القضية الفلسطينية

النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development
ARDD

إعادة التفكير في حلول للاجئين الفلسطينيين: الحاجة الماسة إلى تحول نموذجي وفرصة تحقيقه

فرانشيسكا ألبانيز وليكس تاكنبيرغ

ARDD

أيلول/سبتمبر
2021

تم إعادة نشر هذه الورقة بإذن من مطبعة جامعة أكسفورد، مركز دراسة اللاجئين،
الذي نشرها لأول مرة ضمن سلسلة أوراق العمل في أيار/مايو 2021.

تمت مراجعة تحرير النسخة العربية من قبل فريق منظمة القانون من أجل فلسطين،
مع جزيل الشكر لغدير أبو مدين وحسان بن عمران وإحسان عادل.

ARDD
النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development

إعادة التفكير في حلول للاجئين الفلسطينيين: الحاجة الماسة إلى تحول نموذجي وفرصة تحقيقه

فرانشيسكا ألبانيز وليكس تاكنبيرغ

أيلول/سبتمبر 2021

جدول المحتويات

نبذة عن المؤلفين 3

خلفية عن ورقة البحث 3

1. مقدمة 5

2. سبعون عاماً على التهجير 7

3. النُهج المتبعة سابقاً لحل قضية اللاجئين الفلسطينيين 9

4. إعادة التفكير بحلول للاجئين الفلسطينيين 13

4.1. العناصر الخاصة بأي حل 13

4.2. الحاجة الماسة إلى تحول نموذجي 14

5. إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين: فرصة جديدة للاجئين الفلسطينيين 17

5.1. إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين في لمحة 17

5.2. الأهمية بالنسبة للاجئين الفلسطينيين 19

6. كيف يمكن أن يَبْدُوَ إطار العمل الشامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين 20

6.1. الإطار القانوني 21

6.2. معالجة الأسباب الجذرية 22

الماضي 22

الحاضر ومعنى تقرير المصير 23

6.3. الحلول الدائمة 23

العودة 24

6.4. رد الممتلكات والتعويضات 26

6.5. تطوير الإطار الشامل: نهج الجهات المعنية المتعددة 28

دور الأمم المتحدة 28

الفلسطينيون 30

الدول المضيفة 31

7. ملاحظات ختامية 32

نبذة عن المؤلفين

فرانشيسكا ب. ألبانيز محامية دولية، تشغل في الوقت الراهن منصب منسقة برنامج القضية الفلسطينية الذي تتبناه منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) في الأردن، كما أنها باحثة منتسبة لمعهد دراسات الهجرة الدولية ((ISIM في جامعة جورج تاون علاوة على كونها باحثة زائرة في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بالجامعة الأميركية في بيروت. عملت على مدى 15 عاماً في مجال حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، لاسيما في العالم العربي: مع إدارة الشؤون القانونية في وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، ومكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والاتحاد الأوروبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إضافة إلى منظمات غير حكومية مختلفة. ونالت ألبانيز درجة البكالوريوس مع مرتبة الشرف من جامعة بيزا، ودرجة الماجستير في الحقوق (حقوق الإنسان) من كلية الدراسات الشرقية والإفريقية بجامعة SOAS، وتحضّر في الوقت الراهن للحصول على درجة الدكتوراة في القانون الدولي للاجئين من خلال تقديم تحليل قانوني نقدي لأوضاع اللاجئين التي طال أمدها، وذلك في كلية القانون بجامعة أمستردام.

د. ليكس تاكنبيرغ محاضر مستقل وباحث ومستشار في Project20s ويعمل حالياً كمستشار أول مع منظمة النهضة (أرض). عمل مع الأونروا من عام 1989 وحتى أواخر عام 2019، وفي آخر منصب له كان رئيساً لمكتب أخلاقيات المهنة في الأونروا. تقلد سابقاً عدة مناصب من بينها المستشار العام للأونروا، ومدير العمليات (على مستوى الوكالة)، و(نائب) المدير الميداني في غزة وسوريا. قبل انضمامه إلى الأونروا، شغل منصب المسؤول القانوني في المجلس الهولندي للاجئين لمدة ست سنوات. درس القانون في جامعة أمستردام ونال درجة الدكتوراة في القانون الدولي من جامعة Nijmegen في هولندا.

خلفية عن ورقة البحث

تقتبس هذه الورقة البحثية إلى حد كبير من كتاب المؤلفين الذي نُشر مؤخراً بعنوان اللاجئون الفلسطينيون في القانون الدولي (الطبعة الثانية، مطبعة جامعة أكسفورد، 2020)، ولا سيما من الفصل الأخير منه. بعد مناقشة أصول مسألة اللاجئين الفلسطينيين وتطورها وأسسها القانونية، يتطرق هذا الفصل إلى البحث عن حلول عادلة ومستدامة. في الطبعة الأولى من الكتاب، نوقش هذا الموضوع -بسذاجة الإدراك المتأخر- على خلفية عملية السلام في الشرق الأوسط التي انطلقت مع مؤتمر مدريد في عام 1991 واتفاقيات أوسلو (1993-1995)، باعتباره أحد «قضايا الوضع الدائم» المتعددة التي يتعيّن حلها خلال المفاوضات بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، ليعكس ذلك التوقع القاضي بإمكانية إيجاد حل لمسألة اللاجئين الفلسطينيين في سياق قيام دولة فلسطينية. بينما في وقت البحث وتأليف الطبعة الثانية من الكتاب، كانت عملية السلام على أجهزة الإنعاش. وعلى الرغم من الاعتراف الدولي المتزايد بـ«دولة فلسطين»، في ضوء الاحتلال الإسرائيلي المستمر لغزة، والضفة الغربية والقدس الشرقية، فقد بدا احتمال قيام دولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة أبعد من أي وقت مضى.

أين يترك هذا الأمر اللاجئين وحلّ محنتهم؟ دفع التأمل في المحاولات والخطابات المختلفة الساعية إلى حل قضية اللاجئين الفلسطينيين منذ أواخر الأربعينيات من القرن العشرين، وخاصة منذ اتفاقيات مدريد وأوسلو، التي بلغت ذروتها في مساعي إدارة ترامب لطمس قضية اللاجئين بالكامل، إلى قيام المؤلفين باقتراح تحول نموذجي جوهري في الطريقة التي يُنظر بها إلى الحلول الخاصة باللاجئين الفلسطينيين. وهكذا، فإن هذه الورقة البحثية تتمحور حول هذا التحول النموذجي، والفرص الجديدة لتحقيقه، بالاستفادة من إعلان نيويورك الخاص باللاجئين والمهاجرين لعام 2016 والميثاق العالمي بشأن اللاجئين لعام 2018، بالإضافة إلى الرؤى الجديدة فيما يتعلق بحقوق اللاجئين ومطالبهم التاريخية.

جرت مناقشة نسخة سابقة من هذه الورقة، كُتبت من قبل أحد مؤلفيها (فرانشيسكا ألبانيز)، بدعم استثنائي من نيكولاس موريس، وهو مسؤول كبير متقاعد من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، خلال ورشة عمل ضمت خبراء فلسطينيين ودوليين في الأردن في شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام 2019، عُقدت بتنظيم من منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض).[1] وقد أكدت الورشة على الحاجة إلى إجراء المزيد من النقاشات حيال النهج الذي اقترحه المؤلفان، بما في ذلك الفرص والمخاطر ذات الصلة. وتُعد الورقة الحالية نسخة محدثة عن وثيقة المعلومات الأساسية الخاصة بورشة العمل، مع مراعاة ملاحظات المشاركين والرؤى والأفكار الأخرى كذلك. ويتحمل المؤلفان وحدهما المسؤولية الكاملة عن محتوى هذه الورقة التي لا تعكس بالضرورة آراء المشاركين في ورشة العمل أو منظمة النهضة (أرض)، ولا آراء مركز دراسات اللاجئين التابع لجامعة أكسفورد. إن هذه الورقة إنما تهدف إلى إثارة المزيد من النقاشات حول الاحتمالات والجوانب العملية لتطوير خطاب قائم على الحقوق حول الحلول المطروحة للاجئين الفلسطينيين، مع إعطاء دور مركزي للاجئين، وللبلدان المضيفة لهم، تحت رعاية الأمم المتحدة.

ملخص

يعتقد المؤلفان أن الوضع الراهن بما يتعلق بقضية اللاجئين الفلسطينيين يتطلب انسلاخاً جوهرياً عن المقاربات السياسية المتبعة حتى الآن بحيث يرتقي إلى تحول نموذجي جوهري. ويتوقف هذا على ضرورة تحرر النقاش من حالة الجمود السياسي، والمزيد من المشاركة الفعّالة من قبل الأمم المتحدة إضافة للجهات المعنية الأخرى ذات الشأن -التي تركز في المقام الأول على اللاجئين أنفسهم- بالإضافة إلى زيادة التركيز على القانون الدولي والالتزامات ذات الصلة المتعلقة بحقوق اللاجئين، وأخيراً، الابتعاد عن «خطاب المعاناة» التي أبقت على الكثير من اللاجئين رهائن على مر العقود.

يرى المؤلفان أن إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين لعام 2016 يمثل فرصة جديدة لإعادة إشراك الأمم المتحدة بما يتعلق بإيجاد حلول للاجئين الفلسطينيين، وإدراج هذا الأمر بحزم في إطار القانون الدولي، والبحث عن حلول أكثر شمولية للاجئين الفلسطينيين. وقد اقترحا، مسترشدين بإعلان نيويورك، عناصر ل «إطار استجابة شامل للاجئين الفلسطينيين» والسبل المختلفة لتحقيق ذلك.

شكر وتقدير

يتوجه المؤلفان بجزيل الشكر والعرفان لداميان ليلي الذي تفضل بتقديم الملاحظات على المسودة الأولى من ورقة العمل هذه، بالإضافة إلى مختلف أعضاء الشبكة الدولية لخبراء القضية الفلسطينية ممن أدلوا بملاحظاتهم على ورقة سابقة تتطرق إلى أفكار مشابهة، وعلى الأخص تيري ريمبل، ومعين رباني، وإنجريد جرادات وجلال الحسيني.

1 ورشة عمل بمناسبة اللقاء السنوي الثاني لشبكتها الدولية لخبراء القضية الفلسطينية، بعنوان: «اللاجئون الفلسطينيون: هل هناك حاجة إلى مقاربة جديدة لحلول تتجاوز المأزق بعد مضي أكثر من 70 عامًا؟»، عمان، 22-20 تشرين الأول/أكتوبر 2019. يمكن الوصول إلى التقرير النهائي للورشة على: https://ardd-jo.org/Publications/palestinian-refugees-is-there-the-need-for-a-new-approach.

1. مقدمة

ظلت محنة اللاجئين الفلسطينيين[2]، التي نجمت عن أحداث العنف المصاحبة لولادة دولة إسرائيل في 1949/1947، بلا حل لأكثر من سبعين عاماً، أي لمدة أطول من أي تهجير جماعي آخر شهده العالم منذ الحرب العالمية الثانية. ومنذ عام 1948، أدى رفض إسرائيل القاطع السماح للاجئين بالعودة إلى ديارهم، وفقاً لما يطُالب به اللاجئون ويلزم به القانون الدولي وتدعو إليه الأمم المتحدة، إلى استحالة تحقيق أية حلول دائمة أخرى (كالاندماج المحلي وإعادة التوطين) بالسبل السياسية بشكل أو بآخر.

لقد ألقت طبيعة انتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي ترتكبها إسرائيل بحق الفلسطينيين الواقعين تحت الاحتلال العسكري ونطاقه بظلالها لفترة طويلة على الظروف الإنسانية والأوضاع الهشة التي يعيشها الكثير منهم في الشرق الأوسط وغيره من الأماكن. إلا أنه ومنذ سبعينيات القرن المنصرم، عانى اللاجئون الفلسطينيون من أوضاع وظروف معيشية أكثر هشاشة مشوبة بعدم الاستقرار في الأماكن التي التجؤوا إليها أو أقاموا فيها؛ إذ هُجّر أكثر من 700 ألف فلسطيني قسراً في أعقاب سياسات انتقامية ضدهم أو جراء الاضطرابات والنزاعات في دول الخليج، وليبيا، والعراق وسوريا ببساطة. وتُظهر أعداد اللاجئين الفلسطينيين النازحين من الشرق الأوسط من ملتمسي الحماية في أوروبا، والأمريكيتين، وآسيا، ومنطقة المحيط الهادي وآسيا أن القضية لم تعد مجرد أزمة محصورة في الشرق الأدنى أو الأوسط فحسب، ومع ذلك، ما تزال حتمية حلّها ضعيفة إلى الآن.

إن السياق القانوني والسياسي للبحث عن حل عادل ودائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين معقد للغاية، فثمة روايات متضاربة عن أصولها وكيفية حلها. ففي كانون الثاني/يناير 2020، وبعد سنوات من جمود المفاوضات الثنائية بين الإسرائيليين والفلسطينيين (1991-2014)، بشّرت كل من الولايات المتحدة وإسرائيل بالخطة التي طرحتها إدارة ترامب بعنوان «السلام من أجل الازدهار: رؤية لتحسين حياة الشعبين الفلسطيني والإسرائيلي»[3]، إذ مثلت الخطة، التي يُشار إليها شيوعاً باسم «صفقة القرن»، ضربة مؤلمة مطلقة فيما يتعلق بانخراط الولايات المتحدة في الصراع الإسرائيلي الفلسطيني. فبينما سمحت بمزيد من الضم الإسرائيلي للأراضي في الضفة الغربية مع تشديد حالة العزلة على قطاع غزة، كانت الخطة ستعمل في حال تنفيذها على محو قضية اللاجئين الفلسطينيين بالكامل. ويبدو أنها قد أُرجئت إثر رحيل ترامب في أعقاب انتخابات تشرين الثاني/نوفمبر 2020، ويبقى أن نرى ما هي الخطوات الجديدة، إن وجدت، التي قد تتخذها الإدارة الأمريكية الجديدة فيما يتعلق بعملية السلام الإسرائيلية الفلسطينية.

في غضون ذلك، أعلنت القيادة السياسية الفلسطينية، المنقسمة داخلياً والمنفصلة بشكل متزايد عن قاعدتها الشعبية، بما في ذلك اللاجئين، عن أول انتخابات رئاسية وتشريعية تُعقد منذ 15 عاماً ومن ثم ألغتها. كما أعلنت عن مبادرة مؤقتة لعقد مؤتمر جديد للسلام بقيادة الأمم المتحدة في وقت ما خلال عام 2021. لا تشكل الدول العربية جبهة موحدة من حيث دعم الفلسطينيين، وقد ظل التزامها بحل الصراع الإسرائيلي الفلسطيني التزاماً بلاغياً إلى حد كبير، مع تحول بعضها تدريجياً نحو دعم المواقف الإسرائيلية، كما تجلى بوضوح من قبل تلك الدول التي انخرطت فيما يسمى باتفاقيات «التطبيع» مع إسرائيل في عام 2020[4]. ويبدو أن معظم المجتمع الدولي، وفيما هو مستمر في ترديد شعار «الدولتين»، يصر

2 يُستخدم مصطلح «اللاجئون الفلسطينيون» في هذه الورقة للإشارة إلى جميع الفلسطينيين المهجرين في عامي 1948 و1967 من كامل الأراضي الفلسطينية التي كانت خاضعة للانتداب البريطاني ونسلهم. فيما يشار إليهم في قرارات الأمم المتحدة باسم «لاجئي فلسطين» و«نازحي عام 1967» على التوالي.

3 https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperity/.

4 في 13 آب/أغسطس 2020، وقعت كل من الإمارات العربية المتحدة والبحرين إعلانين منفصلين مع إسرائيل، تم إضفاء الطابع الرسمي عليهما لاحقاً في معاهدتين ثنائيتين بتاريخ 15 أيلول/سبتمبر 2020 و11 أيلول/سبتمبر 2020 على التوالي، والمشار إليهما معاً باتفاقيات أبراهام. وتبع ذلك اتفاق مماثل بين إسرائيل والسودان في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2020، وبين إسرائيل والمغرب في 22 كانون الأول/ديسمبر 2020.

على تجاهل واقع أن إمكانية تحقيق هذا الحل السياسي تتضاءل مع مرور الزمن، نظراً للتحولات الديمغرافية والسياسية والقانونية (أو بالأحرى غير القانونية) التي تفرضها إسرائيل على الأراضي الفلسطينية المحتلة.

يرى المؤلفان أن الوضع الراهن يتطلب انسلاخاً جذرياً عن الخطاب المتعلق بحلول مسألة اللاجئين كما تطورت على مدار السبعين عاماً الماضية، وخاصة منذ بدء عملية السلام في الشرق الأوسط؛ إذ ثمة حاجة إلى تحول نموذجي جوهري في الطريقة التي يتم بها التعامل مع الحلول المتعلقة بقضية اللاجئين الفلسطينيين. فأولاً، يجب على الأمم المتحدة -بشكل أساسي من خلال منظمتيها المسؤولتين عن اللاجئين: الأونروا والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين-، إعادة تحمل المسؤولية عن السعي لإيجاد حلول للاجئين الفلسطينيين، مثلما تتعامل مع قضايا اللاجئين الأخرى، بما فيها تلك الأزمات الكبيرة والممتدة لفترات طويلة. منذ «أوسلو»، سيطر على أولوية حل قضية اللاجئين الفلسطينيين عدم التكافؤ في ميزان القوة بين الطرفين إضافة إلى طغيان النفعية السياسية على مصلحة اللاجئين. ولذا، يجب وضع حد لهذا الوضع. ثانياً، امتداداً للنقطة الأولى: كما هو الحال مع أوضاع اللاجئين من جنسيات أخرى، يجب أن يكون القانون الدولي مرة أخرى (كما جرى تصوره في عام 1948)[5] بمثابة إطار و«منارة» لحل مختلف جوانب قضية اللاجئين الفلسطينيين: أي حيثية الوضع القانونيّ لهم، مع تحقيق العدالة الأخلاقية، والمادية، والفردية والجماعية.

يأتي العنصر الثالث في التحول النموذجي المقترح امتداداً للعنصرين المذكورين أعلاه، ويحاول تفكيك الاعتقاد السائد القائل بأن من شأن السعي إلى إيجاد حلول أكثر شمولية للاجئين الفلسطينيين تقويض حقوقهم ومطالبهم تجاه إسرائيل، ما يعني المجازفة بالقضية الفلسطينية بالتالي. واستناداً إلى البحث الأصيل الذي قام به المؤلفان، فقد أوضحا تماماً أن الأمر ليس كذلك البتّة، فكما سيتّضح أدناه، تنبع حقوق العودة واستعادة الممتلكات والتعويض من الظلم التاريخي المصاحب لنشأة قضية اللاجئين، والتي أصبحت أقوى مع مرور الزمن والتقدم في مجال القانون الدولي. لذلك، يجب ألا يخشى اللاجئون الفلسطينيون ومناصروهم السياسيون من السعي لإيجاد حلول تنسجم بشكل وثيق مع نظام اللاجئين الدولي العالمي، كما فعل العديد من اللاجئين الفلسطينيين بشكل فردي وكما يطالب غيرهم على مر السنين.

في السنوات الأخيرة، ومع استمرار ارتفاع أعداد المهجرين قسراً في أنحاء العالم (والذي أدى في عامي 2016/2015 إلى وصول أكبر عدد من اللاجئين إلى أوروبا منذ الحرب العالمية الثانية)، أصبح اللاجئون العالقون في أوضاع اللجوء المطولة هم الأغلبية المطلقة من العدد الإجمالي للاجئين. وقد دفع ذلك المجتمع الدولي إلى الالتزام باستجابات عملية لمعالجة الأسباب الجذرية لهذا الوضع وتقديم استجابات عملية أخرى موجهة نحو النتائج للتعامل مع أزمات اللاجئين الكبيرة استناداً إلى القانون الدولي واحتياجات كل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة. ويمثل إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين (NYD[6]) لعام 2016 وإطاره الشامل للاستجابة لمسألة اللاجئين (CRRF)، علاوة على الميثاق العالمي بشأن اللاجئين (GCR[7]) لعام 2018، التعبير الأكثر موثوقية عن هذا التصميم. ولم تُكتشف بعد الأهمية المحتملة لهذه الأدوات بالنسبة للاجئين الفلسطينيين، ويعتقد المؤلفان أن إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين، والإجماع السياسي الذي يمثلانه، يتيحان فرصة لانتهاج التحول النموذجي السالف ذكره، وبالتالي تقديم حلول عادلة وشاملة للاجئين الفلسطينيين، بدءاً من تلك العناصر الخاصة بقضية اللاجئين وغير المرهونة بالتسوية الكلية مع إسرائيل.

