

## الفصل الثامن

# ديناميات المساعدة الإنسانية والسياسة المحلية والإقليمية لاجئو فلسطين حالة دراسية

جلال الحسيني وريكاردو بوكو

يبحث هذا الفصل في الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى: الأردن ولبنان وسورية والضفة الغربية وقطاع غزة. وسيركّز بشكل خاص على «لاجئي فلسطين»، أي اللاجئين الفلسطينيين منذ عام 1948 والمتحدّرين منهم الذين يعيشون في هذه الدول والمناطق، والمسجلين من «وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى/الأونروا» (انظر الجدول (8-1))<sup>(1)</sup>. يبلغ عدد هؤلاء اللاجئين 4.6 ملايين

---

(1) تعرّف «قواعد التسجيل والأهلية الموحدة» الحالية الخاصة بالأونروا مصطلح «لاجئ فلسطيني» بأنه: «أي شخص كانت فلسطين مكان إقامته المعتادة خلال الفترة بين 1 حزيران/يونيو 1946 و 15 أيار/مايو 1948، وفقد منزله وسبل معيشته نتيجة صراع 1948». ويحق للاجئين الفلسطينيين والمتحدّرين من اللاجئين الفلسطينيين الذكور، والأولاد المتبنين شرعياً، التسجيل من أجل الحصول على خدمات الأونروا». انظر: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), «Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)», 2006.

شخص، ويمثلون حوالى أربعة أحماس عدد اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في الشرق الأدنى، ونحو ثلثي العدد الكلي للاجئين الفلسطينيين في العالم، المقدّر عددهم بحوالى سبعة ملايين ونصف المليون<sup>(2)</sup>. عاش لاجئو فلسطين في ظل مجموعة من التشريعات الوطنية المختلفة. أصبح بعضهم مواطنًا رسميًا في الأردن منذ عام 1949، وأغليتهم المقيمة في الدول المضيفة الأخرى محرومة من الجنسية. على المستوى الاجتماعي - الاقتصادي كان هؤلاء عرضة لمختلف الإجراءات التمييزية، من شبه المساواة في سورية مع المواطنين السوريين، وصولاً إلى التهميش الكامل في لبنان. وبمعزل عن هذه الاختلافات، هناك نمطان ساهما في تعريفهم كقناة واحدة من اللاجئين متماسكة وعابرة الحدود:

- النمط الأول، هيمنة «حق العودة» على روايتهم الجماعية<sup>(3)</sup>. وأدى «حق العودة» المُستند إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 (III)<sup>(4)</sup> وظيفته في تشكيل الوضع القانوني للاجئين، إضافة إلى علاقاتهم اليومية مع المجتمعات المضيفة<sup>(5)</sup>. وكيّف مفهوم «حق العودة» أيضًا تطوّر البنى التحتية وظروف السكن المادية في مخيمات اللاجئين. وفي حين يصعب التشكيك في القيمة القانونية لمثل هذا الإدعاء، فإنه يبدو مشروعًا التحقق من أهميته بالنسبة إلى معظم اللاجئين بعد 60 عامًا من حياة المنفى.

Badil, *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons (2004-2005)* (2) (Bethlehem: Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2006), p. 49.

R. Farah, «Crossing Boundaries: Reconstruction of Palestinian Identities in al-Baqa' Refugee Camp, Jordan,» in: R. Bocco, B. Desteremau and J. Hannoyer, eds, *Palestine, palestiniens. Territoire national, espaces communautaires* (Amman: CERMOC, 1997), p. 259-298.

(4) تنص الفقرة 11 من هذا القرار (كانون الأول/ديسمبر 1948) على ما يلي: «تقرر [الجمعية العامة] وجوب السماح، 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 فقدان الممتلكات أو الضرر اللاحق بها، وفقًا لمبادئ القانون الدولي، وذلك من الحكومات أو السلطات المسؤولة».

N. H. Aruri, ed, *Palestinian Refugees: The Right of Return* (London: Pluto Press, 2001). (5)

- النمط الثاني، وجود وكالة «الأونروا» التي مُدِّد تفويضها الموقت بشكل دوري من الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ عام 1949، حيث قامت بتأسيس نفسها بشكل تدريجي خلال السنين باعتبارها مؤسسة «شبه دولية» (Quasi-state) متحملةً مسؤوليات غالبًا ما تكون موكلة لحكومات وطنية في مجالات التعليم والرعاية الصحية والإغاثة وخدمات الرفاه الاجتماعي، أُضيف إلى ذلك منذ مطلع التسعينيات دور تقديم القروض الصغيرة<sup>(6)</sup>.

كيف ينظر اللاجئون إلى تفويض «الأونروا» بعد ستة عقود على تأسيسها؟

وكيف يتكيف التفويض الإنساني الممنوح لـ «الأونروا» ضمن السياقات السياسية والاجتماعية - الاقتصادية الواسعة لمجالات عملها؟ من خلال الجمع بين نتائج المسوحات التي أُجريت أخيرًا، مع المعلومات المُستقاة من مصادر أولية وثانوية، يسلّط هذا الفصل الضوء على التفاعل بين الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية/الاقتصادية والسياسية التي شكّلت وضع اللاجئين في الشرق الأدنى خلال حقبتين زمنيتين متميزتين من تاريخهم، أي قبل توقيع إعلان المبادئ في واشنطن (المعروف باسم اتفاق أوسلو) بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في أيلول/سبتمبر 1993 وبعده.

تقدّم تجربة اللاجئين الفلسطينيين مثالاً نموذجياً عن كيفية تطوّر العلاقات بين وكالات الإغاثة الإنسانية والمانحين والسلطات المضيفة واللاجئين، بطريقة تهدف إلى المحافظة، لعقود، على الأمر الواقع المستند إلى الفرضية القائلة بقرب حصول سلام إقليمي. كما يُلقي هذا الفصل الضوء على الخطوط الكامنة للتجزئة واللحمة التي ظهرت بين الفلسطينيين خلال «عملية أوسلو» في شأن هذه القضايا الدقيقة كالمعنى الحقيقي لـ «حق العودة» ودور «الأونروا».

R. Bocco, «UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History,» *Refugee* (6) *Survey Quarterly*, vol. 28, no. 2-3 (2009), pp. 1-24.

الجدول (8 - 1)  
اللاجئون المسجلون لدى وكالة الأونروا (30 حزيران/يونيو 2009)

المجموع	سورية	لبنان	الأردن	قطاع غزة	الضفة الغربية	
4.718.899	467.417	421.993	1.967.414	1.090.932	771.143	اللاجئون المسجلون
2.2	2.3	1.3	1.9	3.0	2.2	النسبة المئوية لزيادة اللاجئين المسجلين مقارنة مع العام السابق
100	10	9	42	23	16	النسبة المئوية للاجئين المسجلين من مجموع اللاجئين
58	9	12	10	8	19	المخيمات الموجودة

تابع

تابع

1.385.316	126.453	224.194	339.668	499.231	195.770	اللاجئون المسجلون في المخيمات
29	27	53	17	46	25	النسبة المئوية للاجئين المسجلين في المخيمات من اللاجئين المسجلين

المصدر: «الأونروا بالأرقام - الأرقام حتى 30 حزيران/يونيو 2009» مكتب المعلومات العامة، الأونروا، المقر الرئيسي، أيلول/سبتمبر 2009.

## أولاً: تطوُّر وضع لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى

خلال خمسينيات القرن الماضي وضعت جامعة الدول العربية رسمياً المبادئ التوجيهية والقانونية والسياسية لاستيعاب اللاجئين الفلسطينيين في كل دولة من الدول العربية المضيفة. وعلى الرغم من التجاوزات العديدة، لا يزال يُنظر إلى هذه المبادئ التوجيهية على أنها المعيار الذي على الدول العربية الالتزام به.

### 1 - الحرمان من الجنسية حفاظاً على «حق العودة»

إن الإبقاء على اللاجئين بصفتهم أشخاصاً محرومين من الجنسية كي يحتفظوا بجنسيتهم الفلسطينية، كي يحافظوا على «حقهم في العودة»، المبدأ الرئيس الذي وجّه سياسات جامعة الدول العربية في شأن «اللاجئين الفلسطينيين»<sup>(7)</sup>. وعدا عن بعض الاستثناءات، تبنت الدول العربية كلها في الشرق الأدنى هذا المبدأ، مكتفية بتوفير وثائق سفر للاجئين<sup>(8)</sup>. وخرجت الأردن منذ البداية عن هذا الاتجاه العام، وبدأت منذ أواخر عام 1949 بإعطاء المواطنة الأردنية لجميع الفلسطينيين المقيمين في المناطق الخاضعة لسلطاتها على ضفتي نهر الأردن، وشمل ذلك اللاجئين الفلسطينيين والمتحدرين منهم الذين استمرت السلطات الأردنية في معاهدتهم بالنضال من أجل تحرير وطنهم. وعن طريق ذلك، أوجدت الأردن «مواطنين/ لاجئين مؤقتين» (Temporary Refugee-citizens)، أضفت عليهم رسمياً حقوقاً وواجبات المواطنة الأردنية، في انتظار اليوم الذي سيمنحون فيه الحق باختيار العودة إلى فلسطين أو البقاء في الأردن. وسمحت سياسة التجنيس تلك<sup>(9)</sup> للاجئين بالمشاركة في

(7) ينص القرار 231 الصادر في 17 آذار/مارس 1949 عن جامعة الدول العربية على: «إن الحل الدائم والعادل لقضية اللاجئين هو في عودتهم والحفاظ على ممتلكاتهم وحياتهم وحریتهم، ويجب على الأمم المتحدة تأمين ذلك». وخلافاً للقرار 194 (III)، لا يرتبط موضوع العودة في هذا القرار بالتوصل إلى اتفاق سلام بين الدول العربية وإسرائيل.

A. Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law* (Oxford: Clarendon (8) Press, 1998).

(9) عبر إعطاء الجنسية للفلسطينيين الذين يقطنون في الأراضي الأردنية (لاجئين ومواطنين من الضفة الغربية)، سعى الملك عبد الله الأول إلى الاستفادة من انخراط الفلسطينيين في بناء الدولة =

السياسة الوطنية الأردنية، وسهّلت امتصاصهم في سوق العمل المحلية والإقليمية. وكان لمثل هذا الموقف الليبرالي وحتى إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية في ستينيات القرن الماضي ثمنٌ سياسيٌ. وفي حين أيدت المؤتمرات الوطنية والدولية «حق العودة» للاجئين، وأحقيتهم في الحصول على خدمات «الأونروا»، ظلّ أي مفهوم عن «هوية فلسطينية» مستقلة في السياسة الأردنية الداخلية محظورًا بموجب مرسوم ملكي.

