

# اتفاقية إطار التعاون ما بين الولايات المتحدة الأمريكية والأونروا: اتفاقية مساعدة أم اتفاقية أمنية؟



ورقة عمل رقم 29

بديل  
المركز الفلسطيني



**BADIL**

Resource Center

for Palestinian Residency and Refugee Rights

مصادر حقوق المواطنة واللاجئين

شباط 2022

فريق البحث والتحرير: ندين ربيع، سيف قسيس، ليلي برلاند، أحمد هماش

مونتاج وتصميم: عطا الله سالم

ورقة عمل رقم 29:

اتفاقية إطار التعاون ما بين الولايات المتحدة الأمريكية والأونروا: اتفاقية مساعدة أم اتفاقية أمنية؟

شباط 2022

© جميع الحقوق محفوظة

بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، 2022  
الأصل من هذه الورقة صدر باللغة الإنجليزية



يسمح بالاقْتباس من هذه الورقة بما لا يتعدى الـ 500 كلمة دون الحاجة إلى إذن مسبق، شريطة توثيق المصدر حسب الأصول، بينما يشترط الحصول على إذن مكتوب من مركز بديل مسبقاً في حال اقتباس أو إعادة طباعة فقرات أطول من ذلك، أو في حال اقتباس أقسام أو فصول من هذا الكتاب، سواء جرى ذلك بالتصوير أو النسخ الإلكتروني أو بأي شكل آخر.

بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

بيت لحم، فلسطين

هاتف: 02-2777086

تلفاكس: 02-2747346

موقع مركز بديل على شبكة الانترنت : [www.BADIL.org](http://www.BADIL.org)



بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين هو مؤسسة أهلية فلسطينية الهوية في منطلقاتها ومبادئها وغاياتها؛ يؤمن أن دوره يتركز في الدفاع عن حقوق اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين وذلك بالاستناد إلى مبادئ وقواعد القانون الدولي عامة، وقانون حقوق الإنسان الدولي خاصة. يؤمن مركز بديل أن ما تتضمنه موثيق حقوق الإنسان الدولية من قواعد تشكل أداة نضالية يمكن توظيفها لتحقيق الأهداف الوطنية من جهة، وإطاراً يحدد فلسفته، وعلاقاته، ورؤيته في كل المراحل وعلى كافة المستويات من جهة ثانية. ومن خلالها يسعى بديل إلى تعزيز الحقوق الفردية والجماعية للشعب الفلسطيني.

## قائمة المحتويات

1. مقدمة	1
2. إجراءات الفحص والتدقيق التي تملئها اتفاقية الإطار: المبادئ الإنسانية والقانون الدولي الإنساني	4
1.2. انتهاك مبادئ العمل الإنساني: الانسانية والحياد والنزاهة والاستقلال	6
2.2. زيادة الأعباء التنفيذية على الأونروا	10
3. مشروعية اتفاقية الإطار: ولاية الأونروا ومشروعية دخولها في معاهدات	13
1.3. ولاية وكالة الأونروا: تغيير التعريف العمليتي بموجب اتفاقية الإطار	15
2.3. المعاهدات وقدرة وكالة الأونروا على التوقيع على اتفاقية الإطار	17
4. تدابير مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان	19
1.4. مكافحة الإرهاب: حرية التعبير عن الرأي وأنظمة وكالة الأونروا	20
2.4. تدابير مكافحة الإرهاب وحقوق الفلسطينيين في التعليم والمنهاج الفلسطيني	22
5. الخلاصة	26



# 1. مقدمة

في يوم 14 تموز 2021، وقّعت وزارة الخارجية الأمريكية ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) «إطار التعاون مع الأونروا [...] للفترة 2021-2022» (فيما يلي اتفاقية الإطار).<sup>1</sup> وتنص هذه الاتفاقية على أن الولايات المتحدة تنوي المساهمة بمبلغ قدره 135.8 مليون دولار لصالح وكالة الأونروا خلال السنة المالية 2021-2022. في ظاهره، يبدو الدعم المالي الذي عاودت الولايات المتحدة تقديمه للأونروا أمراً إيجابياً بالنظر إلى أنه يسمح للوكالة بمواصلة العمل على تقديم «الخدمات المنقذة للحياة للاجئين الفلسطينيين المسجلين والمؤهلين للحصول عليها في شتى أرجاء الشرق الأوسط».<sup>2</sup> ويزداد هذا الاعتقاد في ضوء الأزمة المالية التي لا تنفك تعصف بالوكالة، وبناءً على ذلك، صرّح المفوض العام لوكالة الأونروا، فيليب لازاريني، بأن «التوقيع على اتفاقية الإطار بين الولايات المتحدة ووكالة الأونروا والدعم الإضافي» يوضح أن لدينا مرة أخرى شريكاً مستمراً في الولايات المتحدة يتفهم الحاجة إلى تقديم مساعدة ملحة لبعض اللاجئين الأشد عرضة للمخاطر في المنطقة.<sup>3</sup> كما أكدت الأونروا أن اتفاقية الإطار تعد «آلية تقليدية» تؤكد من جديد التزام الولايات المتحدة والأونروا بالمبادئ الإنسانية الدولية.

بالتحليل الدقيق، يتضح أن اتفاقية الإطار لا تبدو صادقة بقدر ما تزعمه، فعوضاً عن تقديم الدعم المالي الطوعي بحسب ولاية وكالة الأونروا، تطرح اتفاقية الإطار ما يُسمى أنظمة مكافحة الإرهاب التي تشترط لتقديم التمويل أن تعمل وكالة الأونروا على إنفاذ إجراءات فحص وتدقيق "ملاءمة" بحسب معايير الولايات المتحدة. فالاتفاقية تتضمن، في جانب من جوانبها، المادة 301(ج) من قانون المساعدات الخارجية لسنة 1961، والتي تنصّ على أنه «لا يجوز تقديم تبرعات من الولايات المتحدة إلى الأونروا إلا بشرط اتخاذ الأخيرة التدابير الممكنة لضمان عدم استخدام أي جزء من المساهمة الأمريكية لتقديم المساعدة لأي لاجئ يتلقى تدريباً عسكرياً بوصفه عضواً في فيما يسمى جيش التحرير الفلسطيني، أو أي منظمة حرب عصابات أخرى أو شارك أو يشارك في

1 U.S. Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration, "Framework for Cooperation between the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the United States of America 2021-2022," 16 July 2021, available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/07/2021-2022-US-UNRWA-Framework-Signed.pdf>

2 الأونروا، «الولايات المتحدة تعلن عن تبرع إضافي لدعم لاجئي فلسطين» 17 تموز 2021، بيان صحفي، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3qPVoAb>

3 المصدر السابق.

أي عمل إرهابي»<sup>4</sup> وهذا يشمل في طياته وسم الأحزاب السياسية وفصائل المقاومة الفلسطينية بوسم الجماعات والمنظمات الإرهابية<sup>5</sup> وهو ما يتعارض مع حق أبناء الشعب الفلسطيني في خوض النضال في سبيل تقرير مصيرهم<sup>6</sup>، فضلاً عن ذلك، يفضي هذا الشرط إلى إقصاء عدد لا يستهان به من لاجئي فلسطين وغيرهم من الأشخاص الذين تشملهم تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة، ولا سيما أولئك الذين شاركوا في حركة النضال والمقاومة الفلسطينية. وتعدّ المادة 301(ج)، إلى جانب الأحكام الأخرى التي تحدد الطريقة التي يتعين على وكالة الأونروا أن تعتمدها في إجراء الفحص والتدقيق من أجل تطبيق هذا الشرط، متحيزة، وتقف وراءها دوافع سياسية، وترسي تعريف الولايات المتحدة وإسرائيل للإرهاب في سياق لا يوجد فيه تعريف عالمي لهذا المصطلح. وفي الواقع، تعمل هذه الشروط على تعزيز سياسة الولايات المتحدة، التي تؤثر عليها إسرائيل، الهادفة إلى تصفية قضية اللاجئين الفلسطينيين دون منحهم الحقوق المكفولة لهم<sup>7</sup>.

ولكي نفهم الطريقة التي تسعى اتفاقية الإطار من خلالها إلى ترسيخ هذه الاستراتيجية وإرساء دعائمها حق الفهم، تقدم هذه الورقة تحليلاً للاتفاقية التي أبرمت بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة بالاستناد إلى ولاية الأونروا، والقانون الدولي الإنساني والمبادئ الدولية. وبذلك، تقيم الورقة الدليل على أن هذه الاتفاقية لا تنتهك القانون الدولي الإنساني والمبادئ الدولية التي تعد وكالة الأونروا ملزمة بها فحسب، وإنما تعمل على تغيير طبيعة الوكالة أيضاً. ولبلوغ هذه الغاية، تستهل الورقة (1) ببيان أن اتفاقية الإطار تدفع وكالة الأونروا في واقع الأمر إلى مخالفة الالتزامات التي تملئها المبادئ الإنسانية عليها، (2) وتقديم نظرة عامة على ولاية الأونروا وكيف أن اتفاقية الإطار تسعى إلى تغيير التعريف العملي التي تكتسيه الوكالة، (3) وتقديم

4 UNRWA-USA Framework, in *supra* 1, Section II. Shared Goal and Priorities, p. 1-2.

5 U.S. State of Department, “Foreign Terrorist Organizations,” Bureau of Counterterrorism, available at: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/> [accessed 20 December 2021].

