

الأونروا: التحديات والآفاق¹

بقلم البروفسور ميك دومبر²



تأسست وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) في كانون الأول/ديسمبر 1949، وأوكلت إليها مؤقتاً مهمة تأمين خدمات الإغاثة الطارئة للاجئين الفلسطينيين إلى حين معالجة أوضاعهم عن طريق تسوية سلمية³. كان الافتراض آنذاك بأن الحاجة إلى الوكالة ستنتفي بعد وقت قصير، لكن استمر تجديد تفويضها بصورة منتظمة⁴. اليوم، تُعدّ الأونروا الوكالة الأكبر في منظومة الأمم المتحدة. تتولى حالياً إدارة 58 مخيماً للاجئين وأكثر من 30000 موظف غالبيتهم الساحقة من اللاجئين الفلسطينيين⁵. تؤمّن الوكالة الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية الأساسية لما يزيد عن خمسة ملايين لاجئ فلسطيني مسجلين رسمياً لديها (نحو ثلاثة أرباع مجموع اللاجئين الفلسطينيين)، يقيمون في "مناطق عمليات" الأونروا الخمس: قطاع غزة والضفة الغربية والأردن ولبنان وسوريا. فضلاً عن البرامج الرئيسية، تقدّم الوكالة أيضاً مساعدات طارئة نتيجة عمليات الاجتياح الإسرائيلية لقطاع

¹ هذا المقال مقتبس من دراسة أطول أجريت بتمويل من وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة حول "التحديات المطروحة على الأونروا في مستقبل ملتبس" (The Challenges facing UNRWA in an Uncertain Future)، مارس/أذار 2016. الآراء الواردة في هذا المقال وفي الدراسة تعبر فقط عن وجهة نظر الكاتب، ولا تمثل وجهة نظر وزارة التنمية الدولية البريطانية أو الأونروا أو مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

² جامعة إكستر، المملكة المتحدة

³ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 302 (4) "مساعدة اللاجئين الفلسطينيين".

⁴ في كانون الأول/ديسمبر 2014، جرى تجديد تفويض الأونروا حتى حزيران/يونيو 2017. انظر UNRWA, Who We Are.

Available at: <http://www.unrwa.org/who-we-are>

UNRWA in Figures: انظر

⁵ انظر http://www.unrwa.org/sites/default/files/in_figures_july_2014_en_06jan2015_1.pdf

غزة في 2008-2009، و2012 و2014، والحرب الأهلية السورية. تحصل الأونروا في شكل أساسي على التمويل من المساهمات الطوعية من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وليس من خلال المستحقات المقررة للأمم المتحدة، الأمر الذي تسبّب بأزمات متكررة في الموازنة وصعوبات في التخطيط الطويل الأمد.

تقف الأونروا اليوم عند مفترق طرق جراء تضافر العديد من التطورات والأزمات الإقليمية على رأسها تراجع التفوّق الأميركي في المنطقة؛ والتغيير في ميزان القوى في منطقة الخليج مع صعود إيران وسيطرة الشيعة في العراق؛ والحرب الأهلية السورية وما تلقى من ضغوط وأعباء على الدول المجاورة؛ وظهور تنظيم "الدولة الإسلامية" لاعباً مهماً على الساحة؛ وتفكك القيادة الفلسطينية وانتهاء المفاوضات بين إسرائيل و"منظمة التحرير الفلسطينية" في العام 2014. في هذا السياق، يفرض عجز الموازنة المتكرر قيوداً على قدرة الأونروا على توفير الخدمات الأساسية للاجئين، ما يؤدّي بدوره إلى تعاظم المخاطر التي تهدد البلدان المضيفة والمنطقة في شكل عام. بناءً عليه، يمكن أن تحدث المرحلة الراهنة خلال عميقاً في النظام الإقليمي والوضع الفلسطيني، تماماً كما حصل في محطات تحولية سابقة في الأعوام 1948 و1967 و1982 و1993. إحدى النتائج المهمة المترتبة عن تضافر الأزمات هي ظهور الأونروا في موقع لاعب أساسي، ولو كان متذبذباً، في النقاشات السياسية حول مستقبل المنطقة، الأمر الذي أطلق بدوره مزيداً من التدقيق والانتقاد السياسي لتفويضها ودورها وأدائها. وغالب الظن أن هذه النزعة ستزداد على ضوء التراجع الإضافي في حضور قيام دولة فلسطينية في المستقبل.

