

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES



(معهد الدوحة)

www.dohainstitute.org

ملفات

عضوية دولة فلسطينية في الأمم المتحدة:

التداعيات القانونية والسياسية

د. داوود خير الله

سلسلة (ملفات)

المحتوى

.....	عضوية دولة فلسطينية في الأمم المتحدة:
.....	التداعيات القانونية والسياسية
١	أولاً-المقدمة
١	ثانياً-الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة
٣	ثالثاً- شروط إنشاء الدولة
٥	رابعاً-الطريق نحو إنشاء الدولة
٧	خامساً- الشروط الموضوعية لإنشاء الدولة الفلسطينية
٧.....	أ. شرط السكان الدائمين
٨.....	ب. شرط الأرض المحددة
١٠.....	ج. حكومة ممسكة بزمام السلطة، وقادرة على إقامة علاقات مع سائر الدول
١٢.....	سادساً- كيف تصبح عضواً في الأمم المتحدة
١٥.....	سابعاً-التداعيات القانونية والسياسية

أولاً-المقدمة

تسعى هذه الورقة إلى استكشاف تداعيات التماس الدولة الفلسطينية عضوية الأمم المتحدة. إنها تتناول بإيجاز الطبيعة القانونية الدولية للاعتراف بالدولة، والعناصر الموضوعية والذاتية للدولة، والمسار الذي اتبعته القضية الفلسطينية في سعيها لتصبح دولة فلسطينية، إضافة إلى الخطوات الإجرائية التي لا بد من اتخاذها، لتحقيق عضوية كاملة في الأمم المتحدة. وستتطرق الورقة إلى التداعيات القانونية والسياسية لمسألة متابعة اكتساب عضوية الأمم المتحدة، والاعتراف بإنشاء الدولة الفلسطينية.

ثانياً-الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة

إن المجتمع الدولي مكوّن من مجموعة دول أساساً. ووفقاً للمادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة، فإن عضوية الأمم المتحدة متاحة فقط "لجميع الدول المحبة للسلام، التي تأخذ نفسها بالالتزامات المتضمنة في ميثاق الأمم المتحدة، والتي ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذها". وعليه، تستلزم عضوية الأمم المتحدة، تحقيق إنشاء الدولة التي اعترفت بها أغلبية معيّنة من الدول الأعضاء، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة. وقبل تناول الخطوات الواجب اتخاذها من قبل الجانب الفلسطيني الساعي إلى عضوية الأمم المتحدة، وقبل التطرق إلى توقعات النجاح في ضوء استعداد الدول الأعضاء، يبدو مفيداً، ولو بإيجاز، معالجة الطبيعة القانونية والسياسية للاعتراف بالدولة، وإدراج متطلبات إقامة الدولة. أما الاعتراف بالدولة، فيشكل خطوة تنجز على المستوى الدولي، تؤثر على حقوق الدول والتزاماتها المتبادلة من ناحية، بالإضافة إلى تأثيرها على وضعها وأهليتها القانونية بشكل عام¹ من ناحية أخرى. ويبدو الاعتراف ضمن سياق اعتراف الدول والحكومات، حدثاً بالغ الأهمية كونه وسيلةً يعتمدها القانون الدولي، وفعالاً سياسياً تقوم به الدول التي تمنح اعترافها. إلا أن المغزى القانوني لاعتراف الدول، يبقى مثيراً للجدل؛ إذ تشكل مقاربتان نظريتان متقابلتان، فحوى مؤلفات القانون الدولي التي تتناول الموضوع، وهما: النظرية التكوينية والنظرية التفسيرية *constitutive and declaratory theories*.

¹ انظر

وتسلم النظرية التكوينية بالوجود القانوني للدول الجديدة، بناء على عزم الدول القائمة أصلاً. وتفيد النظرية التكوينية، بأن "الدولة تصبح شخصية دولية من خلال الاعتراف فقط وبصورة حصرية. وهكذا، ووفقاً للقانون الدولي، تكتسب دولة جديدة حقوقها وواجباتها عندما تعترف بها رسمياً الدول الأقدم."^٢ ويعزو السير هـ. لاوترباكت Sir H.Lauterpacht أصل النظرية التكوينية إلى هيغل Hegel "أحد الآباء الروحيين لكل من عقيدة فلسفة الوضعية positivism التي ظهرت في القرن التاسع العاشر، وللسيادة المطلقة للدولة في المجال الدولي. فقد (علم) أن الدول تبني علاقات في ما بينها، طبقاً لإرادتها المستتدة إلى فعل الاعتراف؛ إذ يستحيل أن تتسج أية علاقة تتسم بطابع قانوني في ما بينها، قبل إنجاز هذا الفعل."^٣ وكان من الطبيعي أن يحوز هذا الرأي على إعجاب أولئك الذين يعتبرون القانون الدولي "قانوناً تنسيقياً" مرن، يقوم على الاتفاق مقابل السلطة المهيمنة للحكم الأعلى للقانون.^٤ وقد تعرّض التطبيق الصارم للنظرية التكوينية للنقد بناء على أسس منطقية وأخلاقية، ولاسيما من قبل أنصار النظرية التفسيرية. ويرى برييري Brierly في وضع دولة اعترفت بها الدولة (أ) ولم تعترف بها الدولة (ب)، أي أنها "شخصية دولية" و"ليست شخصية دولية" في الوقت ذاته، "بدعة قانونية." وهو يواجه صعوبة في قبول "أن دولة لم يتم الاعتراف بها، لا تتمتع بحقوقها وواجباتها، وفقاً للقانون الدولي؛ وقد تكون بعض نتائج قبول تلك الخلاصة وخيمة."^٥

وينطلق مؤيدو النظرية التفسيرية من الفرضية التي تقول: إن القانون الدولي نظام موضوعي، يملئ الشروط المادية التي تجعل من دولة ما، عضواً في المجتمع الدولي. "عندما تستوفي دولة ما تلك الشروط، تصبح تلقائياً خاضعة للحقوق والواجبات التي يملئها القانون الدولي، من دون أن تقوم دول أخرى أعضاء في المنظومة الدولية، بأي خطوة رسمية."^٦ وهكذا، "تعتبر النظرية التفسيرية عملية الاعتراف، مجرد عملية تأكيد لحقوق كانت موجودة قبلاً."^٧ صحيح أن أغلبية الباحثين القانونيين المتخصصين في مجال القانون، يميلون

^٢ انظر التعليق في

"Recognition in International Law: a Functional Reappraisal", *University of Chicago Law Review*. p. ٨٥٧, ٨٥٩-٦٠ (١٩٦٧)

^٣ انظر

H. Lauterpacht, "Recognition of States in International Law", *Yale Law Journal* (June ١٩٤٤) Vol. ٥٣ p. ٤١٩-٢٠

^٤ انظر المصدر نفسه، ص ٤٢٠

^٥ انظر

J. L. Brierly, *The Law of Nations: an Introduction to the International Law of Peace* ٦th ed. Oxford University Press (١٩٦٣) p. ١٣٨

^٦ انظر التعليقات، مصدر سبق ذكره، الهامش ٢، ص ٨٥٧

^٧ انظر

M.A. Kaplan and N. de B. Katzenbach, *The Political Foundation of International Law*. John Wiley & Sons Inc (١٩٦١) p. ١١٠

إلى تبني النظرية التفسيرية، إلا أن تلك النظرية لم تتج من النقد المشروع.^٨ وتعاني كلتا النظريتين من مواطن ضعف؛ وعلى الرغم من موقف مؤيدي كل نظرية القائل بأن شرعية كل نظرية مستمدة من الممارسة، إلا أنه ليس هناك من توثيق يثبت صحة هذا الادعاء.^٩

