Al-Zaytouna Centre
for Studies & Consultations

مركز الزيتونة
للدراسات والاستشارات

One Day Seminar

حلقة نقاش

The Palestinian Issue

القضية الفلسطينية

Strategic Evaluation 2012 - Strategic Assessment 2013

تقييم استراتيجي 2012 - تقدير استراتيجي 2013

مداخلة

فلسطينيو الخارج وإمكانات استعادة زمام المبادرة: التعامل الأمثل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين 2012–2013

أ. جابر سليمان

Crowne Plaza - Beirut - Lebanon
February 6th, 2013

فندق كراون بلازا – بيروت – لبنان
6 شباط/ فبراير 2013

فلسطينيو الخارج وإمكانات استعادة زمام المبادرة:
التعامل الأمثل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين 2012-2013

جابر سليمان*

تقديم:

شكّلت ولادة منظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) سنة 1964 على يدي النظام الرسمي العربي المتمثل في جامعة الدول العربية خطوة حاسمة على طريق إعادة بناء الحركة الوطنية الفلسطينية المعاصرة، بعد أعوام قليلة نسبياً من تشتت المجتمع الفلسطيني وتجزئة حركته السياسية، جرّاء النكبة. ولم تقلل شهادة الميلاد العربية الرسمية للمنظمة من الأهمية الوطنية لتلك الخطوة، التي برهنت على حيوية الشعب الفلسطيني، وقدرته الفائقة على الانبعاث كطائر الفينيق من رماد النكبة، من أجل إعادة تنظيم نفسه، وإطلاق شكل جديد لحركته الوطنية في ظلّ شروط الشتات القاسية، وإملاءاته المغايرة تماماً لشروط مرحلة ما قبل النكبة.

ولم تكن السنوات التي سبقت تأسيس المنظمة بسنوات عجاف، حيث شهدت مجتمعات اللاجئين الفلسطينيين في تلك السنوات، كلّ حسب شروطه الخاصة، حراكاً سياسياً حيوياً عبّر عن إرهاصات انبثاق حركة ثورية فلسطينية، تهدف إلى تحرير فلسطين عبر تبنّي أسلوب حرب التحرير الشعبية، تأثرت بمناخات الثورة الجزائرية، والفيتنامية، وفكر الثورة الصينية التي عمّت في تلك الفترة.

في ظلّ تلك المناخات نفسها انطلقت حركة التحرير الوطني الفلسطيني فتح مطلع سنة 1965. وخلافاً لولادة م.ت.ف انبثقت حركة فتح من صميم الشعب الفلسطيني، وبمعزل عن الوصاية العربية الرسمية، تعبيراً عن رفض الشعب الفلسطيني، وخاصةً اللاجئين، الاستسلام لواقع النكبة واللجوء وإصرارهم على العودة. ولا أظننّا نجانب الصواب إذا قلنا إن مبادرة النظام العربي بقيادة مصر آنذاك لتأسيس م.ت.ف كانت خطوة استباقية لولادة حركة وطنية فلسطينية، كانت بشائر ولادتها آنذاك تلوح في الأفق، سعياً من النظام العربي لاحتواء نتائج وآثار تلك الحركة قبل فوات الأوان.

وفي سنة 1968، وكما هو معلوم، تمكن حملة البنادق من حركة فتح والفصائل الفلسطينية، التي توالدت في أعقاب هزيمة 1967 وتبنت نهج الكفاح المسلح، من "الاستيلاء" على م.ت.ف

---

* جابر سليمان: باحث في دراسات اللاجئين – مركز حقوق اللاجئين (عائدون).

الرسمية، واستبدال ميثاقها القومي بالميثاق الوطني، حاسمة بذلك ازدواجية المنظمة/ الفصائل المسلحة.

