

الدُّولُ المَانِحَةُ غيرُ الموقَّعة ومفوضيَّة اللاجئين: أسئلة في التمويل والتأثير

جورجيا كول

عَظْمُ شأنِ الدولِ غيرِ الموقَّعة ما يزال يشتدُّ من حيث هي دول مانحة، وما تزال مفوضيَّة اللاجئين تقصد إلى بعض مصادر التمويل الجديدة هذه. على أن مع التمويل يجيء التأثير والمتحدِّيات.

بمشاركة مؤسَّسة طابَة، وهي منظمة غير ربحيَّة في الإمارات العربية المتحدة، تدعم المنظمات التي تطلب بناءً خدماتها «على قيم الإسلام والإيمان»^١. وقد قامت المبادرة لِحَثِّ المسلمين على إيتاء الزكاة (حصَّة من المال يوجب على المرء بذلها للفقراء ونحوهم بشروط خاصَّة، وهي ركنٌ من أركان الإسلام الخمسة) لتوزيعها على اللاجئين وغيرهم من المعنويِّ بهم، من طريق شبَّك المعونة الإنسانيَّة الواسعة في مفوضيَّة اللاجئين. وفي عام المبادرة الأوَّل، كلُّ ما جُمِعَ من الأموال ورُزِّعَ ببرامج المعونة النقديَّة على اللاجئين السوريِّين في الأردن، لإعانتهم على استيعاب كلفة المعيشة الأساسيَّة وعلى قضاء ديونهم.

وفي شهر نيسان/أبريل ٢٠١٩، أمَّنت مفوضيَّة اللاجئين إعادة رسم صورة هذه المبادرة وكشفت عن صندوق زكاة اللاجئين الجديد، قصدت به إلى «مساعدة الأفراد والمؤسَّسات الماليَّة الإسلاميَّة على حمْلهم مسؤوليَّتهم الاجتماعيَّة التي لها تأثير عالميٌّ»^٢ ويرمي إلى نحو ٧٦ مليار دولار من أموال الزكاة التي يؤدِّيها المسلمون كل سنة. ويؤكد الصندوق في كلِّ ما ينشره ويسوق له الكلام على ما بالمسلمين المهجَّرين من حاجات

مع سَعْيِ مفوضيَّة اللاجئين إلى سدِّ ثغرة كبيرة ما تزال تكبر بين كلفة الأعمال وبين المنح، قصدت الهيئة إلى «أسواق متنامية» جديدة للتمويل الخيريِّ القائم على الدولة، وكثيرٌ من هذه الأسواق قائمة في الدول الغنيَّة غير الموقَّعة. ولهذا تبعات في كيفية عمل مفوضيَّة اللاجئين داخل هذه البلدان، حيث ينبغي مراعاة إستراتيجيات جَمْع الأموال مع غير ذلك من أهداف المنظمة، كالحثِّ على الدخول في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وأيضاً تؤثر بنية أموال هذه المنح في أعمال مفوضيَّة اللاجئين حيث تُنفق، فتصوغ من ثمَّ حماية اللاجئين في نطاق عالميٍّ أوسع. ولتمام فهم الطرق التي تؤثر بها الدول غير الموقَّعة في تنفيذ ولاية مفوضيَّة اللاجئين وإيصال الحماية عموماً، لا بد لنا من أن «تتبعَ المال». وهاهنا دراسة حالة موجزة، همَّها أن تُثير أسئلة حول ميدان المنح النَّاشئ هذا، لا أن تُجيبَ عنها، و«المال» المتبوع فيها هو صندوق زكاة اللاجئين.

صندوق الزكاة اللاجئين

في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، أطلقت مفوضيَّة اللاجئين تكرارتها الأولى لمبادرة الزكاة عندها. فعلت ذلك

وأيضاً فما تزال مفوضية اللاجئين تحاول أن تسخّر أحادَ المتحج، ولا سيّما الجائية من «أبناء جيل الألفية المسلمين الذين على مركزية التقانة» في دول الخليج.^٦ وفي سنة ٢٠١٩، جاء نحو من ٦٠٪ من جميع المتحج الرقمية لصندوق زكاة اللاجئين جاء من أفراد مقيمين في الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية.