كان اللاجئون سكان المخيمات الرسمية المُدارة بشكل مشترك من «الأونروا» وسلطات الدول المضيضة، رمزًا للمحنة الإنسانية للاجئين ولنضالهم ضدّ توطينهم الدائم من أجل الحفاظ على «حق العودة». وعارض اللاجئون في المخيمات طويلاً إجراء أي تحسينات بنوية في المخيمات، لأنّه قد يُفسّر أنه توطين دائم. أكثر من ذلك، نتج من ضرورة الإبقاء على الطابع الموقّت للمخيمات قيام «الأونروا» والسلطات المضيضة بفرض قيود قاسية على زيادة الوحدات السكنية داخل المخيمات. وأدّى ذلك، مضافاً إليه النمو الديموغرافي والقيود المفروضة على توسع المخيمات والفقر المنتشر على نطاق واسع وضآلة الاستثمار المادي والمالي، إلى تدهور الظروف المادية والبيئية لمخيمات اللاجئين. واليوم، تُلخّص حالة المخيمات وقاطنيها المعضلة التي تتعلّق باندماج اللاجئين في الدول المضيضة. بدورها، ولّدت هذه المعضلة تجسيدات متناقضة لمخيمات اللاجئين، أكان ذلك لناحية النظر إليها بمنزلة «آخر معازل حماية حق العودة»، أم لجهة اعتبارها عائقاً رئيساً للتطور الاجتماعي - الاقتصادي للدول المضيضة.

عُوض عن نظام التمييز «الإيجابي» الذي أرسته جامعة الدول العربية عن طريق عدد من القرارات الهادفة إلى ضمان معاملة اللاجئين الفلسطينيين على قدم المساواة مع مواطني الدول المضيضة في المجالات الاجتماعية - الاقتصادية - التي لا تُغطّيها وكالة «الأونروا» - كالتوظيف والإقامة والحركة والتعليم العالي. لكن هذه التوصيات، مثلما صيغت في بروتوكول الدار

= الأردنية، انظر: S. Mishal, *West Bank/East Bank - The Palestinians in Jordan, 1947-1967* (New Haven: Yale University Press, 1978).

البيضاء في عام 1965، لم تُطبَّق قط بشكل كامل<sup>(10)</sup>. غالبًا ما كانت أنماط دمج اللاجئين في الدول العربية المضيفة تُملِّها اعتبارات داخلية. إنَّ الوزن الديموغرافي للاجئين<sup>(11)</sup> وانخراطهم في النشاط السياسي، بدايةً في صفوف تنظيمات معارضة (حزب البعث والحزب الشيوعي أو تنظيم الإخوان المسلمين) ولاحقًا في الحركة الوطنية الفلسطينية بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية، كل ذلك لم يؤدِّ إلا إلى تعزيز مخاوف مجتمعات الدول العربية المضيفة من أن الوجود المطوَّل للاجئين قد يشكِّل تهديدًا سياسيًا لاستقرارها الداخلي<sup>(12)</sup>.

مع مرور الوقت، تباين التمييز الذي فرضته البلدان المضيفة بحق اللاجئين الفلسطينيين على الصعيد الاجتماعي/الاقتصادي، وغالبًا باسم حق العودة، من بلد إلى آخر. ففي لبنان، منعت السلطات الاستيعاب الاجتماعي - الاقتصادي للاجئين الفلسطينيين خشية أن يؤدي أي تحسين حقيقي في ظروف عيشهم إلى «اندماجهم وتوطينهم فعليًا في نهاية المطاف»<sup>(13)</sup>. بناءً على ذلك، أخضعت السلطات اللبنانية للاجئين الفلسطينيين منذ ستينيات القرن الماضي للقوانين التي تُطبَّق على الأجانب في قضايا التوظيف وتملُّك العقارات والضرائب

---

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), «Protocol for the Treatment (10) of Palestinians in Arab States ('Casablanca Protocol')», 2009.  
<<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,LAS,,460a2b252,0.html>>.

(11) يشكل اللاجئون الفلسطينيون المسجلون في الأردن أكثر من ثلث سكان البلد المضيف، بينما لا تتجاوز نسبتهم 10 أو 11 في المئة من سكان لبنان. انظر: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), «Report of the Commissioner- General of UNRWA, 1 July 1991-30 June 1992», Supplement No.13 (A/47/13); 1992.

ترتبط حساسية الديموغرافيا الفلسطينية في تلك الدولتين المضيفتين بأسباب مختلفة. تخشى المملكة الهاشمية من أن يصبح الأردن الوطن البديل للفلسطينيين في المستقبل. في لبنان يعتبر توطين اللاجئين الفلسطينيين (وهم في معظمهم من السُّنة) خطرًا على النظام السياسي، لأنَّه من المحتمل أن يغيِّر هذا الأمر توازن التمثيل بين الطوائف.

Y. Sayigh, *Armed Struggle and the Search for State. The Palestinian National Movement*, (12) 1949-1993 (Oxford: Clarendon Press, 1997).

(13) R. Bowker, *Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 75.

والضمان الاجتماعي. وبينما توقّف العمل بهذه الإجراءات التمييزية غداة إبرام «اتفاقية القاهرة» في عام 1969، أُعيدت بشكل كامل منذ إلغاء هذه الاتفاقية في عام 1987<sup>(14)</sup>. وبعكس ذلك، اتخذت سورية إجراءات قانونية وضعت اللاجئين الفلسطينيين على قدم المساواة مع مواطنيها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. هذا الموقف المتحرر يُمكن تفسيره أيضًا انطلاقًا من أن اللاجئين الفلسطينيين في سورية لم يشكلوا يومًا أكثر من 3 إلى 4 في المئة من مجموع السكان في هذا البلد. واستفاد اللاجئون في الضفة الغربية وقطاع غزة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية نفسها التي تمتع بها السكان الأصليون لهذه المناطق. أما في الأردن فأشار المراقبون إلى عدد من الأشكال غير الرسمية للتمييز بحق «الأردنيين من أصول فلسطينية» في مجالات التوظيف في القطاع العام (خصوصًا الأجهزة العسكرية والاستخبارية)، وعلى صعيد تمثيلهم في المؤسسات الوطنية<sup>(15)</sup>. ويقدم مصير سكان الضفة الغربية، لاجئين كانوا أم غير لاجئين على حدّ سواء، مثالًا صارخًا عن هشاشة وضع الفلسطينيين هناك. في إثر قرار الملك حسين في عام 1988 القاضي بفك الارتباط الإداري والقانوني بين المملكة الهاشمية والضفة الغربية، اعترفًا منه بـ «بطموح منظمة التحرير الفلسطينية لتجسيد الهوية الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية»، جُرد سكان الضفة الغربية من جنسيتهم الأردنية، وبالتالي أصبحوا محرومين من الجنسية «أملًا بأن يصبحوا مواطنين» في دولة فلسطينية مستقبلية. منذ عام 1988 اعتُبر هؤلاء أجناب في الأردن، شأنهم شأن سكان غزة المهجّرين إلى الأردن في إثر الحرب العربية - الإسرائيلية في عام 1967<sup>(16)</sup>.

J. Suleiman, «Marginalised Community: The Case of Palestinian Refugees in Lebanon», (14) University of Sussex, April 2006. <[http://www.migrationdrc.org/publications/research\\_reports/JaberEdited.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/research_reports/JaberEdited.pdf)>.

A. Abu-Odeh, *Jordanians, Palestinians & the Hashemite Kingdom in the Middle East* (15) *Peace Process* (Washington: United States Institute of Peace Press, 1999).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (16) (UNRWA), «Jordan Refugee Camp Profiles», 2009. <<http://www.un.org/unrwa/refugees/jordan.html>>, and O. El Abed, «Immobile Palestinians: Ongoing Plight of Gazans in Jordan», *Forced Migration Review*, vol. 26 (August 2006), p. 17.

= عدد «الغزيين» المهجّرين بشكل مماثل يصل اليوم إلى حوالي 200000 شخص؛ 125000

## 2- «الأونروا» كحارس غير مقصود لـ «حق العودة»

يتعلّق المكوّن الثاني من «النظام العربي للاجئين» بتسييس تفويض «الأونروا». بالنسبة إلى القوى الغربية العون الإنساني الذي تُقدّمه «الأونروا» للاجئين الفلسطينيين يجب أن يكون مؤقتًا وموجّهًا بشكل أساسي لتسهيل اندماجهم الاجتماعي - الاقتصادي في الدول المضيفة. كان يجب توقف مساعدات الإغاثة مع نهاية عام 1950 ليحلّ مكانها برنامج للعمل ينتهي بحلول منتصف عام 1951. كان مقرّرًا أن تتحمل الدول العربية المضيفة عبء دراسة الظروف الاجتماعية/الاقتصادية للاجئين بعد إنهاء تفويض «الأونروا»، لكنه خلال النقاشات التي سبقت تبني قرار الجمعية العام للأمم المتحدة القرار رقم 302 (IV) المتعلّق بإنشاء «الأونروا»، تمكنت الدول العربية المضيفة من ربط تفويض «الأونروا» مباشرةً بتطبيق القرار رقم 194 (III). هكذا، وفي حين تنص الفقرة الخامسة من القرار الدولي على «ألا يتعارض نشاط الوكالة مع أحكام القرار 194 (III)، توجّه الفقرة 20 منه «الأونروا» لـ «التشاور مع لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في شأن فلسطين<sup>(17)</sup> في سبيل المصالح الفضلى لمهام كل منهما، مع الإحالة الخاصة للفقرة 11 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 (III)».

لم يكن الرابط العضوي المنشأ بهذه الطريقة بين «الأونروا» والقرار 194 (III) سوى أحد العوامل التي ساهمت في تجذير «الأونروا» في حياة مجتمعات اللاجئين. وكان للخصائص المؤسسية لـ «الأونروا» تأثيرٌ مماثلٌ. وعلى عكس وضع الوكالات الزميلة لها، مثل «المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين» (UNHCR)، قامت «الأونروا» بالإدارة المباشرة لبرامجها

= منهم مسجلون من الأونروا في الأردن. يمنح الغزيون المهجرون «وثائق سفر» مؤقتة لستين، فيما يحمل سكان الضفة الغربية «جوازات سفر» صالحة لمدة خمس سنوات. انظر: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), «Jordan», 2010. <<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=66/>>.

(17) «لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في شأن فلسطين» (UNCCP) التي أصبحت جسمًا هامدًا منذ الستينيات، هي هيئة سياسية أُنشئت بموجب القرار 194 (III)، الفقرة 2 (11 كانون الأول/ديسمبر 1948) من أجل تحقيق سلام شامل بين إسرائيل والدول العربية.

