



BIRZEIT UNIVERSITY

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies



# اللاجئون في وطنهم

## سؤال التمثيل والحماية

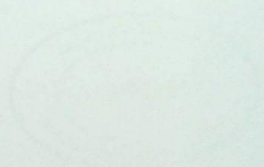




الجامعة العراقية  
 كلية التربية / بغداد

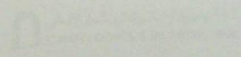
إعداد الأستاذ  
 د. محمد عبد الحامد

إشراف  
 د. كريم الربيع



وحدة البحث العلمي والدراسات  
 معهد الدراسات والبحوث  
 جامعة بغداد  
 بغداد - فلسطين

2017





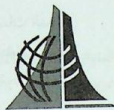
328668

c-1



BIRZEIT UNIVERSITY

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies



DS

126.954

L345

2017

## اللاجئون في وطنهم سؤال التمثيل والحماية

إعداد وتحرير:  
سهيلة عبد اللطيف

إشراف:  
د. عبد الكريم البرغوثي

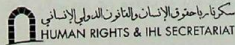


وحدة الهجرة القسرية واللاجئين  
معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
جامعة بيرزيت  
بيرزيت - فلسطين

168020

2017

تم إنتاج هذا الكتاب بدعم من سكرتاريا حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني



سكرتاريا واحترق الانسان والتعاون الدولي الانساني  
HUMAN RIGHTS & IHL SECRETARIAT

## اللاجئون في وطنهم:

سؤال التمثيل والحماية

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية

تحرير: سهيلة عبد اللطيف

© جميع الحقوق محفوظة

ISBN 978-9950-316-61-4

تصميم الغلاف: خالد حوراني

تصميم وطباعة: شركة Directway

### معلومات التواصل:

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية

جامعة بيرزيت

ص.ب.: 14 بيرزيت، الضفة الغربية، فلسطين

هاتف: 2982939 (2) +970 أو 2982939 (2) +972

البريد الإلكتروني: [ialiis@birzeit.edu](mailto:ialiis@birzeit.edu)

الموقع الإلكتروني: <http://ialiis.birzeit.edu>

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن موقف أو آراء معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية



## المحتويات

- I. تقديم ..... 5
- II. الأوراق البحثية
- أ. فجوة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة ..... 10  
طارق دعنا والفريق البحثي
- ب. إطالة الحلول قصيرة الأمد: اللاجئون الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية المحتلة (ملخص) ..... 45  
عطا هندي
- III. أوراق سياساتية
- أ. توصيات سياساتية (الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية) ..... 56
- ب. توصيات سياسية (البعد القانوني) ..... 59
- IV. مداخلات الندوة بالعربية
- أ. رأي المؤسسات الحقوقية في الحماية الدولية ..... 62  
شعوان جبارين
- ب. الأبعاد السياسية للحماية الدولية ..... 66  
راجي الصوراني
- ت. فجوة الحماية والأونروا ..... 70  
علا التميمي
- V. توصيات الندوة
- أ. توصيات الندوة - بيرزيت ..... 84
- ب. توصيات الندوة - غزة ..... 85

1- ...

2- ...

3- ...

4- ...

5- ...

6- ...

7- ...

8- ...

9- ...

10- ...

11- ...

12- ...

13- ...



## تقديم

يتصادف نشر هذا الكتاب مع المحاولات الفلسطينية الراهنة والرامية إلى وضع تصور استراتيجي جديد يسعى لتصويب مسار القضية الفلسطينية وإعادة بناء البيت الداخلي ومؤسسات الحركة الوطنية الفلسطينية، لا سيّما فيما يتعلق بإعادة ترميم الدور التمثيلي للمؤسسات الوطنية لتعكس كآفة الشرائح المجتمعية والتيارات السياسية الفلسطينية. ومن هنا، ترتكز فكرة هذا الكتاب على ضرورة مشاركة اللاجئين الفلسطينيين القاطنين في مخيمات اللجوء في الوطن والشتات كشريحة عضوية مثّلت عبر عقود أحد أهم أركان القضية الفلسطينية. وبالتحديد، تُشدّد الفكرة الرئيسية لهذا الكتاب على أهمية التمثيل السياسي لشريحة اللاجئين الفلسطينيين وعلى إشكالات هذا التمثيل لمجتمعات اللاجئين في جزء من وطنهم (الضفة الغربية وقطاع غزة) نحو تضمين أصواتهم وأفكارهم وتصوراتهم في عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة، لا سيّما تلك المعنية بشكل مباشر بمستقبل ومصير قضية اللاجئين الفلسطينيين. ونظراً للأهمية القصوى لإعادة بناء المؤسسات الوطنية على أسس تمثيلية تعكس توجهات وتطلعات شريحة اللاجئين الفلسطينيين، فإنّ هذا الكتاب يسعى إلى أن يكون مرجعاً للعاملين في هذا الحقل على المستوى الأكاديمي والسياساتي من أكاديميين وباحثين وناشطين سياسيين وقانونيين وممثلي المؤسسات الوطنية وصناع القرار على المستوى الرسمي والناشطين في المؤسسات الأهلية والمجتمع المدني وغيرهم.

يأتي هذا الكتاب كثمرة لنشاطات بحثية وفعاليات أكاديمية ومؤسسية متنوّعة استمرت على مدار عام 2015 ضمن مشروع «تعزيز التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة»، والتي ساهم في إثرائها منهجياً ومعرفياً حالة التفاعل وتبادل الرؤى والأفكار بين باحثي وحدة الهجرة القسرية واللاجئين في معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية في جامعة بيرزيت وبين اللاجئين الفلسطينيين وممثلهم ومؤسساتهم العاملة في المخيمات.

ويتضمّن الكتاب بحثاً تطبيقياً يتناول الأبعاد السياسية والاقتصادية - الاجتماعية لسدّ فجوة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين القاطنين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة، بتسليط الضوء على عدة محاور ذات علاقة مباشرة وغير مباشرة بمسائل التمثيل السياسي، مثل قضايا المشاركة العامة والعلاقة مع المؤسسات داخل المخيم وخارجه، والمرجعيات السياسية والاجتماعية، والعلاقة ما بين المخيم والبيئة المحيطة، والقضايا المستقبلية المتعلقة بالمفاوضات والأمل بالمستقبل وحق العودة. وترتكز نتائج هذه الورقة على البيانات التي تمّ جمعها من الفئات المبحوثة، بحيث يتمّ استعراض الأدبيات ذات العلاقة دون الخوض فيها بما يفيد في أعراض العمل الميداني بما تتضمّنه من نقاشات واسعة ومعقدة مع جمهور اللاجئين في المخيمات الخمسة المبحوثة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد تمّ تصميم العمل البحثي الميداني بالتعاون مع مركز دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، ليشمل تطوير الأداة البحثية مع فريق البحث في معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية وتدريب الباحثين الميدانيين والباحثات الميدانيات في عملية استطلاع آراء اللاجئين بالقضايا المرتبطة بحق التمثيل السياسي كالحكومة والمواطنة والمفاوضات والمشاركة العامة وحق العودة. وقد ترافق ذلك مع تنظيم مجموعات مركزة وسلسلة من اللقاءات المتعددة لنقاش مجموعة من المواضيع والمحاور التي ساهمت في تعميق الفهم العام لمسائل التهميش السياسي والقانوني والاجتماعي والاقتصادي للمخيمات، وذلك من أجل تقديم توصيات لتبنيها على مستوى المؤسسات الوطنية العامة، أهمّها ضرورة تفعيل



التمثيل السياسي كأساس لإعادة الاعتبار لقضية اللاجئين ومركزيتها في القضية الفلسطينية، في ضوء وجود إطار مؤسسي فاعل قادر على التواصل مع المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية وتمثيل حقوق اللاجئين على كافة المستويات محلياً وإقليمياً ودولياً. كما وتوصي الدراسة بضرورة تشكيل جسم تمثيلي مكون من اللجان الشعبية والمؤسسات الفاعلة داخل المخيم، مشكّلةً من خبراء اقتصاديين وسياسيين وقانونيين وخدماتيين، على أن يكون هدف هذا الجسم هو حماية حق العودة والمشاركة في أي مفاوضات تخص اللاجئين. أما في سياق دور الأونروا والسلطة الفلسطينية، فتتضمن التوصيات ضرورة وجود علاقة تكاملية بينهما في المجال الخدماتي وذلك في سبيل المساهمة في تحسين الأوضاع المعيشية في المخيمات.

ولتبيين فكرة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين على نحو أكثر وضوحاً، يتم التركيز في هذا الكتاب على الإطار القانوني الذي يحكم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين وأوضاعهم ضمن المعاهدات الدولية ومواثيق حقوق الإنسان التي قد تسهم في سدّ ثغرات التمثيل السياسي للاجئين. فيتضمن الكتاب ورقة بحثية قانونية تتعامل، من منظور قانوني تحليلي، مع الفواعل ذات الشأن، والتزاماتها القانونية و«الأخلاقية» تجاه مسألة اللاجئين، وهذه الفواعل هي منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية ووكالة العوث وإسرائيل كقوة محتلة. إن الورقة البحثية القانونية المتضمنة في هذا الكتاب تبرز تقاطعات الجانب القانوني مع الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية لمسألة اللاجئين، وبذلك تكون مكتملة للإطار العام لمسألة التمثيل السياسي وتطبيقاته على أرض الواقع.

ويعالج هذا الكتاب جانباً آخر مرتبطاً بمسألة التمثيل السياسي وهو مفهوم «الحماية الدولية»، حيث يقدم الكتاب مجموعة من المداخلات التي تلقي الضوء على مفهوم الحماية الدولية في السياق الفلسطيني، وماهية تطبيقاته وآليات العمل المناسبة وتوضيح دور الجهات الدولية ذات الشأن. وفي سياق محاولة تقديم فهم شامل قدر الإمكان حول مفهوم الحماية الدولية، تتوّعت المداخلات المتضمنة في مدى تركيزها على الأبعاد المختلفة للحماية الدولية، وهذا يشمل الجوانب السياسية والقانونية والمؤسسية. كما إنّ المداخلات تتعامل مع المعايير الدولية والأخلاقية التي تلزم المجتمع الدولي بتقديم الحماية للشعب الفلسطيني بما في ذلك الأوضاع الخاصة التي تحكم حماية اللاجئين الفلسطينيين، حيث حدّدت الأوراق مجموعة من الفواعل الدولية التي من المفترض أن توكل إليها مهمة توفير الحماية للفلسطينيين ولللاجئين منهم.

ومن أجل بلورة الأفكار والرؤى التي تم استخلاصها خلال فترة البحث، قام معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بعقد ندوة موسّعة بالتزامن في كل من غزة وبيروت بتاريخ 31 تشرين الأول 2015 بعنوان «فجوة الحماية والتمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين». وقد حضر الندوة ممثلو المؤسسات في المخيمات مثل اللجان الشعبية والمؤسسات النسوية والشبابية وممثلون عن مؤسسات المجتمع الأهلي العاملة في مجال اللاجئين الفلسطينيين. وقد شهدت الندوة عرض الأوراق البحثية للمعهد ومداخلات أخرى قدمها متخصصون في شؤون اللاجئين والتمثيل السياسي والحماية الدولية. واختتمت الندوة بجلسة موسّعة مع ممثلي المخيمات واللجان الشعبية لتقديم خلاصة آرائهم وأفكارهم ومن ثم الخروج بالتوصيات اللازمة لتفعيل وتطوير التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين وتقديمها للجهات المعنية. ومن الجدير ذكره بأنّ الكتاب الذي بين أيديكم يشمل كافة الأوراق البحثية والمداخلات والتوصيات التي ناقشتها الندوة.

## شكر

إنّ مشروع «تعزيز التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة»، وما نتج عنه من أوراق بحثية وسياساتية ومدخلات متضمّنة في هذا الكتاب، تمّ تنفيذه بدعم من سكرتاريا حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ولا تعبّر محتويات هذا الكتاب بالضرورة عن موقف أو وجهة نظر السكرتاريا و/أو أيّ من مموليهما، كما ولا يعبّر بالضرورة عن آراء معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية. وعليه، يودّ معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية في جامعة بيرزيت تقديم الشكر الجزيل لدعمها، وتقديم الشكر لكل من شارك وساهم في إنجاز هذا المجهود البحثي.



# الأوراق البحثية





فجوة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة  
(دراسة لبعض الجوانب السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية في المخيمات)  
طارق دعنا والفريق البحثي<sup>1</sup>

### ملخص

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على الأبعاد السياسية والاقتصادية - الاجتماعية لسد فجوة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين القاطنين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة، من خلال تناول محاور عدة ذات علاقة مباشرة وغير مباشرة بمسائل التمثيل السياسي، مثل قضايا المشاركة العامة، والعلاقة مع المؤسسات داخل المخيم وخارجه، والمرجعيات السياسية والاجتماعية، والعلاقة بين المخيم والبيئة المحيطة، والقضايا المستقبلية المتعلقة بالمفاوضات، والأمل بالمستقبل، وحق العودة.

وفي سبيل تحقيق ذلك، تم إجراء هذا البحث بالمشاركة، أي أنّ نتائجه بُنيت على البيانات التي جُمعت من الفئات المبحوثة باعتبار البحث بحثاً تطبيقياً، ليتمّ بذلك استعراض الأدبيات والاستعانة بها دون الخوض فيها وبما يفي بغرض الاعتماد على العمل الميداني. وجمعت البيانات أثناء البحث بتنسيق مع اللجان الشعبية والجماعات المحلية في المخيمات المبحوثة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي: مخيم قلنديا (منطقة ج)، مخيم بلاطة (منطقة أ)، مخيم العروب (منطقة ج)، ومخيم جباليا، ومخيم الشبورة (رفح)، لتشكل قاعدة بيانات متصلة بمختلف الاتفاقات الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية العاملة في مجال حقوق الإنسان، والواجب تطبيقها في السياق الفلسطيني. كما يسعى البحث من خلال نتائجه إلى تهميد الأرضية المناسبة التي سيستند إليها النقاش السياسي الموسّع مع اللاجئين وممثليهم، فمن أهمّ النتائج التي توصل إليها البحث هي: وجود قصور واسع في مجال التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية أو قطاع غزة على حدّ سواء مع تباين درجات هذا القصور، وبالتالي فإن البحث يرى أنّ هناك حاجة ماسّة لتفعيل التمثيل السياسي كأساس لإعادة الاعتبار لقضية اللاجئين ومركزيتها في القضية الفلسطينية، ويتطلب ذلك بالضرورة وجود إطار مؤسّساتي فاعل ذي قدرة على التواصل مع المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية، ويمثّل حقوق اللاجئين على المستويات كافة محلياً وإقليمياً ودولياً. كما يوصي البحث بضرورة تشكيل جسر تمثيلي مكون من اللجان الشعبية والمؤسسات الفاعلة داخل المخيم، قوامه خبراء اقتصاد وسياسيون وقانونيون وخدماتيون، بحيث يكون هدف هذا الجسر حماية حقّ العودة، والمشاركة في أيّة مفاوضات تخصّ اللاجئين. أمّا في سياق دور الأونروا والسلطة الفلسطينية، فتتضمّن التوصيات ضرورة وجود علاقة تكاملية بينهما في المجال الخدماتي في سبيل المساهمة في تحسين الأوضاع المعيشية في المخيمات.

### مقدمة

تعدّ قضية اللجوء الفلسطيني من أعقد قضايا اللجوء في العالم المعاصر وأطولها زمنياً، فقد استعصت على الحل منذ ما يقارب 70 عاماً، ولطالما شكلت قضية الشعب الفلسطيني منذ نكبة 1948 أحد أهمّ أركان القضية الفلسطينية، إذ بات من الاستحالة تقديم تعريف مرضٍ عن القضية الفلسطينية وعن حقوق

1. الفريق البحثي: أيمن عبد المجيد، كوثر أبو خليل، نور عرفة، سهيلة عبد اللطيف، سوزان دعنا، سعيد بدوي، رانيا سعادة  
مراجعة علمية للبحث: حسن لدادوة



الشعب الفلسطيني دون التطرق بشكل جوهري إلى الحقوق الفردية والجماعية للاجئين، سواء بالتعويض عن الممتلكات التي خسروها، أو العودة إلى المناطق التي هُجروا منها على يد العصابات الصهيونية في أعقاب النكبة. ورغم الدعاية الصهيونية القائمة على وصف فلسطين بـ «أرض بلا شعب» والهادفة إلى إنكار عمليات التطهير العرقي والتهجير، وبالتالي إنكار حق عودة اللاجئين، إلا أن حقيقة هذه الجرائم وتهجير ما يقارب 700,000 فلسطيني (يشكلون حوالي 75% من سكان فلسطين الأصليين)، أصبحت موقفة بالتفصيل والإسهاب سواء بالاستناد إلى الرواية الفلسطينية التاريخية والتجارب المريرة التي عاشها اللاجئون، أو إلى تلك الحقائق التي وثّقها «المؤرخون الجدد»، ممن استندوا في توثيقاتهم التاريخية إلى أرشيف الدولة الإسرائيلي.<sup>2</sup> وهذا ما تبّته قرار 194 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي أقرّ بوجود السماح بعودة اللاجئين وتعويضهم في أقرب وقت ممكن، ويقدر عدد اللاجئين الفلسطينيين في العالم اليوم بما يقارب 8 مليون نسمة، منهم 5 مليون لاجئ مسجلين في لوائح وكالة غوث وتشغيل الفلسطينيين، يعيش ثلثهم، أو ما يزيد عن 1.4 مليون لاجئ، في 58 مخيماً معترفاً به للاجئين في كل من الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية وقطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية.<sup>3</sup> وبذلك، فإن اللاجئين يشكلون أغلبية الشعب الفلسطيني في الوطن والشتات. ورغم أهمية مفهوم «اللاجئ» كونه أحد مصادر تشكيل الهوية الفلسطينية الحديثة وساهم في منح القضية الفلسطينية أبعاداً إقليمية ودولية، إلا أن هذه الأغلبية تفتقر اليوم، أكثر من أي وقت مضى، إلى آليات تمثيل سياسي معبرة عن آمالهم وطوحتهم.

وتستحضر حالة الأزمة التي تعيشها اليوم الحركة الوطنية الفلسطينية والقضية الفلسطينية ككلّ حالة التهميش التي تعترى قضية اللاجئين الفلسطينيين، لا سيما للقاطنين في مخيمات اللجوء في الوطن والشتات. فمنذ التوقيع على اتفاقية أوسلو سنة 1994 وما تبعها من تراجع في الدور التمثيلي لمنظمة التحرير الفلسطينية وحالة التقهقر التي تمرّ بها الحركة الوطنية بمشاريها كافة، وبأطرافها السياسية ومع غياب الإطار الوطني الجامع، وحالة التفسخ الناتجة عن الانقسام، وتراجع حضور القضية الفلسطينية عربياً وعالمياً نتيجة للأزمات والحروب التي تعيشها المنطقة العربية، فإنّ هذه العوامل مجتمعة عززت وضع قضية اللاجئين في موقع ثانوي وهامشي في أجندات القيادة الفلسطينية والجهات الدولية المعنية. وحسب ما عبّر عنه كثير من اللاجئين، فإنّ توقيع اتفاق أوسلو استناداً إلى إطار الدولتين زاد من مخاوفهم من محاولات تصفية قضيتهم دون الرجوع إليهم وأخذ آرائهم فيما يتعلّق بمستقبلهم، وتزداد مثل هذه التخوفات بسبب الأداء التفاوضي للفريق المفاوض وعجزه عن فرض قضية اللاجئين على طاولة المفاوضات. كما أنّ هيمنة السلطة الفلسطينية على القرار الفلسطيني ساهمت إلى حد كبير في تراجع منظمة التحرير الفلسطيني كإطار تمثيلي جامع، ما شتت قضية اللاجئين وأفقدها للتمثيل السياسي الفاعل. ومما يزيد من إشكاليات التمثيل السياسي للاجئين أنّ قضيتهم فقدت أهميتها في أجندة الفصائل والأحزاب الفلسطينية، والتي تدهورت اهتماماتها الوطنية العامة بعد الانقسام الفلسطيني- الفلسطيني، بحيث تحولت أولوياتها باتجاه البحث عن مصادر الاستمرارية والثبات خوفاً من التلاشي - كما هو حال الفصائل الصغيرة-، أو باتجاه تثبيت السيطرة على مفاصل السلطة كما هو الحال في كل من رام الله وغزة. وبالإضافة إلى حالة التهميش السياسي للمخيمات واللاجئين وإشكاليات الأطر التمثيلية، فإن المخيمات تعاني من تزايد وتيرة الإهمال والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، ومن أكبر المخاطر التي يتعرض لها المخيم على هذا الصعيد سياسة تقليص الخدمات لوكالة الأونروا في المجالات كافة. فمنذ سنوات،

2. على سبيل المثال، انظر: إعلان باه، التطهير العرقي في فلسطين (بيروت: التطهير العرقي في فلسطين، 2007).

3. «اللاجئين الفلسطينيين»، الأونروا، <http://www.unrwa.org/ar/>



قلّصت الوكالة خدماتها بشكل تدريجي إلى أن وصلت مستوى خطيرا وغير مسبوق، حيث حذرت وكالة الأنروا في تقرير رفعته لأمين عام الأمم المتحدة من أنه ما لم يتمّ الحصول على تمويل لتغطية العجز المالي البالغ 101 مليون دولار، فإن الوكالة ستضطر إلى تعليق برامجها التعليمية في المخيمات ما يهدد بحرمان نصف مليون طالب موزعين على 700 مدرسة من العام الدراسي الجديد.<sup>4</sup> وينظر اللاجئون إلى سياسة الأنروا في التقشف وتقليص الخدمات باعتبارها نتاج محاولات دولية تسعى إلى تصفية قضيتهم عبر إنهاء الدور التاريخي والخدمي وإلغاء السمة الرمزية للوكالة المرتبط وجودها واستمراريتها باستمرار قضية اللاجئين الفلسطينيين ومعاناتهم. ومن ناحية أخرى، فإن من الضروري الأخذ بعين الاعتبار أنّ السياسات الاقتصادية والاجتماعية للسلطة ساهمت في تعزيز حالة التهميش للمخيمات التي أصبحت اليوم من أكثر المناطق التي تستفحل فيها درجات الفقر والبطالة والإحباط.

وفي خضم حالة التهميش والتراجع التي تعاني منها قضية اللاجئين، وما ينتج عنها من تداعيات على الحقوق الفلسطينية، تأتي هذه الورقة البحثية مدخلا لدراسة أوجه التهميش السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمخيمات في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن خلال طرح استنتاجاتها الرئيسة على طاولة النقاش مع اللاجئين أنفسهم وممثليهم، وذلك بهدف صياغة ورقة سياساتية تتضمن أفضل الوسائل والاليات الهادفة إلى رفع حالة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين. فمن الجلي - بما فيه الكفاية - أنّ تعزيز التمثيل السياسي للاجئين وقضاياهم ضمن إطار تمثيلي جامع للشرائح الفلسطينية كافة يمثل خطوة متقدمة على طريق إعلاء صوت أحد أهمّ الفئات الفلسطينية المتضررة.

وفي الإطار ذاته، تسعى الورقة إلى تسليط الضوء على جوانب القصور التي ساهمت في تعميق حالة التهميش للمخيمات وإقصاء أصوات اللاجئين، وتأتي الورقة ضمن سلسلة نشاطات ولقاءات مع اللاجئين وممثليهم لتحقيق فهم أعمق للواقع، يُترجم لورقة سياساتية تمثّل بالأساس رؤى هذه الفئة وطموحاتها بالكيفية والاليات المناسبة الهادفة إلى تفعيل التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين وتعزيزه.

### عن التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين

نظر المجتمع الدولي إلى مسألة اللاجئين الفلسطينيين في أعقاب النكبة من منظور إنساني بحت، وتعامل مع اللاجئين باعتبارهم مجموعات لاجئة بحاجة إلى مساعدات إنسانية أساسية بمعزل عن المسببات السياسية وما نتج عنها من كارثة دمّرت وشتت مجتمعاً بأكمله. وبذا، تجاهلت الجهات الدولية بدايةً الحقوق السياسية الراسخة للاجئين الفلسطينيين والتي تمثّل المدخل الأساسي لحلّ هذه الإشكالية. وبعد ما يقارب عقدين من التجاهل الدولي المستمر تجاه الحقوق السياسية للاجئين، أخذ اللاجئون الفلسطينيون زمام الأمور لإيصال صوتهم للعالم عبر التنظيم الذاتي سياسياً في هياكل ومؤسسات وأحزاب ذات صبغة تمثيلية، كان أهمّها تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964 كتمثّل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. وتوافق ذلك مع تحويل مخيمات اللاجئين إلى البؤرة الأساسية لانطلاق الثورة الفلسطينية المعاصرة، وأصبح اللاجئون قيادات منظمة التحرير والفصائل الفلسطينية، ومدّت المخيمات الحركة الوطنية الفلسطينية بالكوادر والموارد البشرية التي شكّلت في حدّ ذاتها مراكز الثقل للتواجد السياسي والفدائي للثورة الفلسطينية في دول الجوار. وبذلك، برزت القضية الفلسطينية على

4. "التعليم" الحلقة الأضعف في قرار تخفيض خدمات الأنروا"، جريدة الغد، <http://www.alghad.com>

المستوى الدولي كقضية سياسية لأول مرة، لتساهم في تسليط الضوء على قضية اللاجئين الفلسطينيين كأحد أهم مرتكزاتها.

وتعتبر مسألة التمثيل السياسي للفلسطينيين بشكل عام، بما في ذلك اللاجئين في الوطن والشتات، أحد المهام الأساسية التي وُجدت من أجلها منظمة التحرير الفلسطينية. فمنذ تأسيسها سنة 1964، وخصوصاً عند إعادة تنظيم هيكلتها سنة 1968، شكّلت منظمة التحرير الفلسطينية الإطار الجامع الذي تمثّلت فيه الفئات الفلسطينية كلّها من تيارات سياسية واجتماعية وأيديولوجية متعدّدة سعت لتمثيل الشعب الفلسطيني بمشاربه كافة. وتمّ ترسيخ الدور التمثيلي للمنظمة على المستوى الدولي سنة 1974 عندما حصلت على اعتراف الأمم المتحدة كمتّكّل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، ويمكن القول أنّ الدور التمثيلي التاريخي للمنظمة يختلف عن أدوار وآليات التمثيل السياسي السائدة في الدول وفي المؤسّسات الديمقراطية المستقرّة، بل أنّ التمثيل السياسي للمنظمة يندرج في سياق حركة تحرّر وطني سعت من أجل الاستقلال وحقّ تقرير المصير.

ورغم هذا الدور التمثيلي التاريخي للمنظمة والذي ساهم في الحفاظ على الوجود الفلسطيني بما في ذلك قضية اللاجئين، إلا أنّ المنظمة افتقرت إلى آليات فاعلة لتمثيل السياسي، وثمة أسباب عدّة ساهمت في هذا القصور، منها أسباب موضوعية تتعلّق بجغرافيا تواجد المنظمة كحركة تحرّر وطني أنشئت في الخارج، ما أوجد حالة دائمة من عدم الاستقرار، وصعوبة عقد لقاءات لمجلسها الوطني والتنفيذي والمركزي. ومن ناحية أخرى، عانت المنظمة من أسباب ذاتية كالصراعات الحزبية، والتفرّد في القرار، وعدم تطوير آليات تسمح للجماهير بالمشاركة في اتّخاذ القرار والتأثير فيه، وساهم ذلك في افتقاد مسألة التمثيل السياسي لعناصر الشمولية والشراكة والمشاركة. وقد تراجع الدور التمثيلي للمنظمة بشكل متعاظم بعد التوقيع على اتفاق أوسلو وتأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994، لتفقد بريقها وعنفوانها لصالح السلطة، ما أثر بشكل مباشر على حقّ اللاجئين في تمثيل سياسي فاعل.

ومن ناحية أخرى، تُعتبر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم/ الأونروا من أوائل الهياكل المؤسّساتية التي شكّلت لتقديم الخدمات للاجئين، وكان ذلك بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302 الصادر في الدورة الرابعة بتاريخ 8 كانون الأول من عام 1949، وبدأت الأونروا عملها بشكل رسمي في 1/5/1950 في ظلّ توقّعات باستمرار ولايتها لفترة محدودة، ولكن مع غياب حلّ جذري وشامل لقضية اللاجئين على مرّ السنين، سعت الجمعية العمومية إلى تجديد تكليف الأونروا بشكل متكرر مع انتهاء كل ولاية.<sup>5</sup>

وتمثّلت المهام التي كُلفت بها الأونروا بشكل أساسي في تنفيذ برامج الإغاثة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين، بحيث تُقدّم الخدمات الإغاثية والإنسانية وخدمات التنمية البشرية في مناطق عملها، وبضمنها خدمات التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات الاجتماعية، والمأوى، والمساعدات الطارئة، ودون أن يكون من مهامها تمثيل اللاجئين الفلسطينيين سياسياً.

وإلى جانب تأسيس الأونروا كمؤسّسة دولية ترعى اللاجئين، تمّ تأسيس دائرة شؤون اللاجئين كدائرة أساسية من دوائر منظمة التحرير الفلسطينية، وكهيكل محليّ شرعي يمثل اللاجئين في مخيمات اللجوء، ويرعى مصالحهم ويدافع عن حقوقهم في جميع أماكن تواجدهم. وجاءت هذه الخطوة في سبيل تقديم الدائرة مساهمة فاعلة في النهوض بقضية اللاجئين الفلسطينيين، وإيجاد حلّ عادل وشامل لها

5. "الأمم المتحدة واللاجئين الفلسطينيين"، الأونروا، <http://www.unrwa.org/userfiles/2010030116821.pdf>





اعتماداً على قرارات الشرعية الدولية، خاصة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194، والدفاع عن حقوق اللاجئين في العودة إلى ديارهم واستعادة ممتلكاتهم التي سُلبت منهم، وتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم.<sup>6</sup>

وانبثقت من دائرة شؤون اللاجئين اللجان الشعبية لخدمات مخيمات اللاجئين، التي تعتبر حلقة وصل بين القيادة الفلسطينية واللاجئين، وذلك حتى تكون هذه اللجان الوسيلة التي يتم من خلالها طرح قضية اللاجئين في المحافل المحلية والدولية، والدفاع عن حقوق اللاجئين لدى الأونروا ومؤسسات السلطة الوطنية. وتتمثل مهام اللجان الشعبية بشكل أساسي في التواصل والتعاون مع المؤسسات المختلفة، المحلية منها والدولية، ومع المانحين من أجل توفير الخدمات في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والصحية للاجئين، ولإصلاح وتطوير البنى التحتية للمخيمات.

ولا تعارض مهام كل من الأونروا ودائرة شؤون اللاجئين بلجانها، وإنما تعتبر العلاقة بينهما علاقة تكاملية لا تعارض فيها، إذ تتابع اللجان الشعبية عمل الأونروا للتأكيد على قيامها بتنفيذ برامجها وتقديم خدماتها بالشكل المطلوب، كما تدعم اللجان الأونروا في توفير الخدمات المقدمة وتحسينها، بما يتماشى والنمو السكاني الكبير للاجئين في المخيمات.

بالإضافة إلى الأونروا ودائرة شؤون اللاجئين اللتين تُعدان في جوهرهما هيكل مؤسساتية تم تأسيسها خارج نطاق المخيمات، فإنه من الجدير بالذكر أنّ هيكل أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها شكّلت داخل المخيمات نفسها، تتمثل في المراكز والمجالس والجمعيات الهادفة إلى الاهتمام بالفئات المختلفة من اللاجئين. فمع اختلاف الفئات المستهدفة اختلفت أهداف هذه المؤسسات واختلفت طبيعة عملها، فظهرت مراكز تستهدف الشباب إناثاً وذكوراً، وأخرى تستهدف النساء، وغيرها ترعى ذوي الاحتياجات الخاصة من اللاجئين، ومجالس ولجان هدفها فضّ الخلافات بين سكان المخيمات، ويمكن أيضاً هذه المؤسسات وطبيعة عملها على النحو الآتي:

1. مراكز الشباب: ويُعدّ كلٌّ منها أحد أهمّ المراكز المشتركة الموجودة في المخيمات كلها، وتأسست في عقد الخمسينيات من القرن الماضي، ففي مخيم قلنديا تأسس عام 1954، وفي مخيم بلاطة عام 1956، أما في العروب فأُنشئ في عام 1959، وفي جباليا عام 1951.<sup>7</sup> وقد لعبت مراكز الشباب في المخيمات دوراً مهماً على مدار السنوات في سعيها لتأطير دور الشباب اللجئي المعبر عن هويته وتطويره بإبداعات شتى لا تنحصر في الرياضة. وكان جلّ إبداعات المراكز زيادة الوعي والتطوير، والاهتمام بحالات إبداعية خلاقة تكون مهمتها بالدرجة الأولى الاهتمام بقضية اللاجئين والدفاع عنها في كل المراحل لتبقى حية، ووبقاء حضورها على سلم الأولويات وفي المحافل كافة.<sup>8</sup> وكان للأونروا دور مهم في إنشاء هذه المراكز، إلا أنها بدأت بالتنصّل من مهامها مع بداية ثمانينيات القرن الماضي حتى توقفت عن دعمها للمراكز لأسباب وذرائع مختلفة أبرزها غياب الموازنات، ويهتم كل مركز بتقديم خدمات اجتماعية ورياضية، خاصةً لجيل الشباب من مختلف الأعمار، وتشكيل فريق لكرة القدم وآخر لكرة السلة، والعضوية في مركز الشباب عضوية مفتوحة متاحة لكل الشباب من الإناث والذكور.

6. سعيد سلامة، "منظمة التحرير الفلسطينية ودائرة شؤون اللاجئين"، حق العودة 56 (2013): 5 - 7.  
[http://www.badil.org/phocadownload/Badil\\_docs/publications/haqelawda56.pdf](http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/haqelawda56.pdf)

7. نادر سعيد وأمين عبد المجيد، البنى المؤسساتية في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة (بيرزيت: مركز دراسات التنمية، 2001)،  
<http://home.birzeit.edu/cds/arabic/research/publications/2001/25.pdf>.

8. كريم عميرة، "مراكز الشباب في المخيمات: النشأة والدور المطلوب"، حق العودة 56 (2013): 17.  
[http://www.badil.org/phocadownload/Badil\\_docs/publications/haqelawda56.pdf](http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/haqelawda56.pdf)

2. مراكز التأهيل لذوي الاحتياجات الخاصة: وتوجد في معظم المخيمات، وقد تأسست في قلنديا وبلاطة عام 1992، في حين تأسس في العروب عام 1995، وفي جباليا ورفح عام 1991.<sup>9</sup> وكانت هناك علاقة وثيقة بين مراكز التأهيل والأونروا، فكانت الأخيرة تقوم بدعم البرامج القائمة في المراكز بفعالية وبشكل مستمر إلى أن بدأ الوضع يتغير في عقد ثمانينيات القرن الماضي، كما حدث مع مراكز الشباب، فبدأت الأونروا بتقليص مهامها تجاه هذه المراكز، وتقلصت بالتالي البرامج المقدمة من قبلهم، حتى أصبحت المراكز هيئات داخلية في المخيمات بعد أن تسبب تقليص دعم الأونروا في عجز في الميزانية، ما اضطرَّ المركز للتوجه إلى مؤسسات داعمة، كان لها دور في تقديم بعض التبرعات ودعم بعض البرامج مثل بناء الغرف، وتجهيز القاعات في المركز.

ويعدّ مركز التأهيل ذا أهمية خاصة في المخيمات لوجود نسبة عالية من ذوي الاحتياجات الخاصة فيها نظراً للاستهداف المباشر الذي يتعرض له من الاحتلال، حيث يعاني ذوو الاحتياجات الخاصة من مختلف الإعاقات الجسدية والعقلية التي لحقت بهم جزاء ممارسات الاحتلال تجاههم. ويجدر ذكره أنّ مراكز التأهيل تُعدّ مراكز ذات مهام خدمية وليس لها أيّ دور تمثيلي على المستوى السياسي.

3. لجنة الإصلاح: تتشكّل لجان الإصلاح في المخيمات من وجهاء المخيم الذين يتم اختيارهم بشكل تلقائي وبالإجماع، لا بالانتخاب، واستطاعت هذه اللجان أن تلعب دوراً فاعلاً منذ بداية ظهورها في عقد التسعينات من القرن الماضي، وكان لها دور مركزي في فضّ النزاعات والخلافات الداخلية بين العائلات في المخيم، وفي حلّ نزاعات خارجية أحياناً خارج نطاق المخيم. ولا تتلقّى اللجان أيّة مساعدات مادية من السلطة، أو رواتب، ويعتبر عملها ذا طابع تطوعي رغم قيام اللجان الشعبية أحياناً بتوفير بدل مواصلات واتصالات لها. وتتعاون لجنة الإصلاح مع اللجنة الشعبية عادة في حلّ النزاعات بين أهل المخيمات ولإحلال الأمن فيها، خاصة في مخيم قلنديا، نظراً لما يمثله من حالة استثنائية بسبب عدم تدخّل أيّة جهات سواء من طرف السلطة الفلسطينية؛ أو من جهة الاحتلال لحلّ الخلافات الحاصلة فيه، وبالتالي تكون هذه المهمة مرتكزة بشكل أساسي على التنظيم السياسي، ومن ثم على لجنة الإصلاح.

4. المراكز النسوية: تأسس المركز النسوي في بلاطة عام 1975، ومركز العروب عام 1958، أمّا في مخيم جباليا فظهر المركز عام 1952.<sup>10</sup> ويهتم هذا النوع من المراكز بشكل أساسي بتوفير الخدمات الاجتماعية والترفيهية لنساء المخيم، وتوفير نشاطات ودورات تدريبية ذات علاقة بالمجالات المختلفة في التجميل، والخياطة، واللياقة البدنية، والأشغال اليدوية.

وبالإضافة إلى هذه المؤسسات المشتركة بين معظم مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة، فإنّ هناك مراكز وأندية يقتصر تواجدها على بعض المخيمات، مثل نوادي الطفل، ومجالس الآباء، ومراكز الصحة، ومراكز سُميت بأسماء المدن والقرى التي هُجّر منها اللاجئون مثل مركز يافا الموجود في مخيم بلاطة. أدبيات ذات علاقة

يطغى الجانب القانوني بشكل عام في دراسات اللاجئين الفلسطينيين وأوضاع المخيمات على الجوانب الأخرى، ورغم توافر دراسات تركز على الجوانب السياسية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية في المخيمات، إلا أنّ ثمة ندرة في الدراسات التي تتناول مسألة التمثيل السياسي للمخيمات

9. سعيد وعبد المجيد، البنى المؤسسية في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

10. المصدر السابق.



بشكل مباشر، أو تلمّح لها بشكل ثانوي، وهي في أغلبها تقتصر على دراسة حالة التهميش السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمخيّمات، ولا تقدّم رؤى كافية لتطوير آليات التمثيل السياسي الكفيلة بدمج اللاجئين في عملية صنع القرار، خصوصاً فيما يتعلّق بصياغة سياسات تمسّ حياتهم ومستقبلهم.

ومن أجل خدمة أغراض هذا البحث تتجلّى ضرورة التفريق بين شريحتين من اللاجئين الفلسطينيين، فبحسب روز ماري صايغ يشكّل «اللاجئ في المنفى» مفهوماً واسعاً يشمل جميع الذين هجّروا خارج حدود فلسطين التاريخية ونسلهم. وفي المقابل، فإنّ لاجئي المخيّمات هم ممّن أجبروا على الاعتماد على المعونات الإنسانية بعد عام 1948 واستقروا في ملجأهم في المخيّمات سواء خارج فلسطين أو داخلها.

ويجادل نيل غايام بأنّ للمخيّم سمة خاصّة تميزه من غيره، بحيث يمكن اعتباره فضاءً اجتماعياً يتضمّن أنظمة سياسية واجتماعية واقتصادية تأسست عبر تشكيلات اجتماعية وسياسية متنوعة في المخيّم، ونسيجاً اجتماعياً تشكّل ونضج عبر عقود طويلة من اللجوء، وساهم ذلك بشكل جلي في حفظ هوية اللاجئ وحمايتها من التلاشي، كما ساهمت التفاعلات داخل المخيّم من ناحية وبين المخيّم والمحيط من ناحية أخرى في تشكيل حالة من الوعي للذات وتأطير الهوية الوطنية.<sup>11</sup> ومن أجل الحفاظ على خصوصية المخيّم، كفاح اللاجئين لعقود طويلة من أجل الحفاظ على مخيّماتهم من محاولات الطمس والتغيب الساعية إلى تصفية قضية اللاجئين والتنازل عن حقوقهم، وذلك عبر تشكيل أطر جماهيرية، ومؤسسات ثقافية، ولجان شعبية، وتنظيم التجمّعات والمؤتمرات، إضافة إلى المشاركة في الأحزاب السياسية والمبادرات الوطنية.

وقد مثل المخيّم تاريخياً نواة أساسية للحركة الوطنية، وشكّل بؤرة أساسية للمواجهة ضد الاحتلال الإسرائيلي في الفترة السابقة لأوسلو لا سيّما خلال الانتفاضة الأولى، وساهم الدور الرائد للمخيّم في الحراك النضالي تلقائياً في رفع المستوى التمثيلي للمخيّمات، وسيطرت التنظيمات عملياً بمثقفاتها وكوادرها ولجانها التنظيمية والاجتماعية والرياضية والثقافية على مجمل نواحي الحياة داخل المخيّمات، إذ اضطلعت هذه التنظيمات بمهمتين رئيسيتين، هما:

## (1) تنظيم الحياة داخل المخيّم

### (2) التصدي للاحتلال.<sup>12</sup>

إلا أنّ التوقيع على اتفاقية أوسلو أنتج تحولات عميقة على المستويات كافة، أدّت إلى تراجع دور المخيّم وذلك كنتيجة طبيعية لتراجع وتبدّل المفاهيم والقيم داخل المجتمع الفلسطيني، بحيث أصبح يُنظر للمخيّم بشيء من السلبية وكمصدر للتوترات الاجتماعية. فبحسب دراسة لأنور حمام عن حالة المخيّمات في مرحلة أوسلو، فقد تأثرت الهياكل التنظيمية بالعلاقات القرابية والمصلحية، وبدأت حالة غياب لما عرف بالانضباط التنظيمي لأفراد الأطر الذين عادة ما كانوا يربون تربية صارمة داخل المجموعات والخلايا الحزبية في السجون وخارجها، وباتت هناك فجوة بين القمة التنظيمية والمراتب الدنيا التي تمثّل القاعدة التي بدأت تشعر بالغبن والخذلان وتنتظر للقيمة كمستفيدة من مواقعها. وبدأ المخيّم يعيش حالة تسرّب لعناصر مهمّة ساهمت في ظهوره كحالة نضالية وعلى رأسها أصحاب رأس

11. نيل غايام، "الهوية المكانية: المشهد المتغير لمخيّمات اللاجئين الفلسطينيين" (ورقة قدمت في مؤتمر "اللاجئون الفلسطينيون: أجيال مختلفة وهوية واحدة؟"، معهد أبو لغد للدراسات الدولية، بيرزيت، 2011).

12. "في الذكرى 59 للنكبة... إلى أين تتجه صورة المخيّم؟"، مفتاح،

المال الثقافي من طلبة الجامعات والخريجين في معظمهم، الذين أخذوا يبحثون عن أماكن عمل وسكن جديدة تتلاءم ورأس مالهم الأكاديمي.<sup>13</sup>

وبحسب دراسة لمجدي المالي عن التحولات في الهوية السياسية للاجئين بعد أوسلو، فإن حالة التهميش الاجتماعي وتدني المكانة الاقتصادية للمخيم، وما نتج عنها من تدهور للأحوال المعيشية ونوعية الحياة لسكان المخيم؛ تراكمت مع تهميش سياسي لقضية اللاجئين التي كانت توحدهم دائماً، وانعكست حالة التهميش هذه على الهوية السياسية للاجئين بحيث «أصبحت تقوم أساساً على قناعات ومواقف جماعية سياسية واقتصادية واجتماعية، ورؤية للأخر تنزع نحو الانفصال عن المحيط المجتمعي الأكبر، وتضع نفسها في مواجهة الآخر (القيادة السياسية في السلطة الوطنية أو المجتمع أو الاحتلال).»<sup>14</sup>

ورغم حالة التهميش السياسي وتدهور الأوضاع المعيشية في المخيمات، إلا أن دراسة نفذها ناجح جرار خلصت إلى أن اللاجئين يتمتعون بروية إيجابية للذات وبعزاز بالنفس بحيث يكافحون من أجل تحقيق أكبر قدر من التحصيل العلمي، ويعتبرون أنفسهم ذوي وعي سياسي عال وقدرة عالية على التضحية من أجل انتزاع حقوقهم الأساسية.<sup>15</sup>

ولا يمكن إغفال دور الانقسام الفلسطيني بين حركتي حماس وفتح على السلطة السياسية وما نشأ عنه من حالة استقطاب وتوسع للهوة بين الضفة الغربية وغزة فيما يتعلق بوضع المخيمات وقضية اللاجئين، ويرى تيسير نصر الله وأنور حمام أن الانقسام والانقلاب من المؤشرات البارزة لتراجع مكانة حق العودة في ضوء ما نلمسه من هشاشة المشاركة الشعبية في مهرجانات النكبة التي تمّ تنظيم سنوياً في مختلف مدن الضفة الغربية وقطاع غزة، حتى أن هناك مناسبات تخص اللاجئين والمخيمات مرت مرور الكرام دون تذكّرها، مثل وعد بلفور ومذبحة صبرا وشاتيلا ومذبحة دير ياسين، ويوم اللاجئين والمخيم الفلسطيني ويوم اللاجئين العالمي.<sup>16</sup>

وخلصت دراسة أعدتها مجموعة الأزمات الدولية إلى أن زيادة حجم الهوة ما بين اللاجئين والنخبة السياسية للسلطة الفلسطينية سيجعل أية اتفاقية سلام نهائية مع الجانب الإسرائيلي صعبة المنال. فبحسب الدراسة، «أصبح اللاجئون أكثر إقصاءً عن عملية صنع القرار، ما يقلص فرصة أن تحظى أية اتفاقية بدعهم، سواء في الضفة الغربية وقطاع غزة أو في الشتات، في حين أن الصفوف الأولى من قيادات السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية مليئة باللاجئين... فإنهم فقدوا الصلة العضوية مع اللاجئين والمخيمات التي كانت بوجه خاص مصدر دعم الحركة الوطنية.»<sup>17</sup>

ورغم غياب تمثيل سياسي فاعل للاجئين الفلسطينيين على مستوى المؤسسات الرسمية، إلا أن ثمة ديناميكية إيجابية تتمثل في نشوء أطر وهياكل أخذت على عاتقها تمثيل صوت اللاجئين ورفع مستوى الوعي حول حقوق اللاجئين واحتياجاتهم الاجتماعية وطموحاتهم السياسية، وذلك رغم محدودية

13. "قراءة في المراحل المتعاقبة التي مر بها المخيم"، موقع النائب حسام خصر، <http://www.hussamkhader.org/oldsite/internal/maqa/6.htm>

14. مجدي المالي، "التحول في الهوية السياسية للاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة" في *اللاجئون الفلسطينيون: حقوق وروايات وسياسات* (بيروت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، 2011)، 187-197.

15. Najeh Jarrar, *Palestinian Refugee Camps in the West Bank: Attitudes Towards Repatriation and Integration* (Ramallah: Palestinian Refugee and Diaspora Centre, Shaml, 2003), 144.

16. تيسير نصر الله وأنور حمام، "الانقسام الفلسطيني وأثره على حقوق اللاجئين الفلسطينيين"، *حق العودة 25*، <https://www.badil.org/haq-alawda/item/208-article07>

17. استعادة قضية اللاجئين الفلسطينيين، *مجموعة الأزمات الدولية*، تقرير الشرق الأوسط 156، 9 أكتوبر 2014، 13.



تأثيرها في دائرة صنع القرار الفلسطيني الرسمي. ولعلّ من أهمّ هذه الأطر الائتلاف الفلسطيني لحقّ العودة، الذي تمّ تشكيله من عشرات المنظمات واللجان والهيئات التي تعنى بشؤون المخيمات.<sup>18</sup> ومن الأمثلة الأخرى ونتيجة للتخوّف من نتائج اتفاقية أوسلو وانعكاساتها على قضية اللاجئين ومستقبلهم، بادرت المخيمات في الضفة الغربية وقطاع غزة في أواسط التسعينيات من القرن الماضي إلى تأسيس حراك اجتماعي سياسي للدفاع عن حقوق اللاجئين بحيث «أصبحت المخيمات تشكل وحدة اجتماعية تحمل قضية سياسية بامتياز».<sup>19</sup> فقد شهد عام 1995 مبادرة سياسية ضاغطة قادها اللاجئون في المناطق المحتلة توجت بعقد مؤتمر الفارعة، الذي شدّد فيه المؤتمرون على مركزية القضية السياسية للاجئين السياسية والحفاظ على حقّ العودة واستمرار النضال. وفي عام 1996، تمّ تنظيم مؤتمر في مخيم الدهيشة في بيت لحم للتأكيد على الحقوق السياسية للاجئين في مواجهة ما اعتبروه محاولات تهميش قضية اللاجئين في الخطاب الرسمي للسلطة الفلسطينية، ومن أهمّ ما خرج به المؤتمر: الإصرار على وجوب التعامل مع السلطة الفلسطينية باعتبارها سلطة مضيئة للاجئين؛ رداً على محاولات وزارة الحكم المحلي إنشاء لجان للخدمات داخل المخيمات تكون أشبه في مهامها وأعمالها بالبلديات، والتي فهمت في أواسط اللاجئين باعتبارها محاولة لتوطين اللاجئين أو تطبيع واقع اللجوء.

ويعتبر موضوع مشاركة المخيمات في الانتخابات المحليّة من أكثر المواضيع إثارة للجدل في أواسط اللاجئين، وقد نوقش الموضوع في مؤتمر الفارعة عام 1995، وفي ورش عمل نظمت في مخيم بلاطة وفي أريحا عام 1997. وطُرح موضوع مشاركة المخيمات في الانتخابات المحليّة مجدداً في ثلاث ورشات عمل في الضفة الغربية وقطاع غزة بدعوة من دائرة شؤون اللاجئين التابعة لمنظمة التحرير، ونوقشت أوراق عدّة تناولت الخيارات الممكنة في ظلّ الأبعاد القانونية والإجراءات اللازمة لتوفير بيئة انتخابية لا تتعارض والحقوق السياسية للاجئين. وتوصّلت ورش العمل إلى شبه إجماع على حقّ سكّان المخيمات المبدئي في المشاركة في الانتخابات، وتوافق المشاركون على دور المشاركة الانتخابية في تحسين الأوضاع المعيشية والخدمات في المخيمات. وبشكل عام برزت رؤيتان رئيسيتان حول طبيعة المشاركة وآلياتها:

- 1) مشاركة سكّان المخيمات في الانتخابات المحليّة في إطار البلديات المجاورة لها، وذلك للاستفادة من الإمكانيات المتوافرة لدى البلديات لتقديم خدمات تطويرية للمخيمات.
- 2) مشاركة المخيمات في الانتخابات المحليّة من خلال نظام انتخابي خاصّ يتمّ من خلاله انتخاب هيئات خاصّة في المخيمات وليس عن طريق البلديات، وذلك لتأكيد الطابع القانوني والسياسي للمخيمات، ومنع ربط الانتخابات بمحاولات التوطين والدمج وتفكيك المخيمات وإنهاء دور الانزوا.<sup>20</sup>

أما فيما يتعلّق بالبنية المؤسّساتية داخل المخيمات ومدى قدرتها على تمثيل اللاجئين وتحسين أوضاع المخيمات، فتناولت دراسة لمركز دراسات التنمية في جامعة بيرزيت طبيعة ودور المؤسّسات في المخيمات وآليات تطويرها بحيث تستجيب للمتغيرات عبر فحص الأولويات التنموية لدى سكّان المخيمات. وتوصّلت الدراسة إلى مجموعة توصيات من أجل تعزيز التفاعل بين المؤسّسات وجمهور

18. انظر: الائتلاف الفلسطيني لحق العودة: <http://www.aidoun.org/ar>

19. علاء العرة، "اللجان الشعبية في مخيمات الضفة الغربية: قراءة أولية"، جريدة السفير، نيسان 2011، <http://palestine.assafir.com/Article.aspx?ArticleID=185415>

20. مخيمات اللاجئين والانتخابات المحليّة (الضفة الغربية وقطاع غزة) (رام الله: دائرة شؤون اللاجئين، 2005).

