

"الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين"
ودور وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا) فيها

ورقة عمل رقم (٩)
كانون أول ٢٠٠٤

هاريش بارفاتثيني
رئيس وحدة تحليل السياسات
المقر الرئيسي (الأنروا)



بديل / المركز الفلسطيني
لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

هاريش بارفانيني، رئيس وحدة تحليل السياسات، المقر الرئيس لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى "الأنروا" قطاع غزة.

تم تحضير هذه الورقة خصيصاً للحلقة الدراسية الثالثة لملتقى خبراء مركز بديل، بعنوان "جسر الهوّة: من الحماية إلى الحل الدائم لقضية اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين"، ٥-٨ آذار ٢٠٠٤، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية، القاهرة، مصر.

أوراق عمل مركز بديل تهدف إلى توفير الفرصة لطاقتهم الموظفين في المركز، الشركاء، الخبراء، الباحثين، والمتطوعين من ذوي الكفاءات لإصدار الأبحاث ذات العلاقة بالحل الدائم والشامل لقضية اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين في إطار الحل العادل والدائم للصراع الفلسطيني/العربي-الصهيوني. أوراق العمل لا تعكس بالضرورة وجهة نظر مركز بديل.

ISSN: 1728-1660

الترجمة عن الإنجليزية، رنا موسى rmousa67@hotmail.com

بديل / المركز الفلسطيني

لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

ص.ب: ٧٢٨، بيت لحم، فلسطين.

تلفاكس: ٩٧٢-٢-٢٧٤-٧٣٤٦

بريد إلكتروني: info@badil.org

مجلة إلكترونية: www.badil.org

مقدمة

لا يختلف اللاجئون عن الأشخاص الآخرين من جهة أهليتهم لتلقي الحماية من الانتهاكات التي تمارس ضد حقوقهم الإنسانية الأساسية. لذا، يصبح من الضروري جداً قيام المجتمع الدولي بالتدخل في الحالات التي لا يوجد فيها سلطة الدولة لتنفيذ هذه الوظيفة الرئيسية. وفي ظل ظهور مشكلة اللاجئين الضخمة في أعقاب الحرب العالمية الأولى، قام المجتمع الدولي، من خلال عصبة الأمم، بإيداع مهمة حماية اللاجئين إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)¹، إلا أن الجيوش السياسية الضخم الذي تزامن خلال وبعد الحرب العالمية الثانية، بما في ذلك أزمة اللاجئين غير المسبوقة، تطلبت تشكيل هيئات عالمية جديدة، وعلى رأسها هيئة الأمم المتحدة. وبالرغم من مسارعة هيئة الأمم المتحدة في تشكيل نظام عالمي لحماية اللاجئين، إلا أن هذا النظام تشكل في العام ١٩٤٩ وتحددت عن طريق تشكيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)².

خلال هذه الفترة، انشغلت هيئة الأمم المتحدة بشكل تفصيلي في أزمة الصراع العربي-الإسرائيلي في فلسطين المنتدبة، وما ترتب على ذلك الصراع من خلق مشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وفي ظل غياب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتوقع تشكيلها قريباً، وفي ظل الاعتراف بدور هذه الهيئة في المشكلة الفلسطينية، قامت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة بتشكيل مجموعة من اللجان المتخصصة والمسئولة، بين أمور أخرى، عن مهمة تقديم المساعدات والإغاثة العاجلة، بالإضافة إلى تيسير عملية الحلول الدائمة لقضية اللاجئين. ومن بين هذه اللجان، وسيط الأمم المتحدة في فلسطين (UN Mediator for Palestine)³، ولجنة الأمم المتحدة لإغاثة لاجئي فلسطين (UNRPR)⁴، ولجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP)⁵، بما فيها بعثتها الخاصة بالمشح الاقتصادي (ESM)، وأخيراً، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى "الأنروا" (UNRWA)⁶.

ولأسباب تعود إلى العديد من الاعتبارات السياسية، بقيت مهمة تقديم المساعدات وتيسير عملية الحلول الدائمة للاجئين الفلسطينيين بأيدي الهيئات المتخصصة، واستمرت عملية استثناء لاجئي فلسطين على وجه الخصوص من نظام الحماية الدولي الذي تديره مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، وتحديدًا بحسب معاهدة العام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين⁷. ومن بين كافة اللجان والهيئات المتخصصة المذكورة سابقاً، لم يتبق غير وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين "الأنروا" تواصل عملها حتى يومنا هذا، حيث تقوم بتقديم المساعدات الإغاثية والإنسانية الضرورية، بالإضافة إلى مستوى محدود جداً يكاد لا يذكر من الحماية للاجئين الفلسطينيين⁸. ولم تلق نداءات "الأنروا" الداعية بضرورة توفير حماية واضحة وصريحة للاجئين الفلسطينيين أي اهتمام يُذكر من قبل المجتمع الدولي باستثناء بعض الاهتمام الآني والمحدود جداً الذي يأتي، على الأغلب، بعيد حدوث الأزمات والأحداث الكبيرة⁹. منذ العام ١٩٤٨، لم يبادر المجتمع الدولي لضم اللاجئين الفلسطينيين إلى

¹ غيلبرت جايجر (Gilbert Jaeger)، "حول تاريخ الحماية الدولية للاجئين"، مراجعة دولية للصليب الأحمر، رقم ٨٤٣، (٢٠٠١)، ص ٧٢٧-٧٣٧.

² قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣١٩ (٤)، ٣ كانون الأول ١٩٤٩.

³ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٦ (د - ٢)، ١٤ أيار ١٩٤٨.

⁴ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٢ (٣)، ١٩ تشرين الثاني ١٩٤٨.

⁵ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣)، ١١ كانون الأول ١٩٤٨.

⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠٢ (٤)، ٨ كانون الأول ١٩٤٩.

⁷ ١٨٩ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة ١٥٠، ٢٨ تموز ١٩٥١ (دخلت حيز التنفيذ في ٢٢ نيسان ١٩٥٤). [تسمى لاحقاً "معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١"].

⁸ انظر إلى النصوص المرفقة في الهوامش أرقام ٧٦ - ٨٨ لاحقاً.

⁹ انظر إلى النصوص المرفقة في الهوامش أرقام ف - ٨٨ لاحقاً.

نظام الحماية الدولي للاجئين، بل استمرت اللجان والهيئات المتخصصة المذكور سابقاً، بتطبيق مقاييس حماية ضعيفة، كان أفضلها، مقارنة اللاجئين الفلسطينيين بغيرهم من اللاجئين في العالم.

إن هذه (الفجوة "الثغرة" في الحماية) لا تزال موضع جدل رئيسي في أوساط الأكاديميين المؤثرين والمجموعات العاملة على موضوع اللاجئين. ومن أهم النقاط المثيرة للجدل في هذا الموضوع، المعايير المزدوجة الخاصة بنظام الحماية المتوفر للاجئين في كافة أنحاء العالم من جهة، وما يتوفر للاجئين الفلسطينيين من جهة أخرى. ويقطن ٧٠% من مجموع اللاجئين الفلسطينيين في المناطق التي تعمل فيها "الأنروا"، والذين تقع مسؤولية حماية الأغلبية منهم على عاتق السلطات المحتلة على مدى الفترات التاريخية المختلفة. في معظم الأحيان، وتحديداً ضمن سياق الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة منذ ما يزيد عن ٣٦ عام. فإن الضعف الرئيسي في نظام حماية اللاجئين الفلسطينيين هو ذو علاقة بحاجتهم للحماية من تجاوزات وفرط السلطة المحتلة نفسها.

خلفية

نشوء قضية اللاجئين الفلسطينيين

لا تنطرق هذه الورقة إلى الأصول التاريخية للخلاف العربي-الإسرائيلي. وبحسب الاهتمام المتعلق بمسألة ترحيل اللاجئين من فلسطين التاريخية المنتدبة، فقد علق وسيط الأمم المتحدة في فلسطين، الكونت فولك بيرنادوت (Bernadotte Folk)، على هذه القضية في تقريره حول سير عمله، بتاريخ ١٦ أيلول ١٩٤٨، حيث أبلغ السكرتير العام للأمم المتحدة بما يلي لتمريضه إلى باقي أعضاء الهيئة:

"تم قمع عدد هائل من الأشخاص من منازلهم نتيجة للأعمال العدائية في فلسطين. ويشكل العرب الغالبية العظمى من اللاجئين في فلسطين والدول المجاورة... إلا أنه، على أية حال، من غير الممكن إنكاره أنه لا يمكن أن يكون هناك تسوية عادلة وكاملة إذا لم يتم الإقرار بحق اللاجئين العرب بالعودة إلى منازلهم التي طردوا منها عن طريق مخاطر واستراتيجيات الصراع المسلح بين العرب واليهود في فلسطين. لقد جاء معظم هؤلاء اللاجئين من المناطق، التي كان من المفترض أن تشملها الدولة اليهودية بحسب قرار [الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨١] (٢) الصادر بتاريخ ٢٩ تشرين ثاني. لقد حصلت عملية قمع الفلسطينيين العرب نتيجةً لملعهم الذي تسببت به النزاعات المسلحة في مجتمعاتهم، وكنتيجة للإشاعات المتعلقة بأعمال الإرهاب الحقيقية منها والمزعومة، أو كنتيجة لعمليات الطرد المباشر. إنه لمن دواعي الإساءة إلى مبادئ العدالة الأساسية، إذا تم نكران حق ضحايا الصراع البرئين في العودة إلى منازلهم، بينما في المقابل يتدفق المهاجرون اليهود نحو فلسطين، الأمر الذي من شأنه، على نحو أكيد، أن يشكّل خطر الاستبدال الدائم للاجئين العرب الذين غُرسوا في هذه الأرض لعدة قرون... يوجد هناك العديد من التقارير الصادرة عن مصادر موثوقة حول أعمال سلب ونهب وسرقة واسعة النطاق، وأمتلة على عمليات تدمير للقرى دون أي ضرورة عسكرية تستدعي ذلك"^{١٠}.

وفي فقرات أخرى من تقريره لسير العمل، والتي تدحض الاتهامات الزاعمة بأن رحيل اللاجئين الفلسطينيين العرب جاء نتيجةً لتحريض وحث الزعماء العرب، أشار بيرنادوت إلى أنه "نتيجة للصراع الدائر في فلسطين، قام معظم السكان العرب تقريباً بالهروب أو تم طردهم من المناطق التي خضعت للاحتلال اليهودي"^{١١}. لقد زادت مشكلة اللاجئين تعقيداً بقيام الحكومة المؤقتة لدولة إسرائيل بعمليات بشكل أحادي الجانب، هما:

١. أخذ القرار برفض عودة اللاجئين العرب إلى ديارهم خلال فترة الحرب^{١٢}؛
٢. عدم معالجة مسألة تدمير الغالبية العظمى من القرى التي طرد و/أو هرب منها اللاجئين، وتوطين المهاجرين اليهود في الأراضي التي تعود ملكيتها للعرب المهجرين.^{١٣}

^{١٠} "تقرير سير العمل لوسيط الأمم المتحدة في فلسطين"، السجلات الرسمية للأمم المتحدة، الجلسة الثالثة للجمعية العامة، الملحق رقم ١١، وثائق الأمم المتحدة رقم ٦٤٨/أ، الجزء ١، ٥، الفقرات ٢، ٦، ٧ [يسمى حقاً "تقرير سير العمل"].

^{١١} كما ورد في "أصل وتطور المشكلة الفلسطينية"، ١٩١٧-١٩٨٨، هيئة الأمم المتحدة-نيويورك، ١٩٩٠.

^{١٢} ليكس تاكنبرغ (Lex Takkenberg)، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي (أو كسفورد: مطبعة كلاريندون، ١٩٨٨)، ص ١٦.

^{١٣} المصدر السابق، ص ١٧.

