

الفصل السابع

الاعتراف بالمنظمة والعلاقات الدبلوماسية معها

الفصل السابع

نسوق في هذا الفصل ذليلاً آخر على تمتع المنظمة ببركر دولي مستقر ، وذلك يهدف هذا الفصل الى بحث مجمل العلاقات الدبلوماسية لمنظمة التحرير ووضع بمئاتها الدبلوماسية في ضوء قواعد القانون الدبلوماسي المعاصر .

المبحث الأول

حجم التمثيل الدبلوماسي الفلسطيني وآثاره القانونية

تشير بعض التقديرات الحديثة (١) الى أن أكثر من مائة دولة تعترف بمنظمة التحرير الفلسطينية من كافة قارات العالم وبشكل خاص الدول العربية ، والدول الأمريكية ودول أوروبا الشرقية ، فضلاً عن دول أخرى في أوروبا الغربية وآسيا وأمريكا اللاتينية (٢) . وتتنوع الطبيعة القانونية الاعتراف لهذا العدد الكبير من الدول بين اعتراف قانوني De Jure واعتراف فعلي أو واقعي (De Facto) وليس من شك في أن الاعتراف القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية ينصرف الى الاعتراف بكافة معطيات الموقف : فهو اعتراف بصفتها التمثيلية المطلقة للشعب الفلسطيني ، وبتكليفها بالسعى لتحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ، وفي مشدتها حق في تقرير مصيره وأقامة دولة مستقلة خاصة به ، وتمتعها بقدر من الشخصية القانونية الوظيفية اللازمة لممارسة هذه المهمة في العلاقات الدولية .

وتأكيد بعدم شرعية التصرفات والمستوطنات الاسرائيلية في الاراضي الفلسطينية المحتلة بأعتبار أن السلطات الاسرائيلية في تلك الاراضي هي سلطات محتلة (Occupying Powers) تخضع في علاقتها بالارض والشعب لقواعد قانون الاحتلال الحربي Law of military Occupation وقد ينطوي هذا الاعتراف بالمنظمة في بعض الاحيان على عدم التناقض بين الاعتراف بها وباسرائيل في وقت واحد لانه اذا كانت اسرائيل تطمح الى ابتلاع كافة الاراضي الفلسطينية ، فان منظمة التحرير قد تخلت حالياً عن المطالبة بكل اقليم فلسطين ، وأصبح لا مفر لتسوية عدم التناقض بين الاعتراف بكل من الدولة اليهودية والدولة العربية في فلسطين هو التمسك بقرار التقسيم لعام ١٩٤٧ م (٤) . ويبدو أن هذا التكييف هو الذي سمح للدول أن تعترف بكل من اسرائيل والمنظمة في آن واحد خاصة الدول غير العربية (٥) .

وقد سمح لمنظمة التحرير بأن تقيم بعثات لها وضع دبلوماسي كامل في معظم الدول التي اعترفت بها، خاصة تلك التي اعترفت اعترافا قانونيا بينما سمحت لها تسع دول بأن يعمل مكتبها تحت اسم مكتب الجامعة العربية، فكانت بعض الدول قد سمحت بذلك قبل أن يتحول مكتب المنظمة الى سفارة مثل ذلك الهند ونيجيريا واليونان وغيرها .

ويجب الا يختلط لدينا وضع البعثات الفلسطينية ذات الصفة الدبلوماسية مع البعثات الاعلامية في الدول التي لا تعترف بتلك الصفة لهذه البعثات خاصة في بعض الدول الاوروبية مثل فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة ، فقد سبقت الاشارة الى أن الدول التي سمحت بفتح مكاتب اعلامية للمنظمة تعترف اعترافا واقعا بالصفة التمثيلية للمنظمة دون الاعتراف بها بمركز دولي .

وتجدر الاشارة في هذا المقام الى أن بعض الدول قد منحت بعض الامتيازات الدبلوماسية لمكاتب المنظمة ومثيلها حتى قبل أن تكتمل عناصر المركز الدولي للمنظمة في أواسط الستينات . من ذلك أن مجلس الوزراء اللبناني وافق عام ١٩٦٤ م على انشاء مكتب للمنظمة في بيروت ومنح مديره الحصانات والامتيازات الدبلوماسية . وكذلك اعترفت الصين الشعبية بالمنظمة عام ١٩٦٥ م ، ومنحت بعثتها في بكين كافة الحصانات الدبلوماسية (٦) ، أما الاردن فقد وافق على اعفاء مكاتب وموظفي المنظمة في الاردن من الضرائب ، وعلى تزويد أعضاء اللجنة التنفيذية للمنظمة بجوازات دبلوماسية (٧) . وأصدر العراق قانونا أعفيت بموجبه ما تستورده المنظمة من الجمارك والرسوم والضرائب (٨) .

ويزيد عدد الدول التي تعترف بالمنظمة على المائة دولة بينها ٨٧ دولة تعطى لمكاتب المنظمة وضعا دبلوماسيا كاملا (٩) ، وهي التي تعترف بالمنظمة على أنها تشبه حكومة فلسطينية في المنفى ، تمثل دولة فلسطين التي يعبر عنها في الفقه Doctrine بأنها بمثابة دولة في طور النشأة (١٠) in Statu nascendi حسبها ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين (Nasciturus pro jam nato habetur) وهي الفكرة نفسها التي أكدها الفقيه الفنلندي (ERICH) على أنها اعتراف مسبق بدولة

جديدة (١١) Reconnaissance par anticipation d'un nouvel etat
ويلاحظ أن الفقه الشيوعي قد طور هذه النظرية لتلائم حركت التحرر
الوطني ، وقدمتها الدول الاشتراكية في ختلف المناسبات (١٢) .
وقد سبقت الاشارة الى أن هذا الوضع هو الذي ساد في منظمة
المؤتمر الاسلامى والجامعة العربية حيث تعامل فلسطين كدولة ، ومنظمة
التحرير كحكومة تمثلها .

وفيما يلى بيان بالدول التى اعترفت دبلوماسيا بمنظمة التحرير :

الدول العربية :

جميع الدول العربية .

الدول الافريقية :

انجولا — بنين — بوركينا فاسو — الرأس الاخضر — أفريقيا الوسطى
تشاد — جزر القمر — الكونجو — اثيوبيا — الجابون — جابيا — غينيا
بيساو — كينيا — مدغشقر — مالى — موزمبيق — نيجيريا — النيجر —
السنغال — سيشيل — تنزانيا — توجو — أوغندا — زامبيا — زيمبابوى —
جمهورية غينيا .

الدول الاسيوية :

افغانستان — بنجلاديش — برونى — بورما — كمبوديا — الصين
الشعبية — الهند — ايران — كوريا الشمالية والجنوبية — لاوس — ماليزيا
المالديف — موريشيوس — منجوليا — نيبال — باكستان — سريلانكا —
فيتنام .

الدول الأوروبية :

البنيا — النمسا — بلغاريا — تشيكوسلوفاكيا — قبرص فنلندا — ألمانيا
الشرقية — اليونان — تركيا — المجر — مالطا — بولندا — البرتغال —
رومانيا — الاتحاد السوفيتى — اسبانيا — يوغوسلافيا .

فى أمريكا اللاتينية :

بوليفيا — كوبا — نيكاراغوا — بيرو .

