

בעיית הפליטים של האו"ם

ארלין קושנר

עם סיום מלחמת העולם השנייה, כשהתברר שמיליוני הפליטים חסרי-הכל אשר הציפו את אירופה אינם זוכים לטיפול הולם מידי ארגוני הסיוע הקיימים, החליט האו"ם להקים סוכנות מיוחדת לריכוז ותיאום מאמצי הסעד. 'נציבות האו"ם לפליטים' (יו-אן-אייץ'-סי-אר) פעלה מאותו זמן ואילך בהתאם לפרמטרים ולכללים שהתוותה "האמנה בדבר מעמדם של פליטים", שאומצה בידי האו"ם בז'נבה בשנת 1951. בעשורים שחלפו מאז, וככל שבעיית הפליטים החריפה ונעשתה גלובלית יותר, גבר הצורך בארגון עולמי שיחד את כל מאמציו לטיפול בעניין. כך התרחבה נציבות הסיוע הקטנה והממוקדת-יחסית והייתה לארגון בעל תקציב שנתי של מיליארד דולר, משרדים ביותר ממאה מדינות ויכולת לתת הגנה משפטית וסיוע חירום. האוהלים הכחולים של נציבות הפליטים נעשו סמל להושטת עזרה הומניטרית למיליוני עקורים ברחבי העולם. לצד הפיקוח על ציוותן של מדינות העולם לדיני המשפט הבינלאומי הנוגעים לפליטים, שמה לה נציבות הפליטים למטרה ליצור פתרונות ארוכי טווח או "בני-קיימא" למצוקותיהן של האוכלוסיות שבטיפול, פתרונות כגון שיבה מרצון למדינות המוצא או יישוב-מחדש במדינות המקלט שבהן הם נמצאו או במקומות

אחרים. עד היום סייעה נציבות הפליטים ליותר מעשרים וחמישה מיליון בני אדם לפתוח דף חדש בחייהם.

ועם זאת, לקבוצת פליטים אחת לא נמצא פתרון בר-קיימא במשך יותר מחמישים שנה: הערבים הפלסטינים שברחו מישראל בשנים 1948–1949 בעקבות מלחמת העצמאות. בתחילה עמד מספרם על 500,000–750,000 נפש, אך היום הם מונים יותר מארבעה מיליון איש, שמרביתם חיים בתוך 59 מחנות פליטים, או בסמוך להם, בחמישה אזורים שונים. מדובר באחת מבעיות הפליטים רחבות ההיקף והממושכות ביותר בעולם;¹ ולא מסתמן לה כל פתרון ממשי באופק.

במבט ראשון, מצוקתם של הפליטים הפלסטינים מפתיעה למדי. רוב פליטי העולם מטופלים בידי נציבות הפליטים של האו"ם, והפלסטינים הם הקבוצה היחידה הנהנית משירותיה הבלעדיים של סוכנות או"ם נפרדת: 'סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב' (אונר"א). אונר"א פועלת במנותק מן האמנה בדבר מעמדם של פליטים, וההבדלים בינה ובין נציבות הפליטים מהותיים ביותר: ראשית, אונר"א מסווגת את הפליטים הפלסטינים לפי קריטריונים שונים מאלה המשמשים את הנציבות; שנית, חבילת סיוע בינלאומית של כמה מאות מיליוני דולרים בשנה, שממנה נהנית אונר"א, מאפשרת לה לספק את מרב שירותי הבריאות, החינוך, הסעד והרווחה לאוכלוסיית נתמכיה – אחריות שנציבות הפליטים נוהגת לגלגל לפתחן של מדינות המקלט; שלישית, בניגוד לנציבות, החותרת להשגת פתרונות בני-קיימא לבעיות הפליטים, אונר"א שוללת בעקביות כל פתרון קבע לסוגיית הפליטים הפלסטינים, ותחת זאת מתעקשת על זכותם ל"שיבה" לגבולות ישראל שלפני 1967 – תביעה בלתי ישימה בעליל מבחינה פוליטית.²

וכך, בעצם פעילותה, החורגת מגדרי הנורמות המקובלות בקהילייה הבינלאומית, הצליחה אונר"א להנציח את בעיית הפליטים במקום לצמצמה, תוך שהיא זונחת את המטרות ההומניטריות שעמדו בבסיס הקמתה ומכפיפה אותן ליעדיה הפוליטיים של העולם הערבי. זאת ועוד: היות שאונר"א נוהגת לגייס את רוב עובדיה מקרב אוכלוסיית המוטבים שלה, היא נוטה פעמים רבות לעצום את עיניה לנוכח הפעילות הטרוריסטית המתבצעת בחסותה, ולעתים היא אף מתפקדת כבת-ערובה של ממש בידי הטרור הפלסטיני. בסופו של דבר, גישתה של אונר"א לבעיית הפליטים הפלסטינים לא רק מחבלת בסיכויי השגת השלום במזרח התיכון, אלא אף מזיקה לפליטים עצמם.

אונר"א, סוכנות האו"ם הראשונה שנוסדה לשם סיוע לפליטים, הוקמה בהתאם להחלטה 302 של העצרת הכללית ביום 8 בדצמבר 1949. על הסוכנות הוטל לנהל תכניות סעד ותעסוקה לפליטים הפלסטינים שברחו במלחמת העצמאות לאזורים הערביים הסמוכים לישראל: עזה (אז בשליטה מצרית), יהודה ושומרון (אז בשליטה ירדנית), ירדן גופא, לבנון וסוריה. מלכתחילה נהנתה אונר"א מאוטונומיה יוצאת דופן, בעיקר הודות ללחציו של הגוש הערבי באו"ם. לכן, למשל, בניגוד לרוב סוכנויות האו"ם, מינויו של הנציב הכללי של אונר"א אינו דורש את אישורה של העצרת הכללית. הנציב מתמנה בידי מזכ"ל האו"ם, שנעזר לשם כך בוועדה המייעצת של אונר"א עצמה – גוף של עשרה חברים, אשר מתכנס למטרה זו בלבד ואינו מחזיק בשום סמכות ביצועית או מעשית אחרת.³ כיוון שהסוכנות אינה תלויה במערכת החוקים או ההסכמים הבינלאומיים הקיימים, נהנית אונר"א מחופש רב המאפשר לה לקבוע קווים מנחים ונהלים משלה, השונים מאוד מאלה המשמשים את נציבות הפליטים. את המונח "פליטים פלסטינים", למשל, מגדירה אונר"א כך:

אנשים שמקום מושבם הרגיל בפלסטינה בין יוני 1946 למאי 1948, ושאיבדו את בתיהם ומקור פרנסתם כתוצאה מן המלחמה הערבית-ישראלית בשנת 1948.⁴

השימוש בהגדרה זו מוזר כשלעצמו, ולו בשל קריטריון התושבות הקצר מאוד שהיא קובעת – שנתיים בלבד – המאפשר להחיל אותה על אנשים רבים שהגיעו לשטחי פלסטינה זה מקרוב. ואמנם, בהקשר זה יש לזכור שרבים מאלה שברחו מארץ ישראל באותה תקופה הגיעו זמן קצר קודם לכן ממדינות ערב השכנות, בחיפוש אחר עבודה.