إنشاء نظام دولي خاص باللاجئين الفلسطينيين

اقترح الكونت بيرنادوت في تقريره لسير عمله، وضمن محاولاته الرامية إلى التوصل إلى نتائج محددة لتوفير "قاعدة تسوية منطقية ومنصفة وعملية" لقضية اللاجئين، تشكيل "لجنة توفيق حول فلسطين... لمدة محدودة... تكون مسئولة أمام الأمم المتحدة، وتعمل تحت سلطتها".¹⁴ وكان هذا الاقتراح بمثابة البذرة لإنشاء نظام الخاص ينطبق على لاجئي فلسطين. وبخصوص اللاجئين العرب، فقد جاءت مستخلصات بيرنادوت المحددة كما يلي:

"يجب على الأمم المتحدة أن تؤكد على حق اللاجئين العرب في العودة إلى منازلهم الواقعة في المناطق الخاضعة للسيطرة اليهودية في أسرع وقت ممكن. كما أنه يجب على لجنة التوفيق التابعة للأمم أن تقوم بمهام الإشراف والمساعدة لإنجاز عمليات إعادة هؤلاء اللاجئين إلى ديارهم ومنازلهم، وإعادة توطينهم فيها وتأهيلهم اجتماعياً واقتصادياً، بالإضافة إلى دفع التعويضات المناسبة عن ممتلكات اللاجئين الذين يختارون عدم ممارستهم لحقهم في العودة إليها...".¹⁵

لقد شكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومن خلال قرارها رقم 194(3)، بتاريخ 11 كانون أول 1948، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP) لتتولى القيام، وكما تستدعي الحاجة، بوظائف وسيط هيئة الأمم المتحدة في فلسطين (UN Mediator in Palestine)، ووظائف بعثة الأمم المتحدة للهدنة (Commission UN Truce).¹⁶ وقامت الجمعية العامة بإصدار تعليماتها للجنة التوفيق "لاتخاذ التدابير بغية معاونة السلطات والحكومات المعنية، لإحراز تسوية نهائية لجميع المسائل العالقة بينها".¹⁷ وبينما قامت الجمعية العامة بالتعليق على المسائل العالقة مثل وضع الأماكن المقدسة ومدينة القدس، حرية استخدام تسهيلات المواصلات والاتصالات... الخ، إلا أنها في ما يتعلق بقضية اللاجئين، أقرت ما يلي:

"وجوب السماح بالعودة، في أقرب وقت ممكن، للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر، عندما يكون من الواجب، وفقاً لمبادئ القانون الدولي والإنصاف، أن يعوّض عن ذلك فقدان الضرر من قبل الحكومات أو السلطات المسؤولة".¹⁸

لذا، طلبت الجمعية العامة من لجنة التوفيق معالجة قضية اللاجئين الفلسطينيين ضمن السياق العام للتسوية النهائية الخاصة بالمسائل العالقة، وذلك بسبب رفض حكومة دولة إسرائيل لعودة اللاجئين بشكل كامل، وإصرارها على أن العودة "المنبئية على أسس إنسانية بحتة لا تأخذ بعين الاعتبار النواحي العسكرية والسياسية والاقتصادية قد توجب المشكلة وتفاقمها".¹⁹ كما أصدرت الجمعية العامة تعليماتها إلى لجنة التوفيق "بتسهيل عودة اللاجئين، وتوطينهم من جديد، وإعادة تأهيلهم الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك دفع التعويضات"، كما فوضت الجمعية العامة لجنة التوفيق "صلاحية تعيين الهيئات الفرعية واستخدام الخبراء والفنيين العاملين تحت إمرتها، وما ترى بأنها بحاجة إليه لتؤدي، بصورة مجدية، وظائفها والتزاماتها الواقعة على عاتقها...".²⁰

¹⁴ تقرير سير العمل، الهامش رقم 10 سابقاً، الجزء 1، 8، الفقرة 4.

¹⁵ المصدر السابق.

¹⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194(3)، بتاريخ 11 كانون الأول 1948.

¹⁷ المصدر السابق، الفقرة 6.

¹⁸ المصدر السابق، الفقرة 11.

¹⁹ برفية، بتاريخ 11 آب 1948، من وسيط الأمم المتحدة إلى الأمين العام بخصوص اللاجئين العرب، دائرة المعلومات العامة التابعة للأمم المتحدة، البيان

الصحفي PAL/236، 5 آب 1948.

²⁰ المصدر السابق، الفقرات 11-12.

وبالرغم من عدم إشارة قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (٣) إلى "حماية" اللاجئين الفلسطينيين بشكلٍ محدد، إلا أن مثل هذا التفويض بالحماية طرح بشكل واضح وصريح من قبل الجمعية العامة في قرارها رقم ٣٩٤ (٥) بتاريخ ١٤ كانون أول ١٩٥٠، بعيد مراجعة الجمعية العامة لتقرير سير عمل لجنة التوفيق. حيث طلبت الجمعية من لجنة التوفيق "إنشاء مكتب، يقوم بتوجيه من اللجنة، بمواصلة التشاور مع الأطراف المعنية حول الإجراءات اللازم اتخاذها لحماية حقوق وممتلكات ومصالح اللاجئين".^{٢١} كما دعت الجمعية العامة "الحكومات المعنية إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان أن اللاجئين، العائدين منهم أو المواطنين، سيعاملون معاملة دون أي تمييز إن كان ذلك في القوانين أو على أرض الواقع".^{٢٢}

في آب من العام ١٩٤٨، قدمت إسرائيل مقترحاتها حول مشكلة اللاجئين إلى لجنة التوفيق، مشيرةً فيها إلى "أن حل مشكلة اللاجئين يجب أن يستند بالأساس على مبدأ توطينهم في المناطق العربية"، كما أشارت إلى استعدادها لقبول عودة أعداد محدودة جداً من اللاجئين وبشرط أن تحتفظ إسرائيل بحقها في اختيار الأماكن التي سيعودون إليها".^{٢٣} بالمقابل، نقلت الوفود العربية إلى لجنة التوفيق وجهة النظر القائلة "أن حل مشكلة اللاجئين يجب أن يأتي في سياق إعادة اللاجئين إلى المناطق الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية وتوطين غير العائدين من اللاجئين في الدول العربية أو في المناطق الفلسطينية غير الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية".^{٢٤} وبعد ذلك بوقت قصير، قامت لجنة التوفيق بتشكيل بعثة المسح الاقتصادي (ESM) بغية "فحص الوضع الاقتصادي للدول" المتأثرة من الأزمة، ورفع توصياتها إلى لجنة التوفيق بشأن برنامج عمل موحد للجنة التوفيق، بين أمور أخرى، من شأنها العمل على:

"تسهيل عملية عودة اللاجئين وتوطينهم وإعادة تأهيلهم اقتصادياً واجتماعياً، ودفع التعويضات لهم وفق الحل المطروح في الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤، بتاريخ ١١ كانون أول ١٩٤٨، من أجل إعادة دمج اللاجئين في الحياة الاقتصادية للمنطقة وعلى قاعدة الاعتماد الذاتي خلال أقصر جدول زمني ممكن".^{٢٥}

واستناداً إلى أول تقرير فترة لبعثة المسح الاقتصادي، أقرت الجمعية العامة في قرارها رقم (٣٠٢)، بتاريخ ٨ كانون أول ١٩٤٩، بأنه "بدون أي تعارض مع ما جاء في الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (٣)، بتاريخ ١١ كانون أول ١٩٤٨، فإن مواصلة تقديم المساعدات الإغاثية للاجئين الفلسطينيين ضرورية لمنع حدوث حالات المجاعة والكوارث التي قد تلحق بهم، والتي قد تؤثر سلباً على أجواء السلام والاستقرار". وقامت الجمعية العامة بإنشاء وكالة غوث وتشغيل اللاجئين -

²¹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٩٤ (٥)، بتاريخ ١٤ كانون الأول ١٩٥٠، الفقرة ٢.

²² المصدر السابق، الفقرة ٣.

²³ لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير العمل الرابع، ٢٢ أيلول ١٩٤٩، أ/٩٩٢، الفقرة ١٧.

²⁴ المصدر السابق، الفقرة ١٢.

²⁵ المصدر السابق، الملحق رقم ١. اقترحت لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، من بين أمور أخرى، قيام بعثة المسح الاقتصادي (ESM) وبالتعاون مع الحكومات المعنية بما يلي:

"... (ب) فحص العروض المقدمة من الحكومات المعنية بالتنمية الاقتصادية وتسوية المشاريع التي تتطلب مساعدة خارجية والتي بإمكانها استيعاب اللاجئين في اقتصاد المنطقة على أساس الاعتماد الذاتي في أقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف، (ت) فحص المشاريع الاقتصادية الأخرى والتي بإمكانها، في ظل توفر المساعدات الخارجية، توفير فرص عمل مؤقتة للاجئين... (ث) تقدير عدد اللاجئين الذين ليس بالإمكان دعمهم بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال الرؤيا الخاصة بتوفير فرص العمل... (ج) دراسة مشكلة التعويض الخاصة باللاجئين... مع الرجوع بشكل خاص إلى العلاقة ما بين هذا التعويض ومشاريع التسوية المقترحة، (ح) دراسة مشكلة إعادة تأهيل اللاجئين، بما في ذلك القضايا الخاصة بوضع اللاجئين المدني، الصحة، التعليم، والخدمات الاجتماعية، (خ) اقتراح هيكل تنظيمي من شأنه المساعدة في التوصل إلى الأهداف... ضمن إطار الأمم المتحدة، للتنسيق، والإشراف على، وتيسير الإجراءات الخاصة بالإغاثة وإعادة التوطين والتنمية الاقتصادية والمتطلبات الأخرى مثل مقرات الخدمات الاجتماعية، مع لأخذ بعين الاعتبار مصالح الحكومات المعنية".

انظر المصدر السابق، المرفق ١.

الأنزوا لغرض "القيام وبالتعاون مع الحكومات المحلية بعمليات الإغاثة المباشرة والعمل على برامج التشغيل كما هو مقترح من قبل بعثة المسح الاقتصادي".^{٢٦} إلا أنه وفي قرارها رقم ٣٩٣(٥)، بتاريخ ٢ كانون أول ١٩٥٠، اعتبرت الجمعية العامة أنه "دون أي تعارض مع ما جاء في قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣)، بتاريخ ١١ كانون أول ١٩٤٨، فإن عملية إعادة دمج اللاجئين في الحياة الاقتصادية للشرق الأدنى، إما من خلال عودتهم إلى ديارهم أو توطينهم في المناطق التي يتواجدون فيها، هي عملية ضرورية في سياق التحضير للوقت الذي تنقطع فيه المساعدة الدولية، ولأغراض تحقيق ظروف ملائمة بالسلام والاستقرار في المنطقة".^{٢٧} لذا، ومع بداية الخمسينات من القرن الماضي، أنشأت الأمم المتحدة أنظمة متخصصة للتعامل مع مشكلة اللاجئين، تبلورت في مؤسستين اثنتين:

١. لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP)، والمسؤولة عن تيسير عملية البحث عن حلول دائمة وأنظمة حماية للاجئين الفلسطينيين.
٢. وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى (الأنزوا-UNRWA)، والمسؤولة عن توفير المساعدات الإغاثية والإنسانية الضرورية.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومؤتمر اللاجئين عام ١٩٥١

وعلى النقيض من نظام الحماية الخاص الذي أنشأته الأمم المتحدة للتعامل مع قضية لاجئي فلسطين، قامت الجمعية العامة بإنشاء مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) من خلال قرارها رقم ٣١٩(٤)، بتاريخ ٣ كانون أول ١٩٤٩.^{٢٨} وقد بُدء عمل المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بوضع النظام/القانون الأساسي لمكتب مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، والذي تم تبنيه من خلال قرار الجمعية العامة رقم ٤٢٨(٥)، بتاريخ ١٤ كانون أول ١٩٥٠.^{٢٩} وتنص المادة رقم (١) من النظام الأساسي للمفوضية على أن المفوضية "يجب أن تتولى القيام بمهمة توفير الحماية الدولية... للاجئين الذين تنطبق عليهم بنود هذا النظام الأساسي، بالإضافة إلى البحث في الحلول الدائمة لمشكلة اللاجئين من خلال مساعدة الحكومات... المنظمات الخاصة لتيسير العودة الطوعية لهؤلاء اللاجئين إلى ديارهم، أو عملية استيعابهم ضمن مجتمعات جديدة".^{٣٠} علاوة على ذلك، تنص المادة رقم (٨) من النظام الأساسي للمفوضية أن على المفوض السامي "توفير الحماية للاجئين ضمن المسؤوليات الملقاة على عاتق مكتبه عن طريق ما يلي:

- أ. ترويج مستخلصات وقرارات المؤتمرات الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين، والإشراف على تطبيقها واقتراح التعديلات عليها؛

²⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠٢(٤)، بتاريخ ٨ كانون الأول ١٩٤٩.