الإنسانية بفضل العدد المتنامي لموظفيها المحليين<sup>(18)</sup>، مكتسبةً بالتالي ملامح «بعثة شبه حكومية»<sup>(19)</sup> (Quasi-governmental Mission). كما ينبع الدور المركزي لـ «الأونروا» في أوساط اللاجئين الفلسطينيين من زوال أو عدم انخراط منظمات أخرى، مثل «لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في شأن فلسطين» (UNCCP) التي أنشئت في كانون الأول/ديسمبر 1948. وعلى الرغم من أنه لم ينته التفويض الخاص بهذه اللجنة قط، إلا أنها باتت رمزاً لعجز الأمم المتحدة عن حل الصراع العربي - الإسرائيلي. بدورها، استتنت «المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين» التي أنشئت من الجمعية العامة للأمم المتحدة في الفترة نفسها التي أسست فيها «الأونروا»، من تفويضها المتعلق بالحماية، أي لاجئ «يتلقى الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة، غير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين»<sup>(20)</sup>. وينطبق ذلك بوضوح على «الأونروا» المتخصصة بمساعدة اللاجئين الفلسطينيين، على الرغم من أن التفويض العام لـ «الأونروا» القائم على غوث اللاجئين وتشغيلهم، لم يشمل قط نشاط حماية كتلك التي تُعطىها المفوضية<sup>(21)</sup>.

بناءً على ذلك، ينظر اللاجئون الفلسطينيون إلى «الأونروا» باعتبارها انعكاساً فريداً لاعتراف المجتمع الدولي بحقوقهم في العودة. وأصبحت بطاقة التسجيل في «الأونروا» رمزاً سياسياً: إنها الوثيقة الرسمية الوحيدة التي تثبت وضعيتهم كلاجئين، ولا يزال التعاطي معها على نطاق واسع كأنها بمنزلة

(18) عدد الموظفين المحليين وصل إلى حوالي 30000 من 6000 بين عامي 1950 و 2010.

(19) E. H. Buehrig, *The U.N. and the Palestinian Refugees. A Study in Nonterritorial Administration* (Bloomington: Indiana University Press, 1971).

(20) انظر المادة I.D من الاتفاقية والمادة 7C من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR). وكذلك استُبعد اللاجئون الفلسطينيون من معاهدة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين الفلسطينيين في عام 1950 التي وفّرت تعريفاً كونياً لمصطلح «لاجئ».

(21) على الرغم من ضغط منظمة التحرير الفلسطينية، رفضت الأونروا مراراً مساندة نشاط الحماية الجسدية بوصفها جزءاً رسمياً من نشاطها. من أجل نقاش قانوني محدث عن تفويض الأونروا الخاص بالحماية، انظر مساهمات: B. Goddard, M. Kagan and N. Morris, «UNRWA and the Palestinian Refugees 60 Years Later,» *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, nos. 2-3 (2009).

«جواز سفر إلى فلسطين»، أو وثيقة داعمة لمطالبهم في الحصول على التعويض<sup>(22)</sup>. ويفسر ذلك لماذا يدقق اللاجئون في كل خطوة تقريباً تقوم بها «الأونروا» من خلال منظور مدى تطابقها مع «حق العودة». انطلاقاً من هذه الوقائع، تردد اللاجئون في الانخراط في المشروعات الجماعية الصغيرة والكبيرة التي أطلقتها الأونروا في خمسينيات القرن الماضي والهادفة إلى دمجهم؛ في المقابل، وافقوا منذ عامي 1959 و1960 على سياسة الاندماج الفردي المتبعة من «الأونروا». وأدت هذه السياسة المبنية على برامج تدريب مهني وتعليمي إلى إعادة دمج عدد كبير من اللاجئين، أكان ذلك على شكل موظفين محليين في «الأونروا» أم عمال مهرة، خصوصاً في دول الخليج<sup>(23)</sup>.

بشكل متناقض بقيت القاعدة المؤسسية لـ «الأونروا» ضعيفة. إذ حال تفويضها الذي يتجدد من ثلاث إلى خمس سنوات دون انخراط طاقم عملها في تخطيط طويل الأمد. كما أن موازنتها المالية القائمة على تبرعات وهبات طوعية من الدول المانحة فشلت في تلبية حاجاتها المالية المتزايدة، علماً أن ثلاث أرباع هذه الموازنة مخصص لرواتب الموظفين المحليين<sup>(24)</sup>. العجز المتكرر في موازنة الأونروا أرغمها على اعتماد إجراءات تقشفية على شكل تقليص لخدماتها التقليدية، أو نقص في صيانة منشآتها التربوية والطبية. على الرغم من هذه التدابير السلبية، لا يزال مردود خدمات الأونروا يتسم بفاعلية نسبية، خصوصاً على صعيد التعليم. فضلاً عن ذلك، ظلت الأونروا بالنسبة إلى الدول الغربية المانحة عاملاً داعماً للاستقرار «في خدمة السلام» في الشرق الأدنى، ورمزاً للمحافظة على حقوق اللاجئين<sup>(25)</sup>.

A. Plascov, *The Palestinian Refugees in Jordan, 1948-57* (London: Frank Cass, 1981), (22) pp. 64-65.

B. Schiff, *Refugees unto the Third Generation. UN Aid to Palestinians* (New York: Syracuse University Press, 1995).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (24) (UNRWA), «UNRWA and the Transitional Period: A Five- Year Perspective on the Role of the Agency and its Financial Requirements,» Vienna: UNRWA Headquarters, 31 January 1995, p. 9.

D. Forsythe, «UNRWA, The Palestine Refugees and World Politics, 1949-1969,» (25) *International Organization*, vol. XXV (Winter 1971), pp. 1-3.

## ثانياً: لاجئو فلسطين وتحديات «عملية أوسلو للسلام»

أثر إعلان المبادئ في أيلول/سبتمبر 1993 جدياً في العلاقة الثلاثية بين اللاجئين والأونروا والدول المضيفة. فمن خلال تحديد فترة خمس سنوات لتسوية مكونات الصراع العربي - الإسرائيلي كلها، من بينها مسألة اللاجئين، أعاد «اتفاق أوسلو» إحياء مسألة «تسليم» خدمات الأونروا إلى الدول المضيفة. وكانت هذه المسألة في صميم تفويض الأونروا العملياتي بموجب قرار إنشائها في كانون الأول/ديسمبر 1949. وبمباركة من الأمانة العامة للأمم المتحدة، خططت «الأونروا» بالتعاون مع السلطة الفلسطينية الوليدة حديثاً في حينها لاستراتيجية تسليم الخدمات، هادفة إلى تعزيز التعاون بين «الأونروا» والسلطة الفلسطينية خلال الفترة الانتقالية. وبحسب ما أوضحته «الأونروا» في مطلع عام 1995، كانت السلطة الفلسطينية هي المعنية بالدرجة الأولى في ما يتعلق بتسليم مهام «الأونروا»: «بما أن سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، بغض النظر عن وضعهم كلاجئين، هم فلسطينيون، والحكم الذاتي الموقت ينطبق على جميع السكان الفلسطينيين الذين يعيشون في مناطق الحكم الذاتي. ففي حالة الدول المضيفة... من الواضح أن أي تسليم (لمهام الأونروا) سيتطلب إما حلاً سياسياً لمسألة اللاجئين، أو قراراً من الجمعية العامة للأمم المتحدة»<sup>(26)</sup>.

تماشياً مع سياسة «الضفة الغربية وغزة أولاً»، طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر 1993 من «الأونروا» المساهمة في الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للأراضي الفلسطينية المحتلة<sup>(27)</sup>. وهدف برنامج إرساء السلام بين عامي 1993 و 2000 إلى بناء بنية تحتية اجتماعية - اقتصادية دائمة في غزة والضفة الغربية، خصوصاً من خلال تحسين البنية التحتية في المخيمات، وخطط إيجاد فرص عمل. إلى جانب ذلك، اتخذت «الأونروا» إجراءات داخلية في التحضير لانسحابها التدريجي: أولاً، توظيف

UNRWA, «UNRWA and the Transitional Period», pp. 10-11.

(26)

United Nations General Assembly (UNGA), UNGA Resolution 48/40 (13/12/1993): (27)

«Assistance to Palestine Refugees», 1993.

مدرّسين وفق عقود قصيرة المدى، وقُدّرت تعويضات لإنهاء عقود جميع موظفي «الأونروا»<sup>(28)</sup>؛ ثانيًا، نقل المقر الرئيس للوكالة في تموز/ يوليو 1996 من فيينا إلى غزة (مركز السلطة الوطنية الفلسطينية) بدلًا من بيروت، مقرها الأصلي. بدورها، سعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تفكيك المخيمات من خلال دمجها في البلديات المجاورة. بالنسبة إلى القيادة الفلسطينية، باتت المخيمات مجرد رمز للفقر والتبعية الاجتماعية/الاقتصادية من خلال المساعدات الخيرية الدولية التي من الصعب أن تتلاءم مع نظرة القيادة الفلسطينية إلى نفسها كدولة سيّدة يُفترض أن تكون بمنزلة نموذج للعالم العربي<sup>(29)</sup>.

وجدت الدول العربية المضيفة المُستبعدة من عملية مفاوضات السلام الثنائية نفسها تحت رحمة قرارات يتخذها الإسرائيليون والفلسطينيون بمعزل عنها. وكان احتمال توطين اللاجئين الفلسطينيين الاضطراري دفع بعض الدول العربية المضيفة إلى تشديد إجراءاتها التمييزية بحق اللاجئين. هكذا واصلت الحكومة اللبنانية وبذرائع متعددة - بدءًا من ضرورة الحفاظ على «حق العودة» وصولًا إلى ضرورة تطبيق اتفاق الطائف لعام 1989 - تشديد قيودها القانونية ضد اللاجئين الفلسطينيين في ما يتعلق بحق العمل وحق الالتحاق بالجامعة اللبنانية الرسمية وبحقوق الوراثة<sup>(30)</sup>. وأصبح دفع اللاجئين الفلسطينيين إلى الهجرة الدائمة حجر الزاوية في السياسة اللبنانية الرسمية إزاء الفلسطينيين<sup>(31)</sup>. وبدا أن هذه السياسة حققت نجاحًا؛ ففي حين كان عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين على لوائح «الأونروا» في لبنان يصل إلى حوالي 392 ألفًا في عام 2003، قُدّرت بعض المصادر العدد الفعلي للاجئين المقيمين في لبنان في العام نفسه بأقل من 200 ألف<sup>(32)</sup>.