المبحث الثاني

الاعتراف بالأمة والدولة الفلسطينية

يجب أن نهيئ بين ثلاثة عناصر في موضوعنا ، وهي الأمة والدولة والحكومة:

فالأمة الفلسطينية قائمة تاريخيا وقانونيا بموجب قرارات الأمم المتحدة خاصة قرارى التقسيم والعودة ١٩٤٧/١٨١ ، ١٩٤٨/١٩٤ ، على التوالي ولكن اسرائيل هي التي تنكرها ، وكذلك الدولة الفلسطينية مقرر في قرار التقسيم ، ورغم رفض العرب للقرار ومهاترة الفقهاء العرب لشرعيته نحن - لأسباب عملية - نتفق مع ماليسون Mallison (١٢) في الاعتراف الواقعي بقرار التقسيم ، فان كانت الأمة قائمة ، والدولة في طور النشأة ، فانه من المشروع أن تكون المنظمة بمثابة حكومة في المنفى لتلك الدولة . وبذلك تكون منظمة التحرير قد تخطت مرحلة حركات التحرر الوطني (١٤) التي تعامل معاملة الثوار وان اشتركت معها في ان عنصر الدولة هو الغالب وهو الذي تنكره القوى التي تناهضها حركات التحرر . ويميل بعض الفقهاء (١٥) الى القول بأن الاعتراف بحركات التحرر هو اعتراف جماعي نابع من المجتمع الدولي المنظم .

ويثير هذا التصور لوضع المنظمة ثلاث قضايا حيوية وهي :

القضية الأولى :

ان الاعتراف بالمنظمة على انها حكومة في المنفى تقتضي النظر الى الشعب الفلسطيني على انه أمة Nation ، ويرجع الشراح (١٦) فكرة الاعتراف بالامم الى البير دي لابراديل Albert De la Pradelle المستشار القانوني للخارجية الفرنسية خلال الحرب العالمية الاولى ، وهي فكرة قررتها أيضا المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية مصنع كورزو Chorzw . ومن الواضح أنها كانت محاولة من دول الحلفاء لاقامة

تشيكوسلوفاكيا وبولندا على انشاء امبراطوريات دول الوسط ، وحتى يمكن الاعتراف باللجان الوطنية التشيكية والبولندية المناهضة لدول الوسط والتي تعمل من باريس ولها بعثات في لندن روما وبيون وواشنطن (١٧) . ويجب أن يكون الفرق واضحا بين فكرة الامة المرتبطة باللجان الوطنية المشار اليها ، وفكرة الامة التي تمثلها حكومات المنفى الاوروبية (١٨) التي احتلت ألمانيا النازية بلادها مثل فرنسا واليونان وبولندا وتشيكوسلوفاكيا وفكرة الامة الفلسطينية . فالامتان التشيكية والبولندية عقب الحرب الاولى كانتا موجودتين ضمن امبراطوريات أخرى ، فكانت الدعوة التي ساندتها الخيانة لتمزيق اقاليم اعدائها ، هي المطالبة بمنح الامم الحق في أن يكون لها دول ، وهذا هو الاصل في الدعوات القومية التي ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر في أوروبا . ولذلك كان إنشاء هذه الدول القومية ينطوى على تمزيق الامبراطوريات التي كانت تحتوى هذه القوميات في كنفها (١٩) . أما خلال الحرب الثانية فلم يكن الاعتراف بالامم يثير اشكالا ، حيث كانت الامة في دولة لكنها محتلة ، ولذلك استهدفت حكومات المنفى تنكب طريق النضال لتخليص أممها وشعبها ودولها من ربتة الاحتلال النازي الذي دمر الشكل السياسي للدولة وفصمها عن شبكة العلاقات الدولية (٢٠) . والامر بصدد الامة الفلسطينية لا يفترق عن النموذجين السابقين كثيرا سوى في التفاصيل ، فالامة والقومية الفلسطينية اصطلاح ظهر بعد نكسة ١٩٦٧ ، يعد تراجع مفهوم الامة العربية والقومية العربية (٢١) لاصل أن الامة الفلسطينية كانت قائمة ضمن حدود فلسطين قبل الانتداب ثم زاحتها الاقلية اليهودية التي الصقت بنفسها صفة عرقية وصارت - بالهجرة المنظمة المخططة - تغالبها في العدد ثم ازاحتها الى مكان قصي على الخريطة السياسية بعد قيام اسرائيل . وتشمل الامة الفلسطينية في كل مكان داخل اسرائيل وفي الاراضي المحتلة وخارجها . ولذلك يكون انشاء الدولة الفلسطينية بمثابة تجسيد لحق الامة في شكل قانوني وسياسي تحقق به ذاتها وتقرر فيه مصيرها ، وتصبح منظمة التحرير هي الحكومة والروح الهائمة الحاملة لعبء تخليص جسم هذه الامة من معتقلها وهو الرفض الاسرائيلي لحق تقرير المصير ، ورفض الاعتراف

بوظيفة المنظمة هذه ورفض الانسحاب من الائتليم الفلسطينية ، بل والعمل على ضم هذه الائتليم عن طريق الاستيطان .

ولذلك يصح أن نضع الامة الفلسطينية فى النموذج الاول وتكون القضية هى السعى لتحويل الامة الى دولة ، وفصلها عن كيان امبراطورى استعمارى قائم وهو اسرائيل ، كما يصح أن تعامل هذه الامة معاملة النموذج الثانى ، فتكون القضية هى العمل على تخلص هذه الامة من الاعتقل السياسى والائتملى الاسرائيلى وتجسيدها فى دولة وفق ما رسمه قرار الجمعية العامة للامم المتحدة رقم ١٨١ الخاص بتقسيم فلسطين مع تمام ادراكنا للمبدأ القاضى بأن الاخطاء لا ترتب حقوقا وان القبول بنتائج معينة لا يعنى التسليم بالملطق الذى اثر هذه النتائج *Ex injuria jus non oritur*

ولكننا نجد المدرسة الوضعية وبعض الكتاب مثل شارل روسو لا يعلقون أية قيمة قانونية على الاعتراف بالامة ، لأن الامة - فى نظرهم - ليست شخصا قانونيا (٢٢) ، ولكن قيمة نظرية الاعتراف بالامة عادت تتأكد خلال الحرب الثانية فيما أشرنا اليه بالنموذج الثانى السالف عرضه (٢٣) ، ويرى روسو فى هذا المقام بأن نظرية الاعتراف بالامة لا تنطبق على منظمة التحرير لانها - فى نظره - « تزعم » تمثيل امة تقع حاليا تحت سيادة الاردن واسرائيل (٢٤) ، وقد سبقت مناقشة عدم دقة هذا الاستنتاج .

القضية الثانية :

أن الاعتراف بمنظمة التحرير كحكومة منفى لا يعنى الاعتراف بتشكيل هيئات المنظمة وأجهزتها على غرار الحكومت ، وانما يتم الاعتراف بالمنظمة كهيئة شاملة (Corporate Body) بصرف النظر عن تغيير الشخصيات أو تبدل الاجهزة ، طالما بقيت المنظمة رمزا وممثلا للشعب الفلسطينى . ولا شك من أن خروج بعض الفصائل الفلسطينية على منظمة التحرير (٢٥) يمكن بالطبع أن يضعف فعالية المنظمة ، ولكننا لا يمكن اعتبار هذه المنظمات المنشقة بمثابة ثوار ينازعون الحكومة « المنظمة » سلطتها وشخصيتها وصفتها التمثيلية ، مادامت الدول الاخرى تعترف للمنظمة الام بوضعها .

القضية الثالثة :

أن الاعتراف بوصف حكومة المنفى للمنظمة يطلع عليها - شأنها شأن حكومات المنفى السابقة - بعض الحصانات الدبلوماسية لها ولممثلها في البلاد المختلفة ، فقد كان ذلك مقررا لحكومات المنفى خلال الحرب الأولى ، كما كان لها الحق في رفع أعلامها على قواتها العسكرية في الأراضي الأجنبية والاحتفاظ بالأسرى من أعدائها (٢٦) .