²⁷ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٩٣(٥)، بتاريخ ٢ كانون الأول ١٩٥٠. بشكل هام، وبالرغم مسؤولية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين - الأنزوا بتيسير "إعادة دمج اللاجئين في الحياة الاقتصادية لمنطقة الشرق الأدنى، إما عن طريق إعادتهم إلى ديارهم أو إعادة توطينهم في المناطق التي يتواجدون فيها"، إلا أن جهودها بشكل عملي ركزت بشكل حصري على إعادة توطين اللاجئين في الدول المضيفة، كما أنها، وبدرجة محدودة جداً خلال سنواتها الأولى، قدمت مساعدات محدودة للاجئين الذين يسعون إلى العيش في الدول الثالثة. ومنذ منتصف وحتى نهاية الخمسينات من القرن الماضي، أشارت الجمعية العامة سنوياً إلى "عدم وجود أي تقدم ملحوظ" في "برنامج إعادة دمج اللاجئين"، وأصدرت تعليماتها للأنزوا "بالتخطيط وتنفيذ المشاريع والبرامج الخاصة بالدعم الذاتي والتعليم والتدريب المهني". انظر: قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٩١٦(١٠)، بتاريخ ٣ كانون الأول ١٩٥٥، و ١٣١٥(١٣)، بتاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٥٨، و ١٤٥٦(٤)، بتاريخ ٩ كانون الأول ١٩٥٩، و ١٨٥٦(١٧)، بتاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٦٢، و ١٩١٢(١٨)، بتاريخ ٣ كانون الأول ١٩٦٣.

²⁸ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٤)، بتاريخ ٣ كانون الأول ١٩٤٩. وأشار هذا القرار إلى "إنشاء مكتب المندوب السامي للاجئين، بدءاً من تاريخ ١ كانون الثاني ١٩٥١".

²⁹ القانون/النظام الأساسي لمكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٢٨(٥)، بتاريخ ١٤ كانون الأول ١٩٥٠، الملحق [يسمى لاحقاً "النظام الأساسي لمفوضية شؤون اللاجئين"].

³⁰ المصدر السابق، المادة رقم ١.

- ب. الترويج، من خلال اتفاقيات خاصة مع الحكومات، لتنفيذ أية إجراءات من شأنها تحسين أوضاع اللاجئين والتخفيف من أعداد اللاجئين المحتاجين للحماية؛
- ت. مساندة الجهود الحكومية والخاصة الداعية إلى عودة اللاجئين الطوعية إلى ديارهم أو عملية استيعابهم ضمن مجتمعات جديدة؛
- ث. تشجيع عملية قبول دخول اللاجئين، وعدم استثناء من هم مدرجين ضمن الفئات شديدة العوز، إلى أراضي الدول؛
- ج. محاولة الحصول على إذن يمكن اللاجئين من نقل ممتلكاتهم، وخصوصاً تلك الضرورية لإنجاح عملية إعادة توطينهم؛
- ح. الحصول من الحكومات على معلومات خاصة بعدد وأوضاع اللاجئين المتواجدين في دولهم وحول القوانين والتشريعات الخاصة بهم؛
- خ. البقاء على تواصل واتصال مستمر مع الحكومات والمنظمات الحكومية ذات الصلة؛
- د. إنشاء العلاقات مع المنظمات الخاصة والمختصة بشؤون اللاجئين وبالطريقة التي يراها المفوض السامي مناسبة؛ و
- ذ. تيسير عملية تنسيق الجهود ما بين المنظمات الخاصة المعنية بمصالح اللاجئين".³¹

لذا، ومنذ نشأتها، كان "حجر الزاوية" لمفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين يتمثل بتقديمها "للحماية الدولية" للاجئين والمهجرين.³² ومن ضمن أمور أخرى، أخذت المفوضية على عاتقها القيام بهذه المهمة عن طريق ترويج القانون الدولي الخاص باللاجئين - خصوصاً بحسب ما هو مصنف في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول العام ١٩٦٧ أيضاً³³ - وعلى رأسها مبدأ عدم الإعادة القسرية، أو حظر طرد أو إعادة "اللاجئ"، بأي طريقة كانت، إلى المناطق الحدودية (مناطق الصراعات) والتي من شأنها أن تشكل خطراً يهدد حياته أو حريته، وذلك بسبب عرقه، دينه، جنسيته، عضويته في مجموعات اجتماعية معينة، أو بسبب آرائه السياسية".³⁴ ولدواعي تحقيق هذه الأهداف، تعرّف المادة رقم ١(أ) (٢) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، "اللاجئ" باعتباره أي شخص:

"وسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه، دينه، جنسيته، انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية، يوجد خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة سابقاً كنتيجة لمثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد".³⁵

³¹ المصدر السابق، المادة رقم ٨.

³² المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، مساعدة اللاجئين: مقدمة حول مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (٢٠٠١)، ص ٦ [تسمى لاحقاً "مساعدة اللاجئين"].

³³ البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، ٣١ كانون الثاني ١٩٦٧ (دخل حيز التنفيذ في ٤ تشرين الأول ١٩٦٧)، ٦٠٦ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة ٢٦٧ [تسمى لاحقاً "بروتوكول العام ١٩٦٧"].

³⁴ معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، الهامش رقم ٧ سابقاً، المادة رقم ٣٣(١). إلا أن منع الإعادة القسرية ليس مطلقاً، حيث تشير المادة رقم ٣٣(٢) إلى عدم مطابقة مبدأ عدم الإعادة القسرية "على اللاجئ الذي يوجد أسباب منطقية لاعتباره خطراً على أمن الدولة، والذي صدر حكماً نهائياً بشأن التهمة الموجهة إليه والتي تشكل خطراً على مجتمع تلك الدولة".

³⁵ معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، الهامش رقم ٧ سابقاً، المادة رقم ١(أ) ٢. بسبب الترويج الذي قامت به المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، تم تضمين المبادئ القانونية الواردة في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول العام ١٩٦٧ - وخصوصاً تعريف "اللاجئ" ومبدأ عدم الإعادة القسرية - في القوانين المحلية للدول المشاركة في هذه المعاهدات.

بالإضافة إلى مسألة الحماية، سعت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين لإيجاد حلول "طويلة المدى" أو "حول دائمة" لقضايا اللاجئين "عن طريق مساعدة اللاجئين في العودة الآمنة إلى ديارهم الأصلية إذا سمحت الظروف، وعن طريق مساعدتهم في الاندماج في دول اللجوء أو إعادة توطينهم في دول ثالثة".^{٣٦}

خلال السنوات الماضية، قامت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، بتطوير سلسلة من التجارب العملية التي تشمل: المساعدة توفير الملجأ وإعادة التوطين؛ تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية؛ تنفيذ برامج خاصة بالمرأة والأطفال وكبار السن؛ القيام بعمليات الإغاثة واسعة النطاق؛ العمل على برامج التنمية المجتمعية لأغراض إعادة دمج اللاجئين بشكل دائم؛ وعمليات إعادة اللاجئين إلى ديارهم.^{٣٧} وبالرغم من أن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين كانت قد أنشئت أساساً كهيئة مؤقتة، إلا أنه جرى تمديد تفويضها كل خمس سنوات منذ نشأتها.^{٣٨} وتعتبر هذه المفوضية في هذه الأيام، "أحد أهم الوكالات الإنسانية الرئيسية في العالم"، وتوظف ما يزيد عن ٥ آلاف شخص، وتقوم بمساعدة ما يزيد عن ٢١,٨ مليون شخص في أكثر من ١٢٠ دولة.^{٣٩} إلا أن مدى تفويض هذه الهيئة لا يمتد ليشمل الغالبية العظمى من اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى وجود نظام دولي خاص يحكم التعامل معهم.

ينبع هذا القصور في التفويض من الشرطين المترابطين التاليين، الوارد أحدهما في النظام الأساسي للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين والآخر في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١. الشرط الأول ورد في المادة ٧(ج) من النظام الأساسي للمفوضية وينص على "لا تشمل صلاحيات المفوض السامي... أي شخص لا يزال يحصل على حماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة".^{٤٠} هكذا، تم استثناء اللاجئين الفلسطينيين تلقائياً من لائحة المستفيدين من مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) بسبب حصولهم على الحماية من لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP)، وحصولهم على المساعدة من وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى (الأنروا UNRWA). وبالرغم من وضوح اللغة التي صيغت بها المادة ٧(ج)، إلا أن ارتباكاً كبيراً أصاب الموظفين الرسميين في المفوضية في بداية الخمسينات من القرن الماضي حول المدى الجغرافي والذاتي لصلاحيات وسلطة الأنروا الممارسة على اللاجئين الفلسطينيين، في الأساس نظراً لعدم قدرة هذه الوكالة للتوصل إلى تعريف محدد وثابت "للاجئ الفلسطيني"، أو عدم قدرتها على تأطير الحدود الجغرافية لمناطق عملها في السنوات الأولى من تأسيسها. وقد تمت تسوية هذا الموضوع أخيراً عام ١٩٥٤ عندما أعلنت كلا الهيئتين البيان الصحفي المشترك التالي:

"ترى الأمم المتحدة بعين الاهتمام، ودون أي تعارض مع مسؤولية الحكومات كلٌّ منها على حدا، على أن مسؤولية الإغاثة المادية للاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى تقع، بشكل حصري، على عاتق وكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأنروا UNRWA)، بينما تقع مسؤولية حماية هؤلاء اللاجئين، مثل التعويض والعودة، على عاتق لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP). ولا يمتد تفويض صلاحيات المبعوث السامي [لمفوضية اللاجئين] ليشملهم".^{٤١}

³⁶ مساعدة اللاجئين، الهامش ٣٢ سابقاً، ص ٧.

³⁷ المصدر السابق، ص ١٠.

³⁸ هذا باستثناء المهمة الأولى التي أوكلت لها والتي استمرت لمدة ثلاث سنوات. /نظر: المصدر السابق، ص ٤-٥.

³⁹ المصدر السابق، ص ٥.

⁴⁰ النظام الأساسي للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين، الهامش رقم ٢٩ سابقاً، المادة (٧) ج.

⁴¹ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٣٠٥.

أما الشرط الثاني الذي يستنتي أغلب اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من المفوضية العليا لشؤون اللاجئين ورد في المادة (د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١. حيث أنه وبناءً على المادة (٧ج) من النظام الأساسي للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين، تحاول المادة (د) معالجة قضية اللاجئين الفلسطينيين الذي لا يحصلون عملياً على حماية أو مساعدة من الأنروا، عن طريق إضافة ما أطلق عليه البعض مصطلح "فقرة تضمين". وتتص المادة (د) على أن معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١:

"لا تنطبق هذه المعاهدة على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

إذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي هائياً طبقاً لما يتصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه المعاهدة".^{٤٢}

على مدار السنين، قامت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بتفسير الفقرة الثانية من المادة (د) على أنها تعني أن أي لاجئ فلسطيني مسجل ويعيش خارج مناطق عمل الأنروا - هو شخص غير قادر على الحصول على المساعدة أو الحماية من هذه الأنروا لأن هذه الوكالة تشترط من الشخص الحضور الجسدي ليكون مؤهلاً للاستفادة من خدماتها - وبالتالي يحق لهؤلاء الأشخاص الاستفادة من صلاحيات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، وكذلك يحق لهم المطالبة بالاستفادة من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١.^{٤٣} وبالرغم من استحالة معرفة العدد الدقيق للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج مناطق عمل الأنروا، إلا أنه من المنطقي الجزم بكونهم يشكلون أقلية هامة من مجموع اللاجئين الفلسطينيين المسجلين.^{٤٤} علاوة على ذلك، فإن حاجات الحماية الخاصة بهذه الأقلية من اللاجئين الفلسطينيين، تميل إلى التركيز على مطالباتهم بتوفير الملجأ لهم وإعادة توطينهم في دول ثالثة، التي وبالرغم من أهميتها، لا يمكن القول بأنها تمثل حاجات الحماية الرئيسية للغالبية العظمى من اللاجئين الفلسطينيين الذين ما زالوا يعيشون ضمن مناطق عمل الأنروا. تحديداً، هؤلاء اللاجئون الفلسطينيون الذين يعيشون في المناطق الفلسطينية المحتلة، بالإضافة إلى هؤلاء الذي خضعوا عبر فترات من الزمن للاحتلال (مثل مخيمات اللاجئين في لبنان)، يضمنون بداخلهم الحاجة الملحة والجوهريّة للحماية، والتي تستند بشكل مبدئي، ولكن ليس بشكل حصري، على حاجتهم إلى حماية حقهم في الحياة وفي توفير الأمن للأفراد منهم والممتلكات. وكما سنرى في القسم التالي من هذه الورقة، أدى فشل نظام الحماية الخاص باللاجئين الفلسطينيين لتوفير الحماية بما يتلاءم مع القوانين والأعراف الدولية، إلى ظهور "فجوة في الحماية" بالمقارنة مع المجموعات الأخرى من اللاجئين حول العالم.