ولا يتوهم المؤلفان بأن القانون الدولي، في حد ذاته، وفي ظل غياب الإرادة السياسية، سوف يقدم حلاً سحرياً لوضع اللاجئين الفلسطينيين الذي استعصى حله لعقود من الزمن. وفي الوقت ذاته، يرى المؤلفان أن كلاً من إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، وإطاره الشامل والميثاق العالمي بشأن اللاجئين يوفّران أدوات قوية لتجاوز المأزق الحالي فيما يتعلق

---

5 وضع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 194 (3) لعام 1948 خطة لحلول دائمة للاجئين الفلسطينيين عبر عودة أولئك الراغبين بالعودة وتعويض الذين يختارون التوطين في مكان آخر، بما يتماشى مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، والمبادئ المؤكدة لمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دوليا ومبادئ الحماية من انعدام الجنسية. سيجري مناقشة هذا بشكل مفصل أكثر في الورقة قيد البحث.

6 وثيقة الأمم المتحدة 71/1/A/RES (19 أيلول/سبتمبر 2016).

7 وثيقة الأمم المتحدة A/ RES/ 73/ 151 (17 كانون الأول/ديسمبر 2018)

بقضية اللاجئين الفلسطينيين والصراع الإسرائيلي الفلسطيني الأوسع. إن وضع قضية اللاجئين الفلسطينيين في مركز النقاش، بدلاً من اعتبارها على هامش حل القضية، لن يؤدي إلى تحسين حياة اللاجئين وآفاقهم وحسب، بل يمكن أن يكون له أيضاً تأثير إيجابي على احتمالات السلام الدائم وتحقيق العدالة للفلسطينيين.

تشرح هذه الورقة تلك الفرصة «الجديدة» وما يمكن أن ينطوي عليه اغتنامها من حيث كل من المحتوى والإجراء. بعد هذه المقدمة، يسلّط القسم الثاني الضوء بإيجاز على أصل قضية اللاجئين الفلسطينيين وتطورها، بينما يلخص القسم الثالث المساعي السياسية لحلها منذ عام 1948 فصاعداً. أما القسم الرابع، فيناقش الحاجة إلى «التحول النموذجي» السابق ذكره، في حين يبدأ القسم الخامس في استكشاف الحد الذي يمكن فيه لكل من إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين والميثاق العالمي بشأن اللاجئين أن يمثلا فرصة ملموسة للاجئين الفلسطينيين. ويتعمق القسم السادس في هذه الفكرة بأمثلة عملية حول تأثير هذه الأدوات وكيفية ترجمتها إلى «إطار شامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين»؛ إذ يوضح بشكل خاص ماهية عناصره التأسيسية، من حيث الإطار القانوني، والحاجة إلى معالجة «الأسباب الجذرية»، وتطوير الحلول لإنهاء وضع اللجوء للاجئين، بالإضافة إلى استعادة الممتلكات والتعويضات. كما يشير القسم إلى بعض العناصر الإجرائية للإطار، بما في ذلك الجهات الفاعلة التي ينبغي أن تنخرط في هذه العملية وأدوارها. وأخيراً، يشمل القسم السابع بعض الملاحظات الختامية.

2. سبعون عاماً على التهجير

أدى العنف المصاحب لقيام دولة إسرائيل عام 1948 إلى تحول نحو 750 ألف نسمة من سكان فلسطين إلى لاجئين عديمي الجنسية، فقد جرى اقتلاع أكثر من ثلثي السكان العرب الأصليين في فلسطين، ينحدر 80 بالمئة منهم من ما يُعرف حالياً بدولة إسرائيل، من جذورهم، غالباً من خلال طردهم من أرضهم بشكل مباشر. وجد هؤلاء اللاجئون ملاذاً في قطاع غزة والضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية -وهي أجزاء من فلسطين الواقعة تحت الانتداب البريطاني والتي لم تصبح جزءاً من دولة إسرائيل في حينها- وفي البلدان المجاورة، والتي شملت الأردن في المقام الأول، ثم لبنان وسوريا مع لجوء أعداد صغيرة من اللاجئين إلى مصر والعراق. ومنذ عام 1950، قدمت الأونروا[8] للاجئين الذين يعيشون في تلك البلدان الدعم والمساندة من خلال توفير التعليم، والرعاية الصحية، وفرص العمل، والإغاثة والخدمات الاجتماعية، بالإضافة إلى توفير قدر من الحماية تدريجياً في انتظار الوصول إلى حل سياسي لمحنتهم. وفي الوقت نفسه، أصبحت لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين (UNCCP)[9]، وهي هيئة الأمم المتحدة التي أُنشئت لتسوية القضية الفلسطينية بما فيها مسألة اللاجئين، مُنحلّة فعلياً منذ منتصف الستينيات فما بعد، في ظل استحالة المضي قُدماً في المفاوضات بين إسرائيل والدول العربية (انظر القسم 3 أدناه).

وفي حين فقد العرب/الفلسطينيون موطنهم، وممتلكاتهم، وأرضهم وسبل عيشهم وبدون دولة خاصة بهم، أصبح اليهود الذين كانوا في فلسطين آنذاك -والذين انتقل معظمهم من أوروبا في أعقاب تيار الصهيونية السياسية- مواطنين في إسرائيل بعدما أصبحت هذه الأخيرة دولة في 1948. وكذلك كان وضع قرابة 150 ألف نسمة من الفلسطينيين غير اليهود ممن ظلوا في إسرائيل، وإن ترافق ذلك مع حصولهم على مكانة مواطنين من الدرجة الثانية وتزايد حرمانهم من الحقوق بشكل ملحوظ. افترض المجتمع الدولي التوصل إلى حل مبكر للاجئين، إذ قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها رقم 194 بتاريخ 11 كانون الأول/ديسمبر 1984، الفقرة 11:

8 تأسست وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 302 (4) في 8 كانون الأول/ديسمبر عام 1949. وتتألف منطقة عمليات الأونروا من الأردن، ولبنان، وسوريا، والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية وقطاع غزة.

9 أُنشئت لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين في عام 1948 بموجب قرار الجمعية العامة رقم 194 (3).

«وجـوب السـماح بالعـودة، في أقـرب وقـت ممكـن، للاجئـين الراغبـين في العـودة إلى ديارهـم والعيـش بسـلام مـع جيرانهـم، ووجـوب دفـع تعويضـات عـن ممتلـكات الذيـن يقـررون عـدم العـودة إلى ديارهـم، وكذلـك عـن كل فقـدان أو ضرر للممتلـكات التـي ينبغـي، بموجـب مبـادئ القانـون الـدولي والإنصـاف، تعويضهـا مـن قبـل الحكومـات أو السلطات المسؤولة».

سرعـان مـا بـدا مـن الواضـح أن مثـل هـذا الحـل المبكـر لقضيـة اللاجئـين لم يكـن في متنـاول اليـد؛ إذ اسـتمرت عمليـات طـرد الفلسـطينيين مـن منازلهـم في دولـة إسرائيـل التـي تأسسـت حديثـاً، وسـنت إسرائيـل القوانـين واتخـذت الإجـراءات لمنـع عـودة اللاجئـين والتـصرف في ممتلكاتهـم. وبحرمـان اللاجئـين مـن فرصـة العـودة واختيـار مـا إذا كانـوا يـودون العيـش في إسرائيـل كمواطنـين، قامـت إسرائيـل بنـزع الجنسـية بأثـر رجعـي عـن أكـثر مـن ثلثـي السـكان العـرب الفلسـطينيين الذيـن كانـوا تحـت الانتـداب البريطـاني، والذيـن كانـوا مواطنـين في الدولـة العثمانيـة حتـى عـام 1923 ومواطنـين في فلسـطين الواقعـة تحـت الانتـداب البريطاني منذ عام 1925.[10]

وخـلال حـرب الأيـام السـتة في عـام 1967 بـين إسرائيـل والـدول المجـاورة، احتلـت إسرائيـل مـا تبقـى مـن الأراضي التـي كانـت ذات يـوم جـزءاً مـن فلسـطين الانتدابيـة، بالإضافـة إلى مرتفعـات الجـولان (في سـوريا) وشـبه جزيـرة سـيناء (في مـصر). وقـد نجـم عـن ذلـك موجـة ثانيـة مـن النـزوح الجماعـي: حيـث نـزح قرابـة 400 ألـف فلسـطيني، مـن بينهـم نحـو 150 ألـف لاجـئ مـن عـام 1948 مـن قطـاع غـزة والضفـة الغربيـة ومـن مرتفعـات الجـولان كذلـك. وقـد التمسـت الغالبيـة العظمـى منهـم اللجـوء في البلدان المجاورة، وفي الأردن في المقام الأول.[11]

ودعـا مجلـس الأمـن إسرائيـل إلى تسـهيل عـودة أولئـك السـكان الذيـن فـروا مـن الأراضي الفلسـطينية المحتلـة منـذ نشـوب الأعـمال العدائيـة،[12] وشـدد المجلـس عـلى «عـدم جـواز الاسـتيلاء عـلى الأراضي عـن طريـق الحـرب»؛ وأكـد عـلى أن مبـادئ الميثـاق تتطلـب إقامـة سـلام عـادل ودائـم يشـمل انسـحاب «القـوات المسـلحة الإسرائيليـة مـن الأراضي المحتلـة في النـزاع الأخـير»؛ كـما أكـد عـلى ضرورة تحقيـق «تسـوية عادلـة لمشـكلة اللاجئـين».[13] ومـع ذلـك، منعـت إسرائيـل العـودة واتخـذت إجـراءات لمصـادرة ممتلـكات سـكان الضفـة الغربيـة الذيـن كانـوا في الخـارج في 7 حزيران/يونيـو 1967 أو غـادروا بعـد هـذا التاريـخ. ومـا يـزال القانـون الـذي يجيـز هـذا الإجـراء سـاري المفعـول.[14] وقـد اسـتمرت السياسـات الإسرائيليـة، بمـا في ذلـك إلغـاء حقـوق الإقامـة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، في التسبب بتهجير الفلسطينيين.

10 معتـز قفيشـة «نشـأة المواطنـة في فلسـطين وإسرائيـل: الجنسـية الفلسـطينية خـلال الفـترة 1925-1917»، مجلـة تاريـخ القانـون الـدولي 11. 1 (2009).

11 أُطلـق عـلى أولئـك الذيـن فـروا للمـرة الأولى في عـام 1967 اسـم «نازحـي عـام 1967». وفي حـين كانـت محنتهـم مشـابهة لتلـك التـي عاشـها لاجئـو عـام 1948، إلا أنـه نُظـر إلى وضعهـم بصـورة مختلفـة. فـما بـين عامـي 1949 و1950 وسـع الأردن امتيـازه البرلمـاني ومواطنتـه ليشـمل سـكان الضفـة الغربيـة (بمـن فيهـم اللاجئـين) مـع «توحيـد» ضفتـي نهـر الأردن. وبالتـالي اعتـبر الفلسـطينيون الذيـن كان نزوحهـم الأول مـن الضفـة الغربيـة إلى الضفة الشرقية في عام 1967، نازحين داخل الأردن.

12 قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 237 بتاريخ 14 حزيران/يونيو 1967.

13 قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 242 بتاريخ 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1967.

14 الأمر العسكري رقم 58 بشأن ممتلكات الدولة «(يهودا والسامرة)» (1976).

وفي حين جادلت بخصوص اعتبار الضفة الغربية وغزة[15] أراضٍ محتلة بموجب القانون الإنساني الدولي،[16] «تعهدت إسرائيل بالامتثال للأحكام الإنسانية لقانون الاحتلال في إدارتها للأراضي.»[17] وبعد أربعة أيام من انتهاء الحرب، طلبت إسرائيل من الأونروا «مواصلة مساعدتها للاجئين الفلسطينيين بالتعاون الكامل من السلطات الإسرائيلية في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة.»[18] وبدلًا من تسهيل قيام الأونروا بما كان عملياً أداءً لمسؤولية إسرائيل بموجب القانون الإنساني الدولي، قد أعاقت بعض الإجراءات الإسرائيلية، فعلياً، مساعدة الأونروا للاجئين.

في وقتنا الحالي، فإن أكثر من نصف الفلسطينيين، البالغ عددهم 13 مليون فلسطيني ينتشرون في أنحاء العالم كافة، هم من لاجئي عام 1948 أو من أحفادهم. وثمة خلاف حول عدد أولئك النازحين في عام 1967 ونسلهم، لكن قد يبلغ عددهم قرابة المليون شخص. وقد أُجبر مئات الآلاف من الفلسطينيين منذ عام 1967 على نزوحٍ ثانٍ أو ثالث، ونتج كلاهما عن الإجراءات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وجراء التوترات، والفقر، والتمييز والصراعات القائمة في البلدان الموجودة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. واعتباراً من السبعينيات من القرن العشرين، أُجبر ما مجموعه 700 ألف شخص على الفرار من الوطن العربي، وجاء ذلك، وإلى حد كبير، نتيجة للوضع القانوني غير المستقر وسط الاضطرابات، وعدم الاستقرار، والتمييز والاضطهاد العلني.[19] واليوم، يقدر أن حوالي مليوني لاجئ فلسطيني يقيمون خارج منطقة عمليات الأونروا؛ إذ يعيش حوالي 900 ألف منهم في مناطق أخرى في المنطقة العربية، و300 ألف آخرين في أوروبا والأميركيتين،[20] بينما يقطن عشرات الآلاف في أماكن أبعد من هذه.[21]

لقد أصبح النزوح بالنسبة للكثير من اللاجئين الفلسطينيين واقعاً يومياً لا أمراً استثنائياً؛ إذ لا يقتصر الأمر على منعهم من العودة إلى «ديارهم» وأراضيهم الأصلية داخل إسرائيل بموجب توصيات القرار رقم 194، استناداً إلى القانون الدولي بصفته الراهنة في العام 1948 وحسب، ولكن لم يتمكن العديد منهم أيضاً من الاندماج بالكامل والاستمتاع بحقوق الإنسان الأساسية في البلدان المضيفة. وفي حين اكتسبت أعداد كبيرة منهم الجنسية الأردنية، وربما حصلت أعداد قليلة على جنسية دول أخرى أبعد من ذلك، إلا أن الغالبية العظمى من اللاجئين الفلسطينيين لا يزالون بلا جنسية.

3. النُهج المتبعة سابقاً لحل قضية اللاجئين الفلسطينيين

منذ البداية، سعت الأمم المتحدة، وبشكل رئيسي من خلال لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين، إلى حل مشكلة اللاجئين من خلال عودة أولئك الراغبين في العيش بسلام إلى دولة إسرائيل الناشئة حديثاً وتقديم تعويضات لأولئك ممن يقع اختيارهم على عدم العودة. وعندما ثبتت عدم قابلية تحقيق السلام على المدى القصير، وُجدت الحاجة إلى آليات لتقديم المساعدات والإغاثة الفورية، وعليه فقد جرى إنشاء الأونروا. وقد جاءت ولاية الأونروا متمّمة

15 بالرغم من أن إسرائيل سحبت وجودها من غزة في عام 2005، إلا أن السيطرة التامة التي تحتفظ بها، بما في ذلك التحكم بدخول الأشخاص والبضائع وخروجهم، تعد سمة من سمات استمرار الاحتلال.

16 دعا مجلس الأمن في قراراته إسرائيل مراراً وتكراراً إلى الوفاء بالتزاماتها باعتبارها قوة احتلال بموجب القانون الإنساني الدولي. وفي رأيها الاستشاري بتاريخ 9 تموز/يوليو 2004، وجدت محكمة العدل الدولية أن اتفاقية جنيف الرابعة تنطبق على الأراضي الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل عام 1967.

17 «المستوطنات الإسرائيلية -توافقها مع القانون الدولي»، وزارة الخارجية الإسرائيلية، 1 كانون الأول/ديسمبر 1996. لم تحدد إسرائيل أحكام القانون الإنساني الدولي التي تعتبرها إنسانية.

18 تبادل الخطابات بين الأونروا وإسرائيل، 14 حزيران/يونيو 1967.

19 جرى نزوح كبير من الأردن في عامي 1971-1970، ولبنان من العام 1975 إلى 1990 (100 ألف)، والكويت في عامي 1991-1990 (350 ألفاً)، وليبيا في عامي 1994 – 1995 (15 ألفاً–30 ألفاً)، والعراق من عام 2003 (50 ألفاً)، وسوريا من عام 2011 (120 ألفاً).

20 يغطي تقدير الأمريكيتين الفترة منذ عام 1948. وعلاوة على ذلك، فثمة حوالي 700 ألف فلسطيني في الأمريكيتين ممن هاجروا قبل ذلك التاريخ أو من المنحدرين من نسل أولئك المهاجرين قبلاً.

21 الطرق المختلفة التي تسجل فيها البلدان الفلسطينيين، أو في بعض الحالات تخفق في تسجيلهم، تعني عدم احتساب البعض إحصائياً.

لعمل لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين؛[22] إذ ركزت على تقديم المساعدات والإغاثة للاجئين، وعلى تنفيذ برامج التشغيل الخاصة بها كذلك، والتي من شأنها مساعدة اللاجئين على الوصول إلى سبل كسب العيش في المنطقة، وفقاً لمقترح بعثة الأمم المتحدة لإجراء المسح الاقتصادي للشرق الأوسط الملحق بلجنة التوفيق الخاصة بفلسطين[23]. وقد قوبلت برامج التشغيل تلك بالتشكيك من قبل البلدان المضيفة واللاجئين على حد سواء، ممن نظروا إليها على أنها مساعٍ خفية لفرض حلول على اللاجئين بخلاف العودة إلى وطنهم. وبناء عليه، جرى التخلي عنها بحلول منتصف الخمسينيات. ومنذ ذلك الحين، لم تسعَ الأونروا إلى مزيد من الحلول الدائمة بخلاف تقديم الدعم الفني لعمل لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين.

لم يستمر الضغط الأولي الذي مارسته الولايات المتحدة الأميركية على إسرائيل لقبول عودة 400 ألف لاجئ (إذ انخفض العدد إلى 250 ألف لاجئ ومن ثم 100 ألف)، وسرعان ما تراجع عرض إسرائيل بضم غزة واستيعاب لاجئيها البالغ عددهم 200 ألف لاجئ. ومنذ ذلك الحين لم تمارس أي دولة أو تحالف من الدول فعلياً أية ضغوط أو تحديات على إسرائيل بشأن مسألة اللاجئين، سواء أكان ذلك لفظياً أم عبر القنوات متعددة الأطراف. وفي حين ظلت الأمم المتحدة ملتزمة اسمياً بالعودة الطوعية للاجئين إلا أنها (لاسيما الدول الغربية الأعضاء) تبنت، وتدريجياً، فكرة أن من شأن الحلول الأخرى أن تحل مسألة اللاجئين الفلسطينيين. وبخلاف أزمات اللاجئين الكبيرة الأخرى، لم يقدم مجلس الأمن دعماً سياسياً أو عملياً لتحقيق حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين بما يزيد على مجرد التأكيد على ضرورة تحقيق تسوية عادلة.[24]

منذ عام 1948، أُعتبر اللاجئون من فلسطين لاجئين معترف بهم دولياً (على غرار «اللاجئين الشرعيين» المعرفين في المادة 1أ(1) من اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين [المشار إليها هنا فيما بعد باتفاقية عام]1951. ومع ذلك، وبالنسبة للدول العربية، فقد شكل اللاجئون من فلسطين مسؤولية دولية فريدة من نوعها، وهي مشكلة نشأت عن فشل الأمم المتحدة في تحقيق تقرير المصير للفلسطينيين عند نهاية الانتداب البريطاني. واعتُبرت كل من لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين والأونروا على أنهما تعبير عن تلك المسؤولية، وقد جادلت الدول العربية بنجاح بأن يتم استثناء اللاجئين الفلسطينيين من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ وبأنّ الجهتين السابقتين أكثر ملاءمة من المفوضية في التعامل مع مشاكل (وحقوق) معينة للاجئين الفلسطينيين. تنص الفقرة 7(ج) من النظام الأساسي على أن ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا تشمل الأشخاص الذين يتلقون المعونة أو الحماية من هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة (أي لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين والأونروا). تنص الفقرة 1د من اتفاقية عام 1951 على استثناء مشابه لذلك الوارد في النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كما تنص الفقرة الثانية من الفقرة 1د على أنه في حال توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب كان دون تسوية مصير هؤلاء الأشخاص نهائياً، يصبح هؤلاء الأشخاص، جراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية.[25] وهذا يعني وقوع مسؤولية اللاجئين الفلسطينيين ممن يحتاجون إلى الحماية والمساعدة، خارج منطقة عمليات الأونروا، على عاتق المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

22 أكدت الفقرة الأولى من ديباجة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 302 بشأن تأسيس الأونروا «بصورة خاصة أحكام الفقرة 11 من [قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة] رقم 194» (أي حق العودة، أو إعادة التوطين في مكان آخر، والتعويض). واعترفت الفقرة 5 من منطوق القرار 302 بأنه «من الضروري استمرار المساعدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين...مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194».