UNRWA, «UNRWA and the Transitional Period,» p. 33. (28)

B. Kodmani- Darwish, *La Diaspora palestinienne* (Paris: PUF, 1997), p. 157. (29)

Suleiman, «Marginalised Community,» and D. Meier, *Mariages et identité nationale au Liban. Les Relations libano- palestiniennes dans le Liban de Taef, 1989-2005* (Paris: Karthala, 2008). (30)

P. Mattar, *Encyclopedia of Palestine* (New York: Facts on File, 2000), p. 261. (31)

O. F. Uglund, ed, *Difficult Past, Uncertain Future: Living Conditions among Palestinian Refugees in Camps and Gatherings in Lebanon*, Fafo Report; no. 409 (Oslo: Fafo, 2003), p. 17. (32)

كانت الاستراتيجية الأردنية مختلفة في بادئ الأمر حيث راهنت القيادة الأردنية منذ مطلع التسعينيات على تحقق السلام في الشرق الأوسط. في تشرين الأول/أكتوبر 1994 وقّع الملك حسين مع إسرائيل أممحت صراحةً إلى توطين دائم للاجئين في الأردن. وأكدت المادة الثامنة من «اتفاقية وادي عربة» في شأن اللاجئين والأشخاص المهجّرين «المشاكل الإنسانية الكبيرة الواقعة على كلا الطرفين بسبب الصراع في الشرق الأوسط»، و«الحاجة إلى فعل المزيد من أجل التخفيف من هذه المشاكل على مستوى ثنائي أو متعدّد الأطراف» (الفقرة الأولى). ويشمل ذلك «برامج يُتفق عليها في الأمم المتحدة، وبرامج اقتصادية دولية أخرى يُتفق في شأنها تتعلق باللاجئين وبالأشخاص المهجّرين، وذلك يتضمن تقديم الدعم لتوطينهم» (الفقرة الثانية).

في الأعوام اللاحقة، سُحقت آمال القيادتين الفلسطينية والأردنية المُعلّقة على عملية السلام بفعل تدهور العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية. أكثر من ذلك، وجدت هاتان القيادتان أن موقفهما «المؤيد للسلام» مع إسرائيل يواجه بمعارضة داخلية شرسة. في الضفة الغربية وغزة، تحلّق اللاجئون منذ مطلع عام 1993 حول «اتحاد مراكز الشباب في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين»، وأطلقوا حملات هادفة إلى وضع «حق العودة» على رأس أولويات برنامج العمل الوطني الفلسطيني. كما حذّروا من حلّ «الأونروا» وتفكيك المخيمات التي تستفيد من خدمات هذه الوكالة قبل إنجاز اتفاق سلام عادل. وبحلول عامي 1996 و1997 أصبح الحديث المُبكر عن مشروعات تفكيك المخيمات ونقل نشاط «الأونروا» إلى السلطة الفلسطينية من المحرّمات. وأسست المبادرات غير الرسمية الهادفة إلى إحلال السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين التي ظهرت منذ عام 2000 مقارنةً تدريجيّةً لعملية تسليم مهام «الأونروا»، حيث يُحقّق هذا الهدف على مراحل وبموجب جدول زمني من خمس سنوات متفق عليه. وفي الأردن، جاءت المعارضة الداخلية ضد عملية «وادي عربة» من مجموعات اللاجئين وأحزاب المعارضة ومن مجموعات ضغط وطنية شرق أردنية بدأت تسأل السلطة عن الهوية المزدوجة للاجئين الأردنيين ذوي الأصل الفلسطيني، وبالتالي، بدأت هذه المجموعات تشير

المخاوف من إعادة إحياء السيناريو المرعب لإقامة «وطن فلسطيني بديل في الأردن»<sup>(33)</sup>. واضطر الأردن تحت الضغط في أواخر التسعينيات إلى الانضمام إلى سورية ولبنان وجامعة الدول العربية في إدانة أي خطة هادفة إلى التخلي عن الحقوق السياسية للاجئين، على الرغم من الوعود التي قطعها لهم رعاة عملية السلام الغربيون بتلقي التعويضات.

يبقى الأثر الأهم المتبقي من «عملية سلام أوسلو» الموقف الإيجابي الجديد للاجئين وللسلطات المضيفة إزاء إدارة المخيمات، حيث أصبحت فكرة تحسين مستدام للبنية التحتية المادية للمخيمات إحدى المطالب الرئيسية للاجئين، على أن يتم التفريق بوضوح بين برامج إعادة التأهيل الاجتماعية/الاقتصادية الجماعية ومخططات التوطين الهادفة إلى دفن «حق العودة». وبهذه الروحية رحّب اللاجئون الفلسطينيون بـ«برامج تطبيق السلام» (Peace Implementation Programs (PIP) الخاصة بـ«الأونروا»، على الرغم من أن هذه المشروعات تراكمت مع خفض صافٍ في الموازنة العامة لـ«الأونروا». وعززت إدارة شؤون اللاجئين في منظمة التحرير الفلسطينية هذه الوجهة التنموية في عامي 1996 و1997 من خلال إنشاء «لجان الخدمات» في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة كلها، التي لا تزال مهامها تنص على تنفيذ برامج تنموية في المخيمات بالتعاون مع «الأونروا».

منذ مطلع الألفية الثالثة، حذا الأردن وسورية وحتى لبنان حذو منظمة التحرير في تعديل مقاربتهم العامة إزاء تنمية المخيمات، وإن كان ذلك التعديل حصل بدرجات متفاوتة. قد يُفسّر هذا التحول على اعتبار أنه محاولة للتوفيق بين الواقع القاسي في المخيمات مع الدفع طويل الأمد إلى تحديثها اجتماعيًا واقتصاديًا ومع الاستقرار السياسي. وكانت السلطات الأردنية التي تولّت منذ منتصف السبعينيات دور «الأونروا» في ما يتعلق بالاهتمام بالبنية التحتية المادية للمخيمات، الأكثر نشاطًا على هذا الصعيد. ومنذ عام 2000 دمجت السلطات الأردنية بشكل منتظم مخيمات اللاجئين في بعض سياساتها التنموية<sup>(34)</sup>. أما

Abu-Odeh, pp. 235-248.

(33)

(34) على سبيل المثال، برنامج الإنتاج الاجتماعي الذي هدف، من بين ما هدف إليه، إلى =

السلطات السورية تعاونت «الأونروا» في تنفيذ مشروعات كبرى لإعادة تأهيل المياه والصرف الصحي والإسكان في عدد من المخيمات<sup>(35)</sup>. أخيراً، ومنذ عام 2005، كان لبنان أكثر حماسةً إزاء مشروعات إعادة تأهيل المخيمات، حتى في المخيمات الخاضعة لسيطرة منظمة التحرير الفلسطينية في جنوب لبنان، حيث كان إدخال مواد البناء إلى داخل المخيمات مقيّداً.

بشكل مماثل، أُعيد بناء المناطق التي تعرّضت للتدمير في مخيم جنين في الضفة الغربية على يد الجيش الإسرائيلي في نيسان/أبريل 2002. وبدأ إعمار مخيم نهر البارد في لبنان - الذي دُمّر بالكامل خلال الاشتباكات بين مقاتلي تنظيم «فتح الإسلام» والجيش اللبناني في عام 2007 - بطريقة تتيح لسكان هذين المخيمين سكناً لائقاً وتوفر مساحات عامة ملائمة<sup>(36)</sup>. إحدى أبرز المظاهر المميزة لتلك المشاريع الخاصة كلها في المخيمات، هي مشاركة اللاجئين أنفسهم في مراحلها كلها: من تصميم المناطق المنوي إعادة بناؤها، وصولاً إلى صيانتها، وذلك نتيجة تدخل «الأونروا»<sup>(37)</sup>.

ترافق هذا التحوّل في سلوك اللاجئين والبلدان المضيئة إزاء تنمية المخيمات مع تغييرات دراماتيكية في طريقة مقاربة القيادة الفلسطينية لـ «حق العودة». إذ دفعت هذه القيادة باتجاه حلّ واقعي يقوم بشكل رئيس على عودة بعض لاجئي عام 1948 ومهجّري عام 1967 إلى أراضي الدولة الفلسطينية

= تحسين شبكات البنية التحتية للمناطق الفقيرة، غطى كذلك المخيمات. انظر: <http://www.espp.gov.jo/about%20espp.htm>.

(35) للاطلاع على مشروعات البنية التحتية في دمشق، انظر: <http://www.un.org.sy/forms/pages/viewPage.php?id=48>.

أهم مشروع في سورية هو إعادة تأهيل مخيم «النيرب» قرب حلب، حيث سبق تأهيل المنازل والبنى التحتية في المخيم نقل جزء من سكانه إلى مناطق أخرى، ومنها مخيم «عين التل» غير الرسمي: A. Byrne, «Engaging Refugees in Change: Some of the Challenges Facing UNRWA in Engaging Neirab's Refugees in Camp Development,» *Al-Majdal*, no. 24 (winter 2005), pp. 44-51.

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (36) (UNRWA), «Nahr el-Bared Crisis,» 2010. <<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=661>>.

انظر موقع الأونروا الإلكتروني في شأن إعادة بناء مخيم نهر البارد.

R. Wilkinson, «Refugee Assistance - UNRWA's Role in Housing Reconstruction,» (37) *Al-Majdal*, no. 20 (2003), pp. 43-46.

المستقبلية، أي إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، وعلى توطين بعضهم الآخر خارج الأراضي الفلسطينية مع دفع تعويضات لهم<sup>(38)</sup>. وبطريق مماثلة، دعت «مبادرة السلام العربية» التي صيغت في القمة العربية في بيروت في عام 2002 إلى «التوصل إلى حل عادل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين يتفق عليه وفقاً لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194» في إطار حل الدولتين، لكن من دون تحديد آليات تطبيق ذلك القرار<sup>(39)</sup>.

بموازاة ذلك، أقدمت البلدان المضيضة على خطوات باتجاه دمج اللاجئين الفلسطينيين ككل. على سبيل المثال، سعت السلطات الأردنية إلى تعزيز الهوية الأردنية للاجئين الفلسطينيين لديها من خلال محاولة استمالتهم في إطار الحملات التي شملت أرجاء الأردن كلها، والتي أطلقتها السلطات منذ مطلع الألفية الثالثة بهدف توحيد مختلف فئات الشعب الأردني<sup>(40)</sup>. حتى السلطات اللبنانية التي كانت لا تزال حتى ذلك الحين مترددة في مشاركة اللاجئين الفلسطينيين في القضايا اللبنانية الداخلية، أنشأت لجنة الحوار اللبناني - الفلسطيني في تشرين الأول/أكتوبر 2005، وكان هدفها من ضمن أهداف أخرى، معالجة المسائل الاجتماعية/الاقتصادية والقانونية والأمنية العالقة المرتبطة باللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان، وذلك بالتعاون مع «الأونروا»<sup>(41)</sup>.

إلا أن البلدان المضيضة ظلت حريصة في التشديد على أن سياساتها المتصلة بالمخيمات تتصل بغايات إنسانية بحتة ولا تندرج في خانة إدماج

(38) تؤمن «اتفاقية طابا» و«مبادرة جنيف» (2003) عودة جزء صغير من اللاجئين إلى إسرائيل وفق خطة لم الشمل العائلي، لا تطبيقاً لحق العودة؛ انظر: A. Keller, *L'Accord de Genève. Un Pari réaliste* (Geneva: Labor & Fides, 2004).

