اللاجئون الفلسطينيون: بين الحقوق المدنية وحقّ العودة

□ ورقة نقاش مقدمة من مجموعة «عائدون»
إعداد: جابر سليمان

توطئة

لم تَنْفصل قضيةُ العودة عن هدف تحرير كامل التراب الفلسطيني في الفكر السياسي الفلسطيني إلاّ في منتصف السبعينيات، حين تبنّى المجلسُ الوطني الفلسطيني في دورته الثانية عشرة (١ ـ ١٩٧٤/٦/٨) ما عُرف بـ «البرنامج السياسي المرحلي» أو «برنامج النقاط العشر» أو «برنامج السلطة الوطنية » فإلى ذلك الحين كانت العودةُ محصّلةً طبيعيةً لفعل التحرير الكاملِ غيرِ المنقوص حين يتمّ إنجازُه

وقد ورد مصطلحُ «حقّ العودة» في مقدّمة «برنامج النقاط العشر» لأول مرّة خارج السياق المعهود في مقرَّرات المجالس الوطنية السابقة، إذ أكّدت المقدمةُ على استحالة إقامة سلام دائم وعادل في المنطقة دون استعادة الشعب الفلسطيني «لكامل حقوقه الوطنية، وفي مقدّمها حقُّه في العودة وتقرير المصير على كامل ترابه الوطني،» وذلك من دون الإشارة إلى القرار ١٩٤ .

وفي سياق التطوّرات اللاحقة للقضية الفلسطينية والتحوُّلات التي طرأتْ على الفكر السياسي للحركة الوطنية الفلسطينية، تبنّى المجلسُ الوطني في دورته التاسعة عشرة (١٩٨٨/١١/١٥) وثيقتيْن أساسيتيْن هما: «البيان السياسي» و«إعلان الاستقلال » وقد أكّدتْ هاتان الوثيقتان على حقّ العودة وحلّ مشكلة اللاجئين في إطار قرارات الأمم المتحدة

وبهذا بدأ تبدُّلُ الخطاب السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية (م. ت. ف)، ومن ضمنه مفهومُ العودة، تبدُّلاً جوهريّاً على امتداد نحو ربع قرن من النضال الفلسطيني (١٩٦٤ ـ ١٩٨٨). وتحوّلتْ م. ت ف. من حركة تحرير وطني تَسْعى لتحرير كامل التراب الفلسطيني، إلى حركة استقلال وطني تَسْعى لإقامة كيان فلسطيني بجانب دولة إسرائيل وتَقْبل بقرارات الأمم المتحدة أساسًا لحقّ العودة وإطارًا لحلّ مشكلة اللاجئين. وهذا التبدُّل في الفكر وفي الممارسة السياسية هو ما أهّل م. ت ف. للانخراط في مفاوضات السلام التي انطلقتْ في مدريد ومن ثم في أوسلو، إذ أَجَّلَ إعلانُ المبادئ الموقَّع بين م. ت ف. وإسرائيل (بموجب الفقرة الثالثة من المادة الخامسة) حَلَّ مشكلة اللاجئين إلى مفاوضات الحلّ النهائي دون أن تُربطَ المشكلةُ بأيّ مرجعية قانونية

حقّ العودة والحقوق الإنسانية الأساسية

في سياق التحوُّلات السابقة يمكننا تمييزُ مقاربتيْن مختلفتيْن لمفهوم «حقّ العودة» في علاقته بالحقوق الإنسانية الأساسية للاجئين الفلسطينيين

المقاربة الأولى ظلّت تغلِّب الطابعَ السياسي لمشكلة اللاجئين على طابعها الإنساني، وإنْ بقيتْ تتمسّك بالدور الإنساني للأونروا باعتبار أنّ مجرد وجودها واستمرارِ عملها تعبيرٌ عن التزام المجتمع الدولي (سياسيّاً وأخلاقيّاً)، بتحمُّل المسؤولية عن خلق مشكلة اللاجئين، وبالتالي التزامه بحلّها