تمحورت الانتقادات لعمليات الأونروا على مدى فاعليتها، وما يحكى عن فساد في أروقتها، وعلى المحسوبيات، وهشاشتها أمام التأثير الذي تمارسه عليها الفصائل السياسية الفلسطينية المختلفة. علاوةً على ذلك، اشتكى اللاجئون من إعطاء الأفضلية لمصالح المانحين على حساب احتياجاتهم، ومن غياب التقدم السياسي الفاعل نحو إيجاد حلول لمعاناتهم. إلا أنه من المهم أيضاً التوقّف عند السياق الأوسع لإنجازات الأونروا. فبعض ما حققته الوكالة لافت جداً ليس في حد ذاته وحسب إنما وفي شكل خاص في سياق النزاع، وفي إطار التقلبات والنزعة المحافظة السياسية والاجتماعية في المنطقة⁶. الأبرز في هذا السياق الإصلاحات التربوية التي سعت الأونروا من خلالها إلى تحسين أساليب التدريس كي تضاهي المعايير الدولية في مناطق عملياتها الخمس. على الرغم من نقاط الضعف الفادحة في بعض مناطق العمليات، تكلّلت النتائج، باعتراف الكثيرين، بالنجاح⁷. ليس من قبيل الصدفة أن حنان الحروب، الفائزة بجائزة "أفضل معلم في العالم" لعام 2016، ومحمد عساف، الفائز في برنامج "آراب آيدول" لعام 2013، هما من خريجي مدارس الأونروا. إلا أن هناك عدداً من المسائل الأساسية التي يجب العمل على إيجاد حلول عاجلة

⁶ انظر مثلاً: Krauss, A., "UNRWA has got to go", Times of Israel, 28 October, 2015; Nachmias, N., "UNRWA Betrays its Mission, Resettlement Abandoned," Middle East Quarterly, (2012), pp. 27- 35

⁷ انظر Independent Commission for Aid Impact, DfID's Support for Palestine Refugees through UNRWA, Report 27 (September 2013).

⁸ World Bank, Learning in the face of adversity : the UNRWA education program for Palestine refugees. (Washington, DC : World Bank Group, 2014)

لها. نركّز في هذا المقال على أربعة منها تشكل أولويات رئيسية: التمويل، والنمو الديمغرافي، واللاجئون الشباب، والانخراط الإداري مع اللاجئين.

التمويل

المسألة التي تثير القلق الأكبر لدى الوكالة ومانحها هي الحاجة المستمرة إلى التوفيق بين العرض (التمويل) والطلب (احتياجات اللاجئين). لقد بذلت الأونروا جهوداً حثيثة لتنويع قاعدة مانحها. الاعتقاد السائد منذ فترة طويلة بأن الجهات الممولة الأساسية هي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي لم يعد دقيقاً إلا في ما يتعلق بالمساهمات في الصندوق العام (الذي عدل اسمه مؤخراً ليصبح موازنة البرنامج)⁹. فقد أصبحت بلدان غير عضو في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، على رأسها دول الخليج العربي، الجهات الممولة الأساسية للمشاريع والمساعدات الطارئة. اعتمدت هذه السياسة عن سابق تصور وتصميم، وتشكل واحدة من قصص النجاح في الأونروا.