(39) بشكل مماثل، أكدت تصريحات مسؤولين في منظمة التحرير الفلسطينية منذ عام 1988 ضرورة حل قضية اللاجئين وفق قرارات الأمم المتحدة المهمة، فيما بقي «حق العودة» لازمة دائمة في خطابات القادة العرب.

(40) على سبيل المثال، أحد أهم أهداف مبادرة «الأردن أولاً» «تعميق حس الهوية الوطنية بين المواطنين»، انظر: «Jordan First National Campaign Aims to Prepare Society for a Better Future», *The Daily Star* (57th Anniversary of Independence Feature Supplement), 27/5/2003.

<<http://www.lpd.gov.lb/Main.aspx?displang=en-us>>.

اللاجئين وتوطينهم. وفي آذار/مارس 2005 رفضت الدول العربية بشكل مطلق اقتراح الرئيس الفلسطيني أبو مازن القاضي بأن تمنح الدول المضيفة مواطنيتها للاجئين الفلسطينيين المقيمين على أراضيها في انتظار إنجاز اتفاق في شأن الوضع النهائي<sup>(42)</sup>. وترك فشل عملية السلام والتصلب الإسرائيلي إزاء مسألة «حق العودة» الدول العربية في وضع لا مجال كبير فيه للمناورة. علاوة على ذلك، لم تهدأ مخاوف الدول العربية المضيفة وقلقها بخصوص تفكيك «الأونروا» تدريجاً، وبخصوص التحديات الاجتماعية/الاقتصادية والسياسية الداخلية أيضاً المرجح ظهورها بفعل أي إعادة نظر في النظام القانوني الذي يحكم وضع اللاجئين الفلسطينيين.

نظراً إلى ما تبدو عليه الأمور، يُعتبر الحفاظ على وضع قائم دون المستوى المثالي، وممكن التحكم به، الحلّ المفضّل لدى الدول العربية في ظل الشكوك المحيطة باحتمال الوصول إلى معالجة جذرية لوضع اللاجئين. وإلى حدّ ما ينطبق ذلك أيضاً على السلطة الفلسطينية؛ فعلى الرغم من أنّه سُمح للاجئين بالمشاركة في الانتخابات التشريعية لدورتَي 1997 و2006، وبالتالي مُثلوا في المجلس التشريعي للسلطة الفلسطينية، ظلّت مخيمات الضفة الغربية كيانات إدارية منفصلة، وبالتالي فإنها لم تشارك في الانتخابات البلدية لعام 2005<sup>(43)</sup>.

لكن ماذا يعتقد اللاجئون في شأن وضعهم الحالي؟ حتى الآن، الأصوات الجماعية للاجئين لم تُجمَع وتُفسّر إلا من خلال الشركاء أصحاب المصلحة. تتمحور المسألة الرئيسة حول الالتزام بـ«حق العودة»، راسمةً بذلك الخطوط الفاصلة بين المواقف. وهناك من أصرّ، وأغلبتهم من اللاجئين الناشطين، على «قدسيّة» طابع حق العودة، معتبرين أنّه يعود للاجئين أنفسهم تقرير هل

A. Mazen, «A Declaration Bracing for Concessions to the Right of Return,» *Al-Sabil*, 7 (42) March 2005.

A. Signoles, «Réfugiés des camps, réfugiés des villes et familles autochtones; vers une (43) reconfiguration des pouvoirs locaux en Cisjordanie,» dans: *La Palestine en Transition: Crise du projet national et construction de l'Etat* (Paris: Institut national des langues et civilisations orientales, 2001), pp. 318-322.

كانوا يرغبون في ممارسة هذا الحق أو التخلي عنه مقابل التعويض. ويزعم شركاء آخرون، من بينهم راسميون في منظمة التحرير الفلسطينية، أن عددًا قليلًا فحسب من اللاجئين سيقرر العودة إلى وطنهم إن مُنحوا الفرصة لممارسة هذا الحق<sup>(44)</sup>. وتبرز من هذه الخلاصات مجموعة من المسائل الأخرى اللافتة: في ظل غياب أي اختراق في عملية السلام، كيف ينظر اللاجئون إلى الأبعاد الإنسانية والسياسية لوضعهم؟ وأي أهمية يعلقونها على تسجيلهم في سجلات «الأونروا»؟ وكيف يقيّمون وضعهم في المجتمعات المضيفة؟ وما هي المشكلات الرئيسية التي يواجهونها كلاجئين؟

«الأونروا»: مزوّد أساس للخدمات أم برهان على «هوية اللجوء»؟

نعالج هنا آراء اللاجئين الفلسطينيين في «وضع اللجوء». ويعتمد أساسًا على خلاصات مسح برنامج الشرق الأدنى (The Near East Project Survey (NEP)) وهو مسح كميّ أجري مع لاجئين فلسطينيين في مناطق عمليات الأونروا الخمس أو «البلدان المضيفة» في آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر 2005 من المعهد العالي لدراسات التنمية (IUED) في جامعة جنيف بالاشتراك مع جامعة Louvain-la-Neuve (بلجيكا) وبالتعاون مع «الأونروا»<sup>(45)</sup>.

Salah Khalaf (Abu Iyad): «Lowering the Sword», *Foreign Policy*, vol. 78 (Spring 1990), (44) pp. 92-101; and «Questions and Answers with Abu Iyad», pp.102-112.

في السياق نفسه، كشف مسح أُجري في عام 2003 بين مجتمعات اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة وفي لبنان والأردن، أنه على الرغم من مطالبة جميع اللاجئين تقريبًا بالاعتراف بـ«حق العودة»، فإن 10 في المئة منهم فقط كانوا يتطلعون إلى تطبيقه بشكل كامل وقطعي. انظر: Palestinian Centre for Policy and Survey Research, «Preference and Behaviour in a Palestinian-Israeli Permanent Refugee Agreement Survey», 2003. <<http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html>>.

(45) غطى هذا المسح عيّنة عشوائية من 2000 شخص ممن هم فوق 16 عامًا اختيروا من سجلات الأونروا في كل منطقة من مناطق عملياتها الخمس. صُنّفت العينة وفق الجنس والعمر، وتحليلها وفق مستوى وطني/مناطق. هامش الثقة هو +\ - 1 في المئة للمناطق الخمسة، وهامش الثقة في كل منها هو 2.2 في المئة. جاء إجراء المسح حصيلةً لمؤتمر نظّمته الأونروا والحكومة السويسرية بعنوان «تلبية الحاجات الإنسانية للاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى» في جنيف في حزيران/يونيو 2004. يمكن الاطلاع على النتائج المفصلة للمسح على موقع الأونروا. هناك تقرير ملخص مُتاح للعموم؛ انظر: R. Bocco [et al.], *The Living Conditions of the Palestine Refugees: A Synthesis Report* (Geneva: UNRWA-IUED/UCL Survey, 2007).

إضافة إلى الموضوعات الاجتماعية/الاقتصادية التقليدية التي تغطيها المسوحات المتعلقة بالأحوال المعيشية (من ضمنها الفقر والتعليم والأوضاع الصحية والسكنية)، تضمّن الاستبيان الذي استند إليه المسح سؤالين عامّين يشاران إلى القضية المطروحة. يتعلق السؤال الأول بتصوّرات اللاجئين حيال «الأونروا» لجهة الفوائد الآتية منها. أما السؤال الثاني فيستكشف آراء اللاجئين في شأن وضعهم لجهة المشكلات التي واجهوها نتيجة هذا الوضع.

هل التسجيل في «الأونروا» وسيلة يتعدى الغرض منها الاستفادة من خدماتها الرئيسية؟ وهل يشكل ذلك بالأحرى دليلاً يثبت وضع اللجوء ويهدف إلى تعزيز «هوية اللجوء» في المنفى، و/أو لاستخدام هذا الوضع مستقبلاً كبرهان قانوني يدعم مطالبة اللاجئين بحق العودة والتعويض؟ أو بدلاً من ذلك، هل باتت «الأونروا»، بعد 60 عاماً من تأسيسها، مؤسسة من دون جدوى ولا معنى لها<sup>(46)</sup>؟ يُشير مسح برنامج الشرق الأدنى أولاً إلى أن «الأونروا» ظلّت مؤسسة «ذات معنى» في نظر أغلبية كبيرة من اللاجئين على امتداد مناطق عمليات «الأونروا» الخمس<sup>(47)</sup>. ومثلما يتضح من الجدول (8-2)، فإن أقلية صغيرة من اللاجئين في الضفة الغربية وفي لبنان تحديداً تُفكّر عكس ذلك. وقد تضم هذه الفئة لاجئين مسجّلين على لوائح «الأونروا»، لكنهم لا يسعون إلى الاستفادة من خدماتها<sup>(48)</sup>، أو لاجئين غير راضين عن

---

(46) السؤال رقم 66 من المسح سؤال مفتوح على خيارات إجابة متعددة، صيغ بعد محادثات متعددة مع ممثلين من الدولة المضيفة وموظفي الأونروا. يقول السؤال: «في حالتك الخاصة، ما هي الميزة الأهم كونك مسجلاً مع الأونروا؟ (إجابات متعددة) مثل: الحصول على خدمات الأونروا/ إثبات صفة اللجوء/ غير ذلك (حدد)/ لا شيء/ لا أعرف/ لا إجابة.

(47) تقنية تقاطع المعلومات في الجداول المستخدمة لأغراض التحليل فحسب، نجحت في اختبارات الجدوى الإحصائية. وأطرت النتائج وفُسرت في ضوء نتائج مسح آخر لـ «برنامج الشرق الأدنى» وغيره أيضاً.

(48) في حقل التعليم الابتدائي على سبيل المثال، أقل من 44 في المئة من أطفال اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية (وفي الأردن) ارتادوا المدارس الابتدائية، مقارنة بأكثر من 43 في مناطق العمليات الأخرى. انظر: J. Al Hussein, C. Calvé and Ch. Skhiri, «Education Profile of the Palestine Refugees in the Near East, IUED/Louvain-La-Neuve/UNRWA Survey» (Geneva/Amman, UNRWA intranet, May 2007), p. 37.

هذه الخدمات<sup>(49)</sup>. وقد يكون من بين هؤلاء أيضًا لاجئون خاب أملهم من عملية السلام، لذلك باتوا غير مقتنعين بأن الاعتراف بوضعهم كلاجئين من المحتمل أن يؤدي إلى استرجاع حقوقهم على نحو كامل أو جزئي، إن من خلال العودة و/أو عن طريق التعويض. كما يُظهر الجدول (8 - 2) أيضًا أنه في مناطق عمليات «الأونروا» كلها، باستثناء قطاع غزة، ترى الكتلة الأكبر من اللاجئين (أكثر من ثلاثة أرباعهم في الأردن) أن الفائدة الرئيسة من التسجيل في «الأونروا» هي إثبات وضع اللجوء.