מעניין להשוות את הנוסח של אונר"א להגדרה היחידה המוכרת במשפט הבינלאומי – זו של נציבות הפליטים, שהוקמה שנתיים בלבד אחריה והוכפפה להחלטות אמנת האו"ם על מצב הפליטים. על פי הגדרת הנציבות, המונח "פליט" חל על אדם

שיש חשש סביר כי יירדף בשל גזעו, דתו, נתינותו, השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת או עמדתו הפוליטית; אדם המצוי מחוץ למדינת נתינותו או מגוריו הקבועים ושאינו יכול או אינו מוכן, בשל חשש זה, לחסות באותה מדינה או לשוב אליה.⁵

ההדגשה "מדינת נתינותו או מגוריו הקבועים" מבהירה שהאמנה לא התכוונה להחיל את ההגדרה על תושבים ארעיים – כדוגמת אלה שזה מקרוב באו לאזור המדובר בחיפוש אחר עבודה – בניגוד לנוסח של אונר"א. אולם אין זה ההבדל היחיד בין שתי ההגדרות. ההגדרה של אונר"א מקיפה גם אנשים רבים אחרים שלא היו נכללים בהגדרה של נציבות הפליטים. הנציבות קובעת שאדם יאבד את מעמדו כ"פליט", אם

חזר מרצונו לחסות במדינת נתינותו; או, משאיבד את נתינותו, חזר ורכש אותה מרצונו; או שרכש נתינות חדשה, והוא נהנה מהגנת מדינת הנתינות החדשה שלו; או... שאינו יכול עוד, מרגע שהנסיבות שבגינן הוכר כפליט חדלו מלהתקיים, להתמיד בסירובו לחסות במדינת נתינותו.⁶

שלילת מעמד הפליט מאדם שקיבל הגנה משפטית ממדינה אחרת, או ממי שסירב לעשות כן כשהדבר הוצע לו, נועדה למנוע הרחבה של הגדרת המושג באופן שיעודד שימוש בלתי ראוי בשירותי הנציבות למטרות פוליטיות. אונר"א, לעומת זאת, עושה את ההפך הגמור: לא זו בלבד שהיא מסרבת לשלול את מעמד הפליט ממי שההגדרה המקורית אינה חלה עליו עוד – כמו מאות אלפי הפלסטינים שהתאזרחו בירדן – היא אף מקנה מעמד של פליט נצחי לצאצאי הפליטים הפלסטינים, אפילו עד דור רביעי. כפי שמסביר אתר האינטרנט העברי הרשמי של הארגון: "ישנן מספר קבוצות של פליטים פלסטינים. ישנם פליטי 1948 וילדיהם משני סוגים: אלו הרשומים ברשימות אונר"א ואלו שאינם רשומים. וישנם פליטים בתוך ישראל, כמו כן ישנם פליטים כתוצאה ממלחמת 1967".⁷ כשנוסדה אונר"א היא לא כללה במפורש בין נתמכיה את צאצאיהם של הפליטים הפלסטינים; אך עם הופעת הדור השני של אוכלוסיית הפליטים, רופפה אונר"א את הגדרת המונח "פליט פלסטיני" והסבירה כי "בענייני זכות השיבה והפיצוי... המושג 'פליט פלסטיני' מוסבר במובן רחב יותר ממובני אונר"א".⁸

למרות ההבדלים בהגדרת המושג של שתי הסוכנויות, לאחר הקמתה של נציבות הפליטים חייב ההיגיון להטמיע את אונר"א בתוכה. שהרי לכאורה, עם ייסודה של סוכנות פליטים כללית לא היה עוד טעם בהמשך קיומה של סוכנות או"ם נפרדת שתופקד על סיוע לאוכלוסיית פליטים מסוימת אחת – על כל הכפילויות הבירוקרטיות הכרוכות בכך. אלא שמדינות ערב עמדו על כך שהפליטים הפלסטינים המקבלים סיוע מאונר"א יוצאו מתחום סמכותה של נציבות הפליטים החדשה. האתר של נציבות הפליטים מסביר כי מדינות ערב

"חששו כי הצביון הלא-פוליטי של העבודה שתוכננה עבור הנציבות החדשה יעמוד בסתירה לטבעה הפוליטי מאוד של הבעיה הפלסטינית".⁹ ומאחר שהחלטה היעילה של האמנה בנוגע לבעיית הפליטים הערבים-הפלסטינים הייתה תלויה ממילא בחתימתן של מדינות ערב, אפשרות המיזוג בין הארגונים מעולם לא קרמה עור וגידים. בסופו של דבר האמנה לא הוחלה על אותם פליטים שזכו להגנה מסוכנות או"ם אחרת או שקיבלו סיוע ממנה.¹⁰ כך נשמר מצבה החרגי של אונר"א: הסוכנות הבינלאומית היחידה המטפלת בקבוצת פליטים אחת ויחידה הורשתה להמשיך לפעול באורח עצמאי.

השאלה אם עצמאותה של אונר"א הועילה לפליטים הפלסטינים ראויה לדיון נפרד. כאשר החליט האו"ם לקבל על עצמו אחריות לשלומם של עקורים בכל רחבי העולם, הוא הודה כי היות פליט הוא מצב הכרוך בסבל רב. בהעדר מדינה משלהם, נשללות מן הפליטים זכויות חברתיות, כלכליות ופוליטיות בסיסיות שרוב אזרחי העולם מקבלים כדבר מובן מאליהם – זכויות שבלעדיהן כמעט אי-אפשר לנהל חיים פוריים ומספקים. לפיכך חתר האו"ם מאז ומתמיד לשים קץ למעמד זה במהירות האפשרית.

אך הטיפול של אונר"א בסוגיית הפליטים הפלסטינים חולל תוצאות הפוכות בתכלית. החלטתה להרחיב את גבולות ההגדרה הבעייתית-ממילא של הפליטים הפלסטינים, כך שתכלול מספר גדל והולך של צאצאים, הביאה למעשה להנצחת הבעיה, להרחבתה ולהחמרתה. אפשר שמבחינת מנהיגים ערבים מסוימים זאת הייתה המטרה מלכתחילה, שכן כל עוד לא נמצא מזור לבעיית הפליטים הפלסטינים, נוח מאוד להפוך את ישראל לשעיר לעזאזל ולהאשימה בכל התחלואים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים של האזור. אך מבחינת הערבים-הפלסטינים שנשארו פליטים במשך עשרות שנים, ומבחינת צאצאיהם, שהוכנסו אף הם למעגל המחסור והתלות, המעמד המיוחד שקיבלו מאונר"א בדרך כלל רק הרע את מצבם.