23 الخلفية والعمليات ملخصة في التقرير المؤقت الأول لبعثة الأمم المتحدة لإجراء المسح الاقتصادي للشرق الأوسط، الملحق بلجنة التوفيق الخاصة بفلسطين، التقرير النهائي لبعثة الأمم المتحدة لإجراء المسح الاقتصادي للشرق الأوسط ،الجزء الأول (التقرير النهائي والملاحق) والجزء الثاني (الملحق الفني)، وثيقة الأمم المتحدة AC /25.A/ 6، نيويورك، 1949.

24 بخلاف حالة العراق والبوسنة والهرسك وكوسوفو وتيمور الشرقية، لم يتخذ مجلس الأمن الدولي، على وجه التحديد، إجراءات حازمة لضمان تنفيذ حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة بسلامة إلى ديارهم الأصلية. وحتى بالنسبة لأولئك النازحين في عام 1967، لم يُسهم المجلس مطلقاً بأكثر من التأكيد العام على عودة النازحين في سياق حل عادل للنزاع.

25 حول قابلية تطبيق المادة 1د على اللاجئين الفلسطينيين انظر المبادئ التوجيهية للمفوضية السامية بشأن الحماية الدولية رقم 13، (20 كانون الأول/ديسمبر 2017).

وعلى هذا النحو، سعى القائمون على صياغة الاتفاقيات إلى ضمان عدم وجود ازدواجية بين دور وكالات الأمم المتحدة المختلفة التي تتعامل مع اللاجئين واختصاصاتها، بل إلى استمرارية الحماية.[26] وبذلك، لم يُقصد بالنظام الأساسي للمفوضية واتفاقية عام 1951 ترك اللاجئين الفلسطينيين «بلا حقوق»؛ بل أن الأمر يعني في حال توقفت الأونروا أو لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين لأي سبب كان عن حماية اللاجئين الفلسطينيين، فإنهم يستطيعون التمتع بالحماية التي تدخل ضمن اختصاص مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين و اتفاقية عام 1951 للاجئين.

ولم تتمكن لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين من المضي قُدماً في دفع عودة اللاجئين إلى الأمام، ونظراً لاستحالة التوفيق بين المطالبات الإسرائيلية والعربية بشأن هذه القضية، فقد أوقفت اللجنة تدريجياً مساعيها لصنع السلام. وقد ركزت عوضاً عن ذلك خلال الفترة من منتصف الخمسينيات وحتى منتصف الستينيات من القرن الماضي، على جمع سجلات الممتلكات الفلسطينية تمهيداً لرد الممتلكات والتعويض عنها عندما يصبح ذلك ممكناً.[27] وبمجرد انتهاء اللجنة من عملها على هذه السجلات في منتصف الستينيات، قامت بتعليق عملياتها، الأمر الذي ترك اللجنة معطّلة منذ ذلك الحين. وما تزال اللجنة قائمة اسمياً لتُصدر في كل عام قراراً يُقرّ بعدم إحراز أي تقدم بشأن تنفيذ القرار رقم 194.

أوحى برنامج عمل الأونروا بأنه، دون المساس بحقهم في العودة (والمطالبات بالعدالة بوجه عام)، سيتم إدماج عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين في بلدان مضيفة أو إعادة توطينهم في بلدن أخرى في المنطقة، وذلك من خلال برامج التشغيل العامة كثيفة العمالة التي تدعمها الوكالة وتشرف عليها. وقد عارضت البلدان العربية وكذلك اللاجئون هذا الأمر إلى حد كبير معتبرين ذلك بمثابة إلهاء غير مقبول عن الضغط من أجل عودة مبكرة للاجئين. وقد أصروا في مطالباتهم على إعطاء الأولوية لحل سياسي دائم يستوفي حقوق اللاجئين. ولذا، فقد قاوموا كل ما يوحي بإطالة أمد المنفى: إذ لن يكون هناك إقامة دائمة، أو إدماج أو اكتساب للجنسية في البلدان المضيفة -باستثناء الأردن[28]. ظل الظلم الذي حل باللاجئين، المتجسد في الأوضاع في مخيمات اللاجئين الرسمية وغير الرسمية في منطقة عمليات الأونروا، قائماً وواضحاً، ما أدى إلى تقييد فرص اللاجئين في الاعتماد على الذات والتنمية وساهم في تهميشهم داخل مجتمعاتهم المضيفة مع كونهم جزءاً من كيان سياسي فلسطيني أيضاً، بحيث لم يكن بمقدورهم التأثير على مصيرهم السياسي. وفي حين فر كثيرون من ذلك المصير من خلال البحث عن فرص في بلدان تمكنوا فيها من تأمين وضع مستقر لهم (في أوروبا وأمريكا الشمالية)، ظلت تجربة العديد من اللاجئين الفلسطينيين في معظم أنحاء الوطن العربي متسمة بعدم الاستقرار وربط قضيتهم بالسياسة، وانعكست العلاقات السياسية التي كانت تربط منظمة التحرير الفلسطينية مع بعض البلدان العربية على طريقة التعامل مع اللاجئين وبالتالي مدى تحسن أو تدهور أوضاعهم بتلك البلدان.

لم تنجح سنوات من المقاومة والتعبئة الفلسطينية، التي حاولت خلالها منظمة التحرير الفلسطينية دفع قضية الشعب الفلسطيني من خلال «تحرير فلسطين التاريخية»، إلى إحراز تقدم فيما يتعلق بحقوق اللاجئين. طرأ تحول جذري في أوائل التسعينيات عندما وافقت قيادة منظمة التحرير الفلسطينية على الدخول في مفاوضات سلام رسمية مع إسرائيل. ولم يتم خلال مبادرات السلام التي بدأت بمؤتمر مدريد في عام 1991 صياغة حل للاجئين بشكل صريح فيما يتعلق بالعودة ومعايير القانون الدولي ذات الصلة (المبادئ القانونية التي تستند إليها الفقرة 11 من القرار 194)، بل أُعطيت الأولوية لحق تقرير المصير وإقامة دولة فلسطينية مستقلة في الضفة الغربية وغزة. وقد دُفع الفلسطينيون للاعتقاد بأن هذا الترتيب هو بمثابة وطن لهم، كما هو حال إسرائيل بالنسبة لليهود. وكافح الفلسطينيون للتفاوض بشأن قضية اللاجئين: إذ كان إقناع إسرائيل بقبول مجرّد عودة رمزية لبعض اللاجئين والاعتراف بإلحاق ظلم تاريخي ببعض الفلسطينيين

26 انظر المبادئ التوجيهية للمفوضية السامية بشأن الحماية الدولية رقم 13، الفقرة 9.

27 فيشباخ، م. ر.، سجلات نزع الملكية: ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين والصراع العربي الإسرائيلي، مطبعة جامعة كولومبيا (2003).

28 بين عامي 1949 و1950، وسع الأردن امتيازه البرلماني ومواطنته ليشمل سكان الضفة الغربية (بمن فيهم اللاجئين) مع «توحيد» ضفتي نهر الأردن (أي ضم الضفة الغربية إليه).

صعباً للغاية، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى عدم توازن القوى بين الأطراف المتفاوضة. وقد عززت اتفاقيات أوسلو للأعوام 1993، و1994 و1995، وكذلك المزيد من التجزئة الإدارية والسياسية للأراضي الفلسطينية التي أحدثته تلك الاتفاقيات، من عزل الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة ومصالحهم، عن بعضهم بعضاً وكذلك عن أولئك الذي يعيشون في الشتات. وفيما يتعلق باللاجئين، لم تتعدَ المفاوضات أبداً قضايا التعويض، و»تطبيع» الحياة ومخيمات اللاجئين في البلدان المجاورة، وهو ما رفضه كل من اللاجئين والبلدان المضيفة على حد سواء باعتباره أمراً مفروضاً منذ الأيام الأولى للتهجير القسري للفلسطينيين.

ومع تلاشى التفاؤل الأولي الذي تولّد عن مؤتمر مدريد وخيبة الأمل الناجمة عن اتفاقيات أوسلو، أدرك أولئك اللاجئون، الذين قد يكونون قد قبلوا بشيء من التضحية بحقهم في العودة إلى إسرائيل الحالية مقابل إقامة دولتهم المستقلة، مدى العقبات القابعة أمام إقامة تلك الدولة. واستاء اللاجئون من تحول الأنظار الدولية عن منظمة التحرير الفلسطينية، باعتبارها مدافعاً عن «الشعب الفلسطيني» (بما في ذلك اللاجئون وأولئك المتواجدون في الشتات أولاً) إلى السلطة الفلسطينية (سلطة الحكم الذاتي لمنظمة التحرير الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحتلة) لتتحول بعد ذلك إلى الحكومة الفلسطينية التي يُنظر إليها على أنها تمنح المزيد من التركيز لتقرير المصير وسلطتها وإداراتها الخاصة في الأراضي المحتلة على حساب تطلعات الشعب الفلسطيني ككل، بما في ذلك اللاجئين المشتتين في جميع أنحاء العالم.

كما لم تكن مفاوضات السلام الأخرى بين الإسرائيليين والفلسطينيين، ولاسيما كامب ديفيد (2000) وطابا (2001) حاسمة على حد سواء وذلك على الرغم من عقد القليل من النقاشات بشأن قضية اللاجئين.[29] وصحيح أن المفاوضات التي عُقدت في طابا لم تكن بالناجحة، إلا أنها سمحت بشكل مبدئي ولأول مرة وضمن إطار المفاوضات، بالتطرق إلى نقاش أصل مشكلة اللاجئين، مع إتاحة نافذة محدودة للاعتراف بالمسؤولية عن محنة اللاجئين بين بعض المسؤولين الإسرائيليين، وذلك بلغة يقبلها كلا الطرفان. لكن لم يتم التوصل إلى اتفاق واستمرت إسرائيل منذ ذلك الحين في رفض الاعتراف بأية مسؤولية عن الظلم الذي وقع على الفلسطينيين واللاجئين على وجه الخصوص.

ومنذ بدايات القرن الحالي، أدى صعود اليمين في إسرائيل إلى تغيير الوضع بشكل جذري. ومع الانقسام المتزايد بين الشعبين في إسرائيل وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة في أعقاب الانتفاضة الثانية، وما تلاه من زحف للاحتلال والتوسع الاستيطاني الذي طال الأراضي التي كان من المفترض أن تقوم عليها الدولة الفلسطينية استناداً لاتفاقيات أوسلو، والنفوذ المتنامي للأحزاب اليمينية الإسرائيلية ذات الأجندة السياسية الاستيطانية، والدعم المتزايد لتوطيد السيادة على الضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية، أضحت آفاق الوصول إلى حل لقضية اللاجئين في سياق ثنائي أكثر قتامة من ذي قبل.[30]

وفي غضون ذلك، استمر المجتمع الدولي في الحفاظ على فكرة حل الدولتين، مع تمويل السلطة الفلسطينية، والتكيّف مع عواقب «الصراع» المتواصل في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويُقدر البنك الدولي أن المانحين، وغالبيتهم العظمى من الدول الغربية، قد أنفقوا أكثر من 37 مليار دولار أمريكي في صورة إغاثة ومساعدات في قطاع غزة والضفة الغربية منذ عام 1993 وحتى عام 2007. ولم يكن لهذه المساعدات سوى تأثير محدود على تحسين الأوضاع المعيشية العامة للفلسطينيين، مع أثر أقل على إحراز تقدم نحو إقامة دولة فلسطينية مستقلة بالكامل. وبالعكس، فقد شهدت تلك الفترة زيادة في

29 شمل هذا أعمال لجنة الأمم المتحدة للتعويضات التي تعاملت مع المطالب ودفعت تعويضات مقابل الخسائر والأضرار الناجمة بشكل مباشر عن الغزو العراقي للكويت واحتلاله في 1991-1990. ويشكل فحص اللجنة لـ2.7 مليون مطالبة ودفع أكثر من 52 مليار دولار لحوالي 1.5 مليون من المطالبين سابقة هامة.

30 لا تعترف الأحزاب الأكثر يمينية بالفلسطينيين كشعب يمتلك حق تقرير المصير وبحقهم في وطن في فلسطين. وبالرغم من استعدادها الممكن للتقيد بالاتفاقيات السابقة (الموقعة من قبل حكومة حزب العمل الإسرائيلي)، إلا أن تفسيرها لتلك الاتفاقيات يختلف في جوهره، وقد عبرت في أوقات مختلفة عن اهتمامها بإعادة التفاوض على، أو إلغاء، مكونات الاتفاقيات القائمة التي تدفع الفلسطينيين إلى تحقيق حقوقهم الوطنية.

انتهاكات حقوق الإنسان ومزيداً من التدابير التمييزية ضد الفلسطينيين، إضافة إلى استمرار تعدي إسرائيل على الضفة الغربية والقدس الشرقية، بما في ذلك بناء الجدار العازل في الضفة الغربية، والحصار على قطاع غزة، إضافة إلى الدمار الذي ألحقته إسرائيل بالمنازل والمباني الأخرى والبنية التحتية الحيوية التي كان لا بد لهؤلاء المانحين من توفير التمويل لترميم بعضها. ويفرض عدد من انتهاكات إسرائيل للقانون الدولي في الأراضي الفلسطينية المحتلة التزامات على جميع الدول بالتعويض والجبر، إلا أنها لم تتحقق إلى الآن.

ختاماً، وبينما تم الاعتراف بها باعتبارها مسؤولية دولية، وعلى وجه التحديد مسؤولية للأمم المتحدة، وذلك منذ أواخر الأربعينيات من القرن الماضي، فإن تحقيق حل لقضية اللاجئين الفلسطينيين جرى التعامل معه بشكل متزايد على أنه قضية إقليمية، وأخيراً على أنه «قضية وضع دائم» يتعين حلها بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وفي كل مرحلة من مراحل هذا التطور، كان ميزان القوى يميل بازدياد لصالح إسرائيل. وفي الوقت ذاته، ومن جوانب عدة، ازداد تعامل المجتمع الدولي مع القضية الفلسطينية بوصفها مسألة إنسانية تنبغي إداراتها بدلاً من التعامل معها باعتبارها ظلم يجب إزالته عبر الوسائل السياسية وفقاً للمبادئ القانونية.

ونظراً لاستمرار إسرائيل في التوسع في الأراضي الفلسطينية المحتلة وسعي الولايات المتحدة إلى فرض شروط إسرائيل على الفلسطينيين، فمن المحتمل أن يستمر تعثر الوصول إلى عملية سلام هادفة ومتوازنة.

4. إعادة التفكير بحلول للاجئين الفلسطينيين

4.1. المكونات الخاصة بأي حل

تم العثور على حلول لمشاكل أخرى معقدة للغاية للاجئين، فقد كانت الاستجابة الدولية لهذه المشاكل متعددة الأبعاد؛ إذ تتناول وضع اللاجئين الناجم عن النزوح، وعواقبه المادية (المتمثلة في الأضرار التي لحقت بالممتلكات أو فقدانها أو خسارة الدخل)، والأضرار والخسائر المعنوية والنفسية وغير المادية التي ربما تكون قد نتجت عن هذا الوضع. في حين لم تثبت أي تجربة حتى الآن أنها مثالية أو خالية من الألم، فإن جهود المجتمع الدولي في التعامل مع أزمات اللاجئين الكبيرة كجزء من الحلول السياسية تعكس الدور المركزي الذي يتمتع به اللاجئون وحقوقهم في ضمان السلام الدائم.[31]

تتمثل غاية النظام القانوني الدولي للاجئين في إنهاء وضع اللجوء والسماح للأفراد بإعادة بناء حياتهم بأمان وكرامة، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال العودة الطوعية لهؤلاء اللاجئين بمجرد زوال الظروف التي تسببت بفرارهم من موطنهم، أو الانخراط في مجتمعات جديدة، إما من خلال الإدماج المحلي في بلد اللجوء الأول أو إعادة التوطين في بلد ثالث. ومع ذلك، وفي حين أن الحق في عودة المرء إلى وطنه هو أمر معترف به دولياً بموجب قانون حقوق الإنسان [32]،فليس هناك في المقابل ما يُلزم البلدان بإدماج اللاجئين أو إعادة توطينهم.[33] وعلاوة على ذلك، لا يمنع الاندماج المحلي ولا إعادة التوطين من العودة إلى بلد المنشأ. ولا تستبعد الحلول الثلاثة أي منها الآخر، كما لا يقدم الحل الدائم (أي إنهاء وضع اللجوء) بشكل تلقائي حلاً للقضايا الأخرى الناتجة عن اللجوء، مثل خسارة الممتلكات أو المطالبات الأخرى التي تتعلق ببلد المنشأ.

31 تناولت العديد من قرارات مجلس الأمن منذ التسعينيات حقوق اللاجئين النازحين جماعياً في سياق الأعمال العدائية (في المقام الأول من أجل «العودة الآمنة إلى ديارهم»)، على سبيل المثال، في العراق، وأفغانستان، والبوسنة، والهرسك، وتيمور الشرقية، وقبرص، وكوسوفو، وأميركا الوسطى وغيرها من البلدان. انظر لونغ، ك.، نقطة اللاعودة: اللاجئون والحقوق والعودة إلى الوطن، أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد (2013).

32 فرانشيسكا ألبانيز وليكس تاكنبرغ، اللاجئون الفلسطينيون في القانون الدولي، مطبعة جامعة أكسفورد، 2020، الفصل السادس، القسم 3.

33 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 (دخل حيز التنفيذ في 23 آذار/مارس 1976). مجلدات مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد 999، 171، المادة 12.

إن رد الممتلكات والتعويضات باعتبارها سُبلاً لجبر الأفعال غير المشروعة يمثل أمراً راسخاً في القانون الدولي،[34] ويُنظر إليها عموماً ضمن الإطار الأوسع للتعويضات، بوصفها وسيلة لمعالجة العواقب المادية للأفعال الدولية غير المشروعة، والتي تشمل أيضاً تلك التي تتعدى الخسائر أو الأضرار المادية.

وثمة اعتراف متنامٍ بأهمية استعادة المساءلة والتصدي للجوانب غير المادية المتصلة بالتهجير، كتمزق النسيج الاجتماعي لشخص ما والهوية الجماعية. وقد لجأت المجتمعات الناشئة عن نزاعات عنيفة تنطوي على انتهاكات جماعية لحقوق الإنسان إلى تدابير تُعرف عموماً بالعدالة الانتقالية، أي الاستجابة للانتهاكات واسعة النطاق أو المُنهجة لحقوق الإنسان، إذ تهدف هذه الاستجابة إلى الاعتراف بالضرر الذي لحق بالضحايا والحيلولة دون تكراره. ويمكن للتدابير التي تُبنى على الحقائق أن تساعد في تقديم حل في حال وجود روايات متضاربة.