وفي هذا السياق، وحتى قبل إنشاء الأونروا، كان قد تمّ رفضُ نتائج تقرير «البعثة الاقتصادية للدرس» (١٩٤٩/١١/٦) الذي قُدِّم إلى «لجنة التوفيق الدولية بشأن فلسطين» ـ وهي نتائج دعت إلى ضرورة تأمين عمل للاجئين الفلسطينيين بدلاً من الغوث، على أساس الربط بين برنامج الأشغال العمومية والغوثِ الضروري، وتحقيقِ شعار: «استخدام أكثر وغوث أقلّ »

وفي السياق ذاته اتّخذ المجلسُ الوطنيُّ الفلسطيني الأول الذي انعقد في القدس عامَ ١٩٦٤ قرارًا باستخدام كلمة «عائدون» بدلاً من «لاجئون» في وصفه للفلسطينيين المقتلَعين خارج وطنهم. وفيما بعد استُحْدِثَتْ دائرةٌ في م ت ف. سُمّيتْ «دائرة شؤون العائدين » لكنّ اسم الدائرة ما لبث أن تغيّر مرةً أخرى إلى «دائرة شؤون اللاجئين» كما تُعرف اليوم. وهذا التغيير ذو مغزى ودلالة سياسية وقانونية: فقد ارتبطتْ هذه المقاربة بثقافة سياسية سادت فترةً طويلةً من الزمن

تقول بأنّ المعاناة والبؤس وشظف العيش في المخيّمات هي المحرّك الأساسي للثورة، باعتبار ذلك كلّه جزءًا لا يتجزّأ من ضريبة التحرير والعودة

المقاربة الثانية، خلافًا للمقاربة السابقة، غلّبت الجانبَ الإنساني لمشكلة اللاجئين على الجانب السياسي. وقد بَرزتْ بشكل جليّ في أعقاب اتفاقيات أوسلو أساسًا، وتَدْعو إلى تحسين شروط حياة اللاجئين في المخيّمات، ومنحِهم الحقوقَ الاقتصاديةَ والاجتماعيةَ في البلدان المضيفة وفقًا لمعايير القانون الدولي. لكنّها، في واقع الحال، تنطوي على دعوة ضمنية إلى دمج اللاجئين الفلسطينيين في المجتمعات المُضيفة، وإلى توطينهم حيث هم وتنتقصُ هذه المقاربة ضمنيّاً من حقّ عودة اللاجئين إلى بيوتهم وممتلكاتهم التي طُردوا منها عامَ ١٩٤٨ أو هي - في أحسن الأحوال - تُقرّ بعودتهم إلى أراضي «الدولة الفلسطينية» عند قيامها وقد تَجنّدَ لدعم هذه المقاربة العديدُ من مراكز البحث والدراسات، وطُرح في سياقها العديدُ من المشاريع.

ومن جهة أخرى برز في أوساط اللاجئين في فلسطين والشتات الكثيرُ من المبادرات الشعبية التي تَدْعو إلى التمسُّك بحقّ العودة، وإلى توفير الحماية المؤقّتة للاجئين الفلسطينيين إلى أن تتم عودتُهم. وقد ساهمتْ بعضُ المراكز، مثل مركز «بديل،» في دعم هذا التوجُّه، فوَفّرَ ثقافةً قانونيةً رصينةً رَبطتْ ما بين مفهوم «الحماية المؤقّتة» ومفهوم «الحلول الدائمة» وفقًا لمبادئ القانون الدولي وقَراراتِ الأمم المتحدة ذاتِ الصلة.