⁴² معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، الهامش رقم ٧ سابقاً، المادة رقم د١.

⁴³ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش ١٢ سابقاً، ص ٣٠٦. أنظر: ملاحظات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين حول مدى انطباق المادة (د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ على اللاجئين الفلسطينيين (المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، تشرين الأول ٢٠٠٢) [تسمى لاحقاً "ملاحظات مفوضية اللاجئين حول مدى انطباق المادة (د)"].

⁴⁴ بناءً على إحصائيات الأنروا، حتى تاريخ ٣٠ حزيران ٢٠٠٣، كان هناك ٤,٠٨٢ مليون لاجئ فلسطيني مسجل لديها.

الفجوة في الحماية

ما هي "الحماية"؟

بالرغم من "وجود اللاجئين منذ بدء التاريخ... إلا أن الاهتمام بمسئولية المجتمع الدولي تجاه توفير الحماية وإيجاد الحلول لقضايا اللاجئين لم يظهر إلا مع ظهور عصابة الأمم".^{٤٥} فمنذ ذلك الوقت، بدأت آليات الحماية الدولية للاجئين بالظهور وبأسلوب تحدّي بانتظام وثبات مبدأ مركزية الدولة (الحكومات) والذي على أساسه تم إنشاء النظام الدولي، حيث أن جوهر اهتمامات نظام الحماية الدولية للاجئين ينصب لمصلحة حقوق الأفراد/المجموعات وليس لمصلحة حقوق الدولة. إن الحاجة الدائمة لإيجاد توازن ما بين حقوق الأفراد/المجموعات من جهة وحقوق الدولية من الجهة الأخرى، وما يرافقها من تعقيدات متزايدة لأزمات اللاجئين حول العالم، أنتجت عدد كبير من الآليات المتوفرة للحماية الدولية للاجئين، والتي يتناسب كلٌّ منها مع كل لاجئ/ة بحسب وضعه/الخاص. وكما لاحظ أحد الخبراء، بالرغم من وجود "مبادئ أساسية في نظام الحماية للاجئين، إلا أنه يجب النظر في كل مشكلة حسب الحقائق الخاصة بكل منها على حدة".^{٤٦}

وبالرغم من أن المادة (٨) من النظام الأساسي للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين تقدم عرضاً عاماً جيداً حول آليات الحماية المتوفرة للاجئين،^{٤٧} إلا أنها لا تقدم خيارات الحماية كمجموع كلي والتي ظهرت منذ الإعلان عنها في العام ١٩٥٠. وتشمل الخيارات المتوفرة في نظام الحماية الدولية للاجئين ما يلي:

- أ. عملية تسجيل وتوثيق أعداد اللاجئين الأفراد أو المجموعات؛
- ب. توفير وثائق سفر وتنقل خاصة باللاجئين الأفراد أو المجموعات؛
- ت. توفير الحماية عن طريق الترويج، وخصوصاً فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان؛
- ث. نشر وترويج القانون الدولي الخاص باللاجئين على الصعيدين المحلي والدولي؛
- ج. تقديم المساعدات الإنسانية الطارئة، بما في ذلك الغذاء والمأوى والرعاية الصحية الأساسية؛
- ح. توفير "الحماية المؤقتة" في دول لجوء ثالثة؛
- خ. توفير المساعدة القانونية للاجئين، أو التدخل القانوني مع سلطات الدولة ذات الصلة؛
- د. التدخل الأحادي أو المتعدد دون استخدام القوة، مثل فرض العقوبات الاقتصادية ضد سلطات الدولة ذات الصلة؛
- ذ. تيسير الحلول الدائمة، بما في ذلك العودة إلى الديار الأصلية، إعادة التوطين في الدول المضيفة وإعادة التوطين في دول ثالثة؛
- ر. تنفيذ الحلول الدائمة، بما في ذلك العودة إلى الديار الأصلية، إعادة التوطين في الدول المضيفة وإعادة التوطين في دول ثالثة؛ و

⁴⁵ فيلر (E. Feller)، تطور نظام الحماية الدولي للاجئين، ٥ مجلة القانون والسياسات ١٢٩، ص ١٣١.
⁴⁶ ماك-نامارا (D. McNamara) و غودوين غيل (Goodwin-Gill)، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين والحماية الدولية للاجئين، أوكسفورد: برنامج دراسات اللاجئين، ورقة عمل رقم ٢، جامعة أوكسفورد، حزيران ١٩٩٩، ص ١٦ [تسمى لاحقاً "المفوضية العليا لشؤون اللاجئين والحماية الدولية للاجئين"].
⁴⁷ انظر: النص المرفق مع الهامش رقم ٣١ سابقاً.

ر. ضمان الحماية "المادية" الجسدية للاجئين عن طريق التدخل الأحادي أو المتعدد، ودون استثناء الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصاً في حالات النزاع المسلح أو الاحتلال العدواني.

من المهم جداً الإقرار بأن كل من خيارات الحماية المذكورة أعلاه يمكن تطبيقها عن طريق "سياقات حماية" مختلفة. وتشمل هذه السياقات: حماية حقوق الإنسان، الحماية الدبلوماسية، الحماية القنصلية، حماية الشرائح المجتمعية الضعيفة بما في ذلك النساء والأطفال وكبار السن، حماية الشعوب بما في ذلك عن طريق التمثيل السياسي، حماية الجماعات، وحماية الأشخاص المدنيين أثناء النزاعات المسلحة. في أغلب الأحيان، وكما هو الحال في المناطق الفلسطينية المحتلة، تتداخل هذه السياقات وتعمل بشكل متزامن، مما يستوجب توجهاً مشتركاً ومتفقاً عليه من قبل المجتمع الدولي. علاوة على ذلك، وبالرغم من وجود فرقاً عاماً بين مهمني "الحماية الدولية" من جهة، (أي الحقوق الأساسية التي يتمتع بها اللاجئ وشبه اللاجئ) وبين "الحلول الدائمة" من جهة أخرى (أي الإجراءات المتخذة لإنهاء وضعية اللجوء)، إلا أن حالة لاجئ فلسطين تعتبر متميزة بسبب إنانة المجتمع الدولي بمسؤولية تنفيذ كلتا المهمتين لهيئة واحدة ومحددة هي (لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين "UNCCP"، *أنظر/إنناه*)، بحيث يتم ممارستها بشكل مشترك. وكما سيتبين لاحقاً، لم يتطور توجه المجتمع الدولي فيما يتعلق بحماية لاجئ فلسطين بشكل ملائم وبما يتناسب مع ممارسات الحماية العالمية.

مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين والفجوة القائمة في الحماية

كما ذكر سابقاً، تقدم المفوضية العليا لشؤون اللاجئين الحماية للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في المناطق خارج حدود عمل "الأنروا". وغالباً ما تُركّز هذه الحماية بالأساس على مساعدة اللاجئين الفلسطينيين في السعي للحصول على ملجأ في دول ثالثة. وبالرغم من جاهزية وقدرة المفوضية العليا على توفير مثل هذه المساعدة للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج مناطق عمل "الأنروا"، إلا أن جهود المفوضية العليا في هذا المجال، ولعدة سنوات، أخطبت بسبب الأساليب التي تتبعها المحاكم المحلية أو الإدارية للدول، وخصوصاً في دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، في تفسير البنود الواردة في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، والتي تم تضمينها، بشكل كلي أو جزئي، في التشريعات المحلية لهذه الدول. وعلى وجه الخصوص، فإن سنوات من التفسير "المقيّد" للمادة (د١) من قبل السلطات القضائية في الدول الثالثة، جعلت من الصعب جداً على اللاجئين الفلسطينيين الحصول على أحقية اللجوء في تلك الدول.^{٤٨}

وجاء التفسير المقيّد للمادة (د١) من قبل السلطات القضائية في بعض الدول الثالثة كنتيجة للإخفاق في تفعيل فقرة "التضمين" في الجملة الثانية من المادة (د١). لهذا، وبينما تعترف بعض الهيئات بما يسمى بفقرة "الاستثناء" للمادة (د١) بكونها قد لا تنطبق على بيئة اللجوء الفلسطيني على حساب حقيقة مفادها أن هذا اللاجئ/ة يعيش خارج مناطق عمل "الأنروا"، إلا أن هذه الهيئات لا تقرّ بأنه، ونتيجة لذلك، يحق لهؤلاء الأشخاص، وبشكل تلقائي، الاستفادة من ما توفره معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ (أي أهليتهم للحصول على وضعية لجوء بحسب المعاهدة، و فقط على أساس وجودهم خارج مناطق عمل "الأنروا"). وبدلاً من ذلك، وعندما تحدد تلك السلطات وجود اللاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمل "الأنروا"، تعتبر هذه السلطات أن المادة (د١) لا

^{٤٨} ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش ١٢ سابقاً، ص ٩٠.

تطبق على هؤلاء الأشخاص، وتواصل تقييم مطالبهم عن طريق إخضاعها لاختبار عام "بناءً على تخوف مشروع من الاضطهاد" واستناداً إلى تعريف "المعاهدة" لمن هو اللاجئ والواردة في المادة أ(٢) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١.^{٤٩} وتشمل الدول التي تقوم بتبني هذا التوجه كل من ألمانيا وهولندا.^{٥٠} أما الدول الأخرى مثل النمسا، وكندا، وسويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية، فلا تقوم بتضمين المادة (د) في قوانينها المحلية نهائياً، حيث يتم تحديد وضع اللاجئين اللجوء الواردة في معاهدة اللاجئين والخاصة باللاجئين الفلسطينيين المطالبين بتوفير الملجأ، فقط عن طريق الرجوع إلى المادة أ(٢) أو أي شروط قانونية محلية مشابهة.

وقد عملت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، على مدى سنوات، على تشجيع هذه التوجهات من خلال إصدارها (دليل المفوضية حول الإجراءات والمقاييس الخاصة بتحديد وضع اللاجئين اللجوء)،^{٥١} ويعتبر هذا "الدليل" أحد أهم التعليقات الرسمية حول معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١. ويشير دليل المفوضية، فيما يتعلق بالمادة (د)، أن "اللاجئ القادم من فلسطين والذي يجد نفسه خارج مناطق عمل الأنروا" لا يستفيد من المساعدات المذكورة" في الجملة الأولى من المادة (د)، "وقد يتم النظر في تحديد وضعه لجوئه حسب المقاييس الواردة في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١،^{٥٢} وهكذا، على طالب اللجوء استيفاء كافة المتطلبات الواردة في المادة أ(٢) بالرغم من فقرة "التضمين" الواردة في المادة (د).

وإقراراً منها بالصعوبات التي سببها الدليل والتعليقات الواردة فيه حول المادة (د) للاجئين الفلسطينيين الراغبين في اللجوء في دول ثالثة، قامت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين في شهر تشرين أول من العام ٢٠٠٢ بإصدار "مذكرة رسمية بشأن سريان المادة (د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، على اللاجئين الفلسطينيين".^{٥٣} وتقدم هذه المذكرة أكتف تعليق حول المادة (د) حتى يومنا هذا، حيث تشتمل على الشروط الهامة التالية:

٦. إذا كان الشخص المعنى موجوداً داخل مناطق عمل الأنروا ومسجلاً لديها، أو أن من حقه التسجيل لدى الأنروا، وجب اعتباره/ا متلقي/ة للحماية أو المساعدة بالمعنى الوارد في الفقرة (١) من المادة (د)، وبناء عليه، يتم استبعاده/ا عن الاستفادة من مزايا معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ والبروتوكول الخاص بها، ومن الحماية والمساعدة التي توفرها المفوضية العليا لشؤون اللاجئين.
٧. إذا كان الشخص موجوداً خارج مناطق عمل الأنروا، ولم ت/يعد مستفيد/ة من حماية الأنروا أو مساعدتها، فهو يندرج بالتالي ضمن الفقرة (٢) من المادة (د)، ويشترط بالطبع عدم انطباق الشروط الواردة في المواد (أ) و(ب) و(ج) و(د) و(هـ) و(و) عليه/ا. مثل هذا الشخص يكون بصورة تلقائية مستحقاً للاستفادة من مزايا معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، كما يندرج ضمن اختصاص مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين. ويكون نفس الوضع أيضاً، حتى ولو لم يكن الشخص قد أقام مطلقاً داخل مناطق عمل الأنروا.^{٥٤}

⁴⁹ انظر: إلى النص المرفق مع الهامش رقم ٣٥ سابقاً.