تؤكد هذه النتائج الأنماط المتعايشة المتصلة بعلاقات اللاجئين مع «الأونروا»: أولاً، الأهمية السياسية والوظيفية التي لا يزال اللاجئون يعلقونها على التسجيل في «الأونروا». ثانياً، قد تكون النوعية المتراجعة للخدمات التي تقدمها «الأونروا» بفعل القيود المفروضة على موازنتها العامة قد قللت من قيمة هذه الخدمات في نظر اللاجئين<sup>(50)</sup>. وقد تكون خصوصية قطاع غزة في هذا الشأن نابعة من فريدة سياقاته الاجتماعية/الاقتصادية والإنسانية. وكون قطاع غزة هو المكان الوحيد الذي تسكنه أغلبية من اللاجئين الفلسطينيين، حيث يشكلون أكثر من ثلثي سكان القطاع، بحسب معطيات الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني<sup>(51)</sup>، يأتي قطاع غزة تقليدياً بعد لبنان مباشرةً لجهة كبر حجم تمويل «الأونروا» لخدماتها الاجتماعية والتعليمية والصحية بشكل منتظم، بدليل تخصيص 153 دولارًا للفرد الواحد في غزة لفترة سنتين، مقارنةً مع 117 دولارًا للفرد في الضفة الغربية، و 100 دولار في سورية، و 61 دولارًا فقط في الأردن<sup>(52)</sup>. وتعززت الأهمية العملية لدور «الأونروا» في

(49) أغلبية اللاجئين في لبنان (60 في المئة) قالت إنها كانت غير راضية عن خدمات التعليم التي تقدمها الوكالة. اللاجئون الذين يعيشون في مناطق عمليات الوكالة الأخرى كانوا أكثر إيجابية حيال تلك الخدمات، وهم نصفهم في الأردن، وحوالي ثلاثة أرباع في الضفة الغربية وغزة. انظر: Al Husseini, Calvé and Skhiri, p. 47.

UNRWA, «Medium Term Plan (MTP),» pp. 7-9.

(50)

The Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), «Releases the Final Results of Gaza (51) Strip Census 2007,» 2009. <<http://www.pcbs.gov.ps/desktopmodules/newscrollEnglish/newscrollView.aspx?ItemID=813&mID=11170>>.

(52) يتمتع لبنان بأكبر نسبة من موازنة البرامج العادية بين مناطق عمليات الأونروا، تصل إلى =

غزة منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في عام 2000، كون اللاجئين في غزة كانوا المستفيدين الرئيسيين من البرامج الطارئة في الأراضي الفلسطينية المحتلة<sup>(53)</sup>. وكان مثل هذا الالتزام مرحّبًا به من سكان غزة على نطاق واسع. وأشار استطلاع للرأي أجراه معهد الأبحاث النرويجي (FAFO) في غزة في أيلول/سبتمبر 2005 إلى أن أكثر من ثلث أرباع السكان المستطلعين أعربوا عن ثقتهم بـ «الأونروا»، مقابل ربعهم فقط أعرب عن ثقته بمؤسسات السلطة الفلسطينية بشكل رئيس<sup>(54)</sup>.

بهدف فهم أفضل لعلاقة اللاجئين بـ «الأونروا» أجرينا تقاطعًا بين هذه الخلاصات العامة مع متغيّر مستقل هو المتغيّر المتعلّق بـ «أمكنة إقامة» اللاجئين المُستطلّعة آراؤهم، أكانوا في داخل مخيم للاجئين أم في خارجه. وافترضنا بشكل أولي أن اللاجئين من سكان المخيمات كانوا أكثر من شدد على أهمية «الأونروا» كموفّر للخدمات الأساسية. وفي حين كان ينتظر من الوكالة أن توفر مثل هذه الخدمات لجميع اللاجئين المسجّلين على لوائح «الأونروا»، بغضّ النظر عن مكان إقامتهم، فإن المخيمات هي عادةً الأمكنة الوحيدة التي تستضيف كامل سلسلة خدمات «الأونروا» من مدارس وعيادات طبية ومراكز اجتماعية ومقرّات توزيع المساعدات. أكثر من ذلك، وعلى غرار ما كشفه مسح «برنامج الشرق الأدنى»، فإن اللاجئين داخل المخيمات هم في

= 168 دولارًا أميركيًا للشخص؛ انظر: <[http://www.un.org/unrwa/publications/NBC/efforts\\_NBC.html](http://www.un.org/unrwa/publications/NBC/efforts_NBC.html)>.

(53) لإلقاء نظرة عامة على تطور الأحوال المعيشية في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ اندلاع الانتفاضة الثانية؛ انظر: المعهد العالي لدراسات التنمية (IUED) - جامعة جنيف: «Palestinian IUED, Public Perceptions Reports,» Published from 2001 to 2008 by the IUED, <<http://graduateinstitute.ch/palestine/>>.

Fafo: «Gaza Poll Summary,» September 2005. <<http://www.fafo.no/gazapoll/summary.htm>>, (54) and «Low Trust in Political Institutions, Strong Support for Calm and High Expectations about Elections Palestinian Opinions on the Local Political Situation, Conflict and Peace, and the PLC Elections,» 2009.

انظر معهد الأبحاث النرويجي (FAFO) (2005). في استطلاع أجري في آذار/مارس 2009، بعد الهجمات الإسرائيلية ضد حماس في غزة في كانون الثاني/يناير 2009، أكد هذه النزعة: حوالي 70 في المئة من الغزيين لديهم انطباعات جيدة عن الأونروا، مقابل أقل من 50 في المئة كان لديهم آراء إيجابية حيال المؤسسات الفلسطينية المتنوعة. انظر: <<http://www.fafo.no/ais/mideast/opt/opinionpolls/poll2009.html>>.

المعدّل أفقر من اللاجئين المقيمين خارجها<sup>(55)</sup>، ويميلون أيضًا إلى الاستفادة من خدمات «الأونروا» بأعداد أكبر<sup>(56)</sup>. ويُظهر الجدول (8-3) أن فرضيتنا تُصحّح أيضًا في الضفة الغربية والأردن وسورية. على العكس من ذلك، ففي لبنان وغزة، أي البلدين المضيفين اللذين يعيش فيهما أعلى نسبة من اللاجئين المقيمين في المخيمات (53 في المئة و46 في المئة على التوالي، انظر الجدول (8-1)، علّق اللاجئون المقيمون خارج المخيمات أهمية على خدمات «الأونروا» أكبر من تلك التي علّقها عليها المقيمون داخل المخيمات. واعتبر اللاجئون خارج مخيمات غزة أن التمتع بهذه الخدمات أكثر أهمية حتى من ضمان وضع اللجوء.

تعكس البيانات والمعلومات من لبنان وغزة الأهمية الاستثنائية التي يُعلّقها اللاجئون على «الأونروا» باعتبارها مصدرًا للخدمات الأساسية في هذه المناطق المضيفة، بغض النظر عن نوعية هذه الخدمات. في لبنان حيث تستقطب المخيمات معظم تسهيلات «الأونروا» إن لم يكن كلها، فإن القيود المفروضة على الاستفادة من التقديمات الحكومية والكلفة المرتفعة لخدمات المؤسسات الخاصة تجعل خدمات «الأونروا» أكبر قيمة بالنسبة إلى غير المقيمين في المخيمات. في غزة، يعكس تشديد اللاجئين المقيمين خارج المخيمات على أهمية خدمات «الأونروا»، درجة الفقر نفسها داخل المخيمات وخارجها، كما يشهد أيضًا على الشعبية العامة التي تتمتع بها «الأونروا» على هذا الصعيد<sup>(57)</sup>.

(55) مسح «برنامج الشرق الأدنى» يُظهر أن 57 في المئة من سكان مخيمات اللجوء في الأردن ينتمون إلى فئة الأقل دخلًا، أو إلى الخمس الذين يتمتعون بمستوى دخل متوسط - أدنى، مقابل 35 في المئة ممن لا يسكنون في المخيمات. النتائج هي على التوالي 49 في المئة و35 في المئة في سورية، و47 في المئة و33 في المئة في لبنان. وعلى العكس من ذلك، في الضفة الغربية وغزة، فإن نسبة الفقراء أو الأكثر فقرًا ليست أكثر داخل المخيمات بل خارجها. انظر: F. Lapeyre and M. Bensaid, «NEP Report: Socio- Economic Profile of UNRWA Registered Refugees,» IUED/ Louvain-La-Neuve/ UNRWA Survey, Geneva/Amman: UNRWA intranet, 25 July 2006, p. 31.

(56) على سبيل المثال، أغلبية الأطفال من ساكني المخيم ارتادت مدارس الأونروا الابتدائية: بين 85 و88 في المئة في الأردن والضفة الغربية، إلى حوالي 95 في المئة في لبنان وغزة وسورية. انظر: Al Husseini, Calvé and Skhiri, p. 38.

(57) اللاجئون من ذوي الدخل المنخفض والمنخفض جدًا داخل المخيمات وخارجها هم أكثر =

الجدول (8 - 2)

الفائدة الرئيسية من التسجيل على لوائح «الأونروا»  
(الأرقام تشير إلى النسبة المئوية)

الأردن	لبنان	سورية	الضفة الغربية	غزة	
	76	62	76	4958	إثبات وضع اللجوء
18	27	23	26	48	التمتع بخدمات «الأونروا»
6	10	9	15	3	انعدام أي منهما
0	1	1	1	0	حالات أخرى

المصدر: برنامج الشرق الأدنى، 2005.

كلفة «اللجوء»

إلى جانب التسجيل في سجلات «الأونروا» ساهم عاملان إضافيان في تشكيل حياة اللاجئين في البلدان العربية المضيفة: وضعهم القانوني كأشخاص «محرومين من الجنسية» - باستثناء الأردن - وخضوعهم لأنظمة تمييز اجتماعية واقتصادية بنسبة أو بأخرى. ما هي نظرة اللاجئين الفلسطينيين إلى وضعهم الحالي؟ سعى مسح برنامج الشرق الأدنى (NEP) إلى معالجة هذه المسألة من خلال الطلب إلى اللاجئين المستطلعين أن يعرفوا المشكلات الرئيسية الثلاث التي يواجهونها عادةً بسبب وضعهم الخاص. وخلال مرحلة تحليل بيانات المسح صُنفت أجوبة المستطلعين تحت ثماني «فئات من المشكلات» المهمة.

= من يعتبرون أن الأونروا مصدر للخدمات الأساسية. لكن هذا الميل لا يعبر عن علاقة خطية، ما يعكس حقيقة أنه منذ عام 1992 لم تعد أهلية التمتع بالتعليم والرعاية الصحية من الوكالة مرتبطة بمستوى الدخل والحاجة، بل بوضع اللجوء. انظر: «Report of the Commissioner- General of UNRWA», paragraph 35.

