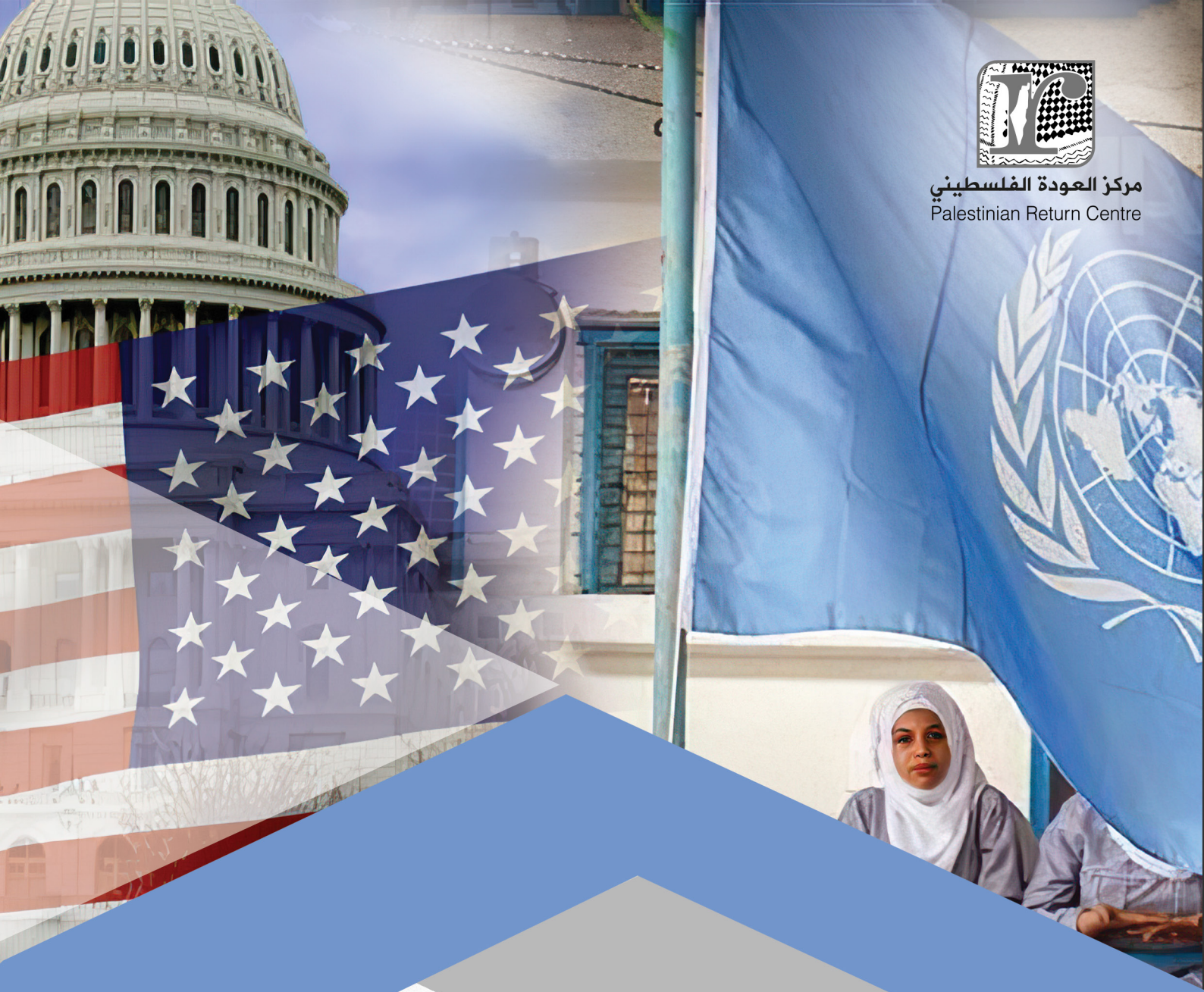

مركز العودة الفلسطيني
Palestinian Return Centre

مذكرة التفاهم

"بين الولايات المتحدة الأمريكية ووكالة "الأونروا

مدخل لتفكيك الوكالة

unrwa
الاونروا

توطئة:

نشرت وزارة الخارجية الأمريكية بتاريخ 1202/7/61 بياناً يفيد بتوقيع مكتب السكان واللاجئين التابع للوزارة مذكرة تفاهم مع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 1202/7/41. حيث تضمن البيان نصّ المذكرة باللغة الإنجليزية بالإضافة إلى المرفقات ذات الصلة. وعلى الرغم من إشارة البيان المنشور إلى أن «المذكرة التفاهم تتسق ومبادئ الأمم المتحدة وتخضع وتضمن الحياد والنزاهة والشفافية..»[1]

إلا أنه ومن خلال قراءة بنود المذكرة يتضح مدى التحيز الأمريكي ومحاولة التهرب من المسؤولية الدولية تجاه قضية اللاجئين الفلسطينيين. ولا بُد من التأكيد على عدم حيادية الموقف الأمريكي تجاه قضية اللاجئين الفلسطينيين، وذلك لقراءة المذكرة في سياق تاريخي يبرز التحيز الأمريكي وليساهم ذلك في وضع منطلقات تُمكن من قراءة الأبعاد الخطيرة للمذكرة الموقعة على قضية اللاجئين.

فمن خلال تتبع الموقف الأمريكي تجاه اللاجئين الفلسطينيين يتضح أنه يقوم على محددات أساسية، منها: التعامل مع قضية اللاجئين كمسألة إغاثة إنسانية من شأنها تحييد البُعد السياسي، والانحياز للموقف الإسرائيلي ومحاولة تصفية قضية اللاجئين من خلال توطينهم ويذكر على سبيل المثال لا الحصر «خطة جونسون» في القرن الماضي.[2] واستمرت الإدارات الأمريكية بالانحياز للموقف الإسرائيلي لا سيّما فيما يتلعق بقضية اللاجئين، حيث تجلى ذلك بأوضح صوره خلال ولاية دونالد ترامب وإعلانه عن «صفقة القرن» التي هدفت إلى تصفية قضية اللاجئين وإضعاف وكالة الأونروا من خلال طرح «تصورات لحل قضية اللاجئين» لا تستند إلى حق العودة والقرار الأممي رقم 491.[3] ولم تكن مذكرة التفاهم الموقعة مع وكالة الأونروا إلا استمراراً لذلك النهج المتحيز للإدارة الأمريكية الذي سيتم استقصاء أبرز مظاهره في المحاور التالية من هذه الورقة.

1 أنظر موقع وزارة الخارجية الأمريكية: https://www.state.gov/2021-u-s-unrwa-framework-for-cooperation/

2 مسلم فايز أبو حلو، " آفاق حق العودة للاجئين الفلسطينيين في ظل المواقف والطروحات العربية والدولية»، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، عدد 29 (2013)، 317-318.

3 نادين جاد مسلّم، "موقف صفقة القرن من قضية اللاجئين وحق العودة الفلسطيني"، المجلة الدولية للاجتهاد القضائي، عدد 1 (2021)، 102.

UNRWA

محاولة إعادة تعريف اللاجئ الفلسطيني:

تتمثل أهمية تعريف اللاجئ الفلسطيني كونه يشكل الأساس الذي يترتب عليه معرفة أعداد اللاجئين وتحديد حقوقهم والتعريف بقضاياهم. وتتباين تعريفات اللاجئ وفقاً للمدخل أو المقاربة التي تُعتمد لتعريف اللاجئ، سواء كانت مقاربة سياسية أو اقتصادية، قد تشوه في بعض الأحيان مفهوم اللاجئ والكيفية التي تتعاطى معها المؤسسات والمنظمات -سواء كانت محلية أو دولية- مع قضايا اللاجئين.4

ويكون من الضرورة بمكان الإشارة إلى تعريف اللاجئ الفلسطيني في سياق مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الأمريكية ووكالة الأونروا، بسبب ما ورد فيها من بنود تعيد تعريف اللاجئ الفلسطيني وفقاً للمنظور الأمريكي حصراً. لا سيّما وأن المذكرة تنص على شريحة واسعة من اللاجئين الفلسطينيين الذين لن يكونوا مؤهلين للاستفادة من خدمات الوكالة وذلك أيضاً حسب الرؤية الأمريكية.