فالاعتراف بمجتمع ما كدولة، هو بمثابة الإعلان؛ إنه يستوفي شروط إنشاء الدولة. ويبدو منطقياً أنه ما إن تتوافر تلك الشروط، حتى يحق للدولة الناشئة أن تحظى بالاعتراف، و بالتالي تصبح الدول القائمة ملزمة بمنحها الاعتراف. إلا أنه و في ظل غياب منظومة دولية كفؤة تتحقق من توافر شروط إنشاء الدولة وتعلن عنها - تضطلع الدول القائمة بهذا الدور. ولكن للأسف، غالباً ما تتحكم السياسة الوطنية والمصلحة الذاتية، في الأفعال التي تقوم بها تلك الدول. ويتبنى معظم الباحثين المتخصصين في مجال القانون، وجهة النظر القائلة بأن فعل الاعتراف في حد ذاته، لا يحكمه القانون بل السياسة.^{١٠}

وينفى أنصار النظريتين الاعتراف في حد ذاته، بوصفه مسألة يحكمها القانون؛ إذ إنه مسألة تمليها متطلبات المصلحة الوطنية.^{١١} إلا أن الاتفاق بشأن الاعتراف وكونه مسألة اختيار سياسي، وليس واجباً قانونياً، لا يعني الاختيار الحر الخاضع تماماً للأحكام السياسية. ويشكل وجود الدولة حقيقة؛ وتمارس الدولة التي تطالب بالاعتراف "اختياراً قضائياً.. يهدف إلى تكريس وجود الحقائق الوثيقة الصلة،"^{١٢} أي تلك التي تلبى الشروط الأساسية لإنشاء الدولة.

ثالثاً - شروط إنشاء الدولة

وتحظى عادة المادة الأولى من اتفاقية مونتيفيديو بشأن حقوق الدول وواجباتها *Montevideo Convention on Rights and Duties of the States* -والتي اعتمدها المؤتمر الدولي السابع للدول الأمريكية سنة ١٩٩٣-، بالقبول كونها تعكس المتطلبات الأساسية لإنشاء الدولة. وهي تنص على أنه "يجب أن تتمتع

^٨ انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٣

Lauterpacht, pp ٤٢٥-٤٣٣;

وانظر أيضاً

William T. Worster, "Law, Politics, and The Conception of the State Recognition Theory", *Boston University Law Journal* [Vol. ٢٧:١١٥] p. ١١٩

^٩ انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٨

Worseter, p. ١١٨-١١٩

^{١٠} انظر مصدراً سبق ذكره

H. Lauterpacht, p. ٣٨٦

^{١١} انظر المصدر السابق، ص ٣٨٦

^{١٢} انظر المصدر السابق، ص ٤٠٦-٤٠٧

الدولة، وهي شخصية وفقاً للقانون الدولي، بالمواصفات التالية: (أ) سكان دائمون، (ب) وأرض محدّدة، (ج) وحكومة (سيادة)، (د) والقدرة على إقامة علاقات مع سائر الدول.^{١٣}

ويعرض القسم ٢٠١ من الإعادة الثالثة لإعلان قانون العلاقات الخارجية للولايات المتحدة، (الإعادة) الشروط الأساسية الأربعة لاختبار إنشاء الدولة، إلا أن الهامش الخامس في القسم ٢٠١ يشير إلى أن "بعض المؤلفين يضيفون الاستقلال إلى المعيار المطلوب لإنشاء الدولة."^{١٤}

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الدولي العرفي، غامض في ما يتعلّق بإنشاء الدول. وقد كان من الصعب وضع قاعدة موضوعية لقياس الاعتقاد بالزامية الممارسة وضرورتها *state practice and opinion juris*. وشكّل تعريف الدولة في حد ذاته تحدياً للمتخصصين في القانون الدولي؛ إذ اعتبروه "مُهْمَةً تكاد تكون مستحيلة."^{١٥} ولكن، في حال وافقنا أن يكون خيار الدول في منح الاعتراف أو حجبها محدوداً؛ عندها - يتم وضع قاعدة لقياس معايير إنشاء الدولة. "ويبقى هناك تحديد ممكن بشأن الاعتراف بإنشاء الدولة، وهو ماتضمنته المعايير الواردة في اتفاقية مونتيفيديو، والتي تشمل سكاناً دائمين، وأرضاً محدّدة، وحكومة (سيادة)، وقدرةً على إقامة علاقات مع سائر الدول."^{١٦}

ولا تشير معايير اتفاقية مونتيفيديو إلى أي تدرّج واضح ضمنها، وإن كان قد ورد اقتراح بشأن التركيز على بعض المعايير على حساب أخرى. ويثق جيمس كروفورد James Crawford بأن الحكومة تشكل حجة قوية، تجعلها المعيار الوحيد والأهم لإنشاء الدولة؛ كون المعايير الأخرى كلها تخضع لها.^{١٧}

وسنسر مدى التطبيق العملي للمعايير الموضوعية والذاتية للاعتراف بالدولة، ومدى استيفاء الدولة الفلسطينية لهذه المعايير؛ من خلال مراجعة المسار القانوني والسياسي الذي اتبعته منذ خطة التقسيم، وصولاً إلى يومنا هذا.

^{١٣} انظر

League of Nations Treaty Series, Vol. ١٦٥, pp. ٢٠-٤٣

^{١٤} انظر القسم ٢٠١ من الإعادة الثالثة لإعلان قانون العلاقات الخارجية للولايات المتحدة (الإعادة)، ١٩٨٧

Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States §٢٠١ (١٩٨٧)

^{١٥} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٨

Worster, p. ١٤٣

^{١٦} انظر المصدر السابق، ص ١٥٤

^{١٧} James Crawford, The Creation of States in International Law (٢nd Edition ٢٠٠٧) p. ٤٢.

وبشأن المسألة ذاتها، انظر

Thomas Baty, "Can an Anarchy be a State?" ٢٨ *American Journal of International Law* p. ٤٤٤

رابعاً-الطريق نحو إنشاء الدولة

يعود النضال من أجل إنشاء دولة عربية في فلسطين - تعترف بها الأمم المتحدة - إلى أيام الانتداب البريطاني على فلسطين، وإلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ القرار ١٨١ (ويعرف أيضاً بخطة التقسيم). ونصت خطة التقسيم على:

"٣. تنشأ في فلسطين الدولتان المستقلتان العربية واليهودية، والحكم الدولي الخاص بمدينة القدس الميين في الجزء الثالث من هذه الخطة، وذلك بعد شهرين من إتمام جلاء القوات المسلحة التابعة للسلطة المنتدبة، على ألا يتأخر ذلك في أي حال عن ١ أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٤٨. أما حدود الدولة العربية والدولة اليهودية ومدينة القدس، فتكون كما وضعت في الجزأين الثاني والثالث أدناه."^{١٨}

وهكذا تكون الأمم المتحدة قد اعترفت بالحق في إنشاء دولة عربية مستقلة في فلسطين، في الوقت الذي سمحت فيه بإنشاء دولة يهودية. وقد يستند المرء على حجة قوية ألا وهي: أن شرعية إنشاء أيٍّ من الدولتين، كانت تتوقف على إنشاء الدولة الأخرى. وقد اعتبر العرب والفلسطينيون - حينها - خطة التقسيم غير منصفة وغير شرعية. وكان أن أعقب إعلان إسرائيل دولة مستقلة، نزاع مسلح شارك فيه الجيشان المصري والأردني بين جيوش عربية أخرى. وعندما تم التوصل إلى معاهدات وقف إطلاق نار وهدنة وضعت حداً للصراع، ضم الأردن الضفة الغربية، وأخضعت مصر قطاع غزة لإدارتها العسكرية؛ في حين وسعت إسرائيل نطاق سيطرتها لتتجاوز حدود المساحة التي رسمتها خطة التقسيم. ولم تبصر الدولة الفلسطينية المذكورة في خطة التقسيم النور.