وعلى أية حال فلا نزاع حول أهمية الدور الذي تقوم به المنظمة كطرف Actor في إطار العلاقات الدولية ، وأثر ذلك على توسيع رقعة نشاطها وعلاقتها الدبلوماسية (٢٧) .

المبحث الثالث

النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية الفلسطينية

تقوم العلاقات الدبلوماسية أصلاً بين الدول المستقلة ، وتحكمها طائفة كبيرة من القواعد التي استقرت عبر عصور الممارسات الدولية المستمرة ، تراثا كثيفا ومتسقاً منذ العصور القديمة انتهى بمجموعة اتفاقات فيينا للعلاقات الدبلوماسية « ١٩٦١ » ، والعلاقات القنصلية « ١٩٦٢ » ، والبعثات الخاصة « ١٩٦٩ » وتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية « ١٩٧٥ » وبذلك يصح تكييف وضع العلاقات الدبلوماسية لمنظمة التحرير الفلسطينية أمراً بالغ الدقة ، يتطلب قدراً كبيراً من التبصر والحذر في استكشاف القواعد والأوضاع التي تحكم علاقات المنظمة وبعثاتها . ذلك أن العلاقات الدبلوماسية تقوم أصلاً على المساواة والتبادل (*égalité et reciprocité*) وهي مبادئ موضوعية ثابتة في البنيان القانوني المعاصر ، وترتبط بطبيعة الحال بالمبادئ الأخرى ، وأهمها مبدأ السيادة . وغنى عن البيان أن التسليم بشخصية قانونية أو مركز دولي لمنظمة التحرير لا يستتبع التسليم لها بحق السيادة والمساواة مع غيرها من أشخاص القانون الدولي ، أن سلمنا لها بأنها شخص من أشخاصه . ويبدو لنا أن مركز حكومات المنفى ، ومن ضمنها منظمة التحرير الفلسطينية لا تحكمه قواعد قانونية موضوعية إذ أن هذا الأمر مرده رغبة بعض الدول وعزمها على التعبير عن موقف سياسي معين تجاه القضية التي تدافع عنها حكومة المنفى ببعض أشكال الممارسات القانونية . وهذا التكيف سيتدو خطوطه واضحة على مختلف النقاط التي تتناولها دراسة مركز علاقات وبعثات المنظمة .

المطلب الأول

انشاء البعثات الدبلوماسية الفلسطينية

لا توجد في القانون الدولي قواعد تعطي حركات التحرر الوطني التي تتخذ شكل حكومات المنفى حق التمثيل *droit de legation* لدى الدول أو حق استقبال ممثلي الدول لديها أو ما يعبر عنه الفقه التقليدي بحق التمثيل السلبي والايجابي ، وهو حق على أية حال لا وجود له للدول ذاتها وأن كانت الدول مؤهلة لانشاء العلاقات الدبلوماسية (٢٨) .

ويتطلب انشاء العلاقات الدبلوماسية اعتراف الدولة المعنية بمنظمة التحرير ، بيد انه يجب تحديد المضمون القانوني لهذا الاعتراف . فقد اوضحت فرنسا مثلا أن موافقتها على فتح مكتب للمنظمة لا يعنى الاعتراف بها ، بل هو اعتراف بما اسمته الحكومة الفرنسية بتمثيل المنظمة للشعب الفلسطيني ودعمها لنضاله العادل لتحقيق حقوقه الوطنية (٢٩) .

La conformation internationale de la representativité de L'O.L.P, et une manifestation d'encouragement et de soutien indéniablé a la juste lutte du peuple palestinien pour le retablissement de ses droits nationaux.

فيكون الاعتراف شرطا للعلاقات ، ولكن هذه العلاقات ليست أثرا حتميا من آثار الاعتراف (٣٠) ، كما ان اقامة العلاقات «أو الإبقاء عليها» (٣١) يمكن أن تكون دالة على الاعتراف إذ هي من التصرفات القانونية التي ينصرف بها قصد الدولة بغير لبس الى الاعتراف (٣٢) ، ومع ذلك فلا يعنى الفقه اعترافا صريحا انها هو اعتراف ضمني بالتصرف بديلا عن القول والكتابة (٣٣) . ولا ينتقص من رجحان هذا القول بعض امثلة أوردها أوكتيل (٣٤) حيث تبادلت فرنسا ممثلين مع فيتنام الشمالية وظلت البعثة الفيتنامية تتمتع بالحصانة دون أن تعترف فرنسا بفيتنام ولا عبرة أيضا في الفقه باحتفاظ الولايات المتحدة ببعثات دبلوماسية لدول البلطيق التي اتهمها الاتحاد السوفيتي عام ١٩٤٠ نظرا لأن ذلك له دلالة سياسية لا تخفى .

ولما كان انشاء العلاقات الدبلوماسية بين الدول وتبادلها للبعثات الدبلوماسية امر يتسم بالرضا المتبادل ، فقد استبعد من مجال الفقه والعمل ما كان معروفا بحق الابتعاث (٣٥) .

اما في حالة منظمة التحرير فلن الدول التي اعترفت بها ورغبت في السماح لها بفتح بعثات لها فيها ، قد اتخذت قرارها في هذا الصدد من جانب واحد مثل الدول غير العربية او في اطار غردى وجماعى مثل الدول العربية . ومؤدى هذا انه اذا كان قرار اقامة العلاقات مع المنظمة واستقبال بعثاتها قرار من جانب واحد فلن اساس الالتزام فيه هو تعهد الدولة التي اصدرت القرار unilateral act or pledge اما اذا كانت الدولة قد اقامت العلاقات مع المنظمة وسمحت لها باقامة بعثة دبلوماسية فيها ، امثالاً لقرار جماعى اصدرته الجامعة العربية او غيرها ، فلن اساس الالتزام هو ارادة الدولة العضو وعزمها على الالتزام بميثاق المنظمة ، والتمشى مع اتجاه قراراتها في هذا الصدد .

ولئن جازَّ الفصل - في علاقات الدول - بين الاعتراف واقامة العلاقات وتبادل البعثات (٣٦) ، وحيث لا يكون تبادل البعثات او اقامتها ضرورة تبعية ، فلا يبدو ان هذا الفصل جائز في حالة منظمة التحرير .

والواقع ان تبادل البعثات ليس واردا في حالة المنظمة اذ هي التي تنشئ بعثات لها في عواصم الدول التي تعترف بها اعترافاً ثنائياً حيث يتجه الفقه والعمل الدوليان الان الى تجاوز الفوارق بين نوعى الاعتراف القانونى والواقعى ، ولا يقابل ذلك اعتماد ممثلى هذه الدول لدى قيادة المنظمة في مقارها في دمشق فتونس فيبغداد (٣٧) . وتختلف المنظمة في ذلك عن بعض حكومات النفى الاوروبية ، وعن الوحدات السياسية الاخرى من غير الدول non-state entities مثل الفاتيكان الذى يرسل بعثات ويستقبل بعثات خاصة به لدى الكرسى البلبوى مستقلة عن البعثات المعتمدة لدى الحكومة الايطالية ، وكذلك نظلم مالطة sovereign order of Malta الذى قررت شخصيته المحاكم الايطالية وله بعثات في عدد من الدول (٣٨) . ومن ناحية اخرى فلن منظمة التحرير تتميز عن حركات التحرر الوطنى الاخرى جميعاً بانفرادها

بهذا الوضع الدبلوماسي دون سائر هذه الحركات ، بل هي تتفوق على حركة البوليساريو التي أعلنت الجمهورية العربية الصحراوية منذ عام ١٩٧٦ واعترف بها عدد كبير من الدول ، ولكنها لا تقيم علاقات دبلوماسية وليس لها بعثات دبلوماسية (٣٩) .