اللاجئين، وذلك عبر تطوير البنى الإدارية داخل المؤسسات بحيث يترافق التطوير وأساليب الإدارة الحديثة، وتقوية دور المؤسسات في مجال تقديم الخدمات، والعمل من أجل تطوير وضع المخيم العام من خلال تحسين البنية التحتية، وبناء مشاريع إنتاجية تساهم في توفير وظائف وحل مشكلة البطالة، وتعزيز قدرة المؤسسات على الدفاع عن حقوق اللاجئين.<sup>21</sup>

وفيما يتعلّق بمسألة الدمج بين المخيمات والبيئة المحيطة، فقد اقترحت إحدى الدراسات مجموعة آليات قد تساهم في جسر الفجوة وتطوير العلاقات بين المخيمات والبيئة المحيطة من أجل خدمة المخيم. ومن الآليات المقترحة: التخطيط الحضري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والخدماتي. وقد استنتت الدراسة آلية الدمج السياسي باعتبار أنه محاولة لتذويب المخيم في المحيط وبالتالي إفقاده هويته المميزة ليصبح جزءاً من الحي أو المدينة. وكما ذكرنا سابقاً، فإن مفهوم الدمج السياسي مرفوض بشكل تام من أهالي المخيمات نظراً لاعتباره شكلاً من أشكال التوطين وتصفية قضية اللاجئين.<sup>22</sup>

ويعتبر تقرير كيفيتاس (2006) التي قامت عليه كرمه نابلسي أحد أكثر المشاريع البحثية شمولية فيما يتعلّق برصد أصوات اللاجئين الفلسطينيين في مناطق تجمعاتهم فيما يتعلّق بمسألة التمثيل السياسي.<sup>23</sup> وأبرزت نتائج المقابلات حالة واسعة من خيبة الأمل والاستياء الشعبي من تدهور التمثيل السياسي، وعدم قدرتهم على التأثير في صناعة القرار السياسي خصوصاً في القضايا المصرية التي تمسّهم بشكل مباشر. ويعزو معظم الذين تمّت مقابلتهم حالة التهميش السياسي إلى أداء السلطة الفلسطينية الإقصائي الذي أثر بشكل سلبي على القدرة التمثيلية الشاملة لمنظمة التحرير الفلسطينية، كما عبروا عن سخطهم من حالات الفساد والمحسوبيات التي تأكل الجسد المؤسسي الفلسطيني ما أدى إلى أهمال وإقصاء أصوات اللاجئين الفلسطينيين في الوطن والشتات. ويرصد التقرير رغبة كبيرة في إعادة بناء الإطار المؤسسي الجامع المتمثّل في منظمة التحرير ومؤسساتها من خلال انتخابات شاملة وتأسيس لجان تمثيلية منتخبة لمتابعة أحوال اللاجئين وخلق قنوات اتصال وتسيق بين القيادة الفلسطينية والقاعدة الجماهيرية، وتكمن أهمية التقرير فيما يخص اللاجئين في اقتراحات البعض إلى وجوب تأسيس أطر تمثّل أصوات اللجوء الفلسطيني مثل «حركة لاجئين ديمقراطية ومستقلة» و«مجلس وطني للاجئين».

## المنهجية

اعتمد هذا البحث بشكل عام على جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية في المخيمات، لذا هدفت التحضيرات الأولية للبحث، من أجل فهم واقع مؤشرات التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى القيام بالعديد من الأنشطة الميدانية بما يشمل تصميم قاعدة بيانات، شكّلت البيانات الأساسية التي تمّ الإفادة منها في تنفيذ مراحل البحث.

21. نادر سعيد، البنى المؤسسية في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة (بيرزيت: برنامج دراسات التنمية: 2000)

22. سعاد شتيوي، دمج سكان المخيمات الفلسطينية في الضفة الغربية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً في البيئة الحضرية المجاورة: حالة دراسية لمخيم بلاطة- نابلس. (رسالة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، 2007).

23. Karma Nabulsi, Palestinians Register: Laying Foundations and Setting Directions: Report of the Civitas Project. (Oxford: Nuffield College, 2006).

## البيانات الأساسية:

**مسح المؤسسات:** هدف العمل الميداني إلى عمل مسح للمؤسسات العاملة في قضايا شؤون اللاجئين من أجل بناء قاعدة بيانات لمنظمات المجتمع المحلي والتواصل معها.

- **مناطق البحث:** استهدف البحث 5 مناطق جغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ففي الضفة الغربية استهدف مخيمات في الشمال والوسط والجنوب: مخيم بلاطة (منطقة أ)، مخيم قلنديا (منطقة ج)، مخيم العروب (منطقة ج). أما في قطاع غزة، فتم استهداف مخيمي جباليا، والشبورة (رفح).
- **المجموعات المركزة الأولية:** أجريت نقاشات معمّقة مع مجموعات من اللاجئين القاطنين في المخيمات المبحوثة للخروج بأفكار أولية لصياغة مؤشرات لها علاقة بمسألة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين، وبناء شبكة تواصل مع الفاعلين الاجتماعيين في المخيمات. ووفقاً لذلك، عقد فريق العمل في المجلد 10 مجموعات عمل بواقع مجموعتين في كل مخيم في الضفة الغربية وقطاع غزة في شهر آذار 2015، استهدفت لاجئين قاطنين في المخيمات ونشطاء محليين وأفراداً من المخيمات.
- **المسح الميداني:** تمّ توزيع 500 استمارة على لاجئين فلسطينيين يقطنون في مخيمات متواجدة في مناطق البحث بواقع 100 استمارة لكل مخيم، تمّت تعبئتها في المخيمات من فريق بحثي مدرب (انظر آلية جمع البيانات في ملحق 1). استمر سير العمل الميداني على مدار شهري آذار ونيسان 2015، وغطّى المسح واقع التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين بما يشمل مواضيع المشاركة العامة، والعلاقة مع المؤسسات في داخل المخيم وخارجه، والمرجعيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والعلاقة بالمحيط، بالإضافة إلى القضايا المستقبلية والمفاوضات وحقّ العودة.

## الخصائص الاجتماعية والديموغرافية لعيّنة الدراسة

شملت الدراسة 500 لاجئ مسجّل يسكنون في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة، وشملت العيّنة 100 لاجئ ولاجئة لكل مخيم؛ ثلاث مخيمات في الضفة الغربية موزعة على جنوب الضفة الغربية ووسطها وشمالها (مخيم العروب، ومخيم قلنديا، ومخيم بلاطة)، وشملت مخيمين في غزة (مخيم جباليا، ومخيم الشابورة/ رفح). وتتوزع العيّنة مناصفة بين الذكور والإناث؛ 50.3% ذكور و49.7% إناث. ويغلب عليها الطابع الشبابي، فمعدّل أعمار أفرادها 37 سنة، وقلّت أعمار 38.4% من المبحوثين عن 30 سنة، وتتراوح أعمارهم بشكل عام ما بين 18 و85 سنة. ويتمتع المبحوثون بمستوى تعليمي جيد، فقد أفاد 36.2% منهم أنّهم يتمنّعون بمستوى تعليمي أعلى من درجة «الثانوية»؛ 24% حَمَلَة لدرجة البكالوريوس و12.2% حَمَلَة لدرجة الدبلوم المتوسط، فيما تبلغ نسبة المبحوثين الذين يقلّ مستواهم التعليمي عن مرحلة الثانوية 32.2%. وأظهرت البيانات أنّ مستوى تعليم المبحوثين في مخيمات قطاع غزة أفضل من نظرائهم في الضفة الغربية، حيث يحمل 52% من المبحوثين في قطاع غزة شهادات دبلوم أو لقباً جامعياً مقابل 25.7% من المبحوثين في الضفة الغربية. كما يُعتبر ما يقارب نصف المبحوثين، أي 51.6%، خارج قوة العمل، في حين يعمل 36% منهم في وظائف دائمة أو جزئية (29.2% و6.8% على التوالي)، أما 12.4% منهم فيعانون من البطالة. وتوجد فروقات ملموسة في الحالة العملية بين المبحوثين من الضفة الغربية والمبحوثين من قطاع غزة، فقد أفاد 36% من



المبحوثين في الضفة الغربية بأنهم يعملون بوظائف دائمة، مقابل 19 % في قطاع غزة، ويعاني 19 % من المبحوثين في قطاع غزة من البطالة بينما كانت نسبة المبحوثين العاطلين عن العمل في الضفة الغربية 8 % وقد أشار 44 % من المبحوثين إلى أنّ الوضع الاقتصادي للأسرة سيء أو سيء جداً، بواقع 41.3 % في الضفة الغربية و48 % في قطاع غزة، بينما أفاد 20 % من المبحوثين بأن الوضع الاقتصادي للأسرة جيد أو جيد جداً، بواقع 18 % في الضفة الغربية و23.5 % في قطاع غزة، كما يقطن أغلبية سكّان المخيمات المبحوثين في بيوت مستقلة، ونسبتهم 74.4%، بينما يسكن 18 % منهم في شقق سكنية في العمارات. ويعيش غالبية المبحوثين ضمن أسر كبيرة العدد، حيث أفاد 52.2 % بأن عدد أفراد أسرهم يزيد عن 6 أفراد (36 % في الضفة الغربية و61.5 % في قطاع غزة).

- **المجموعات المركزة التحليلية:** عُقدت خمس مجموعات مركزة لإجراء نقاشات معمّقة وتحليلية بناءً على النتائج الأولية للمسح الميداني.
- **المقابلات المعمّقة الفردية:** أُجريت 25 مقابلة معمّقة بواقع خمس مقابلات معمّقة في كل مخيم.

كما عقدت خمس ورشات عمل مع المؤسسات الشريكة والأطر ذات العلاقة داخل كل مخيم بهدف إجراء حوار سياسي حول قضية التمثيل السياسي للاجئين، والخروج باستنتاجات وتوصيات سياسية.

## تحليل النتائج

### أولاً: الأوضاع الحياتية: تشاؤم اللاجئين

يرى غالبية المبحوثين أنّ أوضاعهم الحياتية أسوأ من الأوضاع التي عاشها الجيل السابق (جيل الآباء). فقد اعتبر 49 % منهم أنّ أوضاعهم الحياتية ساءت مقارنة بالأوضاع الحياتية لأبائهم، فيما يرى 29.1 % منهم أنّ طبيعة حياتهم أفضل ممّا عاشه الآباء. وأظهر اللاجئون من قطاع غزة تقيماً أكثر سلبية عمّا أبداه اللاجئون في الضفة الغربية فيما يتعلّق بالواقع الحياتي مقارنة بأوضاع آبائهم، حيث بين 57 % من المبحوثين في قطاع غزة أنّ وضعهم الحياتي ساء مقارنة بواقع آبائهم، بينما أفاد بذلك 43.6 % من المبحوثين في الضفة الغربية، وفي الوقت ذاته، كانت نسبة أولئك الذين عبّروا عن تحسّن في أوضاعهم الحياتية 36.2 % في الضفة الغربية، مقابل 18.5 % في قطاع غزة (جدول 1). وتعكس هذه النتائج الظروف الصعبة للاجئين الفلسطينيين عموماً في الوقت الراهن، خاصة في قطاع غزة.

جدول 1: مقارنة المبحوثين لحياتهم الاجتماعية مع الحياة التي عاشها أبائهم حسب المنطقة

المجموع	المنطقة		الموقف
	قطاع غزة	الضفة الغربية	
أفضل	18.5 %	36.2 %	29.1 %
نفس الشيء	20.5 %	18.8 %	19.5 %
أسوأ	57.0 %	43.6 %	49.0 %
لا أعرف	4.0 %	1.3 %	2.4 %
المجموع/ العدد	200	300	500
%	100 %	100 %	100 %

وأبدى المبحوثون مواقف متفائلة فيما يخص توقّعاتهم حول مستقبل أبنائهم، فقد عبّر 47.1 % من المبحوثين عن توقّعاتهم بأن حياة أبنائهم ستكون أفضل من الحياة التي يعيشها المبحوثون. وتظهر البيانات انتشار الموقف المتفائل بدرجة أكبر في الضفّة الغربية مقارنة بقطاع غرّة (50.5 % و 41.5 % على التوالي). ومع ذلك، فإنّ نسبة كبيرة إلى حدّ ما من المبحوثين، بواقع 28.9 %، عبّرت عن موقف متشائم من مستقبل أبنائها، لتتوقّع بذلك أن تزداد ظروفهم المعيشية سوءاً (جدول 2).

جدول 2: توقّعات المبحوثين لحياة أبنائهم الاجتماعية مقارنة بالحياة التي يعيشها المبحوثون حسب المنطقة

المجموع	المنطقة		الموقف
	قطاع غرّة	الضفّة الغربية	
47.1 %	40.5 %	51.5 %	أفضل
13.6 %	19.0 %	10.0 %	نفس الشيء
28.9 %	32.5 %	26.4 %	أسوأ
10.4 %	8.0 %	12.0 %	لا أعرف
500	200	300	المجموع/ العدد
100 %	100 %	100 %	%

وفي السياق ذاته، أكّد اللاجئون على نظرتهم المتفائلة للمستقبل من خلال إجابتهم عن سؤال مباشر حول توقّعاتهم المستقبلية، حيث أكّد 56.6 % أنهم متفائلون أو متفائلون جداً، مقابل 43.4 % عبّروا عن تشاؤمهم من المستقبل (جدول 3).

جدول 3: شعور المبحوثين تجاه المستقبل حسب المنطقة

المجموع	المنطقة		الموقف
	قطاع غرّة	الضفّة الغربية	
11.2 %	8.5 %	13.1 %	متفائل/ة جداً
45.4 %	41.0 %	48.3 %	متفائل/ة
27.7 %	25.0 %	29.5 %	متشائم/ة
15.7 %	25.5 %	9.1 %	متشائم/ة جداً
498	200	298	المجموع/ العدد
100.0 %	100.0 %	100.0 %	%

أمّا عن تصور اللاجئين للعلاقات الاجتماعية داخل المخيم وخارجه، وعند النظر للأوضاع العامّة خلال العامين الأخيرين، فإنّ حوالي 73 % من اللاجئين في العيّنة اعتبروا أنّ الخلافات زادت بين الناس، وهذا يعكس بالتالي حالة الضغط التي يمر بها اللاجئون في المخيمات. كما أبدى حوالي 69 % من العيّنة بمجملها عدم رغبتهم في الهجرة خارج الوطن، لكنّ النسبة ترتفع عند الذكور مقارنة بالإناث بواقع 41 % مقابل 20 %، وتزيد النسبة في غرّة عنها في الضفّة الغربية، بواقع 48 % مقابل 20 %.

وتعكس النتائج السابقة ميل اللاجئين إلى رفض واقعهم، وطموحهم إلى تحسين أوضاعهم، وهو ما قد يترافق مع ديناميات نشطة طوّرها اللاجئون للتعبير عن رفضهم لواقع وجدوا أنفسهم فيه قسراً،

وسعيهم لتغييره. وشكّلت المعطيات السابقة الخلفية العامّة التي يتفاعل فيها ومعها تمثيل اللاجئين المختلفة، وتوجهاتهم من الهياكل التمثيلية التي تشملهم أو تقصيهم.

### ثانياً: المشاركة العامّة في المجتمع المحلي

أفاد 63.6% من المبحوثين أنهم ليسوا أعضاء في أي من المؤسسات المحليّة في المخيم، بواقع 67.5% من المبحوثين في قطاع غزة و61% في الضفّة الغربية، ما يعني أنّ أكثر من ثلث المبحوثين هم أعضاء في مؤسسة واحدة على الأقل (جدول 4). ويُعتبر ذلك مؤشراً مهمّاً على مدى انشغال اللاجئين بالشأن العام، فكلما زاد عدد المؤسسات التي ينتسب إليها الفرد، زادت درجة نشاطه المجتمعي، وبالتالي كانت مؤشراً على درجة انشغاله بالشأن العام.

جدول 4: توزيع المبحوثين حسب عدد المؤسسات المنتسبين إليها والمنطقة

المجموع	عدد المؤسسات					المنطقة
	ليس عضواً في أية مؤسسة	في مؤسسة واحدة	في مؤسّسين	في ثلاث مؤسسات	في أربع مؤسسات فأكثر	
% 100.0	% 61.0	% 19.3	% 8.7	% 5.7	% 5.3	الضفّة الغربية
% 100.0	% 67.5	% 14.0	% 9.5	% 4.5	% 4.5	قطاع غزة
500	318	86	45	26	25	المجموع/ عدد
% 100.0	% 63.6	% 17.2	% 9.0	% 5.2	% 5.0	%

ويتفاوت إقبال اللاجئين على عضوية المؤسسات المحليّة، حيث بيّنت النتائج توجّه اللاجئين بشكل أكبر نحو المؤسسات التي تحمل اسم البلد الأصلي للاجئ، ونحو مراكز الشباب والمراكز الثقافية، في حين كانت نسبة اللاجئين الأعضاء في لجان الإصلاح والاتّحادات الشعبية متدنية (جدول 5). وتختلف توجّهات اللاجئين في مخيمات الضفّة عن مخيمات غزة من حيث المؤسسات التي يميلون للانتساب إليها والعمل فيها، فقد ظهر اهتمام لاجئي الضفّة الغربية بعضوية المؤسسات التي تحمل اسم البلد الأصلي للاجئ، أعلى من اهتمامهم للانتساب إلى باقي المؤسسات، تليها الأطر النقابية والسياسية، والمراكز الشبابية، بينما كانت الأولوية في قطاع غزة لعضوية الجمعيات الخيرية والمراكز الثقافية.

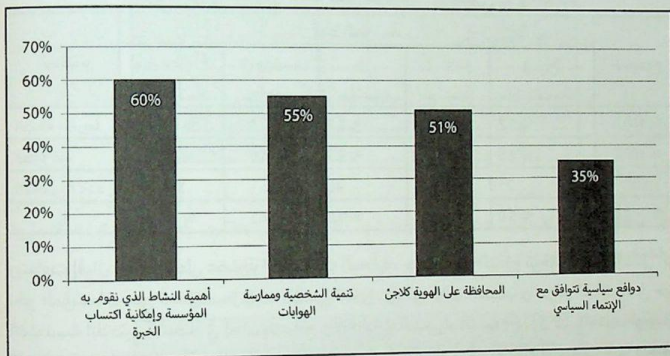
جدول 5: عضوية المبحوثين في المؤسسات المحليّة حسب المنطقة

المجموع	المنطقة		المؤسسة
	قطاع غزة	الضفّة الغربية	
% 11.2	% 11.0	% 11.3	مركز شباب
% 10.6	% 8.5	% 12.0	مركز نسوي
% 11.2	% 13.0	% 10	مركز ثقافي
% 10.2	% 6.0	% 13.0	إطار نقابي أو سياسي
% 6.0	% 5.0	% 6.7	اتحاد شعبي (تمثيلي)
% 14.0	% 10.0	% 16.7	مؤسسة تحمل اسم بلدك الأصليّة
% 10.0	% 13.0	% 8.0	جمعية خيرية
% 2.8	% 1.5	% 3.7	لجنة الإصلاح

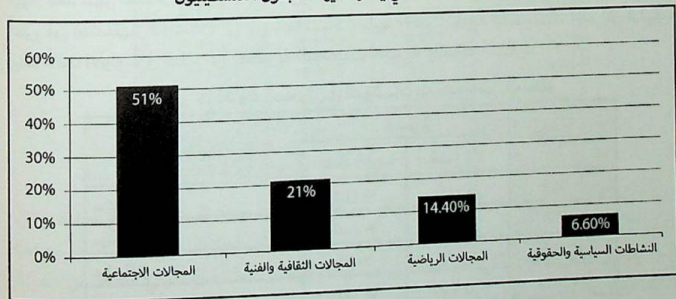


وكان الدافع الأهم للمشاركة في مؤسسات المجتمع المحلي هو أهمية النشاط الذي تقوم به المؤسسة وإمكانية اكتساب الخبرة من خلال المشاركة فيه، حيث شكّل ذلك دافعاً لـ 60% من مجموع المبحوثين المشاركين في نشاطات هذه المؤسسات، يليه تنمية الشخصية وممارسة الهوايات بنسبة 55%، ثم المحافظة على الهوية كلاجئ بنسبة 51%. واحتلّ دافع التوافق مع الانتماء السياسي المرتبة الأدنى في قائمة دوافع المبحوثين للمشاركة في أنشطة هذه المؤسسات بنسبة 35% (شكل 1). ويتلاءم ذلك مع النتائج التي بيّنت أنّ اهتمام اللاجئين في المشاركة في النشاطات الاجتماعية، بواقع 51%، والنشاطات الثقافية والفنية، بواقع 21%، بالإضافة للنشاطات الرياضية، بواقع 14.4%، يطغى على اهتمامهم في المشاركة في النشاطات السياسية والحقوقية التي جاءت بنسبة 6.6% (شكل 2).

شكل 1: أسباب مشاركة اللاجئين في مؤسسات المجتمع المحلي



شكل 2: النشاطات التي يشارك فيها اللاجئون الفلسطينيون



وفيما يتعلّق بالمشاركة في قضايا ترتبط في السياق والحيز العام، فقد كانت نسبة المشاركين في عضوية الأحزاب السياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة 22%. أمّا نسبة المشاركين في النشاطات السياسية التي تخصّ قضايا اللاجئين فكانت أعلى بقليل لتصل إلى 28%. وقد توصل البحث كذلك إلى أنّ 39% من اللاجئين يشاركون في الانتخابات التي تحصل في مؤسسات المخيم، و32.6% منهم يتابعون الحملات الانتخابية.



التي تجري في قضايا تخص المخيم وواقع اللاجئين، بينما 27% فقط يشاركون في القرارات المتعلقة بتجمع البلد الأصلي. ويمكن تفسير النسب المنخفضة للمشاركة في الأحزاب والنشاطات السياسية بتراجع نسبة الثقة في الأحزاب السياسية إجمالاً والتي تصل إلى 27.5% في الضفة الغربية وقطاع غزة، ما قد يشير إلى تراجع الثقافة السياسية بين أوساط أبناء المخيم والذي يعزى إلى حد كبير إلى عجز المؤسسات في إشراك هذه الشريحة وتفعيل أدوارها عبر تقديم برامج مقنعة.

ولذا، تقتصر عضوية المشاركين في المؤسسات على الهيئة العامة بعيداً عن مشاركة فاعلة في اللجان المختلفة، ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن يكون لمثل هذه المشاركة أبعاد تغييرية أو فعلية داخل منظومة المؤسسات المحلية أو المؤسسات التي ترتبط في الحيز العام مثل الأحزاب. وقد تمّ تبرير ذلك من خلال مجموعات النقاش والمقابلات الفردية التي أشارت إلى تخصصية مجالات العمل داخل هذه المؤسسات، حيث تقتصر على المجال الخدماتي أو تعنى بفئات محددة مثل ذوي الإحتياجات الخاصة والنساء والأطفال بالإضافة إلى اهتمام عمل المؤسسات بأمور بعيدة عن ثقافة أهل المخيم.<sup>24</sup>

وقد أدّى ذلك إلى وجود فجوة بين البرامج التي تطرحها المؤسسات من جهة، والعادات والتقاليد الراسخة في مجتمع المخيم من جهة أخرى.<sup>25</sup> علاوةً على ذلك، فإنّ محدودية الإمكانيات المادية لتلك المؤسسات والبطالة المتفشية بين الشباب والشابات في المخيمات وتفضيلهم العمل بأجر على العمل التطوعي، كل ذلك حدّد من قدرتهم على المشاركة الفعالة في المؤسسات.<sup>26</sup> لذلك، تمّ توجيه لدى الغالبية العظمى من اللاجئين بقضاء وقت الفراغ مع الأهل وفي أعمال المنزل، أيّ ما يصل إلى نسبة 88%، وفي مقابلها نجد أنّ 12% فقط يقضون وقت فراغهم في مراكز المخيمات المختلفة، الثقافية والاجتماعية والرياضية منها، وفي مقاهي الإنترنت في المخيم.

وانسجاماً مع هذه النتيجة، فقد أظهرت المقابلات والمجموعات المركزة بأن محدودية المشاركة ترجع إلى تردّي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لمعظم أهالي المخيم، وبالأخص فئة الشباب التي تعاني من البطالة والتي تفضل العمل بأجر.<sup>27</sup>

فالمؤسسات في المخيم بحاجة إلى العمل التطوعي دون عوائد مادية، لكن أغلبية الشباب تمنح الأولوية لضمان مصدر دخل ثابت ومن ثمّ التفرغ للأعمال التطوعية، فبحسب أحد الناشطين في مخيم قلنديا: «دون حوافز مادية أو منفعية فإن فكرة التطوع غير واردة».<sup>28</sup>

وعند مقارنة فكرة التطوع ما بين الماضي والحاضر، نجد هوة واسعة بين فترة ما قبل أوصلو والوقت الحالي. ففي السابق كان العمل التطوعي بأشكاله مرتبطاً بالعمل الوطني والتضامن الجماعي، أمّا في الوقت الحالي فالظروف الاقتصادية وتراكم الأعباء المعيشية أدت إلى تراجع الروح التطوعية لخدمة الجماعة، إضافة إلى عدم توافر برامج تحفيزية وأعمال تطوعية واضحة من المؤسسات العاملة في المخيم. ورغم هذا التراجع، إلّا أنّ المشاركة العامة والتطوع في الفعاليات الوطنية البارزة لإحياء يوم النكبة يبقى مؤشراً على أهميّة المناسبات العامة لدى اللاجئين، وتحديدًا تلك التي تخص قضيتهم بشكل مباشر.

24. مقابلة، مخيم قلنديا.

25. مقابلة، مخيم بلاطة.

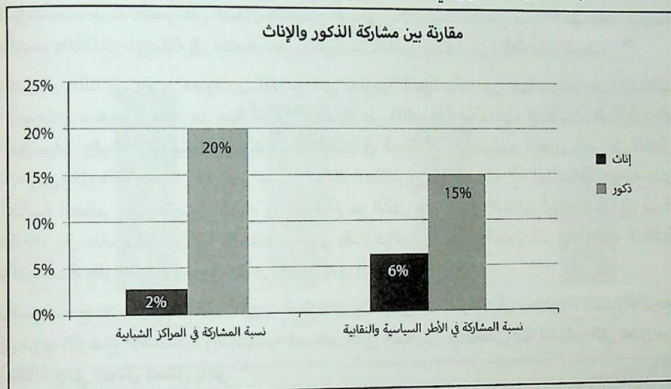
26. مقابلة، مخيم قلنديا.

27. مجموعة مقابلات في مخيمات الضفة وغزة.

28. مقابلة مخيم قلنديا.

أما فيما يتعلّق بالمشاركة على أساس النوع الاجتماعي، فلوحظ أنّ مشاركة النساء أقل من مشاركة الرجال، إذ تبلغ نسبة النساء اللواتي يشاركن في المراكز الشبابية على سبيل المثال 2 % فقط بينما تصل عند المبحوثين الذكور 20 %، والحال ذاته ينسحب على الأطر السياسية والنقابية، إذ تصل نسبة مشاركة الإناث إلى 6 % تقريباً بينما تصل مشاركة الذكور إلى 15 % (شكل 3). وفسّر المشاركون في المجموعات تلك النسب بالرجوع إلى العادات والتقاليد الموجودة في مخيماتهم، والنظرة المختلفة للمرأة عند المشاركة في الحيز العام، إذ يتمّ النظر إليها على أنها «منفتحة ومخالفة للعادات والتقاليد»<sup>29</sup>. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ بعض المجموعات أشارت إلى وجود مشاركة للنساء بشكل مناسب خاصّة في الضفّة الغربية أكثر من قطاع غزة.

شكل 3: مشاركة المبحوثين في الأطر السياسية والنقابية والمراكز الشبابية حسب الجنس

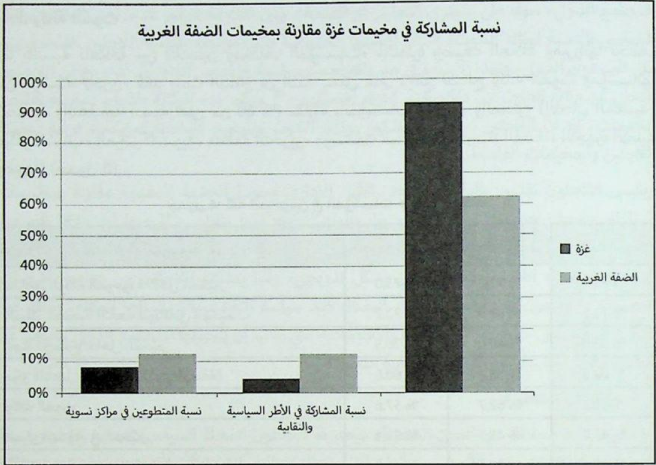


### المشاركة في مخيمات الضفّة الغربية مقابل قطاع غزة

بيّنت النتائج أنّ المشاركة في مخيمات قطاع غزة أقل منها في مخيمات الضفّة الغربية في الجوانب المختلفة. فعلى سبيل المثال، تبين أنّ 8% من المبحوثين في قطاع غزة متطوّعون في مراكز نسوية، بينما تصل النسبة إلى 12% في الضفّة الغربية. كما أنّ مشاركة المبحوثين في قطاع غزة في الأطر السياسية والنقابية تصل فقط إلى 6%، بينما ترتفع في الضفّة لتصل إلى 13% (شكل 4). وقد فسّر مشاركون آخرون ارتفاع نسب المشاركة في مخيمات الضفّة الغربية عن مثيلاتها في مخيمات قطاع غزة بأن وجود الاحتلال في الضفّة ومواجهته وجهاً لوجه ما يبيقي تأثير القضايا الوطنية أعلى في نفوس اللاجئين. أمّا في قطاع غزة الذي يتعرض لحصار دائم منذ سنوات، فتمّ فرض إشكاليات دفعت إلى الاهتمام بالمشاكل والهموم الشخصية أولاً.

29. مقابلة، مخيم الشويرة.

شكل 4: مشاركة المبحوثين في بعض الأنشطة حسب المنطقة



أما فيما يتعلّق برأي اللاجئين حول ضرورة مشاركة سكّان المخيمات في انتخابات البلديات والمجالس المحليّة وذلك لأقرب مجلس بلدي أو قروي لمكان سكنهم، فالغالبية العظمى من لاجئي مخيمات قطاع غزة (93%) تؤيّد فكرة مشاركة سكّان المخيمات في الانتخابات المحليّة مقابل نسبة أقل من مخيمات الضفة الغربية (62%). ويمكن تفسير النسبة الأقل في الضفة الغربية بفكرة أنّ المشاركة في الانتخابات المحليّة قد تنفي عن اللاجئ صفة اللجوء حيث يصبح مواطناً تابعاً للبلدية والخدمات المقدمة في مناطق الضفة الغربية، ما يؤدي إلى تخلي وكالة الغوث عن دورها في تقديم الخدمات. أما في غزة، فالوضع يختلف كون أغلبية السكّان لاجئين وتكون اللجان الشعبية تابعة للبلديات، فلا يؤثر ذلك على خوف اللاجئين من فقدان صفة اللجوء، وهي صفة يحاول اللاجئون الحفاظ عليها باعتبارها أساساً لحقّ العودة.

في المجمل، فإن الاختلاف بين مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة فيما يتعلّق بالمشاركة العامّة يبدو واضحاً، وهناك إجماع في غزة بأنه لا يوجد أي تمييز يذكر بين اللاجئين وغيرهم في المشاركة العامّة سواء على صعيد المشاركة في الانتخابات العامّة أو على صعيد المشاركة في المؤسّسات، باعتبار أنّ القانون الفلسطيني لا يميّز إطلاقاً بين اللاجئ وغير اللاجئ، وأن نصوص القانون تنطبق على كل الفلسطينيين على حد سواء.



## ثالثاً: علاقة اللاجئين بالمؤسسات

### أ. وكالة الغوث

أما بالنسبة للعلاقة بين اللاجئين ومختلف المؤسسات، فالنظرة وصيغة العلاقة ومبرراتها تختلف من مؤسسة لأخرى، فقد بينت النتائج أنّ الثقة بشكل عام ترتفع لصالح وكالة الغوث ومؤسساتها الصحية والتعليمية (نسبة أعلى من 60 %) مقارنة بالمؤسسات الوطنية والمحلية (اللجان الشعبية، مراكز الشباب، المراكز النسوية، منظمة التحرير، مؤسسات السلطة، الأحزاب، القضاء، الأجهزة الأمنية وغيرها) (جدول 6).

جدول 6: ثقة المبحوثين في المؤسسات حسب المنطقة

المعدّل	قطاع غزة	الضفة الغربية	المؤسسة
72.5 %	71.2 %	73.0 %	مدارس الوكالة الموجودة داخل المخيم
71.5 %	69.9 %	72.7 %	المراكز الصحية التابعة للوكالة في المخيمات
63.0 %	49.0 %	70.5 %	لجنة الإصلاح داخل المخيم
62.5 %	65.4 %	60.8 %	مركز التأهيل المجتمعي (ذوي الإعاقة)
59.5 %	62.7 %	57.6 %	وكالة الغوث
48.8 %	45.1 %	51.1 %	المركز النسوي في المخيم
45.1 %	47.1 %	43.9 %	المراكز والأندية الثقافية
42.8 %	45.1 %	41.7 %	مركز الشباب الاجتماعي في المخيم
42.8 %	24.2 %	52.9 %	اللجان الشعبية في المخيمات
42.4 %	51.6 %	37.1 %	مظلة التحرير الفلسطينية
38.9 %	34.6 %	41.4 %	دائرة شؤون اللاجئين - التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية
35.4 %	38.6 %	33.8 %	الأجهزة الأمنية
35.4 %	43.1 %	31.3 %	القضاء الفلسطيني
33.8 %	36.6 %	32.4 %	الشرطة الفلسطينية
32.9 %	35.3 %	31.3 %	مؤسسات السلطة (الوزارات والمؤسسات الحكومية)
27.5 %	24.8 %	28.8 %	الأحزاب السياسية (بشكل عام)
23.8 %	26.1 %	22.7 %	المجلس التشريعي الفلسطيني
21.8 %	20.9 %	22.3 %	مكاتب المحافظين

ينظر اللاجئون للأونروا بثقة مرتفعة نسبياً باعتبارها مؤسسة دولية تقوم بدورها في غوث اللاجئين وتقديم الخدمات الأساسية لهم بناءً على قرار الأمم المتحدة الذي فرض التقسيم وساهم بظهور مشكلة اللاجئين. ولا زالت الأمم المتحدة حتى اليوم عاجزة عن تنفيذ قرارها رقم 181 القاضي بعودة اللاجئين وتعويضهم. وبالتالي ينظر اللاجئون إلى مهمة الوكالة على أنّها واجب مفروض على المجتمع الدولي إلى حين عودتهم إلى ديارهم التي هجروا منها. فكما أوضح لاجئو مخيم قلنديا: «وجود العلم الأزرق المرفوع في المخيم يبقّي الحق قائماً بالنسبة لنا». كما أشار اللاجئون إلى أنّ «ارتباط الوكالة



بالمخيمات سياسياً أكثر منه خدماتياً على الرغم من الأهمية للدور الخدماتي لها الذي يعتبر واجباً على المجتمع الدولي، سواء على مستوى التعليم أو الصحة». يبين ذلك أنه ورغم عدم توقّر آليات التمثيل السياسي بالنسبة لوكالة الغوث، إلا أنّ أهميتها الخدماتية باتت مرتبطة بقضية اللاجئين الفلسطينيين على المستوى الدولي، ولهذا الارتباط في حدّ ذاته أهمية سياسية في نفوس اللاجئين. لذا، يرفض اللاجئون التخلي عن وكالة الغوث لأنّ ذلك يعتبر انتهاء لقضيتهم.<sup>30</sup> ورغم بدء الوكالة بانتهاج سياسية تقليص الخدمات، إلا أنّ اللاجئين لا زالوا متمسكين بوكالة الغوث وبتسيخ ارتباطها كمؤسسة دولية بقضية اللاجئين والمخيمات الفلسطينية.

ويقىس اللاجئون ثقتهم بالوكالة بناءً على الأداء الإداري وجودة الخدمة المقدمة مقارنة بمؤسسات السلطة وضعف خدماتها. ويرجع اللاجئون سلوك الوكالة فيما يتعلّق بتقليصها لخدماتها الصحية والتعليمية إلى أهداف سياسية يقف خلفها ممولون دوليون يسعون، حسب إجماع لاجئي المخيمات، إلى تصفية قضية اللاجئين الفلسطينيين بشكل تدريجي، ولذا يتشكك اللاجئون من دوافع تقليصات الخدمات ويجمعون على أهمية استمرار النضال ضد سياسة التشفيف التي تتبناها الوكالة، وذلك عبر التأكيد الدائم على حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية التي يجب أن يتحملها المجتمع الدولي العاجز عن تقديم حلول سياسية مرضية لإنهاء معاناة اللجوء.

### ب. اللجان الشعبية

أما على صعيد العلاقة مع اللجان الشعبية، فيعتبرها اللاجئون المظلة السياسية لجميع الأطر ووسيلة للتواصل مع المؤسسات الأخرى من أجل القيام بالأنشطة التي تمثّل اللاجئين، وقد بينت نتائج البحث الميداني أنّ المشاركين في اللقاءات والورش لا يفضلون بين اللجان الشعبية ومنظمة التحرير الفلسطينية، حيث أنّهم يعتبرون اللجان الشعبية أدرعاً تنفيذية لدائرة شؤون اللاجئين في المنظمة. كما أنّهم لا يفضلون بين الأحزاب السياسية والمنظمة باعتبار أنّ مجموع هذه الأحزاب يشكّل المنظمة التي يرون فيها الممثل الشرعي والوحيد للاجئين الفلسطينيين في مختلف أماكن تواجدهم، مع تأكيدهم غياب دور فاعل للمنظمة في متابعة القضايا اليومية والحياتية للاجئين وتمركزها في الدور السياسي.

ولكن، هناك فروقات جوهرية في الثقة والرؤية الإيجابية في تقييم دور اللجان الشعبية ما بين مخيمات الضفة الغربية ومخيمات قطاع غزة. ففي حين يرتفع التقييم الإيجابي للجان الشعبية ودورها وأهميتها في مخيمات الضفة الغربية، بنسبة 52.9 %، فإن الصورة تبدو معكوسة في مخيمات قطاع غزة إذ تصل نسبة الثقة في اللجان الشعبية إلى 24.2 %. ويرجع ذلك إلى الدور التمثيلي الأكثر فعالية الذي تلعبه اللجان في مخيمات الضفة باعتبارها الإطار التمثيلي الأساسي المتضمن كافة المؤسسات والفصائل في المخيم، بينما في مخيمات القطاع فإنّ اللجان الشعبية فقدت أدوارها في المخيم نتيجة اندماج المخيم في نطاق البلديات.

### ج. السلطة الفلسطينية

أما بالنسبة لعلاقة اللاجئين بالسلطة فهم يقيمونها على أساس مبدأ المواطنة باعتبارهم مواطنين فلسطينيين سواء كانوا مواطنين من سكّان الضفة وغزة أو لاجئين في المخيمات. ولذا، فمستوى الثقة بالسلطة مرهون بمستوى نزاهة هذه السلطة ومدى وجود فساد إداري في مؤسساتها. ورغم الارتباط بين

السلطة ومنظمة التحرير الفلسطينية إلا أن اللاجئين في قطاع غزة يشعرون بثقة أكبر بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وهي التي تضم كل ألوان الطيف السياسي الفلسطيني عدا حماس والجهد الإسلامي عكس السلطة التي يرون أنها تمثل لونا سياسياً واحداً.

#### د. المؤسسات الأهلية والعائلية

أما فيما يخص العلاقة بين اللاجئين والمؤسسات الأهلية فهناك تقسيم لهذه المؤسسات حسب اهتمامها وطبيعة عملها. فالمؤسسات التي تعمل في إطار المخيم، كالنوادي الرياضية والمؤسسات التي أنشئت بمبادرات محلية من سكان المخيمات ووفق احتياجاتهم، فهي نشطة وفاعلة وهناك ارتفاع كبير في معدل التفاعل معها والمشاركة فيها، ويتم التعاطي معها على أنها مؤسسات اللاجئين أنفسهم، أما المؤسسات التي تعمل بقضايا التنمية والحقوق، فتقاس مشاركة اللاجئين فيها ضمن مشاركة المجتمع ككل لأن عملها يشمل المجتمع ببلحيته ومواطنيه.

أما عن المؤسسات العائلية، فلا يمكن التغاضي عن أن المجتمع الفلسطيني بشكل عام في قطاع غزة والضفة الغربية مجتمع يميل إلى الاستقواء بالعائلة، وهذا مرّ بمراحل عدة. ففي زمن الاحتلال الإسرائيلي المباشر وقبل الانتفاضة الشعبية عام 1987 كان شيخ العشيرة «المختار» شخصية اعتبارية وله سطوة على المجتمع، بينما تلاشت هذه السلطة لصالح الأحزاب الوطنية بعد انطلاق الانتفاضة الشعبية وكادت أن تختفي تماماً، إلا أنها عادت للظهور من جديد مع بداية مجيء السلطة الفلسطينية ليتّم تقليص دورها وتأثيرها مع حدوث الانقسام السياسي الفلسطيني.

#### رابعاً: المرجعيات الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية

تعدّد المرجعيات لدى اللاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة بتعدد نوع القضايا والأولويات، كما أنها تتفاوت بين مخيمات الضفة وغزة بناء على فاعلية هذه المرجعيات ومدى قدرتها على تلبية الاحتياجات. ففي القضايا الاجتماعية، أظهرت النتائج بأن العائلة، أو «المرجعية العشائرية»، ما زالت تشكل المرجعية الأولى لدى أغلب المبحوثين خاصة فيما يتعلّق بحلّ الخلافات المجتمعية، تليها مؤسسات السلطة الحاكمة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة على حدّ سواء بمكوناتها المختلفة؛ أمنية ومدنية. فعلى سبيل المثال، يلجأ 46.7% من المبحوثين إلى العائلة عند حدوث اعتداءات أو خلافات بين أسرهم وأسر أخرى داخل المخيم، ويلجأ 37.8% منهم إلى المرجعية ذاتها إذا كان الخلاف مع أسرة من خارج المخيم، بينما يلجأ 26% من المبحوثين إلى مؤسسات السلطة لحلّ مثل هذه الإشكاليات، وتقلّ نسبة الذين يعتمدون على الأحزاب السياسية كمرجعية أساسية، إذ وصلت إلى 6% فقط (جدول 7). ويمكن إرجاع أسباب تفوق المرجعية العشائرية على غيرها إلى سيطرة العلاقات التقليدية على مجتمع المخيم، فحقيقة عدم قيام السلطة بتنفيذ مهامها كيان دولة قادر على تحقيق شروط المواطنة والمساواة أمام القانون وتقديم خدمات كافية، أضرتّ بمكانتها المفترضة كمرجعية مؤسساتية، وقد أشار أحد اللاجئين الذين تمّت مقابلتهم إلى أن المرجعية العشائرية تبقى أكثر تماسكاً من غيرها: «السلطة والأحزاب يشكلون مرجعيات لنا لكنها تبقى مرجعيات ثانوية مقارنة بالعائلة... أنا شخصياً أعرف أشخاصاً قد خُذلوا في المحك العملي، وتبقى العائلة هي من يقف معك في الأزمات والمشاكل».<sup>31</sup> أما فيما يتعلّق بتدهور وضعية الأحزاب كمرجعية أساسية لسكان المخيم، فهذا ينسجم مع نسبة العضوية في الأحزاب

31. مقابلة، مخيم العروب.

في كافة المخيمات المبحوثة والتي لا تتجاوز 22%، وهذه تعتبر نسبة ضئيلة إذا ما قورنت بالأدوار المحورية للأحزاب السياسية في السنوات والعهود الماضية. ويمكن تفسير ذلك بمجموعة أسباب مرتبطة بتعمق حالة الانقسام، وتراجع دور الأحزاب في تفعيل قواعدها، وفشلها في تحقيق الكثير من وعودها السابقة، وتراجع قدرتها على التواصل مع الجماهير خارج إطار الفعاليات والمناسبات الحزبية الضيقة. أما مؤسسات السلطة فتعتبر المرجعية الأساسية التي يلجأ إليها اللاجئون في حال تعرّضهم لاعتداء أو سرقة، وهذا أمر معقول على اعتبار أنّ أحد مسؤوليات أجهزة السلطة الأمنية منع السرقات وكشفها وإنفاذ القانون (جدول 7).

جدول 7: مرجعيات المبحوثين في بعض المواقف حسب المنطقة

المجموع	الجهة التي يلجأ لها المبحوث						المنطقة
	غير ذلك	الأحزاب السياسية	اللجنة الشعبية في المخيم	وكالة الغوث	العائلة (العشيرة، الديوان، البلد الأصلي)	إحدى وزارات وهيئات السلطة الأمنية أو المدنية	
في حال حدوث خلاف جدي بين أسرتك وأسرّة أخرى في المخيم							
الضفة الغربية	18.0 %	38.3 %	4.0 %	26.3 %	9.7 %	3.7 %	100.0 %
قطاع غزة	38.7 %	59.3 %	5.0 %	1.5 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %
المجموع	26.3 %	46.7 %	2.6 %	16.4 %	5.8 %	2.2 %	100.0 %
في حال حدوث خلاف جدي بين أسرتك وأسرّة أخرى خارج المخيم							
الضفة الغربية	29.0 %	32.7 %	2.0 %	23.3 %	10.0 %	3.0 %	100.0 %
قطاع غزة	51.5 %	45.5 %	1.0 %	2.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %
المجموع	38.0 %	37.8 %	1.6 %	14.8 %	6.0 %	1.8 %	100.0 %
في حال تعرضت لاعتداء داخل المخيم							
الضفة الغربية	28.7 %	33.3 %	7.0 %	22.0 %	13.0 %	2.3 %	100.0 %
قطاع غزة	69.0 %	30.5 %	0.0 %	5.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %
المجموع	44.8 %	32.2 %	4.0 %	13.4 %	7.8 %	1.4 %	100.0 %
في حال تعرضت لاعتداء خارج المخيم							
الضفة الغربية	45.0 %	26.3 %	3.0 %	16.0 %	11.0 %	1.3 %	100.0 %
قطاع غزة	80.5 %	17.0 %	0.0 %	1.0 %	5.0 %	1.0 %	100.0 %
المجموع	59.2 %	22.6 %	2.0 %	10.0 %	6.8 %	1.2 %	100.0 %
في حال حدوث سرقة في بيتك							
الضفة الغربية	70.9 %	9.7 %	1.3 %	8.4 %	7.7 %	2.0 %	100.0 %
قطاع غزة	96.5 %	3.5 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %
المجموع	81.2 %	7.2 %	8.0 %	5.0 %	4.6 %	1.2 %	100.0 %



في حال الحاجة لخدمات صحّية طارئة							
الضفة الغربية	% 25.3	% 10.7	% 56.7	% 4.7	% 2.0	% 7.	% 100.0
قطاع غزة	% 44.5	% 6.5	% 48.5	% 5.	% 0.0	% 0.0	% 100.0
المجموع	% 33.0	% 9.0	% 53.4	% 3.0	% 1.2	% 4.	% 100.0
في حالة الحاجة لمساعدة لتغطية تكاليف التعليم							
الضفة الغربية	% 20.3	% 19.0	% 44.7	% 5.0	% 1.0	% 10.0	% 100.0
قطاع غزة	% 41.5	% 40.0	% 13.0	% 2.5	% 2.5	% 5.	% 100.0
المجموع	% 28.8	% 27.4	% 32.0	% 4.0	% 1.6	% 6.2	% 100.0

ويبرز التفاوت الأساسي بين مخيمات الضفة وغزة في الدور الواضح للجان الشعبية في الضفة الغربية بجانب الدور الذي تلعبه كل من العائلة ومؤسسات السلطة في الحالات التي تتطلب مساعدة، إلا أنّ هذا الدور الخاص باللجان الشعبية يعتبر شبه غائب فيما يتعلّق بلاجئي مخيمات قطاع غزة. فعلى سبيل المثال، عند حدوث خلاف بين أسر في المخيمات، يلجأ 26 % من سكّان مخيمات الضفة إلى اللجان الشعبية، بينما تنخفض النسبة بشكل كبير إلى 1.5 % في مخيمات قطاع غزة، والحال ذاته عند التعرّض للاعتداءات داخل المخيم، فإن 22 % من سكّان مخيمات الضفة يستعينون عادةً باللجان الشعبية، بينما 0.5 % فقط من سكّان مخيمات قطاع غزة يلجأون إليها في الظروف ذاتها، ويعزى هذا الفرق بين الضفة وغزة، كما جاء في المقابلات، إلى وجود اختلاف في سيطرة السلطات بين الضفة وغزة، بالإضافة إلى انخراط اللجان الشعبية في البلديات في قطاع غزة، والدور الفعّال للجان الشعبية في الضفة الغربية فيما يتعلّق بالخلافات داخل المخيم وخارجه على اعتبار أنهم لاجئون من المخيم نفسه ويعملون من أجل المخيم.<sup>32</sup> وهناك مؤشر آخر على فعالية اللجان الشعبية في الضفة مقارنةً بمخيمات غزة يتمثل في مدى عمق الفجوة في فهم دور اللجان الشعبية كسلطة تخدم المخيم، ففي مخيمات الضفة يعتقد 29.8 % من المبحوثين بأنّ اللجان الشعبية صاحبة السلطة الحقيقية داخل المخيم، وهذه النسبة تتجاوز السلطة والعشائر والأحزاب، بينما في مخيمات قطاع غزة فيبدو أنّ هناك حالة غياب تام للجان الشعبية كسلطة مؤثرة داخل المخيم (جدول 8).

جدول 8: صاحب السلطة الحقيقية أكثر من غيره في المخيمات حسب المنطقة

المنطقة	السلطة الوطنية الفلسطينية	الأحزاب السياسية	العشائر-العائلات	اللجان الشعبية	منظمة التحرير	غير ذلك	المجموع
الضفة الغربية	% 19.7	% 19.1	% 20.7	% 29.8	% 9.0	% 1.7	% 100.0
قطاع غزة	% 44.5	% 25.0	% 26.0	% 0.0	% 4.0	% 5.	% 100.0
المجموع عدد	148	107	114	89	35	6	499
%	% 29.7	% 21.4	% 22.8	% 17.8	% 7.0	% 1.2	% 100.0



كما أنه في حال الحاجة إلى خدمات أساسية كالصحة والتعليم، فالكفّة تميل لصالح وكالة الغوث التي يتبين أنه رغم سياسة التقسّف والعجز المالي وتقلّص الخدمات الناتج عن فشل أو مرواغة الدول المانحة في تسديد التزاماتها المالية، إلا أنها لا تزال تمثّل المرجعية الأولى فيما يتعلّق بالخدمات الأساسية داخل المخيم. فقد أظهرت النتائج أنّ 53% من المبحوثين يرجعون إلى وكالة الغوث في حال الحاجة لخدمات صحيّة، وما يقارب 32% منهم يرجعون إليها في حال الحاجة إلى مساعدة لتغطية تكاليف التعليم، تليها مؤسسات ووزارات السلطة بنسبة 33% في حال الحاجة للخدمات الصحية، و29% في حال الحاجة لتغطية تكاليف التعليم (جدول 7). ومن الواضح أنّ هناك توافقاً واسعاً على أهمية بقاء وكالة الغوث مرجعية أساسية للخدمات في المخيم نظراً لارتباطها الرمزي وبعدها الدولي بحقوق اللاجئين وحق العودة، فقد أظهرت المقابلات والمجموعات المركزة الرفض المبدئي للاجئين لإحلال الخدمات البلدية محل الخدمات التي تقدمها وكالة الغوث بشكل تام لأن ذلك يشكّل مقدمة لتوطين اللاجئين وإلغاء الاعتراف الأممي بحقوق اللاجئين ونفي حقّ العودة، لكن سكان المخيمات لا يمانعون في تلقي مساعدات بلدية مكتملة للخدمات التي تقدمها وكالة الغوث.<sup>33</sup> أن الفكرة نفسها تنطبق على تلقي الخدمات من مؤسسات السلطة الفلسطينية بدلاً من وكالة الغوث، فقد أشار 60% من المبحوثين في مخيمات الضفّة وغزّة إلى رفضهم إحلال الخدمات المقدمة من السلطة على حساب وكالة الغوث.

أما فيما يتعلّق بالمرجعية السياسية للاجئين، فأظهرت النتائج بأن 57.8% أكدوا بدرجات متفاوتة على مرجعية منظمة التحرير الفلسطينية في تمثيل قضايا وحقوق اللاجئين، وذلك رغم حالة الشلل التي تعانيها المنظمة وفقدان القدرة على القيام بمهامها كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني في أماكن تواجده كافة. ومن الضروري الإشارة إلى أنّ إصرار اللاجئين على اعتبار المنظمة مرجعيتهم السياسية الأساسية يعود لأسباب تاريخية ووطنية كون المنظمة مثلت الإطار التمثيلي المعترف به دولياً وإقليمياً، وهي الإطار الوحيد القادر على جمع كافة ألوان الطيف السياسي والشرائح الاجتماعية في الوطن والشتات، وبالتالي فإنّ الضرورة الملحة تتطلّب إعادة تفعيل المنظمة وهيكلها للعب الدور التمثيلي الذي يأمله الفلسطينيون.<sup>34</sup>

#### خامساً: العلاقة مع المحيط

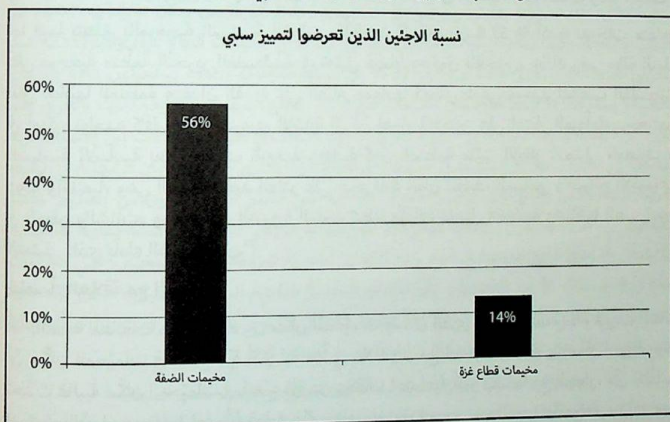
أما بالنسبة للعلاقات مع المحيط بين سكان المخيمات وسكان القرى والمدن المحيطة، فبينت النتائج أنّ سكان المخيمات في قطاع غزّة أكثر انفتاحاً في علاقاتهم مع المحيط مقارنة بالضفّة الغربية. وقد تحدّث غالبية سكان المخيمات في قطاع غزّة عن علاقات اجتماعية أكثر انفتاحاً مع الجوار، لأنّ الأغلبية لاجئون بالأصل. ويمكن القول أنّ قطاع غزّة يشهد اختفاء التمييز بين اللاجئين والمواطنين، وإذا وجد هذا التمييز فهو لصالح اللاجئين، فلا نجد التمييز في الوظائف العامّة، ولا نجد في العلاقات الاجتماعية التي حصل فيها اندماج بالتصاهر والنسب. وكذلك الحال فيما يتعلّق بالجغرافيا، ففي رفح مثلاً لا يمكن الفصل إطلاقاً بين المخيم والمدينة، فالتوسع الجغرافي والديمقراطي طال المحافظة بأكملها، لذا يصعب التمييز بين اللاجئين والمواطنين، وهذا الحال ينطبق على محافظات قطاع غزّة كلها والتي تمددت فيها المخيمات نتيجة للنمو الطبيعي لأعداد اللاجئين وضيق المخيمات. ورغم أنّ نسبة اللاجئين من عدد السكان تفوق السكان الأصليين إلا أنّ هناك تسليماً للأدوار، فمثلاً لا ينافس اللاجئون على رئاسة

البلديات رغم اهتمامهم بكل ما تقوم به البلديات من وظائف خدمائية، إلا أنهم يربطون بين هذه الأدوار باعتبارات سياسية متعلقة بهويتهم كلاجئين.