أما حرب ١٩٦٧ التي اندلعت بين إسرائيل من جهة ومصر والأردن وسوريا من جهة أخرى، فقد أدت إلى سيطرة إسرائيل على أراضي فلسطين الانتدابية كافة. وفي ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧ اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار ٢٤٢ الذي "يؤكد عدم جواز الاستيلاء على الأراضي بالحرب، ويدعو إلى انسحاب القوات المسلحة الإسرائيلية من أراضي احتلتها في النزاع الأخير."^{١٩}

وقد سدّدت حرب ١٩٦٧ ضربة للمكانة التي كانت تتبوأها الدول العربية لدى الفلسطينيين، الذين صمّموا على التحكم في مصيرهم من خلال منظمة التحرير الفلسطينية. ووفقاً لأحد المعلقين، "باتت منظمة التحرير،

^{١٨} . انظر

A/RES/١٨١ of ٢٩ Nov. ١٩٤٧ (A. Termination of Mandate. Partition and Independence)

^{١٩} انظر

S/Res/٢٤٢ (١٩٦٧)

الوسيلة الوحيدة المتوافرة لترويج مصالح الفلسطينيين.. وقد حققت تأثيراً واسعاً بين الفلسطينيين والعرب بشكل عام، بما فيها الحكومات العربية.^{٢٠}

وللمرة الأولى، أعلنت منظمة التحرير الفلسطينية سياسةً من أجل الفلسطينيين، تضمنت فكرة تقرير المصير للفلسطينيين وقيام دولة فلسطينية.^{٢١} وطراً تطوّر حاسم أثناء انعقاد قمة الجامعة العربية في الرباط سنة ١٩٧٤؛ إذ اعتُبرت فيه منظمة التحرير الفلسطينية، الممثلَ الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني. وهذا كان يعني أنه ومنذ تلك اللحظة فصاعداً، يمثل الفلسطينيون أنفسهم، إضافة إلى أن تلك القمة، منحت الفلسطينيين شرعيةً أتاحت لهم الدخول في مفاوضات بهدف التوصل إلى تسوية، فباتوا طرفاً ضرورياً في أية مفاوضات كهذه.

أما فكرة إنشاء دولة فلسطينية مستقلة في الضفة الغربية وقطاع غزة، فليست جديدة على الحركة الفلسطينية. وكان عدد من أعضاء مركز التخطيط التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية في بيروت وبقيادة الدكتور يوسف الصايغ.. قد تقدموا باقتراح تفصيلي بشأن دولة كهذه، أثناء اجتماع اللجنة المركزية للمجلس الوطني الفلسطيني، الذي عقد في ٩ شباط/فبراير سنة ١٩٧٢.^{٢٢} وأعلن ياسر عرفات، رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، إنشاء دولة فلسطينية مستقلة عاصمتها القدس. صحيح أن رئيس منظمة التحرير لم يُشر إلى حدود تلك الدولة، إلا أنه تم الافتراض على أن تشمل الضفة الغربية المحتلة والقدس الشرقية إضافة إلى قطاع غزة.^{٢٣}

وقد حفز إعلان إنشاء الدولة الفلسطينية عدداً من الدول، لإعلان اعترافهم سريعاً بها.^{٢٤} ويُقدّر - حالياً - عدد الدول التي اعترفت بالدولة الفلسطينية بـ ١١٤.^{٢٥} وعلى الرغم من أن عدداً كبيراً من الدول العربية اعترفت بالدولة الفلسطينية، فإنه مازالت هناك مجموعة من الدول التي تتسم بموقع مهم في المشهد الدولي،

^{٢٠} انظر

Arther R. Day, East Bank, West Bank: Jordan and the Prospects for Peace (١٩٦٨) p.١٢٢

^{٢١} انظر المصدر السابق

^{٢٢} انظر

W. Quandt, F. Jabber and A. Lesch, The Politics of Palestinian Nationalism (١٩٧٣) p.١٣٥

^{٢٣} انظر

Ibrahim, "PLO Proclaims Palestine to be an Independent State", *New York Times*, Nov. ١٥, ١٩٨٨, p.A١, Col.٤

^{٢٤} انظر

James L. Price, "The International Legal Implications of the November ١٩٨٨ Palestinian Declaration of Statehood" *Stanford Journal of International Law* (١٩٨٨-٨٩) p.٦٨١

^{٢٥} انظر مصدراً سيذكر لاحقاً، وهو الهامش ٣٦

Victor Kattan. "Palestinian Statehood: a Turning Point". <http://victorkattan.com/blg/Detail.php?y=٧٥>; PLO sources maintain that "١٢٢ states recognize Palestine" at the preent time.

تعارض منح الاعتراف. وتشكّل الاعتبارات السياسية ومفهوم المصلحة الذاتية، الحافز الأهم لدى الدول التي منحت الاعتراف وتلك التي امتنعت عنه؛ وكلنا نعلم أن ممارسة القانون الدولي تتكيف إلى حد بعيد في هذا المجال.

والى أي مدى يبرّر تطبيق معيار قانوني موضوعي، -وهو عبارة عن شروط إنشاء الدولة وفقاً لاتفاقية مونتيفيديو - معارضة الدولة التي لم تمنح اعترافها بعد، أو يمارس عليها ضغطاً أخلاقياً على الأقل لتغيير موقفها؟

خامساً - الشروط الموضوعية لإنشاء الدولة الفلسطينية

أما الشروط الأساسية الأربعة لإنشاء الدولة الفلسطينية فهي: "أ) سكان دائمون، (ب) وأرض محدّدة، (ج) وحكومة (سيادة)، (د) والقدرة على إقامة علاقات مع سائر الدول."^{٢٦} وفي ما يلي استكشاف إلى أي درجة، تستوفي الدولة الفلسطينية، بوضعها الحالي، تلك الشروط.

أ. شرط السكان الدائمين

يبدو أن الدولة الفلسطينية تستوفي شرط "السكان الدائمين"، إذ إن سكانها هم الفلسطينيون الذين يقطنونها منذ أمد بعيد. وإذا كانت حدود الدولة الفلسطينية تقتصر على أجزاء من أراضي فلسطين الانتدابية التي خضعت للاحتلال إثر حرب سنة ١٩٦٧، فقد يثير أحدهم حجة أن الالتزام الصارم بتعبير "السكان الدائمين"، من شأنه أن يستثني - عملياً - ثلثي الفلسطينيين في العالم.^{٢٧} وكان رئيس منظمة التحرير الفلسطينية الذي أعلن استقلال الدولة الفلسطينية، قد استبعد بوضوح أي قيد مماثل، أثناء إلقائه خطابه في الجمعية العامة للأمم المتحدة في جنيف في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، عندما "أكد مراراً أنه يحق لنحو ستة ملايين لاجئ فلسطيني في الشتات والمنافي، أن يعودوا ويستقروا في أي وطن فلسطيني مستقبلي يقام على الأراضي المحتلة."^{٢٨} وما كان تصريح عرفات، سوى انعكاس لسياسة كرسها بوضوح، ميثاق المجلس الوطني الفلسطيني.^{٢٩} وفي الواقع لا يتضمن إعلان الدولة الفلسطينية المستقلة سنة ١٩٨٨، أية محاولة، لحصر

^{٢٦} انظر مصدراً سبق ذكره، المادة الأولى من اتفاقية مونتيفيديو، الهامش ١٣

^{٢٧} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٢٤

James Price, p. ٦٩٢

^{٢٨} انظر

Lewis, "Arafat, in Geneva Calls on Israelis to Join in Talks", *New York Times*, Dec. ١٤, ١٩٨٨, p.A١, Col.٦

^{٢٩} انظر المادة الخامسة من الميثاق الوطني الفلسطيني "الفلسطينيون هم المواطنون العرب، الذين كانوا يقيمون إقامة دائمة في فلسطين، حتى العام ١٩٤٧. سواء من أخرج منها أو بقي فيها، وكل من ولد من أب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ، داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني."

السكان الدائمين للدولة المعلن عنها، بالقاطنين الحاليين للضفة الغربية وقطاع غزة. إذ صرّح الإعلان بوضوح "أن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا".^{٣٠} وفي الواقع، فإن الفلسطينيين الذين أُجبروا على مغادرة وطنهم ومنازلهم وممتلكاتهم - نتيجة للاستخدام غير المشروع للقوة ضدهم - لن يفقدوا مكانتهم كجزء من "السكان الدائمين" لوطنهم، ولن يخسروا حقهم غير القابل للتصرف في العودة وتقرير المصير، والذي يحفظه القانون الدولي.