وقد مكنت هذه الأموال مفوضية اللاجئين من دعم البرامج والسكان الذين اعتيدَ إغفالهم. وقد عزّزت منح الزكاة أموال المعونة النقدية التي تبذلها مفوضية اللاجئين، وزودت المنظمة بمال لمعالجة النقص المزمّن في تمويل برامج المعونة الإنسانية التي تقام للاجئين الذين سوادهم الأعظم من المسلمين. كاللاجئين الأفغانيين واليمنيين والروهغيين في بنغلاديش. فحين يمنح المانحون، فلهم أن ينتقوا الفئة السكانية التي يريدون أن تذهب أموالهم إليها، وذلك بقائمة منسدلة يرد فيها «أشدّ الأمكنة احتياجاً» مع فئات تجمّعها جنسية معينة في بلدان معينة. وفي سنة إطلاق الصندوق، ازداد مبلغ استجابة مفوضية اللاجئين للاجئيين الروهنغيا في بنغلاديش بنحو ٢٢ مليون دولار من أموال الزكاة. وهكذا أفادت منح الأفراد والحكومات داخل الدول غير الموقّعة الأعمال التي مدارها الحماية في برامج المفوضية، مع تمكين المواطنين في هذه الدول من الإسهام في ما يبذل من الجهد للمعونة الإنسانية، ولو ظل الإصلاح القانوني الشامل في حماية اللاجئين خارج جداول أعمال حكوماتهم.

مزيد من التبعات

ولقد يكون لِكلا الضّريبتين من المنح الموجهة من هذه الدول غير الموقّعة التي سوادها الأعظم من المسلمين -وهي منح فردية يسيرة تقوم على الزكاة وغيرها من الأحكام الإسلامية، ومنح كبيرة خاصة أو حكومية- لقد يكون لِكلا الضّريبتين تبعات نطاقها أوسع في حماية اللاجئين تستحق التأمل.

فمن حيث جَمع مال الزكاة وصرفه، يجب على مفوضية اللاجئين أن تستمسك بثلاثة مبادئ رئيسية على ما هو منصوص عليه في سلسلة من الفتاوى^٧ وكلها لها وقع في أعمال المنظمة. أولها: أنه يجب أن يصرّف مال الزكاة إلى أصناف ثمانية لها حق في

هائلة غير مقضية، وعلى أن للقطاع الخاص -ومنه المحسنون غير الحكوميون- شأن رئيس في إعانتهم، هذا إن لم نقل أن عليه مسؤولية في ذلك. ويقصد الصندوق المعدّ رَسْم صورته إلى أن يدعم في الأغلب المهجّرين المسلمين في عدد من الدول غير الموقّعة (الأردن ولبنان وبنغلاديش وماليزيا والعراق) والدول الموقّعة (مصر واليمن وموريتانيا). وعند شركة البحوث التي وظفت لمساعدة مفوضية اللاجئين على تصوّر الصندوق وإطلاقه، أن بين يدي المبادرة ما يُرجى خيره من «حل يعالج ثغرة التمويل في مفوضية اللاجئين».^٨

التمويل الإسلامي والدول غير الموقّعة

أخذ مفوضية اللاجئين بالزكاة حلاً محتملاً هو من الوجهة النظرية قاصداً إلى كل المسلمين في العالم، إلا أن صدوقه من الوجهة العملية قدم أمرين على غيرهما: بناء الدعم وإقامة المشاركة مع الدول الغنية غير الموقّعة، ولا سيما إندونيسيا وتركيا ودول من الخليج. وكثيراً ما يتكلم في الزكاة والتمويل الإسلامي وثرورة الشرق الأوسط معاً في ما تصدره مفوضية اللاجئين من البيان، وهذا دليل على ميل المنظمة إلى القصد إلى هذه المسائل الثلاث جملة. وقد صرحت مفوضية اللاجئين بأن قيمة الزكاة المحتملة «يسيرة في سياق ثروة تبلغ ترليون دولار وسبعة أعشار الترليون (١,٧) لدى ذوي القيمة الصافية العالية في الشرق الأوسط، وغير تلك، أصول تبلغ قيمتها ترليوناً دولار ونصف الترليون (٢,٥) في العالم يملكها أهل صناعة التمويل الإسلامي».^٩ ثم عمّد إلى إعادة إطلاق مبادرة الزكاة في دبي باعتبارها «عاصمة الاقتصاد الإسلامي»، وأوضح رئيس مشاركات القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من مفوضية اللاجئين أن الصندوق قد أعيد صوغه «ليتطوّر فيصير إلى بنية تتحسن بها مناشدة صناعة التمويل الإسلامي في العالم».^{١٠}