بيد أن تلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من اللاجئين تقتضي بذل مزيد من الجهود في هذا المجال. فالمصدر الواعد الأبرز للتمويل الجديد – الدول العربية في الخليج – غير مستقر بسبب الهبوط في أسعار النفط، والنزاعات في منطقة الخليج، وكلفة إعادة إعمار سوريا في المستقبل. قد لا تستمر دول الخليج بإرسال الأموال بالطريقة نفسها في المستقبل القريب. لذلك يجب العمل على تطوير مصادر جديدة ومختلفة. لكن هذه المقاربة تستند إلى نموذج التمويل الحالي القائم على التبرعات السنوية أو نصف السنوية أو تمويل المشاريع، والذي تعثره شوائب عدة. إذا تراجعت حظوظ إقامة دولة فلسطينية لعشر سنوات أخرى على الأقل، وربما أكثر، فهذا يعني أن نموذج التمويل الحالي غير قابل للاستمرار، ومن دون إجراء إعادة نظر جوهريّة، لن تتمكن الأونروا من رفع التحديات التي نتطرق إليها بالتفصيل أدناه. تشمل الخيارات إنشاء صندوق للهبّات، والتفاوض من أجل الحصول على مكافأة مادية ما مقابل الرأسمال البشري والمهارات التي يقدمها اللاجئون الفلسطينيون للبلدان المضيفة (الأردن وسوريا والأراضي الفلسطينية المحتلة على وجه الخصوص)، وإعادة النظر في مقاربة الجمعية العامة للأمم المتحدة من أجل تعديل تفويض الأونروا كي تتمكن من الحصول على التمويل من المستحقات المقررة للأمم المتحدة، وأخيراً، إن لم يكن في الحد الأدنى، الضغط من أجل الحصول على التزام من المانحين الأساسيين بإطار زمني ممتد على عشر سنوات للمساهمة في تمويل الموازنة.

زيادة أعداد اللاجئين وما يترتب عنها من احتياجات

بحسب التقديرات الواردة في "استراتيجية الأونروا المتوسطة المدى، 2016-2021"، سيصل عدد اللاجئين المسجلين إلى 6.46 ملايين نسمة بحلول سنة 2021، أي بزيادة 17.1 في المئة

⁹ انظر الموقع الإلكتروني لوكالة الأونروا: <http://www.unrwa.org/how-you-can-help/governmentpartners/funding-trends>

بالمقارنة مع أعداد اللاجئين في العام 2014¹⁰. بالاستناد إلى معدل النمو هذا، يمكن أن نتوقع أن يصل عدد اللاجئين إلى نحو 8.5 ملايين نسمة بحلول سنة 2030، أي نحو ضعف العدد في العام 2014¹¹. يثير ذلك تساؤلات سياسية جدية حول ما إذا كان المجتمع الدولي مستعداً لدعم هذه الزيادة الهائلة، إنما أيضاً ونظراً إلى عجوزات الموازنة التي سبق أن عانت منها الوكالة، يطرح السؤال حول ما إذا كانت الأونروا بحد ذاتها تمتلك القدرة للاستمرار في تلبية احتياجات هذه الأعداد الكبيرة من اللاجئين. فضلاً عن ذلك، ليست الأرقام فقط هي التي ستطرح تحديات، بل إن الطبيعة الديمغرافية للاجئين سوف تتغير مع ما يترتب عن ذلك من احتياجات أكثر تطلباً. أحد الهموم الأساسية أنه في حين تُسجل زيادة في أعداد الشباب في صفوف اللاجئين، لا تزال أعداد اللاجئين الفلسطينيين في متوسط العمر في ازدياد، ما سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على الأنواع المختلفة من الرعاية الصحية، مثلاً نتيجة تزايد أعداد المصابين بالأمراض غير المعدية كارتفاع ضغط الدم، والسكري، والبدانة، والاضطرابات العقلية. لدى اللاجئين الفلسطينيين النسبة الأكبر من مرضى البدانة والسكري في العالم، وتتسبب الأمراض غير المعدية بأكثر من 70 في المئة من الوفيات الطبيعية. يُنفق أكثر من مليوني دولار في السنة على الإنسولين فقط. ومع مرور السنين، سوف يتعاظم التحدي الذي تفرضه تلبية هذه الاحتياجات، مع تقدم الشباب في السن.