لست مطلعاً على أي إعلان أو تصريح أو وثيقة قدمتها السلطة الفلسطينية، تتعلق بطلبها "الاعتراف بدولة فلسطين على حدود الرابع من حزيران سنة ١٩٦٧، وقبول دولة فلسطين كعضو كامل العضوية في الأمم المتحدة"، والتي قد تُفسّر على أنها تحصر "سكان دولة فلسطين الدائمين" في أولئك القاطنين في الأراضي الفلسطينية التي تخضع للسيطرة الإسرائيلية، نتيجة حرب سنة ١٩٦٧. إلا أنه لا بد من بذل مزيد من الجهود، كي تستعاد علناً تصريحات بهذا الشأن، كان قد أطلقها الرئيس عرفات، كمثل لمنظمة التحرير والمجلس الوطني الفلسطيني، ولاسيما بسبب محدودية نطاق تمثيل السلطة الفلسطينية للشعب الفلسطيني، مقارنة بشرعية تمثيل رئيس المجلس الوطني الفلسطيني ومنظمة التحرير الفلسطينية. ولا بد من اتخاذ جميع التدابير الممكنة، من أجل تفادي أي خطر محقق قد يتهدّد حق الفلسطينيين، غير القابل للتصرف في العودة وفي تقرير المصير، بعد أن اضطرّوا لمغادرة منازلهم وممتلكاتهم، وهو حق يحفظه القانون الدولي، ويعبّر عنه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٩٤ و٣٢٣٦ اللذان اعتمداً في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٧ و٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤.^{٣١}

ب. شرط الأرض المحددة

في سياق الصراع العربي-الإسرائيلي، يبدو شرط الأرض المحددة وكأنه المعضلة الأصعب، مقارنة بالشروط الأخرى. وقد كشف هذا عن الطبيعة البدائية غير الموثوق بها.. التي يتسم بها نظام القانوني الدولي، عندما يتعلق الأمر بحماية حقوق الإنسان وتسوية النزاعات بين الدول. وقد أماط اللثام - أيضاً - عن ضعف القيادة الفلسطينية والعربية، وافتقارها إلى التصميم والعزم.

وكان المجتمع الدولي قد حدّد أراضي دولة عربية في فلسطين من خلال القرار ١٨١ الذي اعتمدهت الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومن خلال خطة التقسيم سنة ١٩٤٧.^{٣٢} وكان الفلسطينيون والدول العربية الأخرى،

^{٣٠} انظر المجلس الوطني الفلسطيني، إعلان استقلال فلسطين، (الجزائر، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨) أعيد نشره في مجلة الدراسات الفلسطينية، شتاء ١٩٨٩، ص ٢١٥

^{٣١} انظر نص القرارين

A/Res/١٩٤ (iii); and A/Res/٣٢٣٦ (xxix)

^{٣٢} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ١٨

ولأسباب قانونية مشروعة، قد رفضوا تقسيم فلسطين، واعتبروا إنشاء دولة إسرائيل غير قانوني. وقد عبّر الميثاق الوطني الفلسطيني عن هذا الموقف الفلسطيني والعربي - لاحقاً - سنة ١٩٦٨ (الميثاق).^{٣٣} وتنص المادة الثانية من الميثاق، على أن "فلسطين بحدودها التي كانت قائمة في عهد الانتداب البريطاني، وحدة إقليمية لا تتجزأ." في حين أن المادة التاسعة عشرة منه، تنص على أن "تقسيم فلسطين الذي جرى عام ١٩٤٧م، وقيام إسرائيل باطل من أساسه مهما طال عليه الزمن."

أما إعلان إنشاء دولة فلسطين المستقلة سنة ١٩٨٨، ومن دون إنكاره وميثاق الأمم المتحدة، ينص على أن "قرار الجمعية العامة رقم ١٨١ عام ١٩٤٧م الذي قسم فلسطين إلى دولتين عربية ويهودية.. إن هذا القرار ما زال يوفر شروطاً للشرعية الدولية، تضمن حق الشعب العربي الفلسطيني في السيادة والاستقلال الوطني."^{٣٤}

وفي ٩ أيلول/سبتمبر سنة ١٩٩٣، وأثناء تبادل للرسائل بين رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس الوزراء الإسرائيلي رابين، صرح الرئيس عرفات أن مواد الميثاق التي تنكر حق إسرائيل في الوجود لم تعد صالحة. وفي ٢٦ نيسان/إبريل سنة ١٩٩٦ اعتمد المجلس الوطني الفلسطيني قراراً يقضي بتعديل الميثاق الوطني، وإلغاء المواد التي تتعارض مع الرسائل المتبادلة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل يومي ٩ و١٠ أيلول/سبتمبر (أيلول) ١٩٩٣.^{٣٥}

صحيح أن القرار ٢٤٢ الذي اعتمده مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في أعقاب حرب ١٩٦٧، (والذي صدّقه القرار ٣٣٨ في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٥)، لا يتناول مسألة تحديد أراضي الدولة الفلسطينية التي تم الإعلان عنها، إلا إنه يدعو إسرائيل إلى الانسحاب من الأراضي التي احتلتها نتيجة حرب سنة ١٩٦٧؛ لذا قد يكون هذا القرار مفيداً في تحديد الأراضي التي يمكن أن تقام عليها الدولة الفلسطينية المعلنة. وفي الواقع، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عدداً من القرارات، تنتظر في جميع الأنشطة الاستيطانية غير المشروعة، التي تقوم بها إسرائيل في الأراضي الفلسطينية الواقعة تحت سيطرتها نتيجة حرب ١٩٦٧. وفي سعيها للحصول على الاعتراف بالدولة الفلسطينية واكتساب العضوية الكاملة في الأمم المتحدة، يبدو أن السلطة الفلسطينية، تزيل كل التباس بشأن تحديد الأراضي التي ستقام

^{٣٣} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٢٤

Price, p. ٦٨٧

^{٣٤} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٣٠

^{٣٥} انظر تصريح المراقب الدائم لبعثة فلسطين لدى الأمم المتحدة المنشور على الشبكة الإلكترونية على الرابط التالي

[<http://www.UN.INT/WEM/content/site/Palestine/Cache/offence/pid/١٢٣٦٢;jsessionid=٤١٦٦B٢>]

عليها الدولة الفلسطينية. وتفيد وثيقة نشرها مكتب المفاوضات لدى منظمة التحرير الفلسطينية في تموز/يوليو ٢٠١١ أنه: "في العام ١٩٨٨ أعلنت منظمة التحرير الفلسطينية، بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، قيام دولة فلسطين على الأرض التي احتلتها إسرائيل في العام ١٩٦٧ وهي الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة. لقد شكل هذا الإعلان التاريخي بقبول ما نسبته ٢٢ في المئة من أرض فلسطين التاريخية، تنازلاً تاريخياً قدّمه الشعب الفلسطيني من أجل السلام."^{٣٦} ومن الواضح أن جميع الفلسطينيين لن يوافقوا على استرداد ٢٢ في المئة فقط من فلسطين، على الرغم من أن أحد الصحفيين، أفاد بأن "أحدث استطلاع للرأي، يظهر أن ٦٥ في المئة من الفلسطينيين، يؤيدون السعي لإقامة دولة فلسطينية."^{٣٧}

لا تشير الممارسة الدولية إلى أن غياب أراضي تتعم بمعالم واضحة، شكّل عائقاً أمام الاعتراف بالدول الناشئة. وما إسرائيل نفسها سوى مثال ساطع لذلك. وحتى يومنا هذا، لم ترسم إسرائيل حدوداً لأراضيها ولا تعرف إجماعاً على تصورٍ لمعالم حدودها ولما يمكن أن تكون عليه مستقبلاً! ومع ذلك فقد اعترفت بها بعض البلدان باندفاع، حتى قبل نشوئها.^{٣٨}