المطلب الثاني

قطع العلاقات الدبلوماسية مع منظمة التحرير

توترت العلاقات السياسية عموما بين منظمة التحرير وعدد من الدول العربية (٤٠) وهي لبنان وليبيا وسوريا ومصر والمغرب والاردن ، كما توترت مع دول غير عربية وأهمها إيران (٤١) بسبب ميل المنظمة لموقف العراق في الحرب العراقية الإيرانية .

وكانت العلاقات قد توترت بين ليبيا والسيد ياسر عرفات إبان الغزو الإسرائيلي لبيروت عام ١٩٨٢ ، وأثر هذا التوتر لا شك على علاقات الجانبين ولكن لم يصل الى حد قطع هذه العلاقات .

وساءت العلاقات بين قيادة المنظمة وبعض فصائلها التي تزعمها أبو موسى الذي تؤيده سوريا عقب خروج مقاتلي المنظمة من بيروت عام ١٩٨٢ ، ومنعت سوريا السيد عرفات من دخولها حيث مقر قيادة المنظمة وانتقل بمقرها الى تونس خاصة بعد أن أخرج المنشقون عليه قواته من آخر معقله في طرابلس بلبنان عام ١٩٨٣ ، ويعد الموقف السوري مثابة قطع للعلاقات يشوبه القآن بسحب الاعتراف من زعيمها . ولا ينطوى القطع بالضرورة على سحب الاعتراف ، فلذا كان الاعتراف شرطا ضروريا لاقامة العلاقات فهو عند البعض شرط كلف (٤٢) .

وشهدت العلاقات الاردنية الفلسطينية فترات حرجة ووقفت دموية ، ولكنها تحسنت بعد توتر العلاقات بين سوريا وياسر عرفات (٤٣) ، واستضافت عمان الدورة السابعة عشرة المجلس الوطني الفلسطيني في اواخر ١٩٨٤ وفي فبراير ١٩٨٥ صار اتفاق عمان أعلى صور الانسجام في علاقات الجانبين ، ولكن هذه العلاقات شابها ما أدى الى تجميد عمان

للاتفاق فى فبراير ١٩٨٦ ، فألغت الدورة الثامنة عشرة للمجلس الوطنى فى الجزائر فى ابريل ١٩٨٧ هذا الاتفاق (٤٤) ، مما اغضب الاردن الذى كان يعلن دائما انه جهد الاتفاق توطئة لترشييد أسس العلاقة دون أن يلفيه (٤٥) .

ولا يمكن القول أن تجسيد الاتفاق الى درجة قطع العلاقات ، أو أنه يؤدي اليه بل أن قطع العلاقات لا يؤثر على كثير من المعاهدات التى لا تكون العلاقات لا مناص عنها لتنفيذها (٤٦) ، ولكن العلاقات الاردنية الفلسطينية توترت بالفعل فى أواخر ١٩٨٦ فارتبط ذلك باغلاق الاردن لعدد كبير من مكاتب المنظمة ، ومع ذلك يصعب القول ان ذلك يعد قطعاً للعلاقات .

(أ) قطع منظمة التحرير لعلاقاتها مع مصر :

قطعت منظمة التحرير الفلسطينية علاقاتها مع مصر عام ١٩٧٩ امتثالا لقرارات قمة بغداد العربية عام ١٩٧٨ بعد توقيعها لاتفاقيات كليب ديفيد والسلام مع اسرائيل ، واتهمت المنظمة مصر بأنها بذلك قد فرطت فى القضية الفلسطينية ، وانتزعت لنفسها حق التعبير والتعاقد باسم الشعب الفلسطينى وحرمته من حقه فى تقرير مصيره ، كما انها بصليها المنفرد مع اسرائيل تد اخلت بالتزاماتها العربية فى نطاق الجامعة العربية ، واضرت بمجمل ميزان القوى بين العرب واسرائيل ، ووقعت فريسة للمخطط الامريكى الاسرائيلى . غير أن مساندة مصر لياسر عرفات خلال تكالب اسرائيل والمنتشقين عليه فى طرابلس ١٩٨٣ دفعه الى اعادة العلاقات مع مصر . وابن انعقاد الدورة الثامنة عشرة للمجلس الوطنى فى ابريل ١٩٨٧ أوصى المؤتمر ضمن مقرراته بأن تتحدد علاقة المنظمة مع مصر على أساس قرار الدورة السادسة عشرة والذى حظر الاتصال والتعليل مع الحكومة المصرية، بل تكثيف التعاون مع « القوى الوطنية والشعبية فى مصر » لاسقاط اتفاقيات مصر مع اسرائيل ، وهو قرار كالت مصر قد رفضته واستنكرته واعتبرته تدخلا غير مقبول فى شؤونها الداخلية . وقد أدى قرار الدورة الثامنة عشرة وتهجم بعض الفصائل على مصر ، الى أزمة سياسية حادة بدأت بسحب الحكومة المصرية لوفدها المشارك فى الاجتماعات وانتهت بعدد من الاجراءات الانتقامية التى اعلنهاوزير الخارجية المصرى فى بيان فى هذا الصدد مساء يوم ٢٧/٤/١٩٨٧ .

ونعى البيان على المجلس الوطنى تنكره لتضحيات مصر فى سبيل القضية واغماض عينيه عن القوى التى حاولت اذلال الشعب الفلسطينى واهدار كرامته ومصادرة حريته . « ومضى البيان يقول » وحيث أن مصر قد نهت قادة « المنظمة » قبل عقد المجلس واثناء انعقاده الى مغبسة أى مسلسل بمصر وما قدمته من تضحيات أو تنكر لمواقفها فقد قررت مصر « اغلاق جميع مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية والمؤسسات التابعة لها فى جمهورية مصر العربية وما يترتب على ذلك من اجراءات » واثار البيان الى انه « قد تم ابلاغ هذا القرار لمكتب المنظمة قبل اغلاقه » وأن هذا لا يعنى أى « لا يعنى أى تغيير فى موقف مصر المساند لكفاح الشعب الفلسطينى » .

ورغم أنه لم يرد فى البيان الرسمى المصرى أى ذكر لتقطع العلاقات فان اغلاق المكاتب لا شك يعد أثر من آثار الانهيار الخطير فى هذه العلاقات مما يفتح الباب الى ترجيح تكليف هذه الخطوة بأنها قطع للعلاقات بين مصر والمنظمة ، قياسا على العمل الدولى الذى درج على أن يسبق اغلاق البعثة وطرد طاقمها ، قطع العلاقات الدبلوماسية ثم يكون الاغلاق والطرده أثرا من آثار القطع (٤٧) .

والتصرف المصرى الذى يعد احتجاجا على ما اعتبرته مصر اساءة اليها وتنكرا لادوارها وقدحا فى موقف المنظمة من مصر يؤدى الى قطع العلاقات ، ولكننا نشك فى أنه يؤثر على اعتراف مصر بالمنظمة كممثل شرعى وحيد للشعب الفلسطينى (٤٨) .

وقد أعادت مصر فتح مكاتب المنظمة فى القاهرة فى ديسمبر ١٩٨٧ ، وجاء ذلك تزامنا مع إعادة معظم الدول العربية علاقاتها مع مصر تنفيذا لقرار القمة العربية الطارئة فى عمان فى أوائل ديسمبر ١٩٨٧ .