نحو مقاربة شاملة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين

رَبطتْ مجموعةُ «عائدون» منذ انطلاقتها في أواخر عام ١٩٩٩ ربطًا وثيقًا بين حقّ العودة والحقوق المدنية، انطلاقًا من وضع اللاجئين الفلسطينيين وتجربتهم في لبنان مقارنةً بالبلدان العربية المضيفة الأخرى - وخاصةً سوريا. وقد أكّد بيانُ «عائدون» التأسيسي أهميةَ النضال من أجل منح اللاجئين الفلسطينيين هذه الحقوقَ بما «يخفّف من معاناتهم الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، وبما لا يَخْدم مخطّطاتِ التوطين ولا يَحُول دون استمرار النضال من أجل حقّ العودة.» وتمّ التشديد على مسألة الترابط هذه مرارًا وتكرارًا في أدبيات «عائدون» الأخرى وأدبيات «الائتلاف الفلسطيني لحقّ العودة »

ويمكننا إيجازُ هذه المقاربة بالخطوط الرئيسية التالية

١ - إنّ حقّ اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم وممتلكاتهم التي طُردوا منها عامَ ١٩٤٨، وحقَّهم في التعويض عن الخسائر المادية والمعاناة النفسيّة جرّاءَ النكبة، حقٌّ فرديٌّ وجماعيٌّ يَسْتند إلى مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان قبل استناده إلى القرار ١٩٤ وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة ويتضمن القرار ١٩٤، حسب فهمنا، ثلاثةَ حقوق متكاملة هي: العودة، واستعادة الممتلكات، والتعويض

٢ - حقّ العودة كحقّ إنساني يجب أن يوضَعَ في إطار أوسع، وهو إطارُ الحقوق الممنوحة للاجئين بشكل عامّ في نظام الحماية الدولية للاجئين، مع ضرورة التأكيد على خصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين وخاصةً لجهة عدم انطباق خيارات «المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون الفلسطينيين» بشأن الحلول الدائمة على الحالة الفلسطينية بل إنّ المطلوب هو توفير الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين التي تَكْفل لهم الحقوقَ الإنسانيةَ من دون المسّ بوضعهم القانوني كلاجئين إلى أن تتمّ عودتُهم.

٣ - وأخيرًا ينبغي وضعُ حقوق اللاجئين، وفي المقدمة منها حقُّ العودة، في الإطار الأشمل للحقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرّف، وخاصةً حقُّ تقرير المصير وفق قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، وفي مقدّمتها القرار ٣٢٣٦ لعام ١٩٧٤ الذي يؤكّد: حقَّ الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره دون تدخّل خارجي، وحقَّه في الاستقلال والسيادة الوطنية، وحقَّه في عودته إلى دياره وممتلكاته التي اقتُلع منها وشُرّد.

إنّ بعض الخطاب العربي بشأن التمسّك بحقّ العودة ورفض التوطين يظلّ فاقداً للمصداقية ما لم يَرْتبط بمنح اللاجئين الفلسطينيين الحقوقَ الاقتصاديةَ والاجتماعية.

نحو نظام حماية عربي للاّجئين الفلسطينيين

إنّ بعض الخطاب الرسمي العربي وخطابَ النخب العربية بشأن التمسّك بحقّ العودة ورفض التوطين يظلّ فاقدًا للمصداقية وخاليًا من المضمون ما لم يَرْتبطْ بمنح الفلسطينيين في الدول المضيفة الحقوقَ الاقتصاديةَ والاجتماعيةَ التي يتمتّع بها مواطنو هذه الدول مع الاحتفاظ بجنسيّتهم الفلسطينية وبحقّهم في العودة. ذلك أنّ غياب مثل هذه الحقوق من شأنه أن يُضعفَ نضال الفلسطينيين من أجل العودة.

ويتطلّب هذا الأمرُ التزامَ الدول العربية بتطبيق «بروتوكول الدار البيضاء،» الذي أقرّه مؤتمرُ وزراء خارجية الدول الأعضاء في الجامعة العربية عامَ ١٩٦٥ بل يتطلّب ضرورةَ تطويره باتجاه منح المزيد من الحقوق المدنية للفلسطينيين المقيمين مؤقتًا في هذه الدولة

- يُعدّ هذا البروتوكول محاولةً أساسية ومبكّرةً لتنظيم وضع اللاجئين الفلسطينيين في البلدان العربية التي لجأوا إليها عامَ ١٩٤٨ . فلقد منحَهم نوعًا من الحماية

المؤقتة في انتظار عودتهم. وتدعو موادُّ البروتوكول الخمسُ إلى معاملة الفلسطينيين في الدول الأعضاء للجامعة معاملةَ المواطنين في ما يتعلّق بالتوظيف، وحقّ المغادرة والعودة من/وإلى الدول المعنية، وحرية الحركة بين الدول العربية، وإصدار وثائق السفر وتجديدها، هذا فضلاً عن حقّ الإقامة وحقّ العمل.