ج. حكومة ممسكة بزمام السلطة، وقادرة على إقامة علاقات مع سائر الدول

بما أن الشرطين الأخيرين لإنشاء الدولة مترابطان، أي: حكومة ممسكة بالسلطة بفعالية، وقادرة على إقامة علاقات مع سائر الدول، فقد تم تناولهما ضمن الفقرة ذاتها. ويعتبر لوترباكت Lauterpacht، أن وجود حكومة ذات كيان، يسعى للاعتراف بها، وهي مستقلة فعلياً عن أية دولة أخرى، وتمارس سلطة فعلية، يشكّل أحد أهم شروط قيام الدولة.^{٣٩} والقانون الدولي مرناً نسبياً في تعريفه للحكومة، في سياق تحديد إقامة دولة فلسطينية. ويشير القسم ٢٠١ من الإعادة الثالثة لإعلان قانون العلاقات الخارجية للولايات المتحدة

^{٣٦} انظر مكتب المفاوضات لدى منظمة التحرير الفلسطينية، الاعتراف بإقامة دولة فلسطين على حدود العام ١٩٦٧ و قبول انضمام فلسطين كدولة كاملة العضوية في الأمم المتحدة www.NAD-PLO.org

^{٣٧} انظر

Ibrahim Sharqieh, "Why the US Must Support Bid for Palestinian State." *Christian Science Monitor*, August ٩, ٢٠١١ وأيضاً

http://www.brookings.edu/opinions/w/11/0809_Palestine_Sharqieh.asp?p=1

^{٣٨} انظر مصدراً سابقاً، الهامش ١

Oppenheim's International Law. "Recognition of Israel by the United States on May ١٤, ١٩٤٨ has been regarded as precipitate. It was granted...notwithstanding that the existence of the State of Israel was not by then firmly established." p.١٤٤

^{٣٩} انظر مصدراً سابقاً، الهامش ٣

See Lauterpacht, p. ٤٠٨

(الإعادة)، التعليق (د)، إلى أن "الدولة لا تحتاج لشكل معين من أشكال الحكم" إلا أنه يتألف ليتطلب بأن تكون هناك "بعض السلطة التي تمارس وظائف حكومية، وقادرة على تمثيل الكيان في العلاقات الدولية."^{٤٠} يتناول الجزء الأكبر من مؤلفات القانون الدولي، حكومةً مستقلة، تمارس سيطرة فعلية و دولاً جديدة انفصلت عن دول قائمة، حيث تضطلع شرعية السيطرة السيادية على الأراضي التي أعلنت انفصالها بدور مهم. أما بالنسبة إلى قضية الدولة الفلسطينية، فتشير مزاعم السلطات الإسرائيلية والباحثين القانونيين الأكاديميين، إلى أن إسرائيل هي الدولة الوحيدة التي أنشئت على أراضي فلسطين الانتدابية، ما أكسبها شرعية السيطرة السيادية للدولة الأم؛ وهي مزاعم وادعاءات لم يقبلها المجتمع الدولي يوماً على الأقل. وفي ما يتعلق بالأراضي التي احتلتها إسرائيل إثر حرب ١٩٦٧، فإن جميع القرارات الصادرة عن أية هيئة تابعة للأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع، تعتبر إسرائيل محتلاً غير شرعي، وملزماً - بحكم القانون - بوضع حد للاحتلال. في حين أن محكمة العدل الدولية International Court of Justice ICJ، وهي قد تكون أعلى سلطة قضائية في العالم، تقدمت سنة ٢٠٠٤ برأي استشاري؛ رأى في إسرائيل دولة محتلة، واعتبر جميع الأنشطة الاستيطانية التي قامت بها في الأراضي الفلسطينية المحتلة سنة ١٩٦٧، بما في ذلك القدس الشرقية، بأنها غير قانونية.^{٤١}

أما التحدي الذي سيواجه استقلال السلطة الفلسطينية ويهدد فعاليتها وسيطرتها، كتمثل لجميع الفلسطينيين، فقد لا يأتي من إسرائيل. إذ إن السيطرة الفعلية التي تمارسها إسرائيل على الضفة الغربية وقطاع غزة، هي سيطرة محتل غير مشروعة، ولا بد لها أن تنتهي. إلى جانب ذلك، لم تترك محكمة العدل الدولية مناسبة واحدة، إلا واعتبرت أن "مجرد الوضع القائم على الوقائع في حد ذاته، قد ترك أثراً على حقوق الجهات المعنية وواجباتها، دونما حاجة إلى متطلبات قانونية إضافية. صحيح أن الفعالية القائمة على الوقائع، لا توازي في حد ذاتها المواقف القانونية، إلا في حال كانت مقرونة باتفاق الدول وموافقتها في ما بينها."^{٤٢}

وتكمن مشكلة السيطرة والشرعية ونطاق تمثيل الشعب الفلسطيني في الطرف الفلسطيني. إذ يعتقد كثير من

^{٤٠} انظر المصدر سبق ذكره، إعادة الإعلان، الهامش ١٤، ٢٠١١

^{٤١} انظر الرأي الاستشاري بشأن "المفاعيل القانونية لبناء جدار على الأراضي الفلسطينية المحتلة"، محكمة العدل الدولية، ٩ تموز/يوليو، ٢٠٠٤

^{٤٢} انظر

See Alexander Orakhelashvili, "Statehood, Recognition and the United Nations System: A Unilateral Declaration of Independence of in Kosovo". In Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. ١٢, ٢٠٠٨ p.٩

الفلسطينيين، أن السلطة الفلسطينية ورئيسها لا يمثلان الفلسطينيين في الشتات. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى داخل الضفة الغربية المحتلة وقطاع غزة، تتسم الحكومة الفلسطينية بسلطة تشريعية تعاني من خلل في الأداء، بالإضافة إلى أن السلطة الفلسطينية لا تستكمل سيطرتها على قطاع غزة، الذي يقع تحت السيطرة الفعلية لحماس، والأخيرة تتبنى موقفاً مغايراً تماماً لحل الدولتين، وللناطق التي تحتاج للتححرر من الاحتلال الإسرائيلي، وللوسيلة الناجعة لمواصلة تحريرها. أما الشرعية التمثيلية للرئيس عباس، فمشكوك فيها بعد انتهاء فترة ولايته، من دون انتخابٍ لرئيسٍ بديل، أو تجديدٍ لولايته.

قد لا تترك مسألة الشرعية التمثيلية للسلطة الفلسطينية أو سيطرتها الفعالة، أي أثر على الموقف الذي اتخذته تلك البلدان، التي قد تعترف بدولة فلسطينية وتدعم عضويتها في الأمم المتحدة، انطلاقاً من تضامنها مع القضية الفلسطينية. إلا أنها قد توفر الذريعة القانونية، لتبرير عزوف البلدان التي لا تميل إلى الاعتراف بالدولة الفلسطينية. إلا إن أكثر ما يثير القلق، التشويش والتشتت وغياب أهداف مشتركة واضحة المعالم بين الفلسطينيين - جميع الفلسطينيين! لأن من شأن ذلك أن يؤثر على فعالية حركتهم في حماية مصالحهم، وفي استعادة حقوقهم، وفي تحقيق أهدافهم الوطنية.

إن غياب التماسك بين الجماعات الفلسطينية المنظمة، بشأن أهداف مشتركة ووسائل تحقيق تلك الأهداف، لا بد وأن يشجع إسرائيل - لا على تجاهل الحقوق والمصالح الفلسطينية فحسب، وإنما - على إضعاف قدرتها، لأن تتخربط في علاقات مهمة مع سائر الدول.

سادساً - كيف تصبح عضواً في الأمم المتحدة

تنص المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة (الأمم المتحدة)، على أن العضوية في المنظمة الدولية "لجميع الدول المحبة للسلام، التي تأخذ نفسها بالالتزامات المتضمنة في ميثاق الأمم المتحدة، والتي ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات." وتنص المادة نفسها - أيضاً - على أن "[٢٠]. قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية الأمم المتحدة، يتم بقرار من الجمعية العامة، بناء على توصية مجلس الأمن."