4.2. الحاجة الماسة إلى تحول نموذجي

يستدعي الطريق المسدود فيما يتعلق بحل قضية اللاجئين الفلسطينيين والخطاب المرتبط بها منذ أواخر الأربعينيات من القرن العشرين، ولاسيما منذ اتفاقيات مدريد وأوسلو والتي بلغت ذروتها في مساعي إدارة ترامب لإلغاء مسؤوليات إسرائيل تجاه قضية اللاجئين بالكامل، تحولاً نموذجياً جوهرياً في النهج المتبع في إيجاد حلول فيما يخص اللاجئين الفلسطينيين. ويتألف هذا التحول النموذجي من ثلاثة عناصر رئيسية:

- أولاً، يجب على الأمم المتحدة إعادة تحمل المسؤولية مجدداً للسعي لإيجاد حلول للاجئين الفلسطينيين، وذلك كما تم تكليفها بالقيام بذلك في أزمات اللاجئين الأخرى في نهاية الأمر، بما فيها تلك الأزمات الكبيرة والممتدة.
- ثانياً، وامتداداً للنقطة السابقة، وكما هو الحال مع جميع أوضاع اللاجئين الأخرى، يجب أن يعمل القانون الدولي كإطار و«منارة» لحل مختلف الجوانب العالقة لقضية اللاجئين الفلسطينيين والمتمثلة في مسألة وضع اللجوء، وكذلك الجوانب المعنوية، والمادية، والفردية والجماعية منها.
- أما بالنسبة للنقطة الثالثة من هذا التحول النموذجي المقترح فهي امتداد لذلك وتركز على اللاجئين الفلسطينيين أنفسهم، إلى جانب أصحاب القرار الفلسطينيين والعرب. لطالما وُجد اعتقاد راسخ بأن السعي لإيجاد حلول أكثر شمولية للاجئين الفلسطينيين –وليس مجرد العودة بل الاندماج المحلي وإعادة التوطين أيضاً- من شأنه تقويض حقوقهم ومطالبهم تجاه إسرائيل، وبالتالي تعريض القضية الفلسطينية للخطر؛ بعبارة أخرى، أن اللاجئين الفلسطينيين الذين «يقبلون» الاندماج المحلي (في البلدان المضيفة) أو إعادة التوطين (في بلدان ثالثة) فإنهم يتخلّون عن حقهم في العودة. واستناداً إلى البحث الذي أجراه المؤلفان، فقد استنتجا أن الأمر ليس كذلك بتاتاً.[35] ما تبقى من هذا القسم يشرح بشكل تفصيلي عناصر التحول النموذجي المقترح من قبل المؤلفين.

يجب أن ينتقل البحث عن حلول للاجئين الفلسطينيين من النهج الأساسي ثنائي الأطراف المتبع بشكل أساسي في العقود الماضية، وتحديداً معايير اتفاقيات أوسلو، إلى الساحة متعددة الأطراف للأمم المتحدة. وينبغي أن تضطلع الأمم المتحدة (وبالتحديد الأونروا إلى جانب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، فيما يتعلق بقضية اللاجئين الفلسطينيين

34 انظر اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، دراسة بشأن الحق في استعادة الممتلكات والتعويضات ورد الاعتبار لضحايا الانتهاكات الجسيمة في حقوق الإنسان والحريات الأساسية: التقرير النهائي المقدم من المقرر الخاص فان بروفن، ت.، 2 تموز/يوليو 1993، E/ CN.4/ Sub.2/ 1993/ 8.

35 ألبانيز وتاكنبرغ، 2020، الفصل الأول، القسم 3.

بالـدور ذاتـه الـذي تلعبـه المنظمـة (أي المفوضيـة السـامية) تجـاه اللاجئـين الآخريـن، وذلـك بأخـذ زمـام المبـادرة في تطويـر إسـتراتيجية طويلـة الأمـد نحـو إيجـاد حـل شـامل يتفـق مـع القانـون الـدولي. ولهـذا معنـى خـاص بالنظـر إلى الـدور الـذي لعبتـه الأمـم المتحـدة وسـابقتها عصبـة الأمـم في قضيـة فلسـطين اعتبـاراً مـن عـام 1922 (وذلـك عندمـا أقـرت العصبـة الانتـداب البريطـاني عـلى فلسـطين لتحقيـق تقريـر المصـير للفلسـطينيين)، وخلـق مشـكلة اللاجئـين الفلسـطينيين نتيجـة تقسـيم أراضي فلسـطين الواقعـة تحـت الانتـداب البريطـاني اعتبـاراً مـن عـام 1947 بـين أغلبيـة مـن السـكان الأصليـين العـرب وأقليـة مـن اليهـود تتألف بشكل أساسي من مهاجرين من أوروبا.[36]

ومنـذ زوال لجنـة التوفيـق التابعـة للأمـم المتحـدة والخاصـة بفلسـطين بحكـم الأمـر الواقـع، اضطلعـت الأونـروا بتلـك المسـؤولية، والتـي مـع ذلـك فسـرت ولايتهـا عـلى أنهـا تسـتبعد السـعي وراء حلـول، عـلى اعتبـار أن ذلـك كان مـن مسـؤولية لجنـة التوفيـق الخاصـة بفلسـطين (انظـر القسـم 6.5 أدنـاه). عـلى هـذا النحـو، ومنـذ منتصـف السـتينيات مـن القـرن المـاضي، كان اللاجئـون الواقعـون تحـت ولايـة الأونـروا الفئـة الوحيـدة مـن المهجريـن قسـراً دون وجـود أي مؤسسـة تسـعى بفعاليـة لإيجـاد حلـول لوضعهـم غـير المحسـوم.[37] وقـد أصبحـت مهمـة الأونـروا غـير مسـتدامة بشـكل متزايـد نظـراً لافتقـار التقـدم السـياسي وسـط الأعـداد المتنامية مـن اللاجئـين في منطقـة مزقتهـا الصراعـات وعـدم الاسـتقرار، حيـث يعيـش نصـف المسـتفيدين منهـا تحـت الاحتـلال الإسرائيـلي، أولئـك القابعـون في غـزة تحـت الحصـار؛ مـع تعـرض مهمتهـا لهجـمات سياسـية مسـتمرة مـن قبـل إسرائيـل والولايـات المتحـدة، مـن بـين آخريـن.[38] وقـد صرف هـذا الانتبـاه عـن حقيقـة أن قضيـة اللاجئـين الفلسـطينيين هـي مسـألة سياسية ينبغي حلها بما يتماشى مع الأعراف الدولية؛ وهو أمر لا يمكن للمساعدات الإنسانية أن تحل محله.

يعـد دور الأطـراف العظمـى في الأمـم المتحـدة شرطـاً ضروريـاً إن لم يكـن بحـد ذاتـه كافيـاً للحـد مـن اختـلال تـوازن القـوى بـين الإسرائيليـين والفلسـطينيين. ولا يعنـي ضرورة أن تلعـب الأمـم المتحـدة دوراً أكـثر فاعليـة في دعـم حـل القضيـة الفلسـطينية تهميـش اللاعبـين السياسـيين، فمـع احـترام الـدور السـياسي لهـؤلاء اللاعبـين وقيادتهـم السياسـية، يتمثـل الوضـع الحـالي في حالـة الجمـود حيـث تدفـع فيـه إسرائيـل بخططهـا السياسـية بقـوة فـرض الأمـر الواقـع، وحيـث لا تمتلـك القيـادة الفلسـطينية سـوى سـلطة محـدودة للمقاومـة، ويتعـرض الدعـم المقـدم مـن العـرب وغيرهـم للمسـاومة اسـتناداً إلى الاعتبـارات السياسـية. وفي نهايـة المطـاف، فمـن يتحمـل وطـأة هـذا الأمـر ليـس سـوى اللاجئـين والشـعب الفلسـطيني ككل، لـذا ينبغـي عـلى الأمـم المتحـدة التدخـل لتحفيـز المزيـد مـن الحـوارات الصحيـة التـي تقـوم عـلى مبـادئ محـددة، وإعطـاء دور قيـادي للقيـادة الفلسـطينية بالتنسـيق مـع البلـدان المضيفـة (أو البلـدان الأخـرى التـي تسـتضيف أعـدادا كبـيرة مـن اللاجئـين الفلسـطينيين) وبموافقـة اللاجئين أنفسهم. ويمكن لهذه الخطوات أن تمنح الأمم المتحدة -والأونروا على وجه التحديد- مجالاً للخروج من المأزق الحالي.

وبالتـوازي مـع مـا ورد ذكـره أعـلاه، يجـب عـلى الخطـاب المتعلـق بالحلـول أن يتجـاوز قيـود السياسـات الحاليـة ويركـز مجـدداً عـلى حقـوق اللاجئـين الفلسـطينيين غـير المسـتوفاة. ينـص إطـار العمـل القانـوني الـدولي عـلى اسـتعادة كلا الحقـوق الفرديـة والجماعيـة وإيجـاد حلـول عادلـة ودائمـة. وغالبـاً مـا تخضـع أهميـة هـذا الإطـار للاعتبـارات السياسـية؛ إذ سـيكون عـلى العمليـة السياسـية الفعالـة المبنيـة عـلى اسـتراتيجية مهمـة إعـادة القانـون الـدولي إلى الإطـار المرجعـي لحـل قضيـة اللاجئـين الفلسـطينيين مـع تضمـين الضوابـط والتوازنـات بحيـث لا تكـون السياسـات هـي المحـددة لمحتـوى القانـون، بـل أن يصـوغ القانـون القائـم محتوى هذه السياسات.[39]

36 في إشـارة إلى الـدور الـذي لعبتـه الأمـم المتحـدة في القضيـة الفلسـطينية (تقسـيم فلسـطين بموجـب قـرار الجمعيـة العامـة للأمـم المتحـدة رقـم 181 في تشريـن الثاني/نوفمـبر 1947) وتبعـات التـصرف بـأراضي فلسـطين في إشـعال الأعـمال العدائيـة (1947-4919) التـي نجـم عنهـا تهجـير معظم السكان العرب من فلسطين.

37 نظريـاً، يمكـن القـول بـأن المنسـق الخـاص للأمـم المتحـدة لعمليـة السـلام في الـشرق الأوسـط، المنصـب الـذي تأسـس في عـام 1994، قـد ورث ولاية لجنة التوفيق فيما يتعلق بمسألة اللاجئين الفلسطينيين، لكن ذلك لم يتحقق عملياً.

38 فرانشيسـكا ألبانيـز، «الأونـروا واللاجئـون الفلسـطينيون: هجـمات جديـدة، تحديـات جديـدة»، القضايـا الحاليـة في العمـق، واشـنطن دي سي: معهد الدراسات الفلسطينية، 2018

39 الدجاني، ع.، م.، «أدوار القانون الدولي في محادثات السلام الفلسطينية-الإسرائيلية»، مجلة يال للقانون الدولي61 (2007)32

تقدّم قضية اللاجئين الفلسطينيين، بالمقارنة مع أوضاع اللاجئين الأخرى، خصائص فريدة: الوطن الذي أُجبر اللاجئون على تركه خلفهم في عام 1948 و/أو لم يُسمح لهم بالعودة إليه لم يعد قائماً ككيان سياسي وإداري؛ والأسباب الجذرية لتهجيرهم التي لم تُعالج؛ والتهجير والتجريد من الأرض التي احتلتها إسرائيل في عام 1967 مستمر دون هوادة. وتعد هذه العناصر ذات أهمية أساسية للقضية الفلسطينية. ويُلقي هذا التفرد بظلاله على أنه من نواحٍ أخرى، فقد لا تختلف المشاكل التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون بشكل ملحوظ عن تلك التي يواجهها اللاجئون الآخرون في جميع أنحاء العالم، والذين يجد الثلثان منهم، تقريباً، أنفسهم في منفىً طال أمده أيضاً مع نقص في احترام حقوقهم الأساسية في الحياة اليومية في كثير من الأحيان (بما في ذلك أحياناً حقهم في تقرير المصير، مثل الصحراويين والتبتيين). وتنطوي المبالغة في تقدير «تفرد» الفلسطينيين على خطر انزلاقهم إلى الاستثنائية، أي التقليل من شأن الطرق المشتركة بين أوضاعهم وأولئك اللاجئين الآخرين، أو توجيه التقصي بعيداً عنهم، والإشارة ضمنياً إلى أن المبادئ العالمية لا تنطبق عليهم. لذلك، فإن مناقشة حماية اللاجئين الفلسطينيين وإيجاد حلول لهم ضمن إطار عمل مكون من قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، فضلاً عن القانون العام لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين وممارستهما على وجه الخصوص، تلعب دوراً هاماً في تجاوز هذا المأزق.

لذا، من الضروري حدوث تحول هام آخر بعيداً عما يسميه نيل غابيام «سياسات المعاناة»، وهو المعتقد السائد بين الكثيرين في العالم العربي، بما في ذلك الدول العربية واللاجئين، والذي يقضي أنه وبهدف التأكيد على حق اللاجئين بالعودة والحفاظ عليه، يتوجب عليهم الاستمرار في العيش في ظروف متدنية المستوى وغير لائقة، دون إحراز تقدم فيما يتعلق بحقوقهم أو اكتساب وضع إقامة واضح في البلدان المضيفة، والذي ينطوي على درجة أقل من التجنيس أو إعادة التوطين.[40] إن الحقوق التاريخية للاجئين الفلسطينيين (حق تقرير المصير والعودة الذي يشمل رد الممتلكات والتعويض) غير مشروطة بأي حل دائم قد يكون مفضلاً و/أو قابلاً للتحقيق بالنسبة للاجئين الأفراد. ويؤكد الأرشيف الإسرائيلي وغيره من المصادر أن الطرد الجماعي لمعظم السكان العرب في فلسطين اعتباراً من مطلع عام 1948، وما تلاه من تجريد جماعي من الجنسية وانتزاع الملكية وحرمان اللاجئين من حقهم بالعودة، كان بتصميم من إسرائيل ومدعوماً بمصالحها المتمثلة في السعي قدر الإمكان إلى تحقيق دولة يهودية (فقط).[41] ووفقاً لمعايير القانون (الإنساني) الدولي ذات الصلة السارية في ذلك الوقت-والتي أكدت عليها المحاكم العسكرية الدولية مجدداً- ترقى هذه الحقائق إلى جرائم بحق الإنسانية وجرائم حرب، مما لا يستتبع مسؤولية جنائية فردية وحسب، بل أيضاً التزاماً قانونياً على إسرائيل لتوفير سُبل الانصاف للضحايا.[42] وخلافاً للاعتقاد الإسرائيلي الشائع، فإن تدخل الدول العربية في حرب عام 1949-1948 -رداً على الهجرة الجماعية للسكان العرب ودفاعاً عنهم- لا يُعفي إسرائيل من هذه المسؤولية القانونية. وتفسّر هذه الحقائق الدامغة وطبيعة القانون في عام 1948 استجابة الأمم المتحدة لمسألة اللاجئين.[43]

وقد أصبحت هذه الحقوق والمطالب ذات الصلة أقوى مع مرور الوقت وتقدم القانون الدولي (انظر القسم 6.5 أدناه). وهكذا، فهي لم تتقدم بمرور عقود من المعاناة، ولا ينبغي أن يكون تحقيقها على حساب الحريات والحقوق الأساسية

40 غابيام، ن.، سياسات المعاناة: مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في سوريا، بلومنغتون، إنديانا: مطبعة جامعة إنديانا، 2016

41 موريس، ب.، نشأة مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، 1949-1947 كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج (1987)

42 مما لا لُبس فيه أنه بحلول عام 1948، (1) كان كل من التهجير القسري وعمليات الطرد الجماعي غير قانونية ويمكن أن تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وفقاً لمواثيق ومحاكمات جرائم الحرب في طوكيو ونورنبيرغ؛ (2) وبالإضافة إلى المسؤولية الجنائية الفردية، تؤدي الأفعال غير المشروعة دولياً إلى تحمل الدولة المرتكبة للانتهاكات مسؤولية تقديم التعويضات، بما في ذلك، في حالة التهجير القسري غير القانوني والطرد الجماعي، عن شكل العودة واسترداد (الممتلكات التي لا تزال قائمة) والتعويض (عن الممتلكات التي دُمرت في القتال)، بموجب مبدأ راسخ في القانون الدولي، كما أكدت محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية مصنع شورزو.

43 كان الكونت بيرنادون، وسيط الأمم المتحدة و(نائب) الرئيس السابق للصليب الأحمر السويدي -بصفته على دراية وثيقة بقوانين الحرب وأعرافها -هو من أكد في البداية على حق اللاجئين في العودة، واسترداد الممتلكات والتعويضات. وبعد اغتياله على يد متطرف صهيوني وفي أعقاب مداولات واسعة، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أواخر عام 1948 القرار رقم 194 (3)، والذي يؤكد ويطبق القانون القائم آنذاك، أي الذي ينص على أنه يحق للاجئين العودة إلى ديارهم الأصلية (أي الإرجاع لوضع سابق) أو إعادة التوطين في مكان آخر فيما يتعلق بأولئك غير الراغبين بالعودة، فضلاً عن التعويضات.

الأخرى. كما لا ينبغي إعمال الحقوق الأخرى على حساب حقوق اللاجئين التاريخية.

إن الجوانب الثلاثة للتحول النموذجي المذكورة أعلاه، واللازمة لإعادة تركيز النقاشات فيما يتعلق بالحلول الخاصة بحقوق اللاجئين الفلسطينيين، متشابكة ومترابطة. وإن التغلب على «سياسات المعاناة» من حيث الطريقة التي يتم التعامل بها مع قضايا اللاجئين الفلسطينيين هو أمر مركزي لمناقشة نهج قائم على القانون الدولي ومدعوم بتجديد العمل متعدد الأطراف.

وتُطرح هذه الانعكاسات مع الإدراك التام بأن الوضع الراهن يحمل آفاقاً ضئيلة للوصول إلى حل مبكر لمسألة اللاجئين الفلسطينيين. إلا أن الحاجة إلى التحول في العقلية والنهج لا تتطلب انتظار نظرة أكثر إيجابية حول «النزاع» الأساسي، بل توفر إطار عمل جديد للتحليل والمناصرة يُركز على اللاجئين بدلاً من تهميشهم. وفي حين لن يحل مثل هذا الإطار محل المطلب الموازي لتحقيق تقرير المصير أو الخطاب السياسي حول الصراع الإسرائيلي الفلسطيني بشكل عام، إلا أنه سيعيد تشكيله حول المبادئ والحلول القانونية التي قد تكون في متناول اليد في الوقت الحاضر. وربما يساعد القيام بذلك في كسر حالة الجمود السياسي الأوسع نطاقاً من خلال تركيز الحل على حقوق اللاجئين ودورهم.

5. إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين: فرصة جديدة للاجئين الفلسطينيين

ما الذي يمكن أن يكسر الجمود السياسي ويحفز التحول النموذجي المشار إليه أعلاه؟ إن طول عمر قضية اللاجئين الفلسطينيين وتعقيدها واستعصاء حلها بشكل واضح لا يبرر قصور العزيمة والحزم فيما يتعلق بمعالجة وضع الحماية الخاص بهم وعدم مناقشة الحلول؛ فالواقع الحالي يتطلب المزيد من النقاش لا التقليل منه. وعوضاً عن ذلك، ما يزال البعد الإنساني يهيمن على الخطاب حول اللاجئين الفلسطينيين، أي تنميتهم البشرية والولاية المؤسسية لدعم ذلك، أي كيفية جعل الأونروا تنجو من أزمة مالية أخرى. ويخلو الخطاب المتعلق بولاية الأونروا وعملياتها والمخاطر المالية شبة المستمرة تماماً من أي إشارة إلى الحلول، ويقف في تناقض صارخ مع الخطاب المتعلق بأوضاع اللاجئين الآخرين ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إذ تتم متابعة عمليات المساعدة والحماية والسعي لإيجاد الحلول بشكل متزامن ومقترن. وفي حين تعد المساعدات الإنسانية المستمرة ضرورية للغاية لغالبية اللاجئين الفلسطينيين في منطقة عمليات الأونروا، لاسيما منذ مطلع القرن والدوامة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تأثرت بها المنطقة بأكملها، لكن بنفس الوقت فإن المساعدات الإنسانية ليست بديلًاعن العمل السياسي.