• من الجدير ذكره أنّ عشرَ دول فقط من أصل ٢١ دولةً وقّعتْ هذا البروتوكول. فالمملكة العربية السعودية والمغرب وتونس لم توقّعه، في حين أنّ دولاً أخرى وقّعتْه مع بعض التحفُّظات مثل الكويت وليبيا ولبنان. لكنّ بعض الدول المضيفة التي تستضيف غالبيةً من اللاجئين استوعبتْ، أو لنقل دَمَجَتْ، بعضَ معايير البروتوكول ضمن قوانينها الوطنية، مثل سوريا والأردن، مع الفارق بين الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في كلٍّ من البلديْن

• على الرغم من إنفاق الدول العربية المضيفة بعضَ مواردها لتأمين الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للاجئين الفلسطينيين، فإنّ تطبيق التعهّدات والالتزامات التي يَفْرضها البروتوكولُ المذكورُ كان يختلف من وقت لآخر، بل كان يَخْضع للتطورات السياسية والإقليمية والدولية التي تمرّ بها القضيةُ الفلسطينية. وقد أقرّ مؤتمرُ المُشْرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في إحدى دوراته بأنّ تطبيق المعايير المعنية مازال دون المستوى المطلوب، وأنّ القوانين الوطنية النافذة المفعول التي تَحْكم بتطبيق هذا البروتوكول تُضْعف من مستويات الحماية الممنوحة للاجئين الفلسطينيين.

• إنّ نطاق الحماية الممنوحة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة بموجب بروتوكول الدار البيضاء لعام ١٩٦٥ هو أضيقُ بكثير من نطاق الحماية الذي يتمتّع به اللاجئون عامةً وفق المعاهدات والاتفاقات المعمول بها في هذا الخصوص دوليّاً ولذا فإنّ المطلوب هو التزامٌ أكبرُ من جانب العديد من الدول العربية بتطبيق معايير البروتوكول وإزالة العقبات التي تَحُول دون تطبيقها على المستوى الوطني، ومن ثم مواءمة الحماية المطبّقة على اللاجئين الفلسطينيين في هذه الدول مع معايير الحماية الدولية.

الخلاصة

لا يوفّر المجتمعُ الدولي حاليّاً أيَّ هيئة دولية تتمتّع بتفويض واضح يَكْفل حمايةً دوليةً منتظمةً وشاملةً لحقوق اللاجئين الفلسطينيين اليومية جميعهم. وهذا يعني، عمليّاً، أنّ ثلث لاجئي العالم لا يتمتّعون بحماية دولية مناسبة وكافية ويكادون أن يكونوا من دون حماية فعلية.

وقد أدّى غيابُ الحماية المناسبة للاجئين الفلسطينيين من قِبل معظم سلطات الدول العربية المضيفة، والحمايةُ المحدودة التي تقدّمها الأنروا، والتدخّلُ المحدود للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إلى وجود ثغرات جدية في الحماية الواجب تقديمُها للاجئين الفلسطينيين. والأهم من ذلك أنّ غياب الحماية المناسبة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية يرتّب آثارًا سلبيةً على نضالهم من أجل حقّ العودة، إذ يُضْعف قدرتَهم على التمسّك بهذا الحقّ من جهة، كما يعبِّد من جهة أخرى الطريقَ أمام مشاريع التوطين والتهجير المرفوضة من الشعب الفلسطيني.

جابر سليمان

باحث مستقلّ، ومنسّق مجموعة عائدون/لبنان