⁵⁰ سوزان أكرم وغوديون غيل، ورقة عمل قانونية، المكتب التنفيذي لشؤون الهجرة التابع لوزارة العدل الأمريكية (مجلس استئنافات شؤون الهجرة، فرجينيا)، ص ٤٧ [تسمى لاحقاً "Brief Amicus Curiae"].

⁵¹ دليل المفوضية العليا لشؤون اللاجئين حول الإجراءات والمقاييس الخاصة بتحديد وضع اللاجئين اللجوء، (جنيف، ١٩٧٩) [تسمى لاحقاً "دليل المفوضية العليا لشؤون اللاجئين"].

⁵² دليل المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، الفقرات رقم ١٤٢-١٤٣، كما هو مقتبس في تاكنبرغ، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٩٥.

⁵³ انظر: ملاحظات مفوضية اللاجئين حول مدى انطباق المادة (د)، الهامش رقم ٤٣ سابقاً.

⁵⁴ المصدر السابق، ص ٢.

وهكذا، وبينما طالبت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين في تفسيرها للمادة (د١)، من اللاجئين الفلسطينيين الذي يتواجدون خارج مناطق عمل الأتروا باستيفاء الشروط الواردة في المادة أ(٢) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، قبل منحهم وضعية لجوء بحسب المعاهدة نفسها، نجد أن المفوضية حالياً تعتبر، وبشكل حاسم، مثل هذا/ه اللاجئين/ة مرشح/ة، بشكل تلقائي، للاستفادة من مزايا معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وأنه/ت يخضع لعدة استثناءات عامة أخرى واردة في المواد (ج) و(هـ) و(و) من المعاهدة.° ويتفق على هذا التفسير العديد من الخبراء، بمن فيهم، غاي غودوين-غيل (Guy Goodwin-Gill)، وسوزان أكرم (Susan Akram)، وليكس تاكنبرغ (Lex Takkenberg).

ليس من الواضح بعد، مدى أو حجم تبني الدول لتفسير المفوضية الجديد للمادة (د١) ودمجه في قوانينها المحلية. الشيء المؤكد هو أن من المرجح أن تنظر الغالبية العظمى من الدول إلى هذا التفسير كتوجه مقترح لاستخدامه من قبل السلطات القضائية المحلية في تفسيراتها الخاصة بالمادة (د١). إن الصفة غير الإلزامية لهذا التفسير تعني، وبشكل عملي، أنه بإمكان السلطات القضائية في الدول الثالثة أن تبقى ملتزمة بالتفسير القديم للمادة (د١)، وعليه ستبقى الفجوة القائمة في الحماية الخاصة باللاجئين الفلسطينيين المطالبين بملجأ في دولة ثالثة موجودة. أما الدول التي تستند أنظمتها القانونية على مبادئ -مراعاة السوابق القضائية - فسوف تثبت هذه المشكلة (الفجوة) صعوبتها، بالرغم من عدم استحالة مراعاتها.

لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP) والفجوة القائمة في الحماية

يمكننا التذكير بأن الجمعية العامة للأمم المتحدة قامت بإنشاء لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP) من خلال قرارها رقم ١٩٤(٣) بتاريخ ١١ كانون أول ١٩٤٨ لغرض واضح وهو اتخاذ كافة الإجراءات "لمساعدة الحكومات والسلطات المعنية في التوصل إلى تسوية نهائية بخصوص كافة المسائل العالقة بينهم"، بما في ذلك قضية اللاجئين.° كما أن قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣) أصدر تعليماته الواضحة للجنة التوفيق "لتيسير عملية عودة اللاجئين الفلسطينيين وإعادة توطينهم، وإعادة تأهيلهم اقتصادياً واجتماعياً، بالإضافة إلى عملية دفع التعويضات المستحقة لهم"،° وبالتالي تكليف لجنة التوفيق بمهمة تحقيق الحل الدائم لهذه القضية. وقد اختارت الجمعية العامة كل من فرنسا، تركيا، والولايات المتحدة الأمريكية لتشكيل هذه

⁵⁵ تشير المادة (ج) إلى أن معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ "لا تنطبق على أي شخص تنطبق عليه الشروط الواردة في القسم (أ) إذا: (١) إذا انتفع مجدداً وبشكل طوعي من حماية الدولة التي يحمل جنسيتها، أو (٢) إذا استعاد الجنسية التي فقدتها بشكل طوعي، أو (٣) إذا حصل على جنسية أخرى، ويتمتع الآن بحماية الدولة التي يحمل جنسيتها، أو (٤) إذا أسس نفسه مجدداً وبشكل طوعي في أو خارج الدولة التي تركها خوفاً من الاضطهاد، أو (٥) إذا كان لا يستطيع، بسبب توقف الظروف المرتبطة بالنظر إليه كلاجئ، الاستمرار برفض الاستفادة من حماية الدولة التي يحمل جنسيتها، على أن لا تنطبق هذه الفقرة على اللاجئين الذين تنطبق عليهم شروط القسم (أ) من هذه المادة والقادرين على إبداء الأسباب المنطقية والتي تؤكد تعرضهم إلى اضطهاد مسبق، ولذا يرفضون الاستفادة من الحماية المقدمة من الدولة التي أقاموا فيها سابقاً". وتشير المادة (ج) إلى أن معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ "لا تنطبق على أي شخص يتم النظر إليه من قبل السلطات المعنية والرسمية في الدولة التي يقيم فيها، على أنه يتمتع بالحقوق والواجبات، كأبي مواطن آخر، بسبب حصوله على جنسية تلك البلد". وتشير المادة (ج) إلى أن معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ "لا تنطبق على أي شخص ينظر إليه ولأسباب خطيرة على أنه: (أ) ارتكب جريمة ضد السلام، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، كما هو متعارف عليه في الصكوك الدولية المعنية بوضع شروط هذه الجرائم، (ب) ارتكب جريمة غير سياسية وخطيرة خارج دولة اللجوء قبل دخوله كلاجئ إلى تلك البلد، أو (ج) يعتبر مذنباً بسبب قيامه بممارسة تصرفات مناقضة لأهداف ومبادئ هيئة الأمم المتحدة".

⁵⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤(٣)، بتاريخ ١١ كانون الأول ١٩٤٨، الفقرة رقم ٦. يمكن القول، وباعتبارها هيئة لاحقة لوساطة الأمم المتحدة في فلسطين، أن لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، وفي اللغة المتعارف عليها اليوم، عملت وبشكل ما كميسر لقضايا "الوضع النهائي".
⁵⁷ المصدر السابق، الفقرة رقم ١١.

اللجنة.^{٥٨} كما تم توضيح مهمة لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين فيما يتعلق بتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين من خلال قرار الجمعية العامة رقم ٣٩٤(٥) بتاريخ ١٤ كانون أول ١٩٥٠، والذي نص على ضرورة قيام لجنة التوفيق بتشكيل "مكتب اللاجئين" ومتابعة عمله، بحيث تشمل مهام هذا المكتب، بين أمور أخرى، "استمرار التشاور مع كافة الأطراف المعنية حول الإجراءات الكفيلة بحماية حقوق، وممتلكات، ومصالح اللاجئين الفلسطينيين".^{٥٩} هذان القراران الصادران عن الجمعية العامة، أو كلا لجنة التوفيق مهمة مزدوجة، هي حماية اللاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحلول الدائمة لهم، كما ذكرنا سابقاً. وقبل ذلك، قامت اللجنة بوضع الإجراءات الأولية التالية والكفيلة بحماية "حقوق وممتلكات ومصالح اللاجئين".

"عودة أصحاب بساتين البرتقال العرب إلى أراضيهم ومنازلهم إلى جانب عودة الأيدي العاملة والتقنية الضرورية؛ الرفع الفوري لتجميد الحسابات المصرفية العربية في البنوك في إسرائيل؛ إلغاء قانون [أملاك] الغائبين [الإسرائيلي]؛ توقيف كافة إجراءات مصادرة واحتلال المنازل العربية وإعادة جمع شمل عائلات اللاجئين في منازلهم؛ ضمان حرية العبادة واحترام الكنائس والمساجد؛ إعادة الطاقم الديني؛ تحرير أملاك الوقف؛ توفير الضمانات الضرورية الكفيلة بعودة اللاجئين إلى منازلهم عودة آمنة وحررة".^{٦٠}

قامت لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين بمهمة بذل الجهود للتوصل إلى تسوية نهائية حول كافة المسائل العالقة بين أطراف النزاع بطريقة من شأنها ضمان حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، وبالتحديد حقهم في العودة إلى ديارهم انسجاماً مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤(٣). فقد قدمت لجنة التوفيق العديد من العروض والمقترحات الخاصة بإعادة اللاجئين إلى الأطراف المعنية بالرغم من حقيقة مفادها أنه ومنذ "أواخر عام ١٩٤٨، أقرت الولايات المتحدة الأمريكية وهيئة الأمم المتحدة بأن إسرائيل معارضة وغير راغبة بإعادة أعداد كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين".^{٦١} وقد تم نقاش هذه المسألة بشكل مكثف في لوزان/سويسرا في ربيع عام ١٩٤٩. وفي تموز من العام ١٩٤٩، أشارت إسرائيل إلى استعدادها، كنتيجة لضغوط هائلة من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، لإعادة (مائة ألف لاجئ فلسطيني) كجزء من تسوية سلمية أكبر مع الدول العربية.^{٦٢} وقد تم رفض هذا العرض من قبل الدول العربية لاعتباره غير كاف.^{٦٣} كما بذلت لجنة التوفيق جهوداً أخرى مشابهة في مؤتمر باريس عام ١٩٥١ إلا أنها لم تثمر عن شيء، وبقيت المسألة عالقة دون حل.^{٦٤}

وأمام الجمود الحاصل في عملية إعادة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم الأصلية، قامت لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين بتحويل تركيز جهودها نحو إعادة توطينهم في الدول العربية المضيفة. إلا أنه وبالجم الذي رفضت إسرائيل عملية إعادة اللاجئين إلى ديارهم، جاء رفض الدول المضيفة واللاجئين أنفسهم لعملية التوطين في الدول العربية، وعليه قامت لجنة التوفيق بإنشاء بعثة المسح الاقتصادي (ESM)، في أول تركيز للجهود منها على هدف إعادة دمج "اللاجئين في الحياة الاقتصادية للمناطق التي يتواجدون فيها على قاعدة الاعتماد الذاتي".^{٦٥} وكما ذكرنا سابقاً، قامت لجنة التوفيق بإنشاء بعثة المسح

⁵⁸ الأثروا، وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى - الأثروا: نبذة مختصرة، ١٩٥٠-١٩٨٢ (فيينا)، ص١٣ [تسمى لاحقاً "الأثروا: نبذة مختصرة"].

⁵⁹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٩٤(٥)، بتاريخ ١٤ كانون الأول ١٩٥٠، فقرة رقم ٢.

⁶⁰ لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير العمل الرابع، بتاريخ ٢٢ أيلول ١٩٤٩، أ/٩٩٢ [تسمى لاحقاً "تقرير سير العمل للجنة للتوفيق"].

⁶¹ ب. شيف (B. Schiff)، اللاجئين حتى الجيل الثالث: مساعدات هيئة الأمم المتحدة للفلسطينيين (سيراكوز: مطبعة الجامعة في سيراكوز، ١٩٩٥) ص١٦.

⁶² تقرير سير العمل للجنة للتوفيق، الهامش رقم ٦٠ سابقاً، الفقرة رقم ٩.

⁶³ المصدر السابق، الفقرة رقم ١٠.

⁶⁴ لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير العمل، بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني ١٩٥١، أ/١٩٨٥، الفقرات رقم ٢٨-٣٤ [تسمى لاحقاً "تقرير سير

عمل لجنة التوفيق لشهر تشرين الثاني ١٩٥١"].

⁶⁵ مرجعيات عثة المسح الاقتصادي، المرفق رقم (١) لتقرير سير عمل لجنة التوفيق الرابع، الهامش رقم ٦٠ سابقاً.