אם ההבדלים בהגדרות המשמשות את שתי הסוכנויות מרמזים על יעדים שונים – האחד הומניטרי והאחר פוליטי ביסודו – הרי ההיסטוריה של פעילותן במחצית המאה האחרונה מאשרת את ההנחה הזאת ללא עוררין. מאז הקמתה פעלה נציבות הפליטים להשגתן של שתי מטרות עיקריות: הגנה על הפליטים, ובכלל זה הבטחת שמירת זכויות האדם הבסיסיות שלהם ומניעת החזרתם הכפויה למדינות שבהן תלוי מעל ראשם איום הרדיפה; ופתרוןם של

משברים הנובעים מעצם היותם פליטים. מטרה אחרונה זו אפשר להשיג במגוון של דרכים, שכל אחת מהן תלויה בנסיבות הספציפיות של כל אוכלוסיית פליטים. ועם זאת, הניסיון לחלץ את הפליטים מן הסטטוס הזה שלהם – הן למען העקורים עצמם והן למען מדינות המקלט שלהם – עמד תמיד בראש מעייניה של נציבות הפליטים.

גם לאונר"א יועד מלכתחילה תפקיד מוגבל בזמן. הארגון הוקם בידי העצרת הכללית כדי להביא ל"הקלת הרעב והמצוקה בקרב הפליטים הפלסטינים", "בשאיפה להביא את הסעד הבינלאומי לידי גמר" בהקדם האפשרי.¹¹ פעילות הסעד הישיר הייתה אמורה להסתיים לא יאוחר מסוף דצמבר 1950; ואולם בפועל חודש המנדט של אונר"א בידי העצרת הכללית של האו"ם מדי כמה שנים, ונכון להיום הוא תקף עד יוני 2008. לא נותר אפוא אלא לתהות: אם אונר"א הוקמה כסוכנות זמנית בלבד, מדוע היא עדיין פועלת כעבור יותר ממחצית המאה?

סיבה אחת קשורה כאמור בהגדרה הייחודית של הארגון למונח "פליט". בעצם הוֹרֶשֶׁת מעמד הפליט לצאצאי הפליטים המקוריים, הבטיחה אונר"א את קיומה של אוכלוסייה גדלה והולכת הנזקקת לשירותיה. אך סיבה חשובה עוד יותר קשורה במדיניותה של הסוכנות כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני: אונר"א מסרבת לשקול פתרון כלשהו לסוגיית הפליטים הפלסטינים מלבד זה שתובע העולם הערבי – מימוש זכות השיבה לישראל. על פי הנאמר באתר הארגון, אונר"א מתכוונת לעמוד לרשות הפליטים עד למימוש זכות השיבה בהתאם להחלטה 194 של האו"ם מדצמבר 1948.¹² אפשר לדון עד אין קץ בשאלת הלגיטימיות והישימות של החלטה 194, הקובעת כי פליטים המבקשים לחזור למדינותיהם המקוריות יורשו לעשות כן בתנאים מסוימים; אולם בפועל, דבקותה העיקשת של אונר"א בהחלטה, לצד עידודם הפעיל של נתמכיה לנהוג כמותה, מרחיקה את הפליטים הפלסטינים מן היעד העומד לנגד עיניה של נציבות הפליטים: הבאת מצבם הבלתי רצוי לידי סיום.

יש לציין שבחירתה לפתרונות של קבע, נציבות הפליטים אינה אדישה להעדפות של האוכלוסיות שבהן היא מטפלת. הנציבות מכירה כמובן בכך שמרבית הפליטים אשר אולצו לצאת לגלות יעדיפו לשוב למדינות מוצאם, ולפיכך היא מעודדת שיבה מרצון במקום שהנסיבות מאפשרות זאת, כמו באזורים שבהם יושב הסכסוך. בשנות התשעים, למשל, מילאה הנציבות תפקיד חשוב בשיבת מיליוני הפליטים האנגולים, שברחו בהמוניהם מארצם שסועת הקרבות אל נמיביה, זמביה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, תוך שהיא

מסייעת להם באמצעי תעבורה, בתמריצים כלכליים ובעזרה מעשית כמו חומרי בנייה וציוד חקלאי. הנציבות סייעה גם לחזרתם של 300,000 תושבי סרי-לנקה אל עירוניהם וכפריהם, לאחר שהושג הסכם הפסקת אש בין ממשלת סרי-לנקה למורדים מארגון 'הנמרים הטמיליים' בשנת 2002.¹³

במקרים שבהם טרם הוסר האיום אשר הביא לנטישתם של הפליטים, חותרת הנציבות לפתרון חלופי של יישוב מחדש – אם במדינת המקלט של הפליט ואם במדינה שלישית נייטרלית. שתי האפשרויות הן לעתים קרובות האמצעים היחידים להגשמת יעדה המוצהר של נציבות הפליטים, קרי מתן אפשרות לפליטים לפתוח בחיים חדשים, ובסופו של דבר לחלצם ממעמדם כפליטים.

לנציבות יש רקורד מרשים למדיי ביישובם מחדש של פליטים. מתחילת שנות השבעים ואילך ניהל הארגון כמה מבצעים נרחבים כאלה, שכולם הסתיימו בהצלחה.¹⁴ בשנת 1972, למשל, כשנשיא אוגנדה אידי אמין גירש מארצו רבים מבני המיעוט האסיאתי, פעלה נציבות הפליטים בשיתוף עם כמה ארגונים הומניטריים בינלאומיים אחרים ליישובם מחדש של כ-40,000 פליטים, בתוך חודשים ספורים, ב-25 מדינות אחרות; לאחר ההפיכה הצבאית בצ'ילה בשנת 1973, מצאו עצמם פתאום פליטים ממדינות שכנות מול משטר עוין במדינת המקלט שלהם. נציבות הפליטים הכינה במהירות מחנות שבהם התאפשר לפליטים אשר ביקשו לעזוב את צ'ילה לקבל סיוע והגנה לקראת מעברם למדינות מקלט אחרות. בתוך שנה יושבו אלפי פליטים ב-19 מדינות שונות.¹⁵

גם המזרח התיכון התנסה בפעולה יעילה זו של יישוב מחדש: בשנת 1992 ביקשה נציבות הפליטים ליישב מחדש כ-30,000 עיראקים מסעודיה לאחר שהאמצעים לקלוט אותם במדינה זו או להחזירם בהסכמה למולדתם עלו בתוהו. בשנים 1992–1997 יושבו מחדש כמעט 22,000 מהפליטים; ובתוך שנים ספורות מצאו כמעט כל הפליטים האחרים מקום מגורים חדש.¹⁶