(ب) توتر العلاقات الفلسطينية المغربية :

خلال اجتماعات الدورة الثامنة عشرة للمجلس الوطنى الفلسطينى فى الجزائر فى ابريل ١٩٨٧ وجهت الدعوة للامين العام لجبهة البوليساريو لحضور الاجتماعات حيث لقى كلمة شبه فيها موقف البوليساريو من المغرب

بموقف الفلسطينيين من اسرائيل ، كما تردد أن السيد ياسر عرفات علته واحتفى به . وبغض النظر عما تردد من ضغوط جزائرية أو سوفيتية أو غيرها اضطرت المنظمة الى هذا الموقف ، فقد انسحبت الوفود المغربية غاضبة ، وفى ذات اليوم ٢٢/٤/١٩٨٧ ألقى الملك الحسن الثانى بلساننا بطولا اعلان فيه تجميد العلاقات بين المغرب ومنظمة التحرير ومقاطعة المغرب لكافة الاجتماعات التى يتواجد فيها ممثلون فلسطينيون ، ولكنه أكد استمرار دعم المغرب للقضية الفلسطينية ، والاعتراف بالمنظمة كمثل شرعى وحيد للشعب الفلسطينى ، والعمل على عقد المؤتمر الدولى ، ولم يتبع ذلك اغلاق مكتب المنظمة فى المغرب أو ابعاد موظفيه (٤٩) .

وقد وصف الاجراء المغربى فى الاوساط الاعلامية والسياسية العربية بأنه قطع لعلاقات المغرب بالمنظمة (٥٠) ، ولكن التكييف القانونى للاجراء المغربى هو نفسه ما اعلنه المغرب من أنه تجميد العلاقات الدبلوماسية وهو أقل درجة من القطع الذى يقوم به المغرب تجاه الدول التى تعترف بالجمهورية الصحراوية ، حيث تطبق المغرب مذهب عدم الاعتراف الذى سبق أن طبقته المانيا الاتحادية والصين الشعبية (٥١) .

ويبدو أن المغرب تقديرا منه للظروف الفلسطينية قد اعاد الوضع مع المنظمة الى ما كان عليه على الاقل بالنسبة لكبار المسئولين فيها ، حيث حضر السيد ياسر عرفات فى يناير ١٩٨٨ اجتماع لجنة القدس فى افران برئاسة الملك الحسن .

وتجميد العلاقات على هذا النحو يطلق عليه فى الفقه « تعليق العلاقات أو وقفها » Suspension الذى يعرف العمل الدولى أمثلة كثيرة عليها (٥٢) ، ويرى كاييه Cahier أن الفرق بين قطع العلاقات ووقفها أو تجميدها هو أن استئناف العلاقات يتطلب اتفاقا جديدا بمدد قطعها ، ولا يكون ذلك الاتفاق ضروريا إذا استؤنفت بعد ووقفها (٥٢) .

ويتضح من استعراضنا لحالة العلاقات بين المنظمة وكل من الاردن وسوريا ومصر والمغرب أنه لم يكن هناك اعلان بقطع العلاقات والاصل فى القطع أن يكون صريحا ، غير أن هناك دلائل واشارات تدل عليه ، ولعل

فى امثلة العمل الدولى (٥٤) ما يدعم تكييف الحالات مع الدول الاربع كما قدبما ، خاصة وان القطع الضمنى كان يثير فى طياته مسألة الاعتراف .
وقد جرت العادة فى حالة قطع العلاقات ، ان تعهد كل من الدولتين المتطوعة بينهما العلاقات الى دولة ثالثة - بموافقة الدولة المضيفه - برعية مصالحها لدى الدولة الاخرى ، وهى ما اطلق عليها الفقه التقليدى احيانا الحماية بالتفويض *protection deleguée* او التمثيل بهدف الحماية *representation de portection* ، وعرفها العمل الدولى منذ أواخر القرن التاسع عشر ، ثم تطورت هذه المهمة بعد انشاء أقسام لرعاية المصالح *Sections d'interets* فى فترة متأخرة خلال الخمسينات وما بعدها (٥٥) ولذلك لا يزال المركز القانونى لبعثات رعاية المصالح خاضعا لممارسات الدول والعرف الدولى الزاحف (٥٦) .

ويبدو لنا أن حق الرعاية المتبادلة للمصالح والتي تمززت فى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (٥٧) يصعب منحه لمنظمة التحرير الفلسطينية لثلاثة أسباب هى :

أولها : أن مصالح المنظمة هى مصالح سياسية لصيقة الصلة بالقضية الفلسطينية لا تقوم برعايتها أطراف غير المنظمة .

ثانيها : أن هذا الحق لا ينهض على عرف دولى أو قاعدة قانونية لطبيعة العلاقة بين الدول والمنظمة .

ثالثها : أن للجاليات الفلسطينية فى الدول المضيفة وضع قانونى غير محدد ولذلك يصعب القول بأنها تشبه الجاليات التابعة الدول التى تشملها بعثات رعاية المصالح فى حالة قطع العلاقات .

وللخروج من هذه الصعاب ، فقد يكون من الافق ان تقوم الجامعة العربية برعاية أحوال الفلسطينيين فى أحوال قطع العلاقات مع المنظمة سواء مع الدول الاعضاء أو غير الاعضاء فى الجامعة .

المطلب الثالث

تشكيل البعثة الدبلوماسية الفلسطينية

تشكل البعثة الدبلوماسية الفلسطينية من رئيس وأعضاء ويمكن أن تضم مكاتب أيضا تتصل بمصالح الفلسطينيين المقيمين في الدولة المستقلة أو بطبيعة القضية الفلسطينية . ويتعين أن يتحدد حجم البعثة بالتفاهم مع الدولة المستقلة وأن تتم موافقتها المسبقة على شخص رئيسها والاي يكون لديها اعتراض على أعضائها (٥٨) وأعضاء المكاتب اللاحقة بها (٥٩) . وللدولة المستقبلية في كل وقت ان تعلن أيها من رئيس البعثة أو الاعضاء شخصا غير مرغوب فيه Persona non - grata دون ابداء الاسباب (٦٠) . وترفض بعض الدول تعيين من سبق طرده في بلد آخر ، بينما تقبل دول أخرى تعيينه (٦١) .

ومن الامثلة الحديثة على طلب استدعاء أحد الممثلين الفلسطينيين ، طلب الحكومة النمساوية من منظمة التحرير استدعاء مدير مكتب المنظمة في فيينا في ٢ أغسطس ١٩٨١ حيث غادر النمسا فعلا في اغسطس ١٩٨١ (٦٢) وكلفت النمسا قد اعترفت بالمنظمة في ١٣ مارس ١٩٨٠ (٦٢) .

ويدل الموقف لو أن الشخص المطلوب استدعاءه أو ابعاده من الفلسطينيين المقيمين اقامة دائمة في الدولة المستقلة ، فلا يعرف له مقصدا خاصة اذا كان يحمل جنسية تلك الدولة ، أو يحمل وثيقة السفر الخاصة بها . ويبدو لنا أن الحل في هذه الحالة هو أن ينحصر اعتراض الدولة المستقلة على شغل هذا الشخص لمنصبه الرسمي فقط ، ويكون اتصاؤه عن هذا المنصب مخرجا كافيا من هذا المأزق .