أما في الضفة الغربية، فنجد المخيم لا يزال محافظاً على حدوده الجغرافية مع وجود بعض حالات التمييز، فقد أشار اللاجئون في مخيمات الضفة الغربية إلى وجود تمييز سلبي بصفتهم قاطنين في المخيمات، لكنّ هذا المؤشر لم يبرز في قطاع غزة، مع تعرض السكّان في مخيمات الضفة لهذا التمييز من السكّان المجاورين بشكل رئيس وأيضاً في الوظائف العامّة، فأكد ما يعادل 56% من سكّان مخيمات الضفة تعرضهم لتمييز سلبي من البيئة المحيطة، بينما أشار 14% فقط من سكّان مخيمات قطاع غزة إلى تعرضهم لهذا النوع من التمييز (شكل 5).

في الوقت ذاته، توضح المقابلات وجود اختلاف في وجهات النظر في مخيمات الضفة الغربية ما بين الشمال والجنوب والوسط، ويعود الاختلاف إلى تفاوت الأوضاع السياسية والاجتماعية في مناطق الضفة الغربية إذ نجد أنّ منطقة الوسط أكثر انفتاحاً بسبب تمركز مؤسسات السلطة والمنظمات الدولية والمشاريع الاقتصادية ما حوّلها لأهم مراكز الاختلاط السكّاني في الضفة الغربية نتيجة الانتقال للسكن إليها.

شكل 5: نسبة اللاجئين الذين تعرضوا لتمييز سلبي حسب المنطقة



ومما لا شكّ فيه أنّ مثل هذا التفاوت بالشعور بالتمييز بين سكّان المخيمات في الضفة وغزة مرتبط إلى حد كبير بالطبيعة الجغرافية والديمقراطية والتداخل السكّاني والعلاقات التاريخية بين المخيم ومحيطه، بالإضافة إلى الأوضاع المعيشية للمخيم بحيث تشابه مع محيطه في قطاع غزة وتفاوت مع محيطه، سواء المدينة أو القرية، كما هو الحال في الضفة. كما أنّ هذا التفاوت مرتبط «بنسبة اللاجئين في المنطقة، في غزة الغالبية سواء من لاجئين أو سكّان محليين، أما في الضفة فنسبة اللاجئين أقل في منطقة جغرافية أوسع تميز بالانفصال المكاني بين المخيم والمحيط... الواقع في غزة لا يفرق، أما في الضفة فهناك مجال للتمييز»<sup>35</sup>.

35. ورشة عمل، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية.

ويمكن اعتبار قضايا الزواج والنسب من أبرز القضايا الاجتماعية التي تحمل في طياتها بعداً تمييزياً، ورغم وجود علاقات نسب بين سكان المخيم والمحيط انتهت بافتتاح بيت الزوجية في المخيم، إلا أن النسبة الأكبر تتعد عن الدخول في علاقات زواج تنتهي بالعيش في المخيم، ما أبرز نزعة تفضيلية من أهل المخيم للزواج برجال ونساء من داخل المخيم، بحيث أكد 67% من سكان المخيم من الجنسين بأنهم يفضلون الزواج من داخل المخيم، بسبب شعورهم بنوع من التمييز المناطقي بين سكان القرى والمدن، واختلاف طبيعة الحياة داخل المخيم، والاحتفاظ السكاني، وارتباط اللاجئين داخل المخيم بنمط حياة مشترك ومعاناتهم من نفس المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتعتبر مشكلة البطالة والبحث عن عمل من أكثر العقبات التي تواجه اللاجئين في المخيمات، وتحدثت نسبة كبيرة من الذين تمت مقابلتهم عن وجود نزعة تمييزية في توظيف سكان المخيمات في مؤسسات السلطة المدنية والأمنية. ورغم حقيقة كون بعض أصحاب المناصب الرفيعة في الأجهزة المدنية والأمنية من أصول لاجئة ومن سكان المخيمات بالأصل، ورغم نسبة التعليم العالية نسبياً في أوساط اللاجئين، إلا أن حالة التهميش السياسي والاقتصادي التي تعانيها المخيمات أثرت بشكل مباشر على قدرة اللاجئين على المنافسة على الفرص المتوفرة والحصول على عمل مناسب. فتمتة تفسير يؤكد أن شعور اللاجئين بالتمييز من محيطه في مخيمات الضفة الغربية مرتبط أساساً بتدني المستوى الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي يؤثر على فرصه في الحصول على فرصة مناسبة، «هل الفرص المتاحة لغير اللاجئين متاحة للاجئين؟ الإجابة لا. وهناك تواجد قليل لسكان المخيمات في وظائف المؤسسات، المؤهلات الموجودة أقل، وهذا ينعكس على الوظائف المعروضة، وهذا يؤكد شعوراً بالتمييز له علاقة بطبيعة الوظائف المعروضة».<sup>36</sup>

بالإضافة إلى ذلك، فإن تدهور حالة الثقة ما بين المخيمات والسلطة وأجهزتها الأمنية نتيجة للحملات الأمنية وما يصاحبها من حالة توتر زاد من شعور اللاجئين بالتمييز؛ لاعتقادهم بالإهمال المتعمد لطلباتهم للاتحاق والعمل في الأجهزة الأمنية. فبناء على المقابلات والمجموعات المركزة في مخيمات الضفة الثلاثة قُدم العديد من المشاركين شهاداتهم عن رفض الأجهزة الأمنية لطلبات التوظيف لأسباب غير مقنعة وفي ظروف متشابهة، فمثلاً أفاد البعض في كل من مخيمي بلاطة وقلنديا بأن طلبات التوظيف في الأجهزة الأمنية رفضت بسبب وجود حالات القدم المسطحة «Flat foot» رغم أنهم قاموا بعمل فحوصات خارجية وتبين لهم بأن أقدامهم طبيعية وتمكنهم من العمل في السلك العسكري. وأفاد أحد المشاركين في المجموعة المركزة في مخيم بلاطة، وهو المخيم الذي تعرض لعدة حملات أمنية من السلطة في السنوات الأخيرة، بوجود «تمييز كبير في التوظيف، وهناك نظرة سيئة لدى السلطة تجاه مخيم بلاطة ولا يتم قبول الشباب في الأجهزة الأمنية».<sup>37</sup> ويمكن إيعاز هذا الشعور بالتمييز من بعض اللاجئين في مخيمات الضفة جزئياً إلى أسباب تتعلق بالصراعات الحزبية وأجنحة السلطة المختلفة التي قد تعتمد أحياناً على الشبكات الزبائنية والولاءات لمراكز قوى متنافسة ضمن إطار الحزب الحاكم، وهو ما له تداعيات مباشرة على عملية إدماج شرائح معينة في فرص العمل وإقصاء شرائح أخرى.

ويفضل ما يقارب نصف سكان المخيمات الانتقال والسكن خارج المخيم، مع إقرارهم بأن انتقالهم للسكن خارج المخيم لا يلغي هويتهم كلاجئين. وهذا ما أكد عليه المشاركون في مجموعات النقاش

36. ورشة عمل، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية.

37. مجموعة مركزة، مخيم بلاطة.



والمقابلات «ما من مانع إذا تحسن الوضع الاقتصادي للاجئ أن ينتقل إلى السكن خارج المخيم، على ألا يلغي ذلك هويته كلاجئ، رغم أن معظم من ينتقلون للعيش خارج المخيم يقضون معظم أوقاتهم في المخيم».<sup>38</sup> إذن فخروج بعض اللاجئين للإقامة خارج المخيم بسبب توفر القدرة المادية وتحسين الأوضاع المعيشية لا يعني بالطلق تخلي اللاجئ عن المخيم وسكانه وبيئته وخصوصيته، ويشير ذلك إلى أهمية المخيم في رسم الهوية الجامعة للاجئين وارتباطهم بنفس القضية التي توحدهم، ويدل على ذلك أن أغلبية اللاجئين في المخيمات في الضفة الغربية وفي قطاع غزة، أي ما يعادل 92% منهم، يشعرون بقوة أكبر أثناء تواجدهم داخل المخيمات، في حين يغيب شعورهم بهذه القوة أثناء تواجدهم خارجها، وهذا يرجع إلى الشعور بالأمان وقوة العلاقات الاجتماعية والنسيج الاجتماعي، ووجود قضية مشتركة واحدة» ويخف الشعور بالقوة عند الخروج من حيز المخيم».<sup>39</sup>

### سادساً: القضايا المستقبلية والأمل بالمستقبل وقضايا المفاوضات وحق العودة

رغم الظروف الصعبة في المخيمات، وغياب الثقة العامة في المؤسسات ورغم المشاركة المحدودة، فعالية سكان المخيمات يحكمها التفاؤل ولديها أمل بالمستقبل، بحيث تدل النتائج على أن 60% من المبحوثين في الضفة الغربية متفائلون، وفي المقابل هنالك 50% من المبحوثين من قطاع غزة يشعرون بتفاؤل تجاه المستقبل. وقد برز المشاركون أن هذا التفاؤل يأتي من الإيمان بالعودة إلى بيوتهم وديارهم التي هجروا منها، وأنهم أصحاب حق وقضية.

ورغم عوامل الإحباط العام كحالة الشلل التي تعانيها الحركة الوطنية الفلسطينية وغياب الأفق السياسي واستمرار الحصار الخانق وحالة الانقسام والبؤس المعيشي، إلا أن اللاجئين الذين تمت مقابلتهم في مخيمات قطاع غزة أشاروا إلى بعض الإنجازات التي تحققت خلال السنوات الماضية، والتي ساهمت في الحفاظ على حالة التفاؤل. فمثلاً أشار بعض اللاجئين إلى إنجازات تتمثل بالاعتراف الدولي بالدولة الفلسطينية، وحملات المقاطعة الأخذة بالصعود على مستوى العالم، ودور المقاومة في قطاع غزة. أما في الضفة الغربية، فيتبين بأن الشعور بالتفاؤل والأمل لدى اللاجئين مصدره الآباء واستمرارية التمسك بحق العودة، فإذا فقد الأمل ضاعت القضية: «أنا متعلق بالأمل الذي أعطانا إياه «الخيارية»... أتخيل بلدي ما زال كما وصفها لي أبي».<sup>40</sup>

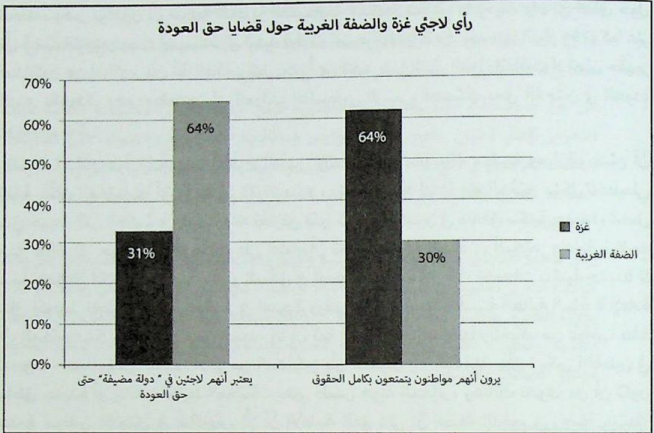
كما يعتبر 64% من لاجئي مخيمات الضفة الغربية بأنهم لاجئون في «دولة مضيقة» حتى حق العودة، بينما يرى ذلك فقط 31% من سكان مخيمات قطاع غزة، كما أن 30% فقط من سكان مخيمات الضفة الغربية يرون بأنهم مواطنون يتمتعون بكامل الحقوق، بينما تزيد هذه النسبة إلى 62% بين أوساط اللاجئين في قطاع غزة.

38. مقابلة، مخيم العروب.

39. مقابلة، مخيم قلنديا.

40. مقابلة، مخيم قلنديا.

شكل 6: تشخيص المبحوثين لعلاقتهم بمكان إقامتهم الحالي



ويشير بعض المشاركين إلى أنّ الاحتلال الإسرائيلي لا يميّز بين السكّان والسلطة، فعدم وجود دولة فلسطينية مستقلة ذات سيادة بالحد الأدنى يقلّل من أهميّة مفهوم «الدولة المضيفة» بالنسبة للاجئين. هذا بالإضافة إلى أنّ وجود وكالة الغوث كجسم مسؤول عن تقديم الخدمات الأساسية في المخيمات يقلص ارتباط اللاجئين بما يسمى بالدولة بالمضيفة. ففي الحقيقة يرى البعض بأن «استخدام مصطلح «الدولة المضيفة» مضلل، فالسلطة في الضفة وغزة تمثّل كياناً وظيفياً يختلف عن الدول مثل الأردن ولبنان».<sup>41</sup> كما يشير بعض اللاجئين إلى أنّ وجود السلطة تحت الاحتلال ساهم في جعلها كياناً عاجزاً عن تحقيق التمثيل السياسي ما أثر سلباً على الروابط بين مؤسسات السلطة واللاجئين.

أما فيما يتعلّق بقضيّة تمثيل اللاجئين في عملية المفاوضات، فتبيّن وجود تقييم غير مرضٍ لأداء المفاوض الفلسطيني فيما يتعلّق بقضيّة تضمين قضايا وحقوق اللاجئين في المفاوضات، وغياب أيّ إنجاز ولو ضئيل عن أرض الواقع، حيث بيّنت النتائج ما يأتي:

- وجود حالة عدم رضى من مسألة تمثيل وتضمين قضيّة اللاجئين في عملية المفاوضات، لتصل إلى 59% بين أوساط اللاجئين، ووجود تقييم سلبي لأداء المفاوض الفلسطيني بشكل عام، لتصل النسبة إلى 55%.
- أكثر من نصف اللاجئين يؤكدون عدم وجود اجتماعات عامّة يتمّ عقدها لأخذ رأي اللاجئين في عملية المفاوضات بعين الاعتبار، وتضمين قضاياهم السياسية والمستقبلية أثناء التفاوض.
- يؤمن ما يقارب نصف سكّان مخيمات الضفة الغربية بأنّ تمثيل قضيّة اللاجئين في المفاوضات يجب أن يتمّ عن طريق اللجان الشعبية، بينما يؤمن 73% من سكّان مخيمات قطاع غزة بأنّ تمثيل مثل هذه القضايا يتمّ عن طريق الأحزاب السياسية.

41. ورشة عمل، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية.



وثمة إدراك لدى اللاجئين بأن قضيتهم في المفاوضات جزء من ملفّات الحلّ النهائي التي لم تطرح حتّى اللحظة، وهم يؤكدون أنّ منظّمة التحرير الفلسطينية ممثّلمهم الشرعي والوحيد، وأن أيّ اتفاق حول حلّ قضية اللاجئين يجب أن يستند إلى تنفيذ قرارات الشرعية الدولية وفي مقدمتها القرار 194، كما عبّر المشاركون عن إدراكهم بأن أية اتفاقات تتم بعيداً عن تنفيذ هذا القرار الدولي اتفاقات لا تمسّ حقّهم الفردي بالعودة، وهم مطمئنون إلى الموقف الفلسطيني الرسمي المتمسك بحقّ اللاجئين في العودة ولو بشكل شكلي.

وبالنسبة للنتائج حول التوجهات الأخرى للاجئين والمرتبطة بقضايا عامّة سياسية وحياتية، فتبيّن أنّ غالبية سكّان المخيمات، أيّ ما يقارب 75 % منهم، يؤيدون فكرة إعادة بناء المخيم بشكل تخطيطي مدني جديد، لكن الغالبية في الوقت ذاته تعارض فكرة تسكين اللاجئين في مناطق سكنية جديدة، لتصل نسبة هؤلاء إلى حوالي 77 %، وذلك على اعتبار أنّ تحسين جودة الحياة في المخيم وإعادة تنظيمه مدنياً، ومراعاة الكثافة السكانية والنمو السكاني في المخيمات من خلال بناء تجمعات سكنية جديدة لا يتنافى وكونهم لاجئين ولا يمسّ حقّهم في العودة. ورغم وجود مثل هذه النسبة العالية المؤيّدّة لإعادة بناء المخيم بشكل تخطيطي مدني جديد، إلّا أنّ ثمة أصوات تختلف معها وتتخوّف من عواقب هذه الدعوات، حيث يؤمن البعض الآخر من المشاركين بأن المخيم رمز المعاناة، وأن تسكين اللاجئين في مناطق جديدة أو إعادة تخطيط المخيمات يعني طمس هوية المخيم، وهنالك تخوف من أن تكون مقدمة لتوطين اللاجئين في أماكنهم. إلّا أنّ الأغلبية تتفق على أنّ «صفة اللجوء هي صفة مرتبطة بالإنسان ولا تزول عنه سواء بقي في المخيم أو خرج منه».<sup>42</sup> أمّا البقاء على كرت الوكالة، فيرى اللاجئون أنه ضمان لحق العودة، ويعتبر رمزاً للجوء يذكرهم دائماً بالهجرة والمأساة، كما أنّ وجوده يعني الحصول على مساعدات وتوفير خدمات من وكالة الغوث.

• رغم التفاؤل والأمل بالمستقبل والتمسك بحقّ العودة عند اللاجئين، إلّا أنّ السكّان المشاركين في المسح غير مطمئنين لفكرة الوصول إلى «حل عادل» لقضايا اللاجئين ومستقبل قضية وحقوق اللاجئين، وذلك لأسباب لها علاقة باستمرار الاحتلال الإسرائيلي وانحياز المجتمع الدولي، والعجز العربي والدولي في إلزام إسرائيل بتنفيذ القرارات الدولية، «لكن المخيم يبقى محطة انتظار للعودة».<sup>43</sup>

## استنتاجات

- مسألة التمثيل السياسي تبدو شبه غائبة بالنسبة للاجئين الفلسطينيين، ويعود ذلك بالأساس لأسباب تتعلق بالخلل البنيوي الذي يعاني منه النظام السياسي الفلسطيني وافتقاره إلى آليات فاعلة لتحقيق شروط التمثيل السياسي، وعدم قدرة المؤسسات المعنية على القيام بأدوارها.

- رغم شعور أبناء المخيم بالتهميش الاقتصادي والاجتماعي، إلّا أنهم فاعلون من حيث الدفاع عن القضايا التي يعتبرونها قضايا أساسية، خاصّة قضايا حقّ العودة. وأبدى اللاجئون- خاصّة سكّان المخيمات- فاعلية كبيرة في تطوير آليات الدفاع عن حقوقهم، بما في ذلك سعيهم إلى التأثير في التفاوض حول قضايا اللاجئين في الحل النهائي. ومع ذلك، ما زال تأثيرهم في صناعة القرار حول قضاياهم محدوداً، ويشعرون بأنهم مهمشون في هذا المجال، رغم أنهم

42. مجموعة نقاش، مخيم رفح.

43. مقابلة، مخيم بلاطة.



- يرون في منظّمة التحرير ممثلاً لهم، لكنهم يشعرون أنهم غير ممثلين في المستوى السياسي الفلسطيني، وفي الهيئات التي تتابع قضاياهم بالشكل المناسب.
- تعاني المخيمات من جوانب قصور متعدّدة، وتعيش حالة تهميش اقتصادي واجتماعي تؤثر سلباً وبشكل مباشر على تحقيق شروط التمثيل السياسي.
  - من بين المؤسسات المعنية بقضية اللاجئين، تؤمن أغلبية سكّان المخيمات بأهميّة منظّمة التحرير كإطار تمثيلي جامع يمثّل حقوقهم ومطالبهم السياسية وخصوصاً حقّ العودة، و يتمسّك اللاجئون في الوقت ذاته بوكالة الأنروا وأهميّة بقائها جسماً دولياً فاعلاً في المخيمات، لأسباب تتعلّق بالخدمات الأساسية التي تقدّمها وبسبب رمزيتها الدولية في حفظ حقوق اللاجئين.
  - رغم شعور اللاجئين بوطنتهم الفلسطينية وأنهم مندمجون بشكل تامّ في المجتمع رغم بعض حالات التمييز الثانوية في الضفّة الغربية، إلّا أنّ نسبة كبيرة من اللاجئين ترفض رفضاً باتاً المسّ بهوية المخيم وتغيير شكله الخارجي، إلّا أنّ هناك إجماعاً على أهميّة قيام المؤسسات الوطنية بتقديم خدمات أفضل وتحسين البنية التحتية والسكنية بشكل يحفظ كرامة سكّان المخيم، ويعزّز الصمود والاستمرار.

#### الملاحق (Annex):

#### ملحق 1: منهجية اختيار العينة:

البحث الميداني واختيار العينة حسب منهجية مركز دراسات التنمية

- توجيه رئيسي: الالتزام بالنظام العشوائي عند البدء في اختيار العينة، من خلال: اختيار منطقة البحث، ورسم الخارطة، واختيار نقطة البدء في العمل (من خلال معلم رئيسي: مسجد، كنيسة، مدرسة، مجمع تجاري أو صحّي... إلخ) واختيار البدء في جنس العينة حسب الجدول المرفق بالاستمارة (جدول كيش).
- عند وصول الفريق لموقع البحث، يتمّ القيام بجولة أولية في هذا الموقع، وذلك للتعرف إلى جغرافيته وتحديد عدد البلوكات فيه.
- بعد الوصول لموقع البحث، يتمّ رسم خارطة أولية وعمامة للموقع، تبيّن الخلايا الأساسية فيه. والخلية هي وحدة من عدد المنازل المتساوية يتمّ تقديرها ميدانياً حسب عدد الاستثمارات المطلوبة.
- بعد تقسيم موقع البحث إلى وحدات معاينة، يتمّ اختيار العدد المطلوب من خلال أسلوب العينة البسيطة، باستخدام نظام الأرقام على كرات تكون مرفقة (من خلال القرعة والسحب العشوائي).
- فترة العينة: يتمّ اختيار نقطة بداية (من خلال معلم رئيسي حسب الترتيب الوارد: مسجد، مدرسة، مجمع تجاري، صحّي، كنيسة... إلخ)، والتحرّك في هذا البلوك بطريق دائرية أو أفقية وذلك حسب الطبيعة الجغرافية للبلوك، ومتطلبات فترة العينة (مثلاً 10، 20، 30... حتى 100)، ولدينا في كل خلية 20 استمارة، وتقسّم على عدد المنازل فيكون فترة العينة 5.



اتّجاه التحرك في الخلية: من خلال استخدام اتجاه التحرك بالنظام العشوائي.

إذا وقعت العيّنة على عمارة: يتمّ اختيار أسرة واحدة فقط من العمارة، وذلك من خلال اختيار الطابق بطريقة عشوائية ضمن نظام الكرتات الرقمي، ويتم اختيار المنزل أيضاً بطريقة عشوائية بطريقة الكرتات (مع أهمية استخدام عدد الكرتات المناسب لعدد الطوابق للعمارة وعدد الشقق في الطابق الذي وقع عليه الاختيار).

أثناء البحث وعند نهايته، يتمّ التأكد من الباحثين برسم خارطة تفصيلية توضح منطقة البحث، ومسار فريق البحث، والموقع التقريبي للبيت المبحوث، وأية أوصاف أخرى، بحيث يمكن لمنسق البحث (المشرف الميداني) القيام بزيارات إضافية.

الأخذ بعين الاعتبار عند تقسيم الموقع إلى خلايا أو مناطق عدّ (أحياء) عدد الخلايا المطلوبة لكل موقع خمس خلايا، وهذا يعني التيقّن مبكراً من أنّ عدد الخلايا البحثية المطلوبة في كل مخيم 5.

تحديد جنس المبحوث قبل الدخول إلى المنزل حسب التوزيع النسبي المتساوي بين الذكور والإناث (الاستمارات الفردية للذكور، والاستمارات الزوجية للإناث).

استخدام جدول العيّنة الموجود مع الباحثين (جدول كيش) لاختيار المبحوث من داخل الأسرة، يسجّل مثلاً الأب، الابن الأكبر، الابن الأوسط، الابن الأصغر بدل ذكر أسمائهم، هذا إذا كان المبحوث ذكراً. أمّا إذا كان المبحوث أنثى فيمكن تسجيل الجدّة، الأمّ، البنت الكبرى، البنت الوسطى، الصغرى، وهكذا، مع الأخذ بعين الاعتبار تسجيل من هم 18 عاماً فأكثر ابتداءً بالأكبر سنّاً. فعلى سبيل المثال، إذا كان عدد هؤلاء الأفراد 4، والرقم المتسلسل للأسرة (رقم الاستمارة) 3، فإن تقاطع هذين المتغيرين حسب الجدول يكون 2، وعليه فإننا سنقوم بعمل المقابلة مع الفرد رقم 2.

مثال ايضاحي على استخدام جدول كيش، علماً أنّ هناك أكثر من شكل يستخدم في اختيار العينة، ولكن طبقاً لمهيجيتنا، هذا ما يتمّ استخدامه:

يتمّ حصر أفراد الأسرة 18 سنة فأكثر بدءاً بالأكبر عمراً كما هو موضح في جدول كيش (الجدول أدناه) وحسب الجنس المطلوب، فالاستمارات الفردية للذكور والاستمارات الزوجية للإناث.

مثال عملي: نحن في الاستمارة رقم 7 (هذا يعني أنّ الاستمارة فردية أي استمارة يكون جنس العيّنة فيها ذكر)

وتتكون الأسرة من 4 ذكور (متواجدين أثناء البحث): الأب وعمره 62 سنة، وابنه الأكبر وعمره 30 سنة، والجدّ وعمره 80 سنة، والابن الأصغر وعمره 25 سنة.

آلية الاختيار: يُسجّل الأفراد الذكور في الخانة المخصصة بدءاً بالأكبر عمراً (أي الجد، الأب، والابن الأكبر، والابن الأصغر) مع وضع الرقم في خانة رقم الفرد بالترتيب (من 1-6).

اختيار الفرد المطلوب: يتمّ عمل تقاطع بين العمود للرقم الأخير (والرقم هنا أربعة: عدد أفراد الأسرة الذكور من الفئة العمرية 18 سنة وأكبر). مع رقم الاستمارة وهي 7 ويكون الرقم في المربع المتقاطع هو رقم الشخص الذي نود مقابلته.

- وفي مثلنا يكون الرقم 2، والرقم هذا يقابل الأب.

- فالعينة التي نود مقابلتها هو الأب.

Gender النوع الاجتماعي (الجنس): (1 ذكر (2 أنثى																العمر	الأفراد 18 سنة فأكثر (بدءاً بالأكبر عمراً)	رقم الفرد
الرقم التسلسلي للأسرة - الاستمارة																		
16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1			
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	80	الجد	1
1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	62	الأب	2
3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	30	الابن الأكبر	3
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	25	الابن الأصغر	4
5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			5
3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6			6

- يتم هذا فقط مع الموجودين خلال اليوم في يوم العمل، وعلى الباحث/ة التأكد من وجود المبحوث/ة خلال يوم العمل للرجوع إليه في آخر يوم العمل.

- استبدال العينة: إذا لم يكن (جنس) المبحوث متوفراً في نهاية يوم العمل، انتقل إلى المنزل المجاور الثاني للبحث عن الصفة المطلوبة، فالمنزل الثالث، وإذا لم يكن أيضاً موجوداً في المنزل الثالث، نغيّر نوع جنس المبحوث المطلوب (إذا كان ذكر لأنثى على سبيل المثال).

ملحق 2: توزيع المبحوثين حسب المنطقة وبعض المتغيرات

المجموع	المنطقة		طبيعة المسكن
	قطاع غزة	الضفة الغربية	
% 18.1	% 26.0	% 12.8	شقة في عمارة
% 74.4	% 58.0	% 85.5	بيت مستقل
% 0.2	% 0.0	% 0.3	خيمة
% 0.2	% 0.0	% 0.3	فيلا



% 7.1	% 16.0	% 1.0	براكية (بيت زينكو)
<b>الجنس</b>			
% 50.3	% 50.0	% 50.5	ذكور
% 49.7	% 50.0	% 49.5	إناث
<b>مستوى التعليم</b>			
% 3.4	% 0.5	% 5.3	أُمِّي
% 1.8	% 2.5	% 1.3	متعلم
% 25.4	% 13.0	% 33.7	أساسي
% 33.2	% 32.0	% 34.0	ثانوي
% 14.2	% 18.0	% 11.7	دبلوم متوسط (شهادة كلية)
% 22.0	% 34.0	% 14.0	لقب جامعي (بكالوريوس BA فأعلى)
<b>الحالة العملية</b>			
% 29.2	% 19.0	% 36.0	يعمل (وقت كامل)
% 6.8	% 9.0	% 5.3	يعمل (بوظيفة جزئية)
% 12.4	% 19.0	% 8.0	متعطل (ويبحث عن عمل)
% 12.0	% 19.5	% 7.0	متفرغ للدراسة
% 29.8	% 27.0	% 31.7	متفرغ لأعمال المنزل
% 3.6	% 2.5	% 4.3	لا يعمل ولا يبحث عن عمل
% 1.6	% 0.0	% 2.7	متقاعد
% 4.6	% 4.0	% 5.0	عاجز عن العمل
<b>الحالة الاقتصادية للأسرة من وجهة نظر المبحوث</b>			
% 4.2	% 5.5	% 3.3	جيد جداً
% 16.0	% 18.0	% 14.7	جيد
% 35.8	% 28.5	% 40.7	متوسط
% 26.4	% 22.5	% 29.0	سيء
% 17.6	% 25.5	% 12.3	سيء جداً
<b>العمر</b>			
% 18.2	% 25.5	% 13.3	18-22
% 20.2	% 25.5	% 16.7	23-29

% 22.6	% 22.5	% 22.7	39 - 30
% 17.4	% 16.5	% 18.0	49 - 40
% 12.6	% 8.0	% 15.7	59 - 50
% 9.0	% 2.0	% 13.7	60 سنة فأكثر
<b>حجم الأسرة</b>			
% 13.0	% 7.5	% 16.7	3 - 1
% 34.8	% 31.0	% 37.3	6 - 4
% 40.2	% 46.5	% 36.0	10 - 7
% 12.0	% 15.0	% 10.0	11 فأكثر
% 100.0	% 100.0	% 100.0	المجموع %
500	200	300	عدد

## قائمة المراجع:

### مراجع بالعربية:

الأونروا. «الأمر المتّحدة واللّاجئين الفلسطينيين».

<http://www.unrwa.org/userfiles/2010030116821.pdf>

الأونروا. «اللّاجئين الفلسطينيين» <http://www.unrwa.org/ar>.

الاتّلاف الفلسطيني لحقّ العودة. <http://www.aidoun.org/ar>.

بابه، إيلان. التطهير العرقي في فلسطين. بيروت: التطهير العرقي في فلسطين، 2007.

جريدة الغد. «التعليم» الحلقة الأضعف في قرار تخفيض خدمات الأونروا. <http://www.alghad.com>.

سعيد، نادر، وأمين عبد المجيد. البنى المؤسّساتية في مخيّمات اللّاجئين الفلسطينيين في الضفّة الغربية وقطاع غزّة.

بيرزيت: مركز دراسات التنمية، 2001. <http://home.birzeit.edu/cds/arabic/research/publications/2001/25.pdf>.

سلامة، سعيد. «منظمة التحرير الفلسطينية ودائرة شؤون اللّاجئين». حقّ العودة 56 (2013):

[http://www.badil.org/phocadownload/Badil\\_docs/publications/haqelawda56.pdf](http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/haqelawda56.pdf). 7 - 5

شتوي، سعاد. «دمج سكّان المخيّمات الفلسطينية في الضفّة الغربية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً في البيئة الحضريّة المجاورة: حالة دراسية لمخيّم بلاطة- نابلس». رسالة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، 2007.

العزّة، علاء. «اللجان الشعبية في مخيّمات الضفّة الغربية: قراءة أولية». جريدة السفير. نيسان 2011، <http://palestine.assafir.com/Article.aspx?ArticleID=1854>.

عميرة، كريم. «مراكز الشباب في المخيّمات: النشأة والدور المطلوب». حقّ العودة 56 (2013).

[http://www.badil.org/phocadownload/Badil\\_docs/publications/haqelawda56.pdf](http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/haqelawda56.pdf)

غايام، نيل. «الهوية المكانية: المشهد المتغير لمخيّمات اللّاجئين الفلسطينيين». ورقة قُدّمت في مؤتمّر «اللّاجئون الفلسطينيون: أجيال مختلفة وهوية واحدة؟»، معهد أبو لغد للدراسات الدولية، بيرزيت، 2011.

المالكي، مجدي. «التحول في الهوية السياسية للّاجئي المخيّمات في الضفّة الغربية وقطاع غزّة» في اللّاجئون الفلسطينيون:

حقوق وروايات وسياسات. بيرزيت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، 2011. 187-197.

مجموعة الأزمات الدولية. استعادة قضية اللّاجئين الفلسطينيين. تقرير الشرق الأوسط 156، 9 أكتوبر 2014.

مخيّمات اللّاجئين والانتخابات المحليّة (الضفّة الغربية وقطاع غزّة). رام الله: دائرة شؤون اللّاجئين، 2005.

مفتاح. «في الذكرى الـ 59 للنكبة... إلى أين تتجه صورة المخيّم؟».

<http://www.miftah.org/Arabic/Display.cfm?DocId=7038&CategoryId=4>

موقع النائب حسام خضر. «قراءة في المراحل المتعاقبة التي مرّ بها المخيّم».

<http://www.hussamkhader.org/oldsite/internal/maqal/6.htm>

نصر الله، تيسير، وأنور حمام. «الانقسام الفلسطيني وأثره على حقوق اللّاجئين الفلسطينيين». حقّ العودة 25، <https://www.badil.org/haq-alawda/item/208-article07>.

### مراجع بالإنجليزية:

Jarrar, Najeh. Palestinian Refugee Camps in the West Bank: Attitudes towards Repatriation and Integration. Ramallah: Palestinian Refugee and Diaspora Centre, Shaml, 2003.

Nabulsi, Karma. Palestinians Register: Laying Foundations and Setting Directions: Report of the Civitas Project. Oxford: Nuffield College, 2006.



## إطالة الطول قصيرة الأمد

اللاجئون الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية المحتلة: التمثيل والحماية والمساعدة  
(هذه الورقة ملخّص عن الدراسة الكاملة المنشورة بالإنجليزية)  
عطا هندي

”وأنتَ تعودُ إلى البيت، بيتك، فكرَ بفكر  
لا تس شعب الخيام“<sup>1</sup>

### 1. مقدّمة

تأتي المذكرة القانونية هذه حصيلةً لورقة عمل تكلف بها معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية في جامعة بيرزيت. وقد كانت الورقة جزءاً مساهماً في مشروع بعنوان «تعزيز التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة»، حيث تناولت مجموعة من الأسئلة المتعلقة بوضع هؤلاء اللاجئين الفلسطينيين داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة.

أما المذكرة القانونية هذه، فستكون ذات صيغة مبسطة ومختصرة عن الدراسة، حيث ستركز على ثلاثة مجالات تخصّ الوضع الحالي للاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة: التمثيل والحماية والمساعدة. ستعمل المذكرة على تحليل هذه الجوانب الثلاثة من وجهة نظر القانون الدولي، مع التركيز على القانون الدولي للاجئين، والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

أولاً، تلخّص المذكرة القانون الدولي المنطبق على اللاجئين الفلسطينيين بما في ذلك القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان. ثانياً، تحلّل المذكرة «تمثيل» اللاجئين الفلسطينيين. ثالثاً، تغطّي المذكرة الحماية والمساعدة من وجهة نظر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا)، وتقارنها باختصار مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (مفوضية اللاجئين). رابعاً، تعمّق المذكرة في مفهوم الحماية: الحماية المادية والحماية القانونية والعون الإنساني والمساعدات. وأخيراً، تقدّم المذكرة توصيات تتعلق باللاجئين الفلسطينيين كأصحاب حقوق في الأراضي الفلسطينية إلى الجهات المسؤولة ذات الصلة؛ إسرائيل كقوة احتلال، والسلطات الفلسطينية ذات الصلة، ومنظمة التحرير الفلسطينية، والأونروا.

### 2. القانون الدولي المنطبق في شؤون اللاجئين الفلسطينيين

«يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه»<sup>2</sup>

#### أ. القانون الدولي للاجئين

يخضع إطار القانون الدولي للاجئين إلى قانون المعاهدات الدولي والقانون الدولي العرفي. يوجد هناك تداخل وتكامل كبير بين القانون الدولي للاجئين وقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، فضلاً عن مجالات أخرى في القانون الدولي. إنّ الإطار القانوني الدولي ذا الصلة بالقانون الدولي للاجئين هو اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين)، المعدلة ببروتوكول عام 1967 المتعلّق بوضع اللاجئين (بروتوكول اللاجئين)، والتعريف الرسمي للاجئ هو ذلك المنصوص عليه في المادة (1أ) من اتفاقية اللاجئين.

1. محمود درويش، كزهر اللوز أو أبعد (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، 2005).

2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، <http://www.un.org/ar/documents/udhr>

تتصّ اتّفاقية اللاجئين على تعريف رسمي للاجئ، وهو الذي يحرك ولاية مفوضيّة اللاجئين. ولكن، يتميّز اللاجئ الفلسطيني عن غيره من اللاجئين الآخرين نظراً لتطبيق مواد محدّدة من اتّفاقية اللاجئين عليه. تنص المادة 1(دال) بأنّه «لا تنطبق هذه الاتّفاقية على الأشخاص الذين يتّمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتّحدة غير مفوضيّة الأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين»، وبأنّه إذا

توقّفت هذه الحماية أو المساعدة لأيّ سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوّى نهائياً طبقاً لما يتّصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامّة للأمم المتّحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجزء ذلك، مؤهّلين للتمتّع بمزايا هذه الاتّفاقية.<sup>3</sup>

يشير «الاستثناء» لأولئك الذين يتلقّون الحماية والمساعدة من أجهزة أخرى تابعة للأمم المتّحدة غير مفوضيّة اللاجئين. وهكذا، فإن اتّفاقية اللاجئين لا تنطبق على اللاجئين الفلسطينيين المسجّلين لدى الأونروا والذين يعيشون في مناطق عمليات الأونروا، لكن فقدان الحماية أو المساعدة يؤهّل شملهم في اتّفاقية اللاجئين وإدراجهم في إطار ولاية المفوضيّة شريطة أن تتوافر الشروط الواردة في المادة 1(دال). ينبغي أن يستند تحديد وضع اللاجئ الفلسطيني من قبل السلطات الوطنية على المادة 1(دال) وليس على المادة 1(ألف) التي تعرّف من هو اللاجئ. كما لا ينبغي عمل تقرير منفصل بموجب المادة 1(ألف) لتحديد وضع اللاجئ الفلسطيني. يتمّ تناول هذا التفسير السليم في المذكرة المعدّلة الخاصّة بالمفوضيّة حول تطبيق المادة 1(دال) على اللاجئين الفلسطينيين.

يحتوي الاستثناء الوارد في مادة 1(دال) على بند استبعاد وبند إدراج على حدّ سواء. تنطبق المادة 1(دال) على أولئك الفلسطينيين الذين هم لاجئين نتيجة حربي عام 1948 وعام 1967 والذين يتلقّون الحماية والمساعدة من الأونروا (وهو بند الاستبعاد). ولكن هذه الفئة لا تشمل جميع اللاجئين الفلسطينيين. اللاجئون اللذين بحكم الواقع لهم الحقّ في الحماية والمساعدة من مفوضيّة اللاجئين (وهو بند الإدراج) هم أولئك الذين كانوا قد تمّتعوا بحماية أو مساعدة الأونروا والتي توقّفت لأيّ سبب من الأسباب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد استقرّ نهائياً وفقاً للقرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامّة للأمم المتّحدة.

توضّح المذكرة المعدّلة الخاصّة بمفوضيّة اللاجئين أنّ الاستبعاد وفق المادة 1(دال) ينطبق على هؤلاء «اللاجئين الفلسطينيين» «بالمعنى الصادر في 11 ديسمبر 1948 في قرار 194 (3)، والقرارات الأممية اللاحقة». كما يحظى هذا التفسير بالدعم من التحليل القانوني للفقرة 11 من القرار 194 (3)، والذي يؤكّد على حقّ العودة. مع ذلك، فإن القرار 194 (3) لا يشير في الواقع إلى مصطلح «اللاجئ الفلسطيني»، والذي تعرفه الأونروا على أنّه لاجئ منذ عام 1948. تعتبر المفوضيّة هذه المجموعة من اللاجئين، جنباً إلى جنب مع الأشخاص «النازحين» نتيجة للاحتلال الإسرائيلي في عام 1967، في إطار نطاق المادة 1(دال) (ونسلمهم). كما تنظر المفوضيّة إلى اللاجئين الفلسطينيين الآخرين الذين لا يقعون ضمن نطاق المادة 1(دال) من اتّفاقية اللاجئين، وبالتالي يُنظر لهم وفقاً لنطاق المادة 1(أ)(2). تؤهّل اتّفاقية اللاجئين اللاجئ على هذا النحو، لتقرر استبعادهم أو إدراجهم وفقاً لذلك.

3. الأمر المتّحدة لحقوق الإنسان: مكتب المفوض السامي،

تحدّد تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحّدة الخاصّة بالأونروا «اللاجئين الفلسطينيين»، كما تشمل مجموعات من الفلسطينيين الآخرين الذين يتلقّون أيضاً خدمات عبر كونهم مسجّلين لدى الأونروا، على الرغم من أنّهم لا يتّون معايير الأونروا «لللاجئين الفلسطينيين»، وبالتالي فهم غير مسجّلين لدى الأونروا للاجئين على هذا النحو. ففي حين أنّ هذه الفئات الإضافية لدى الأونروا لا تؤهّل المعنيين للاجئين، فإنّهم أصحاب حقوق تخضع لالتزامات مستحقة على حاملي الواجب ذي الصلة والاختصاص.

### ب. القانون الدولي الإنساني

يوفّر القانون الدولي الإنساني أيضاً أحكاماً قانونية ملزمة خاصّة بحماية اللاجئين. تشمل هذه الأحكام تلك الواردة في إطار اتفاقية جنيف الرابعة والبروتوكول الإضافي الأوّل. يعتبر اللاجئون من المدنيين بموجب القانون الدولي الإنساني، وهم من ضمن «الأشخاص المحميين» الذين على السلطة المحتلّة أن توفّي بالتزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني تجاههم.

وفيما يتعلّق بأوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلّة، فلدى إسرائيل، كالسلطة القائمة بالاحتلال، التزامات نحو مجمل اللاجئين، خصوصاً كونها دولة طرف في اتفاقية جنيف الرابعة. تتكون الأراضي الفلسطينية المحتلّة من الضفّة الغربية وقطاع غزّة والقدس الشرقية، وتطبق قواعد القانون الدولي الإنساني المتعلّقة بالمدنيين والأشخاص المحميين على مجمل اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلّة، وبالأخصّ التزامات المساعدات الإنسانية وتسهيل الوصول والحماية من آثار الحرب.

### ج. القانون الدولي لحقوق الإنسان

يحقّ لجميع اللاجئين التمتعّ بالحقوق المنصوص عليها في قانون حقوق الإنسان في المعاهدات أو عرفياً، بغض النظر عن الدولة التي وجدوا أنفسهم فيها. المادّة 2(1) من العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية تلزم الدول «باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها». كما أكّدت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتّحدة من جديد أنّه يجب على الدول أن تمنح هذه الحقوق للأشخاص الذين «يجدون أنفسهم في الإقليم أو خاضعين للولاية القضائية للدولة الطرف». يمكن العثور على بعض الاستثناءات لهذه القاعدة، مثل المشاركة السياسية، ولكن ذلك لا يزيل إمكانية اللاجئين، لا سيّما في الوضع الذي طال أمده، بالتمتّع بمزايا هذا الحكم في الدول المضيفة من دون التأثير على وضعهم كلاجئين.

تحمل دولة الاحتلال إسرائيل التزامات في مجال حقوق الإنسان لمجمل السكّان المحميين، بما في ذلك اللاجئين، بصفتها دولة طرف في العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المعاهدات المختلفة.

كما تحمل دولة فلسطين أيضاً إلى الحدّ المتاح به التزامات نحو هؤلاء اللاجئين في ممارسة الولاية القضائية عليهم. وينطبق ذلك أيضاً بحكم الأمر الواقع على السلطات الفلسطينية في قطاع غزّة.

ولدى الأونروا أيضاً، كجهة فاعلة غير حكومية، التزامات نحو حقوق الإنسان، وذلك فيما يتعلّق بدورها المؤسّسي والإداري للمخيمات، وبالأخصّ التزامات عرفية خاصّة في مجال حقوق الإنسان. ويعتبر ذلك ذا أهميّة أكبر نظراً لتوسيع ولاية الأونروا من خلال قرار الجمعية العامّة 37/120 (د) ليشمل «اتخاذ تدابير فعّالة لضمان السلامة والأمن والحقوق القانونية والإنسانية للاجئين الفلسطينيين في الأراضي المحتلّة»، وكذلك مجموعة واسعة من القرارات الأممية الأخرى لهذا الغرض.



بصفة عامة، تشمل بنود لجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي حول مسؤولية المنظمات الدولية في الأفعال الخاطئة دولياً مسؤولية هذه المنظمات في خرق الالتزامات الدولية، بما في ذلك أي تصرف من قبل أجهزتها أو وكلائها. كما تشمل هذه الانتهاكات انتهاكات حقوق الإنسان.

### د. حق العودة

حيث هناك حق، هناك علاج (في اللاتينية ubi jus ibi remedium). فيما يتعلّق بحق عودة اللاجئين الفلسطينيين كما هو محدّد في قرار الجمعية العامة رقم 194، فإنّه من المهم التطرّق إلى جانب آخر مهم وهو «الحق في الانتصاف» بموجب القانون الدولي. في هذا الشأن، تعتبر بعض الأحكام العرفية من العديد من الصكوك القانونية الدولية للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان الأكثر صلة، من شأن ذلك أن يشكّل خمسة أجزاء رئيسية: ردّ الحقوق والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار.

من ناحية الأحداث التي جرت في 1947 - 1948 جاءت أزمة اللاجئين الفلسطينيين بشكل عام نتيجة لمجموعة واسعة من الانتهاكات للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان التي ارتكبتها القوّات الصهيونية، وذلك قبل وبعد إعلانهم عن تأسيس دولة داخل فلسطين. وشمل ذلك ارتكاب جرائم حرب، مثل النقل القسري وتدمير واسع للممتلكات وغيرها، فضلاً عن الجرائم ضدّ الإنسانية.

لا تنطبق أحكام التقادم على الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والتي تشكّل جرائم دولية تترتب عليها المسؤولية الجنائية الفردية. ومع ذلك، يشمل ذلك بعضاً من المصالح السياسية، بمعنى أنّ الدول ليست بالضرورة على استعداد للعودة للتحقيق في الجرائم التاريخية ومحاكمة المسؤول عنها. هناك أيضاً مسؤولية مترتبة على الدول، بما في ذلك النتائج المترتبة على مثل هذه الانتهاكات من قبل الدولة المعنية، بما في ذلك وقف الانتهاك وعدم التكرار والتعويض (الردّ والتعويض والترضية). وتشمل التزامات الدول ثالثة الطرف في عدم الاعتراف، وعدم المعونة والمساعدة والتعاون للتحقيق في هذه الانتهاكات إلى نهايتها. على الدول ثالثة الطرف أن تلتزم بهذه المبادئ فيما يتعلّق بأزمة اللاجئين الفلسطينيين.

### III. «تمثيل» اللاجئين الفلسطينيين

هناك عدة جوانب لتمثيل اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة ذات صلة بهذه المذكرة القانونية. على وجه الخصوص، يشمل ذلك، ولكن ليس على سبيل الحصر: أ) التمثيل الجماعي، ب) التمثيل أمام دولة الاحتلال ودولة فلسطين والأوتروا، و ج) إدارة المخيمات. فيما يتعلّق بكلّ من هذه النواحي، وفي حين أنّ الالتزام بضمان التمثيل بالمعنى السياسي غير مضمون، يجب أن يكون اللاجئين قادرين على ممارسة حقوقهم المنصوص عليها في قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان. لذلك، على سبيل المثال، فإن السؤال حول ما إذا كان ينبغي أن يشارك اللاجئين في المخيمات في الانتخابات العامة والبلدية الفلسطينية، فهذه مسألة أخرى تماماً، لا تشملها هذه المذكرة القانونية. ومع ذلك، إذا كانت مشاركتهم في الانتخابات من اختيارهم، يجب أن لا يكون هناك حواجز أمام ذلك.

حول التمثيل الجماعي، وفقاً للمادّة 26 من الميثاق الوطني الفلسطيني، تعتبر منظّمة التحرير الفلسطينية «مسؤولة» عن عودة الشعب العربي الفلسطيني إلى وطنه مع النظر إلى المادّة 5 التي تحدد من هم الفلسطينيون، حيث يشمل هذا التعريف مجمل اللاجئين الفلسطينيين بشكل عام.

تعدّ منظمة التحرير الفلسطينية هي المسؤولة عن تمثيل اللاجئين الفلسطينيين. على ذلك، فإنّ ضمان الحقّ الجماعي في العودة وغيره من الحقوق ذات الصلة يقع على عاتق منظمة التحرير الفلسطينية. ونظراً لولاية منظمة التحرير الفلسطينية، وبناءً على توجيهات من قبل المجلس الوطني الفلسطيني، يجب أن تحرص المشاورات السياسية على ضمان مشاركة اللاجئين في ممارسة الحق في تقرير المصير والحقوق الجماعية والفردية للاجئين.

حول التمثيل أمام هؤلاء الملزمين في مجال حقوق الإنسان (المكلفين بالواجبات)، يمكن لمنظمة التحرير الفلسطينية، من خلال دائرة شؤون اللاجئين، أن تكون قادرة على أداء دور التمثيل في تأمين قدرات اللاجئين بممارسة كاملة لحقوقهم المنصوص عليها في قانون اللاجئين، القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان - ولكن هذا ليس مؤكداً. لدى الأونروا إمكانيّة محدودة لأداء دور تمثيل الفلسطينيين أمام دولة الاحتلال والسلطات الفلسطينية ذات الصلة وذلك بدءاً من التمثيل القانوني إلى ممارسة ولايتها في توفير الحماية والمساعدة وفيما يتعلّق بالحقوق الجماعية والفردية للاجئين.

وفيما يتعلّق بالتمثيل داخل المخيمات، تخضع المخيمات داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة لهيكل حكم مختلفة بسبب الاحتلال والانقسام السياسي الفلسطيني في المقام الأول. هنا، يصح دور اللجان الشعبية غاية في الأهمية، باعتبارها وسيلة لممارسة اللاجئين لحقوقهم داخل المخيمات أمام المكلفين بالواجبات. لا توجد علاقة مؤسسية بين اللجان والأونروا، بغضّ النظر عن أية سلطة أو هيئة تدير هذه اللجان. في مخيمات الأونروا (وهي أراضي مخصّصة من قبل الدول للأونروا)، توضّح الأونروا أنّ «مسؤولية الأونروا في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين تقتصر على تقديم الخدمات وإدارة منشآتها»، وأنها «لا تملك أو تدير أو تراقب المخيمات، حيث يقع ذلك على عاتق السلطات المستضيفة». يمكن لسكان المخيم جلب مسائل تتعلق بخدمات الأونروا مع ضباط خدمات المخيم المتواجدين داخل المخيمات.

#### 1V. «حماية» و«مساعدة» اللاجئين الفلسطينيين

##### أ. الحماية وفقاً للأونروا

تطرقت الأونروا في الآونة الأخيرة إلى مسألة الحماية من حيث المفهوم والممارسة، حيث أشار تقرير استشاري للأونروا والذي تمّ دمجها في عمل الأونروا، إلى أنّ احتياجات اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية للحماية كبيرة للغاية. ويوضّح التقرير بأنّ «لدى كل من السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية والسلطة الحالية في غزة مسؤوليات واضحة، ولكن يتمّ تقييد قدرتهما على ممارسة رقابة فعالة وتوفير الحماية من قبل إسرائيل». تعرف الأونروا الحماية على النحو التالي:

«... ما تفعله الأونروا لحماية وتعزيز حقوق اللاجئين الفلسطينيين وبالتالي تحقيق رؤيتها

بإحساس كل لاجئ فلسطيني بالثقة بأنّ حقوقه يتمّ حمايتها والمدافعة عنها والحفاظ عليها».<sup>4</sup>

وعموماً فإن العناصر الأربعة من «إطار الحماية» الخاصّ بالأونروا تشمل مكوّنين داخليين؛ الحماية في البرامج والحماية في ومن خلال تقديم الخدمات، ومكوّنين خارجيين؛ الحماية الدولية والتوصل إلى حلّ عادل ودائم. وتشمل منهجيتها: أداة لدمج المعايير الدنيا للحماية في برامج الأونروا وخدماتها، وأداة لتقييم درجة التوافق مع معايير الأونروا للحماية، وسياسات للمناصرة، ومشاركة المجتمع، والتعاون مع الجهات الفاعلة الخارجية.