وأخذت إستراتيجية جَمع المال الموجهة هذه تُؤتي أكلها. ففي سنة الصندوق الأولى، جُمع فيه ثمانية وثلاثون مليون دولار وعُشر المليون (٣,٨١)، على أن منها ٣٥ مليون دولار جاءت من مانح واحد فقط: سعادة الشيخ ثاني بن عبد الله آل ثاني من قطر، وقد أعطته مفوضية اللاجئين لقب المنصر البارز لها بعد بضعة أشهر فقط من منحه ذلك المبلغ.

أن منحها أفراداً من أسرة آل ثاني الحاكمة هذه الأموال الكثيرة؟ وقریب من ذلك، أن مفوضيّة اللاجئيين بيّنت عزمها على القصد إلى المملكة العربية السعودية وإندونيسيا وتركيا، ثلاث دول تعدّها أعظمّ الدول احتمالا لصرف مال الزكاة في العالم الإسلامي. ثم إن المملكة العربية السعودية وإندونيسيا ليستا من الدول الموقّعة في اتفاقية عام ١٩٥١، فكيف يُحوّل ما تعمله مفوضيّة اللاجئيين من استجلاب الرضا في المال من أهل الأعمال والسياسيين البارزين في هذه الدول إلى نفوذ أقل في المحادثات الدائرة حول تعزيز حماية اللاجئيين في موضعها الأصلي؟

وأبشاً فكمّا حال كلّ تمويل من المانحين ترتبط منح الدول غير الموقّعة بألوية السياسة والاقتصاد عندها. وأحد أمثلة ذلك: دبي التي هي اليوم أكبر مُجمّع لأعمال المعونة الإنسانية في العالم، وذلك لسببين، الأول المدينة العالمية للخدمات الإنسانية في دبي، والثاني مبادرات محمد بن راشد آل مكتوم العالمية. فقد دعم البلد جهداً عظيماً يُبذل للمعونة الإنسانية في اليمن -الذي تحصره البلد أيضاً-، ومما دعمت به إعادة بناء البنية التحتية في موانئ اليمن. على أن كلام حكام دبي واضح إذ يقولون إن بعض هذا الدعم إيجاد فرص في السوق الإماراتيين، وإنه من مذهب حبّ الخير للإنسان منقاد لحاجات السوق، ويُطلَبُ به علائقة صمان عائد الاستثمار. فصحیح أن الدول غير الموقّعة تشيد بها هيئات كمفوضيّة اللاجئيين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وذلك لصدّ هذه الدول النقص في التمويل (ولا سيّما في أعمال الإغاثة المتطلّولة في البلدان التي يكون سوادها الأعظم من المسلمين)، ولكن صحیح أيضاً أن المشاركات المقامة في الواقع تخاطر بتوريث هذه الجهات الفاعلة المتعدّدة الأطراف في أعمال معينة من الهندسة الاجتماعية والسياسية التي تحاول دول الخليج تحقيقها بالقصد إلى المعونة الإنسانية.

قد تظنّ الدول غير الموقّعة رغبةً عن إدراج نفسها في نظام اللاجئيين الدولي بتصديق اتفاقية عام ١٩٥١، ولكن شأنها لا يزال يعظّم من حيث هي مانحة و«مستتمة» ومواطنوها لا يزالون يُدعَوْنَ أكثر فأكثر إلى لتحمل مسؤوليّتهم في أعمال الخير. على أن التأخير ملازمٌ للتّمويل. وليس هذا بجديد في تاريخ التنمية

ذلك بحسب الآية (٦٠/٩) من القرآن -منها الفقراء والمساكين والغارمون وابن السبيل- وأكثر الفتاوى على وجوب أن يكون المصروف إليهم مال الزكاة من المسلمين. وإذ قد كان ٦٠٪ من المهجّرين في جميع نواحي العالم مستحقّين اليوم لمال الزكاة، ومع ذلك، فمن المستبعد أن يكون من ذلك تغييرٍ في أعمال مفوضيّة اللاجئيين في المستقبل القريب.