والقاعدة أن تعين الدولة المرسله أعضاء بعثتها الدبلوماسية من مواطنيها ويندر أن تعينهم من رعايا الدولة المستقبلية (٦٤) . ولكن في حالة المنظمة قد تنقلب القاعدة تماما في التطبيق لانه لا توجد جنسية فلسطينية تمنحها المنظمة ، وينتهى الفلسطينيون الى جنسيات الدول التي يقيمون فيها، أو يحملون فقط وثائق السفر الخاصة بها ، مثل وثائق السفر المصرية والعراقية أو الاردنية واللبنانية والسورية . ولذلك من الشائع أن يتم تعيين

أعضاء البعثة الفلسطينية من بين رعايا أو حاملي وثائق الدولة المضيفة من الفلسطينيين ، وغالبا ما تكون اقامتهم الدائمة العادية فى تلك الدولة . وهذه الحقيقة تثير تساؤلا حول مدى تمتع هؤلاء بالحصانات والامتيازات فى الوقت الذى تقرر فيه اتفاقية فيينا (٦٥) والقوانين الوطنية (٦٦) استثناء المواطنين والمقيمين بصفة دائمة من التمتع بكافة الحصانات والامتيازات . والراجع أن أعضاء البعثات الفلسطينية من مواطنى الدولة المضيفة أو من المقيمين بها بصفة دائمة يتمتعون بقدر محدود من الحصانة الوظيفية التى تكفل تسيير أعمالهم فقط ، على النحو الوارد بالمادتين ٣٨ ، ٣٩/٤ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

المطلب الرابع

الوضع القانونى لرئيس وأعضاء البعثة الدبلوماسية الفلسطينية

تختلف تقاليد الدول فى مراسم استقبال واعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية على الا يشوب ذلك التمييز بين من هم من طبقة واحدة . ويحمل رئيس البعثة الدبلوماسية الفلسطينية أوراق اعتماد موجهة من رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة بوصفه فى مقام رئيس الحكومة الى رئيس الدولة المضيفة ، ولا نعتقد أن رئيس البعثة الفلسطينية يعامل فى كل الدول فى مسائل الاسبقية أو احتفال تقديم أوراق الاعتماد معاملة رؤساء البعثات الأخرى . وقد جرت العادة فى الدول العربية أن تقوم قيادة المنظمة بتعيين مديرى المكاتب وأعضائها فى تلك الدول باخطار حكومات هذه الدول دون اتباع للإجراءات والأوضاع المعروفة فى اعتماد السفراء ويدعى مديرو المكاتب الفلسطينية الى المناسبات الرسمية بعد السفراء والقائمين بالأعمال ، وتظهر اسماء مدير المكاتب وأعضائه على القائمة الدبلوماسية ضمن مكاتب المنظمات الدولية وخارج القسم المخصص للبعثات الدبلوماسية العادية . وغالبا ما يرتبط عمل أعضاء البعثة الدبلوماسية باقامتهم الدائمة فى البلاد المستقبلية ، ولذلك يلتبس الأمر حول طريقة معاملتهم فى شأن الحصانات والامتيازات . فالذين عينوا منهم ممن كانوا فى اقامة دائمة قبل التعيين يتمتعون بحصانات وامتيازات محدودة كما أشرنا ، ولكن لا توجد قاعدة

ثابتة تحكم اوضاع الاعضاء الذين صاروا بتعيينهم فى البعثات فى اقامة دائمة ، اذ لا يخضعون — كالبعثات التابعة للدول — لحركة التنقلات المعروفة بين البعثات ، او بينها وبين ديوان علم وزارة الخارجية ويقع على اعضاء البعثة الفلسطينية الالتزامات الواردة فى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من حيث احترام النظم او الاوضاع الداخلية فى الدولة المستقبلية وتجنب التدخل فى تلك الشؤون ، كما لا يجوز لهم ان يمارسوا اعبالا تجارية او مهنية او غيرها مما يتنافى مع وظائفهم الرسمية (١٧) . وقد يصعب تطبيق قاعدة حظر الانشطة المهنية والتجارية فى بعض الاحوال التى يتولى فيها فلسطينيون مقيمون فى الدولة المستقبلية اقامة دائمة ولهم انشطتهم التجارية والمهنية قبل تولى وظائف البعثة الفلسطينية . وهذا وضع يمكن التسامح بشأنه طالما أن هؤلاء الاشخاص لن يتمتعوا بكامل الحصانات والامتيازات ، ومراعاة للظروف العلمية للشعب الفلسطينى . وتطبيقا لذلك فقد لوحظ أن القرار المصرى باغلاق مكتب المنظمة فى مصر فى ابريل ١٩٨٧ لم يشمل ابعاد العاملين فى المكتب ، او حظر دخول الذين اشتركوا فى دورة المجلس الوطنى الثامنة عشرة (١٨) التى كان قرارها حول العلاقة مع مصر سببا فى اتخاذ قرار الاغلاق كما سبق أن اثرتنا .

ومعلوم أن الاساس القانونى لحصانات وامتيازات البعثات الدبلوماسية هو الاساس الوظيفى باعتباره تطبيقا للنظرية الوظيفية متجاوزا النظريات التقليدية السابقة (١٩) التى لا تتفق مع منطلق التعامل الدولى . وبالنسبة لما يتمتع به اعضاء البعثة الدبلوماسية الفلسطينية من حصانات وامتيازات فلا يمكن تأسيسه على نظرية الامتداد الاقليمى extraterritorial التى عرفت منذ جروشويس وشاعت خلال القرن التاسع عشر . والسبب فى عدم جواز الاعتماد على تلك النظرية فى حالة منظمة التحرير ، هو أن المنظمة لا تملك اقليما ، ووضعها فى ذلك وسط بين وضع حكومات المنفى التى لا خلاف حول اقليمها وان عاقبتها ظروف دون السيطرة عليه وبين المنظمات الدولية التى لا اقليم لها . كما لا يمكن تسوية هذه الحصانات وفى منطلق نظرية الاحلال السيادى Sovereign Substitution

أو الصفة التمثيلية التي سادت في القرن الثامن عشر ومؤداها أن حصانة الدبلوماسي مستمدة من حصانة سيده . وعلى أية حال فقد تجاوز العمل والفتحه الدوليان هاتين النظريتين الى نظرية الضرورة الوظيفية functional necessity فهل تصلح هذه الاخيرة التي اعتمدها

اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (٧٠) أساسا لتكييف حصانات المبعوثين الفلسطينيين . تقوم نظرية الوظيفة كأساس للحصانات الدبلوماسية على امرين اولهما تمكين المبعوثين من تكريس أنفسهم لمهامهم دون خروج عليها ، بعيدا عن سطوة القانون المحلي . والامر الثاني هو المعاملة بالمثقل Reciprocity ولما كانت الحكمة من عدم اخضاع المبعوث الدبلوماسي لتجاوزات الدولة المضيفة لذرائع مختلفة ، فقد افترض الا يفلت هذا المبعوث من الاختصاص الشامل لدولته (٧١) . وهذه العناصر الثلاثة : صالح الوظيفة ، والمعاملة بالمثل ، وتوفر الاختصاص الوطنى الفلسطينى ، لا تتوفر فى حالة البعثات الفلسطينية . ولذلك يبدو لنا ان الاساس القانونى لحصانات هذه البعثات هو أساس اتفاقى مرده مدى استعداد الدولة المستقبلية لتوفير درجة معينة من الحصانات مادامت وظائف البعثات الفلسطينية تختلف كما سنفرد حالا عن وظائف البعثات العادية ، فضلا عن الطابع السياسى والادبى المتعاطف مع القضية الفلسطينية الذى يلابس « منح » الصفة الدبلوماسية للبعثات الفلسطينية . وتجب الإشارة الى انه اذا انصرف عزم الدولة المستقبلية الى معاملة البعثة الفلسطينية لديها وفقا للقواعد العامة للقانون الدبلوماسى الدولى ، صار لتلك البعثة ما لغيرها من بعثات الدول من وضع قانونى مستقر بصدد الحصانات والامتيازات . ويجوز للبعثة الفلسطينية أن ترفع العلم الفلسطينى على مبانيها وعلى سكن رئيس البعثة وسيارته الرسمية .