עבור האוגנדים ממוצא אסיאתי, הצ'יליאנים והעיראקים, בדומה לאוכלוסיות רבות אחרות שהפתרון היחיד למצבן הוא יישוב מחדש, התהליך כרוך לעתים בנדידה על פני אלפי קילומטרים, ובהסתגלות לחברות שתרבותן, שפתן והמבנה החברתי שלהן שונה בתכלית. ואף על פי כן רובם המכריע של הפליטים, ובייחוד הצעירים שבהם, מתגברים בהצלחה על אתגרים אלו ופותחים דף חדש במדינות המקלט שלהם. מוזר אפוא שדווקא לפליטים הערבים-הפלסטינים – אשר רבים מהם מתגוררים היום במדינות שתרבותן, לשונן והמבנה החברתי

שלחן זהה לשלהם – מעולם לא הוצע להתיישב במדינות אלו בתור פתרון קבע למצבם. ככלות הכל, הקהילה הבינלאומית – מלבד אולי מדינות ערב – מבינה היטב שהשבתם של ארבעה מיליון פליטים פלסטינים לישראל אינה אפשרות פוליטית מתקבלת על הדעת. מסיבה זו, התקווה היחידה לפתרון בעייתם המתמשכת כפליטים טמונה ביישובם מחדש במדינות ערב השכנות – לפחות עד שתקום מדינה פלסטינית.

אמנם נכון שרוב שכנותיה הערביות של ישראל (החריג החיובי היחיד בהקשר זה הוא ירדן) מנעו בעקביות אזרחות מן הפליטים הפלסטינים ומצאצאיהם – אף שרבים מהם נולדו וגדלו בתוכן – אך גם אונר"א עצמה מעולם לא חתרה לקדם את יישובם מחדש של הפליטים ולא לחצה על מדינות ערב להכיר באחריותן לפליטים על פי המשפט הבינלאומי. תחת זאת, בהתעקשותה "לשרת את הפליטים הפלסטינים עד מציאת פתרון הוגן וצודק לבעייתם",¹⁷ אימצה אונר"א את סיסמתו של הגוש הערבי והעמידה את האינטרס הפוליטי לפני השיקול ההומניטרי. אף ש"פתרון הוגן וצודק" עשוי להתפרש בנקל – כמו כשמדובר בשאר פליטי העולם – כפתרון של שילוב במקום המגורים הנוכחי ויישוב מחדש במקומות אחרים, שמטרתם פתיחת דף חדש ופורה, הרי שמבחינת אונר"א משמעותו היחידה של הביטוי היא שיבה לישראל. ברם, מאחר שפתרון זה, מסיבות דמוגרפיות מובנות מאליהן, יביא הלכה למעשה לקצה של המדינה היהודית, אין זה סביר שניתן יהיה להוציא אותו אל הפועל כל עוד ישראל מחויבת לצביונה היהודי. וכך אונר"א עצמה מביאה בפועל להנצחתה של בעיית הפליטים הפלסטינים.

ראוי לציין שהטמעתם של הערבים שברחו מישראל בקרב האוכלוסיות השכנות הייתה בהחלט בת-השגה; לרבים מן הפליטים המקוריים, השיבה לא הייתה הפתרון הבלעדי או אפילו הרצוי. דיווחים מוקדמים, כמו מאמר שהופיע בעיתון הלבנוני אל-ח'יאח בשנת 1959, קבעו ש"נטיית הפליטים – למרות המקהלה הרועשת סביבם – היא לטמיעה מיידית".¹⁸ עמנואל מרקס, שכתב בג'רוזלם קוורטרלי בשלהי שנות השבעים, סיפר שעד 1968 רוב הפליטים מצאו עבודה, "השתלבו בכלכלת המדינות המארחות", וגם "עברו בתוך כך תהליך של עיוור".¹⁹

גם היום עומדת גישתה הנוקשה של אונר"א בניגוד חריף לנטייתם הטבעית של הפליטים הפלסטינים "להמשיך הלאה בחייהם". 'בְּדִיל', ארגון פלסטיני לא-ממשלתי הפועל למימוש זכות השיבה, פרסם בשנת 1997 דו"ח על מחנה הפליטים בלאטה בשכם, שבו הובעה דאגה בנוגע להשפעתן האפשרית

של תכניות הפיתוח של אונר"א על זכות השיבה. בדו"ח הזהיר ד"ר מוסלם אבו-חילו מאוניברסיטת אל-קודס בירושלים כי "ייתכן בהחלט שתכניות הפיתוח ישפיעו לרעה על תביעתם של הפליטים לשיבה; תכניות אלה עלולות להוביל את הפליטים באופן הדרגתי ולא־מודע לטמיעה וליישוב מחדש".²⁰ למרות כל זאת היה יעד השיבה לאבן פינה בפעולותיה של אונר"א ובמדיניותה. כך קרה שבלחץ מדינות ערב הוכנסה לכתב ההסמכה של אונר"א הפניה לסעיף 11 בהחלטה 194 של העצרת הכללית משנת 1948 – סעיף הקובע כי "פליטים הרוצים לחזור לבתייהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת בהקדם האפשרי".²¹ משפט יחיד זה הוצג מאז כבסיס לטענה שלפליטים הפלסטינים יש זכות "בלתי מעורערת" לשוב לישראל. באותו סעיף בודד בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם – שאין לה מעמד מחייב במשפט הבינלאומי – עוגנו גם סירובה המתמשך של אונר"א, במשך יותר ממחצית המאה, לפעול לפתרון מצוקתם של הפליטים במדינות המארחות שלהם, והתעקשותה לדבוק, תחת זאת, ב"זכות השיבה" שלהם. ההתעקשות על יישוב מחדש בתחומי ישראל היא שעמדה, למשל, ביסוד מדיניותה של אונר"א לשמר את המערכות הקהילתיות של החברה הפלסטינית מלפני 1948 ולחזק את זיקתם הקולקטיבית של הפליטים למקומות מוצאם, במטרה להבטיח את המשך מחויבותם לרעיון השיבה. מיד לאחר הקמתה גיבשה אונר"א שיטת רישום שהקצתה מספר לכל משפחה. מספר זה הכיל קוד בן חמש ספרות – ציון מקום מוצאה של המשפחה ב"פלסטין של לפני 1948". בדו"ח אחר מסביר ארגון 'בדיל' כי "שיטת הרישום שימרה את המערכת הכפרית כפי שזו התקיימה לפני מלחמת 1948".²² ואמנם, מחנות הפליטים הפלסטיניים, שנוסדו בשנת 1955, הוקמו על פי הדגם של כפרים שנעזבו בשנת 1948, והשכונות, ואפילו הרחובות, נקראו על שם אלו שנעזבו, לצורך חיזוק חלום השיבה.²³

מסר השיבה חוזק גם בדרכים אחרות. בקיץ 2000, למשל, הוצעו לתושבי מחנה הפליטים דהיישה סיורים מאורגנים שיאפשרו להם לבקר בבתיים שהותירו אחריהם בירושלים בשנת 1948. בשנת 2001 הרשתה אונר"א לארגון פלסטיני ששמו 'הוועדה העליונה להגנה על זכות השיבה' להיכנס לבתי הספר שבניהולה כדי לחדד את מודעות התלמידים ל"מצוקת הפליטים" וכדי לחזק את "תחושת השייכות למולדת".²⁴ וכך, בעוד שנציבות הפליטים מבקשת לעודד השתלבות במקום מושבו החדש של הפליט, חותרת אונר"א להפך הגמור: להחדיר בפליטים הפלסטינים תחושה של ארעיות ולטפח את נראטיב האבדן שלהם.