تخدم سياسات المناصرة في التعامل مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان والتدخّل مع الجهات ذات الصلة. كما تستخدم الأونروا أطر التعاون مع الجهات الخارجية كوسيلة لمعالجة القضايا المصيرية المتعلقة بحماية اللاجئين الفلسطينيين، بالإضافة إلى بثّ الحماية لتعزيز حقوق اللاجئين الفلسطينيين من خلال تشجيع احترام قانون اللاجئين والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان.

تعمل الأونروا على تعزيز احترام حقوق اللاجئين الفلسطينيين بموجب القانون الدولي من خلال رصد هذه الحقوق وإصدار تقارير عنها ومناصرتها. كما تنخرط في مناصرة قضايا متعلّقة بالحماية، مثل: المخاطر المرتبطة بالنزوح المتّصل بالصراع، والقيود القانونية الصادرة عن السلطات المضيفة للحدّ من حقوق اللاجئين، وغيرها ذات الصلة بالاحتلال والصراع المسلّح.

عن طريق تقديم الخدمات، تعمل الأونروا على بثّ الحماية من خلال التعليم الشامل والآمن، توزيع المواد الغذائية بأمان وكرامة، وتوفير الخدمات الصحيّة والبنية التحتيّة وتحسين المخيمات، وغيره من الأمثلة الأخرى.

### ب. مقارنة بين ولاية الأونروا وولاية مفوضية اللاجئين

إن الأونروا، مثل مفوضية اللاجئين، هي هيئة فرعية تابعة للأمم المتّحدة ويمكن اعتبارها «مستقلة»، وتعمل إلى حدّ ما بشكل فردي، ولكن من دون شخصية قانونية دولية مستقلة غير عن تلك التي تتمتع بها كهيئة من الأمم المتّحدة.

تأسست الأونروا بناءً على قرار الجمعية العامّة 302 (رابعاً) لعام 1949 واستمراراً لوكالة الأمم المتّحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين، وقد أنشئت بقرار وليس معاهدة، بسبب الحاجة الملحة لوضع اللاجئين الفلسطينيين. تخضع مفوضية اللاجئين إلى نظامها الأساسي الصادر في قرار الجمعية العامّة 428 (خامساً) لعام 1950. وقوّرت الجمعية العامّة إنشاء مفوضية اللاجئين في عام 1949، وينصّ نظامها الأساسي على أنّ المفوضية «تعمل تحت سلطة الجمعية العامّة، وتتولّى مهمّة تأمين الحماية الدولية... والبحث عن حلول دائمة لمشكلة اللاجئين». لدى مفوضية اللاجئين التزام بتوفير الحماية عبر التدابير المحدّدة التي وضعت للقيام بذلك.

### ج. توسيع مفهوم الحماية

هناك العديد من الدراسات حول ما يسمى بـ «فجوة الحماية» كجزء من الدراسات المقارنة بين الأونروا ومفوضية اللاجئين والتي لا تغطيها هذه المذكرة بالتفصيل. بدلاً من ذلك، تنظر المذكرة في كيفية توسيع مفهوم الحماية.

سلّطت ورقة موقف حديثة من مجلس المنظّمات الفلسطينية لحقوق الإنسان الضوء على الآثار طويلة وقصيرة الأمد المترتبة على أزمة التمويل التي تخوضها الأونروا وكأنها «تجرّد نفسها تدريجياً من مسؤولياتها اتجاه أولئك الذين تمّ تكليفها بتقديم الخدمات إليهم». وتفسّر الورقة أنّ ولاية الحماية للأونروا:



... أضيف في فهمها للـ«حماية» من تلك التي يوفرها القانون الدولي... ينبغي أن تشمل الحماية الدولية كل من الحماية المادية (وهي توفير السلامة والأمن)، والحماية القانونية (ضمان حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك المساواة وعدم تكرار الجرائم الدولية، بشكل خاص النقل القسري والترحيل للسكان في الحالة الفلسطينية)، والمساعدات الإنسانية (بما في ذلك توفير الإغاثة والمأوى والرعاية الصحية والتعليم الأساسي).

على هذا النحو، يمكن النظر في ثلاثة أفق للحماية: الحماية المادية، والحماية القانونية، والمساعدات الإنسانية/ المساعدات.

### أ. الحماية المادية

يمكن القول أنّ الحماية المادية هي الجزء الأكثر صعوبة في الحماية عند تطبيقها على الوضع المؤسف وطويل الأمد في أزمة اللاجئين الفلسطينيين. إنّ الأمن والسلامة العامة ليسا هدفاً سهلاً لأيّة وكالة تعمل على حماية اللاجئين. لغرض هذه المذكرة، تشمل الحماية المادية جانبين: الحماية داخل المخيمات، والحماية من دولة الاحتلال والسلطات الفلسطينية ذات الصلة.

من حيث الحماية داخل المخيمات، فإنّ ولاية المفوضية تعد أكثر تطوراً من هذه الناحية، حيث تعمل على سبيل المثال على تدريب الشرطة في السلطات الوطنية وكذلك الشرطة المجتمعية على حماية اللاجئين. أما الأونروا، من ناحية أخرى، فتوضّح بأنها لا تحمل أية مسؤولية عن الأمن والقانون والنظام، وبالتالي تقتصر قدرتها على جلب مخاوفها عبر الرصد والإبلاغ والمناصرة، وعموماً عبر إطار الحماية أمام الجهات الحكومية ذات الصلة.

من حيث الحماية أمام دولة الاحتلال والسلطات الفلسطينية ذات الصلة، فإنّ دور الأونروا محدود أيضاً بالرصد والإبلاغ والمناصرة وإطار الحماية الشامل فيما يتعلّق بالانتهاكات وآثار الاحتلال والصراع على السكان. أما النظام الأساسي لمفوضية اللاجئين فيحدّد عدداً من الالتزامات لحماية اللاجئين، خلافاً للأونروا. إنّ تدابير مفوضية اللاجئين للحماية المادية (والقانونية) للاجئين هي الأكثر تقدماً وشمولاً، ولكن بعض من تلك التدابير قد لا يتوافق مع واقع مخيمات الأونروا، لا سيّما بالنظر إلى الاحتلال المستمرّ والحالة المطوّلة للاجئين الفلسطينيين.

### ب. الحماية القانونية

تشمل الحماية القانونية الحقوق داخل المخيمات أمام حاملي الواجبات. لغرض الحماية القانونية، يعمل ذلك على إحقاق العدالة والمساواة للضحايا. تمّ دمج جزء من ذلك في الرصد والإبلاغ والمناصرة وفي إطارها للحماية.

على المستوى الجماعي، على الرغم من أنّ القضايا المتعلقة بالعودة إلى الوطن والدمج وإعادة التوطين لا تزال من المهام الصعبة لصلتها بالمطالب الجماعية للاجئين الفلسطينيين، يمكن للأونروا مواصلة العمل على تحقيق هذه الأهداف، ولكن ضمن الحدود التي تسمح بها الجمعية العامة للأمم المتحدة. كما من الممكن أن تتخذ الأونروا (مع إمكانية التعاون مع منظمة التحرير الفلسطينية) دوراً أكثر فعالية لضمان إيجاد حلول دائمة تركز على العودة إلى الوطن، وأكثر شمولية في تحقيق الحقوق القانونية والإنسانية للفلسطينيين.

على المستوى الفردي، بالإضافة إلى الحفاظ على هوية اللاجئين الفلسطينيين، ينبغي أن تعمل الأونروا على تحقيق الحقوق المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني، وقانون حقوق الإنسان والأحكام ذات الصلة من قانون اللاجئين (التعليم والتوظيف والإغاثة والتنقل... الخ). وفي حين يتم استبعاد فئات من اللاجئين الفلسطينيين من اختصاص اتفاقية اللاجئين، ينبغي النظر إلى حقوق الإنسان والحريات الأساسية كأحكام عرقية تنطبق على جميع اللاجئين، بغض النظر عن الاستبعاد المذكور. يجب أن يشمل دور الأونروا، من خلال ولايتها على الحماية، تمثيل اللاجئين الفلسطينيين (ربما عبر التعاون مع منظمة التحرير الفلسطينية والمجتمع المدني)، لضمان احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية أمام دولة الاحتلال والسلطات الفلسطينية ذات الصلة.

وفيما يتعلّق بدولة الاحتلال، لا يكفي الذكر أنّ الأفراد المسجلين لدى الأونروا سقطوا ضحايا للنقل القسري في عامي 1948 و1967، بل يجب إضافة أنّ بعضهم لا يزال عرضة لانتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان إلى الآن. على سبيل المثال، بعض الضحايا هم من مجتمعات تُعتبر الآن مرة أخرى ضحايا للترحيل القسري. ويشمل هذا أيضاً مجموعة واسعة من الانتهاكات اليومية التي يواجهها اللاجئون، بدءاً من الحق في الحياة مروراً بحرية التنقل، وغيرها. على الأونروا القيام بدور أكثر فعالية في السعي لمساءلة دولة الاحتلال، وبشكل خاص بالنسبة لتلك المخيمات والمواقع التي تقع تحت السيطرة الإسرائيلية الكاملة.

وبالمثل، على السلطة الفلسطينية في كلّ من الضفة الغربية وقطاع غزة أن تأخذ دوراً جدياً وفاعلاً في ضمان معالجة انتهاكات حقوق الإنسان للاجئين الفلسطينيين بهدف ضمان العدل والمساءلة، وخاصة من قبل أجهزتها ومسؤوليها.

### ج. العون الإنساني والمساعدات

جميع أطراف النزاع ملزمون بالسماح وتسهيل المرور السريع من دون عوائق للإغاثة الإنسانية للمدنيين المحتاجين. يجب أن تكون هذه المساعدة محايدة في طبيعتها ومن دون أيّ تمييز سلبي.

على دولة الاحتلال ضمان حماية سكّان الأراضي المحتلة من خلال الحرص على النظام العامّ والسلامة وضمان احترام شرف العائلة وحقوقها، وحياة الأشخاص والملكية الخاصة، وكذلك المعتقدات والشعائر الدينية والعادات والتقاليد. كما يجب حمايتهم من آثار الحرب.

يجب على دولة الاحتلال توفير الإغاثة، وهو الالتزام بتأمين «الاحتياجات الأساسية» التي تشمل: ضمان المواد الغذائية الضرورية والمستلزمات الطبية، وضمان صيانة المنشآت والخدمات الطبية والمستشفيات وكذلك الصحة العامة والشروط الصحية، وتوفير المأوى والفرش والملابس والمواد الدنيّة وغيرها من الضروريات لبقاء السكّان الواقعيين تحت الاحتلال. تتحمّل دولة الاحتلال التزامات القانون الدولي الإنساني المتعلقة بالحقوق الأساسية بالإضافة إلى واجباتها نحو حماية الملكية الخاصة، والتعليم، والصحة، وغيرها. وعلاوة على ذلك، يوجد أيضاً حماية خاصّة لبعض الفئات مثل الأطفال والنساء وغيرهم من الفئات الضعيفة مثل كبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة. وبينما هناك ذكر هذه الأحكام ذات «أهميّة حيوية»، وبالتالي، فإنّ هذا الوصف للفئات المعيّنة لا يحدّ من عمليات الإغاثة الأخرى طالما حافظت تلك على صفة «إمدادات الإغاثة». ويجب النظر إلى هذا مع إيلاء الاعتبار الواجب على دولة الاحتلال في احترام التزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان في الضفة الغربية.

بالإضافة إلى صلتها بالتنمية، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. حين لا يتم تزويد السكان المحميين في الأراضي المحتلة بشكل كاف، على دولة الاحتلال أن تتقبل خطط الإغاثة المخصصة للسكان وأن «تسهّل» عملهم بكل الوسائل المتاحة لها. إنّ شحنات الإغاثة لا تعفي دولة الاحتلال من المسؤوليات، وأي اعتراض عليها يجب أن يستند على أسس أمنية مشدّدة، مع افتراض أنّ هذا الاعتراض متعلّق بمنع ميزة عسكرية للطرف المعارض (الأمر غير الموجود في الضفّة الغربية). الشعب الفلسطيني له الحق في طلب المعونة، والمجتمع الدولي لديه الحق في تقديم المساعدات. وعليه، في هذا الصدد، لدى إسرائيل التزام لضمان وصول وتوفير المساعدات الإنسانية. فإن فشلت هي في القيام بذلك، يجب السماح بها.

وبالنظر إلى أنّ الأونروا، مثل غيرها من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، اتّخذت هذا الدور لضمان «الحاجات الأساسية»، لا يمكن لإسرائيل بأي شكل من الأشكال محاولة عرقلة الوصول الإنساني للأونروا، بل يجب أيضاً ضمان حماية العاملين فيها. في ملء هذه الفجوة، على الأونروا أن تنظر أيضاً في تحقيق مختلف المطالب وليس فقط العناصر المحددة المدرجة تحت «الحاجات الأساسية»، وإدراج المزيد من الأهداف الموجهة نحو التنمية (مثل العمل نحو انخفاض معدّلات البطالة، والتعليم العالي، والسكن الآمن، والحصول على الرعاية الصحية المتقدمة، وغيره).



## قائمة المراجع:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. [/http://www.un.org/ar/documents/udhr](http://www.un.org/ar/documents/udhr).

الأمر المتّحدة لحقوق الإنسان: مكتب المفوض السامي.

<http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

الأونروا. <https://www.unrwa.org/userfiles/2010022663745.pdf>.

درويش، محود. **كزهر اللوز أو أبعد**. بيروت: رياض الرئيس للكتب والنشر، 2005.

# الأوراق السياسية



## توصيات سياسية والاجتماعية والاقتصادية (الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية)

تأتي هذه التوصيات السياسية في سياق مشروع «التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة» وكنتيجة للنقاشات مع اللاجئين وممثليهم خلال فترة المشروع، لا سيما من خلال محاور ندوة «فلسطين والحماية الدولية» الذي تم عقدها في جامعة بيرزيت لعرض نتائج البحث القانوني والسياسي. ومن الضروري اعتماد هذه التوصيات السياسية كخطوة أولى باتجاه توسيع حلقات النقاش على المستوى الوطني لإدماج اللاجئين ومؤسساتهم التمثيلية مع المؤسسات الرسمية والوطنية والأهلية من أجل الخروج بأفضل النتائج وتحويلها إلى خطوات عملية في اتجاه تطوير آليات التمثيل السياسي على المستوى الوطني والإقليمي والدولي.

### دائرة شؤون اللاجئين- منظمة التحرير الفلسطينية

إن تفعيل مسألة التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين تتطلب بالضرورة وجود إطار مؤسسي فاعل ذي قدرة على التواصل مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية وتمثيل حقوق اللاجئين على كافة المستويات محلياً وإقليمياً ودولياً. ورغم حالة العجز التي تعيشها منظمة التحرير الفلسطينية إلا أنها بحسب ممثلين اللاجئين تبقى العنوان الرئيسي الذي يجب الارتكاز عليه من أجل تفعيل آليات التمثيل السياسي، وذلك للأسباب التالية:

- لا يمكن التغاضي عن الوضعية القانونية لمنظمة التحرير في الأمم المتحدة والاعتراف الدولي الواسع بكونها ممثلاً الشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده مما منحها شرعية محلية وإقليمية ودولية.
- إن منظمة التحرير هي الإطار السياسي الجامع لكافة الفلسطينيين في كافة أماكن تواجدهم، لا سيما اللاجئين الفلسطينيين القاطنين في المخيمات في الوطن والشتات.
- إن منظمة التحرير تمثل آلية مؤسسية وهيكلية تتضمن هيئات تمثيلية لفئات الشعب الفلسطيني المختلفة لا سيما اللاجئين الفلسطينيين.
- بناءً على الأهمية المؤسسية والسياسية والقانونية لمنظمة التحرير، وجب العمل على إعادة بنائها واسترجاع مكانتها التمثيلية على أسس ديمقراطية تأخذ بعين الاعتبار التنوع السياسي والاجتماعي والأيدولوجي للمجتمع الفلسطيني. كما أنّ قضية اللاجئين يجب أن تكون على سلم أولويات العمل التمثيلي للمنظمة، وخصوصاً الفئات اللاجئة الأكثر تضرراً والقاطنة في المخيمات. ومن الضروري أن يعتمد تمثيل اللاجئين على اللاجئين أنفسهم عبر ممثلين منتخبين يمثلون مصالحهم وتطلعاتهم بمعزل عن الفئوية السياسية.

### المؤسسات التمثيلية في المخيمات

- إن البنية المؤسسية العاملة في المخيمات هي نتيجة نضال طويل من أجل تنظيم المخيمات سياسياً واجتماعياً، أخذت بعين الاعتبار التنوع الجندري (المؤسسات النسوية) والشبابي (المراكز الشبابية) وذوي الاحتياجات الخاصة والإبداعات الفنية والثقافية والتي تعمل جميعاً ضمن منظومة اللجان الشعبية وارتباطها بمنظمة التحرير الفلسطينية. ورغم حالة التدهور التي



تعيشها هذه المؤسسات، إلا أنها تمثل البنية التحتية المؤسساتية للمخيمات والتي يتطلب توسيع صلاحياتها التمثيلية وتفعيل مهامها المتعددة لتضمن الحقوق التمثيلية لكافة الفئات الاجتماعية في المخيمات. ومن الضروري ابتكار آليات تمثيل على أسس ديمقراطية تتجاوز الخدمات الاجتماعية لتشمل جانب التمثيل السياسي، وبذلك تمثل هذه المنظمة المؤسساتية قناة التواصل الرسمي المعبر عن وحدة اللاجئين السياسية فيما يتعلق بالحقوق الجماعية وأن تكون ذات تواجد تمثيلي في هياكل منظمة التحرير الفلسطينية.

إن مسألة التمثيل السياسي تتطلب فتح نقاشات موسعة على مستوى المخيمات وبين المخيمات والجهات الرسمية والمجتمع المدني والأحزاب حول أفضل السبل لرفع صوت اللجوء الفلسطيني كمسألة جوهرية في صلب القضية الفلسطينية.

ضرورة تنمية الحاضنة الشعبية لحق العودة وذلك من خلال قيام اللجان الشعبية بلعب دور أكبر في أوساط اللاجئين في نشر ثقافة حق العودة وقضايا اللاجئين.

ضرورة تشكيل جسم تمثيلي مكوّن من اللجان الشعبية والمؤسسات الفاعلة داخل المخيم، مشكّلة من خبراء اقتصاديين وسياسيين وقانونيين وخدماتيين، على أن يكون هدف هذا الجسم هو حماية حق العودة والمشاركة في أية مفاوضات تخصّ اللاجئين.

#### وكالة الغوث

يرى اللاجئون بأن وكالة الغوث هي إحدى أهم المؤسسات الدولية التي باتت جزءاً من تكوين المخيم نظراً لدورها التاريخي في تقديم الخدمات، وبالتالي يصعب تصور المخيمات بدون الدور التي تلعبه الوكالة. فبرغم دورها المحدود في المجال الخدماتي إلا أنّ تواجدها يمثل رسالة سياسية دولية باستمرارية معاناة اللاجئين.

يتوجب التفريق بين التمثيل السياسي للاجئين والتمثيل الإجرائي أو الجهات التي تمثل اللاجئين في متابعة القضايا الحياتية والمعيشية، فلا يجوز الحديث إطلاقاً عن الوكالة بأنها جهة تمثيلية، فهي جهة دولية تشكّلت لأهداف معينة وهي غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين.

فيما يتعلق بالحماية، فمن الواضح بأن الوكالة ببنيتها الحالية لا تستطيع أن توفر الحماية للاجئين، كما أنّ ولايتها القانونية لا تمتدّ لذلك أصلاً، ولذلك فمن المطلوب العمل على خيارين هما إعادة إحياء لجنة التوفيق التي لم تشكل حتى اللحظة، والثاني مدّ الولاية القانونية لوكالة الغوث لتقوم بهذا الدور، مشدّدين على ضرورة استغلال حالة النقاش الدائرة حالياً حول موضوع الحماية، خصوصاً بعد ما تعرّض له اللاجئون سواء في غزة خلال الحرب الإسرائيلية الأخيرة، أو ما تعرّض له اللاجئون في مخيم اليرموك في سوريا، من أجل مدّ الولاية القانونية للوكالة لتوفير الحماية الدولية.

يجب الحفاظ على وكالة الغوث حتى تحقيق المطالب العادلة للاجئين لاسيما حق العودة. أنّ التقليلات في المجال الخدماتي تؤثر سلباً على قضية اللاجئين، ويخشى اللاجئون أنّ هذه التقليلات متممّة من قبل الدول المانحة وتهدف إلى تصفية قضية اللاجئين عبر إنهاء الدور التاريخي لوكالة الغوث وبالتالي إنهاء البعد الدولي لقضية اللاجئين.

لذا وجب مقاومة تقليلات الوكالة على اعتبارها تستحق، بالأساس، تصفية قضية اللاجئين.



## السلطة الفلسطينية والمفاوض الفلسطيني

- تزداد نسبة عدم الثقة عند اللاجئين بالمفاوض الفلسطيني نتيجة استخدامه لخطاب سياسي يحدد عن قرار 194، ويقتصر على «حل عادل ومتفق عليه لقضية اللاجئين»، معتبرين أن السلطة غير مهتمة فعلياً بحق العودة.
- وبالتالي يجب إعادة الاعتبار للغة السياسية المتعلقة بحق العودة والتي تستند إلى القرار 194، والتركيز على المصطلح القانوني والسياسي، وكذلك إعادة الاعتبار لمبدأ حق العودة والابتعاد عن فكرة «حل عادل ومتفق عليه».
- كما أن تدني الثقة عند اللاجئين بالمفاوض الفلسطيني يتعلّق أيضاً بمرجعيات التفاوض التي تجاوزت القرارات الدولية لصالح التفاوض العيبي، مؤكّدين على ضرورة تحديد مرجعيات التفاوض، وفيما يتعلّق بقضية حق العودة، فيتمّ التأكيد على تنفيذ القرار 194 باعتباره حقاً فردياً وجماعياً وهو من الحقوق غير القابلة للتصرف، وبالتالي حتّى لو تمّ التوصل إلى اتفاق يتعلّق باللاجئين فهو غير ملزم للاجئين.
- وجب على السلطة الفلسطينية ودائرة المفاوضات إشراك اللاجئين في القضايا التي تخصّ حاضرهم ومستقبلهم وعدم التفرد في اتخاذ القرار خصوصاً في المسائل المصيرية الحساسة، ولذا يتطلّب بالضرورة العمل على حلّ قضية اللاجئين ضمن إطار «حق العودة».
- يجب على السلطة أن تلعب دوراً مكملًا لوكالة الغوث في المجال الخدماتي وأن تساهم في تحسين الأوضاع المعيشية في المخيمات ودعم مقومات الصمود.
- بحسب اللاجئين، فإنّ إقامتهم تحت ظلّ السلطة يعتبر إقامة في «دولة مضيفة» حتّى عودتهم إلى ديارهم، ولكن ذلك في نفس الوقت يحتمل كون اللاجئين مواطنين فلسطينيين لديهم نفس الحقوق والواجبات كأى مواطن فلسطيني آخر، وبالتالي وجب على مؤسّسات السلطة تجنب السياسات التمييزية المباشرة وغير المباشرة.

## توصيات سياسية (البعد القانوني)

من الغني عن القول أنّ هناك تحدّيات كبيرة ما زالت تواجه اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة فيما يتعلّق بالتمثيل والحماية والمساعدة. يجب أن يكون لدى اللاجئين، كأصحاب حقوق، القدرة على ممارسة الحقوق الجماعية والفردية أمام مختلف الجهات المسؤولة: إسرائيل بوصفها السلطة القائمة بالاحتلال، والسلطة الفلسطينية في الضفّة الغربية والسلطة القائمة في غزّة، ومنظمة التحرير الفلسطينية، والأونروا. عموماً، يجب أن يكون اللاجئين الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية المحتلة قادرين على العمل نحو حقّ العودة كحلّ طويل الأجل وفي الوقت ذاته ممارسة حقوقهم بموجب القانون الدولي كحلّ على المدى القصير.

ويشمل ما يلي عدداً غير محصور من التوصيات لمختلف المكلفين بالواجبات المذكورة أعلاه، وكذلك للمجتمع الدولي ككل.

### أولاً، السلطة القائمة بالاحتلال، إسرائيل:

- إنهاء الاحتلال والاعتراف بوضوح بالمسؤولية في صنع مشكلة اللاجئين الفلسطينيين؛
- إلى حين انتهاء الاحتلال، إدراك الاحتلال لالتزاماته بوضوح اتجاه اللاجئين من المدنيين والأشخاص المشمولين بالحماية بموجب القانون الدولي الإنساني، عبر ضمان المساعدات الإنسانية والوصول غير المقتصر على «الحد الأدنى» من خدمات الأونروا والمنظمات والوكالات الدولية الأخرى (إذا كانت إسرائيل نفسها غير راغبة باحترام التزامها الأساسي للقيام بذلك) وحمايتهم من آثار الحرب؛
- الحرص بوضوح على تلبية التزامات قانون حقوق الإنسان تجاه اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة؛
- التحقيق ومقاضاة الأفراد نتيجة انتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان ضدّ اللاجئين، وتولّي مسؤولية الدولة عن الإخلال بالالتزامات الدولية تجاه هؤلاء اللاجئين، وأخذ الالتزامات الناشئة نتيجة ذلك؛
- الاعتراف بحقّ العودة والإنصاف لجميع اللاجئين الفلسطينيين بما يتفق تماماً مع القانون الدولي وقرارات الأمم المتّحدة ذات الصلة؛ و
- ضمان منح اللاجئين الفلسطينيين الحقوق الممنوحة للاجئين في اتفاقية اللاجئين (العمل، وحرية التنقل، الخ ...)

### ثانياً، لدولة فلسطين:

- ضمان احترام التزاماتها نحو اللاجئين بموجب قانون حقوق الإنسان؛
- ضمان منح اللاجئين الفلسطينيين الحقوق الممنوحة للاجئين في اتفاقية اللاجئين (العمل، وحرية التنقل، الخ ...)
- دراسة مسألة الانضمام إلى اتفاقية اللاجئين والبروتوكول الملحق بها؛





- التأكيد من أن الهيئات المحليّة تتظر ضمن مخططاتها في جميع القضايا التي من شأنها أن تؤثر على المخيمات؛
  - مواصلة دعم الأونروا والمنظمات والوكالات الدولية الأخرى إلى أقصى حدّ ممكن لضمان المساعدات الإنسانية والحصول عليها؛ و
  - ضمان التحليل السليم لانتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان ضدّ اللاجئين وفي الوقت ذاته السعي نحو آليات العدالة والمساءلة الدولية، مثل المحكمة الجنائية الدولية.
- ثالثاً، منظّمة التحرير الفلسطينية:**

- تقديم الدعم الكامل للأونروا في توسيع نطاق الحماية الماديّة والقانونية، فضلاً عن العون الإنساني والمساعدات والتحوّل نحو التنمية؛
- النظر في التمثيل الكامل لجميع الفلسطينيين بحيث تسمع أصواتهم جميعاً بوضوح في المجلس الوطني الفلسطيني؛
- ألا تتخلى عن حقوق اللاجئين في «المفاوضات» مع دولة الاحتلال؛
- تمكين دائرة شؤون اللاجئين من خلق نماذج موحّدة للتمثيل في جميع المخيمات، من خلال اللجان الشعبية، والتي يجب أن تمثّل جميع الأطراف الفلسطينية، في جميع المخيمات؛
- البحث أمام الجمعية العامّة للأمم المتّحدة بشكل موسّع قضايا الحماية الماديّة والقانونية والعون الإنساني والمساعدات، فضلاً عن تقديم الدعم في تمويل الأونروا؛ و
- التأكيد من ممارسة اللاجئين لكامل حقوقهم المنصوص عليها في قانون اللاجئين، قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني أمام المكلفين بالواجبات وتمثيلهم عند وقوع أي انتهاكات.

#### **رابعاً، للأونروا:**

- دعم وتعزيز اللجان الشعبية أمام منظّمة التحرير الفلسطينية من خلال الحوار نحو التمثيل السياسي الكامل داخلها؛
  - دعم طرق التمثيل، عبر اللجان إن اقتضى الأمر، لضمان أن يتمّ تلبية احتياجات المخيمات تبعاً لذلك؛
  - تعزيز مفهوم الأونروا، كوكالة تابعة لمنظّمة دولية، لالتزاماتها نحو حقوق الإنسان تجاه اللاجئين؛
  - اتّخاذ المزيد من التدابير للعدالة والمساءلة، وطنياً ودولياً، حول انتهاكات القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان من قبل دولة الاحتلال والسلطة الفلسطينية.
- وأخيراً، ينبغي أن تعطى توصيات مجلس المنظمات الفلسطينية لحقوق الإنسان الاعتبار الواجب، وعلى وجه الخصوص، تلك التوصيات التي تركز على توسيع إطار حماية اللاجئين الفلسطينيين وضمان التمويل الأساسي على المدى الطويل للأونروا.

# مداخلات الندوة بالعربية



إنّ واحدة من أهمّ ركائز ومهام الدولة، والدور الأساسي الذي على الدولة أن تلعبه، هي توفير الحماية للإنسان وتنظيم العلاقات فيما بين الأفراد، لأنّ الحماية، برأيي، هي من الاحتياجات الطبيعية التي يجب أن تتوفر للإنسان، وإذا امتنعت الدولة أو المؤسّسة التي ينتمي إليها الفرد عن توفير الحماية، فإنّه يحق للأفراد البحث عن الحماية بطرقهم الخاصّة، وبالتالي تُعتبر الحماية من أهمّ المواضيع المرتبطة بوجود الإنسان. إذا لم تتوفر الحماية من الجهة المنوط بها توفيرها، فلا يجوز وضع اللوم على الأفراد في توفير وسائل الحماية الخاصّة بهم وعلى طريقتهم، سواء حماية من العسف أو التعذيب أو من القتل أو الملاحقة، وبالتالي موضوع الحماية هو مسألة في غاية الأهميّة، ذُكرت في القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، وتضمن حماية الإنسان من التعذيب ومن القتل والتدخّل بالحياة الخاصّة والعديد من المسائل الأخرى، بالتالي تُعتبر الحماية جوهر الإطار القانون الدولي. ولكن للأسف الشديد، فإنّنا اليوم، ليس فيما يخصّ فلسطين فقط، فإنّنا نرى أنّ موضوع القانون الدولي لحقوق الإنسان بات عبارة عن عبارات جوفاء مكتوبة على الورق، حيث أنّ الدول لا تقوم بدورها وفقاً لالتزاماتها القانونية في الواقع، رغم أنّ هناك نصوص جيّدة وقوية بهذا الشأن، وأنا متأكد لو أنّ جميع الأفراد التزموا بموجبها، فنحن لن نكون حينها بحاجة للحديث عن ضرورة توفير الحماية للشعب الفلسطيني في الظروف التي يمرّ بها.

بشكل ملموس أكثر، فإنّني أتحدّث هنا عن شعب تحت الاحتلال، أو مدنيين محميين تحت الاحتلال، وعندما أستخدم مفهوم «محميين»، فإنّني أقصد به «نحن» وليس المستوطنين، أيّ من ذكروا في اتفاقية جنيف الرابعة كسكّان محميين، وبالتالي نحن وليس هم، وهذه مسألة مهمّة جدّاً في إطار التمييز، لأنّ المستوطن المدني أو الطفل لديه أشكال حماية أخرى من دولته، وهذا موضوع آخر في إطار حقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي، ولكن أنا أقول إنّ الاتفاقية الرابعة هي لنا كفلسطينيين، وليست لهم، فالاتفاقية الرابعة عندما تتحدّث عن السكّان المحميين فهي تقصد المدنيين الفلسطينيين تحت الاحتلال وليس المستوطنين، وهذه مسألة مهمّة جدّاً في إطار التفريق. فمثلاً عندما تدخّل الصليب الأحمر لحماية المستوطنين، وأتحدّث هنا على سبيل المثال عن الحادثة التي قام بها الصليب الأحمر بزيارة مستوطنة غيلو في الانتفاضة الثانية، فإنّنا قمنا بالاحتجاج على هذه الزيارة، لأنّ دور الصليب الأحمر يتمثّل في توفير الحماية للسكّان المحميين والقيام بدور معيّن فيما يخصّ اتفاقية جنيف، بالتالي يجب الالتفات جيّداً إلى هذه المسألة.

لو كانت دولة الاحتلال تسلك كدولة قانون وتطبّق التزاماتها القانونية، فبالتأكيد لن يقوم الشعب الفلسطيني بالحديث عن الحماية الدولية، وذلك لأنّ الالتزامات والواجبات القانونية المفروضة على دولة الاحتلال هي التزامات وواجبات واضحة، أهمّها أن تأخذ دولة الاحتلال بعين الاعتبار مصلحة السكّان في كل خطوة تخطوها.

وهناك معياران إثبات يؤخذان دوماً في الحسبان، معيار الضرورات الأمنية لقوّات الاحتلال في الأراضي المحتلة إلى جانب الضرورات العسكرية، ومعيار مصلحة السكّان، هذه المصلحة التي يجب أن تعلق على كل شيء آخر، وفي هذا السياق، فإنّ الموارد الطبيعية في البلاد، من مياه وبتروول ومن غاز وثروات أخرى، يجب أنّ تعود كلّها على مصلحة السكّان حسب القانون.



أما على أرض الواقع، فذلك لا يحدث. فتدمير الممتلكات على سبيل المثال هو أمر محظور ويعتبر جريمة، ولكن ذلك يحدث على أرض الواقع. كذلك لا يجوز نقل السكان المدنيين إلى الإقليم المحتل، والمقصود هنا بالسكان المدنيين هم المستوطنين، وهذا أمر ممنوع ومحظور. وبالتالي يجب أن تكون منطقة الضفة الغربية بدون مستوطنات ومستوطنين، وعلى مواردها الطبيعية أن تعود على مصلحة السكان وأن تخدم احتياجاتهم. من جهة أخرى يجب أن تكون مهمة الاحتلال هي توفير إدارة مؤقتة للإقليم المحتل ليس أكثر، فهذا هو الاحتلال: إدارة مؤقتة للإقليم المحتل إلى حين إنهاء المسألة السياسية، فلذلك موضوع المؤقتية هو مسألة مهمة. ما أقصده هنا أن القانون يتضمن نصوص وُجدت للحماية، ولكن ما يحدث في الواقع هو تماماً عكس ما يجب أن يكون، وبالتالي هناك التزامات على الدول، بمعنى آخر، موضوع القانون الدولي الإنساني ليس فقط علاقة المحتل بتطبيق المسؤوليات والالتزامات، وإنما يتضمن التزامات مفروضة على كل الدول الأخرى. فعلى سبيل المثال: يوجد هنا في الندوة زميلان إثنان من سفارة البرازيل وجنوب أفريقيا، فنقول إنه حتى البرازيل وجنوب أفريقيا عليها التزامات بموجب اتفاقية جنيف، وبالتحديد الاتفاقية الرابعة، فالمادة الأولى تنص على احترام وضمأن احترام تطبيق الاتفاقية، وضمأن الاحترام لا يقتصر فقط على الالتزام السلي، أي عدم الانتهاك، بل وهناك التزام إيجابي يدعو إلى التأكد من أن الآخرين كذلك لن يقوموا بانتهاك هذه الاتفاقية، بالتالي هناك مسؤوليات على أطراف هذه الاتفاقيات، بما فيها موضوع الحماية. فهنا نسال: هل دولة الاحتلال تقوم بمسؤولياتها حسب التزاماتها القانونية أم لا، وإذا لم تقم بذلك، بل وقامت بانتهاكات جسمية، فإن على هذه الدول واجب الملاحقة وواجب اتخاذ إجراءات تجاه دولة الاحتلال، بحيث تتضمن هذه الإجراءات إجراءات اقتصادية وسياسية وجزء منها دبلوماسية، من أجل إلزام دولة الاحتلال بأن تقوم بالتزاماتها وواجباتها، وهذه مسألة جداً مهمة، أي أن التزامات الدول الأخرى في هذا الموضوع مسألة مهمة.

هذا جانب في موضوع الحماية، أما الجانب الآخر فهو جانب المؤسسات التي تهتمّ بالمسائل الجماعية، متمثلة بمجلس الأمن الذي من دوره حفظ السلام والأمن الدوليين، وبعقائدي أنه ليس من الممكن أن يكون هناك سلام وأمن بدون حماية وقانون، فهناك ربط ما بين السلم والأمن، وهناك ربط بين تطبيق والالتزام بتطبيق القانون الدولي وموضوع الحماية تحديداً. ولذلك تقع على مجلس الأمن المسؤولية الأساسية في توفير الحماية.

لا يمكن تحديد شكل وآلية وأداة محدّدة للحماية، لأنّ هناك أشكال عديدة ومختلفة مارستها الأمم المتحدة على مدار تاريخها الطويل، بالإضافة إلى العديد من التجارب المتعلقة بموضوع الحماية، والأشكال المختلفة التي تبدأ بأبسط المصطلحات مثل ما هو موجود في الخليل من قوات تسمى بقوات التواجد الدولي المؤقت، فهذه الآلية هي واحدة من الآليات التي تضمن وجود رقابة دولية في الخليل، وتقوم بتقديم تقارير لجهات محددة. ومن هنا، فإنّ صلاحيتهم بشكل أساسي هي المراقبة وتقديم تقارير بما يقوم به كل من الجانب الإسرائيلي والفلسطيني، على اعتبار أنّه شكل من أشكال الحماية. باعتقادي، إنّ هذا الشكل من الحماية أثبت فشله لعدم تأثيره على الإطلاق بالجهات المختلفة، وعدم تضمين هذه المكتوبة التقارير من قبل الدوليين المتواجدين في الخليل لكافة جرائم الاحتلال، فهناك جرائم دولية ترتكب لا تقتصر على القتل، وإنما تتمثل بتدمير الممتلكات ومصادر الرزق ومصادرتها. فموضوع التواجد الاستيطاني في الخليل والقدس لا يعتبر صدفة، فوجود مستوطنين ولكن عسكرية في هذه المدن لن يساعد على توفير الاستقرار، وإن عمّ الهدوء في المنطقة، فسيكون حالة مؤقتة سرعان ما تنفجر بعد ذلك. وبالتالي هناك ربط بين الاستيطان والجريمة المستمرة في هذه المناطق. فالتواجد



الدولي هو شكل واحد من الممكن أن يؤخذ بعين الاعتبار، ولكن الشكل الثاني هو أنه على الدول الأطراف في اتفاقية جنيف من خلال القنصليات أن تتشكل جانب من جوانب الوصول للأماكن التي ترتكب فيها انتهاكات جسيمة كجرائم الحرب، ورفع تقارير بخصوصها لدولهم، لمحاولة أخذ مواقف تجاه دولة الاحتلال.

إن موضوع التقارير هذا هو جزء واحد فقط من الحماية، ولكن ما هو أهم من التقارير هو كيفية إلزام الجهة المنتكحة لوقف انتهاكاتها وتوفير حماية للمدنيين. هنا، يمكن النظر إلى بُعد آخر مثل نشر قوّات لحفظ السلام. ولكن فيما يخص فلسطين، إذا نُشرت هذه القوات، لأيّة أهداف ستُنشر؟ وهي ملزمة بحماية من في هذا الحال؟ وإلى متى؟ وكيف؟

مثلاً، في حال تقرر أن تُنشر قوّات في الضفّة الغربية، فماذا سيكون هدفها؟ هل سيكون ذلك لمنع الشباب من التظاهر ضدّ الاحتلال، أو لمنعهم من القيام بأيّ عمل ضد المستوطنات، هل هذا من اختصاص هذه القوّات؟ بالتالي موضوع الاختصاص والسلحية والربط بالأفق السياسي المرتبط بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني وإنهاء الاحتلال هي مسألة مهمّة، أي يجب عدم النظر إلى موضوع الحماية دون ربطها تماماً بموضوع إنهاء الاحتلال وحقّ تقرير مصير الشعب الفلسطيني، وإلا قد يكون هدف هذه القوّات هو الحفاظ على الوضع القائم، وهذا يعتبر من المخاطر المرتبطة بالوضع السياسي ويجب أخذه بعين الاعتبار، وإذا جاء ذلك في إطار رؤية سياسية مرحلية انتقالية تقتضي إنهاء الاحتلال فسيكون أكثر إيجابية.

النقطة الأخرى التي يجب التطرّق إليها في إطار الحماية هو نصّ القانون على ضرورة معاقبة المجرم، فإذا شعر المجرم بأنه لن يدفع ضريبة أو ثمناً لجريمته، سيكرّر الجريمة، حتّى لو كانت جريمة كالسرقة أو غيرها. والدولة والمؤسسات مثل الأفراد، إن لم تتمّ ملاحظتها ولم توضع آلية لإجبارها على دفع الثمن سيكون ذلك حافزاً لها لتعيد تجربتها أكثر من مرّة، وهذا ما يعاني منه الشعب الفلسطيني، بأن إسرائيل فوق القانون ولا يوجد من يجعلها تدفع الثمن، ولذلك فإنّها تُعيد تكرار الجرائم. وبالتالي، فإننا ننظر إلى موضوع المساءلة والمحاسبة والملاحقة لهؤلاء المجرمين على أنّه أداة وآلية من آليات توفير الحماية.

مثلاً، كان هناك فكرة لدى نيوزلندا بتقديم قرار يتناول موضوع عودة المفاوضات وتجميد الاستيطان، وعدم التوجّه للمحكمة الجنائية. إذا صدقت الأبناء حول قيام نيوزلندا بالتفكير بمثل هذا القرار، فإن نيوزلندا بهذا الموضوع تخالف التزاماتها القانونية، من خلال التزاماتها تجاه المحكمة الجنائية، فعليها أن تعمل لتفعيل المحكمة وتشجيع المساءلة القانونية والملاحقة على الجرائم الدولية. ومن جهة أخرى، فإنّ القانون الدولي بجوهره الأساسي لا يعتبر موضوع مساومة، وإذا تحوّل القانون إلى ورقة مساومة فإنّ ذلك يُعتبر إشكالاً أساسياً، وهذا ما يحدث في المجتمع الدولي بكلّ آلياته وتصرفاته.

إذا كانت هذه الأبناء صحيحة، فيوزلندا في هذه الحالة تخالف، وهذا لا يؤمّن حماية للفلسطينيين في إطار التجربة الكبير، هذا لا يمنع نهائياً أن تقوم نيوزلندا بتقديم مشروع تحدّث فيه عن مشروع في إطار السياسة، ولكن يجب عليها أن لا تقايض القانون الدولي ومبادئه بموضوع السياسة، فالمقايضات هي الجريمة الكبيرة التي لا توفر الحماية في هذا الإطار. النقطة الأخرى، فإنّه بموجب اتفاقية جنيف، هناك دولة تحت الاحتلال والدولة المحتلّة ويمكن أن تصلا إلى ما يسمّى بالدولة الحامية، بمعنى أنّها تضطلع بدور المسؤولية بالإشراف على مسألة التطبيق والالتزام بما تضمنه اتفاقية جنيف. ولكن، في حالة



إسرائيل، فقد رفضت موضوع الدولة الحامية تماماً، والدولة الحامية تتشكل بموجب طلب من الطرفين. في عام 1972 حاول الصليب الأحمر لعب دور الدولة الحامية، وتوجه إلى إسرائيل بطلب رسمي بأن بعثته في الأراضي المحتلة قد تلعب هذا الدور، لكن إسرائيل رفضت هذه المسألة، فالصليب الأحمر لا يقوم بهذا الدور وإنما يقوم بدور إنساني حسب الاتفاقية مع إسرائيل، بالتالي رفضت إسرائيل موضوع الحماية في هذا الإطار.

فيما يُقال في موضوع الحماية، سوف أشير إلى نقطة مهمة حول ما يجري نقاشه اليوم، فأنا أقترح أن يتم في جلسة الجمعية العامة الاعتيادية في نيويورك، تقديم مشروع قرار فلسطيني يكلف الأمانة العامة للأمم المتحدة وتحديد الأمان العام بطرح سيناريوهات دراسية مختلفة للحالة في فلسطين، وما هي أفضل الطرق لتوفير الحماية للشعب الفلسطيني في ظل الاحتلال في وجه الجرائم والانتهاكات الجسمية التي تمارسها دولة الاحتلال. إذا قُدّم مثل هكذا قرار وأُعطى بعد زمني معين، بحيث يقوم الأمين العام بالرجوع للجمعية العامة بدراسة كاملة ومستوفاة، وبمقترح محدّد، بحيث تأخذ الجمعية العامة توصية في هذا الاتجاه، فبرأيي سيكون هذا الموضوع أمراً مهماً ومفيداً. النقطة الثانية، أقترح أن تقوم بعثة فلسطين بتقديم مشروع قرار يتحدّث عن فرض العقوبات الاقتصادية، على الرغم من أنّ المسألة تأتي في إطار اختصاص مجلس الأمن في هذا الموضوع سواء استخدام القوّة أو فرض العقوبة، ولكن في هذا الجانب عندما يؤخذ قرار من الجمعية العامة بدعوة وحثّ أعضائها كجمعية عامة على فرض عقوبات على إسرائيل وعدم الاستثمار والمتاجرة بالسلاح مع إسرائيل، فسيكون لهذا الأمر قيمة سياسية وقانونية ومعنوية كبيرة جداً. هنا، بالتالي، يصبح من الممكن الحديث عن تهيئة حقيقة لما حصل مع جنوب أفريقيا في أواخر الستينات وفي السبعينات، حيث كانت الجمعية العامة هي اللاعب الأساسي، وعلى الرغم من دخول مجلس الأمن متأخراً لهذا الإطار ولكن الجمعية العامة كانت لها مكانتها المهمة.

مشاريع وقرارات قوية من هذا النوع ستكون واضحة ولا تتركز على المساومة، رغم أنّ أمريكا وأوروبا ستحاولان الضغط تجاه هذه القرارات والمشاريع متساءلة حول مدى جدواها وخدمتها لتحقيق السلام. بهذه الطريقة يمكن أن نأسس ما يسمى موضوع الحماية، ف إذا لم يكن هناك شيء حقيقي يلزم إسرائيل بدفع الثمن، ستبقى إسرائيل تعمل على قتلنا ومصادرة أملنا وهدم بيوتنا ولن تتوفر أيّة حماية في وجه الجرائم الدولية.



سوف أبدأ الحديث عن عدم اعتراف إسرائيل بأنها دولة احتلال حربي إلا في عام 1967 ولمدة ثلاثة وأربعين يوماً تحديداً، حيث اعترفت بأنها دولة احتلال حربي وتلتزم باتفاقيات جنيف. وبعد مضي ثلاثة وأربعين يوماً على هذا الاعتراف، صرّحت إسرائيل بأنها ليست دولة احتلال حربي، واعتذرت عن ما قد صرّحت به، وبيّنت أنّ ما صدر منها كان مجرد زلّة وفي سياق غير مضبوط، وأكّدت على أنّها ليست دولة احتلال حربي على الإطلاق، بل هي تدبير هذه المناطق، وفي أفضل الأحوال فهي تتعامل مع مناطق متنازع عليها (disputed territories). منذ عام 1967 باستثناء الثلاثة وأربعين يوماً سابقة الذكر، تعاملت إسرائيل مع كلّ الأراضي الفلسطينية المحتلة كمناطق متنازع عليها أو مناطق مدارة، هذا التعامل لم يكن عابراً أو موقفاً أنياً، ولم ينتج عن زلّة لسان أو موقف عاطفي من جانب دولة الإحتلال الإسرائيلي، بل كان هذا الموقف موقفاً أيديولوجياً وسياسياً، كانت قد خططت للعمل عليه لسنوات طويلة قادمة.

بمعنى أنّ إسرائيل ليست جاهلة كي تعرف ما هي القيود التي تفرضها اتفاقيات جنيف الأربعة في كافّة المجالات، أو يفرضه القانون الدولي الإنساني بشكل عام، فهي بشكل واعٍ أرادت أن تتخذ قرارات سياسية تنتهك من الوريد إلى الوريد مهمتها وصلاحياتها وواجباتها كدولة احتلال حربي، هذا ما بدأ بشكل واضح وصريح وعلمي فيما يتعلّق بموضوع ضمّ مدينة القدس إلى إسرائيل، حيث تمّ اتّخاذ قرار الضم من قبل الكنيست، كما وقامت إسرائيل بالشروع بمشروع الاستيطان والتوطئة والتهيئة لذلك، والبدء العملي لتنفيذه على مساحة الضفّة الغربية وقطاع غزّة، والجميع يعرف كيف بدأت نواة مستوطنة غوش عتسيون، ثم امتدت المستوطنات مثل الجسم السرطاني في باقي أجزاء الضفّة الغربية. ما أريد قوله بأن إسرائيل هي دولة احتلال حربي، وهي الدولة الوحيدة في العالم التي لا تعترف بكونها دولة احتلال، على الرغم من اعتراف الخارجية الأمريكية بأنّ إسرائيل هي دولة احتلال حربي، لكنّ إسرائيل حلّت نفسها ومن طرف واحد من أيّة التزامات تُفرض عليها كدولة احتلال حربي بموجب القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني، وهذا الأمر بتقديري لم يأخذ بجديّة، لا سياسية ولا عملية ولا قانونية كافية، من قبل القيادة السياسية الفلسطينية منذ ذلك التاريخ حتّى هذه اللحظة. بالتالي، فإنّ أحد العناوين الفرعية المتربّبة على هذا الأمر هو الحماية الدولية.

إنّ الحماية الدولية فكرة واضحة وبيّنة وليست منحة، بل واجب قانوني على الأطراف السامية المتعاقدة، بموجب المادّة الأولى من اتفاقية جنيف الرابعة، التي تتحدّث وبشكل صارم عن وجوب التزام الأطراف السامية المتعاقدة بضمان التطبيق القانوني لاتفاقيات جنيف والتي تتضمّن حماية المدنيين والممتلكات المدنية. وبالتالي، فإنّ موضوع الحماية لا يخضع لاجتهاد الأطراف السامية المتعاقدة أو للخيار، وإنّما هو التزام قانوني واجب للتطبيق بموجب اتفاقية جنيف الرابعة.

عند الحديث عن موضوع الحماية الدولية واتفاقيات جنيف، يعتقد البعض للوهلة الأولى أنّ الفلسطينيين هم من اخترعوا هذه الاتفاقيات، وكأنّها علامة تجارية لها علاقة بالشعب الفلسطيني والمدنيين الفلسطينيين ومنظمات حقوق الإنسان الفلسطينية. هذا الأمر غير حقيقي، فمن المعروف أنّ اتفاقية جنيف الرابعة هي عبارة عن خلاصة الخلاصة للتجربة الإنسانية حتّى نهاية الحرب العالمية الثانية، فالمدنيون هم من كانوا في عين العاصفة، وهم من دفعوا الثمن في الحرب العالمية الثانية

عندما تقالت الجيوش، حيث قتل على إثر الحرب خمسة وثمانون مليون مدني، ومن بعدها دعا المثقفون والكتاب ورجال السياسة ورجال القانون والقادة المجتمعيون إلى النظر والبحث في آليات الحماية للمدنيين في وقت الحرب.

المرّة الأولى التي أُثير فيها موضوع حماية الشعب الفلسطيني بجديّة كانت خلال الانتفاضة الأولى، حيث كان هناك توجّه جديّ من قبل منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية بالتحديد، لكن في النهاية تمّت ترجمته بشكل مختصر ومختزل إلى تقرير عام 1991، تقوم وكالة غوث وتشغيل اللاجئين أو دائرة فيها بإعداده، ويتم رفعه بعد ذلك إلى مجلس الأمن، وبهذا يتمّ إعداد التقرير مرة كلّ شهر، لكن هذا الأمر سرعان ما يتبدّد بعد فترة بسيطة بعد أن تمّ توقيع اتفاقيات أوسلو.

أريد أن أذكر بمحطة خطيرة كانت عندما تمّ توقيع اتفاقيات أوسلو، تحديداً عندما أعادت إسرائيل طرح عدم اعترافها بأنّها دولة احتلال حربي، على الرغم من معارضة كثير من دول مجتمع الدولي، إلا أن ادعاء إسرائيل بعد أن تمّ توقيع اتفاقيات أوسلو كان مبنياً على فكرة أنّ السلطة الفلسطينية باتت تتحكم بـ 95% من السكّان الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وبالتالي موضوع حماية المدنيين ليس قائماً، وموضوع تنفيذ اتفاقيات جنيف ليس قائماً كذلك، وبالتالي يجب إسقاطه.