في لبنان، لا يمكن تمييز نمط واضح وقد يعود ذلك إلى التمييز القاسي في الوضع القانوني الذي تفرضه السلطات على اللاجئين، والذي أدى إلى اعتماد متجانس نسبياً على الأونروا.

تتعلق معظم هذه الفئات بمشكلات تتصل مباشرةً بنواحي اندماجهم في البلد المضيف: «مشكلات اقتصادية» (أو «الفقر»); «البطالة»، «التنقل والحركة» (داخليًا أو إمكان الهجرة أو التهجير القسري); «السكن والشروط البيئية ما دون المستوى اللائق»; «عدم كفاية المساعدات وتدني مستوى الخدمات ما دون المستوى المقبول»; «التمييز» (بشكل عام أو في ما يرتبط خصوصًا بـ«التوظيف» وأنماط التمييز «السياسي» و«الاجتماعي»). وتتصل إحدى هذه الفئات الثماني بالتعلق الرمزي للاجئين بمكان نشأتهم الأولى، أي «فقدان الوطن/ الحنين للعودة».

تركز الفقرات التالية على المشكلات الأكثر أهمية التي وردت على ألسنة اللاجئين.

تشير خلاصات المسح (الجدول (8-4)) إلى أنه، باستثناء سورية، يحتل «التمييز» المرتبة الأولى في قائمة المشكلات التي يعانيها اللاجئون، حيث يطال التمييز في البلدان المضيفة بين حوالي خمس اللاجئين وثلثهم تقريبًا. ويصحّ ذلك أيضًا بالنسبة إلى الأردن، على الرغم من الوضع القانوني الأفضل نسبيًا لمعظم اللاجئين هناك بوصفهم مواطنين أردنيين. وتسلبت هذه النتيجة المفاجئة الضوء على التمييز غير الرسمي الممارس على اللاجئين في الأردن خلال السنوات الماضية، خصوصًا على صعيد التوظيف في القطاع العام. وكون معظم اللاجئين معتبرين مواطنين كاملي الحقوق في الأردن، كانوا يتوقعون أن تكون أوضاعهم أفضل على هذا الصعيد.

بمزيد من التحليل المعمق لمتغير «التمييز» نكتشف أنه حيث يتمتع اللاجئون الفلسطينيون رسميًا بالوضع القانوني نفسه التي يتمتع به سكان الدولة المضيفة، أي الأردن والضفة الغربية وقطاع غزة، يُعبر التمييز عن نفسه في الأغلب على شكل «تمييز اجتماعي/ عام». في المقابل، يُنظر إلى التمييز على المستوى السياسي على اعتبار أنه المشكلة الرئيسة لكون اللاجئين محرومين من الجنسية، وبالتالي ممنوعين من المشاركة رسميًا في السياسات الوطنية للبلد الذي يعيشون فيه، أي في سورية ولبنان. وعمّا إذا كان اللاجئون سيوافقون على الانخراط في السياسة الوطنية من خلال التسوية الجزئية أو

الجدول (8-3)

الفائدة الرئيسة للتسجيل على لوائح «الأوزوا» بحسب المكان أو الإقامة (بالنسبة المئوية)

مخيمات الأردن	لاجئ الأردن خارج المخيمات	مخيمات لبنان	لاجئ لبنان خارج المخيمات	مخيمات سورية	لاجئ سورية خارج المخيمات	الضفة (مخيمات)	لاجئ الضفة (خارج المخيمات)	غزة (مخيمات)	لاجئ غزة (خارج المخيمات)	
68	78	68	56	55	75	57	59	53	47	إثبات وضع اللجوء
26	16	25	29	33	16	31	24	43	51	التمتع بخدمات الأوزوا
6	6	6	14	11	8	11	16	4	2	انعدام أي خدمات
0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	غير ذلك

المصدر: برنامج الشرق الأدنى، 2005.

الكاملة لوضعهم في البلد المضيف، فهذا يبقى سؤالاً مفتوحاً. لكن يشير الرفض المذكور أعلاه لمبادرة الرئيس الفلسطيني أبو مازن في عام 2005 إلى أن هذا الخيار غير مطروح في المستقبل المنظور. وأياً يكن، لا يزال التمييز يُمارَس من السلطات المضيضة في الأغلب باعتباره خطوة «إيجابية» الهدف منها الحفاظ على «حق العودة» - والإشارة إليه هنا كمشكلة تؤكد وتثبت تساؤلات اللاجئين بخصوص النظام القانوني الذي وضعتهُ البلدان العربية في خمسينيات القرن الماضي لإدارة شؤونهم وتنظيم أوضاعهم.

تصدر المشكلات الاجتماعية - الاقتصادية، بطالة كانت أم فقراً، قائمة المشكلات الرئيسية للاجئين، باستثناء الوضع في سورية. وفي ما يتعلق بلبنان فإن القوانين اللبنانية التي تقيّد حق اللاجئين في العمل، مضافاً إليها وضعهم كأشخاص محرومين من الجنسية، تجعل وضع اللاجئين هناك هشاً إلى حدّ كبير<sup>(58)</sup>. وتسود في الأراضي الفلسطينية المحتلة أنماط متّصلة أكثر بهذا السياق. في غزة، يفسّر تركيز اللاجئين على مشكلة البطالة، المستوى المرتفع جداً للاجئين الذين يعلنون عن أنفسهم كعاطلين عن العمل حين أُجري المسح (40 في المئة مقابل 26 في المئة في الضفة الغربية)، وذلك أساساً بسبب الانعدام الكامل للحصول على وظائف في قطاع غزة نفسه أو في إسرائيل. بشكل عام، يكشف مسح برنامج الشرق الأدنى (NEP) التدايعات السلبية لانتفاضة الأقصى على الأحوال المعيشية العامة للاجئين، المعبّر عنها إما من خلال البطالة في غزة أو الفقر في الضفة الغربية. وفي السياق نفسه، سلّط الضوء على التدهور الحقيقي للشروط السكنية والبيئية في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 2000 من خلال الأعداد الكبيرة نسبياً من اللاجئين في هذه الأراضي ممن أشاروا

(58) لكن معدل البطالة بين اللاجئين ليس أعلى من معدلها في أوساط سكان المجتمع المضيف: 13 في المئة بين اللاجئين (برنامج الشرق الأدنى، NEP 2005) مقابل 11.5 في المئة بين اللبنانيين (مصادر لبنانية 2011)؛ و 14 في المئة بين اللاجئين (برنامج الشرق الأدنى، NEP 2005) مقابل 13.2 في المئة بين المواطنين في الأردن (مصادر أردنية 2006). الاستنتاج هنا، أن المشاركة المنخفضة في العمل، لا البطالة، هي مشكلة اللاجئين الأساس خارج فلسطين. نسبة النشاط الاقتصادي بين اللاجئين الفلسطينيين (رجالاً ونساءً) أقل من تلك الخاصة بالدول المضيضة، انظر: Lapeyre and Bensaid, pp. 17-18.

إلى أن مشكلتهم الرئيسة هي «الظروف السكنية والبيئية غير اللائقة» داخل المخيمات بشكل خاص<sup>(59)</sup>.

نُظر إلى المشكلات المتعلقة بالحصول على «المساعدات» و«الخدمات الأساسية» من المستطلعين باعتبارها مشكلات ثانوية عند مقارنتها مع المشكلات الأكثر جوهرية، مثل التمييز والتوظيف والفقر. وعلى الرغم من ذلك، تشكل فئة بارزة من المشكلات بالنسبة إلى اللاجئين المقيمين في الأردن والضفة الغربية، حيث أبدى اللاجئون في هاتين المنطقتين على وجه التحديد اهتمامًا أقل بالجانب العملياتي من خدمات «الأونروا» (أقل من خمس المستطلعين في الأردن)، أو الجانب المتعلق بالتسجيل في سجلاتها بشكل عام (نسبة 15 في المئة من المستطلعين في الضفة الغربية) (انظر الجدول (8-2)). وفي الأحوال كلها تشير تلك الخلاصات إلى أن التعبير عن اهتمام أقل بـ «الأونروا» وخدماتها لا يستتبع بالضرورة تجاهلاً صريحاً لها.

أخيراً، في حين أن الإحالة إلى المشكلات المتعلقة بمشاعر «الحنين للعودة» حاضرة في الميادين كلها، إلا أنها في سورية فحسب تحتل مرتبة أعلى. من المفهوم أنه بعد حوالي 60 عامًا من النكبة، تُصبح تلك المشاعر أقل حضوراً بين اللاجئين من مشكلاتهم اليومية<sup>(60)</sup>. لكن ينبغي عدم تفسير ذلك بشكل يقلل من تعلق اللاجئين بـ «حقهم في العودة». وظلت مطالبة إسرائيل والمجتمع الدولي للاعتراف الكامل بحق العودة بوصفه مبدأً راسخاً

(59) بلغت النسبة على وجه التحديد 44 في المئة من لاجئي المخيمات مقارنة بـ 17 في المئة من اللاجئين خارج المخيمات في الضفة الغربية، و38 في المئة من لاجئي المخيمات مقارنة بـ 23 في المئة من اللاجئين خارج المخيمات في غزة، انظر: H. Rueff and A. Viaro, «NEP Report: Assessment of Housing Conditions of Palestine Refugees», IUED/ Louvain-La-Neuve/ UNRWA Survey, Geneva/ Amman, May 2007.

(60) يظهر تحليل البيانات المتوافرة في شأن هذا المتغير أنه بين اللاجئين ممن هم فوق 60 عامًا، خصوصاً هؤلاء الذين عاشوا في «فلسطين قبل عام 1948» أو خبروا أوقاتاً كانت العودة إلى فلسطين أقرب من الآن، فإنّ الحنين إلى الوطن/ الشوق للعودة هي الجملة الأكثر تكراراً (54 في المئة من مجموعة من هم فوق الستين عامًا في سورية على سبيل المثال). فئة أخرى ذات صلة هي مجموعة الشباب بين 16 و20 عامًا (41 في المئة من المجموعة العمرية 16 - 20 عامًا في سورية). قد يعكس ذلك شعورًا بالإحباط حيال بقاء اللاجئين عرضة لجراح المنفى، في وقت يبدو فيه أنّ أمل استعادة بيوتهم الأصلية (أو التعويض عنها) سواء عبر القوة أم المفاوضات مع إسرائيل قد تلاشى.

من مبادئ القانون الدولي أحد المطالب الرئيسة للاجئين الفلسطينيين منذ عام 1948. كما أنه لا يزال يُعتبر أحد المطالب الرئيسة لمنظمة التحرير الفلسطينية في إطار مفاوضات الحل الدائم مع إسرائيل، بغض النظر عن طرائق تطبيقه وأشكاله. إن التفسير الرمزي لإقبال أغلبية اللاجئين على التسجيل في سجلات «الأونروا» لإثبات «وضع اللجوء»، إنما يدلّ أيضًا على الأهمية الراسخة للحقوق المكتسبة الأخرى المرتبطة بهذا الوضع.

