وحدة الهجرة القسرية واللاجئين
Forced Migration and Refugee Unit

جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

# وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة والشتات

# THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN HOST ARAB STATES

عباس شبلاق

***Abbas Shiblak***

سلسلة أوراق عمل جامعة بيرزيت 3/2011 (عربي)

نموذج الأوراق الموقفية

**Birzeit University Working Paper 2011/3 (ARA)**

***Position Papers Module***

**Editor-in-Chief:** Asem Khalil

**Editorial Board:** Yaser Amouri, Raed Bader, Helga Baumgarten, Youssef Courbage, Philippe Fargues, Roger Heacock, Marwan Khawaja, Ray Jureidini, Mahrene Larudee Majdi Al-Malki, Magid Shihadeh, Abdel-Karim Barghouthi.

**2011**

*** Co-sponsored by the Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies (IALIIS) - Birzeit University (BZU) & the International Development Research Centre (IDRC), Canada. The views expressed in this publication cannot in any circumstances be regarded as the official position of IALIIS, BZU or IDRC. The IALIIS can be reached at: ialiis@birzeit.edu**

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

Birzeit University Working Paper Series

# وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة والشتات

**عباس شبلاق**

"الدول المضيفة" و"الشتات" مصطلحات ملتبسة في الحالة الفلسطينية. بعض هذه المصطلحات تستعمل خارج سياقها الفني المخصص لها، مع ما في ذلك من اختلاف. اصطلاح الدول "المضيفة" هو خاص بدول اللجوء الأول من الدول العربية المجاورة التي تقدم وكالة الأونروا خدماتها فيها للاجئين الفلسطينيين. هذه الدول هي: الأردن، سوريا، لبنان، وأضيفت إليها مصر لتوليها إدارة قطاع غزة قبل احتلاله العام 1967. كما انضمت السلطة الفلسطينية عوضاً عن الأردن في المناطق المحتلة العام 1967، وذلك منذ العام 1994. أما العراق، فرفض أن تقوم الأونروا بتقديم خدماتها على أرضه، وتعهد أن تتكفل الدولة نفسها برعاية اللاجئين الفلسطينيين لديها، وبذلك لا يعتبر العراق من الدول المضيفة، ولم يدمج الفلسطينيون في العراق في سجلات وكالة الأونروا.

اتفقت الدول العربية في العام 1964 على تشكيل "مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين"، بهدف التنسيق والتعاون في كل ما يتصل بأوضاع اللاجئين واحتياجاتهم، وتسهيل سفرهم وإقامتهم. يعقد المؤتمر سنوياً في إطار جامعة الدول العربية، ويشارك فيه مندوبون عن الأونروا، بالإضافة إلى ممثلين عن الدول المضيفة هم غالباً من رؤساء الإدارات المعنية بشؤون اللاجئين الفلسطينيين فيها.

أقر مجلس ملوك ورؤساء الدول العربية بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية في دورته الثالثة المنعقدة في الدار البيضاء في أيلول 1965. وتضمن البروتوكول حق الفلسطينيين في العمل، والإقامة، والسفر، أسوة برعايا الدولة التي يعيشون فيها، وبإصدار وثائق سفر لهم لتسهيل سفرهم مع احتفاظهم بجنسيتهم الفلسطينية[1]. البروتوكول ليس له خاصية الإلزام كما الاتفاقيات الدولية، إلا أنه الوثيقة الأولى من نوعها التي وضعت مبادئ التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة.

من سوء طالع الفلسطينيين أنهم فقدوا الوطن والجنسية في زمن أصبحت فيه للكيانات القطرية وللحدود والمعبر دلالات خاصة في المنطقة العربية. وعكس الموقف من البروتوكول، إلى حد بعيد، توجهات الطبقة السياسية الحاكمة في هذه البلدان. إذ تحفظت عليه بعض الدول، كما أنه لم يأخذ نصيباً كاملاً من التطبيق في الواقع العملي. يمكن القول إن البروتوكول دفن دون إعلان رسمي عندما اتخذ مجلس

[1]. واصلت "حكومة عموم فلسطين" إصدار جواز السفر الفلسطيني من غزة حتى العام 1965، ولكن الدول العربية أخذت تضع العراقيل أمام حملة هذا الجواز، وسحبت هذه الدول اعترافها به تباعاً، بينما اعترفت بالجواز الأردني الذي أعطي للفلسطينيين على أساس الأمر الواقع (de facto) بعد ضم الضفة الغربية.