كان هناك معركة عنيدة تمّت مع الصليب الأحمر الدولي ومؤسسات حقوق الإنسان الدولية وبعض المنظمات الأممية التابعة للأمم المتحدة، وحُسمت هذه المعركة عام 1995 لصالح وجهة النظر القانونية التي مفادها أنّ إسرائيل هي دولة احتلال حربي، بكل تجليات الاحتلال لا زالت قائمة وموجودة، وبالتالي اتفاقيات جنيف يجب أن تطبق، ومن هنا فإنّ موضوع الحماية الدولية هو أمر قائم وموجود. في عام 1999، بعد القيام بعمل مضني، وبعد أن تبين وبشكل لا يدع مجالاً للشكّ بأنّ إسرائيل عادت إلى ممارسة جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، تمّ العمل بالتنسيق وبتوافق كامل مع منظمات حقوق الإنسان، وبالتنسيق مع ممثل فلسطين في الأمم المتحدة ناصر القدوة، مع وزارة الخارجية الفلسطينية، وبتوجيه مباشر من الرئيس ياسر عرفات، للدعوة لمؤتمر للأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقية جنيف الرابعة. وقد عقد هذا المؤتمر لمُدّة خمس عشرة دقيقة في مدينة جنيف، وذلك أمام خطورة المضمون الذي يحمله المؤتمر، والذي كان أبرز ما جاء فيه هو ضرورة توفير الحماية الدولية ومحاسبة إسرائيل. وقد عمل هذا المؤتمر على تغيير وجهة نظر العديد من الدول الأعضاء بما فيها دول الاتحاد الأوروبي، حيث وعدت قبل أقل من أربع وعشرين ساعة بالتصويت لتوفير الحماية، ومحاسبة إسرائيل. لكن في الوقت الذي انعقد فيه المؤتمر، كان هناك حديث عن حكومة إسرائيلية جديدة تدعو للسلام وتغيير الوضع، وبالتالي كان هناك دعوات لعدم وجود ضرورة لعقد المؤتمر، وقد تمّ فضّه وتأجيله تحت الضغط الأمريكي، ومن هنا استغرق المؤتمر 15 دقيقة فقط.

عندما فُجرت الانتفاضة عام 2000، وقام شارون بالعديد من الجرائم في الضفّة الغربية وقطاع غزّة، تمّ طرح فكرة المؤتمر مرّة أخرى، وتمّ الدعوة لاجتماع آخر للأطراف السامية المتعاقدة. وبالفعل تمّ عقد المؤتمر في عام 2002 في جنيف لمدة ثلاث ساعات وربع الساعة، ثمّ تمّ فضّه بما يحقّق الإرادة الأمريكية والأوروبية بأن يكون المؤتمر شكلياً.

هناك مقولة غريبة وغير منطقية تتناقلها كلّ من أمريكا وأوروبا الغربية، ومنذ توقيع اتفاقية أوسلو، تفيد برغبة هؤلاء بتحقيق الأمن والسلام، لكنّه يتعارض قليلاً أو كثيراً مع القانون الدولي والقانون الإنساني والديمقراطية وحقوق الإنسان، لذلك يجب التضحية بسيادة القانون وحقوق الإنسان من أجل





الأمن والسلام، كأنّ هناك تعارضاً بين الأمن والسلام وموضوع سيادة القانون والقانون الدولي الإنساني. بالطبع، لا يمكن لأحد أن يتوقّع وجود أمن وسلام بدون احترام للقانون الدولي والقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، لأنّ بهذه الطريقة فقط يمكن أن يتمّ التأسيس والتمهيد لسلام حقيقي، وأيّ سلام آخر يتناقض مع هذه الأمور والقوانين هو عملياً سلام هشّ وقابل للانكسار والانهايار. ومن الجدير ذكره أنّ هذا الموضوع لم نخترعه نحن، بل هو موجود منذ القدم. فلم يكن هناك أبداً أيّ تعارض أو تناقض عندما شكّلت محاكم نورنباغ مثلاً بعد الحرب العالمية الثانية من أجل المحاسبة والمسألة، وكان هناك عملية بناء لسلام واسع على المستوى الدولي. مؤخراً، ما حدث في يوغسلافيا السابقة والمحكمة التي تمّ تشكيلها، لم تتضمّن وجود أيّة أفكار حول وجود أيّ تعارض، ولم يقل أحد إنّ هذه المحاكم سوف تفتح الجراح وتعيد الألام من جديد وتدمّر إمكانية قيام سلام بين دول يوغسلافيا السابقة، بل على العكس تماماً، لقد جاء الأمر مكمّلاً وطبيعياً لما يتمّ من إجراءات.

في واقعنا الفلسطيني، هناك ثلاثة محدّدات، أولها: هل يوجد انتهاكات خطيرة وجسيمة أم لا؟ دعونا ممّا تقوله كلّ منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية، كلّ المنظمات الدولية دون استثناء تقول بأنّ هناك جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية تحدث في الأراضي المحتلة، وأكّدت كلّ هذه المنظمات بأنّ ما يتعرّض له قطاع غزّة من حصار هو أمر غير إنساني وغير قانوني وهو ضرب من العقوبة الجماعية ويجب إنهاؤه، وليس بشكل جزئي بل بشكل كامل ومطلق وبشكل فوري. كما أكّدت كافّة منظمات حقوق الإنسان على المستوى الدولي بأنّ ما يحدث في القدس هو تطهير عرقي للفلسطينيين، وهو تهويد للمدينة على مستويات غير مسبوقة للقدس وتطهير لأهلها، كذلك وتشهد المدينة حالة من الخنق الاقتصادي والاجتماعي غير المسبوق والذي يُمارس ضد سكّان القدس. عدا عن ذلك، فإنّ كلّ ما يحدث في الضفّة الغربية هو مشخّص، ليس من قبل الفلسطينيين بل من قبل كلّ منظمات حقوق الإنسان الدولية والأممية، على أنّه عملية أبرتهايد بنسخة جديدة تُمارس في الضفّة الغربية، بالإضافة إلى ما يمارس من جرائم جزئية. ولقد تعرّض قطاع غزّة إلى ثلاثة حروب خلال خمس سنوات، وكان المدنيون دائماً الضحايا بشكل أساسي على مدار سنوات، كلّ هذه الأمور ليست ادّعاءات سياسية، بل هي أمور موثّقة في إطار ملقّات قانونية يعلم بها المختصّون في هذا المجال، وعلى رأسهم المنظمات الأممية، وتحديداً ما يأتي في تقارير المقرّرين التابعين للأمم المتّحدة. إذن، فإنّ إسرائيل تمارس جرائم حرب في كل المستويات، والمدنيون الفلسطينيون هم في عين العاصفة دوماً.

إنّ دول أوروبا، تحديداً فرنسا وبريطانيا وألمانيا وهولندا واسبانيا، وهي دول ذات خصوصية في العلاقة مع إسرائيل بالإضافة لأمريكا، فإنّهم يشكلون حاضنة وحصن لدولة الاحتلال الإسرائيلي بما تمارسه من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية. هذه الدول هي من يوفّر الغطاء السياسي والقانوني لدولة الاحتلال الحربي وما تمارسه من جرائم. فأصبحت هذه الدول كأنّها تقول بأن إسرائيل وما تمارسه من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية هي جرائم تمارس ضد العبيد، كما كان يحدث عند الرومان، بمعنى أنّ القانون يطبّق على الأسياد، أمّا العبيد فلا يطبّق عليهم. وهذا بالتأكيد أمر مستغرب، وكأنّ الدم الفلسطيني دم رخيص، كأنّ موضوع المسألة والمحاسبة سواء على مستوى توفير الحماية أو ملاحقة مجرمي الحرب ضمن التشريع الدولي أو في المحكمة الجنائية الدولية هو أمر غير جازم وغير مطلوب للفلسطينيين.

الأمر الثالث الذي أريد التحدث عنه يتعلّق بسؤال: أي عالم نريد العيش فيه؟ بغض النظر إن كُنّا فلسطينيين أم غير فلسطينيين، هل نريد عالم تحكمه سيادة القانون أم شرعية الغالب؟ وهذا هو



السؤال الذي يجب أن يُطرح، فلا يجوز لدولة احتلال حربي، أيّ كانت، تمارس هذا المستوى من جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية بشكل علني، أن تُوقَر لها الحماية السياسية والقانونية، وأن تكون محمّية. لماذا عند انتقادنا لبن لادن وانتقادنا لداعش نتقدمهم على أساس إرادة هؤلاء بتطبيق شريعة الغاب بدلاً من تطبيق شريعة القانون، أمّا عندما يتعلّق الموضوع بدولة احتلال حربي، نرى أنّ الدول التي «تدعي الحضارة والديمقراطية وسيادة القانون»، لا ترى إشكالاً بهذا الخصوص؟

بتقديري موضوع الحماية الدولية هو موضوع مبرّر ومشروع ويجب العمل عليه، وكما قال شعوان وبشكل واضح فإنّه لا يتناقض على الإطلاق مع حقّ الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره والانعقاد من الاحتلال.

## المقدمة:

تطلق هذه الورقة من فرضية محددة مفادها أنّ منظومة حماية اللاجئين الدولية المقرّة من قبل الأمم المتّحدة والتي يتمّ تقديمها عبر المفوضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين هي الأساس منظومة استثناء فيما يتعلّق باللاجئين الفلسطينيين، وذلك عبر استثنائهم من المادّة (1-D) أولاً، ومن ثمّ عبر عدم تحديد ماهيّة الحماية التي يجب أن تقدّمها وكالة غوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ذلك أنّ الأخيرة ركّزت في سياساتها منذ عام 1950 على تطوير برامج التعليم والغذاء والتشغيل والصحة أكثر من التركيز على تطوير منظومة حماية قانونية للاجئين الفلسطينيين. بالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة الفلسطينية قد ساهمت في تعزيز هذا التقويض حين طلبت عقب توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993 من الأونروا إيقاف منظومة حماية مؤقتة تعرف ببرامج ROA تمّ استحداثها أثناء الانتفاضة الأولى (1987). وبناء على ذلك، فإن هذا الاستثناء من قبل مؤسّسات الأمم المتّحدة الخاصّة باللاجئين، ومن قبل السلطة الفلسطينية يمثّل الحلقات الثلاثة التي تساهم في تعميق فجوة الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين بدلاً من إلغائها.

تحاول الورقة معالجة الفرضية أعلاه من خلال بيان مفهوم وتطبيقات الحماية بشقيها القانوني والفيزيائي فيما يتعلّق باللاجئين بشكل عام، وباللاجئين الفلسطينيين أثناء الحروب والنزاعات بشكل خاصّ. كما تناقش دور الأطراف المسؤولة بشكل مباشر عن اللاجئين في تقديم الحماية من عدمها، والمقصود هنا الأونروا، حيث أنّها الوكالة المنتدبة من قبل الأمم المتّحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، والتي تعمل على «المساعدة والحماية وكسب التأييد لحوالي خمسة ملايين لاجئ من فلسطين في الأردن ولبنان وسورية والأراضي الفلسطينية المحتلّة وذلك إلى أن يتمّ التوصل إلى حلّ لمعاناتهم»<sup>1</sup>

يتناول الجزء الأول تاريخ تأسيس الأونروا والحماية القانونية/الفيزيائية للاجئين من منظور مقارن حيث يناقش منظومة الحماية التي تقدمها المفوضية السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين، والحماية التي تقدمها الأونروا بناءً على النص التأسيسي للوكالة. بينما يتضمن الجزء الثاني أسباب استثناء اللاجئين الفلسطينيين من منظومة الحماية الدولية للاجئين. أمّا الجزء الثالث، فيناقش برنامج الحماية المؤقت الذي استحدثته الأونروا عقب اندلاع الانتفاضة الأولى ودور السلطة الفلسطينية في إيقاف وتقويض برنامج حماية اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلّة. وأخيراً في الجزء الرابع، تتناول الورقة دور الأونروا في تقديم الحماية للاجئين الفلسطينيين أثناء حرب تموز 2014 على قطاع غزّة.

## الأونروا: التأسيس

أسست وكالة غوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا) بموجب القرار رقم 302 (4) الصادر عن الجمعية العامّة للأمم المتّحدة في 8 كانون الأول 1948. حيث كان الهدف من تأسيسها تقديم الإغاثة المباشرة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين.<sup>2</sup> جاء التأسيس بناء على التقرير الصادر عن

1. «من نحن»، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، <http://www.unrwa.org/ar/who-we-are>.

2. «قرار الجمعية العامّة رقم 320»، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، <http://www.unrwa.org/ar/who-we-are/advisory-commission/general-assembly-ares302-iv>.

بعثة الأمم المتحدة لإجراء المسح الاقتصادي للشرق الأوسط وبناء على تقرير الأمين العام عن مساعدة اللاجئين الفلسطينيين. بدأت الأونروا عملياتها في أيار 1950. عندما أنشأت الوكالة، كانت التوقعات إلا تطول ولايتها إلا لوضع سنوات، لأنه كان من المخطط أن تستمر ولايتها لوقت قليل لحين إتمام عملية دمج اللاجئين الفلسطينيين (اجتماعياً واقتصادياً) في المجتمعات المضيفة. لكن، مع استمرار غياب حل شامل للقضية الفلسطينية بما في ذلك قضية اللاجئين، تستمر الجمعية العامة للأمم المتحدة بتجديد ولاية الوكالة سنوياً.<sup>3</sup>

عند النظر إلى تكليف الأونروا لا نجد أن من مهامه إيجاد حل شامل للنزاع الفلسطيني الإسرائيلي بما في ذلك قضية اللاجئين، بل يعتبر ذلك من مهام ومسؤولية طرفي النزاع والفواعل السياسية الأخرى. يركز عمل الأونروا الأساسي في تقديم المساعدات وتلبية الحاجات والمتطلبات الإنسانية من خلال برامجها الأساسية في مجالات المساعدة والتنمية البشرية، ونطاق التدخّل والتعاون مع السلطات الحكومية في مناطق عملها. كما توفر القروض الصغيرة والبنية التحتية وتعمل على تحسين الميخّمات والدعم المجتمعي والاستجابة الطارئة بما في ذلك في أوقات النزاع المسلح.<sup>4</sup> في حالات أخرى، نجد الأونروا تتدخل لدى السلطات المضيفة بالنيابة عن الأفراد والمجموعات من اللاجئين الذين يعيشون في ظروف غير آمنة ويكونون بحاجة إلى حماية. للمزيد حول أماكن تواجد اللاجئين وأعدادهم بالتفصيل انظر: ملحق رقم 5.

### الحماية من منظور مقارن: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا

هنالك اختلاف على المستوى النظري والعملية لمفهوم الحماية لدى كل من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا، وفيما يلي أوجه الاختلاف.

«الحماية» التي يتمّ تقديمها وتوفيرها للاجئين الواقعين تحت ولاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعرّف بأنّها: «ضمان الحقوق الأساسية والأمن الجسدي للاجئين والنازحين أو عديمي الجنسية في بلدان اللجوء أو بلدان إقامتهم المعتادة، وتضمن عدم إعادتهم قسراً إلى أيّ بلد قد يتعرّضون فيه للاضطهاد».<sup>5</sup> تضمن المفوضية الحماية الدولية للاجئين من خلال اتفاقية جنيف للعام 1951 والخاصة بوضع اللاجئين حيث تعتبر الاتفاقية الأداة الرئيسية لتوفير الحماية.<sup>6</sup>

أما «الحماية» تحديداً القانونية حسب وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى «الأونروا» لم يتمّ ذكرها في انتداب تأسيس الوكالة، لكن يوجد هناك وثيقة تعرف بـ «UNRWA's Protection Policy» صادرة عن مكتب الأونروا في القدس عام 2012 تلخّص وتشرح سياسة الأونروا فيما يتعلّق بطبيعة الحماية التي تقدّمها الأونروا للاجئين في مناطق عملياتها الخمس (الأردن، سوريا، لبنان، الضفة الغربية، قطاع غزة). يلاحظ من الوثيقة أنّ هناك مفهوماً آخر للحماية حسب انتداب الوكالة، فلا يوجد هناك أي ذكر لمصطلح «حماية قانونية»، بل يتمّ الحديث عن الحماية المقدّمة عبر حزمة من الخدمات والبرامج التنموية والتعليمية والصحية. نجد في الوثيقة الوصف

3. المصدر السابق.

4. المصدر السابق.

5. توفير الحماية: شبكة أمان، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، <http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc27563.html>

6. توفير الحماية: الحماية القانونية، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).



التالي لعملية توفير الحماية:

«تقدم الأونروا خدماتها بطريقة تعزز وتحترم حقوق المستفيدين وضمان الأمن وكرامة كل من المستفيدين وموظفي الأونروا. وهذا جزء لا يتجزأ من ضمان توفير الخدمات وفق الجودة والمعايير المتفق عليها دولياً.»

تضيف الوثيقة أيضاً أن:

«الأونروا كمزوّد رئيسي للخدمات العامّة للاجئين الفلسطينيين، فإن لديها مسؤولية خاصّة في السعي لضمان الحماية بطريقة تستطيع من خلالها تقديم الخدمات على أكمل وجه. كما أنّ الأونروا ملتزمة بدمج معايير الحدّ الأدنى من الحماية في جميع برامجها وبطريقة تقديمها للخدمات بما في ذلك مبادرات الإصلاح. بالإضافة إلى ذلك فإنّ الوكالة ستقوم بتخصيص الموارد البشرية والمالية المناسبة لتلبية التزاماتها بحماية اللاجئين الفلسطينيين، وباعتبار الحماية قضيّة رئيسية ومفصلية فإنّ الوكالة ملتزمة بالتنسيق والتعاون فيما يتعلّق بالحماية على جميع المستويات كافة برامجها، وإدراكاً منها لأهميّة الشركات، فإنه ومن أجل اتخاذ إجراءات وقائية فعالة، ستواصل الأونروا العمل بشكل وثيق مع اللاجئين الفلسطينيين ومع السلطات الوطنية ذات الصلة، ومع وكالات الأمم المتّحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية.»

عند قراءة الوثيقة الخاصة بالحماية يتبادر إلى الذهن تساؤل حول العلاقة والصلة بين الحماية المطلوب توفيرها للاجئين، والحماية التي تتحدث عنها الوكالة والتي كما يظهر مرتبطة بنوعية وطبيعة تقديم الخدمات التي تراعي ضمان حقوق الإنسان المنصوص عليها في مواثيق الأمم المتّحدة، حيث أنّ توفير الخدمات حسب المعايير الدولية لا يعني بأي حال من الأحوال عن أهميّة توفير حماية للاجئين قانونية، وفيزيائية من الاعتداءات والانتهاكات، وحمايتهم أثناء الحروب والنزاعات المسلحة.

الحماية التي تتحدّث عنها الوكالة لا تحمي اللاجئين الفلسطينيين بشكل فعلي، ولا تحميهم من التعرّض للإعادة القسرية التي يواجهونها أثناء هربهم من الحروب والنزاعات في مناطق ولايتها. على سبيل المثال قامت الأردنّ رسمياً بحظر دخول الفلسطينيين القادمين من سوريا منذ يناير/كانون الثاني 2013، كما أبعد قسراً أكثر من 100 ممّن تمكّنوا من دخول البلاد منذ منتصف 2012، وبينهم سيدات وأطفال. كما تقوم قوآت الأمن باحتجاز وترحيل فلسطينيين ممّن يدخلون من المعابر الحدودية غير الرسمية باستخدام وثائق ثبوتية سورية مزوّرة، أو ممّن يدخلون بطريق غير مشروع عبر شبكات التهريب. ويسمح الأردنّ رسمياً بدخول الفلسطينيين القادمين من سوريا من حاملي الجنسية الأردنية، لكنّه بالممارسة منع دخول الفلسطينيين الذين انتهت صلاحية وثائقهم الأردنية، وفي بعض الحالات جرّدهم من الجنسية الأردنية تعسفاً وأعادهم قسراً إلى سوريا.<sup>7</sup>

في هذه الحالة تتدخل الأونروا بعد أن تتم إعادة اللاجئين قسراً إلى البلاد التي هربوا منها، ويتمثّل دورها في مراقبة قضايا الحماية التي تؤثر على لاجئي فلسطين من سوريا وتعمل على الاستجابة لها، وتستمر بمناشدة حكومة الأردنّ بالتمسك بالمبادئ القانونية الدولية الخاصة بعدم الإعادة القسرية وبالمعاملة المتساوية للاجئين.<sup>8</sup> لكن تلك الإجراءات حتّى اللحظة لم تنجح في منع إعادة اللاجئين الفلسطينيين إلى سوريا ومن هنا تظهر أولى حلقات ما يطلق عليه فجوة الحماية القانونية.

7. "الأردن- إبعاد فلسطينيين قادمين من سوريا والباقون عرضة للترحيل ويعيشون في خوف"، هيومن رايتس وواتش (7 أغسطس، 2014)، <https://www.hrw.org/ar/news/2014/08/07/254784>.

8. "اللاجئون الفلسطينيون من سوريا إلى الأردن"، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).



## استثناء اللاجئين الفلسطينيين من المادة (1 - D)

تعميق آثار فجوة الحماية القانونية التي يعاني منها اللاجئون الفلسطينيون لا يقتصر فقط على اختلاف مفهوم الحماية والتطبيق العملي الذي تمارسه الأونروا للحماية، لكن أيضاً استثناء اللاجئين الفلسطينيين من المادة (1 - D).

جاء تأسيس الأونروا قبل إنشاء المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ودخول اتفاقية العام 1951 حيّز التنفيذ في 22 نيسان، 1954، وهو الأمر الذي يفسر سبب وجود المادة 1 - D في الاتفاقية والتي تحدّد وتوضّح بأنّ من يتمتّعون بحماية أو يتلقّون مساعدة من قبل هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة، غير المفوضية، فإن هذه الاتفاقية لا تطبق عليهم. وبناءً على ذلك نجد أنّ اللاجئين الفلسطينيين لا يتمتّعون بالحماية التي تقدّمها المفوضية للاجئين، ذلك أنّهم تحت ولاية الأونروا<sup>9</sup>.

تمّ تجاوز هذا الشرط في حالات معيّنة وتدخّلت المفوضية السامية لحماية ومساعدة بعض اللاجئين الفلسطينيين الموجودين في مناطق خارج ولاية الأونروا، مثال على ذلك عندما ساهمت المفوضية في توطين اللاجئين في البرازيل، وهم الذين بقوا عالقين على الحدود الأردنية - العراقية في مخيم الرويشد منذ عام 2004 وحتى عام 2007 عقب فرارهم من العراق بعد سقوط نظام صدام حسين عام 2003.<sup>10</sup> ونلاحظ هنا أنّ تدخل المفوضية جاء لصالح خيار التوطين على حساب خيار العودة إلى فلسطين.

استثناء اللاجئين الفلسطينيين من المادة 1 - د من اتفاقية عام 1951، وانطباقها بشكل محدود على أولئك الواقعيين خارج مناطق عمليات الأونروا، يعتبر بمثابة الحلقة الثانية في فجوة الحماية القانونية التي يعاني منها اللاجئون الفلسطينيون، وعليه فإنّ أي حديث عن توفير حماية قانونية للاجئين يجب أن يكون بالأساس علاج لثغرات الحماية المتعلقة بهؤلاء اللاجئين.

## برنامج الحماية المؤقتة (ROA)

أشئى برنامج الحماية المؤقتة (ROA: Refugees Affairs Officer Program) أثناء الانتفاضة الأولى في الفترة الواقعة بين 1987 - 1993، حيث عملت الأونروا على زيادة نشاطاتها المتعلقة بالحماية وذلك بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 605 الذي دعا إلى توفير آليات ووسائل حماية وأمان وحماية المدنيين الفلسطينيين الذي يعيشون تحت الاحتلال الإسرائيلي. تضمّن القرار وسائل واقتراحات يمكن من خلالها حماية المدنيين الفلسطينيين، ومن هذه الوسائل: الحماية الفيزيائية (الجسدية)، الحماية القانونية، تقديم المساعدات اللازمة. كان يقدم هذا البرنامج الحماية ويقوم بعمليات المتابعة للانتهاكات وإرسال التقارير اليومية، وتدخّلات محدودة لدى السلطات الإسرائيلية. لم يتمكّن البرنامج من سد فجوة الحماية القانونية التي يعاني منها اللاجئون الفلسطينيون، وتمّ إيقافه مع قدوم السلطة الفلسطينية عقب توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993. تمّ تمديد عمل البرنامج في غزة لغاية أيار 1994، وفي الضفة الغربية لغاية نيسان 1996.<sup>11</sup>

ظهرت سلبيات تعليق عمل البرنامج في الأراضي الفلسطينية - باعتبار أنّ السلطة الفلسطينية ستكون البديل الذي سيقدّم الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين - مع بدايات الانتفاضة الثانية (2000) حيث

9. علاقة مضطربة لكن ضرورية: الأونروا والفلسطينيون، شبكة السياسات الفلسطينية، (23 أغسطس، 2006)، <http://goo.gl/eQySSU>

10. لاجئون فلسطينيون من العراق إلى البرازيل، إيلاف، (19 أكتوبر، 2007)، <http://elaph.com/Web/Politics/2007/10/273125.htm?sectionarchive=Politics>

11. المصدر السابق.



تصاعدت وتيرة الانتهاكات التي تعرّض لها اللاجئون الفلسطينيون وأصبحوا مرة أخرى كغيرهم من المواطنين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة عرضة للقتل، والاعتقال، والمضايقات، والمنع من السفر. وهكذا وجد اللاجئون الفلسطينيون أنفسهم في مواجهة الدبابات الإسرائيلية ودون وجود أدنى شكل من أشكال الحماية. لم تقتصر الانتهاكات على فترة الانتفاضة الثانية بل لا زالت مستمرة حتى يومنا هذا، ففي الأعوام 2006 - 2008 - 2012 - 2014 تعرّض قطاع غزة (والذي يشكّل اللاجئون الفلسطينيون فيه 67% من مجموع السكّان هناك، حسب إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء لعام 2013)<sup>12</sup> لأربع حالات عدوان عسكرية إسرائيلية شملت القصف الجوّي والمدفعي والاجتياح البري واستهداف المدنيين، وكما الحالات السابقة من الحروب الإسرائيلية وجد اللاجئون أنفسهم بلا حماية، حتى أنّ مخازن ومستودعات ومدارس الأونروا قد تعرّضت للقصف، فأصبحت الأونروا نفسها بحاجة إلى حماية بكل مرافقها.

إيقاف هذا البرنامج يعد بمثابة الحلقة الثالثة في موضوع فجوة الحماية القانونية، حيث أنّ إيقافه عمل على تعميق الفجوة بعد أن كان مساهماً في تقليل حجم هذه الفجوة وآثارها السيئة على اللاجئين. كان بالإمكان لو لم تطلب السلطة الفلسطينية إيقاف هذا البرنامج أن يتمّ تطويره إلى منظومة حماية موسعة تشمل جميع اللاجئين الفلسطينيين في مناطق عمل الأونروا وليس فقط في الضفة الغربية وقطاع غزة، بالتالي كان من الممكن أن يجد اللاجئون منظومة حماية، أو استشارات ومساعدات قانونية بدلاً من أن يجدوا أنفسهم مضطرين للجوء من بلد إلى آخر باستخدام أوراق مزورة ووثائق وبطرق غير شرعية. في حال تمّ تطوير هذا البرنامج ولم يتمّ العمل على إيقافه لكان بمثابة برنامج مساند لما تطالب به السلطة حالياً من توفير حماية دولية.

السؤال هنا، من هي الجهة التي ستكون مسؤولة عن توفير الحماية للاجئين في حال استجابة الأمم المتحدة لمطالب السلطة الفلسطينية بتوفير حماية دولية، هل سيتم إعطاء هذه المهمة للأونروا، أم أنّ اللاجئين سيُشملون في برنامج أوسع يشمل حماية كافة أفراد الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة سواء كانوا لاجئين أم لا؟

### الحرب على قطاع غزة (تموز 2014) كنموذج لتقويض الحماية

استمرار الاعتداءات والانتهاكات الإسرائيلية بحق الفلسطينيين بما في ذلك اللاجئين يطرح تساؤلاً مهماً حول دور الأونروا في توفير الحماية، أو إنشاء برامج تساعد على التخفيف من آثار فجوة الحماية القانونية. بناء على ذلك تبرز أهمية فحص البنية الإدارية في الأونروا وآلية اتخاذ القرار فيها، وعلاقة ذلك باستحداث برامج حماية من عدمها، كما تبرز ضرورة توضيح آلية تعامل الأونروا مع اللاجئين أثناء الحرب وهل ساهمت تلك الآلية في تعزيز الحماية أم تقويضها.

أثناء الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة (تموز 2014) والتي استمرت 51 يوماً، عملت الوكالة وعبر الناطقين الرسميين باسمها على توجيه دعوة مفتوحة للمانحين لتقديم المزيد من المساعدات المالية من أجل الإيفاء بالتزاماتها المتعلقة بتوفير الخدمات الصحية والغذائية والاجتماعية، ولم تتطرق إلى طلب توفير حماية دولية مباشرة للاجئين الذين اتخذوا من منشآت الأونروا ملجأً لحمايتهم من القصف الإسرائيلي. كما ركّزت في خطاباتها الإعلامية وتصريحاتها على الضرر الذي حدث للمدارس والمنشآت التابعة لها وحجم الخسائر التي تتكبدها الوكالة جراء نزوح اللاجئين إلى منشآتها وتعرّضها للقصف، فيما لم يكن هنالك أيّ تركيز أو ذكر مباشر للضحايا الذين استشهدوا في مدارسها نتيجة لبياناتها حول وجود صواريخ.

1. "واقع اللاجئين الفلسطينيين بمناسبة اليوم العالمي للاجئين 2013"، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، <http://goo.gl/QtBP9W>.





تُظهر آلية التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين أثناء الحرب تقصيراً واضحاً في مجال توفير الحماية، كما أنّها توضح كيف تمّ التعامل مع اللاجئين كأجسام وظيفية.

تتبع البيانات والتصريحات الصادرة عن الأونروا ومكتبها الإعلامي خلال وبعد الحرب تكشف كيف ركّزت الأونروا في خطابها الموجه للعالم حول أهمية دعم احتياجات السكّان المدنيين، ودعم قطاع التعليم، ولم تذكر أو تركز على أهمية تقديم الحماية للسكّان، فكانت الأولوية لبرامج المساعدة والتعليم بالرغم من الحاجة الماسّة إلى حماية السكّان، حيث لجأ أكثر من ربع مليون لاجئ إلى المدارس التابعة للأونروا. في بيان صادر بتاريخ 26 آب، 2014 بعنوان «نداء من 300 ألف شخص يلتمسون المأوى في مدارس الأونروا: نحن بحاجة إلى مساعدتكم» نجد النص التالي:

إن المدنيين العالقين في العنف الدائر بحاجة إلى مساعدة لتلبية احتياجاتهم الفورية، ولدعم مسار التعافي الطويل الذي سيبدأ حالما تتوقف أعمال القتال. وتتضمّن الاحتياجات الأشدّ إلحاحاً الغذاء والمواد غير الغذائية، مثل أدوات النظافة الصحية التي تساعد في منع تفشي الأمراض. تتضمن الأولويات الأخرى تقديم الرعاية الصحية الأولية والدعم النفسي-الاجتماعي.<sup>13</sup>

لم يتمّ التطرق في البيان أعلاه إلى الحاجة لتقديم أي نوع من الحماية سواء القانونية أو الجسدية للاجئين الفلسطينيين، بل طلب المساعدة من أجل تلبية وتغطية احتياجات اللاجئين، أي المواد الغذائية وأدوات النظافة الصحية الركيزة الأساسية للنداءات التي أطلقتها الأونروا - باسم أكثر من 300 ألف لاجئ فلسطيني - بعد الحرب الأخيرة على قطاع غزة.

في وقت سابق من شهر آب 2014 أصدرت الوكالة بياناً آخر بعنوان «مع دعوة الأونروا لجميع الأطراف إلى وقف الأعمال العدائية، يبقى دعم المدنيين أولويتها القصوى» في هذا البيان تذكر الأونروا الحماية، لكن دون توضيح ما نوع أو شكل أو كيف يمكن توفير الحماية المطلوبة، لكن كان التركيز مرّة أخرى على المساعدات الغذائية، حيث يقول السيد سكوت أندرسون، نائب مدير عمليات الأونروا في غزة:

«يبقى توفير الدعم والحماية لجميع السكّان في غزة أولويتنا القصوى»، مضيفاً: «إننا نشعر بقلق بالغ إزاء التصاعد الخطير للعنف على مدار اليومين الماضيين، وسنستمر في بذل كل ما في وسعنا لضمان توفير المأوى اللائق للنازحين من النساء والرجال والأطفال، والحرص على حصول كل أسرة في غزة على ما يكفي من الغذاء، الماء، وغيرها من الإمدادات الحيوية.<sup>14</sup>

ويستمر البيان في التركيز على المواد الغذائية وتقديمها للسكّان، فيضيف فقرة أخرى تقول:

بالإضافة إلى إدارة 83 مركزاً للإيواء الطارئ في مدارسها، تتضمن عمليات الأونروا الخاصة بالاستجابة للطوارئ التوزيع الإستثنائي للمساعدات الغذائية بالشراكة مع برنامج الأغذية العالمي، تقديم المساعدات الغذائية وغير الغذائية لمنظمات المجتمع المحلي، توفر الخدمات الصحية في عيادات الأونروا لغير اللاجئين، وتقديم الدعم للنازحين في مراكز الإيواء التابعة للأونروا وتلك غير التابعة لها.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> «نداء من 300 ألف شخص يلتمسون المأوى في مدارس الأونروا: نحن بحاجة إلى مساعدتكم»، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (26 آب، 2014)، <http://goo.gl/5hFQ12>.

<sup>14</sup> «مع دعوة الأونروا لجميع الأطراف إلى وقف الأعمال العدائية، يبقى دعم المدنيين أولويتها القصوى». وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (21 آب، 2014)، <http://goo.gl/kev2pD>.

<sup>15</sup> المصدر السابق.

أما فيما يتعلّق بألية تعامل الوكالة مع اللاجئين والمتمحور حول كيف أنّ الأونروا تحدثت في خطاباتها الإعلامية وتصريحاتها عن المدارس والمنشآت وحجم الخسائر في تلك المنشآت، دون التركيز على الضحايا الذين استشهدوا في مدارسها نتيجة لبياناتها حول وجود صواريخ، نلاحظ أنّ الأونروا ركّزت على الأضرار التي تعرّضت لها منشآتها، دون أيّ ذكر لضحايا القصف الإسرائيلي على مدارسها نتيجة لبياناتها حول وجود صواريخ في المدارس التابعة لها. في بيان صادر بتاريخ 23 آب، 2014 بعنوان «الأونروا تدعم حقّ الطلبة في التعليم في غزّة، على الرغم من الصراع الدائر» تقول:

وصل قطاع التعليم في غزّة إلى مرحلة حرجة... لقد تسبب الصراع الدائر في تضرر 79 من مدارس الأونروا، بينما يجري استخدام 85 مدرسة كمراكز للإيواء، حيث نستضيف الآن ما يزيد عن 292,000 شخصاً، بما في ذلك أكثر من 75,000 طفل في سنّ التعلّم.<sup>16</sup>

يضاف إلى البيانات أعلاه ما صدر عن الأونروا في الفترة الواقعة بين 17 - 22 تموز، حيث أصدرت الأونروا من مكاتبها في القدس وغزّة بيانات صحفية عن وجود صواريخ في المدارس التابعة، وطلبت تأمين الأمن والسلامة للمدرسة كونها منشأة تابعة للأونروا، ولم تطلب مباشرة توفير الأمن للاجئين النازحين في المدارس، حيث ورد ما يلي في البيان:

في سياق عمليات التفتيش الاعتيادية لمنشآتها، اكتشفت الأونروا صواريخ كانت مخبأة في مدرسة خالية في قطاع غزّة... المدرسة تتوسط مدرستين آخريتين تابعتين للوكالة وللتين تأويان 1500 شخص نزوحاً قصراً عن بيوتهم. إنّ الأونروا تدين بشدة تلك الجماعة أو الجماعات المسؤولة عن وضع الأسلحة في واحدة من منشآتها... وفوراً في أعقاب ذلك الاكتشاف، أعلمت الوكالة السلطات المعنية وهي تقوم باتخاذ كافة التدابير اللازمة لإزالة تلك الأجسام من أجل المحافظة على سلامة وأمن المدرسة. وسوف تطلق الأونروا تحقيقاً شاملاً في الظروف المحيطة بهذه الحادثة.<sup>17</sup>

بناء على تلك البيانات، يصبح السؤال أيّ دور وأيّة سلطة تمارس الأونروا في غزّة، مثلاً لم توضّح الأونروا في بيانها من هي السلطات المعنية التي قامت بإعلامها حول وجود الصواريخ. كما أنّها لم تذكر عدد الصواريخ المكتشفة في 22 تموز، بينما ذكرت عدد الصواريخ المكتشفة (20 صاروخاً) في بيانها الصادر في 17 تموز من مكتب القدس. بالإضافة لذلك، لم تذكر أيّة مدارس وجدت فيها الصواريخ وهو الأمر الذي يجعل كافة المدارس التابعة للأونروا والتي تحوي نازحين في دائرة الإستهداف المشروعة للقوّات الإسرائيلية وذلك بحجة وجود صواريخ في تلك المدارس، أيّ إنّ تلك البيانات قد جعلت من حياة أكثر ما يزيد عن 250 ألف نازح تحت مرمى صواريخ وقذائف الاحتلال. صحيح أنّ الاحتلال لا يبحث عن مبررات لقصف الناس في غزّة، لكن إن تمّ إرسال لجان تحقيق لغزّة، ربّما تستعمل بيانات الأونروا من قبل الاحتلال كمبرر لقصف مدارس إيواء النازحين.

بعد مرور ما يزيد عن 21 يوماً لم تصدر الوكالة أيّة أبناء عن نتائج التحقيقات التي فتحتها بشأن الصواريخ التي وجدت.

بعد ساعات من إصدار البيان الثاني (22 تموز) تحت عنوان الأونروا تستنكر وضع الصواريخ، للمرة

<sup>16</sup> "الأونروا تدعم حقّ الطلبة في التعليم في غزّة، على الرغم من الصراع الدائر"، وكالة الأمر المتّحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (23 آب، 2014)، <http://goo.gl/9y11G4>.

<sup>17</sup> "الأونروا تستنكر وبشدة وضع الصواريخ في مدارس غزّة"، وكالة الأمر المتّحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (17 تموز، 2014)، <http://goo.gl/6qndT2>.



الثانية، في إحدى مدارسها<sup>18</sup> قامت قوّات الاحتلال بقصف مدرسة إناث المغازي في مخيم المغازي للاجئين، والتي لجأ إليها حوالي 300 نازح. في بيان الأونروا الصادر بعد القصف نجد العبارة التالية: «تعرضت مدرسة إناث المغازي في مخيم المغازي للاجئين للقصف بواسطة ذخيرة متفجرة يعتقد أنه تم إطلاقها من قبل القوّات الإسرائيلية».<sup>19</sup>

استخدام الأونروا في المقطع الأخير من العبارة لكلمة «يعتقد» تحمل توجّهاً تشكيكياً، فهي لا تؤكّد أنّ قوّات الاحتلال هي من قامت بقصف المدرسة، وتلمّح بشكل مبطن إلى احتمالية أن تكون المقاومة الفلسطينية قد قصفت المدرسة. وبالتالي تصبح العبارة هنا حمالة أوجه.

يكتمل المشهد حينما يخرج الأمين العام للأمم المتّحدة بان كي مون بتصريح (يديعوت أحرונوت 24 - تموز 2014)<sup>20</sup> يدين فيه وجود الصواريخ في المدارس قبل معرفته نتائج التحقيق الذي أطلقته الوكالة، وبالتالي بناء على تصريحه حول الصواريخ تمضي قوّات الاحتلال قدماً في قصف المدارس. في الوقت الذي تحدّث فيه بان كي مون عن حماس ووجود الصواريخ في المدارس - دون إجراء أيّ تحقيق - نفت وزارة الداخلية الفلسطينية في القطاع، على لسان المتحدث باسمها إياد البزم، اكتشاف «أيّ عتاد عسكري» في مدارس «الأونروا»، بل طالبت بفتح تحقيق رسمي والسماح لها بالوصول إلى تلك المدرسة. ولفقت الداخلية إلى أنّ «الأونروا» رفضت التعاون في هذا الصدد، مؤكّدة أنّ «المقاومة لا تحتاج إلى استخدام المدارس لتخزين السلاح، لكن هذا الاتهام يعتبر فبركة لتبرير استهداف المدنيين وإيجاد غطاء للجرائم التي ترتكبها إسرائيل».<sup>21</sup> كان الأمين العام للأمم قد قال في بيان رسمي: «أشعر بالغضب والأسف لوضع أسلحة في مدرسة تديرها الأمم المتّحدة، لأنّ المسؤولين عن هذا الأمر يحولون المدارس، بفعلتهم هذه، إلى أهداف عسكرية محتملة، ويعرضون حياة الأطفال الأبرياء وموظفي الأمم، وأيّ شخص يلتجئ إلى هذه المدارس للخطر». وهي الحجّة نفسها التي استخدمها الجيش الإسرائيلي الذي قال إنه سيفتح تحقيقاً «في هذه المسألة»، مضيفاً إنه لا يستبعد إقدام مقاتلين من حركة «حماس» على إطلاق الصواريخ من جوار المدرسة.<sup>22</sup>

في اليوم ذاته الذي صدر فيه تصريح بان كي مون وفي مدرسة بيت حانون استهدفت قوّات الاحتلال المكان الذي كان مركزاً لإيواء النازحين. تمّ إطلاق خمس قذائف أطلقت من دبابة متمركزة على الحدود الشرقية لبلدة بيت حانون شمال القطاع، تجاه مدرسة بيت حانون خلّفت 20 شهيداً حسب مصادر طبية فلسطينية، وأكثر من 200 جريح معظمهم من النساء والأطفال والشيوخ. حسب شهود عيان في المدرسة، فإن تواطؤاً حصل بين كل من الصليب الأحمر والقوّات الإسرائيلية. الأول عمد إلى تجميع الأطفال في باحة المدرسة في هذا التوقيت بالذات، قبل أن يتمّ إطلاق القذائف المدفعية تجاه

<sup>18</sup> «الأونروا تستنكر وضع الصواريخ، للمرة الثانية، في إحدى مدارسها»، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (22 تموز، 2014)، <http://goo.gl/Nmi67p>.

<sup>19</sup> «الأونروا تندد بشدة بقصف مدرسة لها في غزة بأوى مدنيين وتطالب بتحقيق»، وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، (22 تموز، 2014)، <http://goo.gl/s4a2EZ>.

<sup>20</sup>

«UN chief alarmed as rockets found in Gaza school go missing», Yedioth Ahronoth news, 27 July, 2014, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4549160,00.html>

<sup>21</sup> «قانا جديدة... والمقاومة تردّ بمئات الصواريخ»، جريدة الأخبار اللبنانية، 25 تموز، 2014، <http://www.al-akhbar.com/node/211704>.

<sup>22</sup>

«UN chief alarmed as rockets found in Gaza school go missing», Yedioth Ahronoth news



النازحين.<sup>23</sup> وفي اليوم 27 للحرب على قطاع غزّة استشهد 10 فلسطينيين وأصيب 50 آخرين في قصف مدفعي إسرائيلي طال مدرسة تابعة لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين «الأونروا» في مدينة رفح جنوبي قطاع غزّة، كان يحتمي بداخلها مئات النازحين.<sup>24</sup>

مجزة أبو حسين تأتي لتطرح مزيداً من الأسئلة عما يحدث في قطاع غزّة، وفعالية الدور التنسيق الذي تلعبه الأونروا في الحرب، وأي اتجاه يأخذ هذا الدور. 17 تحذيراً تقول وكالة الغوث أنها أرسلتها إلى الاحتلال مضمّنة فيها إحدائيات مدرسة «أبو حسين» للاجئين في جباليا كي لا يقصفها. آخر هذه التحذيرات، كما تذكر، كانت قبل ساعات من المجزة. لكن ما حدث أن قامت المدفعية الإسرائيلية بتدمير البوابة الخارجية وصفين في مقدمة ووسط المدرسة وحماماتها، إضافة إلى ثلاثة منازل بجوارها، تحدّثت المصادر الطبية حينها عن «17 شهيدا و65 إصابة جراء المجزة».<sup>25</sup>

على الرغم من الحديث الدائم والمتواصل عن الحاجة لمساعدات غذائية وعينية لذلك الإنسان إلا أنه يتعرّض للإقصاء على مستويين: المستوى الأول، إقصاء الوجود الإنساني، والمستوى الثاني عبر إقصاء البعد الشخصي للاجئ والتعامل معه كما دة أو رقم، فيصبح الإقصاء هنا على مستوى سياسي حقوقي، وعلى مستوى كونه مجموع بشري تمّ حرمانه من العمل والسكن وهو في مواجهة دائمة للحفاظ على مقاومته التي هي في مرمى الضرب والقمع والتفكيك.

إن طبيعة الخدمات التنموية التي تقدمها الأونروا للاجئين الفلسطينيين تتسم بالحيادية، حسب تعبير الوكالة، أي إنّها وحسب الانتداب الخاصّ بها بعيدة عن التدخّل بين أطراف الصراع، كأّي مؤسسة إغاثية أخرى (الهلال الأحمر والصليب الأحمر)، حيث التدخّل في الوضع السياسي والنزاعات ليس من صلاحياتها. تبعاً للحيادية التي تحرص الأونروا على عدم تجاوزها فإنّه لا يتمّ الحديث عمّا يتعرّض له اللاجئون من انتهاكات جسدية، وتعذيب في السجون والموت بالرصاص، عدا الحديث عن موظّفيها الذين يسقطون في الحروب. عملية تجاهل ما يتعرّض له اللاجئون من تعذيب سواء على أيدي النظام السوري، أو الجماعات المعارضة، أو قوّات الاحتلال الإسرائيلية، أو الحكومة اللبنانية، لا تعتبر من الحيادية، وعليه فإنّ تجاهل باسم الحيادية يلغي الحماية تلقائياً. مثال على ذلك هو اختراق الوكالة انتدابها بالحيادية عندما اتهمت الفلسطينيين في قطاع غزّة بوضع الأسلحة والصواريخ في المدارس، ممّا أدى إلى دفع العشرات من المدنيين حياتهم ثمناً لتلك الإدعاءات التي لم تثبت.

عدم سعي الأونروا للعمل على سدّ فجوة الحماية القانونية التي يعاني منها اللاجئون الفلسطينيون يوضّح كيف أنّ الأونروا كما أشارت رندة فرح في مقالها «علاقة مضطربة لكن ضرورية: الأونروا والفلسطينيون»، مؤسسة مليئة بالتناقضات، ذلك أنّها مرتبطة في شبكة علاقات دولية ممثّلة بالمانحين الذين يساهمون عبر التمويل في رسم جزء كبير من سياساتها وأجندتها، وهو ما يتعارض مع مصالح اللاجئين الفلسطينيين، ومنظمة التحرير الفلسطينية، والدول المانحة وإسرائيل. فكل جهة من تلك القوى الفاعلة تسعى إلى جذب الأونروا إلى الجانب الذي يخدم مصالحها. على سبيل المثال، تبنّت القوى الغربية (وكثير منها من المانحين الرئيسيين لوكالة الأونروا) الموقف الإسرائيلي تجاه قضية اللاجئين.

23. "مجزة جديدة في بيت حانون والهدف مدرسة وأطفال"، جريدة الأخبار اللبنانية، <http://www.al-akhbar.com/node/211705>، المصدر السابق.

24. "الأونروا" تخرج من صمتها: مجزة «أبو حسين» تقضح الإسرائيليين"، جريدة الأخبار اللبنانية، <http://www.al-akhbar.com/node/212240>

وعلى الجانب الآخر، يعتبر اللاجئون الفلسطينيون، بمن فيهم الواقعون ضمن ولاية الأونروا، حقوقهم القانونية والسياسية حقوقاً لا تقبل التفاوض. وهنا يظهر التناقض الواضح بين مصالح القوى الغربية داخل وكالة الأونروا متناقضة طبيعتها.<sup>26</sup> وهنا يصبح السؤال الأكثر إلحاحاً هو إذا ما كانت الأونروا أداة لتنفيذ أجندة المانحين - وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية- فيما يتعلق بتصفية قضية اللاجئين الفلسطينيين، وكيف أصبحت الأونروا جزءاً من عملية تسييس المساعدات الإنسانية، وهل أصبحت المساعدات الدولية بديلاً لإيجاد حل نهائي للقضية الفلسطينية، حيث أنها تحولت من كونها مساعدات إنسانية إلى أحد مظاهر الإرادة السياسية للدول المانحة من أجل الضغط على الفلسطينيين لقبول التسوية مع «إسرائيل». وهل يمكن اعتبار الأونروا أنها «حكومة غير إقليمية» تنافس السلطة الفلسطينية المنتخبة على التمويل والمسؤوليات تجاه اللاجئين الفلسطينيين، خاصة في ظل وجود نص تكليف كتب على عجل، الأمر الذي أدى إلى عدم وجود إجراءات للمساءلة والإدارة السليمة، وعدم وضوح بشأن موقع الأونروا بالنسبة لحقوق اللاجئين.

الحجة التي يعتمدها بعض مانحي الأونروا بأن المساعدات الإنسانية والوكالة قد ساعدت وبشكل غير مقصود في إنشاء ما يعرف «بمجتمعات اللاجئين المحارين» (refugee-warrior communities) في مخيمات اللاجئين، حيث أصبحت المخيمات أرضية خصبة لتحويل اللاجئين إلى محاربي للمشاركة في أعمال إرهابية - حسب تعبير المانحين- وذلك عندما تمّ عسكرة المخيمات وتحويلها إلى معقل تشبه بيئة حروب العصابات. عن هذه البيئة يقول Stedman and Tanner إنّ المساعدات الدولية تعزّز قبضة الميليشيات في المخيمات لأنهم «أصبحوا قادرين على بناء قوتهم، استيراد الأسلحة، ومن ثم تنفيذ الهجوم» مسّبهين المخيمات الفلسطينية وبيئتها العسكرية في مخيمات أفغانستان ورواندا.<sup>27</sup> يفسر كل من Stedman and Tanner موضوع عسكرة المخيمات على أنه نتيجة للإجاطات التي أصابت اللاجئين الفلسطينيين بسبب عدم عودتهم إلى «الفرندوس المفقود»، هذا الإجاط أدى إلى تفجر العنف في المخيمات، فعلى سبيل المثال، لم يكن مستغرباً أنه عندما اندلعت الإنتفاضتان الأولى والثانية (1987 - 2000) شاركت المخيمات بعمق وكان لمشاركتها أثر كبير، مع الإشارة إلى أنّ مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة كانت المعقل الرئيسي والوحيد لمقاتلي المقاومة.<sup>28</sup> الخلل في النقاش أعلاه يتمحور حول أنّ عسكرة المخيمات الفلسطينية لم تأت من فراغ ولم تكن نتيجة للإرهاب كما يدّعي المانحين، وأنّ التفسير الذي يقدمه الباحثون بعيد بشكل أو بآخر عن الحقيقة التي يتمّ دوماً تجاهلها عند الحديث عن المخيمات وعن اللجوء الفلسطيني، حيث أنّ تلك العسكرة ليست بؤراً للإرهاب، وأن إطلاق مصطلح أعمال إرهابية على ما يفعله اللاجئون أمر يحتاج إلى إعادة نظر، ونقاش وتدقيق. هذا المصطلح وما يرافقه من تفسيرات لما يحدث في المخيمات يدلّ على مدى القصور الموجود في فهم واستيعاب المقاومة الفلسطينية كحالة تسعى للتحرّر وتحرير فلسطين من الاحتلال الإسرائيلي، وبالتالي عودة اللاجئين إلى وطنهم. الإنكار الدائم للمقاومة الفلسطينية هو ما أدى بالمانحين وغيرهم للجوء إلى سياق الإرهاب لتفسير ما يحدث في المخيمات، وكنيجة لذلك وضعت وصمة الإرهاب على المخيمات واللاجئين بديلاً عن المقاومة، التي إن توقفوا عن إنكارها سيجدون أنفسهم في مأزق مع المسبب الأول للجوء الفلسطيني أيّ «إسرائيل».

<sup>26</sup> «علاقة مضطربة لكن ضرورية: الأونروا والفلسطينيون»، شبكة السياسات الفلسطينية، (23 أغسطس، 2006)، <http://goo.gl/eQy55U>

<sup>27</sup> Stephen J. Stedman and Fred Tanner (eds.), *Refugee Manipulation* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003), 13.



من ناحية أخرى ولفهم التعقيدات والتضاربات داخل الأونروا، يجب علينا إلقاء نظرة على التركيبة الإدارية الداخلية للوكالة، حيث تبلغ نسبة الموظفين الفلسطينيين أكثر من 95 % من مجمل عدد الموظفين في الوكالة، أي نحو 30,000 موظف، غير أنّ الجهاز التنفيذي والمراتب العليا في الإدارة يشغلها موظفون دوليون، ومعظمهم من الأمريكيين والأوروبيين، وهم من يحتكرون صلاحيات صنع القرارات وصياغة السياسات الخاصة بالأونروا. وعليه فإنّ العلاقة بين الموظفين الدوليين والفلسطينيين في الوكالة تعكس تفاوتاً صارخاً وتتأثر هذه العلاقة بالتحوّلات السياسية وتبعاتها في العالم العربي.

