

ארצות הברית מפסיקה את המימון לאונר"א: הזדמנות או איום?

מיכל חטואל-רדושיצקי וקובי מיכאל

החלטת ארצות הברית להפסיק את המימון לאונר"א היא לא פחות מהיסטורית. בישראל, ראש הממשלה בנימין נתניהו יצא נגד אונר"א ותמך במדיניות האמריקאית, אך הממסד הביטחוני הגיב למהלך האמריקאי בדאגה מכיוון שאונר"א מספקת עורק חיים הומניטרי חיוני לעזתים ומשמשת ככוח מייצב חיוני, המספק לישראל נקודת קשר חשובה העוקפת את חמאס ומאפשרת למנגנוני הביטחון של ישראל לפקח על כניסתם של חומרי בניין וחומרים בעלי פוטנציאל לשימוש כפול לעזה. אין זה נבון אמנם להתעלם מחששותיה של מערכת הביטחון, אך יש להכיר בכך שחששות אלה משרתים אינטרסים לטווח הקצר. זאת משום שאונר"א במתכונתה הנוכחית מטפחת את הדור הבא של פליטים פלסטינים על האתוס של חזרתם לבתי אבותיהם בישראל. גם אם ברור שפירוק אונר"א לא ישנה ואין ביכולתו לשנות את הנרטיב הפלסטיני, שימור מערך הפעולה הנוכחי של הסוכנות שולח מסר שאינו עוזר לצמצם פערי תפיסות בין הצדדים. למרות שבאופן טבעי הפלסטינים רואים בצעד זה מכה קשה, ולמרות הפוטנציאל המשברי שיש למהלך של פירוק אונר"א, הרי שאם הוא יוצג ויבוצע כשלב הכרחי בדרך למדינה פלסטינית, יש לו פוטנציאל להשלכות חיוביות בטווח הזמן הרחוק יותר על שני הצדדים.

ביום האחרון של חודש אוגוסט הודיע ממשל טראמפ על החלטת ארצות הברית להפסיק לממן את אונר"א, סוכנות שהמודל העסקי-תפעולי שלה תואר כאינו בר-קיימא בשל היותו "מרחיב את קהילת הזכאים לפליטות באופן מעריכי ואינסופי". מהלך זה מתרחש על רקע קיצוץ אמריקאי מוקדם יותר (בינואר 2018) בסיוע לאונר"א; העברת שגרירות ארצות הברית מתל אביב לירושלים; קיצוץ של 200 מיליון דולר בסיוע אמריקאי לפלסטינים, ודיווחים המעריכים כי ארצות הברית מתכוונת להכיר רק בכחצי מיליון מתוך למעלה מחמישה מיליון פליטים פלסטינים המוכרים על ידי אונר"א.

סוכנות אונר"א (UNRWA - סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב) הוקמה בשנת 1949 כדי לתמוך בכ-650,000 עד 850,000 פלסטינים שברחו או גורשו מבתיים כחלק מהמלחמה בעקבות הקמתה של מדינת ישראל. הסוכנות מפעילה בתי ספר ומספקת שירותי מזון ורפואה ושירותים חברתיים אחרים לפליטים פלסטינים בגדה המערבית, ברצועת עזה, בירדן, בלבנון ובסוריה. כל הפליטים האחרים בעולם כתוצאה מסכסוכים אחרים מטופלים על ידי סוכנות אחרת של האו"ם: נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR).

השוואה בין שתי הסוכנויות מאירה שלושה הבדלים מרכזיים. הראשון הוא בדרך שבה מגדירות אונר"א ונציבות האו"ם לפליטים מיהו פליט: נציבות האו"ם לפליטים אינה מעניקה באופן אוטומטי מעמד של פליט לצאצאים של פליטים, ומאפשרת את ביטולו של מעמד הפליטות על בסיס שינויים סוציו-אקונומיים, קבלת אזרחות במדינה אחרת, או כתוצאה ממעורבות בפשעים נגד האנושות או בפשעי מלחמה. אונר"א לעומת זאת, מוסיפה לרשימותיה מדי חודש כ-10,000

פליטים חדשים בני הדור חמישי ושישי; מכירה בכ-2 מיליון אזרחים ירדניים ממוצא פלסטיני כפליטים פלסטינים, וממשיכה להעניק מעמד של פליטים לטרוריסטים מורשעים. אין זה מפתיע אפוא, ששבעה עשורים לאחר הקמת אונר"א מגיע מספר הפליטים הפלסטינים הרשומים בה למעל חמישה וחצי מיליון.