الاقتصادي بهدف دراسة الإمكانيات الاقتصادية لعملية إعادة التوطين، ولهذا ركزت البعثة على هدف إعادة دمج "اللاجئين في الحياة الاقتصادية للمنطقة التي يتواجدون فيها بناءً على قاعدة الاعتماد الذاتي".^{٦٦} وفي تقريريها المرحلي، في تشرين الثاني ١٩٤٩، أشارت بعثة المسح الاقتصادي إلى أن عودة اللاجئين "تتطلب قرارات سياسية خارج نطاق صلاحياتها"، كما أشارت أن "الخطوة العاجلة البناء الوحيدة المتاحة حالياً" هي "إعطاء اللاجئين فرصة العمل في الأماكن التي يتواجدون فيها الآن".^{٦٧} وبناء على ذلك، أوصت بعثة المسح الاقتصادي لإنشاء وكالة مهمتها الاستمرار في تقديم النشاطات الإغاثية والبدء في مشاريع لإيجاد فرص عمل للاجئين. وبناء على هذه التوصية، أنشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة وكالة غوث وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى - الأتروا، من خلال قرارها رقم ٣٠٢(٤)، بتاريخ ٨ كانون أول ١٩٤٩.

نشاط الحماية الآخر الذي قامت به لجنة التوفيق بدافعية كبرى، كنتيجة لعدم التقدم في عملية إعادة اللاجئين، فتمثل بجهودها الرامية للحصول على التعويضات الخاصة باللاجئين. وقد طالب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٩٤(٥) بشكل واضح مكتب اللاجئين التابع للجنة التوفيق "إتخاذ كافة الإجراءات التي يترتبها المكتب أنها ضرورية لتقييم التعويضات ودفعها إلى مستحقيها، وبما يتلاءم مع الفقرة (١١) من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣)".^{٦٨} وبعد عمل دراسة حول هذا الموضوع، توصل مكتب اللاجئين إلى تقديرات حول قيمة ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين المنقولة وغير المنقولة بحوالي ١٢٠ مليون جنيه فلسطيني،^{٦٩} واعتبر المكتب أن هذا المبلغ "يشكل ديناً على حكومة دولة إسرائيل للاجئين الفلسطينيين".^{٧٠} وفي ظل غياب أي اتفاق بين الأطراف المعنية، لم يتم اتخاذ أي إجراء آخر بصدد هذا الموضوع. لقد نجحت لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، بشكل محدود، عام ١٩٥٢، عندما توصلت إلى اتفاق مع حكومة دولة إسرائيل بشأن "الإفراج عن كافة حسابات اللاجئين العرب وودائع الائتمان المحتجزة في البنوك في إسرائيل".^{٧١}

ولعدم قدرة لجنة التوفيق على حماية مصالح اللاجئين الفلسطينيين من خلال جهودها الرامية إلى التوصل إلى اتفاق بين الأطراف المعنية حول قضايا العودة والتعويض، ركزت اللجنة جهودها على إنشاء (مكتب لتحديد وتقييم أملاك اللاجئين العرب)، يأخذ على عاتقه مسئولية تصنيف سجلات ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين ولهدف إرساء الأسس لتنفيذ الفقرة رقم (١١) من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣)،^{٧٢} حيث تم الانتهاء من عملية التصنيف مع حلول عام ١٩٦٤. ومنذ ذلك العام، لم تقم اللجنة ببذل أية جهود من شأنها حتى المساهمة في عملية حماية اللاجئين الفلسطينيين. في الواقع، ومنذ العام ١٩٥١، توصلت لجنة التوفيق إلى نتيجة مفادها أنه "خلال السنوات الثلاث التي مضت على إنشائها" لم يكن "باستطاعتها تحقيق أي تقدم ملموس في مهمتها التي أوكلتها الجمعية العامة إليها وهي مساعدة أطراف الصراع في فلسطين للتوصل إلى تسوية دائمة حول كافة القضايا والمسائل العالقة بينهم"، وأن "عدم رغبة الأطراف في تنفيذ قرارات الجمعية العامة، والتي تحكم عمل لجنة التوفيق،

⁶⁶ المصدر السابق.

⁶⁷ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش ١٢ سابقاً، ص ٢٦.

⁶⁸ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٩٤(٥)، بتاريخ ١٤ كانون الأول ١٩٥٠، الفقرة رقم ٢.

⁶⁹ مسح تاريخي للجهود المبذولة من قبل لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين الخاصة بضمان تنفيذ الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣)، وثائق الأمم المتحدة، الفقرات رقم ٥٦-٥٩ [تسمى لاحقاً "المسح التاريخي"].

⁷⁰ المصدر السابق، الفقرة رقم ٥٩.

⁷¹ المصدر السابق، الفقرة رقم ٧٤.

⁷² المصدر السابق، الفقرة رقم ٧٥ و٧٦.

⁷³ لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير عمل لجنة التوفيق الثاني والعشرين، وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم ٥٧٠٠/أ، بتاريخ ١١ أيار ١٩٦٤، الفقرة رقم ١.

بالإضافة إلى التغييرات التي حصلت في فلسطين خلال الثلاث سنوات الماضية، كل ذلك، جعلت من شبه المستحيل أن تقوم لجنة التوفيق بتنفيذ المهام المنوطة بها".^{٧٤}

وبسبب عدم انتهائها من عملها بشكل رسمي، لا تزال لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين تقدّم تقريراً سنوياً للجمعية العامة تذكّر فيه أن جهودها في التقدم نحو تطبيق قرار الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣) يتطلب "تغييرات أساسية" في مواقف الأطراف المعنية.^{٧٥} وقد اشتملت هذه التقارير السنوية على رسالة تذكير متزنة حول حجم الفجوة القائمة في حماية اللاجئين الفلسطينيين. وتعتبر هذه النقطة أساسية جداً إذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة نظام المساعدة والحماية الخاص الذي تم تشكيله من قبل الجمعية العامة للتعامل مع مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، والذي أوكل للجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين مهمة تيسير البحث عن حلول دائمة وتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين، بينما أوكل للأنروا مهمة تقديم المساعدات الإنسانية والإغاثية لهؤلاء اللاجئين.

وكالة غوث وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى (الأنروا UNRWA) والفجوة القائمة في الحماية

أمضت الأنروا، انسجاماً مع قرار الجمعية العامة رقم ٣٩٣ (٥)، السنة سنوات الأولى من عملها في التركيز على عملية إعادة دمج اللاجئين الفلسطينيين "في الحياة الاقتصادية لمنطقة الشرق الأدنى إما عن طريق إعادتهم إلى ديارهم أو إعادة توطينهم في المناطق التي يتواجدون فيها"، مع الأخذ بعين الاعتبار "أهمية التأهب للوقت الذي سوف تنقطع فيه المساعدات الدولية، ولغرض تحقيق ظروف السلام والاستقرار الملائمة في المنطقة". وقد تم تطبيق هذا الشكل من "الحماية" من خلال أربع برامج:

١. "الإغاثة التشغيلية"، أي برامج التدريب المهني وخلق فرص للعمل على نطاق ضيق.
٢. "مشاريع تشغيلية"، أي مشاريع حكومية متوسطة في القطاع العلم، مثل إنشاء الطرق وزرع الأشجار والتي تهدف إلى خلق فرص عمل.
٣. تقديم المساعدات والمنح المالية لأعداد قليلة من اللاجئين الفلسطينيين الراغبين في إعادة توطينهم.
٤. مشاريع تنمية إقليمية واسعة النطاق مع حكومات دول المنطقة.

إلا أنه وخلال هذه الفترة، تبين للأنروا أن هذه البرامج تحمل في طياتها إمكانيات قليلة لتحسين وضع اللاجئين الفلسطينيين المعيشي-الاقتصادي بشكل كبير، ويعود ذلك جزئياً إلى كون الثلاثة مشاريع الأولى محدودة المدى وأهدافها، ولكون المشروع الرابع قد واجه معارضة اللاجئين وحكومات الدول المضيفة.

وقد ساهم ذلك في التحول التدريجي في برامج الأنروا من برامج تهدف إلى إعادة دمج اللاجئين إلى برامج تهدف إلى تنمية الموارد الإغاثية والإنسانية. ومع نهاية الخمسينات من القرن الماضي، أقرت الأنروا برنامج عملها الرئيسي والمرتکز على توفير التدريب المهني، الدعم الذاتي، لتعليم الأساسي، الرعاية الصحية الأولية، والمساعدات المتواصلة لإغاثية للاجئين

⁷⁴ تقرير سير العمل للجنة التوفيق لشهر تشرين الثاني ١٩٥١، الهامش رقم ٦٤ سابقاً، الفقرة رقم ٧٩ و٨٧.

⁷⁵ *نظر على سبيل المثال*، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير العمل الرابع والعشرين، وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم ٦٤٥١/٦، بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٦٦. *أنظر أيضاً*، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، تقرير سير العمل الخامس والعشرين، وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم ٦٨٤٦/٦، بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٦٧.

المحتاجين. وقد تطورت هذه التدخلات الإنسانية لتصبح البرامج الثلاث المنتظمة للأُنروا، ألا وهي التعليم، الصحة، وبرنامج الخدمات الإغاثية والاجتماعية، بالإضافة إلى برامجها الخاصة بدعم وتمويل المشاريع والقروض الصغيرة.

وبالرغم من تركيز الأُنروا على الجوانب الإنسانية، إلا أن مهامها اشتملت وخلال مراحل مختلفة على مهمة تقديم حماية "غير الفاعلة"، خصوصاً في الأوقات التي تعرضت حقوق اللاجئين الفلسطينيين الإنسانية والأمنية إلى مخاطر محددة. حيث بدأت الحماية "غير الفاعلة" للأُنروا عام ١٩٨٢، بعد الاجتياح الإسرائيلي للبنان ومنبحة مخيمي صبرا وشاتيلا للاجئين. وحثّت الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال قرارها رقم ١٢٠/٣٧ "ي"، بتاريخ ١٦ كانون أول ١٩٨٢:

"الأمين العام على الاضطلاع، بالتشاور مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ولحين انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي الفلسطينية والعربية الأخرى التي تحتلها إسرائيل منذ عام ١٩٦٧، بما فيها القدس، واتخاذ تدابير فعّالة لضمان سلامة اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة وأسهم وحقوقهم القانونية والإنسانية".^{٧٦}

نتيجة لذلك، أخذت الأُنروا على عاتقها مهمة مراقبة أمن وسلامة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان المحتل، وقامت بإصدار بيانات صحفية عامة حول الأوضاع هناك من وقت لآخر، كما أخذت على عاتقها مهمة "اتخاذ الإجراءات المناسبة... لحماية اللاجئين" بالاتفاق مع حكومة دولة إسرائيل وعدد من حكومات الدول الأعضاء في مجلس الأمن الدولي.^{٧٧}

علاوة على ذلك، طلبت الجمعية العامة في قرارها رقم ١٢٠/٣٧ "ط"، بتاريخ ١٦ كانون أول ١٩٨٢، من الأمين العام وبالتعاون مع الأُنروا "إصدار بطاقات هوية لكافة اللاجئين الفلسطينيين وذويهم (نسلهم)، بصرف النظر عما إذا كانوا يتلقون أو لا يتلقون مخصصات أو خدمات من الوكالة وكذلك لجميع الأشخاص المشردين ولمن منعوا من العودة إلى وطنهم، وذويهم (نسلهم)، نتيجة لحرب عام ١٩٦٧"^{٧٨}. وقيل ذلك صدور هذا القرار، كانت الأُنروا قد اتخذت قراراً بإصدار بطاقات تسجيل فردية للاجئين المسجلين بدلاً من بطاقات السجل العائلي، إلا أن الوكالة لم تستطع تطبيق ذلك على أرض الواقع. إن عملية إصدار بطاقات هوية فردية (شخصية) للاجئين والمهجرين غير المسجلين لدى الأُنروا تتطلب تعاوناً هائلاً بين الدول المختلفة التي يعيش فيها اللاجئون على مدار السنوات الماضية. ولغياب مثل هذا التعاون، لم يستطع الأمين العام وكذلك الأُنروا تنفيذ هذا الإجراء (المهمة).^{٧٩}

وكانت الانتفاضة الأولى (١٩٨٧-١٩٩٣) المناسبة الثانية التي استدعت فيها الأُنروا لتنفيذ نشاطات الحماية "غير الفاعلة" للاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة. وجاء ذلك من خلال قرار مجلس الأمن رقم (٦٠٥) بتاريخ ٢٢ كانون أول ١٩٨٧، فبعد إشارة مجلس الأمن إلى قلقه وجزعه البالغين تجاه ما تقوم به إسرائيل من انتهاكات للحقوق الإنسانية للشعب الفلسطيني في المناطق الفلسطينية المحتلة، طلب مجلس الأمن من الأمين العام "أن يدرس الحالة الراهنة في الأراضي المحتلة مستخدماً جميع الوسائل المتاحة له وأن يقدّم تقريراً في موعد لا يتجاوز ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ يتضمن توصياته بشأن

⁷⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٢٠/٣٧ (ي)، بتاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٨٢، الفقرة رقم ١.