حيث تستهدف المذكرة حرمان شريحة واسعة من اللاجئين الفلسطينيين من خدماتها، بإشارتها إلى استثناء من تلقوا تدريباً عسكرياً حسب نص الاتفاقية: «تصرح الأونروا بأنها تتخذ جميع الإجراءات الممكنة لضمان عدم استخدام أي جزء من مساهمة الولايات المتحدة لتقديم المساعدة لأي لاجئ يتلقى تدريباً عسكرياً كعضو فيما يسمى بجيش التحرير الفلسطيني، أو أي منظمة للفدائيين...»5

ومن خلال القراءة في هذا البند فهو يشير إلى محاولة إعادة تعريف اللاجئ، وذلك من خلال استثناء شريحة واسعة من اللاجئين من الخدمات بسبب تلقيهم لتدريب عسكري. وينطوي على ذلك الشرط لا موضوعية وانعدام الحيادية تجاه اللاجئين الفلسطينيين، فعلى سبيل المثال يُلزم كل الشباب الذكور من اللاجئين الفلسطينيين في سورية بالخدمة الإلزامية وفقاً للقانون السوري والذي يتم في صفوف جيش التحرير الفلسطيني.

وللتأكيد على السياق الذي ترد فيه المجادلة بمحاولة إعادة تعريف اللاجئ الفلسطيني، فإن الأمر قد يتعدى هذه المذكرة إلى أي خطوة أو مذكرة مشابهة، بمعنى أنّ هذه المذكرة تفتح المجال لإعادة تعريف اللاجئ الفلسطيني من خلال استثناء شرائح أخرى من اللاجئين، حسب منظور الطرف ذي المصلحة في حال تم إبرام مذكرات أو عقد تفاهمات أخرى مع وكالة الأونرا بنفس الطريقة.

4 عصام محمد علي عدوان، اللاجئ الفلسطيني: إشكالات التعريف والحلول الواجبة، (لندن: أكاديمية دراسات اللاجئين، دمشق: دار واجب، 2012)، 6.

5 أنظر: نص المذكرة باللغة الإنجليزية: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/07/2021-US-UNRWA-Framework-Signed.pdf

نزع البعد السياسي عن قضية اللاجئين:

على الرغم من عدم استئثار وكالة الأونروا بصفة تمثيلية (تمثيل سياسي للاجئين) إلا أنّ وجهة نظر اللاجئين حيال الوكالة لا تقتصر على كونها مؤسسة خدماتية وإغاثية، ومردّ ذلك إلى انخراط الوكالة في كافة تفاصيل حياة اللاجئين وبهذا الصدد ترتبط الوكالة في ذهن اللاجئ أيضاً «كبطاقة تعريف» تمثل هوية سياسية أكثر منها هوية خدماتية بالنسبة للاجئين.6

تتعرض الوكالة لمخططات تستهدف إنهاء عملها أو تقويض دورها، منذ نشأتها لما تمثله من دلالة سياسية وتاريخية كشاهد حيّ على النكبة، حيث يتم استغلال دور الوكالة ومحاولة تكييفها وإخضاعها لمصالح الدول الساعية لتصفية حق العودة. من خلال ممارسة الضغوطات السياسية والتي تتمظهر في الضغوطات الأمريكية والإسرائيلية.7

وتأتي مذكرة التفاهم الموقعة بين الولايات المتحدة ووكالة الأونروا لترسيخ واقع جديد يقوم على انتزاع البُعد السياسي عن قضية اللاجئين الفلسطينيين، حيث لم تأت المذكرة على أي إشارة إلى حق العودة. بل إن المذكرة كانت في جُلّها تركز على الدور الأمريكي في التمويل والشروط المفروضة على الوكالة، إلى الحد الذي يمكن به التعبير عن وصاية أمريكية على الوكالة. كما أنّ المذكرة تمثل صك انتداب أمريكي على اللاجئين الفلسطينيين الذين لايزالون حتى اليوم يدفعون ثمن انحياز الولايات المتحدة لسياسات الاحتلال وحماية انتهاكاته.