الوزراء العرب قراراً في أيلول العام 1991، يتضمن ما يفيد بأن تنفيذ البروتوكول يخضع للقوانين المحلية في كل بلد من البلدان المضيفة. جاء القرار بمبادرة من الدول الخليجية في أجواء سياسية مشحونة ضد الفلسطينيين في أعقاب غزو الكويت.

هناك ثلاثة عوامل رئيسية على الأقل تشكل مواقف الدول العربية في التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين:

- منظور حقوق الإنسان وترديه على وجه العموم في المنطقة العربية، والفشل في وضع خط واضح بين الحريات الفردية ومصالح الأمة، الجماعة أو الفصيل.
- منظور سياسي يتمثل في خضوع معظم هذه الدول بدرجات متفاوتة للنفوذ الغربي، وهو ما حكم – ولا يزال – موقفها من القضية الفلسطينية.
- منظور أمني يرتكز على التباين بين منطق الثورة والمقاومة من جهة، وبين منطق الدولة والسيادة من جهة أخرى.

جرى استثناء اللاجئين الفلسطينيين من نظام الحماية الدولية للاجئين وعديمي الجنسية مع تأسيس المفوضية السامية للاجئين التابعة للأمم المتحدة (UNHCR)، باعتبار أن اللاجئين الفلسطينيين حالة خاصة يتلقون العون من منظمة دولية أخرى هي الأونروا. هذا مع العلم أن الأونروا لا تملك تفويضاً بالحماية كما المفوضية، بل تقتصر خدماتها على تقديم العون والإغاثة فقط.

أدى التضييق والتمييز على الفلسطينيين وارتكاب المذابح ضدهم، وتعرضهم لعمليات طرد جماعية في دول الخليج، وفي ليبيا، ومؤخراً في العراق، إلى تدخل المفوضية الدولية للاجئين (UNHCR). كما توصلت الأونروا والمفوضية إلى مذكرة تفاهم يسمح فيها للمفوضية ببسط حماية جزئية على الفلسطينيين المقيمين خارج البلدان التي تقدم الأونروا خدماتها فيها. وكان من نتيجة هذا أن وافقت الحكومات، وبخاصة في دول الخليج، على منح إقامات للفلسطينيين ممن ترفض الدول المصدرة لوثائقهم استقبالهم فيها. وغالبية هؤلاء من الغزيين حاملي الوثائق المصرية من غير المسموح لهم بالعودة إلى غزة. التفاهم بين الأونروا والمفوضية هو مسار مشجع يمكن الدفع به إلى الأمام من قبل الأسرة الدولية، لسد الثغرات الواسعة في مجال الحماية بالنسبة للفلسطينيين.

وفي الوقت الذي أصبح بالإمكان شمول الفلسطينيين في خارج الدول "المضيفة" في نظام الحماية الدولي، بقي الفلسطينيون في الدول "المضيفة" يخضعون في الغالب لقرارات إدارية عشوائية وتعسفية، تحرمهم من الحد الأدنى المطلوب من الأمان البشري؛ سواء بالنسبة لجنسياتهم وإقاماتهم وعملهم وغيرها من الحقوق، بما فيها الملكية ولم شمل الأسر. إن مثل هذه السياسات لا تقرب اللاجئين الفلسطينيين إلى وطنهم، بل

تقذف بهم إلى الاغتراب والبحث عن الأمان خارج المنطقة العربية بعيداً عن وطنهم تحت مبررات مضللة كعدم التوطين. إن 80% من فلسطيني أوروبا اليوم، والبالغ عدهم أكثر من ربع مليون فلسطيني، هم من حملة الوثائق المصرية، واللبنانية، عديمي الجنسية، المحرومين من حقوق أساسية في بلد اللجوء الأول. وتسحب جنسيات فلسطينيين في الأردن دون توجيه (Guideline) واضح، ودون مراجعة قضائية، كما يواجه حاملو جواز السفر الفلسطيني إجراءات استثنائية للسماح لهم بالدخول في العديد من الدول العربية. وفي الوقت ذاته، تسعى إسرائيل إلى إجراء تعديلات تسمح لها بتجريد الفلسطينيين من الجنسية الإسرائيلية، تحت ذرائع مختلفة، ما يجعل من الجنسية أداة سياسية أكثر منها حق أساسي للفرد.