يمكن تفسير استمرار استثناء اللاجئ الفلسطيني من نظام الحماية الدولية الخاص باللاجئين، وتعميق فجوة الحماية على أنّه عجز من قبل نظام الأمم المتّحدة الذي يمتلك الأدوات اللازمة لتنفيذ القرارات الخاصة بعودة اللاجئين إلى وطنهم الأصلي، لكنّه لا يمتلك قوة الإلزام لتنفيذ ما ينصّ عليه القانون الدولي الإنساني وقانون اللاجئين الدولي، الأمر الذي سيساهم تلقائياً في حلّ جوانب استثناء اللاجئ الفلسطيني، ومن هنا نلاحظ كيف أنّ نظام الأمم المتّحدة الخاص باللاجئين في تعامله مع واحدة من أكثر نماذج العالم تمثيلاً للنظام الكولونيالي الإستعماري «إسرائيل» ينفذ أجندة تهدف لحماية إسرائيل وأمنها. لكن، في الحالة الفلسطينية نجد أنّ المجتمع الدولي الذي يدعو ويشجّع اللاجئين على العودة لديارهم واعتبار ذلك من أفضل الحلول لمشكلة اللاجئين، إلّا أنّه فيما يتعلّق باللاجئين الفلسطينيين لم يستطع حتّى اللحظة أن يعيد ولو لاجئاً واحداً، ولم ينجح في الضغط على إسرائيل من أجل تنفيذ قرار الصادر عن الجمعية العامّة للأمم المتّحدة والذي يقضي بعودة اللاجئين إلى ديارهم، مع العلم أنّ كافة المواثيق الدولية تنصّ على: «أنّ من يغادر وطنه من حقه أن يعود إليه، بغضّ النظر عن سبب مغادرته»، هذا الحق ينطبق على كل مواطن هُجر قسرياً من بلاده بما في ذلك اللاجئين الفلسطينيين.



## قائمة المراجع:

### مراجع بالعربية:

- إيلاف. «لاجئون فلسطينيون من العراق إلى البرزابل». 19 أكتوبر، 2007  
<http://elaph.com/Web/Politics/2007/10/273125.htm?sectionarchive=Politics>
- جريدة الأخبار اللبنانية. «الأونروا» تخرج من صمتها: مجزرة «أبو حسين» تفضح الإسرائيليين».  
<http://www.al-akhbar.com/node/212240>
- جريدة الأخبار اللبنانية. «قانا جديدة... والمقاومة تردّ بمئات الصواريخ».  
<http://www.al-akhbar.com/node/211704>
- جريدة الأخبار اللبنانية. «مجزرة جديدة في بيت حانون والهدف مدرسة وأطفال».  
<http://www.al-akhbar.com/node/211705>
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «واقع اللاجئين الفلسطينيين بمناسبة اليوم العالمي للاجئين 2013».  
<http://goo.gl/QtBP9W>
- شبكة السياسات الفلسطينية. «علاقة مضطربة لكن ضرورية: الأونروا والفلسطينيون». 23 أغسطس، 2006.  
<http://goo.gl/eQyS5U>
- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. «توفير الحماية: شبكة أمان».  
<http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc27563.html>
- هيومن رايتس وواتش. «الأردن- إبعاد فلسطينيين قادمين من سوريا والباقون عرضة للترحيل ويعيشون في خوف». 7 أغسطس، 2014.  
<https://www.hrw.org/ar/news/2014/08/07/254784>
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «الأونروا تدعم حقّ الطلبة في التعليم في غزة، على الرغم من الصراع الدائر». 23 آب، 2014.  
<http://goo.gl/9y11G4>
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «الأونروا تستنكر وبشدة وضع الصواريخ في مدارس غزة». 17 تموز، 2014.  
<http://goo.gl/6qndT2>
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «الأونروا تستنكر وضع الصواريخ، للمرة الثانية، في إحدى مدارسها». 22 تموز، 2014.  
<http://goo.gl/Nmi67p>
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «الأونروا تندد بشدة قصف مدرسة لها في غزة تأوي مدنيين وتطالب بتحقيق». 22 تموز، 2014.  
<http://goo.gl/s4a2EZ>
- وكالة غوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «قرار الجمعية العامة رقم 320».  
<http://www.unrwa.org/ar/who-we-are/advisory-commission/general-assembly-ares302-iv>
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «اللاجئون الفلسطينيون من سوريا إلى الأردن».
- وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). «من نحن».  
<http://www.unrwa.org/ar/who-we-are>

وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «مع دعوة الأونروا لجميع الأطراف إلى وقف الأعمال العدائية، يبقى دعم المدنيين أولويتها القصوى». 21 آب، 2014.  
<http://goo.gl/kev2pD>

وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا). «نداء من 300 ألف شخص يلتمسون المأوى في مدارس الأونروا: نحن بحاجة إلى مساعدتكم». 26 آب، 2014.  
<http://goo.gl/5hFQ12>

#### مراجع بالإنجليزية:

Stedman, Stephen J., and Fred Tanner (eds.). Refugee Manipulation. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

Yedioth Ahronoth news. "UN chief alarmed as rockets found in Gaza school go missing". 27 July, 2014. <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4549160,00.html>

# توصيات الندوة





تمّ في الجلسة الثانية من الندوة استعراض الأوراق البحثية المقدّمة للندوة، إذ قدّم عطا هندي ورقة «إطار قانوني حول اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة» كما عرض طارق دعنا بحثاً بعنوان «تعزيز التمثيل السياسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة وقطاع غزة»، هذا إلى جانب عرض علا تميمي ورقة بعنوان «فجوة الحماية والأونروا».

تمّ فتح باب النقاش حول مداخلات الندوة ونتائج البحث، وتركّزت الملاحظات والتوصيات المتعلقة بموضوع البحث بدايةً حول مسألة الحماية الدولية للاجئين والتمثيل السياسي للاجئين كما الآتي:

- استياء اللاجئين الفلسطينيين من تقليص خدمات الأونروا المقدّمة لهم، فأصبحت تقتصر على خدمات التعليم والصحة وبعض المساهمات المالية للاجئين الأكثر فقراً، ضمن سقف قد حدّدته الأونروا منذ نشأتها لا يأخذ بعين الاعتبار الزيادة السكانية للاجئين، إذا أردنا الحديث عن نسبة سكّان المخيمات للاجئين إلى سكّان الضفة الغربية نجد أنها تتراوح بين 27% - 28% .
- غياب المرجعية في مخيمات الضفة الغربية، على الرغم من اعتبار وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين الشاهد على ما جرى للفلسطينيين من معاناة، وبصفتها مؤسسة دولية مسؤولة عن توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين. أمّا على أرض الواقع، فنجد اللجان الشعبية في المخيمات تلعب دوراً كبيراً في الحياة اليومية للمخيم، فمثلاً عند تعرض مخيم الجلزون لاعتداءات المستوطنين قام أهالي المخيم بتشكيل لجان حراسة ليلية، دون الرجوع لوكالة الغوث أو حتّى لأيّ مؤسسة في الحكومة الفلسطينية، رغم أنّ دور هذه اللجان يتباين من مخيم لآخر في الضفة الغربية. وقد تساءل المشاركون في جلسة النقاش حول المتطلبات التي يجب على اللجان الشعبية أن تأخذها بعين الاعتبار في ظل تراجع دور وكالة الغوث.
- تمّ التأكيد في هذا النقاش على تحوّل دور وكالة غوث وتشغيل اللاجئين، فكانت مسؤولة عن حماية اللاجئين الفلسطينيين، لكن الآن أصبح دورها كأية مؤسسة خدمية.
- أبدى المشاركون استياءهم من تمثيل اللاجئين في المؤسسات العامّة باعتباره تمثيل ضعيف وبحاجة لإعادة ترتيب، أمّا بالنسبة للحقوق السياسية، فاللاجئون لا يشاركون في انتخابات مجالس البلدية القريبة من مخيمهم.
- برأي المشاركين هناك اختلاف بين اللجان الشعبية في مخيمات غزة وبين اللجان الشعبية في مخيمات الضفة الغربية، كون اللجان في غزة تأخذ طابعاً سياسياً مؤسساتياً أكثر، وتشبه إلى حدّ كبير مجالس البلدية من ناحية تقديم الخدمات، قد يعود السبب إلى التداخل بين مخيمات غزة بمحيطها من القرى والمدن، على عكس لجان الضفة الغربية.
- تمّ التأكيد على أنّ ظروف المكان الذي يعيش فيه الفرد هي من تحدّد إذا كان الفرد يشعر نفسه مواطناً أم فرداً في دولة مستضيقة، على الرغم من تواجده في فلسطين سواء كان في الضفة غربية أم قطاع غزة.

تمّ التأكيد على ضرورة وجود دولة قوية لتطبيق الحماية.

أوصى المشاركون بأن يتمّ تشكيل جسم تمثيلي مكوّن من اللجان الشعبية والمؤسسات الفاعلة داخل المخيم، مشكلاً من خبراء اقتصاديين وسياسيين وقانونيين وخدمائين، على أن يكون هدف هذا الجسم هو حماية حقّ العودة والمشاركة في أيّة مفاوضات تخصّ اللاجئين.

تمّ في الجلسة الثانية من الندوة عرض الأوراق البحثية المقدّمة للندوة، إذ قدّم الأستاذ صلاح عبد العاطي ورقة «إطار قانوني حول اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة»، كما استعرض الأستاذ ناهض زقوت «نتائج بحث تعزيز التمثيل السسي للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفّة وقطاع غزة». إضافة إلى عرض الأستاذ بلال النجار ورقة «فجوة الحماية والأونروا».

تمّ فتح باب النقاش حول مداخلات الندوة ونتائج البحث، وتركزت الملاحظات والتوصيات المتعلقة بموضوع البحث بدايةً حول مسألة الحماية الدولية للاجئين والتمثيل السياسي للاجئين كما الآتي:

- أكد المشاركون على أنّ منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد لعموم الشعب الفلسطيني ولاجئيه، ومن الخطير الحديث عن تمثيل اللاجئين والإيحاء بتعدّد الجهات التمثيلية للاجئين.

- أكد المشاركون بأنّه يتوجّب التفريق بين التمثيل السياسي للاجئين والتمثيل الإجرائي أو الجهات التي تمثّل اللاجئين في متابعة القضايا الحياتية والمعيشية، فلا يجوز الحديث إطلاقاً عن الوكالة بأنّها جهة تمثيلية، فهي جهة دولية تشكّلت لأهداف معيّنة وهي غوث وتسغيل اللاجئين الفلسطينيين.

- فيما يتعلّق بالحماية، أكد المشاركون أنّ الوكالة ببنيتها الحالية لا تستطيع أن توفّر الحماية للاجئين، كما أنّ ولايتها القانونية لا تمتدّ لذلك أصلاً، ولذلك فمن المطلوب العمل على خيارين، هما: إعادة إحياء لجنة التوفيق التي لم تشكّل حتّى اللحظة، والثاني مدّ الولاية القانونية لوكالة الغوث لتقوم بهذا الدور، مشدّدين على ضرورة استغلال حالة النقاش الدائرة حالياً حول موضوع الحماية، خصوصاً بعد ما تعرّض له اللاجئون سواء في غزة خلال الحرب الإسرائيلية الأخيرة، أو ما تعرّض له اللاجئون في مخيم اليرموك في سوريا، من أجل مدّ الولاية القانونية للوكالة لتوفير الحماية الدولية.

- أكد المشاركون أنّ ما يتعرض له الشعب الفلسطيني من عدوان هو مسألة تستوجب توفير الحماية الدولية لها، وهنا يجب الحديث عن حماية دولية للشعب الفلسطيني، وكذلك حماية دولية للاجئين الفلسطينيين، بمعنى أنّ اللاجئين هنا يجب أن يتمتعوا بحمايتين، مرّة كونهم لاجئين، وأخرى كونهم من الشعب الفلسطيني على أراضي السلطة إن جاز التعبير.

- عبّر بعض المشاركين عن عدم الثقة بالمفاوض الفلسطيني نتيجة استخدامه لمصطلح سياسي يحيد عن قرار 194، فالحديث السياسي ينطلق من «حلّ عادل ومتمفّق عليه لقضية اللاجئين» معتبرين أنّ السلطة غير مهتمة فعلياً بحق العودة.

- أوصى المشاركون بإعادة الاعتبار للغة السياسية المتعلقة بحق العودة والتي تستند إلى القرار 194، والتركيز على المصطلح القانوني والسياسي، وكذلك إعادة الاعتبار لمبدأ حقّ العودة والابتعاد عن فكرة «حلّ عادل ومتمفّق عليه».

- أكد المشاركون أنّ تدنيّ الثقة بالمفاوض الفلسطيني جزء منه يتعلّق بمرجعيات التفاوض التي تجاوزت القرارات الدولية لصالح التفاوض، مؤكّدين على ضرورة تحديد مرجعيات التفاوض

وفيما يتعلّق بقضيّة حقّ العودة التأكيد على تنفيذ القرار 194 باعتباره حقاً فردياً وجماعياً وهو من الحقوق غير القابلة للتصرّف، وبالتالي حتّى لو تمّ التوصل إلى اتفاق يتعلّق باللاجئين فهو غير ملزم للاجئين.

أكد المشاركون على ضرورة تنمية الحاضنة الشعبية لحقّ العودة وذلك من خلال قيام اللجان الشعبية بلعب دور أكبر في أوساط اللاجئين في نشر ثقافة حقّ العودة وقضايا اللاجئين.

بعض الملاحظات المتعلقة بالبحث تركّزت على أنّ الدراسة اعتمدت على رأي اللاجئين، ولم تستمع إلى رأي المؤسسات الخاصة باللاجئين، ومدى وجود العقبات التي تعيق عملها فعلياً وتأثيرها على قدرة هذه المؤسسات على مواصلة العمل.

وحول موضوع المخيم وعلاقاته مع المحيط فقد أكد المشاركون على الاختلاف الموجود بين غزّة والضفة، إذ إنّ نسبة اللاجئين في قطاع غزّة هي الأعلى، ولذلك فإنّ تأثير اللاجئين هو الأكبر على المحيط، ولكنهم أكدوا أنّ المخيم وبالرغم من اتّساعه جغرافياً، إلّا أنّه لا زال يحافظ على كينونته ذهنياً، فاللاجئ أينما وُجد يبقى يعرف نفسه بأنّه ابن المخيم.

حول تدني نسبة الثقة باللجان الشعبية في قطاع غزّة عن نظيرتها بالضفة الغربية، اعتبر المشاركون أنّ النتيجة غير دقيقة، فنقتهم باللجان الشعبية قد تكون أقلّ من مخيمات الضفة، ولكنّ الثقة ليست غائبة بالمطلق، مرجعين ذلك إلى أنّ اللجان الشعبية في الضفة تمارس دورها في تمثيل اللاجئين سياسياً بشكل أكبر من قطاع غزّة، وذلك نتيجة للانقسام السياسي الذي أبرز عدّة جهات تمثيلية للاجئين تستفيد المؤسسات المختصة مثل الأونروا من هذا التعدّد لتجاوز اللجان الشعبية، هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية ما فرضه الانقسام من تراجع لدور اللجان الشعبية في المخيمات عمّا كان سائداً قبل الانقسام، وحصر نشاطها في أنشطة تقليدية وموسمية مثل إحياء ذكرى النكبة.



In my opinion there is a great fear for two scenarios. The first being that rather than act in the best interest of the best interest of civilians, namely Palestinian civilians living under Israeli belligerent military occupation, the United States will act solely in the best interest of Israel. The second being the fear that Israel will be elected as a non-administering member, thereby influencing how and to what extent the trust territory is controlled or governed.



With a 98 percent voter turn-out, almost 80 percent of East Timorese voted in favor of their self-determination as an independent State and outright rejection of Indonesian control and occupation.

It was based on this referendum vote that the international protection force was invoked and implemented.

Ultimately, the question of whether international protection is necessary for Palestine has already been answered based on the 48-year ongoing belligerent military occupation by Israel. The real questions to be answered are whether the international community is willing to take up its responsibilities toward achieving Palestinian aspirations and internationally recognized right of self-determination, and if the decision to implement international protection is finally taken, what will it look like.

### Notes:

Why the Trusteeship Council is not a viable option for Palestine?

The Trusteeship Council, a principal organ of the UN, was initially established for the protection of those trust territories, which were former mandates of the League of Nations. The objective of the trusts were to administer territories in the best interest of both inhabitants and international peace and security – a cornerstone of both the League and UN.

The last Trust Territory was Palau, which gained its independence in 1994, and the Trusteeship Council was thus suspended that year.

As it relates to Palestine, it was first suggested that the Trusteeship Council invoke its mandate for the protection of Palestine following the British Mandate's administration. Although the United States brought forward the main proposal for a Trusteeship in 1948, they took no steps to actually implement it. Finally, with the establishment of the State of Israel two months after the proposal, the idea of a Trusteeship for Palestine became moot.

Now, under the UN Charter, the Trusteeship must follow a framework consisting of UN Member States operating as administering and non-administering states. However, the main pillar of this framework includes the 5 permanent members of the Security Council. The non-administering states are elected by the General Assembly, and both the 5 permanent members and 5 non-administering states, would act as the Council.

Within 3 years of deployment of the Mission, East Timor was able to rid itself of the military occupation and gain its independence.

It should be noted that the international protection forces in both East Timor, as well as Kosovo, not only established the structure of protection for the civilian populations, but both stated the necessities for the return of refugees to their homes. The protection force for East Timor was tasked with paving the way for refugees to return to their homes, though not specifically tasking the protection force with coordinating their return. The protection force for Kosovo however, merely opened the door for international organizations to coordinate refugees' safe return.

### **III. Defining Moments in International Protection: Kosovo and East Timor**

In Kosovo, the multi-faceted international protection force was not only implemented to stop the widespread and systemic forms of violence and outbreak of war, but additionally supported the protection of ethnic-minorities. It imposed a system of physical security for inhabitants, while ensuring that ethnic-minorities could maintain their identity through such measures as ensuring freedom of movement, access to basic services, and the right to housing – all issues Palestinians face as a direct result of the Israeli Occupation.

Although the Mission to Kosovo still exists today, its functions are to a lesser-degree than when it was first implemented, mainly due to Kosovo's independence. International supervision was officially terminated in 2012, following Kosovo's creation and implementation of rule of law initiatives, namely a police body, functional judiciary, and adoption of a new constitution. The greatest successes in the Kosovo case as it relates to Palestine, was the ability to end the brutality against the civilian population, while transitioning effectively and the strict adherence to a timetable for permanent status issues – both of which have been the main obstacles to ending the Israeli occupation and achieve the aspirations of viable Palestinian State.

The defining factor in the Mission to East Timor were the popular consultations, which manifest in the form of a referendum vote. The UN Mission facilitated and monitored 450,000 East Timorese as they went to the ballot box to determine for themselves, whether to remain under Indonesian control, or reject the Indonesian proposal and ultimately separate from Indonesia.





War – thereby not interfering with States until the Security Council beefed up their activities and international involvement.

## B. Structure of Territorial Protection

The second main legal aspect of international protection, which is probably the most important aspect in my opinion, is the structure. The structure of an international protection regime ultimately sets governance: how will governance be administered, who will administer it, will there be a peace keeping or monitoring force, if so, will it be multinational, will it be led by one country or many, will it be NATO or the International Red Cross, will there be administering committees or provisional councils assembled, and if the legal basis was not based on a Resolution, how long will the protection regime be in place, which is crucial – especially in a case as sensitive as Palestine.

During East Timor, for example, the legal basis was built on Security Council Resolution 1272 and the 1999 Agreement between Indonesia and Portugal on the question of East Timor. In that case, Indonesia invaded East Timor in 1975 and subsequently declared East Timor as an Indonesian province, thereby imposing a military occupation onto East Timor, with some parallels to the Israeli Occupation of Palestine. The General Assembly rejected the assertion, stipulating that the Assembly “Rejects the claim that East Timor has been integrated into Indonesia, inasmuch as the people of the Territory have not been able to exercise freely their right to self-determination and independence.”

Over 20 years later, an agreement between Indonesia and Portugal was reached – specifically requesting the Secretary-General establish a UN Mission to carry out the agreement. Shortly after, violence broke out and Indonesia requested that the Security Council establish a multinational peace and security force.

Under Security Council Resolution 1272, the international protection force was deployed, with a specific timeline for 3 years. A Transitional Administrator was appointed, and the protection force was deployed and led by Australia. In addition to identifying a specific time period for the Mission, the Resolution set a framework to include exactly how many peace-keeping troops, or boots on the ground would be deployed, how many monitoring officers would be deployed, the framework for a safety net for social and civil services, governmental capacity-building efforts, humanitarian assistance, and law and order.

scope of these statutes, and thus, created UNRWA. Unfortunately, the result was that Palestinians refugees received less protection and assistance than other refugee groups.

More precisely Article 1D of the 1951 Convention states in relevant part: "This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance." The ambiguity in interpretation has left Palestinian refugees and internally displaced persons at a significant loss across the board.

## II. The Legal Basis and Structure of Territorial Protection

Shifting now to a discussion of territorial protection, mainly the international protection of territory, which has been the latest discussion as it relates to Palestine, simplistically, we have two main legal aspects: (1) the legal basis; and (2) and the structure.

### A. Legal Basis of Territorial Protection

Firstly, the legal basis sets out the justification under international law, whether under international human rights law, international humanitarian law, and/or treaties which have come to be understood as customary international law. Since the birth of the United Nations from the League of Nations, there has been growing reliance on Security Council Resolutions however, as the legal bases for international protection regimes. However, even the legal bases under Security Council Resolutions must still requisite their foundation within Chapters VI and VII of the UN Charter.

For example, Security Council Resolution 1244 established the UN Interim Administration Mission in Kosovo, which was in and of itself, adopted under Chapter VII of the Charter. Coupled with the 1999 peace plan, these instruments provided the legal basis to allow international security presence on the ground in Kosovo. Conversely, the British Mandate, initiated in Palestine following the First World War, was in fact created by a Mandate of the League of Nations, and subsequently adopted by the General Assembly after the creation of the UN. The General Assembly, which until around the 1990's, was the go-to body for most international disputes prior to the Security Council's increased activities following Missions to Somalia, Rwanda, Namibia, Kuwait, Bosnia and others. Between World War II and this period during the 1990's, the UN was more or less focused on the Cold





## "International Protection: a Comparative Analysis"

Tamara Essayyad

### I. What is International Protection?

What does international protection mean? In the context of international law, specifically during times of war, international protection could take several forms. There are five types of forms of international protection, namely: (1) Deployment of a Protection Force; (2) Deployment of a Monitoring Force; (3) Direct Government Intervention; (4) Economic and Political Sanctions; and (5) Monitoring Through an International Organization.

Ultimately, international protection asks the international community to take the reins for a specified period of time since the State itself is either unable, for various reasons, to either maintain order, protect its people, secure stability, or fend off aggressive forces, with the purpose of restoring calm, order, stability, or security.

In most cases, the United Nations, as the international entity of world players, steps in to ensure States take up their obligations toward the affected State, by surveying exactly what the affected State requires, sets the framework based on these needs, sets a timeline for expiration upon completion of the mission, and withdrawal once the objective is achieved.

Such interventions usually come in the form of protection of civilian populations or territories. Civilian populations could include refugees, whereas territorial protection extends not only to boundaries or borders, but also the civilian population within those borders.

Since the days of the League of Nations, there have been several successful, as well as unsuccessful international protection regimes established in response to political and historical occurrences, namely due to war and internal instability.

The original protection regime in Palestine for example, was specifically territorial. It wasn't until there was a recognizable and catastrophic refugee problem created as a result of the Nakba before there was a shift from territorial protection to refugee protection.

The Palestinian refugee issue significantly impacted the drafting of the UN High Commissioner for Refugees Statute and 1951 Convention Relating to Status of Refugees. Palestinian refugees were specifically excluded from the





**Symposium**  
**Contributions in English**



- Take into consideration the call of the Council of Palestinian Human Rights Organizations on the expanded nature of protection needed for Palestinian refugees.<sup>2</sup>

*Finally, the Council of Palestinian Human Rights Organizations called upon the following, which must be reproduced here:*<sup>3</sup>

1. The UNRWA Commissioner-General to reconsider the agency's existing focus on implementing emergency measures and cuts in essential services, and instead focus on identifying long-term sources of funding to bridge this shortfall.
2. Mr. Ban Ki-moon, in his capacity as the United Nations Secretary General and as the chairman of the UN System Chief Executives Board
3. The UNHCR to make the filling of the legal protection gap from which Palestinian refugees have long suffered a priority of the highest order;
4. The UNGA, and the Secretary-General, to consider the tabling of a resolution which seeks to guarantee sufficient and stable financial resources for UNRWA to fulfill its mandate. To this end, the steady growth of the Palestinian refugee population and an extension of UNRWA's mandate must be factored in;
5. Mr. President, Mahmoud Abbas – through the Arab league, Islamic Conference Organization and non-aligned states – to draft and issue a UNGA decision which renders contributions towards the funding of UNRWA's core budget as a mandatory obligation of third party states. In doing so, UNRWA's budget will become both secure and sustainable, similar to other specialized agencies, rather than the current status whereby 97% of UNRWA's essential budget is dependent on voluntary contributions and grants.

2. PCHRO Statement.

3. Id.

- The Palestinian Authority must ensure that its Local Governance considers within its planning process, all issues that would affect the camps.

*Thirdly, with respect to the PLO:*

- The PLO must consider full representation of all Palestinians, pre-dating the Palestinian refugee crisis, so that their voices are clearly represented within the PNC.
- The PLO must not give up any rights in relation to 'negotiations' with the Occupying Power.
- The PLO must ensure that its Department of Refugee Affairs is empowered to create unified models of representation within all camps, through the Popular Committees, and that it is also representative of all Palestinian parties, within all camps, whether or not they are registered. On that note, the PLO should open its doors to all political parties to ensure representation, if those parties choose to do so. An inclusive PLO as a whole, and not individual parties, should represent refugees.
- The Palestinian refugee population should, to the PLO's best ability, be represented within the Palestinian National Council.

*Fourthly, with respect to UNRWA:*

- Ensure open dialogue with the PLO where it is necessary to advocate on behalf of Palestinian refugees on the international level, including with relation to funding crises within UNRWA.
- Support modes of representation, with committees as necessary, to ensure that the needs of the camps are being met accordingly.
- Support the strengthening of the Popular Committees vis-à-vis the PLO, and open a dialogue towards full political representation within those popular committees. Working towards a unified model would be of the best interest of both UNRWA and the PLO.
- Work to further strengthen the concept of UNRWA, as an agency of an international organization, having human rights obligations towards its constituents.
- Strengthen dialogue with the host States, here particularly being the Occupying Power and the Palestinian Authority, to see that there is no discrimination of any kind between the citizens and refugees.





While UNRWA has taken on roles to extent their protection mandate, there should be no doubt that the primary duty-bearer remains the State. In particular, for the oPt, this concerns the Occupying Power. To a lesser extent, this concerns the PA. Either way, it is important to consider that certain protection measures are of course interrelated. When speaking about physical protection, for instance, this must be one that considers accountability in the event that physical protection is lost. The PLO cannot deviate from its representation role, or the other non-PLO parties for that matter, in fully supporting accountability measures vis-à-vis UNRWA (such as those relating to attacks on UNRWA schools) as well as at the international level and in line with the principles of State and individual criminal responsibility.

While the recommendations that can be made to improve the lives of Palestinian refugees are many, there are a few which are far overdue.

Firstly, with respect to the Occupying Power, recommendations would not be relevant as its short, but brutal, history has shown that there is a clear lack of respect and compliance with international law as it pertains to the treatment of Palestinians. The Occupying Power must ensure its full compliance with IHL, particularly as this relates to its obligations towards the refugees it has created before and after it declared its State. It must also ensure that all Palestinian refugees have a right to return in accordance with international law and the relevant UN resolutions, and that their right to a remedy under international law is fully realized. It must also ensure that until that is done, it should fully ensure that the rights of refugees under IRL and IHRL are fully achieved and that those refugees are treated equally and without discrimination. The Occupying Power must also stop current practices that amount to IHL violations and the creation of additional Palestinian refugees. Secondly, with respect to the Palestinian Authority, as exercising the governmental functions of the State of Palestine:

- The Palestinian Authority should consider and study accession to the Refugee Convention and its Protocol.
- The Palestinian Authority should ensure that it affords, regardless of its accession, that Palestinian refugees are afforded the same rights and privileges given to its nationals. In particular, this concerns health, employment, and other services, where those cannot be afforded by UNRWA.

## Policy Recommendations (Legal Framework)

It remains necessary to distinguish between the regimes of representation from protection and assistance. The PLO remains the main forum for representation vis-à-vis UNRWA and the host States. Obviously, these lines are blurred in the case of the oPt where the PLO and PA are both present. Additionally, the PLO must fulfill its mandate by providing the space for other Palestinian actors that are well supported by the refugee constituency as well as reconfiguring and renewing the work of the PNC.

UNRWA, like the UNHCR, as an agency of an international organization, does have human rights obligations towards those falling within their mandate. While, as mentioned, they do not do the representing, they provide protection and assistance and this requires full consideration of customary human rights obligations. The PLO is key here, to serve as a collective voice for refugee demands on protection and assistance.

Finally, the recent position paper of the Council of Palestinian Human Rights Organizations should be noted as it raises very important concerns. This paper was raised in light of UNRWA's funding crisis and its effects on both short-term and long-term interventions. The worry raised by the Council was that the crisis would create a situation where UNRWA would "gradually divest itself of its responsibilities towards those to whom it is mandated to provide services".<sup>1</sup> It adds the following:

***Indeed, this mandate in its present form is already narrower in its understanding of 'protection' than that afforded by international law. Hence, it must also be emphasized that international protection should be deemed to include physical protection (that is, the provision of safety and security), legal protection (ensuring fundamental human rights, including accountability and the non-repetition of international crimes particularly, in the Palestinian case, those of forcible population transfer and deportation), and humanitarian assistance (including the provision of relief, shelters, health care and essential education).***

1. Council of Palestinian Human Rights Organizations, Position Paper on the Current Funding Crisis of UNRWA, International Responsibility and a Framework of Short and Long-term International Interventions Necessary for Maintaining the Functioning of UNRWA, and Ensuring Fundamental Rights of Palestine Refugees, [hereinafter 'PCHRO Statement'], <http://www.jlac.ps/index.php?page=inside&pid=334&parentId=0&sectionid=15>.



of the camps' living conditions in order to support the refugees' resilience.

The refugees noted that their stay in the camps in the areas under the control of the Palestinian Authority is considered as a stay in a "host country" until their return to their country of origin. At the same time, the refugees are Palestinian citizens with the same rights and obligations as any other Palestinian citizen, thus the PA should avoid practicing any direct or indirect discriminatory policies towards the Palestinian refugees.



and as a consequence eliminating the international dimension of the refugees' issue.

- Therefore, austerity policies aim to diminish the refugee cause and for that reason it has to be resisted.

### The Palestinian Authority and Palestinian Negotiators

- The Palestinian refugees' lack of confidence in the performance of Palestinian negotiators has increased as a result of the latter's political discourse that drifts away from emphasizing on UN General Assembly Resolution 194, and stresses on "a consensus for a just solution for the refugee issue". The refugees noted that the Palestinian Authority does not demonstrate a genuine concern in the right of return.
- Therefore, it is substantial to restore the political discourse regarding the right of return based on resolution 194, focusing on the legal and political terminology to endorse the principle of the right of return and to avoid referring to it on basis of "consensus for a just solution".
- Furthermore, the lack of confidence in the Palestinian negotiator's performance correlates with the negotiations terms of reference, which favors futile negotiations and overlooks the relevant international resolutions, and henceforth stressing the need of identifying the terms of reference. In regard to the right of return, it is essential to emphasize on the implementation of resolution 194 reaffirming the durable individual and collective rights of Palestinian refugees. Thus, if any agreement that fails to ensure the fulfillment of the international resolutions regarding the refugee cause was reached, then it stands as not binding.
- The Palestinian Authority along with the Negotiations Affairs Department need to involve Palestinian refugees in any negotiations concerning their present and future status. Any one-sided unrepresentative decisions which exclude refugee representation should be avoided, especially those addressing delicate fateful issues concerning refugee rights. Therefore, decisive actions to resolve the Palestinian refugee issue should be taken within the context of the right of return.
- The Palestinian Authority has to play a complementary role to the UNRWA's in the services sector and to contribute to the enhancement



composed of economists, politicians, advocates and law-makers. The main purpose of the representative body is to protect the right of return and to take part in any future negotiations concerning the Palestinian refugee issue.

### The United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)

- The Palestinian refugees consider UNRWA as the most important international organization and view it as part of the camps' structure due to its historical role as service provider – a vital irreplaceable role. In spite of UNRWA's limited role as a service provider, its presence is seen as a political international message that symbolizes the refugees' unremitting suffering.
- There has to be a distinction between political representation and procedural representation regarding the refugee issue. The body that is responsible for social services must not be seen as a representative body. UNRWA is an international body established as a relief and development agency with the purpose of providing jobs for forcibly displaced Palestinians.
- Regarding the issue of protection, UNRWA is incapable of providing protection to refugees due to its present structure and because protection is not part of its legal jurisdiction. Thus, on one hand, it is important to restore the Conciliation Commission, which has not been established until today. On the other hand, it is equally important to extend UNRWA's jurisdiction to include legal jurisdiction which will enable it to carry out a role as a protection provider. A role to be highlighted and stressed on during the discussion circles tackling the issue of protection particularly after what the Palestinian refugees were subjected to during the last Israeli war on Gaza, or in Al-Yarmouk Refugee Camp in Syria.
- It is utterly necessary to uphold UNRWA as a body responsible for the refugees until their just demands are fulfilled, and in particular the fulfillment of their right of return. The austerity policies adopted by the UNRWA, especially in the services sector, is negatively affecting the refugee cause. The Palestinian refugees expressed their fear over the austerity measures, for they are seen as a step towards diminishing the Palestinian refugee cause through diminishing UNRWA's historic role

Highlighting the institutional, legal and political prominence of the PLO, much effort has to be dedicated in order to rebuild it and to restore its representative status democratically, while taking into consideration political, social and ideological diversity in Palestinian society. The Palestinian refugee cause must be a top priority on the PLO's representation agenda, especially of those residing in camps and suffering the most. It is essential for the Palestinian refugees to depend on representatives elected from amongst themselves to represent their aspirations and needs in isolation from any political affiliations.

### Representative Institutions in Camps

- The institutional structure implemented in the Palestinian refugee camps is the outcome of a long struggle to organize the camps both politically and socially, taking into account gender diversity (women rights organizations), youth (youth centers), disabilities and artistic and cultural aspects working in accordance with the popular committees and the PLO. Despite of the deterioration that these institutions are facing, they still represent the institutional infrastructure of the camps. This requires to expand their powers and to trigger their various responsibilities to include representation rights of all social groups residing in the camps. It became vital to devise democratic representation mechanisms responsible for refugee political representation and thus develop an institutional system with representational power within the PLO, allowing it to become the official channel of representation for political unity of refugees and in order to preserve their collective rights.
- Political representation requires extensive discussions at the refugee camp level on the one hand and between the camps and the official authorities, the civil society and the political factions on the other, so as to reach at the best mechanism to give the Palestinian refugee issue a priority on the Palestinian agenda.
- Support and enforce the popular committees' role in raising public awareness towards the refugees cause and their right of return.
- The necessity of forming a representative body constituting of popular committees and institutions that play active roles inside the camps,



## Policy Recommendations

### *(Political and Socio- economic Representation Dimensions)*

These policy recommendations are based on the outcome of the discussions and interviews that took place with Palestinian refugees and their representatives within the context of the project "The Political Representation of the Palestinian Refugees" in the West bank and Gaza Strip during the project period. The recommendations were also highlighted during the seminar held at Birzeit University under the title "Palestine and International Protection" with the purpose of presenting the legal and political research findings. Adopting these policy recommendations is seen as a vital step towards expanding the seminars held at the national level aiming to integrate refugees and their representative organizations with other official, national and civil organizations in order to come out with strong results to be implemented through practical steps in order to develop political representation mechanism on the national, regional and international levels.

### Refugee Affairs Department – Palestine Liberation Organization (PLO)

Activating the issue of political representation for Palestinian refugee requires the presence of an effective institutional framework capable of opening channels of communication with States and other regional and international organizations and of representing the rights of the refugees on all levels – nationally, regionally and internationally. Despite of the feeble state of the PLO, the refugee representatives consider it as the sole body that they depend on in the process of establishing a mechanism for political representation mechanism for the following reasons:

- The PLO has a legal status in the United Nations and wide international recognition as the sole representative body of the Palestinian people, whether on the land or the diaspora, which grants the PLO the national, regional and international legitimacy.
- The PLO is the political framework that embodies all Palestinians, whether on their land or in the diaspora, particularly the Palestinian refugees residing in camps located in their homeland and in diaspora.
- The PLO is seen as an institutional and structural mechanism that represents the various representative groups of the Palestinian people, in particular the Palestinian refugees.



# Policy Papers



Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law." U.N. Doc. A/RES/60/47. Mar. 21, 2006. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

UNRWA. "Palestinian Authority and UNRWA sign note on UNRWA Privileges, Immunities and Responsibilities." Aug. 16, 2011. <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/palestinian-authority-and-unrwa-sign-note-unrwa-privileges-immunities-and>.

UNRWA. "Protecting Palestine Refugees." <http://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/protecting-palestine-refugees>.

UNRWA. "What protection means for UNRWA in concept and practice." <http://www.unrwa.org/userfiles/20100118155412.pdf>.

Wilde, Ralph. "The accountability of international organizations and the concept of "functional duality" in *From Government to Governance: The Growing Impact of Non State Actors on the International and European Legal System*, edited by. Wybo Heera, 164 – 170. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.



PASSIA. "Palestinian Refugees." <http://www.passia.org/publications/bulletins/Refugees/Pal-Refugees.pdf>.

Protracted Refugee Situations: A paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, U.N. Doc. UNHCR/DPC/2008/Doc. 02. Nov. 20, 2008. <http://www.unhcr.org/492ad3782.html>.  
Schermers, Henry, and Niels Blokker. International Institutional Law 42. Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2011.

Takkenberg, Lex. The Status of Palestinian Refugees in International Law 196. Oxford: Clarendon, 1998.

THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES AND ITS 1967 PROTOCOL: A COMMENTARY. Andreas Zimmerman ed., 2011.

The Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs. "Governing Palestinian Refugee Camps in the Arab East: Governmentalities in Search of Legitimacy." <http://burawoy.berkeley.edu/Public%20Sociology,%20Live/Hanafi/Hanafi.Governing%20Refugee%20Camps.pdf>.

Thürer, Daniel, and Thomas Burri. "Self-Determination," in Max Planck Encyclopedia. Int'l L, 2008.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights. "Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation." 2006. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>.

UNCHR News Stories. "Ireland grants refugees and asylum seekers right to vote." Apr. 30, 2014, <http://www.unhcr.org/40925f804.html>.

UNGA Res 319 (IV), U.N. Doc. A/RES/319 (IV). Dec. 3, 1949.

UNHCR. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, U.N. Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1. 1979, re-edited 1992. <http://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. "Basic



International Refugee Rights Initiative: Rights in Exile Programme. "Palestinians who Fall under the 1951 Convention." <http://www.refugeelaidinformation.org/palestinians-who-fall-under-1951-convention>.

Inter-Parliamentary Union. "Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law." [http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf).

Israeli-Palestinian Interim Agreement, art. XXXI (5), Sep. 28, 1995.

Jerusalem Post. "Rule prevents stateless people filing lawsuits." July 8, 2012. <http://www.jpost.com/National-News/Rule-prevents-stateless-people-filing-lawsuits>.

Ma'an News Agency. "Popular committees in West Bank camps halt services in protest." Jan. 7, 2014. <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=663131>;

Ma'an News Agency. "Refugee committees to shut down UNRWA offices." Nov. 5, 2013. <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=644307>

Max Planck Encyclopedia Pub. Int'l L. "Refugees," Mar. 2010, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866?rskey=DxMSgr&result=2&prd=OPIL>.

Middle East Eye. "Nakba Fact Sheet." May 14, 2015. <http://www.middleeasteye.net/news/nakba-fact-sheet-209828913>.

New Republic. "Stop Giving Money to the U.N.'s Relief Agency for Palestinians." Aug. 18, 2014. <http://www.newrepublic.com/article/119128/unrwa-must-be-defunded-palestinian-authority-have-viable-state>.

Palestinian American Council. "The Palestinian Charter." [http://www.pac-usa.org/the\\_palestinian\\_charter.htm](http://www.pac-usa.org/the_palestinian_charter.htm).

Palestinian Local Council Elections Law. [https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/LOCAL\\_ELECTIONS\\_LAW-EDIT-EN.pdf](https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/LOCAL_ELECTIONS_LAW-EDIT-EN.pdf).

1994, U.N. Doc. A/49/13 (SUPP).

G.A. Res. 67/19. Art. 2. "Status of Palestine in the United Nations," U.N. Doc. A/RES/67/19. Dec. 4, 2012.

Human Rights Committee. "General Comment 12: Article 1 (The right to self-determination of peoples)." U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (1984).

Human Rights Committee. "General Comment 15: The position of aliens under the Covenant." U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994).

Human Rights Committee. "General Comment 15: The position of aliens under the Covenant." U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994).

Human Rights Committee. "General Comment 25: Participation in Public Affairs and the Right to Vote." CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

Human Rights Committee. "General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant", U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law "Three Pillars, ICRC Resource Center." Apr. 23, 2005. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/6t7g86.htm>.

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies. "The Status of Palestinian Refugees in Host Arab States." <http://ialiis.birzeit.edu/fmru/userfiles/Shiblak2011-03.pdf>.

ICCPR art. 1; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights art 1, Dec. 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3.

International Convention. "The Elimination of All Forms of Racial Discrimination" art. 5(d)(ii), Mar. 7, 1966, 660 U.N.T.S. 195.

International Covenant. "Civil and Political Rights" art. 12(4), Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171.





"Enfranchising Refugees: PNC Elections in Comparative Context". <http://www.badil.org/haq-alawda/item/1931-art-9>.

Comment made by external review, to which the author agrees.

East Timor (Portugal v. Australia) 1995 I.C.J. 102. June 30.

Electronic Intifada. "UNRWA, UNDP and the Palestinian Authority sign land agreement to rebuild homes in Rafah." July 11, 2004. <https://electronicintifada.net/content/unrwa-undp-and-palestinian-authority-sign-land-agreement-rebuild-homes-rafah/1746>.

European Network on Statelessness. "Protecting Stateless Palestinian Refugees – The EU Court of Justice opens a new chapter." <http://www.statelessness.eu/blog/protecting-stateless-palestinian-refugees-%E2%80%93-eu-court-justice-opens-new-chapter>.

Fiftieth Anniversary of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and World Refugee Day, U.N. Doc. A/RES/55/76. Feb. 12, 2001. G.A. Res. 194(III). Preamble, U.N. Doc. A/RES/194(III). Dec. 11, 1948. G.A. Res. 212 (III), Assistance to Palestinian Refugees, U.N. Doc. A/RES/212. Nov. 19, 1948.

G.A. Res. 2625 (XXV). "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations," U.N. Doc. A/RES/25/2625. Oct. 24, 1970.

G.A. Res. 302 (IV), Assistance to Palestine Refugees, U.N. Doc. A/RES/302 (IV). Dec. 8, 1949.

G.A. Res. 428 (V). "Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees." U.N. Doc. A/RES/428(V). Dec. 14, 1950.

G.A. Res. 49/13, Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Oct. 17,

## Bibliography

- U.S. Citizenship and Immigration Services. "RIC Query - Palestinian Territory, Occupied (20 May 2002)" <http://www.uscis.gov/tools/asylum-resources/ric-query-palestinian-territory-occupied-20-may-2002>
- "Al-Shabaka." "Decades of Displacing Palestinians: How Israel Does It." June 18, 2013. <http://al-shabaka.org/briefs/decades-displacing-palestinians-how-israel-does-it/>.
- Akram, Susan, and Tom Syring, eds. *awaiting for Tomorrow: The Law and Politics of Unresolved Refugee Crises*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2014.
- Al Jazeera Investigation. "The Palestine Liberation Organization: Constitution, Laws, Organization, Powers and Standing." <http://www.ajtransparency.com/en/projects/the-palestinepapers/201218211010468413.html>.
- Al Jazeera Investigations. "Refugees Work Plan/Progress Report." <http://www.ajtransparency.com/en/projects/the-palestinepapers/201218201436921568.html>.
- Al-Jazeera. "Jordan, PLO clash on refugee issue." Jan. 24, 2011. <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/2011124122125339673.html>.
- Al-Shabaka. "A Bold Proposal: Palestine Should Give Its Refugees Citizenship." May 5, 2015. <http://al-shabaka.org/briefs/refugees-citizenship/>.
- Al-Shabaka. "Political Agency Palestinian Return." July 3, 2013. <http://al-shabaka.org/roundtables/political-agency-palestinian-return/>
- Al-Shabaka. "Uneasy but Necessary: The UNRWA-Palestinian Relationship." Nov. 30, 2010. <http://al-shabaka.org/briefs/uneasy-necessary-unrwa-palestinian-relationship/>

BADIL: Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights.



the their legal status.<sup>151</sup> One of the biggest challenges to Azzam's assertions is that the refugees would acquire the nationality of "their home country, Palestine". Yet that Palestine, associated with the passports that would be issued to them, would not be able to ensure the right to return. There have been significant challenges to this, such as in the criticism from Ingrid Jaradat and Anis Kassem that the PLO does not have the power to enact citizenship laws – but this is still an open topic.<sup>152</sup>

---

151. One of Azzam's more interesting recommendations concerns the creation of a registry, which would "collated from UNRWA and governmental records throughout the region and internationally". This is a task that, in some way or another, could be considered for the purpose of ensuring (close to) full representation in the Palestinian National Council for the purposes of ensuring methods towards the right to self-determination. Azzam leans towards this idea as well.

152. Shabaka brief.



by refugees in host States remains limited".<sup>146</sup> With respect to the various mechanisms available at the governmental level, this particularly concerns the roles of the Parliamentary Committee on refugees as well as the Refugees Affairs Department of the PLO.

The PLO Negotiations Affairs Department (NAD) has taken a broader, justified approach in identifying who exactly constitute Palestinian refugees.<sup>147</sup> They refer to the 'original' refugees (of 1948), the '1967 refugees' and the hundreds of thousands more displaced as a result of "Home demolitions, forced evictions, the construction of Israel's Wall, as well as revocation of residency rights and deportation" and other colonization efforts of Israel.<sup>148</sup>

Another aspect relates to integration into the future Palestinian States within the 1967 borders. As the PLO NAD has rightly noted, "resettlement in the Palestinian state may be an attractive option but providing refugees with such an option cannot preclude their right to return".<sup>149</sup>

In terms of citizenship of Palestinian refugees, a recent debate has been initiated on this topic by Fateh Azzam in Al-Shabaka.<sup>150</sup> His argument is that the recognized State of Palestine should begin a process of issuing passports to its refugees and enter into bilateral agreements with other States regarding

---

146. Shiblak paper, para. 10. There is a misconception here, in that the PA has a role in working on the rights of refugees. This is mostly symbolic, given that the PA is nothing more than an administrative entity, a "functional State" if you will, only concerning areas where it can exercise its very limited jurisdiction. Nevertheless, in the form of their Foreign Affairs, the Ministry has a certain role in channeling messages with respect to refugees, as mandated by the PLO. Further, Shiblak perhaps narrates a further misconception that "A sovereign Palestinian state within 1967 borders would act as a catalyst to resolve the refugee issue and put an end to Palestinian statelessness". While he bases this on a regional framework which would include "repatriation, compensation and full citizenship rights in their countries of residence" this is far from the reality given the large refugee demand to return to their countries of origin. Full citizenship rights is one thing, but this should not affect the inalienable right of return. See also Shiblak brief.

147. PLO-NAD refugees.

148. *Id.*, 2.

149. *Id.*, 7. Further, refugees have the individual right to choose whether to return or resettle in their host States, as per resolution 194. With respect to those host States, even if they were to be granted citizenship, this does not negate the right to return.

150. Fateh Azzam, A Bold Proposal: Palestine Should Give Its Refugees Citizenship, Al-Shabaka, May 5, 2015, <http://al-shabaka.org/briefs/refugees-citizenship/>. Mahmoud Abbas, when speaking about refugees outside of the oPt, here being Lebanon, stated that he would not attempt to issue them PA passports; see: Abbas: No PA passports for Palestine refugees, MA'AN NEWS AGENCY (Dec. 7, 2009), <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=244982>.



state solution, regardless of whether that solution is in accordance with international law. This is further evidenced in Article 5 of the resolution calls for “the achievement of a just, lasting and comprehensive peace settlement between the Palestinian and Israeli sides that resolves all outstanding core issues” including refugees. In terms of representation, and its effects on Palestinian refugees, the resolution, which ‘upgraded’ Palestine’s status from observer entity to that of non-member observer State,

*Decides to accord to Palestine non-member observer State status in the United Nations, without prejudice to the acquired rights, privileges and role of the Palestine Liberation Organization in the United Nations as the representative of the Palestinian people, in accordance with the relevant resolutions and practice.*<sup>144</sup>

It further refers to the issue of refugees as an “outstanding core issue” to be resolved, along with Jerusalem, settlements, borders, security and water.<sup>145</sup> The main concern with this language is that it is made on the “basis” of the 1967 borders, rather than including language that would reaffirm a solution that it ground entirely in international law. For example, if the State of Palestine means the oPt, then there is nothing to negotiate further than the timetable for the Occupying Power’s withdrawal completely from the occupied territories. Self-determination as such should not only be seen within the scope of Palestine with the 1967 borders. Self-determination comes in many forms and is not necessarily tied in with the territorial constraints of a State. As such self-determination is a right provided to a people, and the right of return is associated with that right. Without fully affording Palestinian refugees their rights, self-determination cannot be achieved. In sum, this paragraph was inserted so as not to affect the PLO’s role as this related to their representation of the Palestinian people collectively.

As Shiblak notes, “the ability of the Palestinian Liberation Organization or the Palestinian National Authority to resolve the dilemmas encountered

144. G.A. Res. 67/19, art. 2, Status of Palestine in the United Nations, U.N. Doc. A/RES/67/19 (Dec. 4, 2012).

145. *Id.*, para. 5.





In going back to the legal framework, this paper it has looked at the obligations of Israel, as the Occupying Power, as well as the limited exercise of jurisdiction by the PA. But what does this mean in terms of Palestine upgrade in status at the UN and its widening recognition to over two-thirds of States?

The PLO has been recognized as the 'sole legitimate representative of the Palestinian people'. Yet in recent years, 'sole' has been largely removed, paving the way for the involvement of non-PLO actors. For all purposes, the State of Palestine (being the oPt) should be seen as nothing more than a 'host State under occupation' for Palestinian refugees (or what is referred to as 'local authorities'). This is obviously with due consideration to Article 47 of the Fourth Geneva Convention.<sup>141</sup> This is more evident in relation to the status of the oPt before the legal effects of the Oslo Accords as explained above.

Yet with the passage of resolution 67/19, one of the issues that was raised was in relation to what legal effects that resolution would have on Palestinian refugees. Resolution 67/19 did not go far enough in assuring Palestinian refugees their rights in full conformity with the law. For example, the resolution refers to "a just resolution of the problem of the Palestine refugees in conformity with resolution 194 (III) of 11 December 1948".<sup>142</sup> UN General Assembly Resolution 194 (III), para. 11 stipulated that:

***Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible;***<sup>143</sup>

This was to be facilitated by the 'Conciliation Commission' established by the said resolution.

While it consistently refers to the right to self-determination, which cannot be removed from the right of return, it doesn't refer directly to the application of international law to refugees. It is, in some ways, prejudiced by the two-

141. As Shibliak notes, the terms "host States" and "diaspora" are ambiguous terminologies in the Palestinian case. See Shibliak paper.

142. G.A. Res. 194(III), Preamble, U.N. Doc. A/RES/194(III) (Dec. 11, 1948).

143. Farah.





*assumed leadership in the mid-sixties and after it, de facto if not de jure, turned its back on the refugees by signing the Declaration of Principles (DoP) with Israel in 1993.*<sup>139</sup>

She explains that Palestinian refugees, although wary of UNRWA in its beginnings, lacked a political voice and thus looked to UNRWA as their "welfare government". This has also been the result of States within UNRWA's areas of operations in their unwillingness or inability to afford protection and assistance. With the emergence of the PLO, their dependency was less on UNRWA, although that has shifted back tremendously since the signing of the Oslo Accords. Farah's anthropological research in this regard is extremely significant, in moving beyond the legal framework applicable to Palestinian refugees. Her observations reiterate UNRWA's vital importance in terms of representation – very much symbolic of the Palestinian refugee tragedy. She concludes that

*UNRWA remains the single most important reservoir of Palestinian historical memory spanning the last six decades. It has preserved and centralized all refugee records beginning in the early fifties and has institutional memory attesting to this collective history. Yet these and other reasons do not render UNRWA innocent of political manipulations by larger powers as well as by host-states, which requires a vigilant stance by Palestinians of its current and future directions, policies and programs.*

UNRWA's role has always been of vital importance with regards to representation and in terms of refugee needs. As Shiblak explains, representatives of UNRWA have been active in terms of meeting with host States on an annual basis within the framework of the League of Arab States.<sup>140</sup>

139. Id. Farah interestingly compares the situation of Palestinian refugees to that of Sahrawi refugees. She explains the following: "The Polisario, the Sahrawi national liberation front, administers the camps through popular committees whereby Sahrawi refugees take charge of camp organization, and the distribution of international aid. This model has been enabled by the host state, which recognizes the Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR) as a sovereign state and allows it to operate as such, within the confines of camp boundaries. Thus, the Polisario acts as a buffer against the direct intervention and hegemony of international aid institutions. In fact, the "camps" are administered as wilayas or provinces of a nation-state on a stretch of territory that is temporarily "borrowed" from Algeria, and refugees are citizens of SADR, which has a Constitution and governmental institutions."

140. Shiblak brief, para. 2.

by the PLO and other political parties. The lack of effective coordination and understanding has led to a clear division between the camps and the lack of effectiveness in terms of guaranteeing representation in lines with international standards.