6 نورما حزبون، «مأسسة الاستثناء: الأونروا وتقويض الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين» (رسالة ماسجتير في الدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، 2016)، 97.

7 جابر سليمان، أزمة الأونروا الراهنة: السياق والأبعاد والآفاق وسبل المواجهة، (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2018)، 10

واللافت في المذكرة وما يضحد الادعاءات الواردة بشأن الحيادية يتمثل ليس فقط بنزع البُعد السياسي عن قضية اللاجئين، بل أن الإدارة الأمريكية تتخذ اتجاهاً نحو تسييس عمل الوكالة وبنيتها من خلال الاستناد إلى القوانين الداخلية للولايات المتحدة الأمريكية في خطوة تعزز من سطوة ووصاية الولايات المتحدة على الوكالة بالاستناد إلى المادة 103 (ج) من قانون المساعدة الخارجية بشأن تقديم التمويل الأمريكي للوكالة. ما يمثل رضوخ غير قانوني من قبل الأونروا للتمويل السياسي المشروط، والذي يأتي تحت مسميات احترام معايير الحياد الذي تنتهكها الأونروا ذاتها بمجرد قبولها لنص هذه الاتفاقية.

العبث ببنية الوكالة ووظيفتها:

تأسست وكالة الأونروا بموجب القرار رقم (203) الصادر عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة عام 9491، وباشرت الوكالة عملها منذ العام 0591 بهدف إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين.8 وتقوم الوكالة بوظائف تقوم بها الحكومات في سياق ما تقدمه من خدمات للاجئين (الصحة والتعليم والتموين والحماية)، وعلى صعيد آخر يرتبط بوجود الوكالة دور سياسي كونها تمثل شاهداً على مأساة اللجوء. لذلك فإن استمرار تلك الوظيفة الخدماتية والدلالة السياسية يترتب على بقاء الوكالة نفسها على الرغم من ذلك التداخل بين البعدين الإنساني والسياسي الذي يشكل في بعض الأحيان اضطراباً في العلاقة ما بين الوكالة ذاتها واللاجئين.9

وعلى الرغم من وعي الوكالة بتلك الإضطرابات التي تكون في بعض الأحيان خارجة عن إرادة الطرفين، إلا أنّ امتثالها للشروط الأمريكية وفقاً للمذكرة الموقعة، يُشكل تنكراً لحقوق اللاجئين الفلسطينيين التاريخية وغير القابلة للتصرف. فيتضح من بعض بنود المذكرة بأن جزء كبير من جهد الوكالة سينصرف إلى الرقابة على اللاجئين للتحقق من أن المستفيدين من الخدمات تنطبق عليهم الشروط الواردة في المذكرة حسب الرؤية الأمريكية. حيث تنص المذكرة على آليات تبليغ بين أفرادها بطريقة الممارسة الأمنية المتعارف عليها في الدول الشمولية، وبطريقة لم تعهدها آليات الرقابة والعمل في المنظمات والمؤسسات الدولية.

ويشكل ذلك هدراً للجهود الموارد البشرية التي تدعي المذكرة بانها تسعى للحفاظ عليها، كما تحرف عمل الوكالة نحو إنجاز مهام لا علاقة لها بتقديم الخدمات للاجئين، بل لتشكل آلة رقابة تسلطية تنتهك كرامة اللاجئ الفلسطيني. وذلك من خلال وضعه محل شك دائم وتجنيد عدد من الموظفين للقيام بتلك المهام الرقابية، وأبعد من ذلك تنص المذكرة على فرض آليات رقابة على الموظفين أنفسهم إلى الحد الذي يفرض عليهم معايير محددة بشأن استخدام مواقع التواصل الاجتماعي، وهذا ما يمثل انتهاكاً صريحاً لمبادئ حرية التعبير.