ومنذ ذلك الحين أصبحت منظمة التحرير الشكل الجديد الموحد للحركة الوطنية الفلسطينية، مع ما شهدته المنظمة من تحولات حاسمة في خطابها الفكري والسياسي، بدءاً بتبني البرنامج المرحلي (1974) ومروراً بإعلان الاستقلال (1988)، وتوقيع اتفاق أوسلو وقيام سلطة الحكم الذاتي الانتقالي (1993–1994)، وصولاً إلى التوجه نحو الأمم المتحدة بطلب قبول فلسطين دولة غير عضو/ مراقب في المنظمة الدولية (2011–2012).

كلّ هذه التحولات أفضت في نهاية المطاف إلى تحول م.ت.ف من حركة تحرر وطني لمجموع الشعب الفلسطيني تناضل من أجل تحرير كامل فلسطين إلى "حركة استقلال وطني"، تنتمي إلى مرحلة ما بعد الاستعمار والكولنيالية post-colonialism، وتسعى جاهدة عبر المفاوضات للحصول على "دولة فلسطينية"، أو "كيان فلسطيني" بجانب "دولة إسرائيل".

المكانة المركزية لقضية اللاجئين وانزياحاتها:

انطلقت م.ت.ف في الأساس من أجل التحرير الكامل، والعودة لتتعامل مع جذور الصراع ونتائج النكبة سنة 1948، وليس من أجل معالجة نتائج هزيمة حزيران/ يونيو، وتحرير ما سميّ بالمناطق المحتلة سنة 1967. ولم تنفصل فكرة العودة قبل تأسيس م.ت.ف وبعيد تأسيسها عن هدف تحرير كامل فلسطين، حيث كانت العودة، بوصفها المعنى النقيض للنكبة، المحصلة الطبيعية لفعل التحرير والقوة المحركة للنضال الوطني الفلسطيني.

وقد تكرست فكرة التعارض بين فكرة العودة وواقع اللجوء والنكبة في الخطاب السياسي للمنظمة، حتى أن المجلس الوطني الفلسطيني الأول المنعقد في القدس سنة 1964 قرر استخدام كلمة "عائدين" بدل "لاجئين" في وصفه للفلسطينيين المقتلعين خارج وطنهم.

وبفعل التحولات المشار إليها سابقاً، تعرضت المكانة المركزية لقضية اللاجئين في الخطاب الفكري، والسياسي لمنظمة التحرير إلى الاهتزاز، وخاصة منذ اتفاقيات أوسلو وما تلاها من مشاريع حلول، وصولاً إلى قبول فلسطين دولة غير عضو في الأمم المتحدة.

وفي هذا السياق، أكدت المادة الأولى من إعلان المبادئ الخاص باتفاق أوسلو أن "المفاوضات حول الوضع الدائم ستؤدي إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و338، اللذين يعالجان نتائج حربي 1967 و1973. وبهذا تجاهل الإعلان مصادر الحقوق الوطنية المشروعة

للشعب الفلسطيني في القانون الدولي، وفي قرارات الأمم المتحدة على حدّ سواء، وفي مقدمتها حق العودة في إطار ممارسة الحقّ في تقرير المصير.

كما أرجأت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من إعلان المبادئ (3/5) حلّ مسألة اللاجئين إلى مفاوضات المرحلة النهائية، من دون أن تربط هذه المسألة بأيّ مرجعية قانونية. وأكثر من ذلك جزأ الإعلان قضية اللاجئين ما بين لاجئي سنة 1948، ولاجئي سنة 1967 الذين أصبحوا يعرفون في لغة المفاوضات بالنازحين، انحيازاً للتفسير الإسرائيلي للقرار 242.

وفي السياق ذاته، شهدت الفترة اللاحقة لاتفاقيات أوسلو محاولات خطيرة لإضعاف الإطار القانوني لحقّ العودة وتهميش قضية اللاجئين، عبر طرح عدد من المبادرات والتفاهمات التي تميل إلى تفسير حقّ العودة بموجب القرار (194) على أساس التمييز بين المبدأ وتطبيقه، بما يؤدي إلى فصل ارتباط حقّ العودة عن فكرة "العدل المطلق"، وبالتالي التنازل عن هذا الحق في نهاية المطاف.