أما الاعتراف بدول جديدة، فهو امتياز تنعم به الدول القائمة -كشخصيات - وفقاً للقانون الدولي. وهو فعل يمكن أن تقوم به دول أخرى، من خلال منح الاعتراف أو حجب. في حين أن الأمم المتحدة - باعتبارها

كياناً قانونياً دولياً - لا تملك سلطة تؤهلها للاعتراف بالدول. وهي كمنظمة تضم دولاً مستقلة، قد توافق على عضوية دول أخرى وترفض أخرى. ومن الناحية الإجرائية، تتقدم دولة تسعى للعضوية في الأمم في الأمم المتحدة بطلب إلى الأمين العام، مصحوباً برسالة تفيد بأنها توافق على الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق. وينظر مجلس الأمن في الطلب الذي يحوله إليه الأمين العام. وتعتبر الدولة الساعية للعضوية، أن الجمعية العامة قد أوصت بقبول انضمامها، في حال حازت على التصويت الايجابي لتسعة أعضاء في مجلس الأمن، من أصل أعضائه الخمسة عشر، شرط ألا يصوت أحد أعضائه الخمسة الدائمين ضد طلب العضوية. وتصبح العضوية نافذة في اليوم نفسه الذي يتم فيه التصويت على قبول الانضمام، من قبل غالبية الثلثين المطلوبة، كشرط للعضوية في الجمعية العامة.^{٤٣}

ويبدو أن التهديد الرئيس لقبول انضمام الدولة الفلسطينية كدولة كاملة العضوية في الأمم المتحدة، يكمن - حالياً - في إعلان الولايات المتحدة عن عزمها على استخدام حق النقض، لأي توصية يرفعها مجلس الأمن ويطلب فيها بقبول انضمامها. واعتبرت السفارة الأمريكية لدى الأمم المتحدة سوزان رايس، "أن أكبر تهديد لدعم الولايات المتحدة الأمريكية للأمم المتحدة وتمويلها، هو دعم دول الأمم المتحدة لقيام الدولة الفلسطينية".^{٤٤} وفي ٢٩ حزيران/يونيو ٢٠١١، أقر مجلس الشيوخ الأميركي قراراً يهدد بتعليق المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية، إذا واصلت سعيها من أجل إنشاء دولة في الأمم المتحدة.^{٤٥}

واقترح البعض اللجوء إلى إجراء "متحدون من أجل السلام" United for Peace بهدف الالتفاف على القرار، في حال مارس الأمريكيون حق النقض.^{٤٦} أما "متحدون من أجل السلام" فهو آلية نادراً ما تطبق، وتستطيع من خلالها أغلبية الثلثين في الجمعية العامة، أن تلغي حق النقض في ظروف معينة. إلا أن عملاً كهذا، محفوف بالمخاطر، ويشكل هدراً للجهد وللوقت. ولا بد أن تعارض أصوات في الجمعية العامة، تطبيق آلية "متحدون من أجل السلام" وذلك ضمن آلية الحصول على قرار السعي من أجل رأي استشاري من محكمة العدل الدولية، بشأن ما إذا كان يجوز اللجوء إلى قرار "متحدون من أجل السلام" في قضايا تتعلق بالعضوية. ومن المحتمل جداً أن تؤكد محكمة العدل الدولية فتواها الصادرة في ٣ آذار/مارس ١٩٥٠، والتي

^{٤٣} بالنسبة إلى الإجراء الواجب اتخاذه للفوز بعضوية الدولة، انظر إضافة إلى ميثاق الأمم المتحدة، منشورات الأمم المتحدة، "الدول الأعضاء - بشأن عضوية الأمم المتحدة"

<http://www.UN.ORG/en/members/about.shtml> [٨/٨/٢٠١١ ٤:٠٨:٢١ pm]

^{٤٤} انظر

"Palestinian Statehood at the United Nations: An Information Resource" published by Quaker United Nations Office on ٢٧/July/٢٠١١, p.٢

^{٤٥} انظر المصدر نفسه، ص ٢

^{٤٦} انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (A-RES-٣٣٧(V)) في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠، والذي ينص أساساً على أنه في الحالات التي يفشل فيها مجلس الأمن، وبسبب عدم توفر إجماع أعضائه الدائمين، في العمل من أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، يتعين على الجمعية العامة أن تنظر في المسألة فوراً، وقد تضطر إلى إصدار توصيات غير ملزمة

تتص على أن هناك حاجة إلى أغلبية في مجلس الأمن، من دون فيتو على قضايا العضوية، حتى ولو كان صادراً قبل قرار "متحدون من أجل السلام" في الجمعية العامة ببضعة شهور.^{٤٧}

إلا أن هناك خطوة قد تعود بنفع أكبر، وتكمن الخطوة في الارتقاء من مركز المراقب الذي تتبوأه - حالياً - فلسطين، إلى مركز دولة غير عضو. وتكون دولة في مركز المراقب، معادلة لمركز الكرسي الرسولي (الفاتيكان) الذي يشغله منذ سنة ١٩٦٤، ومماثلة لمركز سويسرا قبل أن تصبح دولة عضواً سنة ٢٠٠٢. ويشكل موقع كهذا، ووفقاً لمبعوثي الأمم المتحدة، اعترافاً ضمنياً من الأمم المتحدة بإنشاء الدولة الفلسطينية.^{٤٨}

والسعي من أجل تحقيق مثل هذا الخيار، يلغي الحاجة إلى تأمين موافقة مجلس الأمن، ويجنب النتائج الناجمة عن النقض الأميركي. أما ميزة هذه المقاربة فمرتبطة بما ستحققه - غالباً - من نجاح، فقط... لأنها لا تطلب سوى موافقة الجمعية العامة "بأغلبية الثلثين من الأعضاء والمشاركين في التصويت".^{٤٩} وفرضاً أن جميع أعضاء الأمم المتحدة حضروا الجلسة وصوتوا فيها، فهذا يتطلب في الوقت الحاضر موافقة ١٢٩ عضواً. وتصر مصادر القيادة الفلسطينية على أن "١٢٢ دولة عضواً في الأمم المتحدة، تعترف بدولة فلسطين".^{٥٠} وفي حال لم تقل القيادة الفلسطينية وجامعة الدول العربية والدول العربية، من شأن الجهود التي تبذلها الولايات المتحدة الأمريكية وأصدقاء آخرون لإسرائيل، من أجل إفشال هذه الخطوة في الجمعية العامة، وبذلت - أي القيادة الفلسطينية - الجهود والموارد اللازمة لتأمين التصويت المطلوب، والحصول على مركز دولة غير عضو مراقب، لا بد و أن تقطف ثماراً ملموسة، مثل: التوقيع والاستفادة من بعض المعاهدات الدولية المهمة، التي لا تستطيع توقيعها في الوقت الراهن.^{٥١}

^{٤٧} الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن "كفاءة الجمعية العامة من أجل قبول انضمام دولة ما كعضو في الأمم المتحدة" ٣ آذار/مارس ١٩٥٠

^{٤٨} انظر

Louis Charbonneau, "Q&A – Can Palestine become a United Nations member state" Reuters, ٢٥ August ٢٠١١.

<http://www.trust.org/Alertnet/news/ga-can-palestine-become-a-united-nations-member-state/> ٨/٢٧/٢٠١١

^{٤٩} انظر المادة الثامنة عشر (٢) من ميثاق الأمم المتحدة. يعتقد بعض الأكاديميون أن التصويت على صفة مراقب ليست من "المسائل المهمة"، والمشار إليها بالتحديد في المادة الثامنة

عشر (٢) من الميثاق، التي تتضمن "قبول انضمام أعضاء جدد"، وبالتالي، يكون التصويت بأغلبية بسيطة كافياً لمسألة حل مركز مراقب. إلا إن نيل تصويت بأغلبية الثلثين، في الجمعية

العامة هو بمثابة بقبول ضمني بعضوية الأمم المتحدة، حتى لو لم يكن ذلك مطلبها على النحو المقترح

^{٥٠} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٣٦، ص ١

^{٥١} انظر مصدراً سبق ذكره، الهامش ٤٨

سابعاً-التداعيات القانونية والسياسية

في غياب معلومات كافية وموثوق بها عن جميع الأهداف المتوخاة من الاعتراف والعضوية في الأمم المتحدة، وعن محتوى الطلب والوثائق ذات الصلة التي ستقدم، وعن الإستراتيجية المعتمدة من أجل ضمان هذا المسعى، يحتاج المرء إلى اللجوء إلى التكهنات والفرضيات في حالات عديدة قبل استخلاص النتائج. ولا بد من انتظار اختتام اجتماعات الأمم المتحدة المقبلة، من أجل إجراء تقييم أشمل، يعود بفائدة أكبر، وذلك بشأن تداعيات الذهاب إلى الأمم المتحدة.