اللاجئون الشباب

تطرح المسألة الثالثة إشكالية أكبر: الفورة في أعداد الشباب في صفوف اللاجئين في شكل عام. أكثر من خمسين في المئة من اللاجئين الفلسطينيين هم دون سن الرابعة والعشرين، وبحلول سنة 2021، سوف يزيد عدد اللاجئين المنتمين إلى الفئة العمرية 15-24 عاماً عن مليون نسمة¹². أكثر ما يثير القلق في هذه الظاهرة التي توصف بـ"القنبلة الموقوتة" هو أن انعدام آفاق التوظيف، وعدم إحراز تقدم في الميدان السياسي، وغياب التنظيم الفاعل من جانب القيادة الفلسطينية القائمة تجتمع كلها لتولد زخماً باتجاه التشدد والعدمية سوف تستغلّه تنظيمات على غرار "الدولة الإسلامية" ويمكن أن ينفجر، فيؤدي إلى انقلاب الشباب الفلسطيني على القيادة الفلسطينية الحالية والبلدان المضيفة والأونروا¹³.

الانخراط الإداري مع اللاجئين

التحدي الرابع الأساسي الذي تواجهه الأونروا هو أن الاختلافات في وجهات النظر حول الدور الذي يترقبه منها الأفرقاء المعنيون تتسبب بتجاذبات تدفع بالوكالة في اتجاهات مختلفة، ومتعارضة في بعض الأحيان. يتوقع اللاجئون أن يلمسوا مزيداً من الأدلة عن التقدم نحو تسوية سياسية، في حين يهتم المانحون بالفاعلية والاستدامة. مع تأكل الأجور على مر العقود وإساءة فهم القرارات الإدارية، فقد بعض اللاجئين ثقتهم بمقترحات الأونروا من أجل التغيير وباتوا ممتعضين منها.

¹⁰ UNRWA, Department of Planning, Medium Term Strategy 2016-2021 (UNRWA, Amman, 2015) p.

⁹
¹¹ Dumper, M, 'Future Prospects for the Palestinian Refugees', Refugee Survey Quarterly, 28: 565 (2009).

¹² UNRWA, Medium Term Strategy 2016-2021. p.16

¹³ انظر (Podeh, E. "2017: a 50th anniversary that could spark a real Intifada", Ha'aretz, (2016).

ولم تؤدِّ نقابات الموظفين دوراً بنّاءاً على الدوام، فقد استغلَّت الخلافات حول الأجور وظروف العمل لترسيخ نفوذها، وتسجيل نقاط سياسية ضد الخصوم، ودقِّ إسفين بين اللاجئين والإدارة العليا. في الوقت نفسه، يجب إدراج التباعد بين الإدارة واللاجئين في سياق الاستياء الضمني والمعمّم من هيكليات السلطة والقيادة¹⁴. لقد حدّدت الإدارة العليا، عن حق، بأنه إذا أرادت الأونروا تجاوز العواصف الراهنة والمقبلة، يجب إرساء ثقافة أكثر شفافية وتشاركية بين الإدارة والموظفين ومجتمع اللاجئين الأوسع. حدّدت "الاستراتيجية المتوسطة المدى 2016-2012" بوضوح أهمية إعطاء الأولوية لتحسين التواصل داخل الأونروا، بين المستفيدين وموظفي الخطوط الأمامية والإدارة العليا¹⁵.

