماليا". فرانشيسكا بي ألبانيز، ليكس تاكنبرج. سلسلة أوراق عمل مركز دراسات اللاجئين RSC Working Paper Series 138, 27 February 2023

[iv]إن اختصاصات أي جهاز فرعي تابع للجمعية العامة "يتم تحديدها، ويمكن تعديلها من قبل، أو تحت سلطة، الجهاز الرئيسي"، مرجع ممارسات هيئات الأمم المتحدة، المجلد.1، 228

لمزيد من المعلومات، قم بزيارة موقعنا الالكتروني www.pahrw.org

للاستفسار حول هذه الورقة، يرجى التواصل مع الباحثة القانونية إيمان سبع أعين
eman.sabaayoun@pahrw.org

جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان (شاهد)