كأي أفراد أُقتلعوا من جذورهم، يجب السماح للاجئين الفلسطينيين بإعادة بناء حياتهم بطريقة مستدامة وبأمان وكرامة، وأن يحظوا باحترام حقوقهم الأساسية. وتشير التجارب المقارنة من آسيا (ما بعد الحرب الهندية الصينية)، وأميركا الوسطى، والعراق، وتيمور الشرقية وبلدان مختلفة في أفريقيا (من أنغولا وحتى موزنبيق)، إلى أنه يمكن إيجاد حلول لمشاكل اللاجئين المعقدة وطويلة الأمد من خلال توليفة تجمع بين تطبيق المبادئ القانونية والتفاوض السياسي. وعادة ما تكون الاستجابة الدولية في حل الأزمات المعقدة متعددة الأبعاد، إذ تتطرق أولاً إلى وضع اللاجئين الناجم عن التهجير الأصلي -عبر مجموعة من الخيارات الطوعية من العودة الطوعية إلى الوطن، أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطين؛ وثانياً، التبعات المادية للتهجير (الضرر الذي لحق بالممتلكات أو فقدانها أو خسارة الدخل) - من خلال رد الممتلكات و/أو تعويضها؛ وثالثاً، الخسائر والأضرار المعنوية والنفسية التي ربما لحقت بالأفراد والمجتمع ككل -عبر أشكال مختلفة من التعويضات وجبر الضرر. وقد شكلت هذه الثروة من الخبرات والدروس المستفادة ذات الصلة بشكل تدريجي النهج الحالي لحل أزمات اللاجئين الكبيرة والمعقدة، وهو ما تم التعبير عنه مؤخراً باعتماد إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

5.1. إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين في لمحة

أدى الجدل الدائر في الأعوام الأخيرة حول الحاجة إلى إدارة إنسانية وعزم سياسي أكثر فعالية فيما يتعلق بالتدفقات الكبيرة من اللاجئين والمهاجرين إلى إعادة النظر في كل من تقاسم الأعباء والعمل السياسي المتضافر والقائم على مبادئ إيجاد

حل مستدام لهذه الأزمات. وقد انبثقت عن أزمة اللاجئين في أوروبا عام 2015 مبادرة هامة تسعى إلى إعادة التأكيد على نظام اللاجئين الدولي، والتي تمخض عنها إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين لعام 2016، الذي جرى اعتماده بالإجماع من قبل 193 دولة عضو في الأمم المتحدة، ثم تلا ذلك اعتماد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين لعام 2018 والذي كان إعلان نيويورك دعا إليه. ويشير كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي ويرفقان نموذج لإطار عمل شامل للتعامل مع مسألة اللاجئين (الإطار الشامل للاستجابة للاجئين (CRRF). ويتوخى هذا الإطار الاستجابة الشامل للاجئين «لكل حالة تنطوي على حركات نزوح كبرى للاجئين، بما في ذلك في الحالات التي طال أمدها».[44] ويبدأ القسم المعنون بـ «إيجاد حلول دائمة» في الإطار الشامل بـ: «إننا ندرك أن الملايين من اللاجئين في جميع أنحاء العالم في الوقت الحاضر لا تتاح لهم إمكانية الحصول في الوقت المناسب على الحلول الدائمة.»[45] ودعا الإعلان المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى إعداد «ميثاق عالمي بشأن اللاجئين استناداً إلى الإطار الشامل للاستجابة للاجئين.»[46] وفي 17 كانون الأول/ديسمبر 2018، تم اعتماد الميثاق الناتج عن ذلك، والذي يشكل الإطار الشامل جزءاً لا يتجزأ منه، في جلسة للجمعية العامة للأمم المتحدة.[47] ويعيد كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي التأكيد على دور القانون الدولي وأهمية نهج الجهات المعنية المتعددة في حل مشاكل اللاجئين، بينما يقدمان توصيات لاستجابات أكثر شمولاً وقابلية للتنبؤ لأزمات اللاجئين، فضلاً عن وضع إجراءات لتعزيز تقاسم المسؤولية الدولية.

تمثل الوثيقتان التزاماً هاماً عالي المستوى باستجابات شاملة وأكثر قابلية للتنبؤ بأزمات اللاجئين، تقوم على الدور المركزي لحقوقهم إضافة إلى تقاسم المسؤولية والأعباء. وتتضمن مبادئهما الأساسية لإيجاد حلول للاجئين ما يلي: أهمية منع النزاعات وحلها ومعالجة الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى تحركات اللاجئين الكبرى هذه؛ وأهمية احترام القانون الدولي؛ والحاجة إلى نهج الجهات المعنية المتعددة، بإشراك الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، سواء الحكومية أو غير الحكومية منها. ولا تعد هذه المبادئ أو تلك التي أوردتها الوثيقتان بالجديدة، فالجديد هنا هو التركيز على وجود نهج شمولي مع حقيقة أن كلاً من إعلان نيويورك والميثاق العالمي يؤيدان اتخاذ إجراءات من أجل «تعزيز الحلول الدائمة، ولاسيما في الحالات التي يطول فيها أمد اللجوء، مع التركيز على العودة المستدامة في الوقت المناسب وفي ظل ظروف آمنة تحفظ كرامة الإنسان.»[48]

وبدلاً من وضع استراتيجية واحدة يتم فرضها على جميع حالات اللجوء المتباينة فيما بينها، فإن «نموذج» الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الملحق بكل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي يتضمن مجموعة من المبادئ التي يمكن على أساسها صياغة أُطر شاملة مخصصة للاستجابة لأوضاع اللاجئين استناداً لتجاربهم المتفردة. وحتى الآن، فقد جرت صياغة أكثر من اثني عشر إطاراً شاملاً (أو جزءاً منه) في مناطق مختلفة من العالم.[49] وتشير التجربة حتى الآن إلى أن كل إطار شامل للتعامل مع مسألة اللاجئين يعكس خصوصيات حالة اللاجئين التي يستجيب لها. وإن طبيعة الإطار الشامل ذات شقين: فهو وثيقة قانونية بقدر ما يشير إلى الالتزامات والمسؤوليات القانونية لمختلف الجهات المتعددة، غير أنه وثيقة سياسية أيضاً إذ يساعد في تشكيل الإرادة السياسية اللازمة للخروج من حالة الجمود السياسي، وهيكلتها وتعزيزها. ويعد هذا الأمر بالغ الأهمية، ذلك أن مختلف الجهات السياسية الفاعلة والجهات المعنية الأخرى هي من سيحدّد محتوى الإطار الشامل في نهاية المطاف. ولا غنى عن المعلومات المناسبة حول الإطار الشامل، والفرص التي يوفرها والمخاطر التي قد يحملها لاسيما فيما بين اللاجئين والدول المضيفة.

44 إعلان نيويورك الملحق 1، الفقرة 4.

45 إعلان نيويورك الملحق 1، الفقرة 9.

46 إعلان نيويورك، الفقرة 19.

47 وثائق الأمم المتحدة /73/151/RES (17 كانون الثاني/ديسمبر 2018)

48 إعلان نيويورك، الفقرة 75. انظر أيضاً الميثاق العالمي، الفقرة 85.

49 https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html

5.2. الأهمية بالنسبة للاجئين الفلسطينيين

هل تعد هذه الأدوات والتطورات ذات صلة وأهمية بالنسبة للاجئين الفلسطينيين؟ بادئ ذي بدء، لا يستثني أيٌّ مما ورد في النص الخاص بإعلان نيويورك أو الميثاق العالمي، اللاجئين الفلسطينيين من نطاقهما، بل وفي الواقع، توضح النصوص انطباقها على جميع اللاجئين. وعلاوة على ذلك، يتضمن إعلان نيويورك إشارتين إلى الأونروا، فهو يشير بشكل غير مباشر إلى اللاجئين الفلسطينيين: الأولى في سياق التغلب على نقص التمويل المخصص للاجئين، والثانية (في الإطار الشامل للاستجابة للاجئين) في سياق الحلول الدائمة. والأهم من ذلك، يشير الميثاق العالمي بشأن اللاجئين إلى الأونروا باعتبارها من الجهات الدولية الأساسية التي تساهم في مجال تعليم اللاجئين.[50]

وإذ ينطبق كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي على اللاجئين الفلسطينيين، فهما يوفران فرصة -قد صادقت عليها الأمم المتحدة مع أكبر تأييد ممكن من المجتمع الدولي[51]- للتوسع في مثل هذه الاستجابة للاجئين الفلسطينيين. وكما أُشير سابقاً، فإن نموذج الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، المعتمد من جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، يُعد جزءاً لا يتجزأ من كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي. وبذا، فهو قد يعمل كبوصلة مهمة لتطوير «إطار شامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين CRF-PR» ضمن الإطار العام المصادق عليه بالفعل بالإجماع من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة.

يتمثل أحد الأسباب المباشرة لتقديم رد إيجابي على السؤال الوارد في بداية هذا القسم في معارضته للنهج السائد، وأوسلو باعتبارها الرمزية الكبرى في هذا الموضوع، بحيث يعتمد أي حل لقضية اللاجئين حصراً على المفاوضات بين الإسرائيليين والفلسطينيين بموجب معايير خطة السلام في الشرق الأوسط. ونظراً لأن مسألة اللاجئين تنطوي على مزيد من الجهات المعنية بما يتجاوز الإسرائيليين والفلسطينيين وحسب، فإن الفجوة التي دامت لأكثر من 20 عاماً في المفاوضات الرسمية، وغياب التقدم الناجم عن العديد من مبادرات «المسار الثاني» المدفوعة من الجهات المعنية غير الحكومية في المنطقة وعالمياً، واستمرار الفراغ على صعيد مساءلة إسرائيل التي ما تزال خططها ومخاوفها الأمنية إضافة إلى مطامعها الإقليمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة لعام 1967، التي كان من المفترض أن تصبح دولة فلسطين، مستمرة بلا رادع، فقد حان الوقت للأمم المتحدة لاستعادة المبادرة والنظر مجدداً في كيفية فرض حل لمسألة اللاجئين و طرق تنفيذه.

إن تطوير إطار شامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين يمكنه أن يحقق ذلك تماماً وإعادة مسألة اللاجئين إلى نطاق الأمم المتحدة، وذلك عبر دفع اللاجئين ووكالتهم إلى الصدارة في المقام الأول. نظراً لتركيز الإطار الشامل للاستجابة للاجئين على خطة واضحة وخصوصا على نهج الجهات المعنية المتعددة فيما يخص حلّ أوضاع اللاجئين، فإنه سيبدأ باستكشاف حلول عملية وأقل استقطاباً بين الأطراف المتعددة، بما في ذلك وضع تدابير لدعم «حشد الإرادة السياسية، وقاعدة موسعة من الدعم والترتيبات التي تسهل إسهامات أكثر إنصافاً واستدامة ويمكن التنبؤ بها بين الدول وأصحاب المصلحة الآخرين.»[52] لن يعمل الإطار على الحد أو التقليل من أهمية التركيز على النزاع على الأراضي، والحاجة إلى حل ذلك، والحق الأساسي للشعب الفلسطيني في تقرير المصير، بل سيقلب الهرم بتحويل التركيز الأساسي عن ذلك (مع افتقاره إلى الحسم) إلى أولئك الأشخاص الواقعين في قلب النزاع وإلى حقوقهم غير المستوفاة.

وكأي نهج، لا يخلو ذلك المقترح في هذه الورقة من المخاطر والمحددات، وسيتم استعراض كل من الفرص والتحديات أدناه.

50 يجدر بالذكر أيضاً أن المشاورات التي أدت إلى اعتماد إعلان نيويورك كانت بقيادة كارين أبو زيد، المفوض العام السابق للأونروا، بناءً على طلب من المفوض السامي لشؤون اللاجئين، فيليبو غراندي، الذي خلف السيدة أبو زيد في منصب المفوض العام للأونروا، قبيل توليه منصبه الحالي.

51 صوتت دولتان، وهما الولايات المتحدة وهنغاريا، ضد الميثاق العالمي عندما تم اعتماده في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، إلا أن الأسباب التي قدمتاها لهذا التصويت لم تكن ذات صلة بالنهج الجديد.

52 الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، الفقرة 7.

من الأمور ذات الصلة المباشرة باللاجئين الفلسطينيين ما ورد في إعلان نيويورك بأن الحلول (أي تلك المتمثلة في العودة الطوعية إلى الوطن) «لا ينبغي أن تكون بالضرورة مشروطة بالتوصل إلى حلول سياسية في بلد المنشأ».[53] ولا يعني هذا أن كل ما يحدث في إسرائيل وما تفعله ليس ذا صلة؛ لكن يمكن أن تبدأ العملية دون التدخل الأولي لإسرائيل، على أمل أن تعمل الديناميكيات المتغيرة على حثها على الانضمام في نهاية الأمر.

وكما أشرنا مسبقاً، يعكس كل نموذج من الإطار الشامل للاستجابة للاجئين سياق المشكلة التي يتصدى لها وخصوصياتها، إذ يُقصد به توفير إطار عمل، بما في ذلك مجموعة من المبادئ التي يمكن صياغة الاتفاقيات على أساسها، كما ويستند إطار العمل إلى أدوات قانونية أخرى ويشير إليها. وستحدد المفاوضات من قبل الجهات المعنية ذات العلاقة المحتوى المناسب لكل حالة لاجئ من اللاجئين تسعى إلى حلها. وينطبق هذا بحكم الأمر الواقع على قضية اللاجئين الفلسطينيين، ويجب أن يكون هذا مفهوما بشكل لا لبس فيه، ذلك أن الأعمال التحضيرية غير الكافية، بما في ذلك نقص الوعي بين الأطراف المعنية، والنقاش الملائم، بما في ذلك الدراية الكاملة بطبيعة الفرص والتكاليف والمخاطر، قد ينطوي على مخاطر. وعليه، لتجنب ذلك، هنا تكمن أهمية القيام بقدر كبير من الأعمال التحضيرية (القانونية) والمناصرة بين الفلسطينيين والدول المضيفة على وجه الخصوص. وينبغي أن يكون هنالك فهم مناسب لما قد ينطوي عليه كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين بالنسبة للاجئين الفلسطينيين، وما الذي يمكن (ولا يمكن) أن ينتج عن تطوير إطار شامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين، اعتماداً على القوى السياسية التي قد يواجهها تطوير هذا الإطار. وينبغي التأكيد على أن تطوير الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين -وما تنطوي عليه هذه العملية من مشاورات وأبحاث وإجراءات- لا يقل أهمية عن محتواه النهائي الذي سوف يتم اعتماده في نهاية المطاف، ومن المهم التذكير بأن المراحل الأولية لتطوير هذا الإطار الشامل ستحدد بشكل كبير الشكل النهائي للإطار الشامل نفسه. وعلى غرار العملية التي تم من خلالها تطوير الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، فمن الأفضل أن تمر عملية تطوير الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين بنفس تلك العملية، بما تضمنته من عدد من المسودات الأولية بغرض التعليق عليها، وتدوين الملاحظات ومناقشتها عبر عدة جولات من المشاورات مع الجهات المعنية من السياسيين وغيرهم، بما في ذلك، وبدرجة عالية من الأهمية، اللاجئين أنفسهم (انظر القسم 6.5 أدناه).

6. كيف يمكن أن يبدو الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين

إن فكرة وضع إطار شامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين ليست بالجديدة تماماً؛ فقد قُدمت في الماضي أفكار لخطة عمل شاملة للاجئين الفلسطينيين، على غرار خطط العمل الشاملة (CPAs) التي تم العمل بها لحل أزمات اللاجئين في مناطق مختلفة من العالم اعتباراً من مطلع سبعينيات القرن العشرين، التي تجمع بين العودة الطوعية للبعض، وقدر جيد من الاندماج في أماكن اللجوء الحالية، وربما درجة كبيرة من إعادة التوطين في بلدان ثالثة[54] وذلك تحت اشراف كل من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الهجرة الدولية. مع ذلك، وفي سياق خطة السلام في الشرق الأوسط، لطالما كانت قضية اللاجئين الفلسطينيين «عائقاً أمام الاتفاقات» على الدوام، لذا كان لا بد من المساومة فيما يتعلق بهذه القضية.[55] وقد ركزت هذه المقترحات السابقة على ما كان يُعتبر تحقيقه «ممكناً» في الفضاء السياسي، ما أدى إلى عدم مناقشة المبادئ الأساسية -من حق العودة ورد الممتلكات على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي وكما تؤكده العديد من قرارات الأمم المتحدة بشأن قضية اللاجئين الفلسطينيين- وإلى تجاهل تضمينها في نتائج هذه المقترحات. وعملياً، حُرم اللاجئون الفلسطينيون من حقوقهم بشكل فعال وذلك لاعتبار إعمالها أمراً مستحيلاً. إن الخطاب المقترح فيما يتعلق بإطار شامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين من شأنه إعادة ترتيب العناصر على المحك، وينبغي على أي

53 إعلان نيويورك، الفقر76

54 هلتون، إيه سي، «نهاية المنفى: حلول عملية لمسألة اللاجئين الفلسطينيين. إسرائيل واللاجئون الفلسطينيون»، مجلة فوردام للقانون الدولي (2004) ،1332،28.5

55 المرجع السابق، 1327.

مقترح لنهج جديد سدّ الفجوة بين ذلك النهج المبدئي والعملي. وهذا بالضبط هو النهج الذي قدمه كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

يُسلط هذا القسم الضوء على بعض العناصر التي لا غنى عنها في الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، بما في ذلك عدد من العناصر التي تتناول خصوصيات وضع اللاجئين الفلسطينيين، والتي تتضمن إعادة التأكيد على حقوقهم بموجب أحكام القانون الدولي المعمول بها، وهو ما سيعمل بمثابة «منارة قائمة على المبادئ» بالنسبة لإطار العمل، والتي لا توضح المعايير المعمول بها وحسب (أي حق العودة وما يعنيه ذلك بعد سبعة عقود من التهجير الأصلي، وحق تقرير المصير، وأيضاً الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يتمتع بها اللاجئون الفلسطينيون والحقوق التي ينبغي حمايتها في مواقف النزاع المسلح والاحتلال)، بل تداعياتها كذلك (أي ما يعنيه كل حق للاجئين بعد عقود كثيرة من تهجيرهم الأول عام 1948). وكذلك يجب أن يعالج الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين الأسباب الجذرية لتهجير اللاجئين (الظلم التاريخي) وحقوقهم الجماعية (تقرير المصير)، فضلاً عن الافتقار للحلول الدائمة (خيار العودة أو الاندماج أو إعادة التوطين في مكان أخر) والتداعيات القانونية والمادية والأخلاقية (قضايا الوضع القانوني والتعويضات) والمعاملة التي يجب أن يتمتعوا بها باعتبارهم لاجئين في حالة لجوء طال أمدها (الحقوق الأساسية والحماية). أما ما تبقى من هذا القسم، فيناقش بشكل تفصيلي بعض من هذه العناصر الأساسية لإطار شامل محتمل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين.

6.1. الإطار القانوني

غالباً ما يتم وضع حقوق اللاجئين الفلسطينيين موضع نزاع وإخضاعها للاعتبارات السياسية. ولإصلاح ذلك، ينبغي على الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين في المقام الأول إعادة التأكيد على الإطار القانوني ذي الصلة، الذي يتألف من معايير القانون الدولي المعمول بها، وذلك كما تؤكده قرارات الأمم المتحدة ذات العلاقة (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 لعام 1948). إن إعادة التأكيد على مختلف الحقوق التي يتمتع بها اللاجئون الفلسطينيون بموجب القانون الدولي من شأنه المساعدة في توضيح الوضع المنطبق، بشكل جماعي وفردي على اللاجئين الفلسطينيين، باعتبارهم لاجئين، مجردين من الجنسية في كثير من الأحيان، ونازحين داخلياً في بعض الأحيان، مع تمتعهم بالحماية في حالات النزاع المسلح والاحتلال، وباعتبارهم بشراً كذلك. كما سيتم بشكل شامل تحديد معنى الحقوق التاريخية وحقوق الإنسان القائمة على المعاهدات وتداعياتها، فضلاً عن الحقوق التي يتمتعون بها كلاجئين (أي الحماية الدولية بما فيها الحلول الدائمة)، ما سيساعد في مواجهة إنكار الأساس القانوني للحقوق التاريخية للاجئين الفلسطينيين، بما في ذلك أكثرها إثارة للجدل؛ ألا وهو حق العودة.