ולבסוף, ראוי לציין שקבוצות של פליטים פלסטינים קיבלו במרוצת השנים כמה וכמה הזדמנויות לעבור למגורי קבע – אך אלה סוכלו כמעט בכל הפעמים. בשנת 1985, למשל, ניסתה ישראל להעביר פליטים ל-1,300 יחידות של דיור קבע שהוקמו בסמוך לשכם בתמיכת ארגון 'הסעד הקתולי'. אף שהמעבר לא הותנה בויתור על זכות השיבה, התערב האו"ם כדי למנוע את המהלך.²⁵ בתגובה לניסיונותיה של ישראל לספק דיור לפליטים, התקבלה בעצרת הכללית של האו"ם החלטה בזו הלשון:

אמצעים הננקטים ליישובם מחדש של פליטים פלסטינים בגדה המערבית, הרחק מן הבתים והרכוש שמהם נעקרו, מהווים הפרה של זכות השיבה הבלתי מעורערת שלהם... [העצרת הכללית] חוזרת וקוראת לישראל לזנוח את תכניתיה ולהימנע מ... כל פעולה שעשויה להביא להעברתם וליישובם מחדש של פליטים פלסטינים בגדה המערבית ולהרס מחנותיהם.²⁶

במילים אחרות, בעוד נציבות הפליטים נאבקת בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי להביא לסיומן המידי של מצוקות האוכלוסיות הנתונות לטיפולה, מאמצי אונר"א מופנים כולם ל"פתרון יחיד שאין בלתו" – פתרון בלתי ישים בעליל, שאינו הולם באמת את צורכיהם ההומניטריים של הפליטים עצמם אלא את היעדים הפוליטיים של מנהיגיהם.

ההבדל בין שני הארגונים מורגש גם באיכות השירותים שהם מספקים ובמידה שבה הם מוכנים לחייב מדינות ריבוניות לשאת בנטל הסיוע. נציבות הפליטים משתדלת לתת עזרה חומרית בסיסית בלבד, ומצפה מן המדינות המארחות או ממדינות המושב החדשות שישתפו עמה פעולה ויעשו ככל יכולתן לספק את שאר צורכיהם של הפליטים. אמנת הארגון קובעת מפורשות שהנציבות נדרשת "לפקח על מימושן של אמנות בינלאומיות הדואגות להגנה על פליטים",²⁷ ואתר האינטרנט שלו קובע כי "תפקידה המרכזי של נציבות הפליטים בחתירתה להגנה בינלאומית הוא להבטיח שהמדינות תהיינה מודעות לחובתן להגן על פליטים ותפעלנה על פי חובתן זו... עם זאת... [הנציבות] אינה יכולה להיחשב תחליף לאחריותן של הממשלות".²⁸ אונר"א, לעומת זאת, מספקת זה חמישים שנה לפליטים הפלסטינים עזרה חומרית בדמות "שירותי חינוך, ובכלל זה חינוך כללי והשכלה גבוהה כמו גם הכשרה מקצועית, טכנית, והכשרת מורים", וכן "מגוון רחב של שירותי בריאות, ובכלל זה מניעת מחלות וטיפול בהן, הגנה על הבריאות וקידומה, ותכניות בריאות סביבתיות ומשפחתיות".²⁹ השירותים

האלה רחוקים מאוד מסעד החירום, שבו רואה נציבות הפליטים אמצעי זמני בלבד בדרך לאי-תלות. ואמנם, הפלסטינים שבהם מטפלת אונר"א הם הפליטים היחידים בעולם הזוכים לטיפול רפואי, להשכלה יסודית ולסעד – משל הייתה הסוכנות גוף כמו-ממשלתי שאינו מסתפק במתן סיוע הומניטרי אלא מנסה לטפח עם לאורך זמן. שלא במפתיע, במהלך אספקת השירותים הללו פיתחה אונר"א מנגנון ביורוקרטי ענף; על פי אתר הארגון מונה צוות העובדים של אונר"א 24,324 איש³⁰ – עובד אחד לכל 164 פליטים (לעומת עובד אחד לכל 2,803 פליטים בנציבות הפליטים), ובחישוב שנתי מוציאה אונר"א 99 דולרים על כל פליט המטופל על ידה (לעומת 64 דולרים שמוציאה נציבות הפליטים על כל פליט).³¹ התוצאה היא מעין תלות הדדית: הקהילה הפלסטינית נשענת על השירותים שאונר"א מספקת, על תמיכתה ועל אפשרויות התעסוקה שהיא מציעה; ואונר"א, מצדה, תלויה בנתמכיה לעצם קיומה והתפתחותה.

בסיכומו של דבר, בהציגה קריטריונים רחבים להגדרת האוכלוסייה הנתונה לטיפול, עלה בידי אונר"א לנפח את מספר הפליטים הנזקקים לשירותיה; סירובה לפטור פליטים שזכו לאזרחות במקומות אחרים מתחום אחריותה, אפשר לה לשמר את המספרים הגדולים הללו לאורך שנים; ובהכלילה את צאצאי הפליטים וצאצאי צאצאיהם במניין מטופליה הגדילה אונר"א את מספרם לאינספור. לבסוף, ואולי החשוב מכל, באמצעות טיפוח חזון השיבה לישראל – שיבה שאינה אפשרית – העניקה אונר"א לפליטים שירות דוב, ולמעשה הכפיפה את מטרותיה ההומניטריות ליעדיהם הפוליטיים של המנהיגים הערבים. שלא כפליטים אחרים, שבסיוע הנציבות הצליחו להחזיר לעצמם מידה כלשהי של אוטונומיה, נותרו הפליטים הפלסטינים שקועים בחוסר אונים ובתסכול, כשהם נידונים לקיום תלוש וחסר מדינה.