## X. Gaps in Political Representation and Protection

*The purpose of this section is to illuminate the jurisdictional, de facto and de jure gaps in political representation and protection experienced by Palestinian refugees residing in West Bank and Gaza camps.*

Political representation and protection/assistance should remain as two separate issues. Protection is an area, along with assistance, afforded by refugee-mandated institutions. The primary duty-bearer is the State. Where that duty-bearer is unable or unwilling to provide protection and assistance, then it may be taken on by, including the UN agencies. But this should not remove the role of political representation in the event that such protection and assistance could not be afforded by the State, as was recently evident in the Yarmouk Refugee Camp in Syria. The PLO had failed, in many ways, to ensure that proper protection and assistance in those camps. UNRWA's mandate has been shown to be severely constrained in terms of ensuring protection of the human rights of Palestinian refugees, where States have failed to do so (particularly in the examples of the conflicts in the Gaza Strip and in Syria).

This brings us back to the issue of who represents Palestinian refugees? Simply, in terms of political representation, this means the PLO, although Palestinian negotiators have contemplated ceding refugee rights in the past and moving towards resettlement.<sup>137</sup> This paper has looked at the mandate of UNRWA in terms of its duties and obligations pertaining to its mandate. In terms of UNRWA, for many Palestinians, this has become part of the "refugee identity".<sup>138</sup> Randa Farah has argued that UNRWA

*...took on an exaggerated role that mirrored that of a welfare government-in-exile, especially before the Palestine Liberation Organization (PLO)*

137. Ali Abunimah, Jordan, PLO clash on refugee issue, AL-JAZEERA (Jan. 24, 2011), <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/2011124122125339673.html>.

138. Barclay, Randa Farah, Uneasy but Necessary: The UNRWA-Palestinian Relationship, AL-SHABAKA, Nov. 30, 2010, <http://al-shabaka.org/briefs/uneasy-necessary-unrwa-palestinian-relationship/> [Farah].





that they used to. This would be a gap almost entirely attributed to the PLO. There is also a lack of proper participation of refugees, to which may benefit from UNRWA's interventions along with the PLO, to ensure that the modes of representation are either part of an electoral process (rather than appointed through the parties), or fully representative of the Palestinian political spectrum. Further, certain groups, such as women and youth are not properly represented.<sup>133</sup> Needless to say, the lack of coordination between the camps and their residents, means that standards of political participation are better off in some camps compared to others. In Gaza, the shift in political dynamics has allowed for one political party, Hamas, to hold positions on the municipal board, which had been created as a result of their dissolving the popular committees. Thus, the camps were represented in the municipal council by one member each. In terms of the relationship with the municipalities, huge gaps remain, some of which may be justified.<sup>134</sup>

The PLO Department of Refugee Affairs has been an active partner with UNRWA, particular in ensuring the continuation and strengthening of its protection and assistance mandate.<sup>135</sup> The Popular Committees within the camps have shifted towards rotating representation of the PLO factions, while their executive bureaus have slowly regressed in terms of their power and effectiveness. Nevertheless, the committees have worked to provide services within the camp while serving a liaising function with the various municipalities. It should be noted that the refugee camps remain outside of the PA's planning scope, thus they are excluded from planning development, partly due to the refugee concerns of somewhat of a recognition of the status quo.<sup>136</sup>

Overall, in terms of the gaps in human rights standards, two areas must be differentiated. Firstly, in terms of overall human rights obligations, this paper has identified the responsible parties. Secondly, in terms of representation, the gaps are obviously obligations owed to the Palestinian refugee constituency

133. *Id.*, 11

134. *Id.*, 20.

135. Jaradat argues that as it has done with UNRWA (and host States), the PLO must continue efforts to represent refugees on their behalf; see Al-Shabaka brief.

136. PASSIA bulletin, 4-5. This obviously has severe effects on development, leading to higher population density within the camps, as well as other effects on the needs of the refugee populations' standard of living, education, etc...



responsibilities of both UNRWA and the PA. In the recent past, popular committees in the camps have vehemently protested where they felt that both UNRWA and the PA were not meeting their obligations.<sup>128</sup> UNRWA has provided the space for meaningful political representation in the ability of popular committees to make decisions that directly affect the camps.

One of the more comprehensive studies on Palestinian refugees, and related to the issue of governance, has been conducted by Sari Hanafi.<sup>129</sup> In terms of camp governance in the oPt, Hanafi categorizes the breakdown as follows: leading authority, second leading authority, phantom authority and Islamic governmentalities. For the West Bank, it is as follows: popular committee (PLO Department of Refugee Affairs),<sup>130</sup> factions (mainly Fatah), UNRWA and Hamas/Tahrir, respectively. For Gaza, it is as follows: semi-legitimate committee (Hamas), Hamas, UNRWA and Hamas, respectively.<sup>131</sup> The 'nationalization' of these camps was a natural process, given the Palestinians political trends over the past few decades. While the differentiation between the authorities is not entirely clear cut, Hanafi's categorization is largely reflective of the reality.

The role of the popular committees is obviously most relevant, as a means of exercising some extent of rights within the camps. Yet there is no institutional relation between the committees and UNRWA, regardless of what authority or body runs the committees. In the West Bank, one of the main problems, as noted by Hanafi, concerns the politicized thinking which does not allow for non-PLO groups within its leadership.<sup>132</sup> Further, Hanafi notes that Popular Committee representatives do not have the same level of coordination

128. Popular committees in West Bank camps halt services in protest, MA'AN NEWS AGENCY (Jan. 7, 2014), <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=663131>; Refugee committees to shut down UNRWA offices, MA'AN NEWS AGENCY (Nov. 5, 2013), <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=644307>. The second item does not concern the role of the PA.

129. Sari Hanafi, *Governing Palestinian Refugee Camps in the Arab East: Governmentalities in Search of Legitimacy*, The Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, Working Paper Series #1 (Oct. 2010) [hereinafter Hanafi] <http://burawoy.berkeley.edu/Public%20Sociology,%20Live/Hanafi/Hanafi.Governing%20Refugee%20Camps.pdf>.

130. On page 9, Hanafi notes the meaningless role of the Department of Refugee Affairs outside of the oPt in other refugee camps.

131. *Id.*, 8. Hanafi explains that "[t]here is a web of complex power structures composed of popular committees, a security committee, UNRWA camp officers, notables, political factions, the [PLO] popular unions and organizations (workers, women, engineers, etc), Community Based Organizations (CBOs), NGOs and the Palestinian Scholars' League [Hamas].

132. *Id.*, 10.



number of important measures, including increasing UNRWA staff, to deal with the impact on Palestinian refugees.<sup>123</sup> Additional protection measures also been evident in terms of UNRWA's actions as during, and as a result of, continuous attacks on the Gaza Strip.

UNRWA has visited the issue of protection in concept and practice, providing clarity on their work. An UNRWA consultant's report noted that for the Palestinian refugee in the Gaza Strip and the West Bank, their protection needs are significant.<sup>124</sup> The report explains that "Palestinian Authority in the West Bank and the de facto authority in Gaza have clear responsibilities, but their ability to exercise effective control and provide protection is constrained by Israel".<sup>125</sup> It defines protection as follows:

*Put simply, protection is what UNRWA does to safeguard and advance the rights of Palestine refugees and thereby achieve its vision of every refugee "feeling assured that his or her rights are being protected, defended and preserved."*<sup>126</sup>

In terms of protection, this would include the obligations owed by duty-bearers in the present and towards a just and durable solution, protection from the Occupying Power and those exercising control as well as UNRWA's direct responsibilities for the delivery of services that promotes and respects the rights of refugees.<sup>127</sup>

For the displaced, there are serious shortcomings related to the application of IHL. Express prohibitions on displacement are not respected, protection from the effects of hostilities are little to none, and no real protection to the displaced. In this regard, these violations are primarily those of the Occupying Power in the oPt.

There are also obvious gaps concerning situations that involve the 'shared'

123. Id.. See also Report Submitted to the Security Council by the Secretary-General in Accordance with Resolution 605 [1987], U.N. Doc. S/194433 (Jan. 21, 1988), paras 38–39.

124. UNRWA, What protection means for UNRWA in concept and practice, at 2, <http://www.unrwa.org/userfiles/20100118155412.pdf>.

125. Id.

126. Id., 2-3.

127. This report provides a clear set of recommendations towards the broadening of their protection mandate, which should be read thoroughly and implemented in a timely fashion.



As mentioned previously, UNRWA has taken an active role in terms of advocacy on behalf of Palestinian refugees – but this is not representation. For example, with respect to the possible shift of assistance and protection from UNRWA to the UNHCR, such a process would require consultation with refugees.<sup>120</sup> Such consultations would enable high standards of representation towards their constituents. Guinness of UNRWA clarifies that there is a misunderstanding of the international protection regime, which serves as a means to actually deal with the protracted Palestinian refugee crisis. Guinness explains that

*...we will remain steadfast in our mission and mandate to bring human development to Palestine refugees through education, health, relief and social services, pending a just and durable resolution of their plight. Until this has been achieved, we will stand with the refugees as we have done through 63 years of statelessness, exile and dispossession.*

It is necessary to differentiate representation from protection and assistance. UNRWA's representation may be summed up in two ways: firstly, representation in the form of day-to-day protection and assistance activities; secondly, advocacy towards finding a just and lasting solution to a protracted refugee crisis. UNRWA has human rights obligations vis-à-vis the implementation of its mandate, but does not serve more than providing a principled approach to legal advocacy on the individual and collective rights of refugees under international law.

Assistance is much clearer, as this is the provision of its service-delivery. In terms of protection, Kittrie notes a number of important initiatives undertaken by UNRWA to provide protection to refugees.<sup>121</sup> Yet, it should be clear that such initiatives were not undertaken solely by a decision-making process within UNRWA, but through the expansion of their mandate by UNRWA through resolution 37/120 J (in addition to the other wide range of resolutions). During the first intifada, the UN Security Council requested the UN Secretary-General "to submit a report...containing his recommendations on ways and means for ensuring the safety and protection of the Palestinian civilians under Israeli occupation".<sup>122</sup> The UN Secretary-General thus took a

120. Guinness interview

121. Kittrie, 1(14).

122. Id., 1(15). United Nations Security Council Resolution 605 (1987) of 22 December 1987.





determination via the PNC; and b) providing the legal basis to ensure that refugee rights are grounded in international law and human rights, and not a matter to be discussed as part of the negotiation process.

- The role of UNRWA (and to a certain extent the UNHCR) in advocacy, pertaining to the rights of refugees.
- Common misconceptions of the State of Palestine and the role of the PA, vis-à-vis the two-State solution in providing any real means towards resolving the refugee crisis, as well as participation in the Palestinian political process in the oPt.
- Analysis of the relevant provisions of the Refugee Convention and Statelessness Convention as providing authoritative definitions and rights to refugees, with the exception as being only a procedural matter for Palestinian refugees.
- The issue of “new refugees”, in providing a holistic legal framework for Palestinians displaced due to the diverse methods of displacement employed by Israel since 1948, and what shared political representation can achieve.

These are some of the main areas that require further attention. Some of these areas have been addressed by this paper. The most concerning topic, as related to this study, is political representation and participation not only between the camps of the Gaza Strip, West Bank and East Jerusalem – but also abroad. Yet the overall fragmentation of the Palestinian refugee population remains a matter or concern which requires sound legal scholarship that can be translated into policy, especially on the advocacy roles of UNRWA, representation by the PLO and the administrative role of the PA surrounding the camps.

## **IX. Gaps in Human Rights Standards Regarding Palestinian Camp Resident Refugees**

*The purpose of this section is to analyze the gaps in human rights standards regarding Palestinian camp resident refugees and focusing in particular on political representation and protection.*<sup>119</sup>

<sup>119</sup> Given the significant degree of overlap between this section and the next, this one will focus primarily on the political structures as it relates to representation for human rights. For a general overview of the living conditions in the camps, see also: PASSIA bulletin, 4.

marginalized Palestinian refugees and their trust in representation by the PLO.<sup>118</sup> This feeling is well-founded, especially considering the failure to achieve standardized representation for Palestinian refugees.

### VIII. Gaps in the Various Bodies of Literature

*The purpose of this section is to identify gaps in the various bodies of literature reviewed and interfacing analytically with the original body of evidence.*

The literature on Palestinian Refugees is highly developed and continues to so. The peculiar situation of Palestinian Refugees as prolonged, requires legal focus on the measures to be taken to properly address the Palestinian refugee situation. It must continue to be viewed as a legal issue rather than a political one.

Palestinian refugees in the oPt (and elsewhere) must be able to exercise their rights in accordance with the law. They should be aware of both the advantages and disadvantages of participation in municipal elections, for example. But they should also be made aware of how to better UNRWA's exercise of its mandate in terms of protection and assistance and collectively synthesize their participation and representation vis-à-vis the PLO.

The literature review has been integrated directly into this paper. There are a number of areas that may be considered 'gaps' relating to this project and the issues facing Palestinian refugees. There is certainly a wealth of literature regarding diverse interdisciplinary studies on Palestinian refugees. Additionally, there is certainly a great amount of work given to the legal frameworks, particularly as this concerns the areas of protection and assistance within the mandates of UNRWA and the UNHCR. Some of the areas that certainly require more homework include the following:

- A "just solution" to the Palestinian refugee situation which is entirely grounded in international law and representative of the right to return, in accordance with the right to remedy under international law.
- Proper criticism of the role of the PLO in: a) ensuring that the body is mandated to represent refugees in accordance with the right to self-

118. Palestinian Refugees, PASSIA: SPECIAL BULLETIN 9-10 (May 2004) [hereinafter PASSIA bulletin],



The Oslo Accords stipulated Israel's 'redeployment' from areas, including refugee camps (although not all),<sup>112</sup> where the PA would be able to exercise its jurisdiction.<sup>113</sup> This is, of course, without prejudice to the legal weight of such a treaty, which may in fact conflict with peremptory norms of international law. Those refugees holding the Palestinian identity cards were granted the right to vote in Palestinian elections.

The exercise of political representation for Palestinian refugees brings into question the participation of refugees in both municipal<sup>114</sup> and national (presidential, legislative)<sup>115</sup> elections of the PA as well as elections within the Palestinian National Council (PNC) of the PLO. Answering such a question, as to whether they should vote in either elections, would go beyond the scope of this paper, particularly given the sensitivities in participating in a system (the PA) which many refugees may feel would undermine their refugee status. Yet it should be noted that the existence of the PA should do nothing, legally speaking, to refugee rights.<sup>116</sup> It mostly concerns providing a voice that can demand assurances on protection and assistance. This is not the same for the PNC, where refugee participation is crucial to issues related to representation, particularly as this concerns the PLO's role in steering Palestinian refugee policy.<sup>117</sup> Nevertheless, given the role of the President of the Palestinian Authority (who is also traditionally Chairman of the PLO) and the legislature, participation in such elections may be crucial in advancing the rights of Palestinian refugees to some extent, but more importantly ensuring UNRWA is supported in carrying out its mandate.

There are strong feelings between Palestinian refugees generally that the process of the Oslo Accords and 'final-status' negotiations has further

112. Israeli-Palestinian Interim Agreement, Annex 3, art. X(1), Sep. 28, 1995.

113. Israeli-Palestinian Interim Agreement, Annex 3, art. XVII(8), Sep. 28, 1995.

114. See Palestinian Local Council Elections Law No. 10 of 2005, art. 7, at: [https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/LOCAL\\_ELECTIONS\\_LAW-EDIT-EN.pdf](https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/LOCAL_ELECTIONS_LAW-EDIT-EN.pdf).

115. See Palestinian Election Law by Decree of 2007, art. 27, at: <https://www.elections.ps/tabid/738/language/en-US/Default.aspx#1>. One interesting report came when Palestinian refugees living in Jordan demanded the right to vote in Palestinian Legislative Council elections; see: Jordan Refugees Demand P.A. Voting Right, THE MEDIA LINE, Jan. 24, 2006, <http://www.alawda.eu/index.php/en/2010-09-21-21-01-13/2010-09-21-21-11-31/571-2013-06-24-22-26-38>.

116. Comment made by external review, to which the author agrees.

117. See Terry Rempel, Enfranchising Refugees: PNC Elections in Comparative Context, BADIL: RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY AND REFUGEE RIGHTS (Spring 2013), <http://www.badil.org/haq-alawda/item/1931-art-9>.



This paper has so far looked at the contexts of both the hawiyeh as well as the PA 'passport' in terms of its effects on Palestinians in the oPt (with the exception of East Jerusalem residents). In terms of the status of Palestinians as whole that are resident of the West Bank and Gaza Strip, the passports issued through the PA are nothing more than travel<sup>107</sup> documents. A broader concept of citizenship may be considered here, but this does not change the legality of what those passports actually are. These passports, created as agreed to between the parties to the Oslo Accords, state the following:

***THIS PASSPORT/TRAVEL DOCUMENT IS ISSUED PERSUANT TO THE PALESTINIAN SELF GOVERNMENT AGREEMENT ACCORDING TO OSLO AGREEMENT SIGNED IN WASHINGTON IN 13/9/1993.***

***IT IS REQUIRED FROM ALL THOSE WHOM IT MIGHT CONCERN TO ALLOW THE BEARER OF THIS PASSPORT TRAVEL DOCUMENT TO PASS FREELY WITHOUT LET OR HINDRANCE AND TO AFFORD HIM (HER) SUCH ASSISTANCE AND PROTECTION AS MAY BE NECESSARY.***

The Oslo Accords obviously did not confer statehood on Palestine. In addition, when it came to refugees, this was left to a "final clause" which was to be discussed at a later date.<sup>108</sup> In fact, in the immediate aftermath of the signing of the Declaration of Principles on Interim Self-Governing Arrangements in September 1993, UNRWA began planning for an eventual hand over of its "installations, services and programmes to the Palestinians in the West Bank and Gaza Strip".<sup>109</sup>

Oslo did not provide the Palestinians with any powers as this relates to creating laws to confer citizenship on Palestinians. Palestinians only have a right to register in the population registry if under the age of 16 and only if either of their parents is a 'resident' of the Gaza Strip or West Bank, with the exception of annexed East Jerusalem.<sup>110</sup> This included those refugees who hold resident status. The 'right' of the Palestinian Authority (PA) to grant 'permanent residency status' to Palestinians, can only be exercised through the approval of Israel.<sup>111</sup>

107. Shiblak brief, para. 9.

108. Israeli-Palestinian Interim Agreement, art. XXXI (5), Sep. 28, 1995.

109. G.A. Res. 49/13, Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Oct. 17, 1994, U.N. Doc. A/49/13 (SUPP).

110. Israeli-Palestinian Interim Agreement, Annex 3, art. 28(12), Sep. 28, 1995.

111. Id, art. 28(11).



organization.<sup>103</sup> As such, in accordance with Article 5, “[t]he characterization of an act of an international organization as internationally wrongful is governed by international law”. This would include human rights violations.<sup>104</sup> Of course, these articles are without prejudice to the immunities and privileges granted to UNRWA in terms of accountability measures.<sup>105</sup>

## VII. The Legal Effects of the Oslo Accords on Palestinian Refugees

*The purpose of this section is to analyze the Oslo Accords’ parameters and provisions regarding Palestinian refugees residing in/out of camps and implications regarding duality of citizenship/political representation.*

As noted, Palestinian refugees are considered stateless, although excluded from the Statelessness Convention, due to their registration and provision of services from UNRWA.<sup>106</sup> While Palestine has been recognized as a State by over two-thirds of States, this does not reflect the very reality of the majority of Palestinian refugees as being those ‘citizens’ of Mandatory Palestine (pre-1948) and their descendants. This is where relevant rules of conventional and customary international law on stateless persons become relevant.

103. ARIO, art. 6. “Conduct of organs or agents of an international organization: 1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization. 2. The rules of the organization apply in the determination of the functions of its organs and agents”. The terms are defined in Article 2 of the ARIO.

104. The commentary explains, with regards to Article 41, that “[i]t is not inconceivable, for example, that an international organization commits an aggression or infringes an obligation under a peremptory norm of general international law relating to the protection of human rights. If a serious breach does occur, it calls for the same consequences as in the case of States.” See ARIO, with commentaries, at 66.

105. G.A. Res. 302 (IV), art. 17. See also Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Feb. 13, 1946, 1 U.N.T.S. 15.

106. Takkenberg, 7. Jaber Suleiman argues that Palestinians are “jurists argue that Palestinian citizenship, established in 1925 in accordance with Article (7) of the Mandate for Palestine, was not abolished along with the British Mandate for Palestine. In other words, Palestinians have not abolished their citizenship even though they have been deprived of actively exercising it”; see: Randa Farah, The Arguments Against Palestine Giving Its Refugees Citizenship, Al-Shabaka (June 2, 2015) [hereinafter Shabaka brief], <http://al-shabaka.org/roundtables/the-arguments-against-palestine-giving-its-refugees-citizenship/>.





UN Mission in Kosovo, Clapham refers to Wilde's suggestion that we "consider expanding our conception of UN administration to other situations, such as development camps by the [UNHCR], and to start to reflect on why, and how, such camps, should be subject to human rights law, in particular with regard to governance rights to participation in decision-making and the inclusion of women in that process".<sup>99</sup> This is especially relevant given the expanded mandate of UNRWA through UNGA resolution 37/120 (J), as well as the wide range of other UNGA resolutions to that effect, to "undertake effective measures to guarantee the safety and security and the legal and human rights of the Palestinian refugees in the occupied territories".

Further, as Clapham explains with respect to the role of humanitarian organizations, "it is possible to distinguish four types of organization, as the route for understanding their international human rights obligations depends in part on an understanding of their formal status in international law".<sup>100</sup> He refers to "agencies established by two or more governments... generally part of an international organization, such as the United Nations or the European Union, and the rules concerning the attribution of acts or omissions to international organizations will apply".<sup>101</sup> He continues by explaining that "[i]t is fairly uncontroversial that the United Nations and the European Union are bound by customary international law of human rights, as found, for example, in the Universal Declaration of Human Rights. Again, these inter-governmental organizations may be adherents to the various codes of conduct that have been elaborated for humanitarian agencies".<sup>102</sup>

In terms of responsibility for a breach of an obligation for international organizations, the main reference is the Articles of Responsibility of International Organizations for Internationally Wrongful Acts (ARIO). In particular, as Clapham reminds us, this concerns Article 6 of the Draft Articles, on attribution of conduct of organs or agents to an international

99. *Id.* See also Ralph Wilde, *Quis Custodiet Ipsos Custodes?: Why and How UNHCR Governance of "Development" Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law*, 1 *YALE H.R. & DEV. J.* 107-128 (1998).

100. Clapham, 313.

101. *Id.*

102. *Id.*





With the exception of “durable solutions”, UNRWA’s protection mandate is as if not more robust as the UNHCRs.<sup>94</sup>

UNRWA Spokesperson Chris Gunness has more recently spoken about the “certain myths” revolving around UNRWA, the UNHCR and Palestinian refugees.<sup>95</sup> Gunness reiterates that Palestinian refugees are entitled to a just and lasting resolution in accordance with UN resolutions and international law. He also explains that “[t]here is no merit to claims that the Palestine refugee issue can be addressed by transferring responsibility for Palestine refugees from UNRWA to another agency”. Further, he explained that should the UNHCR be responsible for those refugees, and should UNRWA fold, this would not negate the right of return.

Does an international organization have human rights obligations? This has been a subject that has gained increased attention in international legal scholarship – the human rights obligations of non-State actors, including international organizations.<sup>96</sup> One of the more interesting texts on this discussion comes from Ralph Wilde who argues that

*Whatever the scope of the international human rights obligations applicable to the international organization, the full range of State obligations are also applicable when the governmental role is performed. Officials need to be aware of this latter set of obligations and ensure that their behaviour is in conformity with them. If they do not, their acts will give rise to violations of international law, in this case violations committed by the State or non-State-sub-State unit in whose name they act.*<sup>97</sup>

This is indicative of what Clapham refers to as the complementarity concept, where “such acts can be two things at the same time—one single action giving rise to parallel responsibilities.<sup>98</sup> While this text was drafted to cover situations where international organizations took on a governmental role, such as the

94. Comments made by external reviewer.

95. Gunness Interview.

96. See ANDREW CLAPHAM, HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS OF NON-STATE ACTORS (2006). In particular, see the section on the United Nations in Chapter 4 [hereinafter Clapham].

97. Ralph Wilde, The accountability of international organizations and the concept of “functional duality” in FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE: THE GROWING IMPACT OF NON STATE ACTORS ON THE INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL SYSTEM 164 – 170 (Wybo Heera, ed., 2004).

98. Clapham, 132.



problem of refugees". The UNHCR has an obligation to provide protection with specific measures delineated to do so.<sup>88</sup> As previously explained, with respect to the applicability of UNHCR's mandate to Palestinians, this concerns those that lose their status with UNRWA or other refugees not falling within its mandate.<sup>89</sup> Yet loss of refugee status with UNRWA is not required for the UNHCR to have a mandate over Palestinian refugees as the Palestinian refugee in question may be outside UNRWAs areas of operation. Once that happens, they are deemed to have had eligibility of UNRWA protection and assistance ceased, and therefore falling under UNHCR's mandate. None of this requires loss of UNRWA status, which is separate from service provision by the agency.<sup>90</sup>

UNRWA and the UNHCR have, in past, agreed on the modalities for the partial protection of refugees from other States outside of UNRWA's mandate falling victim to situations in Libya, Iraq and the Gulf, which Shiblak notes as an "encouraging development".<sup>91</sup>

There is no need to delve further into the legal structures of both of these bodies, as this has already been done before, including both UNRWA and the UNHCR.<sup>92</sup> As such, it is perhaps more relevant to discuss the nature of obligations on UNRWA in particular towards the refugees, with some reference to the UNHCR where necessary. Additionally, it should be noted, as Shiblak explains, that UNRWA "does not have a protection mandate similar to that of the [UNHCR], limiting its activities to the provision of aid and relief".<sup>93</sup>

88. G.A. Res. 428 (V), Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, U.N. Doc. A/RES/428(V) (Dec. 14, 1950). See also, generally Inter-Parliamentary Union, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law* (2001) [http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf).

89. As of December 2014, there are 97,235 refugees, 3,669 asylum seekers, 2 returned refugees, and 3,166 "various" persons of Palestinian origin falling within UNHCR's mandate. See <http://www.unhcr.org/pages/49e486826.html#>. There are also 2 returned refugees residing in the State of Palestine.

90. Comments made by external reviewer.

91. Shiblak brief, para. 7. While this may be encouraging in terms of protection, this does not necessarily imply in any way that there is a need for the people to ensure political representation, especially as this concerns the right of return.

92. See UNHCR Revised Note, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/68C845ADCF3671A85256C85005A4592>. See also ANDREAS ZIMMERMAN, *THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES AND ITS 1967 PROTOCOL: A COMMENTARY* 537 (2011). This section pertains to the commentary on Article 1D, drafted by Valentina Azarov and Mutaz Qafisheh.

93. Shiblak brief, para. 6.





- UNRWA promotes the rights of Palestine refugees under international law, through the monitoring and reporting of violations and by engaging in private and public advocacy.

Through service-delivery, they work on protection mainstreaming through the following: inclusive and safe-education, food distribution in safety and dignity, health, infrastructure and camp improvement as examples.

UNRWA further works on the promotion of respect for Palestinian refugee rights under international law through its monitoring, reporting and advocacy. It explains that it engages in advocacy on protection issues such as protection risks related to conflict-related displacement, legal restrictions of host authorities limiting their rights, and on those issues relating to the occupation and armed conflict. Their approach includes the following:

- UNRWA documents alleged violations of international law, including humanitarian and human rights law.
- UNRWA engages in private advocacy with relevant authorities to prevent violations from occurring, as well as to seek accountability and remedial measures for violations that have occurred.
- UNRWA generates awareness and influence of third parties, such as donor governments, NGOs, civil society, the diplomatic community, and regional or international organizations, that are able to affect protection outcomes for Palestine refugees.
- UNRWA engages with the international human rights system in accordance with its 2011 'Framework for Effective Engagement with the International Human Rights System' to ensure that the protection concerns of Palestine refugees are addressed.
- UNRWA uses public advocacy, including through the media, social media and by holding its own campaigns, to raise awareness of protection concerns affecting Palestine refugees among a global audience.

On the other hand, UNCHR is governed by its Statute, UN General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950. The UNGA decided to establish the UNHCR in 1949.<sup>87</sup> The Statute stipulates that the UNHCR "acting under the authority of the General Assembly, shall assume the function of providing international protection...and of seeking permanent solutions for the

87. UNGA Res 319 (IV), U.N. Doc. A/RES/319 (IV) (Dec. 3, 1949).



needs of beneficiaries. Most importantly, UNGA resolution 37/120 (J) explicitly adds protection to the list of UNRWA responsibilities, urging the UN Secretary-General, in consultation with UNRWA, to “undertake effective measures to guarantee the safety and security and the legal and human rights of the Palestinian refugees in the occupied territories” (emphasis added).<sup>85</sup> The role of UNRWA has thus been mandated with obligations to ensure that legal and human rights of Palestinian refugees are thus protected in the oPt in particular. UNRWA is accordingly mandated to guarantee the legal and human rights of Palestinian refugees, which could mean to entail such obligations in the performance of its mandate directly with refugees, as well as indirectly through advocacy and communications on their overall rights with the relevant ‘duty-bearers’.

UNRWA’s definition of protection in that sense is as follows:

***Protection is what UNRWA does to safeguard and advance the rights of Palestine refugees under international law.***<sup>86</sup>

Through this, UNRWA has developed its so-called “Protection Framework”. For example, in 2012, UNRWA notes the adoption of its protection policy and the development of other protection tools and standards, such as the “Tool for Incorporating Minimum Standards on Protection into UNRWA Programming and Service Delivery”. It refers to its “holistic approach” to protection, which has both internal and external dimensions.

The internal dimension is “focused on realizing the rights of Palestine refugees in and through the Agency’s service delivery programmes”. The external dimension involves “engagement with relevant duty bearers to ensure respect for Palestine refugee rights”. UNRWA’s 5-year strategy takes on four “complementary elements” to the Agency’s approach:

- UNRWA ensures that it provides protection in and through its service delivery programmes by meeting minimum protection standards.
- UNRWA implements protection programmes that respond to protection threats and promotes the resilience of Palestine refugees.
- UNRWA addresses cases of violence, abuse, neglect and exploitation of vulnerable groups, including women and children.

85. G.A. Res. 37/120, (J) art. 1, U.N. Doc. A/RES/37/120 (Dec. 16, 1982).

86. UNRWA, *Protecting Palestine Refugees* (2015), <http://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/protecting-palestine-refugees>.



*any governing treaty, which would otherwise serve to outline in specific language the powers, functions and organs of the Agency, as well as set out the obligations of member states in respect of it. The general language of resolutions which create and govern the activity of subsidiary organs places them in the distinctly different position of having to conclude additional agreements with the relevant authorities in order to effectively operate within their territories. These agreements, of course, establish terms of reference that are supplementary to those that exist in any governing resolution, as well as in the UN Charter. Treaty based bodies, such as the WHO or ILO, do not have to go through the trouble of concluding such agreements as their governing statutes may be turned to in the event of disputes between the respective organization and Member States regarding the roles, rights and duties of each.*<sup>80</sup>

UNRWA was established by UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December, 1949<sup>81</sup> and as a continuation of UN Relief for Palestine Refugees.<sup>82</sup> It was established by a resolution, rather than a treaty, due to the urgency of the situation of Palestinian refugees.<sup>83</sup> UNRWA, like UNHCR, is a subsidiary organ of the UN that can be considered an 'independent organ' of the UN, operating more or less autonomously, but without independent international legal personality beyond that which it enjoys as an UN body.<sup>84</sup>

UNRWA's mandate has been expanded several times in the past, to increase protection and assistance along with additional expenditures. The move beyond Resolution 302 (IV) extended and expanded the UNRWA mandate to humanitarian, development and protection activities based on the increased

80. See also: Commissioner-General note, 10-13.

81. G.A. Res. 302 (IV), Assistance to Palestine Refugees, U.N. Doc. A/RES/302 (IV) (Dec. 8, 1949).

82. G.A. Res. 212 (III), para. 11, Assistance to Palestinian Refugees, U.N. Doc. A/RES/212 (Nov. 19, 1948). This was to be continued until 1 April 1950.

83. HENRY SCHERMERS & NIELS BLOKKER, INTERNATIONAL INSTITUTIONAL LAW 42 (5th revised ed., 2011).

84. Id., 1088. As noted by Kittrie, "No express powers or authority were conferred upon the Agency at its creation. UNRWA's legal capacities derive from the United Nations Charter ('UN Charter'), as a subsidiary organ under Art. 22 UN Charter; from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities); and from particular agreements concluded between the Agency and governments concerned"; see: Orde Kittrie, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), para. A(4), MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA PUB. INT'L L. (July 2007) [hereinafter Kittrie].



the principle of speciality).<sup>74</sup> The UN is governed by the constituent instrument of the organization and rules flowing from it.<sup>75</sup> The UN is an international organization of a "universal character".<sup>76</sup> Its legal personality is implicit (no express provision) and this "implied personality" has been supported by the ICJ.<sup>77</sup> Article 104 of the UN Charter provides that "[t]he Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes". Further, Article 105(1) provides for the organization's "privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes" while 105(2) provides for its representatives and officials "such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization". Thus, the legal personality of the UN is functional, defined and limited by the powers attributed to it through the UN Charter.

The UN has subsidiary powers.<sup>78</sup> It may delegate functions to subsidiary organs, so long as these powers are no more than the organ itself possesses.<sup>79</sup> Its legal capacity, as provided by Article 104 of the UN Charter, is as necessary for the exercise of functions and fulfilment of purposes. As explained by Sir William Dale, former Legal Counsel to UNRWA,

***...the Agency's status as a subsidiary organ of the General Assembly has meant that its structure and terms of reference are not as definite and may be modified by the international community without reference to***

74. The principle of speciality to which court refers to is synonymous with principle of attributed powers (a.k.a. attribution principle); see *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* (Advisory Opinion), 1996 I.C.J. 66, para. 20-26 (July 8) [hereinafter WHO Nuclear Weapons].

75. ARIO art. 2. ICJ says these separate bodies are subjects of law endowed with a certain autonomy; see WHO Nuclear Weapons, para. 19.

76. See Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character, art. 1(1)(2), Mar. 14, 1975, U.N. Doc. A/CONF.67/16. The convention describes international organizations of a universal character as "the United Nations, its specialized agencies, the International Atomic Energy Agency, and any similar organization whose membership and responsibilities are on a world-wide scale".

77. At the 1945 Conference on International Organizations (during which the UN Charter was drafted), it was decided not to explicitly attribute international legal personality to the UN.

78. WHO Nuclear Weapons, para. 24. The Court found that "the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers".

79. 9/56, *Meroni & Co. Industrie Metallurgiche SpA v. High Authority*, 1958 E.C.R. 133.





a 'Palestinian refugee' has been considered in the international legal framework applicable and is not revisited in this section. This section will rather focus on international institutional law as this concerns the mandates of both UNRWA and the UNCHR.

Neither agency has a mandate to 'represent' refugees, per se. That remains a task for the refugees themselves and their political representatives (if they have them). Both agencies should assist refugees in representing themselves, but not are mandated 'do the representing'.<sup>70</sup> Representation, within the meaning of 'political participation' for example, is not a matter that would concern either of the UN agencies. For example, and as mentioned previously, Article 25 of the ICCPR, which provides the right to vote, is a right afforded to citizens.<sup>71</sup> Both agencies do not have a mandate to afford those they serve with any freedoms as such, as they are considered service-providers of protection and assistance. Yet, both agencies certainly must freely afford those within their areas of operation the space necessary to exercise their rights, to the greatest extent possible.

Over time, UNRWA has taken on an advocacy role as well, such as in its '#JustSolution' campaign – this is perhaps the furthest exercise of some sort of representation. This falls within the mandate of UNRWA, but it is not difficult to see how a clear and concise message of the right of return as an absolute right would make many of UNRWA's politicized backers uncomfortable – even to the extent where they would see the Agency as acting ultra vires. Nevertheless, UNRWA has consistently referred to a solution grounded in international law.<sup>72</sup>

UNRWA is an agency of the UN, which is an international organization, possessing international legal personality.<sup>73</sup> It does not possess general competence, but was established in order to exercise specific functions (i.e.

70. Comments made by an external reviewer, with which the author agrees.

71. Human Rights Committee, General Comment 15: The position of aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994), para. 2.

72. As Guinness explains "UNRWA will continue to advocate for the full protection of the human rights of its beneficiaries based on UN resolutions and international law"; see Exploding the myths: UNRWA, UNHCR and Palestine refugees, MA'AN NEWS AGENCY (June 27, 2011), [hereinafter Guinness Interview], <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=400187>.

73. See Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949 I.C.J. 174, 8 (11 April). See also I.L.C., Draft articles on the responsibility of international organizations, art. 2, adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session, U.N. Doc. A/66/10, at 82 [hereinafter ARIO].

of human rights obligations concerns the relationship between the State and the person, we need to also consider the role of international organizations in filling these gaps where possibly mandated to do so. This is covered in the following section.

## VI. The Mandates of UNRWA and the UNHCR

*The purpose of this section is to review the parameters regulating UNRWA's mandate versus that of UNHCR representation for Convention refugees,<sup>67</sup> including protection issues and assessing moral and legal responsibility of UNRWA vis-à-vis West Bank and Gaza's Palestinian refugees.*

The above-mentioned policy brief by Al-Shabaka on 'Political Agency for Palestinian Return' perhaps summed it up best, stating that:

*Refugees do not envisage UNRWA only as a services provider but also as a proof of their "refugee identity", a symbol of the preservation of their rights, thus serves as an unintended guardian of the right of return. The agency registration card has become a political symbol, a "passport to Palestine".<sup>68</sup>*

This was a common perspective raised by refugees during the discussions held with the Ibrahim Abu Lughod Institute for International Studies, in that the 'blue flag' must always be raised above the refugee camps. UNRWA continues to be demonized by efforts to dissolve the organization and there is no doubt that this is due to the perception of UNRWA as a symbol and preservation of Palestinian refugee rights and identity.<sup>69</sup>

Issues related to the definition of refugees, whether general or specifically,

67. UNHCR does not 'represent' refugees. Additionally, as noted by an external reviewer, to assess the moral and legal responsibility of UNRWA would require research far beyond the parameters of this study.

68. Barclay.

69. See e.g. Alexander Joffe and Asaf Romirowsky, Stop Giving Money to the U.N.'s Relief Agency for Palestinians, NEW REPUBLIC (Aug. 18, 2014), <http://www.newrepublic.com/article/119128/unrwa-must-be-defunded-palestinian-authority-have-viable-state>. The argument here, somehow, seems that the PA should integrate UNRWA's responsibilities. The authors, I am sure, know quite well that this does not only concern Palestinian refugees in the oPt, but others, placing the burden on the UNHCR and host States to deal with the Palestinian refugee crisis. Nevertheless, this would never negate the absolute right of return for all Palestinian refugees.





policies and programs with a main objective of fulfilling human rights. It also concerns identifying “rights-holders and their entitlements and corresponding duty-bearers and their obligations, and works towards strengthening the capacities of rights-holders to make their claims and of duty-bearers to meet their obligations”.<sup>64</sup> This has certainly been the approach taken by various development agencies as this concerns human rights. Yet, in dealing with the situation of Palestine refugees, this may be helpful only as far as this concerns say, the ability of the PA to integrate programs and projects that ensure that services for those refugees are met.

Common misconceptions about obligations towards those refugees, partly due to misconceptions about the duties and responsibilities of UNRWA, do in fact require increasing capacities of PA government officials to ensure a non-discriminatory application of IHRL. Yet, in terms of the rights that should be afforded to Palestinian refugees, any such future solution must be entirely grounded in international law. As such, the Israeli authorities do not need capacity-building exercises to understand that refugees have a right to a remedy or other rights, or to understand their obligations as the Occupying Power to ensure protection and assistance to the Palestinian refugee population.<sup>65</sup>

The OHCHR principles on the HRBA covers the the following: identifying whose rights; taking a holistic view; international instruments; a participatory process; transparency and accountability; monitoring; and sustained results.<sup>66</sup> Relevant duty-bearers here would include the relevant Israeli and Palestinian authorities, the PLO, UNRWA as well as others working on the issue of Palestinian refugees (such as NGOs), where HRBA would be ‘mainstreamed’. Nevertheless, any just solution for the Palestinian refugees, must be entirely principled and grounded in international law, and not subject to ‘political’ or so-called ‘realistic’ considerations.

And what are the human rights obligations, if any, by an international organization such as UNRWA? While the traditional, restrictive legal sense

64. Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2006), 15 [hereinafter OHCHR FAQs], <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>.

65. For example, Israel has an obligation, in line with Article 59 of the Fourth Geneva Convention to ensure the facilitation of humanitarian aid which is certainly what UNRWA provides.

66. OHCHR FAQs, 16-18.





in and around the camps in the oPt, owes obligations towards those refugees and can also work towards ensuring that relevant provisions of the Refugee Convention are afforded to refugees (employment, education, etc...).

With respect to UNRWA, the agency currently has agreements with Lebanon, Syria, Jordan and Egypt.<sup>62</sup> It also has an exchange of letters with both Israel and the PLO. In 1996, UNRWA concluded an agreement with the PA. It further signed an explanatory note "dealing with the issues related to the key privileges and immunities of UNRWA, and related responsibilities and standard operating procedures of UNRWA and the Palestinian Authority".<sup>63</sup>

As such, the PA, as the government of the State of Palestine under occupation, has its own set of obligations as a 'local authority' although these obligations are entirely determined based on the extent of control exercised by the Occupying Power. As mentioned above, this would mean ensuring that refugee rights are fulfilled within the meaning of conventional and customary human rights obligations as well as those particular rights included within the Refugee Convention (employment, education, etc...), to the extent that they are able to fulfil those rights. The PA also has obligations towards UNRWA to ensure that it is able to freely carry out its mandate as a matter of bilateral treaty law. Nevertheless, it is evident that there are restrictions placed on the PA's abilities to carry out its obligations due to the Israeli occupation.

Yet what does it mean to apply a Human Rights Based Approach (HRBA) to the various moral and legal duty bearers regarding their responsibilities? This term, for the most part, can be considered one that is somewhat vague and susceptible to manipulation, although it mostly concerns development policies. In terms of development policies, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) has noted that this includes

---

obligations. See Fourth Geneva Convention, art. 47.

62. UNRWA's 'host countries' include Jordan, Syria and Lebanon. It may be noted that none of these three countries are party to the Refugee Convention. Perhaps the most difficult provisions for these States, taking in large numbers of refugees (especially Palestinian, Syrian and Iraqi), comes in relation to their hosting obligations, as well as that of the process of naturalization; see Shibliak Brief, para. 1.

63. Palestinian Authority and UNRWA sign note on UNRWA Privileges, Immunities and Responsibilities, UNRWA (Aug. 16, 2011) <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/palestinian-authority-and-unrwa-sign-note-unrwa-privileges-immunities-and>. See also, in terms of other agreements: UNRWA, UNDP and the Palestinian Authority sign land agreement to rebuild homes in Rafah, ELECTRONIC INTIFADA (July 11, 2004), <https://electronicintifada.net/content/unrwa-undp-and-palestinian-authority-sign-land-agreement-rebuild-homes-rafah/1746>.



Further, the declaration refers to 'modes' of implementing the right to self-determination including:

*...the establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State, or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination.*<sup>57</sup>

The exercise of the right to self-determination concerns "the methods of reaching and not the result".<sup>58</sup> Any such exercise on the right of self-determination, should be a collective determination in all aspects. Given the mandate of the PLO, as directed by the PNC, the political process must ensure representation for all refugees (such as ensuring the geographic representation of mandatory Palestine) that would meet such standards for exercising the right to self-determination.<sup>59</sup> Simply, the rights of refugees are not a matter to be negotiated away by a group of a select few Palestinian negotiators. This concerns all Palestinian refugees whether or not within a refugee camp, being registered (or not) with UNRWA or the UNHCR for that matter. As such, it would be necessary for the PNC to re-evaluate its methods of elections and representation to ensure that representation can effectively be a collective exercise of the Palestinian peoples' right to self-determination.

All of this, of course, is without prejudice to the role of the PA to provide, to the greatest extent possible, the necessary rights afforded to those refugees falling under its jurisdiction.<sup>60</sup> Israel remains the Occupying Power of the Gaza Strip and West Bank, including East Jerusalem, regardless of the post-Oslo situation.<sup>61</sup> Nevertheless, the PA, as the administrative body of the State of Palestine and to the extent that it is able to exercise control and jurisdiction

57. Id.

58. Daniel Thürer, Thomas Burri, Self-Determination, MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA PUB. INT'L L. (Dec. 2008).

59. Barclay. The article explains that "Self-determination should be seen as an ongoing democratic process that includes the Palestinian refugees in the Shatat (diaspora) as political actors who can participate in determining Palestinian strategies and policies, including strategies and policies regarding their right of return. From this perspective, self-determination is not only an outcome to be addressed after liberation".

60. It should be noted that while, as per UN practice, reference should be made to the State of Palestine, this does not remove the fact that it is precisely that body (the PA) that carries out the functions of the State of Palestine.

61. Refugees, in this regards, remain protected persons, to which the Occupying Power still holds





authorities to the rights of Palestinian refugees in the past and the present, there is no doubt that such amendments would be interpreted in a manner that challenges the inalienable rights of refugees.

In terms of the collective rights of refugees, this cannot be removed from the right to self-determination. Article 1(2) of the UN Charter provides that the UN is "based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples."<sup>51</sup> The right of self-determination is enshrined in Common Article 1 of both the ICCPR and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR).<sup>52</sup> The UN Human Rights Committee (the ICCPR's treaty body) has stated that "its realization is an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights..."<sup>53</sup> The development of State practice and opinion juris has placed self-determination of colonized peoples as jus cogens.<sup>54</sup> In the East Timor case, the ICJ ruled that the right creates erga omnes obligations.<sup>55</sup>

The 1970 UN General Assembly Declaration on Principles of International Law, has provided the most authoritative explanation of the right to self-determination, in providing the following:

*...the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations' embraces the right of all peoples 'freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development' as well as the duty of every State 'to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.'*<sup>56</sup>

51. U.N. Charter art. 1(2).

52. ICCPR art. 1; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights art 1, Dec. 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3.

53. Human Rights Committee, General Comment 12: Article 1 (The right to self-determination of peoples), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (1984), para. 1.

54. See Robert McCorquodale, Rights of Peoples and Minorities, in INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW 365 (Daniel Moeckli et al., 2010); ANTONIO CASSESE, SELF-DETERMINATION OF PEOPLES: A LEGAL APPRAISAL 133-140 (1999); Theodor Meron, HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN NORMS AS CUSTOMARY LAW 96 (1989). On the views on the customary status of human rights norms in the context of the Universal Declaration of Human Rights, see: Bruno Simma and Philip Alston, Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles, 12 AM. Y.B. INT'L L. 82, 90 (1988).

55. East Timor (Portugal v. Australia) 1995 I.C.J. 102 (June 30).

56. G.A. Res. 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, U.N. Doc. A/RES/25/2625 (Oct. 24, 1970).





The PLO's constituency is thus inclusive of the entirety of the Palestinian refugee population.

One aspect that may be of distress for refugees is the so-called 'Israel-PLO' letters of recognition. Regardless of the legal weight of those letters, they should not be misconstrued in any way to mean that the PLO should take into consideration any amendments that would run contrary to norms of international law relating to the inalienable rights of Palestinian refugees. Then-PLO Chairman Yasser Arafat, in support of the PLO's recognition of Israel, affirmed that "those articles of the Palestinian Covenant which deny Israel's right to exist, and the provisions of the Covenant which are inconsistent with the commitments of this letter are now inoperative and no longer valid".<sup>47</sup> It should be noted that Arafat's affirmation did not make any specific reference to any particular articles of the Covenant. Arafat undertook to submit to the Palestinian National Council (PNC) amendments to the Palestinian Covenant for formal approval.<sup>48</sup> Such a statement, even in written form, would not be sufficient for those articles to be considered null and void, as the PNC "is the supreme authority of the PLO, which draws up its policies, plans and programmes", according to the PLO Statute and its Internal List of Rules.<sup>49</sup> As a result of the exchange of letters, Israel's requests for amendments did not concern Articles 5 and 26, perhaps most relevant for Palestinian refugees. It did, however, request amendments on Articles that were perceived as challenging the PLO's recognition of Israel.<sup>50</sup> How such amendments would run counter to the rights of Palestinian refugees would certainly be a matter of interpretation. Yet given the stance of Israeli

47. Letter from Yasser Arafat to Prime Minister Rabin, Sep. 9, 1993. Needless to say, Israel did not recognize Palestine as a State, nor the rights of its refugees. Rather, it recognized the PLO as representative (not 'sole') of the Palestinian people.

48. Recognition of the fact that only the PNC had the powers to do so.

49. Statute of the PLO and its Internal List of Rules art. 7 (1964). English translation available at: [http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=506%3Athe-rules-and-regulations-stipulating&catid=99%3A2010-05-25-12-04-07&Itemid=364&lang=ar](http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=506%3Athe-rules-and-regulations-stipulating&catid=99%3A2010-05-25-12-04-07&Itemid=364&lang=ar). Available in Arabic at: [http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=372&Itemid=345&lang=ar](http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=372&Itemid=345&lang=ar).

50. See The Palestinian Charter, Palestinian American Council, [http://www.pac-usa.org/the\\_palestinian\\_charter.htm](http://www.pac-usa.org/the_palestinian_charter.htm). During a special session of the PNC in 1996, it was decided that those articles would be amended, authorizing a legal committee to draft a new charter. This has never happened. For a legal breakdown of the PLO, including the PNC, see: The Palestine Liberation Organization: Constitution, Laws, Organization, Powers and Standing, at: <http://www.ajtransparency.com/en/projects/the-palestinepapers/201218211010468413.html>.



of housing and property;<sup>41</sup> compensation;<sup>42</sup> satisfaction (such as public apology and prosecution of those responsible); and guarantees for non-repetition (such as reform of laws); and rehabilitation.<sup>43</sup>

The Van Boven Principles draw inspiration from the relevant customary-status provisions of several international legal instruments on IHL and IHRL. It is also relevant to consider here, as per the principles, that statutes of limitations 'shall not apply' to gross violations of IHRL and serious violations of IHL,<sup>44</sup> which constitute international crimes.<sup>45</sup> In terms of the events of 1947-1948, the overall Palestinian refugee crisis was the result of a wide range of violations of IHL and IHRL committed by Zionist forces, preceding and following their declaration of Israel over the territory of mandatory Palestine.

Representation for refugees in pursuing remedies is also a key issue that must be addressed. What body should provide representation for Palestinian refugees, in the pursuit of remedies at the international level? The simple answer here would be the PLO, and this is due to the constituency defined in its mandate. As per Article 26 of the Palestinian National Covenant (or Charter), the PLO is "responsible" for the return of the Palestinian Arab people to its homeland.<sup>46</sup> Article 5 of the Palestinian Covenant defines a Palestinian as follows:

***The Palestinians are those Arab nationals who, until 1947, normally resided in Palestine regardless of whether they were evicted from it or have stayed there. Anyone born, after that date, of a Palestinian father - whether inside Palestine or outside it - is also a Palestinian.***

41. Return of the displaced would be considered as a means of restitution.

42. PLO-NAD Refugees, 7. As explained by the PLO-NAD, compensation would not negate the right to return. In terms of means towards resolving the refugee crises, the PLO-NAD looks at recognition of Israeli responsibility, recognition of the right to return, as well as means of restitution and compensation. See also: <http://www.ajtransparency.com/en/projects/the-palestinepapers/201218201436921568.html>.

43. Ahmad Barclay et al, Political Agency Palestinian Return, AL-SHABAKA (July 3, 2013), <http://al-shabaka.org/roundtables/political-agency-palestinian-return/> (hereinafter Barclay). See also: PLO-NAD Refugees, 5.

44. On remedies for victims of IHL, see Liesbeth Zegveld, Remedies for Victims of Violations of International Humanitarian Law, 85 INT'L REV. RED CROSS 497 (2003).

45. Van Boven Principles, section IV. See also Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes and crimes against humanity, Nov. 26, 1968, 754 U.N.T.S. 73.

46. Palestinian National Covenant of 1964 art. 26.





those without. Thus, for refugees in the oPt, those persons fall within the jurisdiction of Israeli (and to some extent, Palestinian) authorities vis-à-vis the occupation, thereby triggering the applicability of their obligations towards those persons. In terms of Palestinian authorities, this concerns both the roles of the PA (authorities in both the Gaza Strip and the West Bank) as well as the PLO. This also concerns the obligations defined by UNRWA's mandate, as well as the general legal obligations pertaining to that organization by way of international institutional law.

Generally, we must refer the overall rights of Palestinian refugees. Firstly and most importantly, this involves the right to a remedy, including the right of return. This must be viewed as both a collective right as well as an individual right of Palestinian refugees.<sup>38</sup> Secondly, this involves the rights afforded to refugees under international law, in the camps, as this concerns enjoying their rights vis-à-vis the States that host them (within the respective domestic systems) and the agencies that provide them protection and assistance.

Where there is a right, there is a remedy – or, in Latin, *ubi jus ibi remedium*. In consideration of the Palestinian refugees' right to return,<sup>39</sup> as specified within UN General Assembly Resolution 194, an important aspect here concerns the 'right to a remedy' under international law as provided by the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law ('Van Boven Principles').<sup>40</sup> This would constitute five main parts: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition. In a recent discussion on Al-Shabaka, this was, for the purposes of Palestinian refugees, interpreted as 'full reparation' which would include: the return of the displaced; restitution

38. See BADIL Bulletin 11. BADIL's analysis contains the collective and individual rights as per the interpretation of Article 11 of UNGA Res. 194(III). This includes the right of return, compensation, restitution, and compensation along with the principle of refugee choice.