6 الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 3070 (د28-). الجلسة العامة 2185، «أهمية الأعمال العالمي لحق الشعوب في تقرير المصير والإسراع في منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، بالنسبة إلى ضمان ومراعاة حقوق الإنسان على الوجه الفعال»، 30 تشرين الثاني 1973، (A/3070)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/>؛ [وقد زرنه واطلعنا عليه في يوم 20 كانون الأول 2021]؛ وانظر بديل- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، «التهجير القسري للسكان: الحالة الفلسطينية – قمع المقاومة» ورقة العمل رقم 19، (بيت لحم: بديل، 2016)، على الموقع الإلكتروني:

<https://www.badil.org/phocadownloadpap/badil-new/publications/research/working-papers/ara/wp19-Suppression-of-Resistance-ara.pdf>

7 مركز بديل، «ورقة موقف: رؤية ترامب / صفقة القرن: تصفية لقضية اللاجئين الفلسطينيين وإخلاق خطير بالقانون الدولي» (بيت لحم، مركز بديل، 2020)، على الموقع الإلكتروني:

[https://www.badil.org/phocadownloadpap/badil-new/publications/research/in-focus/Deal-of-the-Century-Refugee-Issue\(PositionPaper-May2020\)-ar.pdf](https://www.badil.org/phocadownloadpap/badil-new/publications/research/in-focus/Deal-of-the-Century-Refugee-Issue(PositionPaper-May2020)-ar.pdf)

الحُجَّة على أن الشروط التي تضعها الولايات المتحدة تتعدى على الحرية الواجبة لموظفي الأونروا والمستفيدين من خدماتها في التعبير عن آرائهم وحقهم في التعليم وحقهم المشروع في مقاومة المستعمر.

## 2. إجراءات الفحص والتدقيق التي تملئها اتفاقية الإطار: المبادئ الإنسانية والقانون الدولي الإنساني

وفقاً لما يرد في ملحق الاتفاقية، تعد وكالة الأونروا ملزمة «بالتقيد [...] بالشروط المفروضة على المساهمات التي تقدمها الولايات المتحدة للأونروا»، وهي شروط تزعم أنها ترمي في أهدافها إلى ضمان «حياد» موظفي الوكالة والعاملين فيها والجهات المستفيدة منها ومنشأتها.<sup>8</sup> ولهذه الغاية، تنص الاتفاقية على أنه ينبغي على وكالة الأونروا أن تتخذ تدابير أمنية، وأن تُجري وتوثق التحقيقات بشأن موظفيها، واللاجئين الفلسطينيين وغيرهم من الأشخاص المؤهلين، والمتعاقدين معها والموردين والجهات المانحة من غير الدول وذلك بالرجوع إلى القائمة الموحدة لجزاءات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة كل ستة أشهر.<sup>9</sup> وعلى خلاف الولاية المعهودة إلى الأونروا والمسؤولية المنوطة بها أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة، تلتزم الوكالة برفع التقارير إلى الولايات المتحدة بشأن «المسائل المتعلقة بالمادة 301(ج)» من خلال مشاركتها في الاجتماعات الشهرية التي تُعقد مع مسؤولي وزارة الخارجية الأمريكية وتقديم البلاغات الخطية الدورية لهم.<sup>10</sup> وهذا يملي على وكالة الأونروا أن تنقل معلومات بعينها بشأن الأشخاص والهيئات التي تشارك في تقديم المساعدات أو تلقتها، مما يفرض مسؤوليات جسيمة على إدارة البرنامج الذي يحصل على التمويل.<sup>11</sup> ناهيك عما يثيره من مخاوف من ناحية حماية البيانات والحقوق في الخصوصية.

وعلى الرغم من أن هذه التدابير تعود في أصولها إلى قرارات متعددة الأطراف صدرت على مستوى الأمم المتحدة، فإن الولايات المتحدة تعمل على تغيير طبيعة هذه التدابير من خلال تطبيق درجات متفاوتة في تفاصيلها ومنهجياتها، مما يمكّنها من تنفيذ سياسة مكافحة الإرهاب ومتابعتها وإنفاذها. ومن جملة الشواهد على ذلك ما تذكره اتفاقية الإطار من «الأعمال الإرهابية» في المادة 301(ج)، التي جاءت على نحو غامض يكفي لأن يضم بين جنباوته أي عمل يوجه الانتقادات لمشروع الاستعمار الاسرائيلي، والتزام الأونروا برفع التقارير إلى الولايات

8 UNRWA-USA Framework, in *supra* 1, Annex: Activities Related to Conformance with U.S. Funding Conditions Pursuant to Section 301(c) of the 1961 Foreign Assistance Act, General para. 1.

9 *Id.*, Neutrality of UNRWA Staff/Personnel para. 4, Neutrality of Beneficiaries para. 10, Neutrality of Contractors, Vendors, and Non-State Donors para. 14.

10 *Id.*, General para. 2 and 3.

11 Jann Klabbbers, *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years On* (Brill: 2010).



المتحدة دون غيرها كما لو كانت هي السلطة الوحيدة التي تتولى تحديد ما إذا كانت الوكالة تنفذ هذه التدابير بالطريقة التي تراها مناسبة. إن إجبار وكالة الأونروا على الامتثال للتفسير الذي ترتبته الولايات المتحدة والتلاعب في سياسة مكافحة الإرهاب أمر لا يثير الجدل فحسب - وهذا أقل ما يمكن قوله في هذا الشأن - بل إنه يقوّض المبادئ الإنسانية التي تعدّ الوكالة ملزمة بها ويزيد من تكبير قدرتها على أداء عملها بنجاحة وفعالية في ظل هذه المعايير، التي نتناولها بالشرح والبيان أدناه.

وقد ورد تأكيد الآثار المحتملة التي تفرزها تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني القائم على المبادئ في القرارين 2462 و2482 الصادرين عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، واللذين يشترطان على الدول الالتزام بالقانون الدولي الإنساني عند اتخاذها إجراءات منع الإرهاب وأنّ على الدول أن "تضع في اعتبارها الآثار التي يُحتمل" أن تخلّفها تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني الذي يتسم بنزاهته.<sup>12</sup> ويتجلى الجدل الذي يدور حول هذه التدابير بوجه خاص عندما ننظر في الشروط التي تضعها الدول المانحة بطريق مباشر وغير مباشر على التمويل، على نحو يدفع قدماً في اتجاه تحقيق مصالح الجهات المانحة على حساب العمل الإنساني الذي يركز على المبادئ.

ومما له أهميته في هذا المقام أن الأونروا، بصفها وكالة من وكالات الأمم المتحدة، ملزمة بالقرارات الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وغيرها من الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب.<sup>13</sup> فبصرف النظر عن الجهات المانحة، لهذه الوكالة إجراءاتها وآلياتها التي تضمن أنها تحترم أنظمة الأمم المتحدة والأنظمة الدولية بشأن استخدام الأموال وحظر تقديم الدعم للأعمال الإرهابية من خلال التمويل الدولي. وهذا يشمل طائفة واسعة من أنظمة التحقق التي تتراوح من أعمال التدقيق التي تجري مرة كل سنتين على أسماء الموظفين، والموردين، واللاجئين الفلسطينيين المسجلين، والأشخاص الذين يتلقون التمويل بالغ الصغر في ضوء

12 الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 2462، «التحديات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان بسبب الأعمال الإرهابية: منع تمويل الإرهاب ومكافحته» 28 آذار 2019، (S/RES/2462)، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/ar/S/RES/2462(2019)) [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021]؛ الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 2482، «التحديات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان» 19 تموز 2019، (S/RES/2482)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/S/RES/2482%20> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

13 «تسري التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب على المنظمات الإنسانية من خلال القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وغيرها من الصكوك الدولية، ومن خلال القوانين المحلية التي تسنها الدول.» Norwegian Refugee Council, "Principles Under Pressure: The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action," 2018, p. 14, available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc-principles\\_under\\_pressure-report-screen.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc-principles_under_pressure-report-screen.pdf)

القوائم التي يشملها القرار 1267 الصادر عن مجلس الأمن - فيموجب ما تنص عليه سياسة الأمم المتحدة لا تُجري الأونروا أعمال التدقيق على أساس القوائم الوطنية التي تعتمدها الدول منفردة. كما تفحص الوكالة الموردين وتحقق منهم بالرجوع إلى التقارير التي تصدرها الأمم المتحدة بشأن الموردين المشتبه بهم وتنفيذ بالآليات الداخلية الصارمة بشأن الإبلاغ عنهم. ومع ذلك، تُلزم اتفاقية الإطار الموقعة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة الأونروا بتقديم المعلومات والبيانات المحدثة المباشرة لوزارة الخارجية الأمريكية، وهو ما يشكل تهديداً في حد ذاته للمبادئ الإنسانية التي تلتزم الأونروا بها. وفضلاً عن ذلك، تشترط اتفاقية الإطار على الوكالة أن تطلب المعلومات من الدول المضيفة وغيرها من السلطات في الحالات التي يتعرض فيها موظفوها للتوقيف،<sup>14</sup> مما يقوض ولايتها ويجولها من وكالة تُعنى بالعمل الإنساني إلى وكالة تروج الأجندة السياسية التي ترعاها الولايات المتحدة وما يسمى أمن إسرائيل.

## 1.2. انتهاك مبادئ العمل الإنساني: الانسانية والحياد والنزاهة والاستقلال

حسبما ذكرنا أعلاه، تنفذ وكالة الأونروا في الأصل آليات التحقق الكافية التي تتماشى مع الالتزامات الدولية المترتبة عليها، وهي بالضرورة تضع تلك التدابير موضع التنفيذ على نحو يتواءم مع ولايتها والغاية المتوخاة من هذه الولاية والمتمثلة في: تقديم المساعدات الإنسانية والحماية للاجئين الفلسطينيين. وينبغي وضع هذا الأمر في الاعتبار عند تطبيق تدابير مكافحة الإرهاب، التي تنفذها وكالة الأونروا تنفيذاً فعالاً بما يتوافق مع تعليمات الأمم المتحدة وآلياتها ذات العلاقة. ومع ذلك، ترمي اتفاقية الإطار المبرمة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة إلى إزالة هذا السياق واستئصاله عند تطبيق تلك التدابير، وبالتالي فرض تحدٍّ أمام الوكالة لكي تفاضل بين مبادئ العمل الإنساني والاستقلال من خلال اتخاذ قرار بشأن قبول تمويل إضافي من الولايات المتحدة من عدمه. وفضلاً عن ذلك، يمثل الضغط الذي تمارسه الولايات المتحدة بتأثير من إسرائيل على عمل وكالة الأونروا، والذي من شأنه ألا يسمح بتقديم الخدمات للمحتاجين إلا إذا جرى تعديل معايير استهدافهم أو استبعاد فئات محددة من اللاجئين الفلسطينيين من قائمة الجهات المستفيدة من هذه الخدمات، مفاضلة أخرى بين مبادئ الإنسانية والنزاهة والحياد.<sup>15</sup>