מדיניותה של אונר"א מייצרת אפוא לא-מעט כשלים וקשיים, אך נראה שהנוהג הבעייתי ביותר של הארגון הוא העסקת עובדים מקרב אוכלוסיית המוטבים שלו. כמעט כל 24,000 עובדי אונר"א – למעט כ-100 עובדים בכירים "בינלאומיים" – הם פלסטינים, שרובם הגדול פליטים בעצמם.³²

אונר"א טוענת שהעסקת הפליטים מבטיחה רגישות גבוהה יותר של העובדים לבעיות שאתן מתמודדים מקבלי השירותים שלהם. אך כלל ידוע קובע כי אין זה ראוי שסוכנות תעסיק שיעור גבוה של עובדים מקרב האוכלוסייה

שהיא משרתת; אף ארגון אחר של האו"ם אינו נוהג כך. נציבות הפליטים, לדוגמה, מקפידה לשמור על ריחוק מסוים מבסיס ה"לקוחות" שלה. הסיבה לריחוק הזה ברורה: מעסיקים השותפים למצבם של לקוחותיהם חשופים במיוחד לניגודי אינטרסים. מטבע הדברים חולקים אנשי הסגל של אונר"א תחושות ותפיסות עם חבריהם הפליטים, והם עלולים לפעול על פיהן באופן לא ראוי. במקרים מסוימים המשמעות היא העלמת עין מנתמכים הקשורים לפעילות טרור; במקרים אחרים מדובר במעורבות ישירה בפעילות כזאת.

למרבה הצער, ישנן ראיות רבות למעורבות מעין זו. דוגמה מייצגת אחת היא הוועידה שארגן החמאס ב-6 ביולי 2001 בבית ספר של אונר"א במחנה הפליטים ג'באליה שבעזה. חשוב להדגיש כי באירוע השתתפו חברי הנהלת בית הספר ומוריו. תחילה שמעו התלמידים את מנהיג החמאס, השייח אחמד יאסין, מדבר על "שחרור ירושלים". אחר כך הצטרף אליו סוהייל אל-הינדי, נציג איגוד המורים באונר"א, ששיבח את התלמידים פעילי החמאס שביצעו פיגועי התאבדות נגד ישראלים בחודשים שקדמו לאירוע. "הדרך לפלסטין", קרא, "עוברת בנתיב דמם של הנופלים".³³

מן המפורסמות הוא שפעילי חמאס שולטים באיגוד העובדים של אונר"א בעזה.³⁴ כל הנציגים במגזר המורים של האיגוד, למשל, קשורים לחמאס, וכמוהם גם כל אנשי המועצה המנהלת שלו. זאת ועוד: ארגון בשם 'הגוש האיסלאמי' הואשם בקידום מטרות החמאס בבתי הספר של אונר"א; הוא מכין את הדור הבא של הפלסטינים ל"שחרור פלסטין" באמצעות ארגון אירועים מיוחדים וחלוקת דברי תעמולה מודפסים. אלוף משנה במיל' יוני פיגל, ששירת כמושל רמאללה, מסביר כיצד הגיעו הארגונים המוסלמיים הקיצוניים לשליטה במחנות הפליטים: "כל עוד עובדי אונר"א הם חברי פתח, חמאס או החזית העממית", הוא אומר, "הם יחתרו למימוש האינטרסים המפלגתיים שלהם במסגרת עבודתם... מי יבדוק שהם לא עושים את זה? אונר"א? הרי הם אונר"א".³⁵

חדירת הטרור אל תוך מחנות הפליטים הפלסטיניים התגלתה במלוא היקפה במהלך מבצע חומת מגן של צה"ל באביב 2002. הראיות שנאספו במהלך המבצע היו מרשיעות וחד-משמעיות: המחנות בניהולה של אונר"א היו זרועים בתי מלאכה לייצור נשק קל, מעבדות נפץ, מחרטות לייצור טילי קסאם ותאי מחבלים מתאבדים. מחנה הפליטים בג'נין, מעוז הלחימה המסוכן ביותר, היה הדוגמה הבולטת ביותר להשתלטות הטרור על מחנות אונר"א. מכתב שכתבו אנשי הפתח בג'נין למרוואן ברגותי בספטמבר 2001 מצייר את המצב במלוא חומרתו:

מבין כל המחזות, מחוז ג'נין הוא המחוז המשופע בלוחמים באיכות הגבוהה ביותר ובכמות אדירה, המשתייכים לתנועת פתח ולכל הפלגים הלאומיים והאיסלאמיים. מחנה הפליטים נחשב, בצדק, למרכז האירועים, ולריכוז מפקדות של עבודת שטח ושל כל הפלגים במחוז ג'נין, או קן צרעות, כפי שמכנה זאת "הצד האחר". מחנה הפליטים ג'נין מתאפיין בנוכחות יוצאת דופן של בחורים לוחמים ויוזמים במסגרת הפעילות הלאומית. דבר לא ינצח אותם, ודבר אינו מדאיג אותם. הם נכונים להקרבה בכל האמצעים. ועל כן אין זה מוזר כי ג'נין מכונה בירת המתאבדים.³⁶

אין פלא אפוא שצה"ל מצא מבוקשים כשהם מתחבאים בבתי הספר של אונר"א; שהתברר כי מספר גדול של מועדוני נוער אשר הופעלו בידי הארגון במחנות היו מקומות מפגש למחבלים; ושסניף רשמי של התנזים הוקם בתוך מבנה בבעלות אונר"א. תורמי אונר"א יופתעו מן הסתם לגלות שכספים אשר יועדו לסעד הומניטרי משרתים לעתים את יעדי הטרור הפלסטיני: בריאיון לסי-אן-אן בפברואר 2002 העיר שר העבודה הפלסטיני רסאן אל-חטיב שכל צעיר במחנה הפליטים בלאטה נושא נשק אישי, כיוון שוועדת ההיגוי המקומית – גוף רשמי של אונר"א – החליטה לייעד את התרומות שהתקבלו לרכישת נשק במקום מזון וצורכי סעד אחרים. אולם חלקה של אונר"א בפעילות הטרור במחנות הפליטים אינו מסתכם בתפקיד סביל בלבד: לעתים אפילו עובדי הארגון עצמם עוסקים בטרור. על פי דו"ח שפרסמה הרשות האמריקנית לביקורת הממשל (ג'י-איי-או) בשנת 2003, עובדי אונר"א נעצרו והורשעו בבתי דין צבאיים בעוון השלכת בקבוקי תבערה לעבר אוטובוס ישראלי; אחזקת חומרים שניתן להשתמש בהם להכנת מטעני חבלה; והעברת כימיקלים לשם סיוע בהרכבת פצצות.³⁷ נוסף על כך הוכיח צה"ל שאמבולנסים של אונר"א שימשו להעברת מחבלים וכלי נשק בשכונת זיתון שבעזה. דורי גולד, שגריר ישראל לשעבר באו"ם, העיד כי ראה במו עיניו פוסטרים של שהידים על קירות בתיים של עובדי אונר"א בביקור בג'נין באפריל 2002. "היה ברור", סיפר בריאיון בדצמבר 2003, "שעובדי אונר"א משמשים במקביל כפעילי חמאס".³⁸