ההבדל השני הוא בתשתית התפעולית והתקציבית של הסוכנויות. אונר"א מעסיקה קרוב ל-30,000 עובדים (רובם המכריע פלסטינים ובכללם רבים בעלי מעמד פליט) לצורך הטיפול בכ-5.6 מיליון פלסטינים שהסוכנות מכירה בהם כפליטים, ואילו נציבות האו"ם לפליטים מעסיקה 9,300 איש (שרובם המכריע הם אזרחי המדינות המארחות), ונותנים שירות לכ-39 מיליון פליטים ועקורים. בנוסף, התקציב המוקצה לכל פליט פלסטיני תחת אונר"א גבוה ב-40 אחוזים מהתקציב המוקצה לחוסים תחת נציבות האו"ם לפליטים.

ההבדל השלישי הוא במטרה שאלה חותר כל ארגון. בעוד שנציבות האו"ם לפליטים שואפת ליישב מחדש ולשקם את הפליטים שתחת חסותה וכך לצמצם את מספרם, מערך הפעילות של אונר"א מחזק את הפרדיגמה שמצבם של הפליטים הפלסטינים (וצאצאיהם) ישתפר רק לאחר חזרתם לבתי אבותיהם. בנוסף, בעזה חלק ממתקני אונר"א גם שימשו את חמאס לאגירת נשק ולשיגור רקטות על ריכוזי אוכלוסייה בישראל.

בנושא המימון של אונר"א, הרי שארצות הברית עלתה על כל מדינה אחרת בסכום שהעניקה, הגדול פי שלושה מהסכום שתורם האיחוד האירופי לארגון. ביטוי מוחשי לקיצוץ של ארצות הברית בתקציב עד כה הוא בהתראה שהוציאה אונר"א עם חזרתם של כחצי מיליון תלמידים פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה לספסלי הלימודים ב-700 בתי הספר המופעלים על ידי הסוכנות, בה הודגש שהתקציב הנוכחי - לאחר הקיצוץ של התמיכה האמריקאית - יספיק להפעלת בתי הספר האלה למשך חודש אחד בלבד.

בבואנו להעריך מה המטרה שהנשיא טראמפ שואף להשיג בהפסקת העברת הכספים לאונר"א, עולות שתי אפשרויות שאינן מבטלות זו את זו. הראשונה היא שהמהלך עולה בקנה אחד עם מדיניות "אמריקה תחילה" של הנשיא, ועם הרצון לראות ממשלות אחרות מסייעות לכיסוי עלויות אונר"א. היה והקיצוץ האמריקאי אכן יכוסה על ידי שחקנים אחרים, סביר שתרחיש כזה לא יביא לשינוי במנדט ובתפקוד של אונר"א, למעט סיכוי לירידה בהיקף פעילות הארגון ועלייה בתחושת חוסר הביטחון של האוכלוסייה הנזקקת המטופלת על ידי אונר"א.

האפשרות השנייה היא שהממשל הנוכחי רוצה לראות את אונר"א עוברת רפורמה משמעותית או מתפרקת לחלוטין. ייתכן כי תרחיש זה נובע מניסיון אמריקאי ללחוץ את הפלסטינים לבטל את החלטתם שלא לשתף פעולה עם צוות המזרח התיכון של טראמפ, אשר התקבלה בהמשך להעברת שגרירות ארצות הברית לירושלים. ייתכן גם שזהו חלק ממהלך גדול יותר שנועד להכשיר את התנאים בצד הישראלי והפלסטיני ל"עסקת המאה" או מה שמוכר כ"דיל האולטימטיבי" של הנשיא - הממשיך לרחף מעל האזור למרות שמהותו אינה ברורה עדיין ולא ברור מתי יוצג ויובהר. כך או אחרת, במידה ותרחיש זה יתממש, ארצות הברית כבר ציינה כי היא תנהל דיאלוג עם האו"ם ועם השחקנים הרלוונטיים לגבי מודלים חדשים לטיפול בנושא הפליטים הפלסטינים.

בישראל, ראש הממשלה בנימין נתניהו יצא נגד אונר"א ותמך במדיניות האמריקאית, אך הממסד הביטחוני הגיב למהלך האמריקאי בדאגה. זאת משום שאונר"א מספקת עורק חיים הומניטרי

חיוני לעזתים; הסוכנות היא כוח מייצב חיוני, המספק לישראל נקודת קשר חשובה העוקפת את חמאס ומאפשרת למנגנוני הביטחון של ישראל לפקח על כניסתם של חומרי בניין וחומרים בעלי פוטנציאל לשימוש כפול לעזה.