14 UNRWA-USA Framework, in *supra* 1, Annex, Neutrality of UNRWA Staff/Personnel 8.

15 Julia Steets, Claudia Meier, Adele Harmer, *et al.*, "Evaluation of World Food Programme Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts," World Food Programme Report: OEV/2016/014, May 2018, available at: <https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/evaluationofwfpolicies.pdf>

● يتطلب مبدأ الإنسانية من وكالة الأونروا أن تتناول المعاناة الإنسانية أينما وجدت،<sup>16</sup> بيد أن اتفاقية الإطار تحدّ من قدرة الوكالة على الالتزام بهذا المبدأ التزاماً كاملاً لأنها تفرض معياراً (انتقائياً) إضافياً يستبعد المستفيدين من خدماتها، مما يحول بين الوكالة وبين معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت. ومن المهم في هذا المقام أن الأونروا ملزمة في الأصل بمعيار الاستبعاد الذي يقرره القانون الدولي الإنساني بشأن المساعدات الإنسانية التي تقدمها من خلال التمييز بين المدنيين والمقاتلين، حيث لا يعدّ المقاتلون مؤهلين للحصول على المساعدات الإنسانية. ويعتبر هذا المعيار معياراً مشروعاً بالنظر إلى أنه يعمل على نحو «ينظم سلوك جميع أطراف النزاع على قدم المساواة فيما بينهم»،<sup>17</sup> وبصرف النظر عن معتقداتهم وانتماءاتهم السياسية والدينية والشخصية الأخرى. وفي المقابل، تفرض تدابير مكافحة الإرهاب توصيفاً جنائياً - كذلك الذي يفرض وسم الإرهابيين - على طرف من أطراف النزاع دون الآخر، وذلك بناءً على السياسة المحلية التي لا تفتأ تشهد التغيير، ناهيك عن الافتقار إلى تعريف دولي متفق عليه لهذا المصطلح. ونتيجة لذلك، لا تعود حدود الأعمال القتالية محددة، على الوجه الذي يشترطه القانون الدولي الإنساني، من خلال إقامة التوازن بين مبادئ الضرورة الحربية ومبادئ العمل الإنساني، بل يبدو أن هذه الحدود تتلاشى بفعل قوانين مكافحة الإرهاب التي تحد بدورها من قدرة وكالة الأونروا على تقديم المساعدات للأشخاص المتضررين من النزاع.<sup>18</sup> وبعبارة أخرى، ثمة فرق بين كون المرء مقاتلاً بموجب المعايير المحددة تحديداً واضحاً والراسخة في القانون الدولي الإنساني، وتصنيف المرء ووضعته على قائمة من قوائم الإرهاب والجزاءات لطائفة واسعة من الأسباب التي ترمي في أساسها لتحقيق مصالح الدول، ولا تقيم اعتباراً للصفة المدنية التي يحملها الشخص المعني بموجب القانون الدولي الإنساني. وحتى في الحالات التي يرد فيها الاعتراف بفرد من الأفراد باعتباره مقاتلاً بموجب القانون الدولي الإنساني، فذلك لا يفضي إلى حرمان أسرته من تلقى المساعدات الإنسانية. ولا يكون الأمر كذلك عند إنفاذ المادة 301(ج)؛ لأن المساعدات التي تقدمها وكالة الأونروا لأفراد الأسرة عادةً ما تستند إلى تسجيل رب الأسرة ومدى استحقاقه للحصول على

16 الأونروا، «الإنسانية» في المبادئ الإنسانية، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3AlvO9s> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

17 Sara Pantuliano, Victoria Metcalfe, Humanitarian Policy Group, "Neutrality Undermined: The Impact of Counter-terrorism Legislation on Humanitarian Action in Somalia," March 2012, available at: <https://odihpn.org/magazine/neutrality-undermined-the-impact-of-counter-terrorism-legislation-on-humanitarian-action-in-somalia/> [accessed 20 December 2021].

تلك المساعدات. وبذلك، تؤدي اتفاقية الإطار إلى إقصاء عدد لا يستهان به من الأسر الفلسطينية من الخدمات التي تؤمنها وكالة الأونروا والمساعدات التي تقدمها، ولا سيما إذا كان رب الأسرة مصنفاً في خانة الإرهابيين.

● وعند النظر في **مبدأ النزاهة**، يُشترط على وكالة الأونروا أن تنفذ العمل الإنساني على أساس الحاجة فقط، مع إعطاء الأولوية لشدة الحاجة والحالات الأكثر إلحاحاً وعدم التمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الجنس أو المعتقد الديني أو الطبقة أو الآراء السياسية.<sup>19</sup> وبناءً على ذلك، يشكل الشرط الذي تضعه اتفاقية الإطار بشأن استبعاد المستفيدين لا لسبب إلا انتمائهم إلى حزب سياسي وبالتالي بسبب آرائهم السياسية - سواء كان هذا السبب مفترضاً أم مؤكداً - انتهاكاً يمس مبدأ النزاهة. ببساطة، يقضي مبدأ النزاهة بوجود تعريف المستفيدين المحتملين على أساس الحاجة، ولهذا فإن الاتفاقية تشكل انتهاكاً لهذا المبدأ.

● ووفقاً لمبدأ **الاستقلال**، ينبغي أن يكون العمل الإنساني، وبما يشمل العمل الذي تؤديه وكالة الأونروا، «مستقلاً عن الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية أو غيرها من الأهداف التي قد تلتزم بها أي جهة فاعلة فيما يتعلق بالمناطق التي يتم تنفيذ الأنشطة الإنسانية بها».<sup>20</sup> ومع ذلك، لا يخفى أن اتفاقية الإطار تتبع أجندة سياسية تخدم هذه الجهة الفاعلة وتصب في صالحها.<sup>21</sup> فالاتفاقية المعقودة بين الولايات المتحدة الأمريكية ووكالة الأونروا تقوض مبدأ الاستقلال الذي يتعين على الوكالة أن تراعيه وتطبقه في عملها الإنساني، وذلك بفرض شرط يقضي على وكالة تابعة للأمم المتحدة أن تتحقق من موظفيها والمستفيدين منها والموردين الذين تتعامل معهم بالرجوع إلى قائمة الجزاءات التي تعتمدها وزارة الخارجية الأمريكية، وليس في ضوء قائمة الجزاءات الصادرة عن الأمم المتحدة على الوجه المطلوب من كل وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة. وقد بيّن وكيل الأمين العام للشؤون القانونية لسفير الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة أنه «لن يكون من الملائم أن تضع الأمم

19 الأونروا، «النزاهة» في المبادئ الإنسانية، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3FYM8hG> [وقد زرنناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

20 الأونروا، «الاستقلالية» في المبادئ الإنسانية، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3fPPH8B> [وقد زرنناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

21 انظر

Kate Mackintosh and Patrick Duplat, "Study of the Impact of Donor Counter-terrorism Measures on Principled Humanitarian Action," July 2013, available at: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>.

المتحدة نظامًا للتحقق يتضمن قائمة تعدّها دولة عضو بمفردها بشأن المتعاقدين المحتملين،» لأنها [الأمم المتحدة] لن تكون في موقف يبسر لها تسويق قراراتها المتعلقة بأي فرد أو هيئة ترد ضمن هذه القوائم والدفاع عنها.<sup>22</sup> ونتيجةً لذلك، تُعدّ القائمة التي يوردها قرار مجلس الأمن 1267، من الناحية النظرية، أداة التدقيق الوحيدة المتاحة التي تستطيع هيئات الأمم المتحدة ومنظماتها أن تستخدمها استخدامًا مشروعًا. أما في الواقع العملي، فتتصرف وكالات الأمم المتحدة على نحو مختلف بالاستناد إلى السياق القائم والجهات المانحة بحكم غياب مجموعة متسقة من السلوكيات المرعية في هذا الخصوص.<sup>23</sup>

● وفيما يتصل **بمبدأ الحياد**، لا تجانب وكالة الأونروا الصواب في مراعاة أنظمة الأمم المتحدة للتأكد من أنها لا تنحاز إلى طرف دون آخر. ومع ذلك، تقوض اتفاقية الإطار حياد الوكالة بالنظر إلى أنها تغير من طبيعة عملها ومن ثم ولايتها، بحيث تحولها من وكالة من وكالات الأمم المتحدة المعنية بتقديم المعونات الإنسانية إلى هيئة أمنية لغايات الولايات المتحدة وأهدافها السياسية. وعلى وجه العموم، يتسبب فرض هذه التدابير المرعية في مكافحة الإرهاب من خلال اتفاقيات الإطار، ولا سيما دون وجود تعريف متفق عليه دوليًا للإرهاب، في تغيير طبيعة العمليات التي تتولاها وكالة الأونروا، وتغوق بالتالي عملها على الأرض بحكم انقيادها للنفوذ السياسي وأهداف السياسة الخارجية التي تفرضها الجهات المانحة.<sup>24</sup>

وفي ضوء ما تقدم، تضع تدابير مكافحة الإرهاب المفروضة أمريكياً مبادئ العمل الإنساني تحت الضغط وتكبل قدرة وكالة الأونروا على تنفيذ برامجها حسب المبادئ الإنسانية السارية.<sup>25</sup> ولا تقتصر الآثار التي تفرزها الشروط السياسية، من قبيل بنود مكافحة الإرهاب الواردة في اتفاقيات تمويل وكالة الأونروا، على تعليق مشروع من المشاريع أو إعادة تصميم

22 Letter dated 31 January 2006 from Nicolas Michel, United Nations Under-Secretary-General for Legal Affairs, The Legal Counsel, to His Excellency Mr. John R. Bolton, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative of the United States to the United Nations, available at: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>.

23 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, Impact of Donor Counter-terrorism Measures, in *supra* 21, p. 107.

24 DARA, "Humanitarian Response Index 2011: Addressing the Gender Challenge," 2 March 2012, p. 42, available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_3597.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3597.pdf); See also DARA, "The European Consensus on Humanitarian Aid: An NGO Perspective," May 2014, available at: <http://resources.daraint.org/voice/study-consensus-humanitarian-aid.pdf>.