במקום להתמודד עם הבעיה, מעדיפה אונר"א לחמוק מאחריות. קארן אבו-זייד, סגנית הנציב הכללי דאז (שבינתיים הועלתה בדרגה ומונתה לתפקיד הנציב הכללי), אמרה לנדרז'ס ריפורט באוגוסט 2002, בתגובה להאשמת אונר"א במעורבות בטרור, ש"אנחנו פשוט לא רואים שום דבר כזה. דברים כאלה לא נראים כאן".³⁹ וכאשר הנציב הכללי היוצא, פיטר האנסן, הגיש לעצרת הכללית

של האו"ם את הדו"ח השנתי של הארגון לתקופה שבין 1 ביולי 2001 ל-30 ביוני 2002 – פרק זמן שבמהלכו התקיים מבצע חומת מגן – הוא לא הזכיר ולו בדרך אגב את הממצאים שנחשפו במהלך המבצע בכל הנוגע לחדירת מנגנוני הטרור למוסדות הארגון במחנה הפליטים ג'נין. לאמיתו של דבר, רק לפני כשנתיים, בוועידה שהתקיימה במכון ון ליר בירושלים, התעקש האנסן שכל ההאשמות בטרור "מומצאות במטרה לערער את הלגיטימציה של עבודת אונר"א".⁴⁰ ועם זאת, בריאיון לרשות השידור הקנדית סי-בי-סי הודה האנסן כי הוא "בטוח שישנם אנשי חמאס ברשימת העובדים של אונר"א", אך הוסיף: "אני לא רואה בזה פשע".⁴¹ אחרים מן הסתם היו חולקים על דעתו: קנדה – בדומה לארצות-הברית ולאיחוד האירופי – רואה בחמאס ארגון טרור ואינה מבחינה בין הזרוע ה"מדינית" לזרוע ה"צבאית" של הארגון.

ראולם, בין שאונר"א חוששת להתערב בפעילות הטרור המתנהלת במחנותיה ובין שהיא נעשתה חלק מתשתית הטרור עד שכבר אי-אפשר להבחין ביניהן, ברור שהסוכנות אשר הוקמה לצורך השגת יעדים הומניטריים גושה בפועל לקידומו של סדר יום מדיני מיליטנטי. ועם זאת, השותפות בטרור אינה אלא המרכיב הגרוע ביותר במבנה שלם המיועד כל כולו לקידום היעדים הפוליטיים של המנהיגות הפלסטינית, במקום להקל על סבלה של אוכלוסיית הפליטים.

מאחר שיעדיה המקוריים והמכובדים אבדו לה מזמן, ומאחר שמדיניותה מכוונת כעת להנצחת הבעיה ולא לפתרונה, ראוי לתהות איזו תועלת יש בהמשך קיומה של אונר"א. אכן, המצב הקיים אינו מועיל לאיש: לא לאו"ם – שהמוניטין שלו כנוטר המשפט הבינלאומי וכמי שערב לשלום העולם ולביטחונו נפגע קשות מקשריה של אונר"א עם הטרור; לא לישראל – שחותרת העיקשת של אונר"א למימוש "זכות השיבה" מטרפדת את תקוותיה לקיום הדדי בשלום עם שכניה הפלסטינים; ולבסוף גם לא לפליטים הפלסטינים עצמם – המאבדים את ההזדמנות לפתוח דף חדש, לשבור את מעגל התלות והתקוות הנכזבות, ולהשתחרר מדימויים כקרבנות נצחיים – הן בעיני עצמם הן בעיני העולם. לנוכח כל הדברים הללו, ברור כי לפי הקריטריונים שקבע האו"ם בנוגע לפליטים והמטרות המנחות את המוסדות הפועלים מטעמו בעניין, לא זו בלבד שאונר"א אינה תורמת לפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים – היא אף מחריפה אותה.

אונר"א כשלה בשירות האינטרסים של הפליטים הפלסטינים וכישלונה הוא תוצאה ישירה של הפוליטיזציה הבוטה של המאמץ ההומניטרי. למרבה המזל יש עוד סוכנות או"ם שביכולתה לטפל בבעיית הפליטים, סוכנות בעלת הישגים מוכחים בהתמודדות עם בעיות דומות בכל רחבי העולם. המדינות המעוניינות בפתרון אמיתי ובר-קיימא לבעיית הפליטים הפלסטינים – פתרון שהוא תנאי הכרחי לשלום במזרח התיכון – צריכות לפעול אפוא לסיום שליחותה של אונר"א ולהכללת סוגיית הפליטים הפלסטינים במנדט של נציבות הפליטים, ויפה שעה אחת קודם.

ארלין קושנר היא מחברת הספר חשיפה: בחוככי הרשות הפלסטינית ואש"ף, שיצא באנגלית בהוצאת פבליון. היא כתבה דו"חות אחדים על אונר"א עבור המרכז לחקר המדיניות במזרח הקרוב.

הערות

1. עד היום מספרם המדויק של הערבים-הפלסטינים שברחו מן האזור בשנים 1948–1949 והסיבות המדויקות לבריחתם שנויים במחלוקת: ישראל מעריכה כי מדובר בכ-550,000 פליטים; הערבים טוענים כי מדובר ביותר מ-750,000. ברישומי אונר"א מופיעים כ-914,000 פליטים בשנת 1950. העובדה שיותר מ-100,000 איש המופיעים ברישומים של אונר"א כ"פליטים" היו למעשה עניים, נוודים, ושאר נזקקים שלא ברחו בפועל מישראל, מסבכת את המצב עוד יותר. בנוגע לנתונים הסטטיסטיים ההיסטוריים של אונר"א בדבר מספר הפליטים הרשומים, בחלוקה לפי מדינות, ראה www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-03.pdf.

2. סעיף "הנהנים" ב"שאלות נפוצות" באתר הרשמי של אונר"א בעברית www.un.org/unrwa/Hebrew/asked/UN_Bin.htm.

3. Emanuel Marx and Nitza Nachmias, "Dilemmas of Prolonged Humanitarian Aid Operations: The Case of UNHCR," *The Journal of Humanitarian Assistance*, June 22, 2004 www.jha.ac/articles/a135.htm.

4. התרגום לעברית הוא של אונר"א עצמה, ראה www.un.org/unrwa/Hebrew/REF/index.htm. המונח "פליט פלסטיני" כפי שאונר"א משתמשת בו מעולם לא זכה לחותמת רשמית של האו"ם. הגרסה הנורמטיבית של הגדרת אונר"א שהובאה כאן חלה על כל הערבים-הפלסטינים שמצאו מקלט באחת המדינות שהאו"ם מושיט בהן סעד לפליטים.