8 أنظر: الموقع الإلكتروني لوكالة الأونروا: https://www.unrwa.org/ar/who-we-are

9 رندة فرح، «علاقة مضطربة ولكن ضرورية: الأونروا والفلسطينيون»، 6 كانون الأول 2010، https://cutt.us/6cDx8، (استرجع بتاريخ: 2021/9/4).

وجملة القول بصدد وظيفة وبنية الوكالة -من وجهة نظر المذكرة الموقعة- سواء من حيث فرضها الرقابة على الموظفين او اللاجئين الفلسطينيين، أن المذكرة تمثل تراجعاً كبيراً في دور منظمة تتبع الأمم المتحدة في حماية الحقوق الأساسية للعاملين فيها والمستفيدين منها، وعلى رأسها حق التعبير عن الرأي، والحق في الانتماء السياسي المشروع الذي تؤكده وتنص عليه المواثيق والمنظمات الدولية.

حرب على الرواية الفلسطينية:

تشكل سردية الأحداث التي مرّ بها اللاجئين الفلسطينيين منذ النكبة عام 8491 الأساس الذي تستند له الرواية الفلسطينية من حيث تقدير أعداد اللاجئين الذين تم اقتلاعهم من مدنهم وقراهم. وأيضاً من حيث أسباب موجات اللجوء والتهجير القسري، وهذا ما يُعد نقيضاً للرواية الإسرائيلية حول أحداث النكبة وبلا شك أن اللاجئين يستمدون حقهم في العودة من روايتهم للأحداث.10 أما عن علاقة الرواية الفلسطينية للأحداث بمذكرة التفاهم الموقعة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة فتتمثل بالبنود التي أشارت إلى التعليم والمناهج الدراسية في مدارس الوكالة.

حيث تشير المذكرة في أحد بنودها إلى «إغناء المواد الدراسية بمواضيع حقوق الإنسان وحل النزاعات...» وتربط ذلك بمفهوم الحياد، ومنع العنف. ويبدو أنه ومن خلال هذا البند سيكون الدعم المشروط مدخلاً لإدخال التغيرات على المواد الدراسية لتحقيق مصالح لا تمت للحياد بأي صلة. وهذا ما يعيد إلى الذهن ذلك النقاش حول عزم وكالة الأونرو استدخال مواد دراسية لا تتناسب وقيم المجتمع الفلسطيني وثوابت قضيتهم وعلى رأسها قضية اللاجئين، حيث يظهر هذا النقاش إلى العلن من فترة إلى أخرى للتحذير من محاولات المساس بالرواية الفلسطينية

.وعليه، فإن هذه المذكرة تعتبر مشروعاً سياسياً بامتياز هدفه عدم فتح المجال داخل بيئات العمل الخاصة بالأونروا، وخاصة التعليمية منها لأي ممارسة هوياتية ووطنية للعاملين فيها من الفلسطينيين تحت إسم الحياد. وسيخدم هذا بالضرورة حماية الاحتلال الإسرائيلي وتأمين انتهاكاته بحق الفلسطينيين دون حتى مجرد التعبير عن رفضها. ومما يؤكد على أنّ هذه المذكرة تمثل مشروعاً سياسياً هو شمولها لمجالات حيوية في حياة اللاجئين، فالتدخل في المجال التعليمي للوكالة وربط المساعدات بشروط محددة يسعى إلى تنشئة مغايرة للأجيال القادمة من اللاجئين، بمعنى أنّ الحديث هنا لا يدور عن تقديم «خدمة أو مساعدة» موسمية أو طارئة، بل إن الأمر ينصرف إلى جهود يومية يتم بذلها ومن شأنها أن تشكل مدخلاً لتحريف رواية اللاجئين الفلسطينيين حول أحداث النكبة وحق العودة.