25 انظر : 13 *supra*، Norwegian Refugee Council, Principles Under Pressure, in *supra* 13

برامج بأكملها بما يتوافق مع شركاء التنفيذ المعتمدين، عوضاً عن احتياجات السكان. بل تتعدى ذلك لتقيّد هذه الشروط العمل الإنساني الذي يتصف بالحياد الكامل، ومن ثم تثني الوكالة عن الوصول إلى السكان المحتاجين أو تحول بينها وبين الوصول إليهم.<sup>26</sup> ولا يتوافق حرمان المستفيدين من المعونات التي يستحقونها بموجب هذه المعايير مع مبادئ العمل الإنساني، ويشكل بالتالي انتهاكاً يمس القانون الدولي الإنساني.<sup>27</sup>

## 2.2. زيادة الأعباء التنفيذية على الأونروا

لا تفضي شروط التدقيق والفحص التي تملئها اتفاقية الإطار بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة إلى وقوع الانتهاكات التي تمس مبادئ العمل الإنساني التي تلتزم عمليات الوكالة بها فحسب، بل إنها تفرض أيضاً أعباءً إدارية وقانونية تعطل قدرة الوكالة على تنفيذ ولايتها تنفيذاً فعالاً.

ونتيجةً لهذه الأنظمة التي تتسم بمتطلباتها وإجراءاتها البيروقراطية المتزايدة، وبالذات إجراءات الفحص والتدقيق، تعاني العمليات الإنسانية التي ترعاها وكالة الأونروا من زيادة التكاليف التشغيلية وتأخر الاستجابة العملياتية بأشكالها، مما يتسبب في تقويض الشراكات التي تعقدتها مع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني. وفي الواقع، تهيب هذه الأنظمة/الاجراءات منأخاً يسوده التوتر وتنعدم فيه الثقة في الشركاء المنفذين المحليين، وهو أمر يلحق الضرر والأذى بالعمل الإنساني.<sup>28</sup> وفيما يتصل بوكالة الأونروا على وجه التحديد، يؤثر التقييد بالشروط التي ترد في اتفاقيات التمويل مع الجهات المانحة

26 اللجنة الدولية للصليب الأحمر، «بيان وفد اللجنة الدولية للصليب الأحمر لدى الأمم المتحدة في النقاش الذي أجراه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة: الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين من جراء الأعمال الإرهابية: التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب بعد 20 عاماً من اتخاذ القرار 1373 (2001)» البيان، 12 كانون الثاني 2021، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/S/2021/48> [وقد زرنه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

27 «التدقيق ليس إشكالياً في حد ذاته. فهو عبارة عن أداة تستخدم للتحقق مما إذا كان شخص ما يرد اسمه على قائمة بأشخاص محددين. [...] وقد يصير التحقق إشكالياً إذا أفضى إلى استبعاد شخص ما من المساعدات الإنسانية التي جرى تحديده على أنه في حاجة إليها. فحالما جرى تحديد شخص ما على أنه في حاجة إلى المساعدة على أساس معايير الأهلية التي تعدّها جهة فاعلة في مجال العمل الإنساني – والتي جرت العادة على إطلاع الجهة المانحة عليها – فإن حرمانه من هذه المساعدة يتجاوز ما تشترطه الجزاءات الأساسية، كما يتعارض مع القانون الدولي الإنساني ومبادئ العمل الإنساني.» انظر:

Diakonia International Humanitarian Law Center Lebanon, “Fact Sheet 4: Screening of Final Beneficiaries of Humanitarian Programmes,” August 2021, available at: [https://apidiaconiase.cdn.triggerfish.cloud/uploads/sites/2/2021/08/Diakonia\\_FactSheets\\_Screening.pdf](https://apidiaconiase.cdn.triggerfish.cloud/uploads/sites/2/2021/08/Diakonia_FactSheets_Screening.pdf)

28 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, Impact of Donor Counter-terrorism Measures, in *supra* 21, p. 107.

على قدرتها على تقديم المساعدات بما يتماشى مع مبادئ الحياد والنزاهة، مما يفرز آثاراً وخيمة ليس لها داعٍ على المساعي التي ترمي إلى تقديم المساعدة التي تستهدف إنقاذ حياة الناس.<sup>29</sup>

وتقوض هذه الشروط العلاقة القائمة بين الجهة المانحة، والجهات المنفذة والأطراف المستفيدة. وينطبق ذلك بصفة خاصة في سياق الاستعمار الذي لا يزال جاثماً على أرض فلسطين، حيث تملك الدولة المانحة سجلاً واضحاً في الانحياز إلى طرف من طرفي النزاع؛ فالسياسة الخارجية الأمريكية تساند إسرائيل مساندة مطلقة لا لبس فيها، وقد كانت كذلك في أجلى صورها إبان عهد إدارة ترامب.<sup>30</sup> وفي الواقع، لا يحدد أبناء المجتمعات المحلية عن الحق في نظرتهم إلى التدقيق الذي يقع على الشركاء والمستفيدين - والذي يعني جمع المعلومات الشخصية التي تتعلق بهم ونقلها إلى الحكومة الأمريكية - باعتباره «يعتدي عليهم ويضعهم موضع الاتهام»، ومن ثم يقوض علاقتهم مع وكالة الأونروا.<sup>31</sup> مما يزيد من الصعوبات التي تواجهها الوكالة في أن تحظى بالقبول في أوساط السكان المحليين وربما يعوق الإمكانية المتاحة أمامها للوصول إلى أصحاب الحاجة.<sup>32</sup>

ومن الأمثلة على ذلك، نشاط الأونروا وعملها في قطاع غزة، حيث تصنّف السلطة المحلية، وهي حركة حماس، باعتبارها كياناً إرهابياً من جانب معظم الدولة المانحة على الرغم من أن الحركة لا تردّ على قائمة الجزاءات الموحدة التي تعتمدها الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، غالباً ما تصمّم البرامج الإنسانية على نحو يتفادى التواصل مع حركة حماس في المقام الأول، وعلى نحو لا يتجاوز الوفاء بالاحتياجات الإنسانية في المقام الثاني. ولا يلحق هذا التصميم الضرر والذى بجودة التدخلات الإنسانية فحسب، وإنما ينحرف عن مبدأ النزاهة والحياد. وفي الواقع، يلاحظ العديد من الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني أنه لا مناص من العمل مع سلطة الأمر الواقع في غزة لكي تتمكن هذه الجهات من مباشرة عملها فيها، ويشكل هذا الواقع في جانب منه دليلاً على حيادها ونزاهتها. وعلاوةً على ذلك، تعطل إجراءات مكافحة الإرهاب هذه قدرة وكالة الأونروا على تقديم المعونات للمدنيين

29 Interaction: A United Voice for Global Change, "Detrimental Impacts: How Counter-terror Measures Impede Humanitarian Action," April 2021, available at: <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2021/04/Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf>.

30 انظر مركز بديل، «رؤية ترامب / صفقة القرن»، الحاشية 7 أعلاه.

31 Sara Pantuliano, Kate Mackintosh, and Samir Elhawary, "Counter-terrorism and Humanitarian Action: Tensions, Impact, and Ways Forward," Humanitarian Policy Group, October 2011, available at: <https://cdn.odi.org/media/documents/7347.pdf>.

32 المصدر السابق.

بطريقة قد تفضي بالوكالة في نهاية المطاف إلى الإحجام عن تنفيذ أعمال الإغاثة في مناطق بعينها على حساب السكان الفلسطينيين.

ولذلك، تعوق اتفاقية الإطار الموقعة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة العمليات التي تنفذها الوكالة بالنظر إلى أنها تفرض قيودًا إدارية وعملياتية هائلة على كاهلها، ناهيك عما تشكّله من خرق لمبادئ العمل الإنساني. وتقوض شروط الفحص والتدقيق التي تضعها الولايات المتحدة فعليًا عمل الوكالة بصفتها هيئة إنسانية وتحوّل طابعها إلى وكيل أمني.



### 3. مشروعية اتفاقية الإطار: ولاية الأونروا ومشروعية دخولها في معاهدات

لكي نخرج بتحليل وافٍ لمدى مشروعية اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة، أو غياب هذه الصفة عنها، من الأهمية البالغة أولاً وقبل كل شيء أن ندرس الأساس الذي بنيت الوكالة عليه ونشأتها والمصدر الرئيس الذي تستمد ولايتها منه. فالقرار 302 (د-4) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، والذي نصّ على إنشاء وكالة الأونروا في شهر كانون الأول 1949، يبين أن الوكالة لم تقرّر لها ولاية مفصلة أو ولاية ثابتة، وإنما فوّضت بتنفيذ «برامج الإغاثة وبرامج التشغيل»،<sup>33</sup> بهدف «صيانة حقوق لاجئي فلسطين وتعزيزها» ومساعدتهم على إطلاق مكامن طاقاتهم والوصول بإمكاناتهم إلى مداها الأقصى في التنمية الإنسانية من خلال الاضطلاع «بمجموعة واسعة من الأنشطة [...] في أقاليم عمليات الوكالة الخمسة».<sup>34</sup>

وكان غياب الولاية المفصلة في القرار 302 قراراً استراتيجياً للتأكد من أن هذه الولاية تتسم بدرجة كافية من المرونة للسماح لوكالة الأونروا بتعديل برامجها وعملياتها حسبما تتطلبه الحاجة، وذلك بالنظر إلى الحالة التي كانت تشهد تغييراً على الأرض. كما يعزى ذلك إلى أن الوكالة كان يتوقع لها أن تكون آلية إنسانية مؤقتة تؤدي عملها جنباً إلى جنب مع «لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة الخاصة بفلسطين» لضمان تقديم الإغاثة للاجئين الفلسطينيين في الوقت الذي كان يجري العمل فيه على التوصل إلى حل سياسي. وبناءً على ذلك، كان من المفترض أن تحلّ هذه الوكالة حالما تصل لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين إلى تيسير «إعادة اللاجئين وتوطينهم من جديد وإعادة تأهيلهم الاقتصادي والاجتماعي وكذلك دفع التعويضات [...]»<sup>35</sup> بما يتوافق مع الحل العادل والدائم المكفول للاجئين الفلسطينيين بموجب القرار 194 (د-3) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وبالنظر إلى أن الحلول الدائمة لم تتحقق بعد، لم يزل اللاجئين الفلسطينيون يملكون الحق في