ومن دون الخوض في التفاصيل نذكر فيما يلي أبرز تلك المحاولات: اتفاق بيلين – أبو مازن (تشرين الأول/ أكتوبر 1995)، مبادرة السلام العربية (آذار/ مارس 2002)، مبادرة أيالون – نسيبة (تموز/ يوليو 2002)، خارطة الطريق (نيسان/ أبريل 2003)، تفاهمات جنيف (كانون الأول/ ديسمبر 2003)، مؤتمر أنابوليس (تشرين الثاني/ نوفمبر 2007).

وفي أعقاب الطريق المسدود الذي وصلت إليه "عملية السلام" تقدمت قيادة م.ت.ف الحالية، من دون أن تتخلى عن نهج المفاوضات مع "إسرائيل"، إلى مجلس الأمن الدولي في أيلول/ سبتمبر 2011 بطلب الحصول على عضوية كاملة لدولة فلسطين في الأمم المتحدة، لكنّ الطلب لم ينل الأصوات الكافية في مجلس الأمن لتمريره. وفي أيلول/ سبتمبر 2012 تقدمت تلك القيادة إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة بطلب الاعتراف بفلسطين دولة غير عضو/ مراقب في المنظمة الدولية، ووافقت الجمعية العامة على الطلب.

وعلى الرغم من اعتقاد بعض القانونيين مثل جون كويغلي John Quigley أن وضع فلسطين كدولة مراقب في المنظمة الدولية لن ينزع استحقاقات وامتيازات م.ت.ف في الأمم المتحدة كممثل للشعب الفلسطيني إلاّ أن عدداً من القانونيين، ومنهم جاي جودوين جيل Guy Goodwin Gill يعتقد أن هذا الوضع يحمل خطر تشتيت التمثيل الفلسطيني، حيث إن الدولة ستمثل الشعب الفلسطيني في إطار الأمم المتحدة، وم.ت.ف ستمثل الشعب خارج الأمم المتحدة. وفيما يتعلق باللاجئين وحق العودة يقول جاي جودوين جيل:

إذا ما فقد اللاجئون الفلسطينيون، الذين يشكلون أكثر من نصف الشعب الفلسطيني، تمثيلهم في الأمم المتحدة فلن يكون هذا مجحفاً بحقهم في التمثيل المتساوي، بخلاف إرادة الجمعية العامة، بل إنه سيقلل أيضاً من قدرتهم على التعبير عن آرائهم ومشاركتهم في قضايا الحكم الوطني، التي تشمل بناء وتشكيل الهوية السياسية للدولة، والأهم أنه سيمس بحقهم في ممارسة حقّ العودة.

إن احتمال استبدال عضوية منظمة التحرير المراقبة في الأمم المتحدة بعضوية دولة فلسطين المراقبة يحمل مخاطر جمّة على موضوع التمثيل الشعبي لفلسطينيي الشتات، وعلى دورهم في النضال الوطني الفلسطيني؛ إذ إن الصلاحيات التشريعية، والتنفيذية للسلطة الوطنية، والدولة المحدودة جغرافياً (الضفة الغربية وقطاع غزة)، وديموغرافياً (سكان الضفة وقطاع غزة من دون فلسطينيي الشتات).

إن اهتزاز المكانة المركزية لقضية اللاجئين في الفكر، والممارسة السياسية لمنظمة التحرير الفلسطينية يطرح جملة من التساؤلات الجوهرية تتصل بالأسس، والثوابت الوطنية، التي ينبغي لها أن تحكم التعامل مع مسألة اللاجئين في الاستراتيجية النضالية الفلسطينية المقبلة، المفترض أن تنتج عن عملية إعادة بناء م.ت.ف، كما تتصل في الوقت نفسه بموقع فلسطينيي الشتات، ودورهم في هذه العملية، وقدرتهم على استعادة زمام المبادرة. وهذا ما يطرح السؤال الكبير: ما هو نهج التعامل الأمثل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين؟