أما السعي للحصول على عضوية الأمم المتحدة، فإنما يعني السعي لنيل الاعتراف بها كدولة فلسطينية، بوجود تُلثي المجتمع الدولي -كحد أدنى - والممثل في المنظمة الدولية. وينبغي أن يكون واضحاً لنا أن الاعتراف هو مجرد الإقرار بالواقع، لا ابتداع الواقع. وحده النضال الإنساني وثمار الجهود والمثابرة الإنسانية هي التي تصنع الواقع، وتبتدع الحقوق والالتزامات، وتؤدي إلى الدعوة للاعتراف. وينبغي أن يكون واضحاً الوضوح نفسه، كون النظام القانوني الدولي السائد، لا يزال بدائياً - إلى حد ما - على صعيد حماية حقوق الدول و المجتمعات والأفراد. ويبقى القانون الدولي، في صوغه وإنفاذه، أكثر استجابة لمصلحة الأقوياء، ولقانون الغاب والبقاء للأقوى، منها لمبادئ العدالة والإنصاف. وينعكس هذا أيضاً بوضوح في التفاعل بين الأمم، وفي هيكلية الأمم المتحدة، إذ تتمتع بعض البلدان بامتيازات تحصنها ضد أي مساءلة بشأن تجاوزات ترتكبها ضد القانون الدولي، وتمكنها من حرمان الشعوب والدول الأضعف، من التمتع بحقوقها الأساسية و غير القابلة للتصرف.

ففي سنة ١٩٤٧، قسمت الأمم المتحدة فلسطين إلى دولتين: إحداهما يهودية والأخرى عربية، منتهكة القانون الدولي والإنصاف الطبيعي، نظراً للمشهد الديمغرافي، ولملكية الأراضي التي كانت سائدة في ذلك الوقت، لدى تقويم عدالة التقسيم. وقد رفض الفلسطينيون والدول العربية الأخرى، وبحق، خطة التقسيم، إلا إنهم لم يستثمروا الجهود والموارد اللازمة مع مرور الزمن، من أجل تحقيق أهدافهم المشروعة. ولم يتمكنوا من إقامة دولة عربية في فلسطين، طبقاً لخطة التقسيم. بينما على الجانب الآخر، ومن خلال الجهود الدؤوبة والتفاني، أصبحت إسرائيل حقيقة واقعة معترف بها، تمنع في النمو أبداً مع مواصلتها المثابرة لانتهاك الحقوق

والمصالح الفلسطينية والعربية، في مواجهة شكاوى شفوية عاجزة، يعبر عنها ضحايا الانتهاكات التي ترتكبها.

يشكل السعي لتحقيق إنشاء دولة فلسطينية معترف بها من قبل المجتمع العالمي وتعكس بصورة ملموسة استعادة حقوق الشعب الفلسطيني ومصالحه، هدفاً جديراً بالثناء. إلا إنه لضمان نجاح مثل هذا الالتزام، لا بد من توافر بعض الظروف وتعبئة الجهود.

وتبدو وحدة الفلسطينيين في هذا المسعى ضرورية لتحقيق النجاح في الأمم المتحدة، وللقيام بأي تدابير ضرورية للمتابعة من أجل جعل الدولة الفلسطينية حقيقة واقعة. وبالتالي، تكتسب السلطة التمثيلية للقيادة الفلسطينية التي تتولى إدارة عملية الاعتراف والعضوية في الأمم المتحدة، أهمية حيوية. لقد كان رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، هو من أعلن الدولة الفلسطينية المستقلة سنة ١٩٨٨. وقد اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بمنظمة التحرير الفلسطينية، بوصفها الممثل الشرعي لجميع الفلسطينيين؛ وكانت بالفعل الهيئة الوحيدة التي تمثل الفلسطينيين. وقد اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بحقوق جميع الفلسطينيين، في تقرير المصير وحق العودة والاستقلال الوطني باعتبارها حقوقاً غير قابلة للتصرف، وكان ذلك عنصراً ضرورياً لإقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط.^{٥٢}

وتجدر الإشارة إلى أن اقتصار تمثيل الفلسطينيين لدى إقامتهم دولتهم على من يقيمون في ظل الولاية الفعلية للسلطة الفلسطينية، يعني أن أغلبية الفلسطينيين غير ممثلين، وأن حقوقهم غير القابلة للتصرف، والتي تشمل "تقرير المصير" و"الاستقلال الوطني" و"حق العودة" قد تتعرض لخطر جدي. لا بد أن يتم اتخاذ جميع التدابير التي تضمن تمثيل جميع الفلسطينيين، وسيتم تطبيق نظام الحماية والضمانات للحقوق غير القابلة للتصرف لجميع الفلسطينيين. وأي فعل أو امتناع عن الفعل، قد يعرضان للخطر أي حق غير قابل للتصرف - للفلسطينيين، ومن شأن ذلك أن يعود بعواقب وخيمة، وأن يكون بمثابة "الإهمال الجسيم المماثل لسوء التصرف المتعمد"، وفقاً للمصطلح القانوني.

وإذا اعتبرنا فرضاً إنه تم اتخاذ جميع التدابير الوقائية المتعلقة بتطبيق عضوية دولة الفلسطينيين في الأمم المتحدة، أو سوف يتم اتخاذها، فسيكتسب النجاح في هذه المهمة أهمية حيوية. إلا إن النجاح يتطلب جهوداً وموارد أساسية، تبذلها القيادة الفلسطينية والدول العربية وجامعة الدول العربية، لدى تنفيذهم استراتيجية

^{٥٢} انظر القرار (xxix) A/Res/٣٢٣٦ والقرار (xxv) A/Res/٢٦٤٩ اللذين يؤكدان حق الفلسطينيين في تقرير المصير والاستقلال الوطني. في حين أعلنت الدول أود وفقاً للقرار A+D (xxv) A/Res/٢٦٧٢ إن احترام حقوق الفلسطينيين غير القابلة للتصرف هي عنصر أساس في إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط.

فعالة، تضمن تحقيق الهدف المنشود. وقد يكون مستوى التأهب للمعركة المقبلة المتوقعة في الأمم المتحدة، أهم تداعيات هذا التمرين.

وقد وعدت الولايات المتحدة - بالفعل - بنقض أي قرار للجمعية العامة، من شأنه أن يوافق على قبول انضمام دولة فلسطينية، وليس هناك من سبب للشك في تصميم الولايات المتحدة على القيام بهذه الخطوة. ولكن ينبغي أن يتم النظر إلى تلك الجهود، على أنها الحد الأقصى للجهود الأمريكية، في عرقلة أي قرار قد تعتمده الأمم المتحدة، لتعزيز موقف الفلسطينيين النضالي من أجل حقوقهم. ولا بد من التوقع ألا تدخر الولايات المتحدة وإسرائيل وأصدقاؤهما ومؤيديهما الجهود - في مجلس الأمن أولاً - لمنع حصول الفلسطينيين على موافقة الانضمام من تسعة أعضاء، وهو الحد الأدنى من الأصوات المطلوبة لتمرير قرار من مجلس الأمن، وبالتالي تتجنب الولايات المتحدة، الحاجة إلى اللجوء إلى حق النقض. وينبغي إيلاء اهتمام خاص جداً إلى المزالق الإجرائية وعمليات التأجيل، التي قد يلجأ إليها المعارضون للدعوة الفلسطينية، على مستوى مجلس الأمن.^{٥٣} ومن المستحسن أن يتم استشارة المتخصصين في المسائل الإجرائية في المنظمات الدولية، وفي الأمم المتحدة خصوصاً، كي يتم الاطلاع على أية ثغرة من الممكن الاستفادة منها، أو تجنب العثرات التي ينبغي تفاديها.