33 الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 302 (د - 4)، «مساعدة لاجئي فلسطين» 8 كانون الأول 1949، A/RES/302(IV)، على الموقع الإلكتروني: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/advisory-commission/general-assembly-ares302-iv> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

34 الأونروا، «ماذا نقدم» على المواقع الإلكترونية: <https://bit.ly/3rDTfXm> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

35 الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 194 (د - 3)، «فلسطين - التقرير المرحلي الصادر عن وسيط الأمم المتحدة» 11 كانون الأول 1948، (A/RES/194(III))، الفقرة 11، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3GXDaLY> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

المساعدات الإنسانية والحماية على مدى الأعوام الثلاثة والسبعين الماضية، وهو ما واصلت وكالة الأونروا العمل على تقديمه إلى حد ما. وقد أدى ذلك بالطبع إلى إدخال تعديلات على ولاية الوكالة بموجب القرارات الدورية التي صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

ومما له أهميته في هذا المقام أنه لا يمكن تغيير الولاية المعهودة إلى وكالة الأونروا في مجال تقديم المساعدات والتنمية إلا على يد الجمعية العامة للأمم المتحدة، على الرغم من أن هذه الولاية تتسم بالمرونة والقدرة على التكيف مع السياق القائم. وهذا يُعزى إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تشكّل الهيئة الأم أو الهيئة الرئيسية، وأن الوكالة تعد جهازاً تابعاً يستمد ولايته من الجمعية العامة، وتحديدًا تلك التي تأتي في صورة القرارات الصادرة عن هذه الجمعية. ويبين مرجع ممارسات هيئات الأمم المتحدة بوضوح أن الولاية، أو المرجعية، التي تملكها هيئة من الهيئات تابعة للجمعية العامة «يمكن تعديلها من جانب الهيئة الأساسية أو بإذن منها»<sup>36</sup> وينعكس هذا في قضية مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استعمالها، حيث أكدت محكمة العدل الدولية أنه من أجل تعديل النشاط الميداني أو مجال الاختصاص الذي تملكه منظمة دولية (أو ولايتها، بعبارة أخرى)، يتعين على المرء أن يرجع إلى قواعد المنظمة محل النظر، وإلى دستورها<sup>37</sup> - والذي يتمثل في قرارات الجمعية العامة في حالة وكالة الأونروا.

ويُستدل على هذا أيضاً من تاريخ التطور الذي شهدته الولاية المعهودة إلى وكالة الأونروا. ففي أعقاب حرب الأيام الستة التي اندلعت في العام 1967، مثلاً، صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على المساعي التي بذلتها الوكالة في سبيل «القيام، قدر المستطاع وعلى أساس طارئ وباعتبار ذلك تدبيراً مؤقتاً، بتوفير المساعدة الإنسانية اللازمة للأشخاص الآخزين الموجودين حالياً في المنطقة، مشردين وفي حاجة شديدة إلى المساعدة الفورية نتيجة للأعمال العدائية الأخيرة»<sup>38</sup>. وبعد ذلك، حددت الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر حزيران 1968 ولاية وكالة الأونروا على النحو التالي: «إن لفظة 'لاجئين' أو 'لاجئين مهجرين' أو 'لاجئين مهجرين حديثاً' يُقصد بها [...] الأشخاص اللاجئين الذين كانوا مسجلين لدى الوكالة قبل الأعمال العدائية التي

36 «تحدد» المرجعية التي تملكها هيئة تابعة للجمعية العامة «ويمكن تعديلها من جانب الهيئة الأساسية أو بإذن منها» انظر

Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. I, 228, quoted in: Sarooshi, "The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs", p. 416

37 ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 226, International Court of Justice, 8 July 1996, available at: <https://www.refworld.org/cases/ICJ/4b2913d62.html> [accessed 20 December 2021].

38 الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 2252، المساعدات الإنسانية، 4 تموز 1967، (A/RES/2252(ES-V))، الفقرة 6، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/A/RES/2252%20\(ES-V\)](https://undocs.org/ar/A/RES/2252%20(ES-V)) [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

وقعت في حزيران 1967؛ بينما يُقصد بلفظة 'الأشخاص المشردين' أو 'أشخاص مهجرين آخرين' أولئك الذين سُردوا بعد نشوب الأعمال القتالية في حزيران 1967 والذين هم ليسوا مسجلين لدى الوكالة.<sup>39</sup>

وفي ضوء ما تقدم، لا تمارس وكالة الأونروا قدرتها على تغيير ولايتها وتوسيع نطاقها في العدم وبشكل منفصل. فهذه الولاية تتوخى الوفاء بالاحتياجات المتواصلة لدى المستفيدين من الوكالة، وهم لاجئو فلسطين. فضلاً عن ذلك، تخضع التغييرات التي تطرأ على هذه الولاية على الدوام لاستمرار موافقة الجمعية العامة عليها. وبعبارة بسيطة، من غير المشروع تغيير ولاية الوكالة دون موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة، وعلى الأخص في الحالات التي تُسن فيها هذه التغييرات لغايات إنفاذ أجنداث سياسية على حساب الحقوق الواجبة للاجئين الفلسطينيين.

### 1.3. ولاية وكالة الأونروا: تغيير التعريف العملياتي بموجب اتفاقية الإطار

بالنظر إلى أن موافقة الجمعية العامة والوفاء باحتياجات اللاجئين الفلسطينيين تعدّ شروطاً مسبقة لا بد من استيفائها لتغيير ولاية الوكالة، تنتفي الصفة القانونية عن اتفاقية الإطار التي تسعى إلى تغيير التعريف العملياتي لهذه الولاية دون أن يمر هذا التغيير من خلال الآليات الالزامية. فالمادة 301(ج)<sup>40</sup> التي توسعنا في بيانها أعلاه، تغير وظيفة الأونروا من منظمة تقدم المساعدات الإنسانية إلى منظمة تضطلع بتنفيذ مهام أمنية. كما تغير هذ المادة تعريف اللاجئين الفلسطينيين وغيرهم من الأشخاص المعنيين على الوجه الذي يرد تعريفه في تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة<sup>41</sup>، وتغير بالتالي ولاية الوكالة نفسها. وتشترط المادة المذكورة أنه لا يسع الوكالة أن تقدم خدماتها لأي شخص يلتقى أو سبق أن تلقى «تدريباً عسكرياً» أو شارك في «أعمال إرهابية». ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن الولايات المتحدة هي من وضعت التعريف الذي تتبناه أنظمة مكافحة الإرهاب هذه بتأثير من إسرائيل. فبناءً على هذا التصور، يُعتبر أي نشاط تنظر إليه إسرائيل على أنه يشكل تهديداً

39 الجمعية العامة للأمم المتحدة، «تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، 1 تموز 1977 - 30 حزيران 1968»، المقدمة، (A/7213)، الفقرة 4، على الموقع الإلكتروني: <https://digitallibrary.un.org/record/725068?ln=en> [وقد زناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

40 UNRWA-USA Framework, in *supra* 1, Section II. Shared Goal and Priorities, p. 1-2.

41 الأونروا، «تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة»، المقدمة، الفقرة الأولى، على الموقع الإلكتروني: [https://www.unrwa.org/sites/default/files/201003021949\\_0.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/201003021949_0.pdf)

لمشروعها الاستعماري القائم على الفصل العنصري عملاً من أعمال الإرهاب، حسبما يتجلى ذلك في الحيز الذي يزداد تضاًؤله أمام المجتمع المدني.<sup>42</sup> ولذلك، يتضح أن هذا التنظيم/ الإجراءات، في حال تطبيقها بحذافيرها، قد تستبعد عدداً لا يستهان به من المستفيدين من خدمات الوكالة وأنها تشكل بالتالي تهديداً مباشراً لوضع اللاجئين الفلسطينيين وغيرهم من الأشخاص الذين يستحقون الحصول على الخدمات التي تقدمها.

ووفقاً لوكالة الأونروا، تتاح الخدمات التي تقدمها الوكالة في مجالات الإغاثة والعمل الإنساني والحماية للاجئين فلسطين الذي يستوفون تعريفها، وهو «أي شخص كان محل إقامته الاعتيادية في فلسطين خلال الفترة من 1 حزيران 1946 إلى 15 أيار 1948، وأولئك الذين فقدوا منازلهم وموارد رزقهم نتيجة لنكبة عام 1948»، بالإضافة الى الأشخاص الآخرين ممن تعنى الوكالة بهم في مناطق عملياتها.<sup>43</sup> ومع ذلك، تتعارض المادة 301(ج) الواردة في اتفاقية الإطار مع تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة التي ترعاها وكالة الأونروا بالنظر إلى أنها تضيف شرطاً آخر لا يرد في ولايتها ويقرر معايير الاستحقاق الواجب الوفاء بها للحصول على الخدمات التي تؤمنها الوكالة. فمن خلال استبعاد لاجئي فلسطين الذين وردت المزاعم بأنها شاركوا في أعمال إرهابية أو التحقوا بالخدمة العسكرية، يجري تغيير المستفيدين من خدمات الأونروا، ومن ثم تغيير تعريفها العملياتي.

ولذلك، لا يمكن فهم ما تفرضه الاتفاقية من أنظمة مكافحة الإرهاب المحلية وحملها على محمل الجد ضمن إطار ولاية وكالة الأونروا. فعوضاً عن ذلك، من شأن تطبيق هذه الأنظمة أن يخلّ بالأنظمة الداخلية التي ترعاها الوكالة نفسها وأن يغير ولايتها تبعاً لذلك. وحسبما ورد ذكره آنفاً، لا يمكن تغيير ولاية الأونروا إلا بناءً على الموافقة التي تصدر عن الهيئة الأساسية التي تتبعها، وهي الجمعية العامة للأمم المتحدة.<sup>44</sup> وعليه، تخالف اتفاقية الإطار المبرمة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة أنظمة الوكالة ولوائح القانون الدولي العام لأنها تغير ولاية الوكالة وتلتف على الإجراءات السليمة المرعية في اتخاذ القرارات.