אין זה נכון אמנם להתעלם מחששותיה של מערכת הביטחון, אך יש להכיר בכך שחששות אלה משרתים אינטרסים לטווח הקצר. זאת משום שאונר"א במתכונתה הנוכחית מטפחת את הדור הבא של פליטים פלסטינים על האתוס של חזרתם לבתי אבותיהם בישראל. גם אם ברור שפירוק אונר"א לא ישנה ואין ביכולתו לשנות את הנרטיב הפלסטיני, שימור מערך הפעולה הנוכחי של הסוכנות שולח מסר שאינו עוזר לצמצם פערי תפיסות בין הצדדים.

יחד עם זאת, המצב ההומניטארי הקשה בשטח ובייחוד בעזה, מחייב להעמיד חלופות לאונר"א אם וכאשר יפורק הארגון. למרות ההתנגדות הצפויה של שחקנים מסוימים בקהילה הבינלאומית, וכן התחייבות של כמה מדינות להתערב ולהשלים את פערי התקציב של אונר"א, אנו מציעים שלושה עקרונות כחלק מהדיון האם וכיצד ראוי למנף את המצב הקיים ולמזער את הנזק הפוטנציאלי שלו.

ראשית, יש לעדכן את נוסחת הפליטים הפלסטינים. פלסטינים המתגוררים בעזה ובגדה המערבית - שטחים שהם חלק מהמדינה הפלסטינית העתידית - וכן פלסטינים בעלי אזרחות ירדנית, אינם יכולים להיחשב עוד כפליטים. לפיכך, הסיוע ההומניטארי לפלסטינים החיים באזורים אלה צריך להיות מוענק על פי צרכיו האובייקטיביים של כל אדם בשטח, ולא כתוצר של מעמד פליט.

שנית, את הכספים לטיפול בפלסטינים באזורים שצוינו לעיל יש להעביר לרשות הפלסטינית ולממשלה הירדנית. הפליטים הפלסטינים המקוריים בסוריה ובלבנון, שלא הוענקה להם אזרחות במדינות אלה ונמנעה מהם היכולת להשתלב בחברה הכללית - יועברו לטיפול של נציבות האו"ם לפליטים. דבר זה ישפר את סיכוייהם לחיים טובים יותר במקום המצב הנוכחי אשר מנציח את מצבם הקשה, ובמקביל יתרום לדעיכת הנרטיב שמיליוני פלסטינים ישובו יום אחד לחיות בישראל.

שלישית, המעבר מסוכנות אונר"א מרכזית לסוכנויות מודולריות שונות - בלבנון ובסוריה לנציבות האו"ם לפליטים; בירדן ובגדה המערבית לארגונים תחת הנהגות ירדניות ופלסטיניות רשמיות בהתאמה, וכן לארגון הומניטארי חלופי בעזה - חייב להיות הדרגתי. מהלך כזה צריך להיות מלווה ביוזמות פוליטיות וכלכליות מקבילות, שתנטרלנה את העוינות ויגבירו את הסבירות למינוף של הצעד הבודד לכדי תהליך מדיני כולל.

החלטת ארצות הברית להפסיק את המימון לאונר"א היא לא פחות מהיסטורית. למרות שבאופן טבעי הפלסטינים רואים בצעד זה מכה קשה, ולמרות הפוטנציאל המשברי שיש למהלך של פירוק אונר"א, הרי שאם הוא יוצג ויבוצע כשלב הכרחי בדרך למדינה פלסטינית, יש לו פוטנציאל להשלכות חיוביות בטווח הזמן הרחוק יותר על שני הצדדים. ישראל צריכה להתכונן לתרחישים שליליים שמהלך כזה עלול להניע בטווח הקרוב, ובהקשר זה לא יהיה זה יעיל להיאחז בפרדיגמה הנוכחית המרחיקה את ההנהגה הפלסטינית מהאחריות המוסרית והמעשית שלה לשיקום הפליטים הפלסטינים וליישובם מחדש בשטחים הפלסטיניים. בעזרת תמריצים ישראלים, אמריקאיים ובינלאומיים ובליוי מאמצים דיפלומטיים אינטנסיביים, ייתכן שהחלטת ארצות

הברית להפסיק את מימון אונר"א תוכל לשמש קריאת השכמה למנהיגות הפלסטינית ולהזריק חיים חדשים לתהליך הישראלי-פלסטיני.