التعامل الأمثل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين:

يمكننا التمييز بين مقاربتين أساسيتين بخصوص التعامل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين:

الأولى: المقاربة الإنسانية أو الإنسانوية، التي تغّلب الجانب الإنساني لمشكلة اللاجئين على جانبها السياسي، حيث تنظر إلى اللاجئين بوصفهم مجموعة بشرية محرومة وبحاجة إلى نوع من الحماية الإغاثية relief protection، وليس الحماية القانونية والسياسية، التي يكفلها القانون الدولي للاجئين عادة، بما في ذلك حقهم في العودة إلى وطنهم الأصلي. وقد تعززت هذه المقاربة في أعقاب اتفاق أوسلو، وإطلاق ما سميّ بعملية السلام.

وتدعو هذه المقاربة إلى تحسين شروط حياة اللاجئين، وتنطوي على دعوة ضمنية لدمجهم في المجتمعات المضيفة وتوطينهم فيها. وتتغاضى هذه المقاربة عن حقّ عودة اللاجئين إلى بيوتهم، وممتلكاتهم الأصلية، التي اقتلعوا منها منذ سنة 1948. وفي أحسن الأحوال تقرّ بعودتهم إلى "الدولة الفلسطينية" الموعودة عند قيامها، وفقاً لإملاءات عملية السلام.

وقد تجند لدعم هذه المقاربة العديد من مراكز البحث والدراسات التي طرحت العديد من المشاريع المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بمراكز صنع القرار، المعنية بعملية السلام المذكورة. وعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر من بين هذه الدراسات تقرير المفوضية الأوروبية المعروف باسم تقرير بريستول (1994)، الذي قدم إلى "لجنة عمل اللاجئين" المرتبطة بالمفاوضات متعددة الأطراف.

الثانية: المقاربة السياسية/ الحقوقية التي تعدّ أن جوهر مشكلة اللاجئين "سياسي/ حقوقي" وتنظر إليهم بوصفهم أصحاب حقوق، وليسوا مجرد موضوع للإغاثة الإنسانية. وتربط هذه المقاربة ربطاً وثيقاً بين حقّ العودة، وحقوق الإنسان الأساسية، ومن ضمنها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وترى فيها وسيلة لتخفيف معاناة اللاجئين، وتمكينهم من العيش بكرامة في مجتمعات اللجوء إلى حين عودتهم.

وبذلك فهي تفك الارتباط مع ثقافة سياسية ساذجة سادت الساحة الفلسطينية لفترة من الزمن، مؤداها أن المعاناة، والبؤس، وشظف العيش في المخيمات هو المحرك الأساسي للثورة، باعتبار هذا كله جزءاً من ضريبة التحرير والعودة.

وبالتالي، تنظر هذه المقاربة إلى الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية بوصفها "رصيداً asset" أساسياً، يمكّن اللاجئين من الحفاظ على الوضع القانوني للجوء، وعلى مقاومة مشاريع الدمج، والتوطين، والتمسك بحقهم في العودة.

وتتمسك هذه المبادرة بدور الأونروا، وتحرص على ضرورة استمرارها في تأدية هذا الدور بوصفها تعبّر عن مسؤولية المجتمع الدولي السياسية، والأخلاقية عن إيجاد مشكلة اللاجئين، والتزامه بضرورة حلّها، وفق مبادئ القانون الدولي. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن ديباجة القرار رقم (1949/302)، الذي أنشأ الأونروا يذكّر بأحكام الفقرة رقم (11) من قرار الجمعية العامة رقم (1948/194). وفي السياق نفسه أكّدت الفقرة رقم (5) من القرار (302) على ضرورة استمرار إغاثة اللاجئين الفلسطينيين، من دون الإجحاف بأحكام الفقرة (11) من القرار (194).