42 BADIL, *The GPRN Calls on the International Donor Community to rescind the anti-terrorism clauses and conditions in their granting contracts*, 12 December 2021, press releases, available at: <https://www.badil.org/press-releases/12749.html>.

43 الأونروا، «تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة»، الفصل الثالث، (أ1-)، الحاشية 42 أعلاه.

44 UNRWA Letter to UNHCR Describing the UNRWA Mandate and Services, 22 September 2021, available at: [https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA\\_letter\\_to\\_UNHCR](https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR) [accessed 20 December 2020].

### 3.2. المعاهدات وقدره وكالة الأونروا على التوقيع على اتفاقية الإطار

فضلاً عن انتفاء الصفة القانونية عن تغيير التعريف العملياتي لوكالة الأونروا، لا صفة قانونية للتوقيع على اتفاقية الإطار باعتبارها معاهدة في حد ذاتها. فعلى وجه العموم، يجوز لهيئة تابعة مثل وكالة الأونروا أن تدخل في اتفاقية دولية طالما كانت الاتفاقية محل النظر تتواءم مع القواعد الأساسية التي تنظم عمل تلك الهيئة، وهي القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في الحالة التي تخص الأونروا. ومع ذلك، فليس هذا هو الحال في اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة على وجه الدقة.

وتقرّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية بقدره المنظمات الدولية على إبرام المعاهدات التي لا تستغني هذه المنظمات عنها لكي تؤدي وظائفها وتحقق غاياتها،<sup>45</sup> ولكن اتفاقية فيينا تؤكد في ديباجتها أن الممارسة التي تعمد المنظمات الدولية فيها إلى عقد معاهدات مع الدول ينبغي أن تكون متوافقة مع صكوكها التأسيسية. ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى أن اتفاقيات الإطار لا تختلف عن أية اتفاقيات أخرى متعددة الأطراف. فعلى الرغم من أنه لا يرد ذكر صريح لهذه الاتفاقيات في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969) أو في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية (1986)، فإن القواعد الواردة في هاتين الاتفاقيتين تسري على الاتفاقيات وعلى ما يلحق بها من بروتوكولات واتفاقيات تنفيذية.<sup>46</sup> وقد جاء تأكيد هذا الواقع في جملة من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية، وأخرها ما صدر في قضية جزيرة كاسيكيلي/ سيدودو.<sup>47</sup> ومما له أهميته الحاسمة في هذا المضمار أن قواعد التفسير التي يرد النصّ عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 تشكل جزءاً أصيلاً لا يتجزأ من القانون الدولي العرفي، وهو ما يدل على صلتها الوثيقة بها.

وبالنظر إلى ما تقدم أعلاه، ينبغي أن تتماشى اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة، وعلى هدي من التحليل الوارد في إطار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مع صك تأسيس وكالة الأونروا وقواعده - وذلك لضمان عدم تغيير ولايتها دون الاحتكام إلى

45 الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية، 16 كانون الأول 1982، (A/RES/37/112)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/RES/37/112>

46 Jann Klabbbers, *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *supra* 11.

47 ICJ, *Kasikili/Sedudu Island (Bots. v. Namib)*, I.C.J. 1999 1045 (Dec. 13), available at: [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1999.12.13\\_kasikili.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1999.12.13_kasikili.htm) [accessed 20 December 2021].

الآليات المناسبة في اتخاذ القرارات في هذا الشأن. ومع ذلك، وحسب الحجج التي سقناها أعلاه، لا تتوافق اتفاقية الإطار مع ولاية الوكالة لأنها تفرض تعريفاً عملياً بديلاً ومعايير استحقاق مغايرة. كما يفرز فرض هذا التعريف والمعايير آثاراً على الغاية المتوخاة من ولاية وكالة الأونروا، والتي تتمثل في تأمين الحماية للاجئين فلسطين وغيرهم من الأشخاص الذين يستحقونها بما يتماشى مع تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة التي تعتمدها الوكالة،<sup>48</sup> كما يقلص عدد المستفيدين من خدمات الوكالة، ومن ثم عدد اللاجئين الفلسطينيين الذين يُسمح لهم بالحصول على هذه الخدمات والاستفادة منها.

وفي الختام، تغير اتفاقية الإطار المبرمة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة طبيعة الوكالة دون أن تراعي الإجراءات الصحيحة في اتخاذ القرارات في هذا الشأن والتي تقررها الهيئة المختصة، وهي الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب الوثائق التي تنص على تأسيس الوكالة وإنشائها. ويستتبع ذلك أن اتفاقية الإطار المعقودة بين الوكالة والولايات المتحدة اتفاقية تفتقر للمشروعية، وينبغي ألا تلزم الوكالة بالتالي بتغيير ولايتها بموجب تبرعات تقدمها الدول.

---

الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 302 (د4)، الحاشية 33 أعلاه، الفقرة 5 48

## 4. تدابير مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان

يترتب على ما يسمى تدابير مكافحة الإرهاب الواردة في اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة عواقب وخيمة على حقوق الإنسان الواجبة لموظفي الوكالة والمستفيدين منها، فعلى وجه الإجمال، لا غرو أن الحريات العامة التي يكفل قانون حقوق الإنسان حمايتها غالباً ما تتأثر بإجراءات محاربة الإرهاب.<sup>49</sup> وقد أقرت دوجنا ميجاتوفيتش، مفوضة مجلس أوروبا لحقوق الإنسان، بصراحة بأن تدابير مكافحة الإرهاب غدت تشكل التهديد الأكبر للحريات الأساسية، كحرية التعبير عن الرأي، في أوروبا.<sup>50</sup> ويرجع السبب وراء ذلك إلى أن الإرهاب يشكل تهديداً للحياة المدنية والديموقراطية وحقوق الإنسان، وهو ما يعني أن تدابير مكافحة الإرهاب يجري سنّها من أجل حماية الأمن القومي أو النظام العام، وأنها تنطوي بالتالي على خطورة عالية بالتدخل في حرية التعبير عن الرأي على نحو لا لزوم له أو غير متناسب، وفي الواقع، لا تترك تشريعات مكافحة الإرهاب سوى حيز ضئيل لا يقيم الاعتبار للأليات المعنية بحقوق الإنسان، ولا يوفر الضمانات الضرورية لاحترامها.

ووكالة الأونروا معرضة، بوجه خاص، للإذعان للتدابير التي تضعها الدول على صعيد مكافحة الإرهاب، وذلك في صورة الشروط السياسية التي تُفرض على تمويلها وتقوض الالتزامات الواقعة عليها في مجال حقوق الإنسان. ويرجع السبب في ذلك إلى مركزها بصفتها وكالة من وكالات الأمم المتحدة، التي تفتقر إلى تمويل جوهري من الأمم المتحدة؛ انما تعتمد موازنتها على التمويل الطوعي. واتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة خير مثال على هذا الحال. فمن خلال توظيف مصطلح الحياد الذي يلفه الغموض ويفتقر إلى معيار موحد، وبدعوى مغلفة ظاهرياً بدعم «حقوق الإنسان»، تدفع الاتفاقية في اتجاه إلى إسقاط السياق السياسي عند التعامل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين (منهج اللاتسييس). يترتب على هذا الأمر في السياق الفلسطيني انتهاك الحرية الواجبة لموظفي الوكالة والمستفيدين من خدماتها في التعبير عن آرائهم وحریتهم في الانتماء السياسي وحقهم في التعليم. وفي

49 Dunja Mijatović, "Misuse of Anti-Terror Legislation Threatens Freedom of Expression," News 2018, Council of Europe, 4 December 2018, available at: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression> [accessed 20 December 2021].

50 «يشكل الإرهاب تهديداً خطيراً لحقوق الإنسان والديموقراطية وإن الإجراءات التي تنفذها الدول لمنع الأعمال الإرهابية وإنفاذ العقوبات الفعالة عليها هي ضرورية. ومع ذلك، فقد بات سوء استخدام تشريعات مكافحة الإرهاب أحد أوسع التهديدات التي تعتري حرية التعبير عن الرأي، بما فيها الحرية الإعلامية، انتشاراً في أوروبا.» المصدر السابق.

الواقع، تذهب الاتفاقية إلى أبعد من ذلك في مداها بالنظر إلى أن انتهاك هذه الحقوق يفضي إلى منع اللاجئين الفلسطينيين من الحصول على الخدمات التي يستحقونها بموجب أحكام القانون الدولي وقواعده. وهذه التدابير محفوفة بالمخاطر لأنها تعطل عملياً قدرة وكالة الأونروا على تنفيذ ولايتها والأهداف التي انشئت لأجلها.

#### 1.4. مكافحة الإرهاب: حرية التعبير عن الرأي وأنظمة وكالة الأونروا

وفقاً لما ورد في اتفاقية الإطار الموقعة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة، يُشترط على موظفي الوكالة والعاملين فيها أن «يحافظوا على حياد الوكالة» وألا «ينحازوا لطرف دون آخر في الأعمال العدائية أو يشاركوا في الخلافات التي تحمل طابعاً سياسياً أو عرقياً أو دينياً أو أيديولوجياً»<sup>51</sup> وهذا يشمل «المبادئ التوجيهية بشأن استخدام مواقع التواصل الاجتماعي.» وبينما قد تبدو هذه الشروط شروطاً أساسية، فإن تعريفاتها المبهمة التي يغيب الوضوح عنها وتتجاهل السياق الفلسطيني المتصل بها، فإنها في واقع الأمر، تشكل اعتداءً على الحريات الشخصية، وأهمها حرية التعبير عن الرأي. ومن الأهمية بمكان أن الوكالة - وهي منظمة إنسانية عالمية - أسست لكي تقدم المساعدة وتؤمن الحماية للاجئين الفلسطينيين ضمن سياق محدد للغاية يرتبط بالنزاع المتواصل. وبحكم ذلك، فمن الطبيعي أنه لا يمكن التعامل مع اعتبارات «الحياد» و«الخلافات» المذكورة كما لو كانت مفاهيم صماء مجردة منفصلة كلياً عن السياق القائم. وعليه، تقتضي الضرورة أن تراعي هذه الشروط، سواء وضعتها الولايات المتحدة أو غيرها من الدول المانحة، السياق الفلسطيني، خصوصاً لأن الوكالة شكلت لغاية وحيدة تنحصر في مساعدة لاجئي فلسطين.