ومن المتوقع أن تدور رحى المعركة المقبلة والمهمة جداً في الجمعية العامة، حيث سيتواجد على الأرجح الجانب الفلسطيني، ليلتمس قبوله للانضمام بمركز مراقب غير عضو. وتفيد المصادر الفلسطينية، أن هناك ١٢٢ دولة تعترف بالدولة الفلسطينية. ويشكل الحصول على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة الحاضرين والذين سيدلون بأصواتهم، قبولاً ضمناً من جانب الأمم المتحدة، وهو بمثابة اعتراف شامل بإقامة دولة فلسطينية على الصعيد الدولي. وبهدف تحقيق هذا الهدف، لا بد من الحصول على تصويت من سبعة أصوات إضافية، لتحقيق أغلبية الثلثين للـ ١٢٩ دولة. ويعتقد بعض المراقبين الفلسطينيين وغيرهم، بأنه من السهل تأمين دعم ما يزيد عن ثلثي أعضاء الجمعية العامة. ومرة أخرى، لا يجب التقليل من أهمية الجهود التي قد تبذلها الولايات المتحدة وإسرائيل، لما تشكله هذه الخطوة من تهديد كبير بالنسبة إلى إسرائيل. ولا بد أن تترك خسارة معركة التصويت في الأمم المتحدة، على الرغم من التعاطف الذي تحظى به القضية

^{٥٣} فعلى سبيل المثال، تنص المادة الثانية عشر (١) من ميثاق الأمم المتحدة على إنه "عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما، الوظائف التي رسمت في الميثاق، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف، إلا إذا طلب منها مجلس الأمن". ومن الممكن أن يحتفظ مجلس الأمن بطلب العضوية، ويمنع عن اتخاذ أي قرار، أو يؤسس لجان لدراسة أي مسألة ذات صلة ويقدم تقريراً بشأنها، كما قد يلجأ إلى المنافذ الإجرائية، لتأخير قرار بشأن مسألة العضوية

الفلسطينية دولياً، انطباعاً بائساً بشأن الجدية والعزم ومستوى التأهب لدى القادة الفلسطينيين والعرب، في سعيهم لتحقيق هدف في غاية الأهمية في أروقة الأمم المتحدة.

وتتطوي عضوية الأمم المتحدة، أو الارتقاء إلى مركز مراقب غير عضو، على عدد من المزايا في حال تم إيلاء اهتمام خاص، لمسألة عدم التفريط بأي من الحقوق الفلسطينية غير القابلة للتصرف، التي اعترفت بها - فعلاً - الأمم المتحدة، خلال عملية اكتساب العضوية، أو الارتقاء، أو لدى متابعة الإجراءات اللازمة لجعل الدولة الفلسطينية واقعاً سياسياً ينعم بسيادة. وعموماً، لا بد أن تُطوّر عضوية الأمم المتحدة، والاعتراف بإنشاء الدولة الفلسطينية، وبصورة ملحوظة، قدرة الشعب الفلسطيني على الترويج لحقوقه ولمصالحه، مقارنة بالوضع الحالي.

وتستطيع دولة فلسطينية معترف بها دولياً برعاية الأمم المتحدة، الانضمام إلى بعض المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي International Monetary Fund IMF والبنك الدولي World Bank، كما سيصبح بمقدورها أن تسمي طرفاً يوقع على المعاهدات المتعددة الأطراف، وبخاصة تلك المعنية بحقوق الإنسان. ومن المرجح أن تسمي عضواً دائماً في المحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى المحاكم المحلية في البلدان التي اعترفت بالدولة الفلسطينية. وستفتح محافل جديدة، لمقاضاة المسؤولين الإسرائيليين؛ الذين قد يكونون مسؤولين عن ارتكاب جرائم ضد الإنسانية بحق الفلسطينيين.

وتساعد عضوية الأمم المتحدة أو إنشاء الدولة الفلسطينية المعترف بها في اتخاذ الخطوات التي من شأنها أن تجعل من الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة، حقيقة واقعة. وسيعزز ذلك الموقف الفلسطيني اتخاذ جميع الخطوات المشروعة، لوضع حد للاحتلال الإسرائيلي لدولة فلسطينية معترف بها دولياً من جهة، وسيضعف الادعاء الإسرائيلي بأن هناك أراضٍ متنازع عليها من جهة أخرى. إلا أن الكثير يتوقف على الخطوات التي تنوي القيادة الفلسطينية القيام بها، لتحرير البلد، وإقامة دولة مستقلة تنعم بالسيادة، وقادرة على إقامة جميع العلاقات الدولية، مع سائر الدول الأخرى. ولا بد أن يتضمن السعي للحصول على عضوية الأمم المتحدة والاعتراف بإنشاء الدولة التزاماً من قبل القيادة الفلسطينية، لتتخذ الإجراءات القانونية كافة، لاسترداد حقوق الفلسطينيين ومصالحهم وحمايتهم. وكما قلنا سابقاً، ليس الاعتراف سوى اعتراف بالواقع،

ولكنه لا يخلق واقعاً. فالدولة التي تخضع للاحتلال لا تتمتع إلا بصفات قليلة جداً من صفات الدولة، باستثناء القدرة على ممارسة حق الدفاع عن النفس وإنهاء الاحتلال.

ولا تنشئ عضوية الأمم المتحدة والاعتراف بإنشاء الدولة، دولة فلسطينية مستقلة قادرة على ممارسة سيادتها الإقليمية، وعلى نسج العلاقات مع سائر الدول. ولا يبدو مما نعرفه عن هيكلية الأمم المتحدة، وانحياز بعض صناع القرار داخل مجلس الأمن، وأولها الولايات المتحدة، والأمم المتحدة أنها تستطيع فرض الانسحاب الإسرائيلي من الأراضي الفلسطينية المحتلة. وحده، الشعب الفلسطيني يستطيع ذلك، بمساعدة مشروعة من البلدان المجاورة والصديقة. في غياب آلية تفرض تنفيذ القانون على المستوى الدولي. وحده التغيير الفعلي على الأرض، من شأنه أن يجعل إسرائيل والولايات المتحدة وبقية دول العالم، تنتبه وتغير من مواقفها.

وبالفعل، لقد هز مجرد السعي لعضوية الأمم المتحدة.. الولايات المتحدة، فهددت على الإثر بتخفيف قبضتها على إدارة عملية السلام. ومنذ عقود، فقد أعرب الفلسطينيون وعدد من البلدان العربية، عن ثقتهم بالولايات المتحدة كوسيط نزيه، يضطلع بدور رئيس في التوصل إلى حل عادل ومنصف لمشكلتهم، ليكتشفوا أن الولايات المتحدة كانت - عملياً - مجرد ميسرٍ للتوسع الإسرائيلي الطموح، الذي يسعى إلى مضاعفة بناء المستوطنات غير الشرعية، وإلى إخضاع الفلسطينيين لأسوأ أنواع الاحتلال القاسية. ولم يكن الاعتماد على اللجنة الرباعية من أجل التوصل إلى تسوية لمشكلة الفلسطينيين خلال السنوات القليلة الماضية، سوى مجرد وهم بصري، يوحي بانطباع هو: أنه ومن خلال إشراك الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، سيشارك المجتمع الدولي في حل المشكلة الفلسطينية. في حين أن الولايات المتحدة لم تكف يوماً عن وضع العراقيل داخل اللجنة الرباعية لتشل عملية التسوية. وتبين المعارضة الشديدة التي عبر عنها كل من الولايات المتحدة وإسرائيل ضد التحرك الذي يقوم به الفلسطينيون تجاه الأمم المتحدة، عن قلقهم البالغ، من أن الفلسطينيين قد يعتمدون على جهودهم الذاتية، في ممارسة حقهم في تقرير المصير، وتحقيق الاستقلال الوطني، وقد يكون المجتمع العالمي داعماً لهم. وحده الزمن كفيل بالحكم على مدى تصميم الفلسطينيين، على ممارسة حقوقهم غير القابلة للتصرف.