إن الحقوق المدنية في كثير من دول "الجنوب" أو ما يسمى بالعالم الثالث، تأتي مع الجنسية أو المواطنة، بينما هي في معظم الديمقراطيات الليبرالية تأتي مع الإقامة وليس مع الجنسية أو المواطنة. واليوم، فإن نصف الشعب الفلسطيني هو عديم الجنسية قانوناً (de jure)، ليس فقط حملة الوثائق في الدول "المضيفة"، بل حملة جواز السفر الفلسطيني الذي هو في نظر القانون الدولي وثيقة سفر إلى أن تقوم دولة فلسطينية حرة وذات سيادة. بالطبع، فان إسرائيل هي الدولة المسؤولة عن تشرد الشعب الفلسطيني، ولكن التعامل العربي الرسمي مع اللاجئين الفلسطينيين أضر بقضيتهم وزاد من معاناتهم. إن عدم الجنسية وما يتبعه من إنكار للحقوق الأساسية للفلسطينيين، وما يلقونه من تمييز –هو بالأساس مؤسساتي من الطبقة الحاكمة وليس من قبل العامة– في المجتمعات العربية المضيفة، ويمكن اعتبار عدم الجنسية وما يرتكز عليه من حرمان من الحقوق الأساسية هو العامل الأهم في تشكيل تجربة الشتات الفلسطيني بعد العام 48.

إن قدرة المنظمة أو السلطة الوطنية على حل المعضلات التي يواجهها اللاجئون في الدول المضيفة تظل محدودة. مع ذلك، فإن "مؤتمر المشرفين" يظل أحد الأطر المناسبة لمناقشة أوضاع اللاجئين وحقوقهم على المستوى الرسمي، وهي من المهمات الأساسية التي أنيطت بهذا الإطار عند إنشائه أصلاً. إن تذرع بعض الدول المضيفة بأن سحب الجنسية من الفلسطينيين، وحرمانهم بالتالي من حقوقهم الأساسية، إجراء سيادي ورفض طرحه على جدول أعمال المؤتمر، لهو تبرير لا يستند إلى أساس بعد أن فتحت أبواب كثيرة أمام التدخل الدولي، وتقلص مبدأ سيادة الدول لمصلحة هذا التدخل في حال التنكر لحقوق الإنسان الأساسية.

ومع أن معظم الدول العربية المضيفة غير موقعة على الميثاق الدولي الخاص باللاجئين والبروتوكول الملحق به، والميثاق الدولي لعديمي الجنسية، وميثاق الحد من انتشار هذه الظاهرة، فإن هذه الدول

موقعة على العديد من المواثيق الدولية التي تضمن هذه الحقوق، إلا أنها لا تطبقها في الواقع ليس بالنسبة للفلسطينيين فحسب، بل بالنسبة لشعوبها أيضاً.

تبرز لذلك أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه مؤسسات المجتمع المدني –على المستوى الفلسطيني والإقليمي والدولي– في هذا المجال، بالتعاون مع الوكالات الدولية المعنية. هناك حاجة إلى عمل المزيد في هذا المجال.

إن قيام الدولة الفلسطينية ليس ضرورة سياسية أو تاريخية فحسب، بل ضرورة إنسانية أيضاً. الدولة وحدها لن تكون كافية لحل قضية اللاجئين وعديمي الجنسية بسبب الأبعاد الإقليمية لقضية اللاجئين الفلسطينيين. ودون السعي إلى حل سياسي شامل، يصعب تصور انخراط جميع الأطراف المعنية ببحث مجدٍّ حول قضية اللاجئين الفلسطينيين، ويبقى السؤال: كيف يمكن ضمان حقوق هؤلاء إلى حين التوصل إلى تسوية سياسية تبدو بعيدة في الأفق القريب؟