5. האמנה בדבר מעמדם של הפליטים, פרק I, סעיף 1A, ראה [www.unhcr.ch/html/](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm)
6. האמנה בדבר מעמדם של הפליטים, פרק I, סעיף 1C, ראה הערה 5.
7. סעיף "הנהנים" ב"שאלות נפוצות" באתר הרשמי של אונר"א בעברית, ראה הערה 2.
8. ראה סעיף "הנהנים" ב"שאלות נפוצות" באתר הרשמי של אונר"א בעברית, ראה הערה 2.
9. UNHCR, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action* (Oxford: 2004), ch. 1, "The Early Years," box 1.2 www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/sowr2000/toceng.htm
10. האמנה בדבר מעמדם של הפליטים, פרק I, סעיף 1D, ראה הערה 5.
11. החלטה 302 של העצרת הכללית של האו"ם: סיוע לפליטים פלסטינים, ראה אינדקס החלטות האו"ם www.un.org/documents/ga/res/4/ares4.htm
12. סעיף "הנהנים" ב"שאלות נפוצות" באתר הרשמי של אונר"א בעברית, ראה הערה 2.
13. *Helping Refugees: An Introduction to UNHCR*, 2004, ראה www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/openssl.htm?tbl=BASICS&id=420cc0432
14. UNHCR, *Protecting Refugees*, ראה www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=3bb2 eadd6
15. UNHCR, *Resettlement Handbook*, ch. 1, "Resettlement: A Vital Instrument of International Protection and an Element of Comprehensive Solutions," November 2004, p. 9. ראה www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=3d45459840
16. www.unhcr.org.uk/resettlement/home_office_scheme.html#whatresettlement
17. סעיף "סיוע אונר"א" ב"שאלות נפוצות" באתר הרשמי של אונר"א בעברית www.un.org/unrwa/Hebrew/asked/UN_Help.htm - 4
18. כאמל מרוא, "אמור דברין ולך", אל־ח'יאת, 14 באוגוסט, 1959 [ערבית].
19. Emanuel Marx, "Changes in Arab Refugee Camps," *The Jerusalem Quarterly* (Summer 1978), p. 43.
20. www.badil.org/Publications/Other/Refugees/Workshop/wkshop2.htm
21. החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם - סיוע לפליטים פלסטינים: דו"ח התקדמות של המתווך מטעם האו"ם, ראה www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm
22. Terry M. Rempel, "The UN Relief and Works Agency (UNRWA) and a Durable Solution for Palestinian Refugees," *BADIL Information and Discussion Brief* 6 (July 2000).
23. Jeannie O'Donnell, "Shu'fat Camp: Life on the Edge for Jerusalem Refugees," *Jerusalem Quarterly File* 6 (1999).

24. Mohammed Daraghme, "Teaching the Refugee Issue at UNRWA," *Jerusalem Times*, June 22, 2001.

25. בשנות השבעים השיקה ישראל תכנית "בנה ביתך" שבמסגרתה הוקצה חצי דונם אדמה "לפלסטינים שמימנו את רכישת חומרי הבניין, ובעזרת ידידים בדרך כלל, בנו לעצמם בית. ישראל סיפקה את התשתיות: ביוב, בתי ספר ועוד. מעל 11,000 מתושבי המחנות יושבו מחדש... לפני שאש"ף, בשיטות הפחדה שונות, סתם את הגולל על התכנית". גורמים רשמיים בישראל טענו שאילו יכלו להמשיך בתכנית "בתוך שמונה שנים כל אחד מתושבי המחנות יכול היה להחזיק בבעלותו בית בשכונה נקייה ומרווחת", ראה Joel Bainerman, "Permanent Homes for Palestinian Refugees," *Christian Science Monitor*, May 26, 1992.

26. החלטה 38/83 של העצרת הכללית של האו"ם: סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב, סעיף J: פליטים פלסטינים בגדה המערבית. ראה www.un.org/documents/ga/res/38/a38r083.htm.

27. האמנה בדבר מעמדם של הפליטים, מבוא, ראה הערה 5.

28. UNHCR Basic Facts, Protecting Refugees—Questions and Answers, ראה www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.htm?tbl=BASICS&id=3b0280294.

29. Organization of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Secretary General's Bulletin, Article 2.1(b), [http://domino.un.org/](http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/f62a06f251b3f81c852568ba0047a463?OpenDocument) ראה <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/f62a06f251b3f81c852568ba0047a463?OpenDocument>.

30. www.un.org/unrwa/organization/staff.html. או כ-23,000, לפי האתר הרשמי של אונר"א בעברית. ראה www.un.org/unrwa/Hebrew/ORG/Org1.htm.

31. הנתונים לקוחים מאתרי הארגונים. אונר"א מציינת מספר של 4.1 מיליון פליטים, אף שבפועל היא מטפלת במספר קטן יותר; נציבות הפליטים מטפלת ב-17 מיליון פליטים. תקציבה השנתי של אונר"א עומד על 408 מיליון דולר, לעומת תקציבה של נציבות הפליטים, העומד על 1.1 מיליארד דולר בשנה.

32. האתר של אונר"א בעברית, ראה הערה 30.

33. בהמשך הכתבה בערבית נאמר: "בטקס לסטודנטים מצטיינים שאורגן בידי הגוש האיסלאמי בצפון עזה... אמר השייח יאסין: 'הדור הפלסטיני הנוכחי הוא דור השחרור, המאבק יימשך, יהיו הקרבנות אשר יהיו'", ראה www.palestine-info.net/arabic/palestoday/dailynews/2001/july01/7-7/details.htm.

34. בבחירות שהתקיימו בשנת 2003 לנציגות איגוד העובדים של אונר"א ברצועת עזה, זכו מועמדים הקשורים בחמאס – שבאופן רשמי זוהו עם הגוש האיסלאמי – ב-23 מתוך 27 המושבים. ניצחונות אלו אפשרו למועמדי החמאס להרכיב את כל המועצה המנהלת של האיגוד, " Hamas Scores Sweeping Victory in UNRWA Elections," Palestine Information Center, June 10, 2003, ראה www.palestine-info.co.uk/am/publish/article_1214.shtml.

35. Allison Kaplan Sommer, "UNRWA on Trial," *Reform Judaism* (Winter 2002), p. 42.

36. רונן ברגמן, והרשות נתונה (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2002), עמ' 266.

37. מתוך דו"ח הרשות לביקורת הממשל מנובמבר 2003, שעסק בחקירת פעולות אונר"א
ראה www.gao.gov/new.items/d04276r.pdf.

38. ריאיון עם המחברת, 14 בדצמבר 2003.

39. Isabel Kershner, "The Refugees' Choice?" *The Jerusalem Report*, August 12, 2002, pp. 24-26.

40. Peter Hansen, "The Response of Western Governments and the UN to the Humanitarian Crisis and Its Political Implications," *The Politics of Humanitarianism in the Occupied Territories*, Conference Proceedings (Jerusalem: Van Leer, 2005).

41. "Canada Looking at UN Agency over Palestinian Connection," CBC News, October 3, 2004.
www.cbc.ca/story/world/national/2004/10/03/unrwa041003.html ראה