وإذا ما وضعنا هاتين المقاربتين في السياق الوطني الفلسطيني نجد أن بعض الأطراف الفلسطينية الرسمية، التي انخرطت في عملية السلام قد تساوقت بهذا القدر، أو ذاك مع المقاربة الأولى، فيما يتعلق بنظرة رعاة عملية السلام الدوليين إلى حلّ مشكلة اللاجئين. هذا فيما حظيت المقاربة الثانية بدعم شعبي من حركة العودة الفلسطينية، ولجانها عبر العالم.

وقد وفرت بعض مراكز البحث المرتبطة بهذه الحركة ثقافة قانونية رصينة، ربطت ما بين مفهوم الحماية المؤقتة، ومفهوم الحلول الدائمة المبنية على الحقوق، وفقاً لمبادئ القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

وفي السياق الوطني الفلسطيني ذاته، تبرز الحاجة إلى ربط هذه المقاربة السياسية الحقوقية، وتعزيزها بجملة من الأسس، والثوابت الوطنية، التي حكمت النظر إلى قضية اللاجئين في الفكر السياسي لمنظمة التحرير. وذلك قبل أن تتعرض تلك الأسس والثوابت للاهتزاز في مجرى التحولات التي شهدتها م.ت.ف منذ تأسيسها. ومن جهة أخرى، لا بدّ من ربط هذه المقاربة بضرورة تمكين فلسطينيي الشتات واللاجئين من المشاركة الفاعلة في العملية الوطنية الجارية لإعادة بناء م.ت.ف، وإعادة صياغة الاستراتيجية النضالية في الفترة المقبلة، بما يضمن حماية حقوقهم الثابتة غير القابلة للتصرف.

أولاً: الأسس والثوابت:

- وحدة قضية اللاجئين، انطلاقاً من وحدة الأرض (فلسطين التاريخية)، ووحدة الشعب داخل فلسطين التاريخية وخارجها، ورفض تجزئة قضية اللاجئين بين "لاجئ"، و"نازح"، و"مهجر".
- حقّ اللاجئين الفلسطينيين في العودة حقّ فردي وجماعي. وهو حقّ إنساني، يستند إلى مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني قبل استناده إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (194/1948)، وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة. وبهذا المعنى القرار (194) ليس قراراً منشئاً لحقّ العودة، حيث إنه في حدّ ذاته يستمد أساسه القانوني من المبادئ المذكورة.
- يتضمن حقّ العودة ثلاثة حقوق متكاملة ومتلازمة وهي: العودة، والتعويض، واستعادة الممتلكات. وكلّ حق ّمنها له قواعده، وسوابقه في القانون الدولي. وبهذا المعنى لا يعدّ التعويض بديلاً عن حقّ العودة، بل حقاً ملازماً له، مما يسقط معادلة إما العودة أو التعويض.
- يرتبط حقّ العودة كحقّ جماعي ارتباطاً وثيقاً بحقّ تقرير المصير لمجموع للشعب الفلسطيني على كامل فلسطين، وحقّ تقرير المصير قاعدة إلزامية في القانون الدولي. وبهذا المعنى يعدّ حقّ العودة شرطاً مسبقاً لتطبيق حقّ تقرير المصير، إذ لا يمكن

لشعب من اللاجئين أن يمارس حقه في تقرير مصيره من دون ممارسة حقّ العودة الجماعي.

- يتميز وضع الشعب الفلسطيني من وجهة نظر القانون الدولي بوجود فجوة بين تشتته الجغرافي ووحدته القانونية، وهذه الفجوة لا يمكن زوالها إلاّ بتحقيق وحدة الأرض والشعب من خلال تطبيق حقّ العودة كحقّ وطني جماعي.