على ضوء التحديات أعلاه المطروحة على الأونروا، يبدو أنه ستكون أمام المانحين طريقتان محتملتان للتعامل معها: مقارنة "المسار المطرد"، ومقاربة "الاستثمار من أجل المستقبل". تستند المقاربتان إلى الافتراض بأن المجتمع الدولي سيضطرّ إلى مواصلة دعمه المادي للأونروا في غياب تسوية لمسألة اللاجئين الفلسطينيين. فالامتناع عن القيام بذلك سيضخّ، كما يُعتقَد، مزيداً من عوامل اللااستقرار في منطقة تعاني أصلاً من الاضطرابات، كما أن الأكلاف السياسية على الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وحلفائهما في المنطقة ستكون باهظة جداً إلى درجة أنهم لن يقبلوا بها. تقوم مقاربة "المسار المطرد" على المضي قدماً إلى حد ما في تطبيق السياسة الحالية لتنفيذ الإصلاحات والتحديث في مجالات أساسية والحرص على استيفاء الخدمات للمعايير الدولية المقبولة. العامل الإيجابي في هذه المقاربة هو أنها تؤمّن الثبات وتستند إلى شراكة عميقة بين الأونروا ومانحيها والبلدان المضيفة واللاجئين. إزاء كل الالتباسات المحيطة بالأونروا، من الجيد توافر درجة معينة من القابلية للتوقّع لما لها من قيمة، كما أنها تعزّز الثقة والتعاون المثمر. أما العامل السلبي فهو أن الطلبات التي يفرضها الأفرقاء الآخرون وجداول أعمالهم تؤثر في قدرة الأونروا على تحديد النتائج.

تتيح مقاربة "الاستثمار من أجل المستقبل" فرصاً أكبر للأونروا كي تؤدّي دوراً أساسياً في رسم التطورات والمساهمة إلى حد كبير في الاستقرار في الشرق الأوسط. تقوم هذه المقاربة على التعامل مع الأونروا واللاجئين الفلسطينيين من منظور أنهم يتيحون فرصة لتطوير الرأسمال البشري في المنطقة أكثر مما يشكّلون عبئاً عليها. في مشهدٍ سياسي تطبعه دول هشة وفاشلة ومنهارة، يمكن اعتبار الأونروا مؤسسة عابرة للأوطان تعمل بطريقة جيدة نسبياً على الرغم من كل أوجه القصور التي تعاني منها. غالباً ما تُعتبر جودة الخدمات التعليمية والصحية وسواها من الخدمات التي تؤمّنّها الوكالة من الأفضل في المنطقة، وتشكّل درجة التدقيق والمساءلة الخارجيين ضماناً لإنفاق الجزء الأكبر من الأموال بحكمة وبحسب استراتيجيات متفق عليها. يمكن الذهاب أبعد من ذلك والقول بأن الأونروا هي ورقة رابحة للمنطقة لم تُستغلّ بعد؛ لا سيما في اللحظة الراهنة فيما يستعدّ المانحون لإعادة إعمار سوريا ومساعدة المؤسسات والاقتصادات المتضرّرة في الدول

¹⁴ عدد كبير من صعوبات التواصل التي تواجهها الأونروا تتكرّر في التباعد المماثل بين اللاجئين والقيادة الفلسطينية في منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. انظر International Crisis Group, 'Bringing Back the Palestinian Refugee Question', Middle East Report No 156, (October, 2014) pp.15-18.

¹⁵ UNRWA, Medium Term Strategy 2016-2021 pp. 59-61.

المجاورة. بدلاً من رؤية الأونروا عبر عدسة الماضي، يجب اعتماد مقاربة أكثر تطلعية والنظر إليها كمؤسسة لديها سجل مدهش في التعلّم من أخطائها والتكيّف مع الظروف السياسية القصوى. من شأن الأونروا والمانحين والبلدان المضيفة، عبر الاستثمار في الرأسمال البشري تحت رعاية الوكالة، أن يساهموا سريعاً في التأثير بصورة غير مباشرة في أنشطة البلدان المضيفة، وفي وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية في المنطقة.

مؤسسة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمؤسسة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من إدارة المؤسسة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي:
ipsbeirut@palestine-studies.org
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعتها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
<http://www.palestine-studies.org/ar/>