ولا غنى عن هذه الاعتبارات في سياق موظفي وكالة الأونروا. فبالنسبة للموظفين الدوليين العاملين في الوكالة ممن يحملون صفة الموظفين المدنيين الدوليين، ترد الأحكام العامة التي تنظم أعمالاً محددة يُنظر إليها على أنها تتواءم مع وضع هذه الوظيفة الدولية في القواعد الخاصة بالموظفين الدوليين<sup>52</sup> وتتسم هذه الأنظمة بقدر أكبر من الصرامة بالنسبة للموظفين المحليين لدى الوكالة، وخاصة فيما يتصل بالأنشطة السياسية والمظهر العام.<sup>53</sup> ويُسمح لموظفي

51 UNRWA-USA Framework, in supra 1, Section II. Shared Goals and Priorities, p. 2.

52 UNRWA, "International Staff Regulations," CODI/61/REV.7, 1 January 2018, available at: [https://www.unrwa.org/sites/default/files/international\\_staff\\_regulations\\_effective\\_1jan2018.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/international_staff_regulations_effective_1jan2018.pdf).

53 الأونروا، «قوانين عمل الموظفين المحليين» رمز أ/59/مراجعة 25، 1 كانون الثاني 2018، على الموقع الإلكتروني: [https://www.unrwa.org/sites/default/files/area\\_staff\\_rules\\_arabic\\_version\\_eff\\_1\\_jan\\_2018.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/area_staff_rules_arabic_version_eff_1_jan_2018.pdf)



الوكالة، بصفتهم مواطنين عاديين، بالإدلاء بأصواتهم والانتماء إلى الأحزاب السياسية، طالما كان الانتساب لعضويتها لا ينطوي على أعمال تتعارض مع أنظمة عمل الموظفين لدى الوكالة. وفي هذا الخصوص، ينبغي أن ينفذ النشاط السياسي في الحيز العام مع توخي قدر من الحيطة والعناية؛<sup>54</sup> وهذا هو السبب الذي يقف وراء تقديم التدريب الدوري للموظفين في مجالات الحياد ووسائل التواصل الاجتماعي.<sup>55</sup> وتنص المادة 1-4 من قوانين عمل الموظفين المحليين على أنه لا يُشترط على هؤلاء الموظفين أن يتخلوا عن مشاعرهم الوطنية وقناعاتهم السياسية والدينية، ولكن يتعين عليهم «أن يضعوا في اعتبارهم ما يقع على عاتقهم بحكم عملهم لدى الوكالة من حيطة وكياسة».<sup>56</sup> ويتعارض البند الذي توردته اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة بشأن «الإحجام عن الانحياز والمشاركة في الخلافات» مع هذه المادة لأنها لا محالة تطلب إلى الموظفين أن يتخلوا عن مشاعرهم السياسية والوطنية التي تعد «خلافية» في طابعها. كما أن معظم الموظفين العاملين لدى الوكالة هم أنفسهم لاجئون فلسطينيون، وهو أمر ينبغي وضعه في الاعتبار؛ لأن ذلك يعني حتماً أنه لا يمكن تطبيق «الحياد» وإنفاذه عليهم بنفس الطريقة التي يسري فيها مفهوم الحياد على الموظفين الدوليين لأن هؤلاء الموظفين هم أنفسهم أصحاب الحقوق.

وحسبما ذكرنا من قبل، فإن وكالة الأونروا ملزمة بموجب أنظمة الأمم المتحدة والقانون الدولي باعتبارها شخصاً من شخصه بالتمسك بشخصيتها القانونية.<sup>57</sup> ففي هذا المقام، تنص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على جواز فرض القيود على حرية التعبير عن الرأي عندما تكون محددة بنص القانون وعندما تكون ضرورية ومتناسبة لحماية غاية من الغايات العامة. وهذا هو الحال عندما ننظر في (أ) حماية حقوق الآخرين وسمعتهم، (ب) أو حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وفضلاً عن ذلك، ينبغي التأكد، لكي نتحقق من مدى تناسب هذا التدبير، من أن القيد المفروض ملائم ولا يتجاوز ما هو لازم لمعالجة القضية العامة محل النظر.<sup>58</sup> كما يشدد التعليق العام رقم 34 الصادر عن اللجنة

54 UN Ethics Office, "Putting Ethics to Work: A Guide for UN Staff," October 2017, p. 21, available at: [https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Attachment\\_2\\_EN\\_Putting%20Ethics%20to%20Work.pdf](https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Attachment_2_EN_Putting%20Ethics%20to%20Work.pdf).

55 المصدر السابق.

56 الأونروا، «قوانين عمل الموظفين المحليين» الحاشية 53 أعلاه، المادة 4-1.

57 ICJ, *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 7 December 1948, p. 179, available at: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-BI.pdf> [accessed 20 December 2021].

58 Equality and Human Rights Commission, *Article 10: Freedom of Expression*, 3 June 2021, available at: <https://www.equalityhumanrights.com/en/human-rights-act/article-10-freedom-expression> [accessed 20 December 2021].

المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة على ضرورة وضع تعاريف واضحة لجرائم مثل «التشجيع على الإرهاب» فضلاً عن جرائم «الإشادة بالإرهاب أو تمجيده أو تبريره» لضمان ألا تؤدي إلى تداخل غير ضروري أو غير متناسب مع حرية التعبير عن الرأي.<sup>59</sup>

ومع ذلك، لا تراعي اتفاقية الإطار هذا التوازن الدقيق بين الالتزام الذي يرتب على وكالة الأونروا أن تحترم حقوق الإنسان وتحميها والشواغل المحلية التي تهم الدول المانحة (والتي تأتي في حالات كثيرة في صورة التشريعات المتكاملة بشأن مكافحة الإرهاب). وفي الواقع، تسعى اتفاقيات الإطار التي ترميها الولايات المتحدة إلى تجاوز هذا التوازن، وقلبه على نحو يصب في صالح التشريعات التي تسنها هي على صعيد مكافحة الإرهاب وعلى حساب حرية التعبير عن الرأي، وبما يشمل وكالة الأونروا، وفي هذا إخلال بشرطي التناسب والضرورة اللذين تتضمنهما تلك التدابير.

## 2.4. تدابير مكافحة الإرهاب وحق الفلسطينيين في التعليم والمنهاج الفلسطيني

فضلاً عما تقدم، تدفع اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة الأونروا إلى الإخلال بالتزاماتها الإنسانية ومخالفتها، بما فيها الاستقلال، عن طريق دفعها إلى التدخل في المنهاج الدراسي الفلسطيني، ومن ثم انتهاك الحق الواجب للفلسطينيين في التعليم. فهذه الاتفاقية تنص على أن الوكالة ملزمة «بإدراج مواد إثرائية تتناول حقوق الإنسان وحل النزاعات والتسامح في صفوف مدارس الأونروا»<sup>60</sup> وفي الواقع، تُفرض هذه المواد بهدف تحييد المنهاج أو تجريده من أي محتوى وطني فلسطيني، وبالتالي إخراجها من سياقه وعزله عنه. وفي هذا الإطار، وزّعت وكالة الأونروا دليلاً على أعضاء الهيئات التدريسية في مدارسها يشترط عليهم الإجماع عن التطرق إلى أي محتوى يسلط الضوء على حقوق أبناء الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف، وشطب أي محتوى يبرز الهوية القومية أو يغطي الانتهاكات الإسرائيلية المتواصلة وغيرها. كما يؤكد هذا الدليل أنه ينبغي للوكالة أن تعزّز من قدراتها على «مراجعة الكتب المدرسية المحلية وضمان جودة المواد التي تستخدمها من أجل تحديد أي محتوى يتعارض مع مبادئ الأمم المتحدة في المواد التعليمية واتخاذ التدابير التي تكفل معالجته»<sup>61</sup>

59 الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، «التعليق العام رقم 34» (CCPR/C/GC/34) 12 أيلول 2021، الفقرة 46، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/CCPR/C/GC/34> [وقد زرنه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

60 UNRWA-USA Framework, in *supra* 1, Section II. Shared Goals and Priorities, p. 3.

61 المصدر السابق.

وقد دأبت وكالة الأونروا، وبما يتماشى مع الممارسة التي ترعاها الأمم المتحدة في حالات اللجوء على مستوى العالم، على استخدام المنهاج الدراسي المعتمد في «البلد المضيف» في مدارسها منذ إنشائها. وعبر اتفاقية الاطار، تسعى الولايات المتحدة اليوم إلى تغيير هذا الحال في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال اشتراط إجراء تغييرات جوهرية على المنهاج الدراسي الفلسطيني لكي تقدم تبرعاتها، وذلك تحت ستار أنظمة مكافحة الإرهاب. فعلى سبيل المثال، يُترجم مفهوم «إدراج حل النزاع والتسامح»، بحكم تأثير الولايات المتحدة وإسرائيل، إلى استبعاد النكبة وحق أبناء الشعب الفلسطيني في تقرير مصيرهم في فلسطين أو حقهم في العودة إلى ديارهم في أرض وطنهم من الكتب المدرسية وإقصائها منها.<sup>62</sup> وهذا يستدعي من الوكالة أن تعمل على الحد من التوعية بشأن حقوق الانسان، بما فيها الحقوق الوطنية الفلسطينية والمشاركة السياسية في أوساط التلاميذ الفلسطينيين، في ذات الوقت الذي تعمل فيه على نزع الصبغة السياسية عن حالة الاستعمار الاسرائيلي الذي لا يزال جاثماً على أرض فلسطين.