وكما ناقشنا سابقاً، تنبع حقوق العودة ورد الممتلكات والتعويضات من المظالم التاريخية المصاحبة لنشوء مسألة اللاجئين؛ وقد أصبحت هذه المسائل أقوى مع مرور الوقت وتقدم القانون الدولي.[56] وأكد قرار الجمعية العامة رقم 149 على حق العودة ورد الممتلكات والتعويضات التي شكلت جزءاً من القانون الدولي الوضعي في عام 1948. وتُظهر التجربة الدولية أن ثمة نطاقاً متنوعاً من الطرق العملية للوفاء بحق العودة دون انتهاك حقوق الآخرين (مثل حقوق «المقيمين الأخرين[57]»)، وينبغي أن يقدم الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين استحضاراً شاملًا لما ينطبق على اللاجئين الفلسطينيين. يجدر بالإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين أن يوضح الحقوق التي اكتسبها اللاجئون الفلسطينيون

56 يوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان حماية لحق الفرد في مغادرة بلده والعودة إليه بحرية، انظر المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويرتبط الأمر بشكل خاص بالتعليق العام رقم 27 للجنة حقوق الإنسان بشأن حرية الحركة (1999).

57 المحررة: يقصد بذلك مواطني الدولة التي تم إنشاؤها في بلد التهجير، في سياق هذه الورقة المقصود هم المواطنين الإسرائيليين الذين تم احلالهم في أراضي فلسطين التاريخية.

بمرور الوقت كذلك، لاسيما تلك التي غالباً ما يحرمون منها لأسباب سياسية. ومن الأمثلة البارزة التي تنطبق على عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين استحالة تقدمهم للحصول على الجنسية في العديد من الأماكن التي يقيمون فيها في الشرق الأوسط؛ إذ منعت الدول العربية، بموجب القانون والسياسة، اللاجئين الفلسطينيين من اكتساب الجنسية بحجة الحفاظ على حقهم في العودة.[58] وسيساعد الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين في «تحقيق» معنى كل حق ضمن سياق الفلسطينيين كشعب وحيث يعيش اللاجئون الفلسطينيون في الشتات أيضاً؛ وهو ما سيكون له أثر على حمايتهم اليومية والسعي لإيجاد الحلول الدائمة.

6.2. معالجة الأسباب الجذرية

يُشدد كلاً من إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين على أهمية معالجة «الأسباب الجذرية» لحركات النزوح الكبرى للاجئين من خلال تكثيف الجهود بما في ذلك «تسوية النزاعات بالوسائل السلمية» و«تعزيز سيادة القانون على المستويين الوطني والدولي وحماية حقوق الإنسان».[59] ويمكن لتطوير إطار شامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين أن يوفر سياقاً لبدء نقاش عام بشأن الأسباب الجذرية لقضية اللاجئين الفلسطينيين، والتي لا يزال من الضروري معالجتها، والمتمثلة في التهجير القسري الأصلي ونزع الملكية؛ ويشمل ذلك نقاشاً حول أصول التهجير والعناصر المكونة له وتطوره (الماضي)، فضلاً عن نقاش السياق الأوسع للنزاع الذي لم يتم حله بين إسرائيل والفلسطينيين (الحاضر). ولكلّ من هذين النقاشين أهمية قصوى في سياق يتوجب فيه إيجاد حلول قائمة على مبادئ بشأن مواضيع حساسة للغاية، وذلك في الوقت الذي تنال فيه الحقائق التي تشكل أصل تهجير اللاجئين الفلسطينيين حظها من التشكيك. وقدت أدى استقطاب وتسييس «الروايات التاريخية» حول تهجير الفلسطينيين ونزع ملكياتهم في الأعوام 1947-1949 و1967 إلى حجب وتضليل الأسباب الرئيسية التي نتج عنها التهجير الفلسطيني في الخطاب العام، وإلى التأثير على قدرة الأطراف على الوصول إلى تسوية، وعلى الكيفية التي يُنظر فيها للقضية دولياً.[60] ولهذا السبب، يغدو «التعامل مع الماضي» أولوية ويجب أن يكون مكوّناً أساسياً في إطار العمل، إذ تتألف القضية من مكوّنات قانونية وأخلاقية وسياسية متشابكة.

الماضي

عادة ما يعد التعامل مع الماضي إجراءً يعقب النزاع لإعادة بناء الثقة المجتمعية وتعزيز المصالحة. وبالنسبة للفلسطينيين، فإنّ للأسباب الجذرية لتهجيرهم ومحنتهم أثراً يومياً على حياتهم كأفراد وككيان سياسي. وثمة حاجة في وقتنا الحالي إلى ترسيخ رسمي للحقائق التاريخية التي تشكل أصل تهجيرهم وخسارتهم لديارهم، كشرط مسبق للمضي قُدماً في إيجاد الحلول.[61]

وينبغي أن ينص الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين على تأسيس منظور تاريخي موضوعي لأسباب التهجير الفلسطيني وتكييفها بموجب القانون الدولي، بحيث يشمل ذلك سرداً تاريخياً موضوعياً لعمليات تهجير الفلسطينيين بما

58 تعد المعاناة من انعدام الجنسية أمراً خطيراً بالنسبة للفلسطينيين الذين نزحوا من الأراضي الفلسطينية خصوصاً (غزة بشكل أساسي) في عام 1967: إذ نزح معظمهم إلى الأردن، الذي لم يسمح لهم أبداً باكتساب الجنسية على عكس أولئك الذين هُجروا في 1947/1948.

59 إعلان نيويورك، الفقرة 12.

60 في عام 2018، أظهر الجدل الدائر حول اللاجئين الفلسطينيين والناجم عن قرار الإدارة الأميركية بوقف تمويل الأونروا، وغيرها من الأمور، تقديراً محدوداً للسياق التاريخي الذي نشأت عنه قضية اللاجئين الفلسطينيين، ما يعد ضرورياً لتقدير مطالب الفلسطينيين. انظر فرانشيسكا ألبانيز، قضايا راهنة في العمق: الأونروا وحقوق اللاجئين الفلسطينيين: اعتداءات جديدة، تحديات جديدة، واشنطن، دي سي، معهد الدراسات الفلسطينية، 2018، 6

61 إعلان نيويورك، تشمل الفقرة 64 التزاماً بالعمل على «معالجة الأسباب الجذرية لحالات الأزمات هذه ومنع نشوب النزاعات أو حلها بالوسائل السلمية» و«العمل بكل الطرق الممكنة من أجل تسوية المنازعات بالطرق السلمية، والحيلولة دون نشوب النزاعات، والتوصل إلى الحلول السياسية الطويلة الأجل المطلوبة.»

في ذلك العناصر المكوّنة له وأسبابه وتطوره من خلال صوت أولئك المتضررين (الضحايا») وما وراء ذلك (الجُناة»). وهذا من شأنه مساعدة الفلسطينيين لا على التعبير بصوتهم عن إحباطهم تجاه الإنكار طويل الأمد لحقيقة وجودهم كشعب، والمأساة التي حلت بهم، بل للتعبير عما حققوه أيضاً كشعب عبر المقاومة والصمود. كما سيساعد إرساء الحقائق التاريخية في معالجة المفاهيم المغلوطة حول اللاجئين الفلسطينيين وتصحيحها، بما في ذلك تلك المنتشرة حولهم في الدول العربية نفسها، فضلاً عن مساعدة الإسرائيليين على المضي قُدماً، إذ تؤثر ثقافة إنكار الماضي عليهم بطريقة مختلفة. ويجب أن يوضح هذا السرد أيضاً الحقائق المرتبطة بعمليات التهجير ذات الصلة باليهود وغيرهم من اللاجئين داخل المنطقة (والتي غالباً جداً ما تستخدمها إسرائيل أو تسيء استخدامها كادعاء مضاد لمسألة اللاجئين الفلسطينيين).

الحاضر ومعنى تقرير المصير

لكي ينجح الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، فمن الواجب اقترانه بمسألة تقرير المصير ومعالجتها جنباً إلى جنب مع قضية اللاجئين أو بالتوازي معها، حتى وإن جرت متابعة الاثنتين بشكل منفصل؛ إذ ترتبط المسألتان بشكل أساسي ويصعب تصور الكيفية التي يمكن بها التصدي لإحداهما في غياب الأخرى دون الإضرار بالفلسطينيين شعباً ولاجئين. إن أكثر الطرق فعالية لتحقيق تقرير المصير للفلسطينيين هي تلك المتمثلة في إنهاء الاحتلال الإسرائيلي في الأراضي التي من المقرر لها أن تصبح الدولة الفلسطينية. وكما تُظهر التجربة، فقد يكون الفلسطينيون على استعداد لقبول حل وسط، ولكن لن يكون ذلك على حساب استمرار حرمانهم من حقوقهم وخضوعهم لمختلف أشكال الظلم ذات الصلة. وينطبق هذا أيضاً على البلدان العربية التي قدمت الدعم للاجئين بدرجات متباينة، ما يؤكد أهمية النهج القائم على الحقوق في طريقة تصور الإطار وتنفيذه. ويشكل استمرار تقسيم الأراضي الفلسطينية المحتلة وتهميش الفلسطينيين، لاسيما الشباب منهم وما يحملونه من أمل ووعود، عوائق أمام العمل للوصول إلى حل سياسي شامل وتحقيق حلول عادلة ودائمة للاجئين. ومن وجهة نظر اللاجئين، فإن حرمانهم من حق تقرير المصير يفرض عائقاً أمام الحلول الدائمة لأولئك (من نازحي عام 1967 مثلاً) الذين قد يرغبون في الاستقرار في دولة فلسطينية في الضفة الغربية، والقدس الشرقية وقطاع غزة عند تأسيسها. بالنسبة لهؤلاء، فإن إنهاء الاحتلال العسكري الذي طال أمده سيكون مجرد خطوة نحو إزالة العقبات التي تعترض تحقيق الحلول الدائمة. ومع ذلك، وبالرغم من أن دولة فلسطينية مستقلة ذات سيادة كاملة وقابلة للحياة قد توفر «وطناً» جديداً لـ(العديد من) اللاجئين، إلا أن قيامها في حد ذاته لن يحقق جميع حقوق اللاجئين الذين هُجروا منذ عام 1947، مثل الحق في العودة، ورد ممتلكاتهم والتعويضات.

6.3. الحلول الدائمة

يعني التصدي لمسألة اللاجئين الفلسطينيين في إطار القانون الدولي المواءمة بين البحث عن حلول مع قانون اللاجئين الدولي والممارسات الدولية. وقد ساعدت تركيبة من الحلول الدائمة في حل أوضاع اللاجئين المطولة الأخرى وبإمكانها مد يد العون لتحقيق ذلك للاجئين الفلسطينيين. وكما ناقشنا سابقاً، فثمة اعتقاد راسخ بأن من شأن السعي إلى إيجاد حلول للاجئين الفلسطينيين بشكل أكثر شمولية تقويض حقوقهم ومطالبهم تجاه إسرائيل، وهو ما يعرض القضية الفلسطينية للخطر، وليس هذا بواقع الحال على الإطلاق. وبناءً على ذلك، يجب ألا يخشى اللاجئون الفلسطينيون ومناصروهم السياسيون السعي لإيجاد حلول أكثر اتساقاً مع نظام اللاجئين الدولي العالمي كما فعل العديد من اللاجئين الفلسطينيين بشكل فردي -وكما يطالب آخرون- على مر السنين. سيكون ذلك في الحقيقة سبيلاً لتمكين اللاجئين، وتحسين حياتهم وتمكينهم من التأثير أو التغيير في مستقبلهم السياسي.

لم يعد البلد الذي أُجبر اللاجئون الفلسطينيون على أن يخلفوه وراءهم في عام 1948 قائماً ككيان سياسي وإداري؛ ولمّا تزال الأسباب الجذرية لنفيهم قائمة؛ كما يستمر تهجير الفلسطينيين وانتزاع ممتلكاتهم من الأراضي التي احتلتها إسرائيل في عام 1967. وتكتسب هذه العناصر أهمية أساسية في ظل أن المشاكل التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون من نواحٍ أخرى،

والتي لا تختلف بشكل ملحوظ عن تلك التي يواجهها اللاجئون الآخرون، لا تنال التقدير اللازم على الدوام، وهم الذين يجد أكثر من ثلاثة أرباعهم أنفسهم أيضاً في منفى طويل الأمد دون احترام لحقوقهم الأساسية في غالب الوقت. هناك اختلاف جوهري واحد ويتمثل في مدى اعتبار الحلول المقبولة لطرف ما هو ما يراه الطرف الأخر تهديداً لوجوده. كلاً من إعلان نيويورك والميثاق العالمي يدعمان تدابير لدعم العودة إلى الوطن، والاندماج المحلي وإعادة التوطين.

العودة

يؤكد كلاً من إعلان نيويورك والميثاق العالمي على العمل نحو «تعزيز الحلول الدائمة، ولا سيما في الحالات التي يطول فيها أمد اللجوء، مع التركيز على العودة المستدامة في الوقت المناسب وفي ظل ظروف آمنة تحفظ كرامة الإنسان[62].» و«يؤكد» الإطار الشامل للاستجابة للاجئين «مجدداً الهدف الرئيسي المتمثل في تهيئة الظروف التي من شأنها أن تساعد على عودة اللاجئين إلى بلدانهم بأمان وكرامة».[63] ويجب أن ينعكس هذا التركيز على الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين؛ فحق العودة إلى إسرائيل الحالية متأصل في القانون الدولي كما كان قبل عام 1948، وقد ترسخ كذلك بمرور الوقت.[64] وعلاوة على كونه حقاً قانونياً للاجئين، فهو أيضاً حجر الزاوية في التاريخ والذاكرة الجماعية والهوية لجميع الفلسطينيين. تُصرّ إسرائيل على أنها غير مسؤولة بتاتاً عما حصل للفلسطينيين في عام 1948، وأن فرارهم كان جراء الحرب، وأن لا حق للاجئين الفلسطينيين في العودة إلى إسرائيل الحالية؛ إذ تخشى إسرائيل أن تؤدي مثل هذه العودة إلى زوال إسرائيل كدولة «يهودية»، وبالتالي فلا بد من العثور على حل لمعضلة اللاجئين في مكان آخر.[65] وقد منعت إسرائيل بالتزامن مع ذلك ومن خلال تصرفاتها في الأراضي الفلسطينية المحتلة الفلسطينيين من إعمال حقهم في تقرير المصير من خلال دولة خاصة بهم، وبالتالي فقد حالت دون تحقيق الحلول التي من شأنها السماح بذلك. ولم تكن عودة اللاجئين إلى ديارهم في إسرائيل في ذلك الحين، ولن تكون اليوم، على حساب الحقوق الأساسية لسكان إسرائيل.[66] وفي الوقت ذاته، لا يمكن الاستمرار بالادعاء باستحالة العودة على أساس حماية أقلية ديمغرافية، وهو ما يتعارض مع مبدأ حق الإنسان الجوهري المتمثل في عدم التمييز.

إن حقيقة وجود عقبات عملية وسياسية أمام السماح للفلسطينيين بالعودة إلى إسرائيل (على الرغم من أن عودتهم لن تكون على حساب المواطنين الإسرائيليين وسلامتهم) لا تقوض من أهمية هذا الحق والحاجة إلى إيجاد سبل لتحقيقه. وبالرغم من أن تأييد إسرائيل في يوم من الأيام السماح للاجئين الفلسطينيين بالعودة الجماعية إلى إسرائيل هو أمر بعيد الاحتمال، فمن غير المرجح أيضاً أن يرغب الفلسطينيون جميعهم باتباع مثل هذا الحل. ولكن، تكمن الأهمية الحاسمة هنا في عدم استبعاد فرصة العودة منذ البداية، وأن يتم النظر في سبل تحقيقها. ويزداد هذا أهمية مع الضم الزاحف لأجزاء أخرى من الضفة الغربية والقدس الشرقية، ما يجعل من حل الدولتين يبدو بعيد المنال أكثر من أي وقت مضى، ما يقضي على أي فرصة للاجئين الفلسطينيين الراغبين في «العودة» إلى الدولة الفلسطينية لفعل ذلك.

62 إعلان نيويورك، الفقرة 75. انظر أيضاً الاتفاق العالمي، الفقرة 85.

63 إعلان نيويورك، الملحق 1، الفقرة 11.

64 الأساس القانوني في القانون الدولي لحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم (1948) في إسرائيل الحديثة ينبع من (1) اتفاقية ولوائح لاهاي لعام 1907 والتي تشكل القانون الدولي العرفي اعتباراً من عام 1907 وتقوم على أن التهجير القسري والطرد الجماعي يشكلان جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية (بموجب مواثيق ومحاكمات جرائم الحرب في طوكيو ونورمبرغ)، و(2) التزام الدولة بالتعويض عن الأفعال غير المشروعة دولياً على شكل رد (الممتلكات التي لا تزال قائمة) والتعويض (عن الممتلكات التي دُمرت في القتال)، كما أكدت محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية مصنع شورزو (1928). وهذا هو الإطار القانوني الذي أكده قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 لعام 1948 في الفقرة 11 ووفقاً لتاريخ صياغة القرار رقم 194.

65 يجدر بالذكر أيضاً أن معاملة إسرائيل لمواطنيها من غير اليهود قد وُجدت تمييزية مع انتهاكها القانون الدولي. انظر ورقة موقف بتسليم «نظام من التفوق اليهودي من نهر الأردن وحتى البحر الأبيض المتوسط: هذا هو الفصل العنصري (كانون الثاني/يناير 2021)؛ تقرير هيومن رايتس ووتش «تجاوزوا الحدود: السلطات الإسرائيلية وجرائم الفصل العنصري والاضطهاد (نيسان/أبريل 2021).

66 أكد القرار 194 على حق العودة لأولئك «الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم».

وكما كشفت مجموعة من الدراسات الاستقصائية، لا يرغب جميع اللاجئين في العودة إلى إسرائيل الحالية؛ إذ أعاد كثيرون منهم بناء حياتهم في البلدان المضيفة أو أماكن أخرى، مع حفاظهم على ارتباط عميق بمفهومي «الوطن» و«العودة»، ويعد حق العودة موضوعاً أساسياً لهويتهم، بما في ذلك الأجيال الجديدة من اللاجئين، وهو يعني في المقام الأول ضمان مساءلة إسرائيل عن مسؤوليتها في تهجير الفلسطينيين (وغيرها من المظالم التي لحقت بالشعب الفلسطيني)، وكذلك الحق في اختيار وجهة الذهاب والعيش بكرامة في الوقت الحالي. وبينما يطالبون بـ«العودة إلى فلسطين»، تستخدم فكرة فلسطين للإشارة إما إلى الدولة الفلسطينية المستقبلية في الضفة الغربية وغزة، أو إلى فلسطين التاريخية ما قبل عام 1948. وفي حين أن قرار منح الجنسية الإسرائيلية يعتمد على قرار إسرائيل السيادي، ينبغي على إسرائيل أن تُعيد جميع الممتلكات التي تعود للاجئين إلى مالكيها الأصليين، حتى وإن لم يعد اللاجئون أو لم يتمكنوا من العودة جسدياً. إن أحد الجوانب الهامة لهذا الجدل هو أنه لا يمكن الاستمرار فيه ضمن عالمين معزولين عن بعضهما البعض؛ عالم يكون فيه المحامون الذين يؤكدون هذا الحق من ناحية أو ينكرونه، وفي العالم الأخر يوجد السياسيون الذين يستبعدون مثل هذا الحق بسبب تعذر تنفيذه عملياً؛ في المقابل، ما ينبغي عمله في الدرجة الأولى هو إشراك اللاجئين أنفسهم وإعطاؤهم فرصة التعبير عن آرائهم.

الاندماج المحلي وإعادة التوطين

ربما اكتسب اللاجئون الفلسطينيون في البلدان المضيفة حق الإقامة المستمرة الناجمة عن عدة عوامل كوضعهم (خاصة في الأردن)، وإقامتهم الطويلة بشكل استثنائي، والادماج بحكم الأمر الواقع، والزواج، والنشاط التجاري. وقد أسس العديد ممن هم من الجيل الثالث والرابع، والذين يستمرون في رؤية العودة إلى فلسطين على أنها جزء من هويتهم الوطنية (ونضالهم لمحاسبة إسرائيل) العديد من العلاقات الأسرية، والاجتماعية، والثقافية والاقتصادية بشكل وثيق مع البلدان التي لجؤوا إليها. كما حقق الكثيرون، أو لديهم القدرة على تحقيق قدر كبير من الاندماج الاجتماعي والاقتصادي. وإذا ما أعرب هؤلاء اللاجئون عن رغبتهم في البقاء في البلد المضيف، فمن الواجب تقديم الدعم لهم من أجل إضفاء الصفة القانونية على وضعهم في تلك البلدان. ويعترف القرار رقم 194 أيضاً بحقوق «أولئك غير الراغبين في العودة»، وهو ما ينبغي النظر فيه، إذ يشير القرار إلى «إعادة التوطين» وهو ما يشمل في السياق الفلسطيني توفير الدعم لتحقيق الإدماج المحلي في بلدان الشتات (وهو أيضاً أحد المبادئ التي قامت الأونروا على أساسها). وهذا من شأنه إيجاد حل لمخاطر حدوث المزيد من عمليات التهجير التي تشكل سمة تهيمن بصورة مأساوية على حياة العديد من اللاجئين الفلسطينيين بغض النظر عن وضعهم السياسي والاقتصادي.