يسلّط (الجدول (8-4)) الضوء على خصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين في سورية، ويعكس طبيعة النظام المتسامح نسبيًا اجتماعيًا واقتصاديًا الذي وفّره لهم السلطات السورية، مع تركيز بدرجة أقل على المشكلات الموجودة في مناطق أخرى، مثل التوظيف والتميز الممارس وعدم كفاية الخدمات الأساسية.

في المقابل، فإنهم أكثر عرضة نسبيًا للمشكلات المتعلقة بالحركة. وما يؤكد هذه الصورة أن قاعدة البيانات المتعلقة بالهجرة، بحسب مسح برنامج الشرق الأدنى، تُشير إلى أن واحدًا فقط من كل عشرة مستطلعين في سورية لم يسبق له أن هجر داخل البلد أو هاجر خارجه، مقارنةً مع حوالي ثلث المستطلعين في الأردن وفي الضفة الغربية، وحوالي نصف المستطلعين في لبنان وغزة. وقد يكون هناك أسباب مختلفة للنسبة الكبيرة من اللاجئين الذين يشيرون إلى المشكلات المتعلقة بالتنقل والحركة في سورية، أسباب ناجمة تحديدًا عن قلة اكتراث اللاجئين نسبيًا بالمشكلات الأخرى، خصوصًا مشكلة التمييز التي غالبًا ما يُركّز عليها في البلدان الأخرى المضيفة. وقد يكون ذلك ناتجًا أيضًا من عدد من العوامل الخاصة بشروط الحركة في سورية. وفي ما يتعلق بالهجرة الخارجية المرتبطة بالبحث عن عمل مثلاً، يمكن اعتبار اللاجئين الفلسطينيين في سورية بالمعدل العام ذوي قدرة «تنافسية» ضعيفة في سوق العمل الإقليمية، باعتبار مستويات تعليمهم الضعيفة نسبيًا ومهاراتهم المحدودة في حقل اللغات الأجنبية<sup>(61)</sup>. إضافة إلى ذلك، حرم انسحاب

(61) يشير مسح «برنامج الشرق الأدنى» إلى أن أكثر من نصف اللاجئين الفلسطينيين في سورية (51 في المئة - 16 سنة وما فوق) تركوا المدرسة قبل إكمال المرحلة الدراسية الأساسية، مقارنةً بنسبة 38 في المئة في الضفة الغربية، و35 في المئة في الأردن و29 في المئة في غزة. لاجئو لبنان يتمتعون =

الجيش السوري من لبنان في نيسان/ أبريل 2005 عددًا من لاجئي سورية غير الكفوئين مهنيًا، فضلًا عن المواطنين السوريين، من فرصة عمل خارجية. ويشرح تقرير صادر عن «معهد الأبحاث النرويجي» (FAFO) أسباب المستويات المتدنية للهجرة الداخلية في سورية، مقارنة بالمستويات الإقليمية، على الشكل التالي: الملكية المضمونة لمكان السكن وتمائل مستويات الخدمات الاجتماعية والفروقات القليلة في معدلات الأجور التي تقدّم محفّزات قليلة للهجرة، فضلًا عن الكلفة المرتفعة للسكن في المدن الكبرى<sup>(62)</sup>.

#### الجدول (8 - 4)

#### مشكلات اللاجئين الرئيسية بحسب البلدان المضيفة

غزة	الضفة الغربية	سورية	لبنان	الأردن	
17	22	7	5	12	الوضع الاقتصادي (الفقر)
26	5	5	33	19	التوظيف
16	15	2	2	6	السكن والبيئة
17	27	6	30	26	التمييز
7	16	4	8	14	المساعدات والخدمات
6	9	24	6	12	خسارة الوطن/ الشوق للعودة
	4	3	40	4	الحركية (التهجير القسري في الضفة الغربية)
7	3	12	11	10	عوامل أخرى

المصدر: برنامج الشرق الأدنى، 2005.

= بأعلى نسبة من «التسرب المدرسي في مرحلة التعليم الأساسي» وهي 54 في المئة. لكن اللاجئين في لبنان (وكذلك في الأردن وغزة والضفة الغربية) يتمتعون بمستويات عالية نسبيًا من المهارة في اللغات (ومن ضمنها العربية والإنكليزية). انظر: Al Hussein, Calvé and Skhiri, pp. 19-31.

M. Khawaja, *Internal Migration in Syria*, Fafo Report no. 375 (Oslo: Fafo, 2002), p. 21. (62)

## خلاصة

تحدد وضع اللاجئين في الشرق الأدنى قانونيًا بشكل أساس من خلال «نظام اللجوء» الذي وضعته الدول العربية بعد نكبة عام 1948، والذي تضمن أولويتين: الحفاظ على حق اللاجئين في العودة، وتلبية حاجات اللاجئين الاجتماعية والاقتصادية وفق ما يتلاءم مع المصالح الداخلية للمجتمعات المضيفة. وهذا يفسر لماذا توجد تلك الفوارق الكبيرة بين الأوضاع القانونية والسياسية والاجتماعية/الاقتصادية للاجئين والواقع الذي يعيشونه في الشرق الأدنى، على الرغم من أن الخطاب العربي المشترك المؤيد لحق عودة اللاجئين عبر تطبيق القرار 194 (III).

على الرغم من الحوادث العديدة العاصفة التي ميّزت العلاقات بين مجتمعات اللاجئين الفلسطينيين والدول التي تستضيفهم منذ عام 1948، فإن «نظام اللجوء العربي» لا يزال على حاله. لا تزال معظم دول الجمعية العامة للأمم المتحدة تساند القرار 194 (III)، وهو حجر الأساس في مطالبة اللاجئين الفلسطينيين بحقوقهم في العودة. أكثر من ذلك، وعلى الرغم من النقص المزمّن في الموازنات، لا تزال الأونروا تعمل بشكل كامل في مناطق عملياتها الخمس في خدمة اللاجئين. بهذا الخصوص أظهر المسح الذي أجراه «برنامج الشرق الأدنى» (NEP) في عام 2005 غلبة الجدوى السياسية التي ينسبها اللاجئون إلى تسجيلهم في سجلات الأونروا، بوصفها برهانًا على صفة اللجوء، أكثر من كونها مصدرًا للخدمات الأساسية (باستثناء غزة). وقد يكون هذا مصدر قلق للأونروا. في الحقيقة أن أقلية فحسب من اللاجئين، تبلغ حوالى الثلث، ترى أنّ الحصول على خدمات الأونروا ميزة ناتجة من التسجيل في قيودها، الأمر الذي يعكس أيضًا عدم الرضا عن وضع خدمات الوكالة. كذلك يشكك اللاجئون في نظام التمييز الذي وضعته الدول العربية المضيفة بذريعة الحفاظ على «حق العودة». ولم يعد اللاجئون يرون أن تحسين طرائق اندماجهم في تلك الدول، خصوصًا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية داخل المخيمات وخارجها، هو تهديد لحقوقهم السياسية، بل يرون العكس من ذلك تمامًا.

ربما تكون تلك النتائج ذات صلة بالسياسات التي يمكن عبرها رؤية الطريقة التي يمكن من خلالها تطبيق أي اتفاق للوضع النهائي عبر اللاجئين والدول المضيفة. المسألة الأولى تتعلق بمفهوم التوطين. ونظرًا إلى رفض إسرائيل الموافقة على عودة اللاجئين بموجب مقتضيات القرار رقم 194 (III)، قدمت إسرائيل والشركاء الغربيون مرارًا التوطين بوصفه «الحل السحري» الذي من المرجح أن يحل بشكل عاجل ودائم مشكلة اللاجئين الفلسطينيين. تشير نتائج المسح الذي أجريناه إلى حقيقة أنه في حال انتصر خيار التوطين، فإن تطبيقه في سياق ما بعد توقيع اتفاق سلام سيتضمن بالضرورة، في كل دولة مضيفة، احتمال زعزعة عملية إعادة تقويم وضع اللاجئين الرسمي وغير الرسمي، على المستويات كلها المحلية والوطنية. يتضاعف الشك المحيط بأنماط التوطين، حيث إنه على الرغم من الجهد الجدير بالثناء الذي ظهر من خلال مشروعات اقتراحات التوطين غير الرسمية التي ازدهرت منذ نهاية التسعينيات، إلا أن قضية تعويض اللاجئين، بديلاً من «عودتهم» إلى بيوتهم الأصلية، لم تُحدّد بشكل واضح حتى الآن، إن كان لجهة مبالغ التعويضات أو طرائق دفعها<sup>(63)</sup>. إضافة إلى ذلك، لم تُستشر الدول المضيفة التي استُثيت من المحادثات الثنائية الإسرائيلية - الفلسطينية بخصوص الوضع النهائي، ولا مجتمعات اللاجئين مباشرة في شأن تلك المسائل الحساسة.

مما يثير القلق أكثر من ذلك، من وجهة نظر اللاجئين، هو ظهور تفسير «براغماتي» لمفهوم «العودة» يتبنّاه الشركاء الدوليون والعرب، وحتى بعض الفلسطينيين، يحصر هذا المفهوم في حل الدولتين. وفق هذا التفسير، قد يُمنح اللاجئون في الشتات «حق العودة» إلى الدولة الفلسطينية العتيدة في الضفة الغربية وقطاع غزة حصرياً، عوض العودة إلى بيوتهم وممتلكاتهم الأصلية التي تقع اليوم في إسرائيل. ولم تعتمد قط الدول العربية أو منظمة التحرير الفلسطينية هذه المقاربة بشكل رسمي، لأن إسرائيل لم تبادر قط إلى اتخاذ الخطوات التصالحية المماثلة الضرورية. كذلك فشلت هذه المقاربة في

(63) إن «مبادئ كليتون» (كانون الأول/ديسمبر 2000) و«اتفاق طابا» (كانون الثاني/يناير 2001) و«مفاوضات جنيف» (كانون الأول/ديسمبر 2003) ربطت نفسها بالمبادئ العامة ومن ضمنها إنشاء صندوق تعويضات دولي.

أن تأخذ بالاعتبار النقص الحالي في القدرة الاستيعابية للأراضي الفلسطينية المحتلة، كما فشلت في طرح مطالب عودة للاجئين المقيمين أصلاً في الضفة الغربية وغزة.

إذاً يبقى الاعتراف غير المشروط بحق اللاجئين في العودة إلى فلسطين في قلب المطالب السياسية للاجئين وفي صلب الطريقة التي يرون بها أنفسهم. ردت فعلهم على أي خطة سلام تتخلى عن «حق العودة» إلى منازلهم وقراهم ومدنهم الأصلية مقابل إنشاء دولة فلسطينية مستقلة، قد تكون عنيفة، خصوصاً في غياب أي تعويض متناسق ومجزٍ أو خططٍ بديلة من عودتهم أو توطينهم.