10 أنظر: إيليا زريق، "اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة"، مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 19 (1994).

الطبيعة القانونية للاتفاق بين الأونروا والولايات لمتحدة[11]:

نصت المذكرة في مقدمتها على أن «هذه الوثيقة بأكملها بما في ذلك المرفق الملحق بها تشكل إلتزامات سياساتية من جانب الأونروا والولايات المتحدة الأمريكية، ولا يشكل هذا الإطار اتفاقاً دولياً، ولا يترتب عليه أي التزامات ملزمة قانوناً بين الطرفين بموجب أي من القوانين الدولية أو المحلية». ولمعرفة ما إذا كانت هذه الاتفاقية تحوز على حجية الاتفاق الدولي، يمكن الرجوع إلى اتفاقية فيينا للمعاهدات الدولية 9691، حيث نجد أنها تعرف المعاهدة الدولية بأنها « الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة».

وعليه فإن كل ما يتم الاتفاق عليه بين أشخاص القانون الدولي (الدول والمنظمات الدولية) يعتبر اتفاق دولي ملزم للطرفين ويجب تسجيله في دائرة تسجيل المعاهدات الدولي بالأمم المتحدة(*). ويشترط في الاتفاق الدولي ألا يكون مخالفاً لأحكام وقواعد القانون الدولي، ولذلك فإن النصّ على أن هذه الاتفاقية لا تشكل اتفاقية دولية بين الولايات المتحدة الأمريكية والأنروا، هو بمثابة التهرب من تحمل المسؤولية الدولية المترتبة على أية أضرار تكون ناتجة عن هذه الاتفاقية.

من ناحية أخرى فإن هذه الوثيقة قد احتوت على تدابير معينة مثل النصّ على اتخاذ اجراءات إدارية أو تأديبية بشأن انتهاكات الموظفين لإطار الحياد للأونروا ... وهذا فيه تناقض مع النص على أن الاتفاقية غير ملزمة؛ حيث أن الاتفاقيات غير الملزمة غالباً ما تتناول مفاهيم وسياسات عامة لا تنطوي على تدابير. الولايات المتحدة قد تحاول بهذا النص التملص من التزاماتها الداخلية، لأن الاتفاقيات الدولية تدخل ضمن اختصاص الكونغرس من حيث الموافقة والمراقبة على التنفيذ. وبغض النظر عما إذا كانت هذه المذكرة تشكل اتفاقاً دولياً بالمعنى القانوني أم لا، فإنها في كل الأحوال ترتب التزاما سياسياً من قبل الأنروا.

11 المحور القانوني من تفسير مركز حماية لحقوق الإنسان في قطاع غزة، وذلك من خلال قراءة قانونية للمذكرة قامت على التفسير القانوني لبنود المذكرة ومقاربتها بالرجوع إلى مبادئ القانون الدولي وآليات عمل الاتفاقيات الدولية، وكان لهذا التفسير دور في إبراز التناقضات في المذكرة من منظور قانوني.

توصيات:

- ضرورة العمل على استنهاض كافة الأطراف ذات الصلة لمواجهة المشروع السياسي الأمريكي الموجه ضد اللاجئين تحت ذريعة الدعم وإدعاء الحيادية.

- تداول المذكرة بالنقد والتفسير وتوضيح التناقضات التي تحملها سواء كان ذلك على المستوى المحلي الفلسطيني أو على المستوى الدولي.

- عرض وجهة النظر الفلسطينية على شركاء وداعمي وكالة الاونروا الآخرين والحيلولة دون اتباع النهج الأمريكي في الدعم المشروط لوكالة الأونروا.

- رفض المذكرة جملةً وتفصيلاً من خلال الجهات التي لها صفة تمثيلية للاجئين من نظير منظمة التحرير الفلسطينية ولجان الخدمات الشعبية.

مركز العودة الفلسطيني
Palestinian Return Centre

www.prc.org.uk
+44 20 8453 0919
www.prc.org.uk
100H Crown House,
North Circular Road,
Ealing NW7 10PN London, UK