بخلاف العودة الطوعية، التي تستند إلى إلزام القانون الدولي لحقوق الإنسان لدولة المنشأ/الأصل قانونياً بالسماح بعودة أولئك الذين هُجروا بشكل غير مشروع (ونسلهم)، فإن قرار منح اللجوء وبالتالي إدماج اللاجئين محلياً أو قبولهم لإعادة التوطين في بلدان ثالثة هي مسألة عائدة إلى القرار السيادي لكل دولة بمفردها. ومع ذلك، تُلزم جميع الدول بمنح الجنسية للأطفال الخاضعين لولايتها والذين سيصبحون عديمي الجنسية لولا ذلك، كما هو الحال بالنسبة للعديد من الفلسطينيين في المنفى.[67] ويجب أن تشكل التدابير الرامية إلى التصدي لمسألة انعدام الجنسية الدائمة للعديد من الفلسطينيين مكوناً هاماً ضمن الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، إذ إنها عنصر هام في التهجير المستمر للفلسطينيين.[68]

67 أهم مصدر في اتفاقية حقوق الطفل، المادة 7.

68 يُسلّم إعلان نيويورك بأنه «يمكن أن يكون أحد الأسباب الجذرية للنزوح القسري؛ وأن النزوح القسري، بدوره، يمكن أن يؤدي إلى انعدام الجنسية.» إعلان نيويورك الفقرة 72.

ويجادل المؤلفان بأن التسوية الدائمة، بما في ذلك التجنيس، لا تهدد حق اللاجئين بالعودة سواء حق رد الممتلكات التي خلّفها اللاجئون وراءهم في عام 1948 وما تلاها من عمليات تهجير، أو الحق في التعويض وحق «الدخول والعودة» إلى البلد الأم الخاص بأي شخص. وهذا ما يؤكده التفسير الرسمي للجنة حقوق الإنسان، وهي هيئة مراقبة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في تعليقها على المادة 12. ولطمأنة اللاجئين في هذا الصدد، يجب أن ينص الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين على الحفاظ على الأدلة الوثائقية لمطالبهم التاريخية وتوحيدها في سجل مركزي آمن تديره الأمم المتحدة (انظر القسم التالي). وتنبع أهمية هذه المسألة من أهمية منع المخاطر السياسية التي قد تنشأ، لاسيما في السياق الراهن، إذ يواصل «منتقدو الأونروا» القول بأن حاملي الجنسية ليسوا بلاجئين، ولا يحق لهم العودة ولا ينبغي لهم تلقي المساعدة من منظمات دولية. ينبغي بشكل حاسم تجنب خطر «تصفية» قضية اللاجئين عبر إيجاد حل لوضع اللاجئين من خلال توضيح أحكام اكتساب الجنسية بصورة صريحة وذلك بموجب الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين.

لا بدّ من دحض حقيقة أن المواطنة هي موضوع «حِمل ثقيل» تاريخياً -إذ تم طرحها مراراً وتكراراً كسبيل لـ «تصفية» قضية اللاجئين. وفي حين قد لا تكون الجنسية أداة حماية ضرورية للاجئين الفلسطينيين الذي نزحوا مؤقتاً بسبب النزاع الدائر (في العراق وسوريا مثلاً)، فمن المؤكد أنها لا شك ستُحدث فرقاً بالنسبة لأولئك الموجودين في البلدان التي يجبرون فيها على الرحيل بعد عقود من الإقامة المنتظمة (كما هو الحال في دول شبه الجزيرة العربية). يُقرّ الميثاق العالمي بشأن اللاجئين بأن «بعض البلدان المضيفة قد تختار تقديم حلول محلية أخرى للاجئين، والتي قد تنطوي على إقامة قانونية مؤقتة، بما في ذلك تسهيل الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المناسبين للاجئين، بحيث يتم تقديمها دون المساس بالحلول الدائمة المحتملة التي قد تصبح متاحة في المستقبل.»[69]

يجب أن يمنح الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين كل لاجئ الثقة اللازمة للسعي لإيجاد الحل الذي يناسب ظروفه الحالية. وفي الحالات التي لا تكون فيها العودة أو الإدماج المحلي ممكناً، فيجب النظر أيضاً في إعادة التوطين كخيار. وكما تشير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في حالات اللجوء المطول، فإن «عدم إحراز تقدم بشأن العودة إلى الوطن والاندماج المحلي يجب ألا يعيق احتمالية إعادة التوطين، حتى لو أن هذا سيُفيد عدداً صغيراً نسبياً».[70] وينبغي أن يتطرق الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين إلى نطاق إعادة التوطين ومحدداته في السياق الفلسطيني، استناداً إلى رغبة اللاجئين وفرص إعادة التوطين المتاحة.

وكي تتمتع هذه الحجة بالقبول ضمن سياق يفتقر إلى حسن النية تماماً، فمن الواجب إعادة تنشيط الخطاب السياسي بشأن قضية اللاجئين الفلسطينيين من خلال إجراء النقاشات الإيجابية التي ستكون بمثابة بديل لحالة الجمود السائدة منذ عقدين من الزمن.

6.4. ردّ الممتلكات والتعويضات

سيتعين على الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين التعامل مع القضية الهامة المتمثلة في رد الممتلكات والتعويض، والتي لم يُحرز أي تقدم عملي بشأنها. ووفقاً لدراسة أجريت عام 2008، فإن خسارة الأرض الريفية والحضرية ذات الملكية الخاصة، والأماكن المقدسة، والوظائف وسبل العيش، والممتلكات الشخصية، والأصول المنقولة، وكذلك الأعمال التجارية وحصة العرب في الأراضي المملوكة للدولة، تفضي جميعها إلى تعويضات مستحقة للفلسطينيين بقيمة 3.3 مليار دولار أمريكي

69 الاتفاق العالمي، الفقرة 100.

70 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «وضع لاجئي العالم، انظر الفصل الخامس حول «أوضاع اللاجئين المطولة: البحث عن حلول عملية، 117.

في عام 1948، أي ما يعادل 330 مليار دولار أمريكي في عام 2019.[71] إلا أن الفلسطينيين قد رفضوا، وباستمرار، التعويضات الشاملة مع مطالبتهم بحقهم في العودة فضلاً على رد تلك الممتلكات التي خلفوها وراءهم والتي ما تزال قائمة حتى الآن.

وقد حدد إعلان نيويورك التدابير التي تُمكّن من رد الممتلكات باعتبارها أحد الشروط التي من شأنها المساعدة في عودة اللاجئين بسلامة وكرامة،[72] غير أن هذه التدابير ليست مشروطة بالعودة الجسدية، فإلى الآن، ما يزال العمل الفني مشروطاً بإعمال حق تقرير المصير وقيام الدولة الفلسطينية. وفي حين يبقى هذا الأمر مؤثراً، ينبغي ألا تبقى مسألة رد الممتلكات والتعويض رهينة الافتقار المستمر لتحقيق السيادة الفلسطينية الكاملة. وقد سلط عمل لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين (فترة الخمسينيات-1964) والنقاشات بخصوص رد الممتلكات والتعويض في سياق خطة السلام في الشرق الأوسط، الضوء على عقبات تحديد الممتلكات الفلسطينية التي جرى تحويلها ودمجها في اقتصاد إسرائيل وتقييمها، مع تصنيفها وإعادة هذا التصنيف بموجب مجموعة متنوعة من القوانين الإسرائيلية.[73] ويعد هذا الوضع معقداً جراء الحقوق التي يمكن للشاغلين الثانويين [المواطنين الإسرائيليين] المطالبة بها، مع التأكيد على الأخذ بعين الاعتبار مبدأ الحق لا ينشأ من الباطل أو القانون المستند إلى عدم العدالة، والذي لا يمكن بموجبه للمرء المطالبة بالحقوق على أساس فعل غير مشروع.

إن الدرس المستفاد من السابقة القانونية الهامة لقضايا تعويض الضحايا اليهود عن الفظائع المرتكبة بحقهم في أوروبا في زمن ما قبل الحرب العالمية الثانية وخلالها هو أن مرور الوقت والعوائق القانونية والسياسية، وعلى الرغم من كونها مقيدات هامة، ليست بالمعيقات التي لا يمكن تجاوزها. ويجب ألا يكون الأمر كذلك في الحالة الفلسطينية، إذ ينبغي ألا تمنع التحديات العملية استكشاف المزيد من الحلول المبدئية الممكنة. ويعدّ مدى النهب المادي الذي عانى منه اللاجئون والفلسطينيون الآخرون عظيماً لدرجة أن إحراز تقدم في هذا الأمر سيكون مهماً للقدرة الاقتصادية للدولة الفلسطينية. وتتمثل إحدى المخرجات الهامة عن مطالبات التعويضات اليهودية، إلى جانب جوانبها الفنية، في أن البيئة السياسية المناسبة وتوازن القوى هما أمران ضروريان للتقدم في تحقيق الحقوق الأساسية.

وفي حين يعتمد إحراز تقدم ملموس بشأن العودة والتعويض الفردي على درجة مشاركة إسرائيل في الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين وعلى التقدم السياسي الأوسع، فمن الواجب على هذا الإطار تحديد التداعيات القانونية إضافة إلى خط سُبل المضي قُدماً. يعزّز ربط سجلات لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين، التي تتضمن البيانات المتاحة والأكثر دقة حول الممتلكات السابقة، مع تلك الخاصة بالأونروا وغيرها من السجلات، فضلاً عن التمكن من الوصول إلى المحفوظات الإسرائيلية وغيرها من السجلات التاريخية، من احتمالية استعادة الممتلكات عندما يكون ذلك ممكنا، والتعويض حين لا يكون كذلك. ويجب على الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين أن ينص على الحفاظ على الأدلة الموثقة لمطالب اللاجئين التاريخية وتوحيدها في سجل مركزي آمن تديره الأمم المتحدة، ولن يمهد هذا الطريق للتعويضات وجبر الأضرار مستقبلاً وحسب؛ بل إذا شعر اللاجئون الفلسطينيون وممثلوهم (السياسيون) بالاطمئنان الكافي لكون حقوقهم بين يدي الأمم المتحدة «آمنة»، فستتضاءل حينها الرمزية السياسية في الحفاظ على الوضع الراهن فيما يتعلق بتقديم خدمات الأونروا تدريجياً ما يمهد الطريق لإعادة النظر في طريقة عمل هذه الوكالة.

71 نحصل على هذا الرقم عبر تطبيق متوسط الفائدة المركبة السنوية الأميركية على التقدير البالغ 310 مليار دولار في عام 2008 الذي قدمه سينشال، ت.ج. «تقدير خسائر اللاجئين الفلسطينيين، وحدة دعم المفاوضات في منظمة التحرير الفلسطينية، 18 حزيران/يونيو 2008، 17-40، http://www.ajtransparency.com/files/2767.pdf. انظر أيضاً سينشال، ت.ج.، وهلال ل.، قيمة الأضرار المادية التي لحقت باللاجئين الفلسطينيين من عام 1948: تقدير قائم على المعايير الدولية، في براين، آر.، والرفاعي، آر. (محرران)، تعويض اللاجئين الفلسطينيين والبحث عن السلام الفلسطيني الإسرائيلي، لندن: مطبعة بلوتو (2013)

72 إعلان نيويورك، الفقرة 11 (ه).

73 يُشار إلى إعادة الممتلكات أيضاً في الفقرة 11 من الإطار الشامل للاستجابة اللاجئين وذلك على أنها جزء من التدابير المتخذة لمعالجة الأسباب الجذرية للنزوح والسماح بالعودة الطوعية بسلامة وكرامة.

6.5. تطوير الإطار الشامل: نهج الجهات المعنية المتعددة

من ذا الذي يجب أن يشارك في تطوير الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين؟ لقد شدد كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي على أهمية نهج تشارك فيه جهات معنية متعددة في الاستجابة لأوضاع اللاجئين الكبرى، بما في ذلك الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، الحكومية وغير الحكومية منها.[74] وسيتطلب ذلك في الحالة الفلسطينية حشد جبهة واسعة ومتنوعة من مؤيدي الإطار الشامل، بما في ذلك الأمم المتحدة والبلدان المضيفة (في منطقة عمليات الأونروا وغيرها من البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين)، والجهات المانحة والمجتمع المدني. ويجب أن يكون للقيادة السياسية الفلسطينية واللاجئين دور مركزي وقيادي في هذه العملية. كما لا بد من التزام جميع الجهات المعنية هذه بالإطار بغية إنجاحه، مع ضرورة السعي إلى إشراك إسرائيل والمجتمع المدني الإسرائيلي في بلورة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين.

هذا وينبغي أن تنطوي العملية على التشاور على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، والمشاركة المنظمة مع اللاجئين، واستكشاف جدوى الحلول المختلفة والتدابير الأخرى. ويوضح القسم 2 من الميثاق العالمي بشأن اللاجئين «ترتيبات لدعم استجابة شاملة لأوضاع اللاجئين المحددة»، بحيث تغطي المستوى الوطني، والتفعيل المحتمل لـ«منصة دعم» من» شأنها تمكين دعم مخصص في السياق للاجئين والبلدان والمجتمعات المضيفة المعنية»، إضافة إلى النُهج والآليات الإقليمية ودون الإقليمية التي قد «تلعب دوراً هاماً في الاستجابات الشاملة.[75] كما أظهرت الاستجابات الشاملة في الماضي قيمة التعاون الإقليمي في معالجة أوضاع اللاجئين بشكل يتضمن الأبعاد السياسية للقضايا.»[76]

دور الأمم المتحدة

ينص إعلان نيويورك على أنه «ستتولى [مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين] إعداد وإصدار إطار التعامل الشامل مع اللاجئين، لكل حالة تنطوي على حركات نزوح كبرى للاجئين، بالتنسيق الوثيق مع الدول المعنية، بما في ذلك البلدان المضيفة، وإشراك كيانات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة.»[77] وقد اكتسبت المفوضية بالفعل خبرة كبيرة في تطوير الأُطر الشاملة للتعامل مع مسألة اللاجئين ونشرها، وهو ما بدأ العمل عليه قبل اعتماد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

وفي حالة اللاجئين الفلسطينيين، وبالنظر إلى مسؤوليات كل من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بموجب ولاياتهما التكميلية -وهما المسؤولتان عن اللاجئين الفلسطينيين داخل منطقة عمليات الأونروا وخارجها على التوالي[78]- فسيكون من المنطقي أن تتفق كلتا الوكالتان على استراتيجية مشتركة لإنشاء إطار شامل واحد للاستجابة للاجئين الفلسطينيين.[79] وقد تعزز التعاون بين الأونروا والمفوضية بشكل كبير في السنوات الأخيرة وستكون القيمة المضافة لهذه الشراكة كبيرة. ستعمل كل وكالة، استناداً إلى استراتيجية شاملة، على تطوير الجزء الخاص بالإطار الشامل الذي يغطي اللاجئين الفلسطينيين الخاضعين لمسؤولية كل منهما وتنفيذه. ويمكن تعيين منسق خاص مشترك بين كل من الوكالتين لضمان تكامل جزأي الإطار الشامل، وتنسيق إجراءاتهما ودعم التنفيذ.

74 إعلان نيويورك، الفقرة 69، تشير على وجه الخصوص إلى «السلطات الوطنية والمحلية، والمنظمات الدولية، والمؤسسات المالية الدولية والشركاء من المجتمع المدني (بما في ذلك المنظمات الدينية، ومنظمات المغتربين والأوساط الاكاديمية، والقطاع الخاص، ووسائط الإعلام، واللاجئين أنفسهم». الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، الفقرة 2، الاتفاق العالمي، الفقرة 44-33.

75 انظر د. ليلي، اللاجئون الفلسطينيون والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، ورقة عمل مركز دراسات اللاجئين، 2021، 21.

76 الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الفقرتان 23 و28.

77 إعلان نيويورك، الملحق 1، الفقرة 2.

78 انظر إرشادات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن الحماية الدولية رقم 13 (20 ديسمبر 2017)، والتي تغطي مدى انطباق المادة 1د على اللاجئين الفلسطينيين.

79 إعلان نيويورك في إشارة إلى الأونروا في الفقرة 86 والملحق 1، الفقرة 13.

وعبر الشروع في تطوير الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، الذي ربما ينتج عن تشجيع الدول الأعضاء ومن ممثلي دولة فلسطين في المقام الأول، ستعمل الأونروا بموجب ولايتها العامة الممنوحة من الأمم المتحدة على مساعدة اللاجئين الفلسطينيين وحمايتهم. ولا يمكن قراءة هذه الولاية كونها نابعة فقط من القرار التأسيسي للأونروا، إذ اضطلعت الوكالة بأدوار أخرى أوسع بمرور الوقت (كما بيّنا في مكان آخر، فقد حان الوقت للأونروا لأن تقوم بإعداد مذكرة حول ولايتها كما فعلت المفوضية في عام 2013: فهذا من شأنه توضيح ما تستطيع الأونروا فعله وما لا تستطيع فعله لدعم اللاجئين الفلسطينيين). وغالباً ما يكون هناك جدل، بما في ذلك من قبل الوكالة نفسها، يدور حول عدم تمتعها بتفويض لمتابعة حلول دائمة، والقول بأن لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين هي التي مُنحت هذا الدور بشكل متفرد؛ وأن الجهات الفاعلة الأخرى يمكن لها القيام بهذا الدور، فيما إن دور الأونروا غير سياسي بشكل بحت.[80] وفي الواقع وحتى الآن، فلم يحظ موضوع ولاية الأونروا باهتمام أكاديمي كبير فيما يتعلق بالحلول الدائمة.[81]

وفي حين أن الجهات الفاعلة الأخرى وعلى رأسها منظمة التحرير الفلسطينية، هي من اللاعبين المهمين، يحتاج اللاجئون الفلسطينيون بل ويستحقون، كاللاجئين الآخرين، كياناً دولياً مستقلاً لا يشارك في دعم تنميتهم الإنسانية وحسب، بل الأهم من ذلك هو الحفاظ على حقوقهم غير القابلة للتصرف وحمايتها بشكل متكافئ، بما في ذلك حق العودة ورد الممتلكات والتعويض، فضلاً عن تسهيل مثل هذه الحلول الدائمة الأخرى التي قد يرغب اللاجئون في اتباعها. ويمكن تبرير هذا كله بحقيقة أن عمليات لجنة التوفيق الدولية الخاصة بفلسطين، أي الجزء الآخر من النظام الدولي الذي جرى إنشاؤه للاجئين الفلسطينيين في عام 1948 (وتم تكليفه بشكل خاص بإيجاد حل سياسي للقضية الفلسطينية، بما في ذلك مسألة اللاجئين)، قد توقفت بحكم الأمر الواقع في عام 1964، مع استمرار تكليفها رسمياً حتى وقتنا الحاضر. ويقدم إعلان نيويورك حجة أخرى للأونروا لإعادة تفسير ولايتها لتشمل السعي لإيجاد حلول دائمة؛ إذ يعتقد المؤلفان أنه ومن خلال القيام بهذا فلن تتجاوز الأونروا ولايتها، بل سيكون ذلك امتداداً لدورها في حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين. وعند مناقشة التقارير السنوية للأونروا، ستُحاط الجمعية العامة علماً بهذا التطور لتبدي تأييدها له، كما يبدو أن اتباع هذا الاتجاه أكثر أهمية في ضوء الأزمة المالية شبة الدائمة التي تواجهها الوكالة والتي تستدعي اتجاهاً جديداً.