أما حق البعثة الفلسطينية فى الايواء Asylum بنوعيه الدبلوماسى فى مقر البعثة ، والسياسى أو الاقليمى ، فلا شك أن الايواء لطالب الايواء حق لم يتأكد بعد فى القانون الدولى ، كما لا يزال الفقه والعمل الدوليان مترددان فى الاعتراف بالايواء الدبلوماسى رغم حوادث أخيرة متفرقة (٧٢) فإذا كان العمل والفقه يميلان الى هذا التضييق فى تقرير حق بعثات الدول فى ممارسته ، فيبدو لنا أن البعثات الفلسطينية لا تهلك بممارسته

ويتعين عليها من الناحيتين السياسية والقانونية تسليم من يلجأ اليها الى السلطات المضيفة حتى لو كانت جريته ذات طابع سياسي ، وذلك خشية أن تتهم هذه البعثات بمساندة أنشطة لا ترغب فيها الدولة المضيفة . وفى ضوء أوضاع القضية الفلسطينية ، لا نعتقد أن تسليم البعثة الفلسطينية الفار اليها يعد تسليمها لمواطن مما تحظره القواعد الدستورية المعاصرة ، لأن تسليم المواطن التابع لدولة معينة من قبل بعثته لا يعد تسليمها بالمعنى الذى تحظره دساتير مختلف الدول .

المطلب الخامس

وظائف البعثة الدبلوماسية الفلسطينية

تمارس البعثات الدبلوماسية عادة - ضمن مهامها - عددا من الوظائف (٧٣) وهى تمثيل الدولة المرسله ، ورعاية مصالحها ومواطنيها فى الدولة المستقبلة والتفاوض معها ، ومتابعة أوضاعها المختلفة بالطرق المشروعة وموافاة الدولة المرسله بها ، وتطوير العلاقات الودية بين الدولتين ، وتنمية هذه العلاقات فى جميع المجالات . ويجوز للبعثات الدبلوماسية ان تمارس مهام قنصلية (٧٤) . فهل تمارس البعثات الفلسطينية نفس المهام ؟

لقد فصلت بعض مهام البعثات الدبلوماسية حتى تكون هذه البعثات أداة ناعمة فى ادارة العلاقات الدولية لدولها مع بقية دول العالم . ولذلك يجب النظر الى مهام البعثات الدبلوماسية الفلسطينية فى اطار وظيفي يتركز حول خدمة القضية الفلسطينية ، وكسب التأييد والمساعدة بين صفوف الشعب فى البلد المضيف لصالح هذه القضية بالطرق المشروعة . فهى تقوم باحاطة الحكومة المستقبلة بأهم تطورات القضية ، وتسعى لديها لكسب تأييدها فى جوانب هذه القضية فى المحافل الدولية ، وبما يضعف جانب اسرائيل ويعزز الحقوق العربية ، العادلة ، كما تسعى الى ذلك أيضا بالوسائل الاعلامية والثقافية . كذلك من وظائفها تأكيد الهوية الثقافية والاجتماعية للشعب الفلسطينى ، وتوطيد علاقات الصداقة بين زعامات المنظمة والدولة المستقبلة ، وتوضيح المواقف التى قد تحتاج

الى منسقى دبلوماسى خاص لدى تلك الدولة مثل حوادث المخيمات وبعض الازمات الطارئة فى علاقات المنظمة ببعض الدول العربية وهى ازمات يفرضها واقع التعامل المباشر مع السياسات العربية . وقد يسمح للمنظمة باقامة مكتب للمحقق العسكرى لدعم التعاون العسكرى بين المنظمة والدولة المضيفة ، وغير ذلك مما يتفق الطرفان على انه يخدم القضية الفلسطينية من جميع جوانبها .

وليس مما يعاب على البعثة الفلسطينية رصد اتجاهات السياسة الخارجية للدولة المستقبلية ، وخاصة اذا ظهرت اتجاهات تتصل بعلاقتها مع اسرائيل ، او مع دول قد تنعكس على القضية العربية او اسرائيل ، ولها ان تحيط قيادة المنظمة بهذه التطورات وان تستخدم وسائل الاتصال المشروعة فى ذلك . ومن المفيد ان تلتزم البعثة الفلسطينية بالاعراف الدبلوماسية الدقيقة ، فلا يجوز ان تنتقد علنا سياسات الدولة المضيفة او اتجاهات الراى العام فيها ، او مؤسساتها الوطنية ، او ان تجرى اتصالات مع الجاليات الفلسطينية فى تلك الدولة لتحريضها ضد تلك السياسات ، او ان تعمل مع قوى الضغط او القوى السياسية المناهضة للحكومة .

اما فيما يتعلق بالوظائف القنصلية ، فليس للبعثات الفلسطينية وظائف قنصلية بالمعنى المألوف . ويجب التمييز بين قيام البعثات الفلسطينية بتقديم بعض الخدمات للتجمعات الفلسطينية فى الدول العربية ، وعلاقة هذه المنظمات بتلك التجمعات فى دول غير عربية . فالخدمات القنصلية مناطها التبعية وعلاقة الجنسية ، وتشمل الاحوال المدنية والاجتماعية ووثائق السفر ورعاية المصالح خاصة قبل السلطات المحلية . ونظرا للوضع الخاص بالفلسطينيين وتوزعهم على جنسيات او حملهم لوثائق دول متعددة فى غياب جنسية فلسطينية وجواز سفر فلسطينى ، فانه يصعب تصور قيام البعثات الفلسطينية بخدمات قنصلية حقيقية . ومن المعلوم ان بعثات الدول التى يحمل الفلسطينيون وثائق سفرهم تقدم لهم بعض الخدمات القنصلية المتصلة بهذه الوثائق دون غيرها من الخدمات الاخرى كرعاية المصالح التى تقدم لرعاياها فقط .

ومن الممكن أن تتعاون البعثات الفلسطينية والبعثات العربية في تقديم الخدمات التنصليّة للتجمعات الفلسطينية في الدول الأجنبية . غير أن البعثات الفلسطينية في الدول العربية تقيم علاقة أكثر وثوقا مع الجاليات الفلسطينية ، وتعمل على اشراكهم بدرجة أكبر في الإغناء الماليّة والعسكرية للكفاح الفلسطيني ، وتتقاضى منهم جزءا من رواتبهم في دول الخليج . ولما كان ذلك نوعا من الإختصاص الذي يتعرض مع سيادة الدولة المضيفة على كافة المقيمين ، فإن السماح بممارسته يتطلب تعاونا وتفهما إيجابيا من جانب السلطات المضيفة .

هوامش الفصل السابع

(١) أنظر في ذلك : Palestine Year-book International Law, Vol II 1985, p. 189., William O'Brien, The Plo in law, International Law, Boston University International law Journal, Vol, 2 : 1984, pp. 379 - 381.

(٢) نورد فيما بعد قائمة باسماء الدول من كل القارات التي اعترفت بالمنظمة ومنحت بعثاتها وضعا دبلوماسيا .