⁷⁷ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٢٨٢.

⁷⁸ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٢٠/٣٧ (ط)، بتاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٨٢، الفقرة رقم ٢.

⁷⁹ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٢٨٣.

الطرق والوسائل الكفيلة بضمان سلامة وحماية المدنيين الفلسطينيين الذين يعيشون تحت الاحتلال الإسرائيلي".^{٨٠} وانسجاماً مع هذا القرار، قدم الأمين العام تقريره إلى مجلس الأمن، والذي حدد فيه أربع آليات أساسية من شأنها حماية الشعب الفلسطيني في المناطق الفلسطينية المحتلة، بما فيهم اللاجئيين: (١). الحماية الجسدية أو الشخصية المباشرة؛ (٢). الحماية القانونية؛ (٣). الحماية عن طريق توفير المساعدات العامة؛ و(٤). الحماية عن طريق الدعاية وإثارة الرأي العام.^{٨١} ومن بين الآليات الأربع هذه، طلبت الأنروا من الأمين العام تعزيز قدراتها ودورها في مجال توفير "المساعدات العامة" عن طريق زيادة عدد "طاقمها الدولي" العامل في المناطق الفلسطينية المحتلة، من بين أمور أخرى، للتدخل لدى السلطات المحتلة للسماح لها بتقديم ما تيسر من "الحماية غير الفاعلة" لفلسطينيين. وهكذا، تم الشروع في برنامج مكتب شؤون اللاجئين التابع للأنروا (Refugee Affairs Officer)، والذي يعتبر أحد العناصر الهامة في "برنامج المساعدات والحماية العامة" التابع للأنروا.

برنامج مكتب شؤون اللاجئين هذا، والذي بدب العمل به في كانون الثاني ١٩٨٨، يشكل أحد أوسع وأشمل الآليات التي نفذتها الأنروا منذ نشأتها. وحسب التوجيهات الإرشادية الخاصة بالبرنامج والمقررة بتاريخ ١٥ آذار ١٩٨٩، تنقسم أهداف البرنامج إلى جزئين: (١). تيسير "عمليات الأنروا في الظروف الأحداث الصعبة السائدة" للانتقضة، و(٢). توفير "درجة محددة من الحماية غير الفاعلة للسكان اللاجئين [وغير اللاجئين في المحصلة]".^{٨٢} وقد وجد ما مجموعه ٢١ مكتباً لبرنامج مكتب شؤون اللاجئين خلال المراحل المختلفة في المناطق الفلسطينية المحتلة. علاوة على ذلك، عيّن في كلاً من الضفة الغربية وقطاع غزة ضابطاً قانونياً (Legal Officer) لدعم البرنامج، الذي اشتملت مهامه وواجباته على ما يلي:

- أ. عمل زيارات إلى المناطق الفلسطينية المحتلة بشكل دوري وغير معن لأهداف مراقبة الوضع وإرسال التقارير للمكتب الميداني المعني بأية أحداث غير اعتيادية أو غير طبيعية؛
- ب. زيارة مكاتب الأنروا في المناطق الفلسطينية المحتلة ورفع التقارير بأية اضطرابات على سير عمل برامجها.
- ت. زيارة المخيمات وأية مناطق أخرى خاضعة لحظر التجول، ورفع التقارير للمكتب الميداني المعني بأية مشاكل قد تؤثر على حياة السكان هناك؛
- ج. التحقق وبتقدير الإمكان من الدقة، من أسماء، أعمار، وضعية لجوء، ظروف، وأية معلومات أخرى حول القتلى والجرحى الفلسطينيين جرّاء الأعمال العدائية في المناطق الفلسطينية المحتلة ورفع التقارير الخاصة بها؛
- ح. التنسيق السلطات العسكرية المحلية ومنسقين الشؤون المدنية لسلطات الاحتلال حول الأمور ذات العلاقة بسير عمليات الأنروا أو حياة السكان اللاجئين؛ و
- ح. عمل زيارة لأعضاء طاقم للأنروا العامل والمحتجزين لدى سلطات الاحتلال.^{٨٣}

لقد أصبح برنامج المساعدات والحماية العامة يشكلّ عنصر الدعم المركزي للبرامج التي تقوم بها الأنروا في المناطق الفلسطينية المحتلة وذلك منذ بداية التسعينات من القرن الماضي. ومع حلول عام ١٩٩١، وصلت الأنروا إلى نتيجة مفادها أن عليها أن تشمل "برنامج الدعم القانوني" الذي تديره الأنروا لغرض مساعدة "اللاجئين في التعامل مع مختلف مشكلات الحياة

⁸⁰ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٠٥، بتاريخ ٢٢ كانون الأول ١٩٨٧، الفقرة رقم ٦.

⁸¹ تقرير مقدم من الأمين العام إلى مجلس الأمن الدولي إنسجاماً مع القرار رقم ٦٠٥ (١٩٨٧)، وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم س/١٩٤٤٣، الفقرة رقم ٢٨.

⁸² إرشادات توجيهية لبرنامج مكتب شؤون اللاجئين (RAO)، الطبعة الثالثة، بتاريخ ١٥ آذار ١٩٨٩، ص ٢ [تسمى لاحقاً "إرشادات برنامج شؤون اللاجئين"].

⁸³ المصدر السابق، ص ٣، وليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٢٨٨.

في ظل الاحتلال"، بما في ذلك "المتابعة المتواصلة لحالات الوفاة، الإصابات والتحرشات، المشكلات البيروقراطية في الحصول على التصاريح المختلفة، التمييز داخل المحاكم القضائية، الاستفادة من الخدمات الاجتماعية... الخ، القيود المفروضة على حرية الحركة والسفر، بالإضافة إلى كافة الأشكال الأخرى من العقاب الجماعي".⁸⁴ وجاء توقيع (إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي المؤقت عام ١٩٩٣)، وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، ليظهر عدم وجود ضرورة لبرنامج مكتب شؤون اللاجئين التابع للأنروا. واستناداً إلى ذلك، تم إيقاف البرنامج بشكل رسمي في كل من قطاع غزة في أيار ١٩٩٦، وفي الضفة الغربية في نيسان ١٩٩٦.⁸⁵ حالياً، أبتت الأنروا على ضابطاً قانونياً في كل من الضفة وغزة كجزء من عملها، إلا أن مهام هؤلاء الضابطين تطورت وأصبحت تشمل أمور قانونية عامة.

وبالرغم من النجاحات العديدة لهذه المبادرة، إلا أن برنامج مكتب شؤون اللاجئين، واجه منذ بداية عمله العديد من المشاكل بسبب محدودية مهامه وصلاحياته المتعلقة بتوفير "الحماية غير الفاعلة" للسكان اللاجئين وغير اللاجئين في المناطق الفلسطينية المحتلة، حيث أقرّ البرنامج بذلك من خلال ما ورد في توجيهاته الإرشادية التي نصت على أن "الحماية غير الفاعلة" التي يقدمها البرنامج كانت "تتحقق بمجرد الحفاظ على تواجد دولي في الميدان لأغراض المراقبة، رفع التقارير، وفي الأوقات المناسبة للاتصال مع قوات الأمن الإسرائيلية".⁸⁶ وكما ورد في توجيهات البرنامج إرشادات، "ليس لدى الأنروا أي سلطة لفرض حقوق اللاجئين، ولا يجب على موظفي البرنامج الاحتكاك أو الدخول في نقاشات حادة مع قوات الأمن الإسرائيلية". وبخصوص الموضوع نفسه، أشار الأمين العام في تقريره إلى مجلس الأمن بتاريخ ٣١ تشرين أول ١٩٩٠، أنه وبالرغم من قيام البرنامج "بالمساعدة في نزع فتيل الأزمات، تجنب الفئات الضعيفة من سوء المعاملة، التخفيف من التدخل في حركة سيارات الإسعاف، وتسهيل وصول الغذاء والمعونات الطبية في أوقات منع التجول"، وكان رأي الفلسطينيين المستقيمين من البرنامج مخالفاً لذلك، حيث أشاروا إلى أن البرنامج "لم يأت بالتأثير المطلوب على سلوك وممارسات السلطات الإسرائيلية".⁸⁷ لهذا، وخلال ذروة عمله، لم يستطع البرنامج جسر الهوة القائمة في حماية اللاجئين الفلسطينيين في المناطق الفلسطينية المحتلة، والذين استمروا في مواجهة انتهاكات مختلفة بحق حياتهم وأماكنهم على يد سلطات الاحتلال. وبحسب جون دوغارد (John Dugard)، المبعوث الخاص للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، تشمل تلك الانتهاكات، والتي لا تزال قائمة حتى يومنا هذا:

"الخسائر في الأرواح، المعاملة غير الإنسانية والمهينة، الاعتقال التعسفي والاحتجاز دون محاكمة، تقييد حرية الحركة، التدمير التعسفي للممتلكات، إنكار أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، التدخل في حرية الوصول للرعاية الصحية، الاستخدام المفرط للقوة تجاه المدنيين، والعقاب الجماعي".⁸⁸

وكي يتم تسهيل نشاطات الأنروا في ظل برنامج الطوارئ، تم تشكيل مكتب الدعم التنفيذي (Operational Support Officers) عام ٢٠٠٠، للمساعدة وتيسير عملية إيصال المواد الإنسانية، تأمين المواصلات الآمنة لطاقم الوكالة العامل خلال مرورهم عن

⁸⁴ ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٣٠٠.

⁸⁵ المصدر السابق، ص ٢٨٧.

⁸⁶ إرشادات برنامج شؤون اللاجئين، الهامش رقم ٨٢ سابقاً، ص ٢.

⁸⁷ وثيقة الأمم المتحدة رقم س/٢١٩٢٩، كما هي مقتبسة في ليكس تاكنبرغ (L. Takkenberg)، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٢٩٧.

⁸⁸ مسألة انتهاك حقوق الإنسان في المناطق العربية المحتلة، بما فيها فلسطين: تقرير المبعوث الخاص لبعثة هيئة الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان، السيد جون دوغارد، حول أوضاع حقوق الإنسان في المناطق الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل منذ العام ١٩٦٧، والمقدمة انسجاماً مع قرارات البعثة رقم ١٩٩٣/٢، و ٢٠٠٢/٨، ووثائق الأمم المتحدة رقم E/CN.4/2003/30، بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٢، الفقرة رقم ٤ [تسمى لاحقاً "تقرير بعثة حقوق الإنسان"].

الحواجز العسكرية، وبشكل عام، المساعدة في تعزيز التنفيذ السليم لبرامج الأتروا بما يتلاءم مع أعراف هيئة الأمم المتحدة. وبينما لم يلق على عاتق برنامج مكتب الدعم التنفيذي مسؤولية أو صلاحية توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين (حسب مفهوم المفوضية العليا لشؤون اللاجئين)، إلى درجة أنها تلقت المساعدة في توصيل المواد المساعدات الإنسانية الضرورية للاجئين، إلا أنه يمكن القول أن البرنامج قد ساهم بشكل غير مباشر وبشكل نسبي في توفير "الحماية غير الفاعلة" للاجئين.

التحديات السياسية

اعتمد مدى نجاح "الحماية الدولية" أو تحقيق الحلول الدائمة، في سياق الصراعات غير ذات الصلة بقضية اللاجئين الفلسطينيين، بشكل مباشر على وجود: (١). دعم وإرادة المجتمع الدولي كما ورد في مجلس الأمن، و/أو (٢). الإرادة السياسية عند الأطراف المعنية مباشرة في الصراع. لذا، استفادت قضايا اللاجئين في كل من أفغانستان، البوسنة والهرسك، كمبوديا، أمريكا الوسطى، تيمور الشرقية، العراق، كوسوفو، وناميبيا وبمستويات متفاوتة، من دعم وقرارات مجلس الأمن الدولي، الذي استند أحياناً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وأحياناً أخرى إلى الدعم السياسي لأطراف الصراع المعنية إما عن طريق التوصل إلى اتفاق واضح أو من خلال التدخل العسكري. وفي بعض من هذه الحالات، تم اتخاذ إجراءات على أساس أن المشكلة تحكّمها أيدي تشكّل خطراً على السلام والأمن الدوليين.