ولا تمس هذه التدابير بالشرط الذي تمليه الولاية المعهودة إلى وكالة الأونروا بتدريس المناهج الدراسية التي تعتمدها البلدان المضيضة فحسب،<sup>63</sup> ولكنها تنصاع للمساعي التي لا تنفك إسرائيل تبذلها من عهد بعيد في سبيل إنفاذ الرقابة على الكتب الفلسطينية وتجريدها من هوية الشعب الفلسطيني وتاريخه. فناهيك عن المنهاج الاسرائيلي المفروض على الفلسطينيين في فلسطين المستعمرة منذ 1948، ما زالت اسرائيل منذ العام 1967 وحتى بعد إقامة السلطة الفلسطينية في العام 1994، تفحص كل كتاب من الكتب التي تدرّس للطلبة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة وتفرض رقابتها عليها بمقتضى ذلك. ورغم ان اسرائيل لا تفرض الآن السيطرة الرسمية المباشرة على نظام التعليم الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة، الا أنّ الاستراتيجية التي تعتمدها تركّز على التأثير في نظرة الجهات المانحة الدولية إلى جهاز التعليم الفلسطيني، وتدفعها لكي تمارس الضغط الخارجي غير المباشر على السلطة الفلسطينية من أجل تغيير السياسات التعليمية والمحتوى التعليمي. وتعد الحالة التي تجسدها اتفاقية الإطار نمطا من الاشتراطات السياسية المتعلقة بالمنهاج الدراسي الفلسطيني، ومنهجية أخرى توظفها إسرائيل في ترويج منظومة تعليمية لا وجود للاستعمار فيها في سياق لا يخفى على المرء أنه قائم على الاستعمار.

62 مركز بديل، «نظام التعليم الإسرائيلي القائم على الاستعمار والفصل العنصري: استبعاد عقول الفلسطينيين وحقوقهم»، ورقة العمل رقم 26 (بيت لحم، بديل، 2020)، على الموقع الإلكتروني: [https://www.badil.org/cached\\_uploads/view/2021/07/08/wp26-colonialeducation-ar-1625735476.pdf](https://www.badil.org/cached_uploads/view/2021/07/08/wp26-colonialeducation-ar-1625735476.pdf)

63 الأونروا، «البرلمان المدرسي في الأونروا: كتيب الممارسات الجيدة»، 25 تشرين الثاني 2015، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3rR0Rpw> [وقد زرناه واطلعنا عليه في 20 كانون الأول 2021].

وفي الواقع، يقوم الشطر الأكبر من الانتقادات التي وُجّهت إلى الكتب المدرسية الفلسطينية التي تعتمد وكالة الأونروا في الأرض الفلسطينية المحتلة في أساسه على تفسير في غاية الانتقائية للمعايير التي تضعها منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو) - تلك التي تركز على مبادئ السلام والتسامح التي يكرسها القانون الدولي على وجه التحديد. والحقيقة هي أن مهمة اليونسكو تقوم في أسسها على مجموعة من صكوك حقوق الإنسان التي ترتبط بسياق الاستعمار الجاثم على أرض فلسطين والتي هي أكثر شمولاً من مجرد التعامل مع مفاهيم السلام والتسامح. فلا تقتصر هذه الصكوك على: 1. إطار العمل في مجال التعليم حتى العام 2030 و 2. إعلان إنشيوون: التعليم بحلول العام 2030 - نحو التعليم الجيد المُصنّف والشامل والتعلُّم مدى الحياة للجميع، الصادرين في العام 2015 فحسب، بل تضم أيضاً التوصية الخاصة بشأن التربية من أجل التفاهم والتعاون والسلام على الصعيد الدولي والتربية في مجال حقوق الإنسان والحريات الأساسية (1974) واتفاقية حقوق الطفل (1989) - والتي جميعها تؤكد على حق أبناء الشعب الفلسطيني في التثقيف في مجال حقوق الإنسان بصفتهم شعباً يبرز تحت نير الاستعمار.<sup>64</sup>

وتقتضي الضرورة أن يفهم المرء أن الكتب المدرسية الفلسطينية إنما يجري إنتاجها ضمن بيئة مشبعة بالنزاع والاحتلال والعنف الذي لا تهدأ وتيرته، وكلها عوامل تنعكس صورتها في الكتب المدرسية. وبينما يمكن تأكيد الكثير من الاقتباسات التي تُعزى إلى الكتب المدرسية الفلسطينية التي تدرّس في مدارس وكالة الأونروا، فقد وُجد أن هذه الاقتباسات قد تُرجمت ترجمة رديئة أو أنتزعت من سياقها في أغلب الأحوال، بحيث يوحي ذلك بأن تلك الكتب تنطوي على تحريض ضد اليهود، وهو أمر ليس فيها. وهذا يميّط اللثام عن تحيز متأصل وتلاعب في المحتوى الوارد في عندما لا يتماشى هذا المحتوى قلباً وقالباً مع الرواية الصهيونية الإسرائيلية.

وينبغي أن يفهم أن احترام الكرامة الإنسانية الواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني لا يمكن تحقيقه ضمن سياق يحكمه القمع الاستعماري، ولا سيما في ميدان التعليم. وبذلك، يعد إنكار وجود الشعب الفلسطيني والمساعي التي ترمي إلى تسريع وتيرة محوهم واستئصال شأفتهم من خلال استعمار التعليم انتهاكاً لكرامة أبناء الشعب الفلسطيني وتمتّعهم بحقوقهم غير القابلة للتصرف. وإن أي تحليل نقدي يتناول المنهاج الدراسي الذي يدرّس في مدارس وكالة الأونروا لا فائدة تُرجى منه إن كان مجرداً من سياقه وإطار القيم العامة التي تفعل فعلها فيه. وينبغي أن يعالج المنهاج الدراسي الذي يتواءم مع سياقه الآثار الناجمة عن الحياة في ظل حكم النظام الإسرائيلي القائم على الاستعمار والفصل العنصري. وفي ضوء ما تقدم، فلا صفة

64 المصدر السابق، ص. 49-31.

مشروعة لما تفرضه اتفاقيات الإطار من ربط تقديم التمويل بالاشتراط على وكالة الأونروا تغيير المنهاج الدراسي، كما يشكل ذلك انتهاكاً لحق أبناء الشعب الفلسطيني في نظام تعليمي يراعي السياق الذي يعيشون فيه.

## 5. الخلاصة

في الختام، تنتفي الصفة القانونية أساساً عن اتفاقية الإطار المعقودة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة، وتقف وراءها دوافع سياسية على الرغم من أنها تؤمّن المساعدة المالية للعمليات التي تنفذها الوكالة وترعاها. فالغاية النهائية التي تنشدها هذه الاتفاقية تكمن في خدمة مصالح إسرائيل التي تتطلع إلى تصفية قضية اللاجئين الفلسطينيين دون منحهم الحقوق المكفولة لهم. وتسعى الاتفاقية، في سبيل ذلك، إلى تغيير التعريف العملياتي الذي تعتمده الوكالة، والذي يعرف الجهات التي تستفيد من خدماتها دون أن يخوض في الإجراءات الضرورية، دون وجه قانوني. ويفضي هذا الأمر في نهاية المطاف إلى حصر تعريف اللاجئين الفلسطينيين وتقييده، ومن ثم تقليص عدد أصحاب الحقوق كذلك. وفضلاً عما تقدم، يعد التوقيع على اتفاقية الإطار باعتبارها معاهدة إجراءً يتنافى مع القانون في حد ذاته لأنه لا يتواءم مع الولاية المعهودة إلى الوكالة. ويرتب ما تفرضه هذه الاتفاقية من تعريف عملياتي بديل عواقب وتداعيات على الغاية المتوخاة من ولاية الأونروا، والتي تتمثل في حماية اللاجئين الفلسطينيين ومساعدتهم من أجل الأخذ بيدهم على أن يعينوا أنفسهم في إطلاق مكامن طاقاتهم والوصول بإمكاناتهم إلى مداها الأقصى في التنمية الإنسانية. كما تقوض الاتفاقية المذكورة قدرة الوكالة على تنفيذ مبادئ العمل الإنساني، مما يقوض الالتزامات التي تملي عليها مراعاة الإنسانية والنزاهة والاستقلال والحياد.

إن اتفاقية الإطار المبرمة بين وكالة الأونروا والولايات المتحدة تجرد الوكالة من طابعها الإنساني والدولي بصفتها وكالة أنشئت لخدمة اللاجئين الفلسطينيين. وعضواً عن ذلك، تفرض هذه الاتفاقية شروطاً يلفها الإبهام والغموض وتزعم أنها موضوعية وتراعي «الحياد» على موظفي الوكالة والعاملين لديها دون أن تراعي السياق المحدد الذي تعيشه فلسطين وتضعه في الاعتبار. وهذا بدوره ينتهك الحرية الواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني في التعبير عن آرائهم. ويتجلى فرض هذه الشروط فيما يتصل بالمنهاج الدراسي الفلسطيني من خلال الاشتراط على الوكالة أن تراجع الكتب المدرسية التي تدرّس في مدارسها والعمل على جعل هذه الكتب تتماشى مع المصالح الإسرائيلية من خلال طمس هوية فلسطين وتاريخها ومحوها منها.

وبناءً على ما تقدم، يدعو بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين:

1. وكالة الأونروا إلى إلغاء اتفاقية الإطار التي عقدها مع الولايات المتحدة الأمريكية وعدم التوقيع على أي اتفاقيات تنتهك الحقوق الواجبة للاجئين الفلسطينيين وتخل بالالتزامات التي ترتبها ولايتها، والقانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية.
2. أسرة المجتمع الدولي إلى زيادة التمويل الأساسي الذي تقدمه لوكالة الأونروا لتفادي تعرضها للاحتزاز السياسي الذي يأتي في صورة التمويل المشروط سياسياً.
3. الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى فرض مساهمات إلزامية على الدول الاعضاء، لمعالجة العجز الذي تعاني منه موازنة وكالة الأونروا الأساسية وتمكينها بالتالي من الوفاء بولايتها وإنفاذها.

” إن اتفاقية الإطار المبرمة بين وكالة  
الأونروا والولايات المتحدة تجرد الوكالة من  
طابعها الإنساني والدولي بصفتها وكالة  
أنشئت لخدمة اللاجئين الفلسطينيين.  
وعوضاً عن ذلك، تفرض هذه الاتفاقية  
شروطاً يلفها الإبهام والغموض وتزعم أنها  
موضوعية وتراعي «الحياد» على موظفي  
الوكالة والعاملين لديها دون أن تراعي  
السياق المحدد الذي تعيشه فلسطين.“