ثانياً: لاجئو الشتات وإعادة بناء المنظمة:

إن إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي، ووحيد للشعب الفلسطيني في أماكن وجوده كافة، على أساس الثوابت الوطنية يضمن تمثيل الفلسطينيين في الشتات، ويحافظ على حقّ اللاجئين في العودة، وحق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، كما من شأنه أن يوجد مرجعية فلسطينية موحدة للفلسطينيين في الخارج، تمثلهم لدى حكومات البلدان المضيفة، وتدعم حقوقهم الاقتصادية، والاجتماعية في تلك البلدان.

كما أن إعادة الاعتبار لمنظمة التحرير كممثل شرعي، ووحيد للشعب الفلسطيني من شأنه أن يحاصر أيّ تأثيرات أو تداعيات سلبية على حقوق اللاجئين، ووضعهم القانوني قد تنجم عن استبدال عضوية منظمة التحرير المراقبة في الأمم المتحدة بعضوية فلسطين كدولة غير عضو/ مراقب.

ويثير موضوع الدولة الفلسطينية العتيدة عدداً من التساؤلات المتصلة بقضية اللاجئين الفلسطينيين، ووضعهم القانوني، وحقوقهم، والتي تثير بدورها العديد من المخاوف والهواجس نذكر منها: من هم السكان الذين سيتم الاعتراف بهم مواطنين في هذه الدولة؟ وهل هم سكان الضفة الغربية وقطاع غزة؟ وماذا عن الفلسطينيين في الشتات؛ وما هو وضعهم القانوني؟ وما هو مصير الفلسطينيين في فلسطين 1948؟ وهل هم خارج عداد الشعب الفلسطيني؟ وماذا عن حقهم في تقرير المصير كجزء أصيل من الشعب الفلسطيني؟

وأكثر من ذلك: كيف ستحافظ الدولة على حقوق اللاجئين داخل الضفة الغربية (50%) وقطاع غزة (70%)، ووضعهم القانوني عندما يصبحون مواطنين في الدولة؟ وماذا عن مصير الأونروا في مناطق عملياتها الخمسة، وولايتها عن اللاجئين الفلسطينيين؟ وغيرها من التساؤلات.

إن تعزيز موقع فلسطينيي الشتات ودورهم في عملية إعادة بناء م.ت.ف، والحفاظ على حقوقهم يتطلب فيما يتطلب ما يلي:

- إعادة بناء، وإصلاح مؤسسات المنظمة، وبشكل خاص المجلس الوطني الفلسطيني، من خلال انتخابات ديموقراطية، تشمل تمثيل اللاجئين الفلسطينيين في الشتات.
- الإقلاع عن المقاربة التقليدية، التي تتعامل مع اللاجئين الفلسطينيين بوصفهم متلقيين سلبيين للمعونة الإنسانية، وعوضاً من ذلك تطوير مقاربة بديلة لتمكين اللاجئين الفلسطينيين عموماً، وخاصة لاجئي الشتات، بوصفهم أصحاب حقوق وفاعلين سياسيين جديرين بالمشاركة في العملية السياسية، والتمثيل في النظام السياسي. أي النظر إليهم كقوة اجتماعية، تؤثر في السياسة، تماماً كما تؤثر السياسة في حقوقهم ومصائرهم.
- الإقلاع عن المتاجرة السياسية بحقّ عودة اللاجئين، والتوقف عن اعتباره موضوع مقايضة من قبل المفاوض الفلسطيني ضمن معادلة الدولة مقابل العودة.
- ضرورة أن تحافظ أي مبادرة فلسطينية لقيام الدولة على الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف وفي مقدمتها حقّ العودة. وتجنب استخدام أيّ لغة قانونية، وسياسية من قبل القيادة الفلسطينية يفهم منها أن قيام الدولة في حدود المناطق المحتلة منذ سنة 1967، يعني تطبيقاً لحقّ تقرير المصير، وأن "دولة فلسطين" هي من تمثل مجموع الشعب الفلسطيني.
- الحفاظ على المكانة التمثيلية لم.ت.ف والحرص على إبقائها في قمة الهرم السياسي الفلسطيني، وإبقاء السلطة والدولة في قاعدة الهرم.