أما الأسئلة التي يجب طرحها في سياق قضية اللاجئين الفلسطينيين فهي: هل أظهر المجتمع الدولي من خلال مجلس الأمن إرادة ودعم كافيين لتحقيق تسوية أو تدخل عسكري لحماية اللاجئين الفلسطينيين، على اعتبار أن هذه المسألة تشكّل خطراً على السلام والأمن الدوليين؟ وهل أظهرت الأطراف المعنية في الصراع إرادة سياسية كافية لمواجهة القضايا الخاصة بحماية اللاجئين والحلول الدائمة؟ بشكل مختصر، إن الإجابة على أي من السؤالين السابقين هي (لا).

ينشأ هذا الاستنتاج من حقيقة مفادها أنه وفي سياق قضية اللاجئين الفلسطينيين، لم يتجاوز الدعم العملي والفعال من قبل مجلس الأمن الدولي تجاه الحلول الدائمة لقضية اللاجئين الفلسطينيين حدود تأكيده الوارد في قراره رقم ٢٤٢، بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني ١٩٦٧، على ضرورة التوصل إلى "تسوية عادلة لقضية اللاجئين"،^{٨٩} بالإضافة إلى تبنيّه لخطة خارطة الطريق الخاصة باللجنة الرباعية في قراره رقم ١٥١٥، بتاريخ ١٩ تشرين الثاني ٢٠٠٣، والذي يؤكد على ضرورة وجود "حل عادل، منصف، واقعي، ومتفق عليه، لقضية اللاجئين".^{٩٠} وبينما تمثّل اللجنة الرباعية المجتمع الدولي حالياً، إلا أنها لم تتخذ أية إجراءات عملية نحو حماية اللاجئين الفلسطينيين أو البحث عن حلول دائمة لقضيتهم.

أما فيما يخص حماية اللاجئين الفلسطينيين فإن أي تحليل لقرارات مجلس الأمن الدولي يكشف عن مدى ضعف تدخل مجلس الأمن، واقتصار هذا التدخل على حالات الانتهاكات الإنسانية الجماعية للمدنيين واللاجئين الفلسطينيين. وتختلف توجهات مجلس الأمن نحو الفلسطينيين عن سلوكه وممارساته نحو حالات اللجوء والصراع الأخرى حول العالم. على سبيل المثال، وبعد ارتكاب مجزرة صبرا وشاتيلا في أيلول ١٩٨٢، والتي راح ضحيتها مئات اللاجئين الفلسطينيين في بيروت، صادق مجلس الأمن على قراره رقم ٥٢١ والذي استنكر فيه "المجزرة الإجرامية"، إلا أن المجلس لم يذهب أبعد من قيامه بتفويض الأمين العام "بزيادة عدد المراقبين الدوليين التابعين للأمم المتحدة في بيروت وضواحيها" و"بدء المشاورات الملائمة" مع الحكومة اللبنانية بخصوص "احتمال نشر قوات الأمم المتحدة".^{٩١} بطريقة مماثلة، وخلال ذروة الانتفاضة في الأعوام ١٩٨٧-١٩٩٣،

⁸⁹ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٤٢ (١٩٦٧)، بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني ١٩٦٧.

⁹⁰ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٥١٥ (٢٠٠٣)، بتاريخ ١٩ تشرين الثاني ٢٠٠٣. للحصول على نص خارطة الطريق، انظر وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم S/2003/529.

⁹¹ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٥٢١ (١٩٨٢)، بتاريخ ١٩ أيلول ١٩٨٢.

وبعد شهرين من مقتل ١٧ مدنياً فلسطينياً وجرح ما يزيد عن ١٥٠ شخص على أيدي قوات حرس الحدود الإسرائيلية في الحرم الشريف بتاريخ ٨ تشرين أول ١٩٩٠، قام مجلس الأمن بتبني قرار ٦٨١ والذي دعت فيه أطراف التعاقد العليا لمعاهدة جنيف الرابعة، مطالبة إسرائيل باحترام التزاماتها، والطلب من الأمين العام "الإشراف ومراقبة الأوضاع الخاصة بالمدينين الفلسطينيين الواقعيين تحت الاحتلال الإسرائيلي، وبذل جهود جديدة بهذا الخصوص".^{٩٢} أخيراً، وبعد مقتل نحو ٢٩ مصلي فلسطيني في الحرم الإبراهيمي في الخليل على يد مستوطن يهودي مسلح في العام ١٩٩٤، أقر مجلس الأمن قراره رقم ٩٠٤ والذي استنكر فيه "المجزرة"، إلا أنه لم يذهب أبعد من مجرد "الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان أمن وحماية المدينين الفلسطينيين في المناطق المحتلة".^{٩٣} وقد شمل هذا القرار الدعوة إلى "تواجد دولي أو أجنبي مؤقت" حسب إعلان المبادئ [اتفاق أوسلو] حول ترتيبات الحكم الذاتي، بتاريخ ١٣ أيلول ١٩٩٣، بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، ولم يفوض مجلس الأمن قوى تابعة للأمم المتحدة كما حصل في حالات أخرى مماثلة حول العالم.^{٩٤}

بالمقابل، وبعد مقتل عدد من اللاجئيين وثلاثة من كوادر المفوضية العليا لشؤون اللاجئيين في تيمور الشرقية، قام مجلس الأمن الدولي بإصدار قراره رقم ١٣١٩، حيث ورد فيه: "لقد تم ارتكاب انتهاكات خطيرة بحق القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، لذا، يجب مثول المسؤولين عن هذه الانتهاكات أمام العدالة".^{٩٥} وقررت الأمم المتحدة وبشكل جلي أهمية حصول تيمور الشرقية على استقلالها، وهي حالياً بصدد فحص إمكانياتها في المساعدة لإنشاء محكمة جرائم خاصة لغرض محاكمة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب جرائم خطيرة خلال فترة الحكم الإندونيسي. وبشكل مماثل، أظهر مجلس الأمن الدولي إرادة سياسية عالية تجاه إنشاء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان (UNAMA) لأغراض قيادة الجهود الخاصة بالإغاثة والطوارئ وإعادة البناء في أفغانستان، بالإضافة إلى مطالبة قوة الأمم المتحدة للحماية في البوسنة والهرسك (UNPROFOR) في التصرف كمراقب على عملية وقف إطلاق النار، ومساعدة المفوضية العليا لشؤون اللاجئيين في إيصال المساعدات الإنسانية الضرورية. إن تصرف مجلس الأمن الدولي فيما يخص الحالة في البوسنة والهرسك كان مهماً جداً لجهة تحقيق مبدأ "المناطق الآمنة" المحمية من قبل الأمم المتحدة، كوسيلة لحماية اللاجئيين والمدينين الضعفاء. وبالرغم من أن استخدام المناطق الآمنة المخصصة في البوسنة والهرسك، فشل في منع قيام أعمال فظيعة خلال الحرب وخصوصاً في سربرينيتشا،^{٩٦} ولكن، يبقى المبدأ نفسه مبدئاً سليماً، حيث اعتبر خطوة جديدة ومبدعة لمجلس الأمن الدولي في سبيل حماية المدينين واللاجئيين خلال فترة الصراع المسلح.

وعلى نحو مشابه في حالة اللاجئيين الفلسطينيين، لم توجد حتى الآن إرادة سياسية مشتركة لدى الأطراف المعنية في الصراع، كافية لتعزيز حماية مصالح اللاجئيين أو لتحقيق حل عادل ودائم لمشكلتهم. وكما هو معروف جيداً، أن اللاجئيين وقياداتهم السياسية تصرّ دوماً على أن القرار "العادل" لمشكلتهم يتطلب الاعتراف بحقهم في العودة إلى منازلهم انسجماً مع قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤(٣). من جهة أخرى، تصر دولة إسرائيل، بالمقابل، وبشكل عنيد بعدم وجود أي حق للاجئيين في العودة، وأن

⁹² قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٨١ (١٩٩٠)، بتاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٠.

⁹³ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٩٠٤ (١٩٩٤)، بتاريخ ١٨ آذار ١٩٩٤.

⁹⁴ المصدر السابق. ساهم هذا القرار في ولادة فريق مراقبة التواجد الدولي المؤقت في مدينة الخليل (TIPH). أنظر إلى اتفاقات إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي، إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، بتاريخ ١٣ أيلول ١٩٩٣، المرفق رقم ٢، المادة رقم ٣ (د).

⁹⁵ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٣١٩ (٢٠٠٠)، بتاريخ ٨ أيلول ٢٠٠٠.

⁹⁶ بشكل عام أنظر: انهيار سربرينيتشا، تقرير الأمين العام بموجب قرار الجمعية العامة رقم ٥٥/٥٣، وثيقة هيئة الأمم المتحدة رقم ٥٤٩/٥٤، بتاريخ ١٥ تشرين الثاني ١٩٩٩.

التحدث عن أي عودة لهم سوف يعني بالضرورة نهاية إسرائيل كدولة يهودية، لذا، فإن الإجابة على مشكلة اللاجئين، تكمن في إعادة توطين اللاجئين في دولة فلسطين المستقبلية، أو في الدول المضيفة، أو دول ثالثة.

وبمرور أكثر من نصف قرن على الصراع، بقيت هذه المواقف على حالها، وأصبحت مشكلة اللاجئين الفلسطينيين أسوأ بشكل تدريجي. ولكونها منظمة إغاثة إنسانية، لم يوكل للأنرو مهمة القيام بالتوفيق والتأثير على المواقف السياسية للأطراف المعنية في الصراع وخصوصاً حول قضية اللاجئين. وكما ذكر سابقاً، تركت هذه المهمة للجنة التوفيق حول فلسطين والتي توقفت جهودها الخاصة "بالحل الدائم" بسبب عدم قدرة الأطراف المعنية على التسوية والتوفيق بين المواقف المختلفة فيما بينهم. ومنذ بداية عمليات أوصلو ومدريد، قام الأمين العام بجهود خاصة "بالحلول الدائمة" من خلال مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في المناطق المحتلة، ومن خلال الممثل الشخصي له لدى منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، وفي إطار اللجنة الرباعية. من جهة أخرى، استمرت الأنروا في تقديم المساعدات الإغاثية الإنسانية الأساسية والتدخلات الإنمائية للاجئين لمدة تزيد عن خمسة عقود.

الخاتمة

إن أي توجه خاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين وتنفيذ حل دائم وعادل لهم، يجب أن يبدأ أولاً بالإقرار بجذور مشكلتهم ومعالجتها، ألا وهي: عدم التوصل إلى حل بخصوص مشكلة المناطق وإنكار حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره بما في ذلك الدولة، والاحتلال الإسرائيلي الطويل، وبناء المستوطنات، وما ينجم عن ذلك من عمليات طرد ونفي للفلسطينيين.

ويمكن القول أنه وبطرق عدة، كان هناك "نظام" حماية دولي على شكل مبادئ قانونية ذات صلة بحقوق الأفراد المحميين الخاضعين للاحتلال وحقوق الشعب. **على المدى القصير**، يجب التركيز على مضاعفة الجهود الرامية إلى ضمان احترام إسرائيل لقانون الدولة المحتلة المحاربة، خصوصاً كما ورد في معاهدة جنيف الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين خلال أوقات الحرب.

وكما ذكرت سابقاً، إن ضعف مبادئ الحماية المتعلقة بأغلبية اللاجئين الفلسطينيين اليوم موجودة في المناطق الفلسطينية المحتلة، لذا، إن أي حماية ذات معنى للاجئين الفلسطينيين يجب أن تبدأ هنا. علاوة على ذلك، يجب بذل المزيد من الجهود والطاقت نحو ضمان التزام إسرائيل والدول المضيفة "بميثاق الحقوق الدولي"⁹⁷، بالإضافة إلى التزامهم بمواثيق حقوق الإنسان الأخرى بما في ذلك اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التفرقة والتمييز العنصري، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل.

على المدى البعيد، يجب التركيز على قيام دولة فلسطينية مستقلة قابلة للبقاء، تعيش جنباً إلى جنب مع دولة إسرائيل ضمن حدود آمنة ومعترف بها، وبالتالي اعتبار مسألة الحماية مسألة غير خلافية وغير موجودة أصلاً. ولا يمكن حل أزمة الفجوة القائمة في الحماية بشكل شامل إلا من خلال التوصل إلى حل دائم وعادل لقضية اللاجئين الفلسطينيين والذي يطرح مشكلة انعدام الجنسية التي يعاني منها اللاجئين الفلسطينيين من خلال تطبيق قرارات الشرعية الدولية، بالإضافة إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية.

⁹⁷ يتألف هذا من كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (بما في ذلك البروتوكولين الاثنان التابعين له).