سيكون لاضطلاع الأمم المتحدة بدور أكبر أثر حاسم في تطوير إطار شامل للاجئين الفلسطينيين -والسعي لإيجاد حلول دائمة كجزء منه- بحيث يعمل تحت رعاية التعددية السياسية كضامن لعملية عادلة. ولا يعني هذا وجوب أن تكون العملية قائمة من أعلى إلى أسفل؛ إذ لن تكون هذه الطريقة الصحيحة للمضي قدماً إضافة إلى فشلها على الصعيد

80 ناقش مركز بديل هذا القيد الهام لولاية الأونروا في سد فجوات الحماية الدولية: الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين في الدول الموقعة على الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، الطبعة الثالثة، 2015؛ أكرم، س.، «الأونروا واللاجئون الفلسطينيون» في فيديان قاسمية، إي.، غيل لوتشر، كيتي لونغ، وناندو سيغونا، دليل أكسفورد لدراسات اللاجئين والهجرة القسرية، مطبعة جامعة أكسفورد، أكسفورد (2014)؛

وموريس، ن. (2009). نحو إستراتيجية حماية للأونروا، استبيان اللاجئين الربعي، .560-550 (2009) , (2-3)*28* ويقترح آخرون التغلب على هذا التفسير بحكم الطبيعة التطورية لولاية الأونروا المتسعة استجابة لاحتياجات اللاجئين. كاستر، جي آر، س.، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا): حماية ومساعدة لاجئي فلسطين، في أكرم، س. ، دمبر، إم.، لينك، إم، سكوبل، إي. القانون الدولي والصراع الفلسطيني الإسرائيلي، لندن: روتليدج، 2011، 68-45، 51. إن الحجة القائلة بأن المفوضية يجب أن تتولى هذه الوظيفة (والكثير من وظائف الأونروا) قدمها ليندساي. ج. في إصلاح الأونروا: إصلاح نظام الأمم المتحدة المضطرب لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين، واشنطن دي سي: معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى (2009). كونترا جودارد، ب.، «المفوضية والحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، استبيان اللاجئين الربعي. *28* (2009) 508.

81 يجادل بعض العلماء بأنه نظراً لدورها وموقفها الفريد من نوعه في المجتمع الدولي وتجاه اللاجئين، فيمكن للأونروا أن تلعب دوراً هاماً في سياق الحلول الدائمة. إلا أن المؤلفين لا يتصوران أن الأونروا تلعب دوراً استباقياً. هلال، ل. «آفاق السلام وانعكاساته على مستقبل الأونروا: منظور القانون الدولي، استبيان اللاجئين الربعي،622-607 ,(2009) (2-3)*28* ؛ تاكنبرغ «البحث عن حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين: دور للأونروا؟» في إسرائيل واللاجئون الفلسطينيون، (ص. 386-373). سبرينغلر، برلين، هايدلبيرغ، (2007).

السياسي. وكذلك، تعد معالجة أوجه القصور الحالية في كل من المفوضية السامية والأونروا لضمان مشاركة أكثر فعالية للاجئين أمراً حاسماً بحيث يتم تحديد المخاطر المصاحبة للشروع في عملية تشاركية بهذا الحجم والأهمية ومعالجتها مقدماً.

ينبغي أن تبدأ العملية بتحديد شامل لمختلف أصحاب المصلحة المعنيين ومصالحهم والقيود التي تحدهم علاوة على إجراء تحليل لسلطة كل منهم ونفوذهم. وبالنظر إلى حقيقة وجود تكليف قائم للجمعية العامة للأمم المتحدة، فيمكن للشروع في تطوير إطار شامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين أن يبدأ من خلال المشاورات غير الرسمية بين الأونروا، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأمين العام للأمم المتحدة، وممثل فلسطين في الأمم المتحدة. وبينما تمضي العملية قُدماً فلا شك في ظهور العقبات، بما في ذلك الهجوم المضاد من بعض الدول الأعضاء و/أو أصحاب المصلحة الآخرين. ومع ذلك، فليس الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين بمعاهدة سلام، لكنه بالأحرى خارطة طريق لإحراز تقدم عملي نحو إيجاد حلول لجوانب مسألة اللاجئين الفلسطينيين بشكل تدريجي. وبهذا سيكون من الممكن تحقيق تقدم تدريجي، حتى لو لم تكن جميع الجهات المعنية مشاركة في الوقت ذاته.

الفلسطينيون

ينبغي على نهج الجهات المعنية المتعددة الذي دعا إليه إعلان نيويورك حشد مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة ذات العلاقة، وعلى رأسها الفلسطينيون. وحتى يكون للإطار الشامل للاجئين الفلسطينيين «عُملة/قيمة» سياسية، ينبغي أن تنبثق الدعوة إليه من الفلسطينيين أنفسهم ومن خلال أصواتهم ووكالتهم. تنعكس حقيقة من هي الجهة التي تعلن هذا الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين ومدى قابليته للمشاركة على مدى نجاحه من عدمه.

ولا بد من مشاركة السلطات الفلسطينية (منظمة التحرير/السلطة الفلسطينية/الحكومة الفلسطينية) والمنظمات الشعبية الفلسطينية واللاجئين في الشتات في هذه العملية بالتوازي. ومن النتائج الثانوية التي ستنجم عن تطوير الإطار الشامل إيجاد منصة أوسع للاجئين الفلسطينيين وأصواتهم، والتي يمكنها بدورها مساعدة قيادتهم السياسية على تمثيلهم بشكل أكثر فعالية. وتبدو المؤشرات حتى الآن، وأيضاً الأبحاث الأكاديمية النقدية، سلبية إلى حد ما فيما يتعلق بهذه المشاركة، بمعنى المشاركة الجوهرية في عمليات صنع القرار. ومع ذلك، لا ينبغي افتراض خلق الجهات السياسية المعنية مساحة للمشاركة الفعالة للاجئين؛ فهم لم يفعلوا ذلك خلال أوسلو؛ جرت مشاورات في بعض الأحيان، على سبيل المثال عبر بعثات مجموعة العمل الخاصة باللاجئين، إلا أن القادة المشاركين اختاروا ما يحلو لهم بفاعلية بينما صموا آذانهم عن الأمور التي شعروا بأنها «سياسية» كحق العودة. ولم تنل المنصات والمساحات التي أنشأها اللاجئون بأنفسهم للمشاركة قبولاً من قبل الجهات الفاعلة السياسية. وبالتالي، وفي إطار السعي لتطوير إطار شامل للاجئين الفلسطينيين، سيتعين على الأمم المتحدة التأكد من تمثيل فعال لمختلف شرائح المجتمع الفلسطيني، ولاسيما اللاجئين وغيرهم من الفلسطينيين في الشتات، والذين غالباً ما يجري استبعادهم من هذا التمثيل.

وستكون هناك حاجة لإجراء مشاورات مكثفة مع اللاجئين مع أخذ مدخلاتهم بعين الاعتبار. ويتمتع اللاجئون أنفسهم، وخاصة الشباب منهم، بالحصة الأكبر من بين جميع الجهات المعنية ويُعد دعمهم شرطاً ضرورياً وإن لم يكن كافياً لاغتنام الفرصة الجديدة التي يقدمها إعلان نيويورك بالكامل.

ويعني تطوير إطار شامل للاجئين الفلسطينيين بطريقة تشاركية التقاط تصورات مختلف الأجيال في المنفى، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية رؤيتهم لمستقبلهم وتلك الكيفية التي ينبغي من خلالها معالجة التحديات التي يواجهونها كلاجئين فلسطينيين اليوم. ولتحقيق ذلك، لا بد من إعطاء الأولوية لحصر الفئات السكانية من اللاجئين الفلسطينيين والشتات العالمي، ومسحها وضمان مشاركتهم. ولدى تطوير هذا الإطار الشامل، ستوفر مشاركة المنظمات الشعبية للاجئين الفلسطينيين، ومنظمات الشباب على وجه التحديد،[82] تكملة مهمة القيادة الفلسطينية السياسية (منظمة التحرير/السلطة

82 المنظمات الشعبية التي تشكلت خلال سنوات عملية السلام للدعوة إلى احترام حقوق اللاجئين.

الفلسطينية/الحكومة الفلسطينية). وسيكون من الضروري إشراك الفلسطينيين من أنحاء العالم كافة، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية، والقطاع الخاص وعالم الفنون والثقافة. هذا وستلعب المنظمات المجتمعية على جميع الأصعدة دوراً هاماً في إثارة النقاش، وينبغي أن تسترشد العملية بالدروس المستفادة من تطوير الميثاق العالمي بشأن اللاجئين فضلاً عن الأُطر الشاملة الأخرى للتعامل مع مسألة اللاجئين.

الدول المضيفة

يُقدم الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين فرصة جديدة للدول المضيفة -الدول العربية وغيرها من الدول ذات التركيز الفلسطيني الكبير على وجه الخصوص- للمضي قدماً في إيجاد حقوق منسقة للاجئين الفلسطينيين، ويجب أن يسترشد الإطار بمخاوف الدول المضيفة ومقترحاتها، إذ إن مشاركتها ضرورية أيضاً لتشجيع مشاركة اللاجئين وتسهيلها. وينبغي على الإطار الاعتراف بنطاق الدعم الذي تقدمه الدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين، والإقرار بالتحديات التي واجهتها هذه الدول، وتقديم حلول للتغلب عليها. وقد يؤدي إشراك الدول العربية أيضاً من خلال مساهماتها في إيجاد الحلول إلى اتخاذ موقف أقوى مما كانت عليه في الماضي مع إسرائيل لدعم حقوق اللاجئين الفلسطينيين بموجب القانون الدولي. وبالطبع، فمن الواجب التمهيد لهذا الأمر من خلال النقاشات المرتبطة بالتكاليف والفوائد المتعلقة بالدول المضيفة لتتعاون؛ وهي مسألة تزايد الجدل بخصوصها منذ اعتماد اتفاقيات أوسلو.

سيكون على الإطار الشامل إشراك الدول المضيفة بطريقة تعترف بدعمها للاجئين الفلسطينيين، ويُقر الإطار كذلك بالتحديات التي واجهتها هذه الدول ويُقدم حلولاً للتغلب عليها أيضاً. إن معظم اللاجئين الفلسطينيين في الأردن هم مواطنون أردنيون وبذلك فهم مندمجون في المجتمع رسمياً، كما كان معظمهم في سوريا (ما قبل الحرب) مندمجين أيضاً بحكم القانون. وقد تستمر بعض الدول المضيفة في معارضة أي اندماج محلي للاجئين الفلسطينيين، مهما كانت احتمالات العودة. وقد تنظر دول أخرى في الاندماج الكامل للاجئين الذين تستضيفهم ممن يرغبون بذلك، وذلك في حال كان ذلك مندرجاً ضمن إطار الحل الشامل بحيث يتم الاعتراف بمساهمات الدولة السابقة ويكون الحل مصحوباً بتفعيل آليات دعم قائمة على تقاسم الأعباء كما ورد في الميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

إسرائيل

كما ذكرنا سابقاً، يجب بذل الجهود لإشراك إسرائيل والمجتمع المدني الإسرائيلي في تطوير نموذج الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، إذ إن المناخ السياسي والرأي العام في إسرائيل، والدور البارز لداعميها في منع محاسبتها، سيصعّب من حدوث ذلك. لكن، يسترشد النهج الجديد بقرارات دعمتها إسرائيل في الأمم المتحدة، كما يجب ألّا تشكل الصعوبات المتمثلة في تأمين مشاركة إسرائيل عقبة أمام اتخاذ الإجراءات لتطوير الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين.

الجهات المعنية الأخرى

تشمل الجهات المعنية الأخرى التي ينبغي إشراكها الولايات المتحدة وأوروبا -في دور أكثر توازناً يعكس المزاج الشعبي المتغير بشأن القضية الفلسطينية- وكذلك الجهات الفاعلة الإقليمية، على سبيل المثال، الكويت والأردن (لا كدولة مضيفة فقط) وقطر وتركيا، بالإضافة إلى الدول ذات العلاقة في أفريقيا (مثل جنوب أفريقيا)، وأمريكا اللاتينية (مثل تشيلي)، وغيرها من الدول المهتمة تاريخياً بدعم الوصول إلى حلول مقبولة للطرفين وقائمة على مبادئ بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وتشمل الجهات المعنية الأخرى البنك الدولي، بالنظر إلى مشاركته المتزايدة بشأن مسألة النازحين؛ ومنظمة التعاون الإسلامي لحشد الجهات الفاعلة التي تدعم قضية اللاجئين الفلسطينيين؛ بالإضافة إلى كيانات أخرى كلجنة الأمم المتحدة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف، من أجل رفع الوعي والوصول إلى مختلف الفئات المعنية في جميع أنحاء العالم، وكذلك المنظمة الدولية للهجرة التي ستلعب دوراً ضرورياً في مساعدة الأونروا والمفوضية في تتبع الشتات الفلسطيني حول العالم.

7. ملاحظات ختامية

يطرح تحقيق حلول عادلة ودائمة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين العديد من التحديات، من أبرزها: افتراض استعصائها الوثيق؛ أي تصور كون أي تقدم بشأن قضية اللاجئين أمراً مستحيلاً دون تسوية شاملة للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني في سياقه الأوسع، وبما يشمله ذلك من أن قضية اللاجئين تظل إحدى «قضايا الوضع النهائي»؛ إضافة إلى موقف الجهات المعنية الرئيسية. ويتمثل الوضع الراهن في أنه حتى وإن تم استئناف المفاوضات في نهاية المطاف، فإن عدم التكافؤ في ميزان القوى بين الإسرائيليين والفلسطينيين سيصعّب من تحقيق حل عادل ومستدام ما لم يقابله توازن مضاد من الجهات الفاعلة الرئيسية. ولن يكون هذا الحل ممكناً دون التطرق إلى الحقوق التي لم يتم إعمالها للاجئين الفلسطينيين. وفي الوقت نفسه، ما يزال اللاجئون غارقين في وضع يتسم بعدم الاستقرار، والهشاشة المتزايدة والحرمان المتواصل من حقوقهم الإنسانية.

إن ضمان احترام أحكام القانون الدولي التي تحكم حل مشاكل اللاجئين، على النحو المبين في الممارسة الدولية، هو المفتاح لضمان الحماية الفعالة والتقدم نحو حلول عادلة ودائمة للاجئين الفلسطينيين، كما هو الحال بالنسبة لجميع اللاجئين. وإن الحقوق التي يجب أن يتمتع بها اللاجئون الفلسطينيون متأصلة بقوة في القانون الدولي، وإن إعمالها غير مرهون فقط بإيجاد حل للنزاع بين إسرائيل والفلسطينيين، على الرغم من أن أي حل دائم لذلك النزاع يجب أن يشمل حلاً عادلاً ودائماً للاجئين الفلسطينيين. هذا ويعد احترام القانون الدولي وقانون حقوق الإنسان على وجه الخصوص ضرورياً إذا ما أراد المجتمع الدولي في النهاية الوفاء بمسؤولياته تجاه اللاجئين الفلسطينيين. ويشكل إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن مسألة اللاجئين مخططاً عالمياً للحلول وتقاسم المسؤولية، وهما يوفران فرصة لتصور نهج جديد تتخذه الأمم المتحدة للتصدي لمحنة اللاجئين الفلسطينيين.

ويمكن للمرء أن يجادل بأن الأمم المتحدة قد أعادت التأكيد على حقوق الفلسطينيين لعقود دون العثور على حلول، كما تدهور وضع اللاجئين، وخاصة على مدى السنوات الثلاثين الأخيرة، فما الذي يجعل الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين مختلفاً؟ يعتقد المؤلفان أنه في الوقت الذي ازداد فيه الوضع على الأرض سوءاً، وفي ظل أن الرضا الأمريكي قد شجّع السياسات الإسرائيلية اليمينية على التمادي في أفعالها، إلا أن هناك انتقادات أوسع بكثير للسياسات والممارسات الإسرائيلية، بما في ذلك من الشتات والمجتمع المدني الإسرائيلي وفي أنحاء العالم كافة. ويمكن النظر إلى تطوير إطار شامل للاجئين الفلسطينيين على أنه «بنية لإحياء الخطاب الداعم لحقوق الفلسطينيين غير المستوفاة».[83]

لقد أثرت خطة السلام في الشرق الأوسط على اهتمام البلدان المضيفة باللاجئين الفلسطينيين، وشتتت الكيان السياسي الفلسطيني، وفكّكت ما تبقى من جبهة الدعم. وينطوي الإطار الشامل على إمكانية إثارة النقاش ورفع الوعي؛ ومن شأنه تحويل الاهتمام السياسي نحو اللاجئين وإيجاد زخم عام من أجل «الاتحاد» والمناصرة بشكل مشترك لحل عادل ودائم لمسألة اللاجئين. سوف يرتكز الإطار الشامل على أساس متين يتناول الحقوق غير المستوفاة للاجئين الفلسطينيين في سياق قرارات الأمم المتحدة المعمول بها وأحكام القانون الدولي التي أعادت التأكيد عليها. وحتى اليوم، كانت الاعتبارات السياسية هي الغالبة وكانت حقوق اللاجئين في أحسن الأحوال مصدر قلق ثانوي. إن إعطاء الوزن المناسب للنهج القائم على الحقوق والمتمحور حول اللاجئين، والمضي قُدماً في تطوير إطار شامل للاجئين الفلسطينيين من خلال منصة للجهات المعنية المتعددة تحت رعاية الأمم المتحدة من شأنه العمل على كسر حالة الجمود هذه.

سيكون السبيل الأساسي إلى ذلك هو كسب التأييد وحشد الدعم الفلسطيني، لا من القيادة السياسية وحسب، بل وبشكل أكثر أهمية أيضاً هو كونه آتياً من الشتات، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات الشعبية بما في ذلك الشباب. ويظهر دور البلدان المضيفة وتقاسم الأعباء والمسؤوليات بشكل بارز في كل من إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

83 ورشة عمل منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) 2019، التقرير النهائي.

ويدرك النهج الجديد بأن استجابات ودعم الدول العربية التي استضافت اللاجئين منذ عام 1948 ستكون حاسمة. كما لا يقلل هذا النهج من أهمية الحاجة إلى إشراك إسرائيل (على الأرجح المجتمع المدني الإسرائيلي في بادئ الأمر)، مع اعترافه بالواقع السياسي: بل يهدف بالأحرى إلى زعزعة الأرض وتمهيد الطريق نحو إنهاء الوضع الراهن الذي يبدو أن إسرائيل غير متحفزة لمغادرته.

سيعمل تطوير إطار شامل للاستجابة لمسألة اللاجئين الفلسطينيين على إحياء دعم إعمال الحقوق غير المحققة للاجئين الفلسطينيين؛ ومن شأنه البناء على الفرص والموارد المتاحة وتعزيز إيجاد الحلول العادلة والدائمة بما يتماشى مع القانون الدولي والحلول التي تأخذ في عين الاعتبار التطلعات والمشاكل التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون والتي تعكس أوضاعهم المختلفة. وسيكون الإطار قادرا على البناء على الثروة المعرفية، والدراسات، والمقترحات العملية والنقاشات المتعلقة بالحلول الدائمة، والعودة إلى الوطن، ورد الممتلكات والتعويض والتي طُرحت عبر السنوات والمتصلة بشكل خاص بالمفاوضات الرسمية وغير الرسمية منها.

وفي الختام، سيكون اغتنام الفرصة التي يوفرها كلٌّ من إعلان نيويورك والميثاق العالمي بشأن اللاجئين صعباً ويواجه تحديات عديدة، إلا أن الوقوف مكتوفي الأيدي بينما يواصل وضع اللاجئين التدهور مع تحول وضع الأونروا المالي ليصبح أقل استدامة ينطوي على مخاطر أعظم. إن التطوير الناجح لإطار شامل للاستجابة للاجئين الفلسطينيين، يؤكد على حقوقهم التاريخية، ويسعى لإيجاد سبل عملية لإعمال تلك الحقوق، ويسمح في الوقت ذاته بالحلول التي يمكن تحقيقها في الوقت الحاضر، من شأنه أن يمنح اللاجئين حاضراً أكثر أماناً ومستقبلاً أكثر إشراقاً، وسيدعمهم للمضي قُدماً في السعي لتحقيق العدالة والمساءلة، وفي لعب دور فاعل في منبر طالما حُرموا منه.

P.O.Box: 930560
Amman11193 Jordan
Tel: +962 6 46 17 277
Fax: +962 6 46 17 278
www.ardd-jo.org

ar_renaissance
ArabRenaissance

ARDD
النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development