39. The UNHCR has explained that their pursuit of long-lasting solutions for refugees is based on "enabling a refugee to exercise the right to return home"; see: UNHCR, Handbook: Voluntary Repatriation: International Protection, Preface (1996), <http://www.unhcr.org/3bfe68d32.html>.

40. G.A. Res. 60/47, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, U.N. Doc. A/RES/60/47 (Mar. 21, 2006) [hereinafter Van Boven Principles], <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.



within the margins of Palestinian or Israeli domestic law. Nevertheless, for third States, such documents functionally suffice as means of establishing identity or evidence of residence.<sup>35</sup> This is perhaps most difficult for East Jerusalem resident Palestinian refugees, who hold temporary 'blue' ID cards, rather than the 'green' ones issued to Palestinians of the rest of the oPt, and are provided travel documents for the purposes of travel.<sup>36</sup>

## V. Scope of Rights Accruable to Palestinian Refugees and the Related Moral and Legal Duty Bearers

*This section assesses the scope of rights accruable to Palestinian refugees and the related moral and legal duty bearers. This includes: drawing out the gaps between those rights and their application, as well as responsible parties; relating legal issues to various levels of political representation; and applying a Human Rights Based Approach to the various moral and legal duty bearers regarding their responsibilities.*

As explained in the previous section, various rules concerning rights applicable to Palestinian refugees can be found in IRL, IHL, IHRL and other relevant areas of international law. For Palestinian refugees, this includes international, regional ("Arab" or "Arab League"),<sup>37</sup> and domestic law. This entails the laws applicable to those refugees within the camps of the oPt and

35. See, e.g., <http://www.uscis.gov/tools/asylum-resources/ric-query-palestinian-territory-occupied-20-may-2002>; <http://www.immigration.govt.nz/opsmanual/42601.htm>.

36. See, e.g., the difficulties this poses to those attempting to file civil claims in Israeli courts. Joanna Parasczuk, Rule prevents stateless people filing lawsuits, JERUSALEM POST (July 8, 2012), <http://www.jpost.com/National-News/Rule-prevents-stateless-people-filing-lawsuits>.

37. See, e.g., League of Arab States, Protocol on the Treatment of Palestinian Refugees, Sep. 11, 1965 [hereinafter Casablanca Protocol], <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E373EB5C166347AE85256E36006948BA#sthash.eOFCgOAv.dpuf>. See also Abbas Shiblak, The Status of Palestinian Refugees in Host Arab States, Birzeit University Working Paper 2011/3 (ENG), Position Papers Module, commissioned by the Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies 2 (2011) [hereinafter Shiblak paper], <http://ialiis.birzeit.edu/fmru/userfiles/Shiblak2011-03.pdf>. As Shiblak rightly notes, this does not create binding obligations, per se, but establishes certain principles with respect to the rights of Palestinian refugees in Arab States. Further, it has not been fully implemented in practice (the prime examples being Lebanon and Saudi Arabia). Shiblak further points out that in 1991, Arab States declared that the Protocol was subject to the laws of each State. He explains that the two main principles of the Protocol was to grant them full citizenship rights, although denying them naturalization, while issuing refugee travel documents in order to preserve their status as refugees.

categories – although all subject to different displacement methods by Israel since its pre-State ethnic cleansing.<sup>31</sup>

While these additional UNRWA categories do not necessarily have the same rights as the refugees since they are not refugees within its authoritative meaning, they are nevertheless rights-holders subject to obligations owed by the relevant duty-bearers based on jurisdiction. As this paper looks at human rights obligations in particular, it is relevant to keep in mind the differentiation between the provision of protection and assistance, from those obligations owed by the relevant 'duty-bearers' to 'rights-holders', such as the right of political representation and other human rights.

On the issue of statelessness, while technically all Palestinians in the oPt are not 'nationals' of Palestine per se and rather 'permanent residents' by operation of Palestinian law (subject to the Oslo Accords), the Statelessness Convention does not apply to persons receiving protection or assistance from organs or agencies other than the UNHCR, as with the Refugee Convention.<sup>32</sup> The Palestinian 'exception' does not change the authoritative definition of a stateless person provided by the Statelessness Convention. It is a matter of the functional applicability of certain provisions of that convention (like the Refugee Convention) which renders it inapplicable to the majority of Palestinian refugees.

For Palestinian refugees in the oPt and Palestinians generally, the interesting part here concerns whether or not the Palestinian are stateless. Identity cards issued to Palestinians in the oPt are nothing more than 'permanent residency' cards issued by approval via Israeli authorities.<sup>33</sup> Palestinian Authority (PA) 'passports' are nothing more than 'travel documents' (the precise term used in the Palestinian-Israeli Interim Agreements of 1995), which are recognized by Israel (and other States) for the purposes of travel, issued based on the status of residency.<sup>34</sup> Neither of these offer citizenship

31. Munir Nuseibah has written an excellent piece on Israel's methods of displacement, which would support further contribution to the extension of this project that takes a holistic approach to studying the legal framework of all Palestinian refugees: Munir Nuseibah, *Decades of Displacing Palestinians: How Israel Does It*, AL-SHABAKA (June 18, 2013), <http://al-shabaka.org/briefs/decades-displacing-palestinians-how-israel-does-it/>.

32. Statelessness Convention art. 2(1).

33. Israeli-Palestinian Interim Agreement, Annex III, art. 28, Sep. 28, 1995.

34. *Id.* With respect to other refugees, some travel documents are issued to refugees in certain States, some hold temporary passports (such as through Jordan), while East Jerusalem refugees are issued *laissez passer* documents; see Shiblak Brief, 1.



those "Palestine refugees" "within the sense of UN General Assembly Resolution 194 (III) of 11 December 1948 and subsequent UN General Assembly Resolutions".<sup>27</sup> This is supported by a legal analysis on paragraph 11 of Resolution 194 (III), which affirms the right of return.<sup>28</sup> Yet paragraph 11 does not actually refer to the term "Palestine refugee" – an analytical shortcoming of the UNHCR Revised Note. UNHCR considers this group of refugees, along with those identified as "displaced" persons as a result of the Israeli occupation of 1967, within the scope of Article 1D.<sup>29</sup> While other displaced Palestinians, such as those as a result of 1967, may be defined as a refugee, they are not considered "Palestine refugees". UNHCR also considers a third category of Palestinian refugees, neither "Palestine refugees" nor "displaced" persons that do not fall within the scope of 1D of the Refugee Convention – thus falling within Article 1(A)(2).<sup>30</sup>

A specific range of other Palestinian persons may also receive services while being registered with UNRWA, although they neither meet UNRWA's "Palestine Refugee" criteria nor are, for the most part, considered refugees for that matter. This includes the following: Jerusalem poor and Gaza poor, frontier villagers, compromise cases, husbands of women and descendants of women who are registered refugees, non-refugee wives, and kafalah children. Additionally, a number of sub-categories of individuals eligible to receive UNRWA services without being registered under UNRWA's registration system include those persons displaced as a result of the events of 1967 and others. Those displaced in 1967 are, in fact, refugees, entitled to UNRWA's services, but are not considered "Palestine refugees". Thus, the "Palestine Refugee" criteria does not take into its scope a broader definition of the 'Palestinian refugee' which, of course, involves a very complex web of

27. UNHCR Revised Note, para. 4(a).

28. G.A. Res. 194(III), para. 11, U.N. Doc. A/RES/194(III) (Dec. 11, 1948). See also Meaning of UN General Assembly Resolution 194(III), 11 December 1948 (The Right of Return), BADIL OCCASIONAL BULLETIN NO. 11 (Apr. 2002) [hereinafter BADIL Bulletin 11]. See also the analysis compiled by the UN Secretariat of the definition of the 'Palestine refugee': U.N. Conciliation Commission for Palestine, Analysis of paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948, U.N. Doc. A/AC.25/W/45 (May 15, 1950), <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/94F1C22721945319852573CB00541447>. See also, on the qualification of the refugee as being of 'Palestinian Arab' or associated origin: Addendum to Definition of a "Refugee" Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948, U.N. Doc. A/AC.25/W/61/Add.1 (May 29, 1951), <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/C36917141A0A192A8525683A005DCE2D>.

29. UNHCR Revised Note, para. 4(b).

30. *Id.*, para. 5. So long as they are not subject to Articles 1E (on possession of nationality) and 1F (applying to those that have committed criminal acts).





on Article 1A.<sup>20</sup> No separate determination under Article 1A(2), outlining the characteristics, needs to be made for determining such as status. This proper interpretation has been addressed in the UNHCR Revised Note on the applicability of Article 1D to Palestinian refugees.<sup>21</sup>

The Article 1D 'exception' should be viewed as both an inclusion and exclusion clause.<sup>22</sup> While Palestinian refugees may have the 'characteristics' of refugees, Article 1D applies to those Palestinians who are refugees as a result of the 1948 and 1967 conflicts and who receive protection and assistance from UNRWA (the exclusion).<sup>23</sup> This does not encompass all Palestinian refugees. For those refugees who have not had their position definitively settled in accordance with UN General Assembly (UNGA) resolutions and where their protection and assistance from UNRWA has ceased, they are ipso facto entitled to UNHCR protection and assistance (the inclusion).<sup>24</sup> Thus, certain Palestinian refugees may be entitled to the benefits of the Refugee Convention.

UNRWA's Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) defines the categories of persons eligible for registration and/or UNRWA services<sup>25</sup> which includes the definition of the "Palestine refugee" (not 'Palestinian refugee'). It defines persons who meet UNRWA's "Palestine Refugee" criteria as:

*...persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict. Palestine Refugees, and descendants of Palestine refugee males,<sup>26</sup> including legally adopted children, are eligible to register for UNRWA services. The Agency accepts new applications from persons who wish to be registered as Palestine Refugees. Once they are registered with UNRWA, persons in this category are referred to as Registered Refugees or as Registered Palestine Refugees.*

UNHCR's Revised Note explains that the Article 1D exclusion applies to

20. Akram.

21. UNHCR Revised Note, para. 9(b).

22. Id., para. 2.

23. Id., para. 3-4.

24. Id., para. 2.

25. Text available at: <http://unispal.un.org/pdfs/UNRWA-CERI.pdf>.

26. Similarly, for the UNHCR, "If the head of a family meets the criteria of the definition, his dependents are normally granted refugee status according to the principle of family unity"; UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, U.N. Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1 (1979, re-edited 1992), para. 184, <http://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>.

## B. *The 'Special' Case of Palestinian Refugees*

In some ways, it can be considered that there is a 'double-standard' with relation to the rules applicable to Palestinian refugees – in that they are either more or less favourable than those of other refugees. The basis for either opinion lies in the peculiar and unfortunate situation of Palestinian refugees. For the situation of Palestinian refugees as a whole, the crisis is due to their inability to return to their homes based on racist and discriminatory Israeli laws and policies as well as political factors involved in the discriminatory application of international law and indifference by third States.

There is no specific, holistic legal definition as such for 'Palestinian refugees'. The definition for refugees as provided by Article 1A the Refugee Convention serves as the authoritative definition.<sup>18</sup> Yet it is in the applicability of certain provisions of the Refugee Convention that differentiates Palestinian refugees from others – further qualified by the so-called "Palestine refugee". Refugees falling within the scope of Article 1D in turn, explains that the Refugee Convention does "not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance" unless, for any reason, "such protection or assistance ceases".<sup>19</sup> So, while the Refugee Convention establishes the authoritative definition of the refugee, the exception refers to the provision of protection and assistance.

Palestinian refugees registered with UNRWA that lose their protection or assistance from another UN organ or agency, would then be eligible to fall under the UNHCR mandate. As Akram notes, the proper interpretation of Article 1D means that the determination of refugee status by national authorities for Palestinian refugees should be based on Article 1D and not

18. Susan Akram, *Palestinians who Fall under the 1951 Convention*, International Refugee Rights Initiative: Rights in Exile Programme [hereinafter Akram], <http://www.refugeelegalaidinformation.org/palestinians-who-fall-under-1951-convention>. The UNHCR revised note refers to those falling within the exclusion clause as having the "characteristics" of refugees. As such, where the Article 1D exclusion is rendered inapplicable, those refugees would then be entitled to the benefits of the Refugee Convention; see UNHCR, *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees* (Oct. 2000), para. 3 [hereinafter UNHCR Revised Note], <http://www.refworld.org/docid/4add77d42.html>.

19. UNHCR Revised Note, para. 8. See also: *El Kott & others v. Hungary* (C-364/11) E.C.J.; commentary: <http://www.statelessness.eu/blog/protecting-stateless-palestinian-refugees-%E2%80%93-eu-court-justice-opens-new-chapter>.





Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War<sup>14</sup> and Protocol I additional to the four Geneva Conventions relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts.<sup>15</sup> As Takkenberg notes, with respect to the results of the 1967 war, IHL rules generally and rules pertaining to refugees specifically became applicable to Palestinian refugees within the oPt.<sup>16</sup> This also entails the applicability of IHRL as it pertains to obligations of Israel in affording these rights to those persons falling within their jurisdiction, meaning the whole of the oPt (including refugees therein), but especially in East Jerusalem given the complete absence of Palestinian authorities, and Israel's de jure and de facto illegal annexation.

Another relevant area of international law is the law on statelessness. Art. 1(1) of the Convention relating to the Status of Stateless Persons (Statelessness Convention) defines a stateless person as "a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law" i.e. as opposed to refugees that possess a nationality, this would concern those that do not.<sup>17</sup> Its applicability to the Palestinian refugee population is explained in the following section.

14. Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Aug. 12, 1949, 75 U.N.T.S. 287 (hereinafter Fourth Geneva Convention). Article 44 specifically deals with refugees and displaced persons. See also ICRC, Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law – Three Pillars, ICRC Resource Center (Apr. 23, 2005), <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/6t7g86.htm>.
15. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), June 8, 1977, 1125 U.N.T.S. 3. Article 73 stipulates that refugees and stateless persons shall be protected persons under parts I and III of the Fourth Geneva Convention.
16. LEX TAKKENBERG, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 196 (1998) [hereinafter Takkenberg]. See also UNRWA's Operational Environment and the Role of International Law, Commissioner-General's delivery of the Second Steinkraus Cohen International Law Lecture, sponsored by the United Nations Association of Westminster in association with the International Relations Committee, the Bar Council and the Law Department, London School of Economics (Apr. 28, 2014), at 10-13 (hereinafter Commissioner-General Note), <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20040428Hansen.pdf>.
17. Convention relating to the Status of Stateless Persons, Sept. 28, 1954, 360 U.N.T.S. 117 (hereinafter Statelessness Convention). See also: G.A. Res. 217A (III), Universal Declaration of Human Rights art. 15, U.N. Doc A/810 at 71 (1948); "everyone has the right to a nationality". Shiblak refers to this as a fundamental human right, yet the status of this provision as customary is not decisive, especially given that the UDHR is not a binding instrument; see Abbas Shiblak, Palestinian Displacement: Stateless Palestinians, 26 FORCED MIGRATION REV. 8, 9 (hereinafter Shiblak Brief).



These conditions therefore apply to persons both “unwilling” or “unable” to either “avail himself of the protection of” or “to return to” his/her “country of nationality”. This is qualified by a number of factors, including a fear of persecution based on race, religion, nationality, or membership of a particular social group or political opinion.<sup>10</sup>

Aside from the specific rights afforded to refugees by IRL, all refugees are entitled to the rights afforded by conventional and customary IHRL, regardless of their state or territory of refuge.<sup>11</sup> The UN Human Rights Committee has reaffirmed that States must afford these rights to persons who “find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party”.<sup>12</sup> Certain exceptions to this can be found in Article 25 of the International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR), in the forms of rights of political participation. Yet this does not remove the possibility that refugees, particularly those in a protracted refugee status (such as Palestinian refugees), enjoy the benefits of that provision in their respective host States.<sup>13</sup>

International humanitarian law (IHL) also provides legally binding provisions specifically for the protection of refugees. This includes those within the

10. Refugee Convention art. 1(A)(2). See also International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination art. 5(d)(ii), Mar. 7, 1966, 660 U.N.T.S. 195 [hereinafter ICERD]; “State Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of...(t)he right to leave any country, including one’s own, and to return to one’s country”. See also International Covenant on Civil and Political Rights art. 12(4), Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171 [hereinafter ICCPR]; “No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country”. Israel is party to both the ICERD and the ICCPR.

11. ICCPR art. 2(1). This provision refers to all persons: “all individuals within its territory and subject to its jurisdiction”. See also: Human Rights Committee, General Comment 15: The position of aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994), para 2.

12. Human Rights Committee, General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 10.

13. Human Rights Committee, General Comment 25: Participation in Public Affairs and the Right to Vote, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), para. 3. See e.g.: Ireland grants refugees and asylum seekers right to vote, UNCHR NEWS STORIES (Apr. 30, 2014), <http://www.unhcr.org/40925f804.html>. With respect to the protracted nature of the refugee crises, the UNHCR has explained that “Protracted refugee situations are usually created and sustained by the failure to resolve such differences in a peaceful manner and in a way that respects human rights”; see UNHCR, Protracted Refugee Situations: A paper prepared for the High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges, U.N. Doc. UNHCR/DPC/2008/Doc. 02 (Nov. 20, 2008), at 6, para. 7, <http://www.unhcr.org/492ad3782.html>. On protracted refugee crises generally, see: STILL WAITING FOR TOMORROW: THE LAW AND POLITICS OF UNRESOLVED REFUGEE CRISES (Susan Akram & Tom Syring eds., 2014).



#### IV. International Law Applicable to Refugees

*“Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.”*

–Universal Declaration of Human Rights of 1948, Article 13(2)

##### A. General International Legal Framework

The international refugee law (IRL) framework is governed by conventional and customary international law.<sup>6</sup> There is substantial degree of overlap and complementarity between IRL, international human rights law (IHRL) and international humanitarian law (IHL), as well as other areas of international law applicable to refugees.

The relevant conventional international law framework of IRL is governed by the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (‘Refugee Convention’),<sup>7</sup> modified by the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (‘Refugee Protocol’).<sup>8</sup> The Refugee Protocol was adopted to amend the temporal and geographic limitations of the Refugee Convention (with no consequential difference in terms of its collective applicability over Palestinian refugees).

A refugee is defined by Article 1(A)(2) of the Refugee Convention<sup>9</sup> as any person:

*...owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*

6. See generally Dieter Kugelmann, Refugees, MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA PUB. INT’L L. (Mar. 2010), <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866?rskey=DxMSgr&result=2&prd=OPIL>.

7. Convention relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, 189 U.N.T.S. 137 (hereinafter Refugee Convention). There are 145 States Parties to this convention. Israel is a party to this convention; Palestine is not.

8. Protocol relating to the Status of Refugees, Jan. 31, 1967, 606 U.N.T.S. 267 (hereinafter Refugee Protocol). There are 146 States Parties to this protocol. Israel is a party to this Protocol; Palestine is not.

9. Refugee Convention art. 1(A)(2). See generally THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES AND ITS 1967 PROTOCOL: A COMMENTARY (Andreas Zimmerman ed., 2011).





provided to the different categories of Palestinian refugees can revoke such a right. The same goes for representation. Any sort of representation by any legal personality said to be representative of Palestinian refugees, such as the Palestine Liberation Organization (PLO), cannot infringe upon such a right as part of, say, a negotiation process. The right of return for all Palestinian refugees is absolute.<sup>5</sup> It may be argued that in practice, the right to return, as with United Nations (UN) General Assembly resolution 194 (111), is qualified and respected, but not absolute. There have been cases where refugees, or groups of refugees, did not enjoy the fulfillment of that right. Yet the fact that States may have arbitrarily deprived them of that right does not negate its absolute nature. Finally, nothing in this document is meant to connote, in any way, limitations on the obligations of the Occupying Power towards the protected population including refugees or anything short of the full responsibility of Israel for the wrongful acts that created the Palestinian refugee population.

### III. Methodology

The researcher was provided a ToR for the purposes of carrying out this study, which fully guided its structure. The researcher consulted with staff of the Ibrahim Abu Lughod Institute of International Studies at Birzeit University, the Institute of Law at Birzeit University, Palestinian NGOs as well as UNRWA. The researcher also discussed the various issues included within the ToR with colleagues having the academic and professional competence on legal issues relating to Palestinian refugees specifically, and international law relating to refugees generally. The researcher also conducted a preliminary literature review, all of which has been integrated into the study.

While the study attempts to answer each one of the questions (or areas) provided by the ToR separately, and in separate sections, there is a substantial degree of overlap between them as such questions and issues are not entirely definite. Because the issues covered are so broad and there is no central "thesis", it is evident that the researcher faced challenges in covering each in a sufficient manner. The result is that the paper may offer, at times, a fragmentary treatment of legal and political issues, at times not clearly related to one another or drawn together sufficiently.

5. As the PLO Negotiations Affairs Department (PLO-NAD) has noted, "[i]n Bosnia, East Timor, Kosovo, and Rwanda, refugees have had their right of return honored. In Kosovo, the right of return was considered a "non-negotiable" issue. See: Palestinian Refugees, PLO NEGOTIATIONS AFFAIRS DEPARTMENT 6 (updated May 2011), [http://www.nad-plo.org/userfiles/file/FAQ/Refugees\\_FAQ-Fact%20Sheet\\_May2011.pdf](http://www.nad-plo.org/userfiles/file/FAQ/Refugees_FAQ-Fact%20Sheet_May2011.pdf) [hereinafter PLO-NAD Refugees].





3. Analyzing the Oslo Accords' parameters and provisions regarding Palestinian refugees residing in/out of camps and implications regarding duality of citizenship/political representation.
4. Identifying gaps in the various bodies of literature reviewed and interfacing analytically with the original body of evidence.
5. Analyzing the gaps in human rights standards regarding Palestinian camp resident refugees and focusing in particular on political representation and protection.
6. Illuminating the jurisdictional, de facto and de jure gaps in political representation and protection experienced by Palestinian refugees residing in West Bank and Gaza camps.

While the geographical scope of the study is limited to the oPt, there is a meaningful portion devoted to political representation as this concerns the entirety of the Palestinian refugee population and their collective rights, regardless of their 'host State' or their legal status in those States.

The Institute's project came at an interesting time, 65 years after the creation of UNRWA, and after the start of its "#JustSolution" campaign. As noted by current UNRWA Commissioner-General Pierre Krahenbuhl, "Palestine refugees need more than just aid. They need a just solution".<sup>3</sup> In order to achieve a just solution, political representation in the domestic and international realms, is essential and representation for a just solution must indeed be substantiated entirely by international law. The timing of this project is also relevant since this year, 2015, marks the 67th anniversary of the 1948 Nakba and the 48th anniversary of the 1967 Naksa. World Refugee Day was on 20 June of this year, which fell during the duration of this project.<sup>4</sup>

Before tackling the areas provided by the ToRs, a couple of essential observations should be raised. For one, nothing within this document is meant to connote, in any way, any prejudice to the inherent right of return for all Palestinian refugees. Neither issues related to protection or assistance

3. See #JUSTSOLUTION, UNRWA <http://www.unrwa.org/just-solution>. UNRWA explains, as part of its campaign that "[t]he continued existence of UNRWA is no source of pride; rather, the absence of a just solution for Palestine refugees is a source of international shame". A point should be made that the quotation references "Palestine refugees" and not 'Palestinian refugees'.

4. G.A. Res. 55/76, ¶ 8, Fiftieth Anniversary of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and World Refugee Day, U.N. Doc. A/RES/55/76, (Feb. 12, 2001).



*As you return home, to your home, think of others...  
do not forget the people of the camps.*  
- Mahmoud Darwish (1942-2008), from "Think of Others"

## II. Background & Introduction

This paper is a contribution to "Enhancing Political Representation for Palestinian Refugees living in West Bank and Gaza Camps",<sup>1</sup> commissioned by the Ibrahim Abu Lughod Institute for International Studies at Birzeit University.

The purpose of this document is to provide a 'legal framework' for Palestinian refugees, focused on those in the West Bank (including East Jerusalem) and the Gaza Strip – or the entirety of the occupied Palestinian territories (oPt) – particularly as this affects their exercise of human rights (civil and political rights in particular).<sup>2</sup> As provided by the Terms of Reference (ToR) shared with the researcher, the foundational research and legal framework should be in harmony with, and complement, the political and socio-economic framework of the research. The author has been assigned to take into consideration a number of tasks, which have been broken down into various sections of this document, being:

1. Assessing the scope of rights accruable to Palestinian refugees and the related moral and legal duty bearers:
  - a. drawing out the gaps between those rights and their application, as well as responsible parties;
  - b. relating legal issues to various levels of political representation; and
  - c. applying a Human Rights Based Approach (HRBA) to the various moral and legal duty bearers regarding their responsibilities.
2. Reviewing parameters regulating the mandate of the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) versus that of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) representation for (1951) Refugee Convention, including protection issues and assessing moral and legal responsibility of UNRWA vis-à-vis West Bank and Gaza's Palestinian refugees.

1. As this study will show, the legal and political challenges differ in many ways between East Jerusalem and the remainder of the West Bank. It will also touch upon the situation of 'other categories' of Palestinian refugees, for the purposes of cohesion in any research related to Palestinian refugees.

2. For an interesting infographic on the Nakba in particular, see: Nakba Fact Sheet, MIDDLE EAST EYE (May 14, 2015), <http://www.middleeasteye.net/news/nakba-fact-sheet-209828913>.



It covers the legal mandates of both organizations, and takes a comparative approach in terms of their representation. UNRWA remains the primary agency with obligations towards most Palestinian refugees, although UNHCR fills in when protection under UNRWA is ceased. It is necessary here to consider that within the camps, and overall for Palestinian refugees, UNRWA (like UNHCR) has human rights obligations towards its constituents in protection and assistance.

The Oslo Accords certainly did have its effects in terms of representation as the PLO has not been able to guarantee any sort of representation towards full citizenship rights. Permanent residency and travel documents are neither short-term nor long-term solutions for refugees. Further the PLO and PNA have been active in ensuring the continuance of UNRWA's mandate, in order to preserve the right to return. Nevertheless, any such solution, which would be based on refugee agreement in a formal political process, must ensure that any solution on citizenship does not negate the right of return through representation. Regardless, their rights cannot be negated as this would violate norms of international law. There are still significant gaps particularly as this concerns challenging misconceptions between human rights (political representation in particular) and its relationship to protection and assistance. Further a large gap exists in finding solutions towards a holistic framework to support both "old" and "new" Palestinian refugees.

The study analyzes the studies done, in light of the unfortunate political fragmentation of the refugee population, on governance within the camp and its relation to rights. It looks at the role of UNRWA in fulfilling that mandate and the role of the PLO and other political actors in support representation at the international level, while ensuring that protection and assistance remains.

The State of Palestine did not have any meaningful changes on the situations in the camps, but may have effects on the collective and individual rights of refugees if the weak political trend continues. Palestine's inability to ensure language grounded in international law has failed them. Further, their roles remain limited in ensuring that refugees are part of the collective exercise of the right to self-determination, although this has not changed their active role in ensuring protection through UNRWA. Nevertheless, the main issue here concerns UNRWA's limited abilities to ensure protection, and the continued weakness of the PLO in filling those gaps.



## 'Legal Framework' for Palestinian Refugees in the oPt

*(A Legal Framework for Palestinian Refugees, focused on the West Bank and Gaza Strip, as part of the project "Enhancing Political Representation for Palestinian Refugees living in the West Bank and Gaza Strip")*

Ata R. Hindi

---

### I. Summary

The study provides the overall international legal framework applicable to refugees in general, and Palestinian refugees specifically. It explains how international refugee law is complemented by various other bodies of law, particularly international human rights and humanitarian law. The relevant conventional and customary international law constitutes the guiding definitions and provisions applicable to refugees. It is only a matter of applicability, in terms of the functional mandate of UNRWA, that the authoritative provisions are not applicable to Palestinian refugees.

In terms of the case of Palestinian refugees, while the definition of the 'Palestine refugee' may be insufficient in terms of a holistic framework, UNRWA's expanded mandate allows for the provision of protection and assistance to the large majority of Palestine refugees. The PLO's broader definition of Palestinian refugees provides a proper means of representation in terms of the pursuit of Palestinian refugee rights, whether domestically within the camps or their communities, or at the international level. Nevertheless, the PLO must continue to ensure an inclusive approach to representation.

The study identifies the legal (and moral) obligations of UNRWA, the PLO, the PA and the Occupying Power (as well as in relation to other States). Here, this concerns the collective and individual rights of refugees, in a protracted refugee situation, concerning the right to remedy including the right to return as well as within the context of the right to self-determination. This covers the role of the PLO in ensuring such representation, while considering the roles of the PA and UNRWA in service-delivery. In terms of the Occupying Power, it looks at their obligations to the refugees in terms of ensuring their protection and assistance to them, and that the refugees' right to remedy is fulfilled. In terms of the HRBA, it is necessary for both the PLO and PNA to ensure that their roles integrate the international standards of a HRBA through their representative and service-delivery roles.



## Bibliography

Al-Ghad Newspaper. <http://www.alghad.com/articles>

Pappé, Ilan. Ethnic Cleansing of Palestine. Institute for Palestine Studies, 2007.

UNRWA, Palestinian Refugees, <http://www.unrwa.org/ar>

- Refugee dissatisfaction in representation of their cause in the negotiations process reached 59%, and among the general public reached (55%).
- More than half of refugees highlighted the absence of assemblies and public meetings conducted to view their opinions regarding the negotiation process and representation and discussion of their cause in the negotiations.
- Nearly half of refugees of the West Bank camps believe that representation of the refugee issue in negotiations should be conducted by the popular committees, while 73% of the refugees of Gaza Strip camps believe that the representation of such issues should be conducted by the political parties.

## IX. Findings

Currently, the political representation of the refugees is diminutive as a result of the absence of an effective mechanism to achieve better conditions for the political representation and due to the inability of the related institutions to carry out their roles.

The refugee camps suffer from various adversities and shortages and are witnessing a state of economic and social marginalization that is adversely leaving its impact on the political representation issue.

Among the institutions concerned with the refugee cause, the majority of refugee camps residents believe in the importance of the PLO. It is perceived as the collective representative framework that represent their rights and political demands especially the right of return. At the same time, the refugees support UNRWA and believe in the importance of maintaining it as an international active body in the camps. They uphold with UNRWA for the services it provides to camps and for its international symbolism in protecting and maintain the rights of refugees.

Despite of the refugees' sense of national loyalty and integration into society, with the exception of specific cases of discrimination in the West Bank, a large number of the refugees totally reject to expunge the camp's identity or its exterior character. Some refugees even call for better services and for restoration of houses, roads and infrastructure in a way to save the dignity of the camp residents and encourage them to survive and continue in their resistance and struggle.





or in social relations resulting from marital ties. The same can be said regarding the geographic factor. In Rafah for example, there is absolutely no way to separate between the camp and the city due to the geographic and demographic expansion which subjected to the whole governorate, making it even inconceivable distinguish between the refugees and native population. This case applies to all governorates of Gaza Strip, where camps have overstretched as a result of the refugee population's natural growth and the cramped spaces within the camps. However, although refugees outnumber the natives, they accept the distribution of roles. Out of their deep concern to preserve their identity as refugees for political reasons, they do not run or compete for mayor positions although they show concern over the municipal services provided. In the West Bank, the case is different. The refugee camps still maintain their geographical boundaries with some exceptions. The refugees dwelling in the West Bank stated that they face discrimination based on their refugee status, as refugee inhabitants. As a negative indicator, this was not highlighted in Gaza. West Bank refugees also indicated that they were subjected to discrimination mainly by their immediate non-refugee neighbors and in public sector jobs. 56% of the West Bank refugees pinpointed that they were subjected to discrimination in the surrounding environment, in comparison to only 14% of Gaza refugees confirmed being subjected to such discrimination.

### **VIII. Issues related to the future, hopes for the future, negotiations and the right of return**

Despite the hardships and difficult conditions in the camps and the lack of trust in the institutions, and in spite of limited refugee participation, the majority of the camp residents are optimistic with hopes for a better future. Results indicated that 60% of interviewees in the West Bank are optimistic regarding the future ahead, in comparison to 50% of interviewees from the Gaza. Participants justified that optimism came from their strong belief in their right to return to their homes and lands they were forcibly displaced from and that they have a right and a just cause to defend.

As for the issue of refugee representation in the negotiation process, the performance of Palestinian negotiators were found unsatisfactory and projected absence of any breakthrough. This was projected in the results as follows:

participation as a whole and as one unit because it targets both native citizens and refugees.

## **VI. Socio-economic and political references**

When it comes to social issues, 47% of the interviewees stated that they seek the help of their families when they face an acts of assault and familial disputes (with their own family or other families) whether inside or outside the camp. 26% of the interviewees said that they seek the help of the PA institutions to sort out such problems, whereas only 6% stated that they tend to depend on political references to help them solve their issues.

In other cases, when there are needs for basic and essential services such as health and education services, the refugees tend to favor seeking help from the UNRWA which – despite austerity measures adopted due to the failure of donor states to fulfill their financial obligations – still represents the first reference to provide basic services within the camps. The results showed that 53% refer to UNRWA in the event of the need for health services and approximately 32% in case of need to help to cover the costs of education, followed by the PA's institutions and ministries where around 33% refer to them in the event of need for health services and 29% in case of need to cover education costs.

Concerning refugee political references, the results highlighted that 58% have stated, and in variant degrees, that their reference for the representation issues and refugees rights is the PLO in spite of the weakness it suffers from and its inability to fulfill its duties as the sole legitimate representative of the Palestinian people wherever it was present.

## **VII. The relationship with the surroundings**

The results highlighted several key issues regarding the nature of the relationship with the surrounding. The inhabitants of Gaza Strip refugee camps are more open in their relations with the surrounding than West Bank refugees. The majority of camp inhabitants in the Gaza Strip talked about open social relations with neighbor's because of the fact that the majority are refugees. It can be said that in Gaza Strip, the distinction between a refugee and a citizen disappears and, if such distinctions did exist, it would be in favor of the refugee. No distinction is found in public sector employment



## V. The Refugees relationship with organizations/institutions

### A. *United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)*

In regard to the relationship between the refugees and the various local organizations, the perception and nature of the relationship vary from one institution to another. The results pinpointed regarding the trust issue that UNRWA with its health and education institutions receive a high percentage (more than 60%), in comparison to the other local and national institutions (local committees, youth centers, women centers, PLO and PA institutions, factions, security forces, etc...).

### B. *Popular Committees*

There are substantial differences in trust and positive vision when assessing the role of popular committees between the West Bank and Gaza Strip refugee camps. In the West Bank camps, the positive assessment of the popular committees' role and importance rises to 55%, whilst in Gaza Strip refugee camps, it reaches only 10%.

### C. *Palestinian Authority*

The assessment of the relationship between the PA and the refugees is based on the principle of citizenship as Palestinians; whether they are native citizens or refugees. Therefore, the level of trust and confidence in the PA would be determined by its level of integrity and by the extent of its institutions' administrative corruption. Despite of the correlation between the PA and the PLO, refugees in Gaza show higher level of trust and confidence in the PLO as the sole legitimate representative of the Palestinian people including all the Palestinian political parties, except for Hamas and Islamic Jihad.

### D. *Civil and family institutions*

Regarding the relationship between the refugees and the civil institutions, these institutions are characterized according to their field of interest and the nature of their work. On one hand, the institutions that operate within the camp, such as sports clubs and institutions that were established with local initiatives of the camp inhabitants and in accordance with their needs, they are active and efficient and show high rates of interaction and participation since they are perceived by the refugees as institutions of their own. On the other hand, for the institutions that work in the field of development and human rights, refugee participation is assessed through the community's



explained that this variance in gender participation percentage is related to existing customs and traditions in the camps and how women's participation in the public sphere is perceived as "open-minded and against the customs and traditions".<sup>5</sup> Nevertheless, some groups highlighted that female participation in the West Bank was better and higher than in Gaza.

### ***B. Participation in West Bank camps vs. Gaza Strip camps***

A closer look at the results shows that participation in Gaza Camps is lower than in the West Bank in different aspects. For example, 8% of Gaza Strip interviewees were volunteers in women's local centers, whereas in the West Bank it reaches 12%. Furthermore, the interviewee participation in Gaza in political and union bodies is only 6% in comparison to 13% in the West Bank. The participants explained that higher rate in participation in the West Bank in comparison to the Gaza Strip is attributed to the physical existence of the occupation and the everyday face to face confrontations in the West Bank, contributing to leaving a persistent impact of the national issues among refugees. In contrast, the permanent siege or blockade on Gaza, which has been imposed for many years now, made the priorities of the refugees shift to personal concerns.

As for interviewee views on the importance of the camp resident participation in municipal and local council elections – that is taking part in elections conducted in the nearest municipal or local council to their camp – the absolute majority of the refugees in the Gaza Strip camps (nearly 93%) support the idea in comparison to (62%) of the refugees in West Bank camps. The lower rate of support among the West Bank refugees can be attributed to the fact that taking part in the elections would deny the participants their status as refugees and give them the status of a citizen who receives services from the municipality or the local council. Consequently, they fear that UNRWA would stop providing refugees with services. Regarding Gaza, the situation is different. The majority of inhabitants are refugees and popular committees are referred to the municipalities, thus they would not be affected and lose their status as refugee nor would they be denied their right of return.

---

5. Al shaboura interview



## IV. Main findings

### *A. Public participation in the local community*

Despite of the interest that refugees have shown in taking part in various local community centers and organizations located in the camps, the results showed little participation rate and membership by refugees in such organizations in both the West bank and Gaza Strip. For instance, the estimated percentage of refugee membership to relevant organizations of the country of refuge didn't exceed 14%; at the same time, their participation in other institutions was only at 3%. The motives behind refugee participation in local community organizations were diverse, the ranging as follows: the importance of the activity and the possibility of gaining experience at 60%; personality development and practicing their hobbies at 55%; preserving their identity as refugees at 51%; whereas membership driven by political motives declined to 35%. The results demonstrated that the social activities that refugees take part in are the highest at 51%, with cultural and artistic activities at 21% and sports at 14.4%. All displayed higher participation rates than in political and human rights activities, with local societies connected to political factions.

As for participation in issues related to the private and public sphere, the membership participation rate in the political parties in the West Bank and Gaza Strip is low, approximately at 20%, while the participation rate in political activities that are related to refugee issues is higher, at 28%. The research also concluded that refugee participation in elections that take place inside the camp is at 39% and that 32.6% of them are involved in discussions concerning the camp and its inhabitants' issues, whereas only 27% take part in decisions that have to do with the place they were displaced from. The low rate of participation in the political activities of parties can be related to the lack of trust in political factions, approximately 23.3% in the West Bank and Gaza. This can be seen as an indicator that the political culture among the camp inhabitants have declined due to the inability of the local institutions to involve them in such activities though offering them convincing programs. As for participation based on gender, it was highlighted that participation of women is lower than that of men. Female participation in youth centers reaches only 2%, whereas male's participation is around 20%. The same scenario can be seen in female participation in political and union bodies at approximately 6% and among males at approximately 15%. Participants



In addition to the political marginalization of the refugee camps and the absence of a representation framework, the camps suffer from increased social and economic marginalization. One of the major risks the camps are subjected to is UNRWA's austerity measures – the reduction in services in all aspects. This reduction includes a decrease in all the services it provides to unprecedented, hazardous levels. In its report to the UN Secretary General, UNRWA warned that a forced suspension of its educational programs posed a threat depriving half a million of students in 700 schools from education at the beginning of the new academic year, if it did could secure financial aid to cover its \$101m deficit.<sup>4</sup> The refugees see UNRWA austerity policies as an international attempt to eliminate their cause through ceasing UNRWA's historical service role and its symbolic value. UNRWA's existence and permanence carries with it the unremitting Palestinian refugees cause and suffering. Furthermore, it is essential to take into consideration the PA's economic and social policies that have contributed to deepening the marginalized status of the camps stricken with poverty, unemployment and depression.

### **III. Demographic and societal characteristics of the research sample**

The scope of the study included 500 registered refugees living in the West bank and Gaza Strip refugee camps. The research sample was distributed to include 100 male and female refugees, from which (60%) targeted three camps distributed in north, south and center of the West Bank (Al-Arroub, Qalandia and Balata) and the other (40%) targeted two camps located in the Gaza Strip (Jabalia and Al-Shaboura/Rafah). The sample was divided equally between females and the males (50.2% males and 49.8% females), between the ages of 18 and 85. 60% of the interviewees received secondary education and below while 36% carried a diploma or a university degree. Only 29% held a full or part time job and the remainder were either unemployed or full-time students. 20% of the interviewees stated that their family living condition was "good" while 44% stated that their living condition was "poor" and 36% of them "average". The majority of the interviewees who lived in refugee camps (estimated at 74.4%) dwelled in detached houses and 18% lived in apartment buildings. 40% of the interviewees had an average number of family members of 7-10 people and 35% of them 4-6 family members.

4. Al-Ghad Newspaper: <http://www.alghad.com/articles>





East Jerusalem.<sup>3</sup> The refugees constitute the majority of the Palestinian people in Palestine and in diaspora. Hence, despite of the great importance of the concept "refugee" as one of the basic components that plays a major role in the formation of the modern Palestinian identity and in giving the Palestinian cause regional and international dimensions, it still lacks, today more than ever, a mechanism for political representation to articulate their aspirations and ambitions.

Today, the crisis in the Palestinian national movement and the Palestinian cause have profound consequences on the Palestinian refugee cause, especially those residing in refugee camps in Palestine and in diaspora. Since the Oslo Accords were signed in 1994, there has been an absence of a unified national framework due to: political fragmentation; deterioration in the Palestine Liberation Organization's (PLO) role as well as the role of the national movement's representation; fading Arab and international support for the Palestinian cause due to crises and wars in the Arab region – all contributing immensely to furthering the marginalization of the refugees' status in the Palestinian and international agenda.

The signing of the Oslo Accords based on the two-state solution has increased fears among the refugees of attempts to eliminate their cause without their opinion regarding their future. Those fears have become more and more intense because of the negotiating team's performance and the inability to impose the refugee issue on the negotiation agenda. Moreover, the dominance of the Palestinian Authority (PA) in Palestinian decision-making has significantly contributed to the decline of the PLO's role as a main representation framework. In turn, this has led to a distraction of the refugee cause, negatively affecting the PLO's status as the active political representative body. Furthermore, what adds to the problem of refugee political representation is that their cause has lost its importance in agendas of the Palestinian factions and parties, where such concerns have deteriorated after the internal division. The priorities of the political parties have shifted towards ensuring their continuity. While smaller parties fear that they would lose ground or completely dissolve, larger parties are concerned with extending their control over the PA's main bodies as with case in both the Fatah-ruled PA in Ramallah and Hamas de facto government Gaza.

3. UNRWA, Palestinian Refugees, <http://www.unrwa.org/ar>



to deepening the marginalization and exclusion of refugee voices. This paper forms part of the meetings and other activities that took place with refugees and their representatives in order to better understand their reality. This was done in order to produce a policy paper that translates their visions and aspirations into suitable means and mechanisms to establish and enhance political representation for Palestinian refugees.

## II. The political representation crisis of Palestinian refugees

The Palestinian diaspora is one of the longest and most deplorable displacements in the contemporary world. For over 70 years, no solution has been possible for this dilemma. Since 1948, the issue of Palestinian refugees has been a fundamental pillar of the Palestinian cause. It is inconceivable to provide a satisfactory definition of the Palestinian cause and the rights of the Palestinian people without substantially addressing the individual and collective rights of the refugees. They have not been able to exercise their right to compensation for their lost property and the right of return to the land they were compulsorily driven out by the Zionist armed gangs during Nakba catastrophe. Zionist propaganda was based on referring to Palestine as "A Land without a People" in efforts to repudiate and deny the organized ethnic cleansing and displacement that was committed against the Palestinians, consequently denying refugees the right of return. Yet, the ethnic cleansing and the displacement of nearly 700,000 Palestinians (constituting 75% of the indigenous people of Palestine) is thoroughly and elaborately documented in the Palestinian oral history. The bitter and dire experiences the refugees lived were documented by Israel's "new historians" who based their historical documentations on the archives of the State of Israel<sup>2</sup>. This was recognized when the UN General Assembly adopted Resolution 194, which resolved the right of return and payment of compensation for the Palestinians refugees in the earliest possible date. Today, the number of Palestinian refugees dispersed around the world is estimated at eight million people. Five million of them are registered in the United Nations Relief and Works Agency for Palestine (UNRWA) records, and one third of them (1.4m refugees) live in 58 acknowledged refugee camps located in Jordan, Lebanon, Syria, Gaza Strip and the West Bank including

2. For instance, see Ilan Pappé, *Ethnic Cleansing of Palestine* (Institute for Palestine Studies, 2007).



# Political Representation Gap of Palestinian Refugees in West Bank and Gaza Strip Camps

*(Summary of an Arabic analytical study of the political, social and economic dimensions of refugee camps)*

Tariq Dana and research team<sup>1</sup>

## I. Introduction


This paper aims to shed light on the political, social and economic dimensions of the political representation gap of Palestinian refugees living in refugee camps in occupied Palestinian territory (oPt), constituting the Gaza Strip and West Bank, including East Jerusalem. It tackles the issue from various angles directly and indirectly relating to the issue of political representation. In particular, these include public participation, relations with national and local organizations inside and outside the camps, local political and social authorities, the relationships between the camp and its surrounding environment and future issues associated with the negotiation process, hopes toward the future and the right of return.

To achieve this, a data collection process and qualitative and quantitative studies were conducted in both the West bank and Gaza Strip. In the West Bank, this was conducted in the Qalandia Refugee Camp (located in Area C), Balata Refugee Camp (Area A) and Al-Arroub Refugee Camp (Area C); whereas, in the Gaza Strip, the survey was conducted in the Jabalia and Al Shaboura Refugee Camps. The study was carried out in coordination with popular committees and local organizations and against the backdrop of international law as applicable to the Palestinian refugee context. Furthermore, through its findings, the paper sought to establish a solid foundation for broad policy discussions with refugees and their representatives. This was translated into a policy paper including suggestions and recommendations on establishing and enhancing political representation in a way that reflects refugee aspirations and visions.


The purpose of this paper goes beyond recommendations; its goal is to develop a mechanism for political representation for the Palestinian refugees and to shed light on the gaps and obstacles that have contributed

1. Research team: Kawther Abu Khalil, Ayman Abdul Majeed, Nur Arafeh, Suhaila Abdel Latif, Suzan Dana, Said Badawi, Rania Saadeh





# Research Papers



findings have been formulated into policy papers aiming to address politicians, civil society and researchers in the field of the Palestinian refugee issues. The policy papers present practical aspects towards expanding the discussion circles to a national level in order to ensure full involvement and integration of refugees and their representative institutions within the official national and civil institutions to maximize the findings and convert them into practical steps towards developing political representation mechanisms on the national, regional and international levels.

The final part of the book addresses the concept of "international protection" as another dimension related to the refugees' political representation aspect through highlighting the papers and the discussions presented at the policy symposium on the topic of "Palestine and International Protection". Participant interventions shed light on the concept of "international protection" within the Palestinian context focusing on protection implementation, applicable mechanisms and on the role of the relevant national and international actors. Furthermore, in efforts to provide a comprehensive understanding in regard to the concept of international protection, the focus of the interventions varied covering different dimensions of the concept including the political, legal and institutional aspects. Participant interventions took into account the international standards creating duties and obligations for the international community to provide protection to the Palestinian people, and the legal frameworks setting the rules for Palestinian refugee protection. The presented papers identified the appropriate international actors with responsibilities in providing protection for the Palestinians, and Palestinian refugees in particular.

### **Acknowledgment**

The activities and publications of the "Enhancing Political Representation for Palestinian Refugees Living in West Bank and Gaza Camps" project were supported by the HR/IHL Secretariat. The contents of this book can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the Secretariat and/or its Donors' Consortium and/or Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies. In this respect, The Abu-Lughod Institute of International Studies at Birzeit University seizes this opportunity to extend its gratitude to the HR/IHL Secretariat and to all those who took part or contributed to the accomplishment of this project. The recognition goes to the relevant stakeholders who, without their contribution, the work could not have been possible.

as well as panelist interventions presented during the seminar.

The first part of the book presents the research papers, reflecting the fruitful outcome of research activities and various institutional and academic events that took place throughout 2015. They have prominently contributed to the systematic and cognitive enrichment of the interaction and exchange of visions and ideas between the Institute on one hand, and Palestinian refugees and their representative institutions (in the camps) on the other.

The first part of the book consists of two research papers. The first research paper examined the political and socio-economic dimensions of refugee political representation through adopting a research methodology relying on deep and extensive field discussions. These discussions were conducted with the Palestinian refugees living in five targeted refugee camps covered by the study in both the West Bank and Gaza Strip. The Institute developed a fieldwork study that included developing research mechanisms in order to reflect the perspectives of the refugees involved in a survey. This survey was conducted to poll Palestinian refugee opinions on issues related to political representation, accountability, citizenship, negotiations, public participation and the right of return. It was complemented by organizing focus group discussions and a series of meetings to discuss various issues that contributed to deepening the public understanding of the refugees' political, legal, social and economic marginalization leading to establishing applicable mechanism to implement refugees' political representation, and to formulating recommendations on activating political representation on national level.

The second research paper examined the legal framework for Palestinian refugees issue in an endeavor towards tackling three main challenges: representation, protection and assistance. The research was focused on international law applicable to Palestinian refugees, and the practices of various involved actors in 'representing' refugees. The paper addresses the relevant actors with their obligations towards the refugees from the perspective of international law – most importantly, the Occupying Power, State of Palestine, Palestine Liberation Organization and UNRWA. The paper seeks to broaden the understanding of the areas of representation, protection and assistance, to ensure a holistic approach in representing Palestinian refugee rights.

The second part of the book provides the outcomes of the discussions held between Institute researchers and refugee representatives. The research





## Preface

The publishing of this book coincides with the current Palestinian calls for a new strategic vision that seeks to correct the course of the Palestinian issue. It seeks contribute towards rebuilding Palestinian national movement institutions and to bring the Palestinian inner house to order, focusing on the vital significance of restoring the representative role of the Palestinian national institutions representing all Palestinian social groups and political factions.

Accordingly, the idea of this book is based on the essential need to involve Palestinian refugees, residing in refugee camps in their homeland or in diaspora, as a group that, for decades, formed one of the most prominent pillars of the Palestinian cause. Furthermore, the core idea of the book stresses the importance of political representation for Palestinian refugees and the significance of encompassing their voices, thoughts, and visions in the process of decision and policy making that directly correlates with the future of the Palestinian refugee cause. Through highlighting the utmost importance of rebuilding national institutions based on representation and reflecting the visions and aspirations of Palestinian refugees, the book is envisioned to become an academic and political reference for academics, researchers, political activists, human rights advocates, national institution representatives, policy-makers, civil society, activists and others.

In an effort to enhance and formalize the ideas and the visions drawn throughout the period of the research, the Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies at Birzeit University, held a three-session symposium on 31 October 2015 covering the protection gap and political representation of Palestinian refugees. The Institute and experts in the field of refugee affairs, international protection and political presentation presented their research and policy papers. The panels were followed by extensive discussions between participants aimed at reaching conclusions and recommendations regarding developing political representation mechanisms to be presented to the relevant official channels. The symposium was attended by representatives of refugee camps including popular committees, women and youth institutions, and other civil society organizations working with Palestinian refugees. This book has included the research and policy papers

I. Preface

II. Paper by Pöhl: International Economic Policy and the  
 a. The Role of the European Central Bank in the  
 West Bank and East Germany (1990)

III. Paper by Pöhl: International Economic Policy and the  
 a. The Role of the European Central Bank in the  
 West Bank and East Germany (1990)

IV. Symposium Contributions in English

a. International Protection: A Comparative Analysis  
 (1991)

b. Policy Recommendations (Legal Framework)  
 (1991)

c. Policy Recommendations: Political and Economic  
 (1991)

d. Policy Recommendations: Legal Framework  
 (1991)

## Contents

I. Preface .....	5
<b>II. Research Papers</b>	
a. Political Representation Gap of Palestinian Refugees in the West Bank and Gaza Strip Refugee Camps (summary) <i>Tariq Dana and research team</i>	9
b. 'Legal Framework' for Palestinian Refugees in the oPt <i>Ata R. Hindi</i>	20
<b>III. Policy Papers</b>	
a. Policy Recommendations (Political and Socio- economic Representation Dimensions)	71
b. Policy Recommendations (Legal Framework)	76
<b>IV. Symposium Contributions in English</b>	
a. International Protection: a Comparative Analysis <i>Tamara Essayyad</i>	81



# Refugees in their Homeland

The Question of Representation and Protection

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

Edited by: Suhaila Abdel Latif

© All Rights reserved

ISBN 978-9950-316-61-4

**Cover Design:** Khaled Hourani

**Layout and Printing:** Directway

## **Contact information:**

The Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies (IALIIS)

Birzeit University

P.O. Box 14, Birzeit, West Bank, Palestine

Telefax: +970(2)2982939 or +972(2)2982939

Email Address: [ialis@birzeit.edu](mailto:ialis@birzeit.edu)

Website: <http://ialis.birzeit.edu/>

*The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies*





BIRZEIT UNIVERSITY



معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

## Refugees in their Homeland

### The Question of Representation and Protection

**Edited by:**

Suhaila Abdel Latif

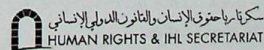
**Under Supervision of:**

Dr. Abdul Karim Barghouti

Forced Migration and Refugee Unit  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies  
Birzeit University  
Birzeit - Palestine

**2017**

This work was carried out with the support of HR/IHL Secretariat.



HUMAN RIGHTS & IHL SECRETARIAT







BIRZEIT UNIVERSITY

معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies



# REFUGEES IN THEIR HOMELAND

THE QUESTION OF REPRESENTATION AND PROTECTION



54  
45  
7