والثانية: أنه يجب صرف ١٠٠٪ من مال الزكاة إلى الأسر المستحقّة له من غير أن يُقتطع منه شيء للأجور أو الرسوم في إدارة برامج توزيعه، فلا بدّ من إبقاء هذه الأجور والرسوم بمصادر تمويل أخرى. ولا يجوز لمفوضيّة اللاجئيين أن توزّع البضائع عوضاً من النقد وأن تدفع ثمن خزنها ونقلها من مال الزكاة إلا حيث تزيد الحاجة إلى المعونة العينية على الحاجة إلى النقد أو حيث يكون توزيع العملة الصعبة غير مستطاع. فلا بدّ للمنظمة من أن تسدّ كلفة أعمالها المعتادة الثابتة التي نسبتها ٧٪ بمصادر تمويل أخرى، مع احتمال هذا الأمر تبعات مالية في مشاريع في أمكنة أخرى.

الثالثة: أنه لضمان أن تصرف مفوضيّة اللاجئيين كلّ قرش من مال الزكاة إلى المستحقّين له مباشرة، يُتوقّع منها في أكثر الأحيان أن توزّع هذا المال ببرامج المعونة النقدية. وإذ قد سوّقت مفوضيّة اللاجئيين لهذه البرامج بقولها إنها طريقة رئيسة إلى ضمان «الدعم الكريمة» للاجئيين، فقد قوّت الحاجة إلى الإبلاغ المُدقّق بأن مال الزكاة لم يصرف إلا إلى المستحقّين له قوّت تحرك المنظمة نحو خطط رصّد شاملة أكثر إثارة لاختلاف الآراء فيها، كتفرض قرزية العين (بصمة العين). فالتيّتا التوزيع والمحاسبة اللتان تصاحبان مال الزكاة، من ثمّ، كأكثر المنح التي ترد على المنظمة، لهما وقع معين وملموس على المصروف إليهم مال الزكاة وعلى أنواع أعمال المفوضيّة.

هذا، ويشير تسلّم مال التمويل الإنسانيّ الواسع النطاق من دول غير موقّعة جملة من الأسئلة المختلفة. فقد منح سعادة الشيخ ثاني بن عبد الله آل ثاني من قطر مفوضيّة اللاجئيين أعظم منحة وردت عليها من مانح فرد، مع ذلك ما صدّقت قطر اتفاقية عام ١٩٥١ ولا بروتوكولها لعام ١٩٦٧. فما التبعات في أعمال المناصرة التي تجريها مفوضيّة اللاجئيين في قطر بعد

١. www.tabahfoundation.org/en/
٢. UNHCR (2019) 'UNHCR unveils the Refugee Zakat Fund, a global Islamic finance structure to help displaced populations worldwide', (مفوضية اللاجئين تكشف صندوق زكاة اللاجئين: بنية إسلامية عالمية لإعانة المهجَّرين في كل العالم) bit.ly/UNHCR-ZakatRefugeeFund-2019
٣. انظر الحاشية ذات الرقم ٢.
٤. UNHCR (2019) *Refugees: The most in need of Zakat funds* (اللاجئون: أكثر من يحتاج إلى أموال الزكاة) bit.ly/UNHCR-Zakat-report-2019
٥. انظر الحاشية ذات الرقم ٢.
٦. UNHCR (2019) *Refugee Zakat Fund: 2019 Mid-Year Report* (صندوق زكاة اللاجئين: تقرير منتصف سنة ٢٠١٩) bit.ly/UNHCR-Zakat-report-mid2019
٧. جواب غير ملزم في القانون عما يُشكَّل من مسائل الشريعة الإسلامية.

والمعونة الإنسانية، ويستمر وقوعه في جداول أعمال اليوم لا حصر لها في حماية اللاجئين، كالمبادرات التي يمولها الاتحاد الأوربي في جميع نواحي إفريقيا، الموجهة في أكثرها إلى معالجة ما يقع في أولوية كتلة الاتحاد من أمر تدبير الهجرة. ومع النظر في كيفية تأثير الدول الموقَّعة وغير الموقَّعة بعضها في بعض وفي مفوضية اللاجئين، بالقوانين والمعايير والأفعال، قد تسوِّغ هذه الروابط المالية ووجوه الاعتماد المتبادل في المال مزيدَ تحقُّقٍ.

جورجيا كول Georgia.cole@ed.ac.uk

زميلة مستشارة، في كلية العلوم الاجتماعية والسياسية، بجامعة

أدنبرة