(٣) يزعم البعض أن الانقسامات داخل المنظمة تضعف من صحتها التمثيلية ونلاحظ أن مجرد اعتراف بعض الدول للمنظمة بالصفة التمثيلية وبحقها هي اسماع صوت الشعب الفلسطيني الى شعوب تلك الدول ، يعد في نظرنا اعترافا واقعيا لا ينطوي على عناصر الاعتراف الاخرى الواردة في المتن ، وهذا النوع من الاعتراف لا يضمن على مكاتب المنظمة الصفة الدبلوماسية ، ويجب الا يختلط علينا أن الاعتراف الواقعي بالدول يختلف عن الاعتراف الواقعي بحركت التحرر ، والاعتراف بالامة ، ويتحصيل الاختلاف في امرين هما :

ضعف الفارق في الآثار كما يتجه الفقه والعمل الدوليان بين الاعتراف الواقعي والقانوني بالدول ، فضلا عن أن الاعتراف الواقعي بالدول يخلع على بعثات الدول المعترف بها اعترافا واقعيا ، ذات الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها سواها من البعثات ، والامثلة الواضحة أمهنا وضع البعثة الاسرائيلية في لندن في حالة الاعتراف البريطاني بإسرائيل واقعيا ، ثم فنونيا ، ووضع البعثة الاسرائيلية في أثينا حيث تعترف اليونان بإسرائيل اعترافا واقعيا فقط منذ عام ١٩٥٠ م .

(٤) راجع الفرق بين المركز الدولي والشخصية القانونية الوظيفية الفصل الثالث حول الطبيعة القانونية للمنظمة .

(٥) انظر تفصيل هذه النظرية فى : W. Thomas Mallison and Sally V. Mallison : The Palestine Problem in International law and world order, longman Group Lad, London 1986, pp. 201 - 206, 416 - 418.

(٦) من المعلوم أن مصر تعترف بإسرائيل وتقيم العلاقات الدبلوماسية معها بموجب اتفاقية السلام « اتفاقية واشنطن - ٢٦ مارس ١٩٧٩ » وفى رأينا أن الموقف المصرى من إسرائيل لم يؤثر اطلاقا على موقف مصر من منظمة التحرير من الوجهة القانونية من حيث عناصر الاعتراف السالف الإشارة إليها .

(٧) Anis kassim, the PLO, s claim to status in international Law, 9 Denver Journal of International Law & Policy 1 (1980), pp. 19 .

(٨) المرجع السابق ، ص ٢٠ .

(٩) نفس المرجع .

(١٠) انظر The Palestine year Book of International Law, vol II, 1985 pp. 189 - 19٠.

(١١) ومثال الدول فى طور النشأة : البانيا عام ١٩١٣ ، وبولندا وتشيكوسلوفاكيا عام ١٧ - ١٩١٨ ، ودول البلطيق استونيا ولاقنيا ولتوانيا ١٨ - ١٩٢٠ ، واندونيسيا ١٩٤٦ - ١٩٤٩ م . فقد أكد اللورد فنلى (Finlay) فكرة الدول فى طور النشأة فى ملاحظاته فى قضية المصالح الالمانية فى سيليزيا العليا البولندية عام ١٩٢٦ م راجع فى ذلك :

Ian Brownly principles of Public International Low, Clarendon Press, oxford, 3rd ed, 1979, p. 82 and Note 3.

وقد أورد براونلى ملاحظة هامة فى التمييز بين الدولة فى طور النشأة وعناصر الدولة Elements of Statehood ووضع شروطا وضوابط للاعتراف الرجعى بخصائص الدولة Retroactive Effect

(١٢) انظر في ذلك :

Charles Rousseau, Droit International Public Tome III,
Sirey, Paris, 1977, p. 608.

(١٣) راجع في مفهوم النظرية الاثتراكية وفي تقييمها ، دراستنا
« الوضع القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية في الامم المتحدة » ،
مجلة العلوم الاجتماعية « عدد خاص عن فلسطين ١٩٨١ م »
صفحة ٧٨ - ٨٠ .

(١٤) مالميزون ، مرجع سابق ، ص ١٧١ - ١٧٣ .

(١٥) راجع رأيا مضادا لا يعترف بالمنظمة بأكثر من كونها حركة تحرير
تضم ثوارا
O, Brien, Op - 6 it, pp. 379, 412.
في الطبعة القانونية لمنظمة التحرير الفصل الثالث والرابع من
هذه الدراسة .

(١٦) انظر بشكل عام

Lazarus, « Le Statut des mouvements de Liberation National à
l' ONU » AFOI, 1974, pp. 173 - 200, G. Petit, « Les Mouvements
de Libération Nationale et Droit », Annuaire des Tiers Monde,
1976, pp. 57 - 75.

(١٧) روسو ، نفس المرجع ، ص ٦٠٧ .

(١٨) المرجع السابق ، ص ٦٠٨ .

(١٩) اعترف بها أيضا على أنها حكومات واقعية **De Facto governments**
حتى لا يكون الاعتراف بها مانعا من الاعتراف بحكومات مستقرة لاحقة
في بلادها الاصلية بعد التحرير ، وهذا ما يفسر المسلك المتردد الذي
أبدته انجلترا مثلا تجاه بعض تلك الحكومات . راجع في تفصيل
ذلك روسو ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ - ٦١٠ .

(٢٠) روسو ، ص ٦١١ .

(٢١) راجع في نموذج الاعتراف للامة خلال الحربين الاولى والثانية ،
شارل روسو مرجع سابق ، ص ٦٠٧ - ٦١١ .

(٢٢) تتحدث الدراسات الفلسطينية عن قومية فلسطينية تعود جذورها الى القرن التاسع عشر وانتعشت مع حركات القوميات فى الشرق العربى فى أواخر القرن الماضى ولكن الدعوة للقومية العربية ضد الاستعمار الغربى والسيطرة العرقية العثمانية اعتبرت القوميات المحلية حركات شعبية وازداد ذلك الاعتقاد فى الفكر السياسى العربى ابان الخمسينات وحتى النكسة ١٩٦٧ ، فسمح ظروف النكسة بظهور العليل الفلسطينى سياسيا وعرقيا على الساحة العربية ، وانثفل الفكر السياسى العربى بالتوفيق بين القومية العربية والقومية الفلسطينية .

(٢٣) روسو ، مرجع سابق ، ص ٦٠٩ - ٦١٠ .

(٢٤) راجع نفس المرجع ، ص ٦١١ .

(٢٥) روسو ، مرجع سابق ، ص ٦١١ . من الواضح ان روسو يؤيد نظرية « الخيار الاردنى » (Option Jordanienne) التى تروج لها اسرائيل ، وتتضى بأن الاردن يمثل الفلسطينيين ، وهى وطنهم ورمزهم فى المجال الدولى ، وانه لا محل لان يكون هناك ازدواج بين الاردن والفلسطينيين فينبى يجب التعامل معه ..

(٢٦) أعلنت بعض الفصائل تحديدها لقيادة منظمة التحرير أمثال أبو الزعيم فى الاردن « ١٩٨٥ » وأبو موسى فى سوريا « ١٩٨٣ » والجيبهة الشعبية لتحرير فلسطين ، وجبهة تحرير فلسطين وكونت « فيما عدا أبو الزعيم » « جبهة الانتقال الوطنى » عام « ١٩٨٤ » . وخلال الدورة الثامنة عشرة للمجلس الوطنى الفلسطينى فى الجزائر فى الاسبوع الاخير من أبريل ١٩٨٧ ، أعلنت هذه الفصائل وحدتها فى نطاق منظمة التحرير مقابل بعض الشروط التى قبلتها قيادة المنظمة . راجع تطورات أعمال المجلس الوطنى ، الاهرام من ٢٠ - ٢٥ ابريل ، والبيان الختامى فى عدد ١٩٨٧/٤/٢٦ م

(٢٧) راجع روسو ، المرجع السابق .

(٢٨) أوبريان ، مرجع سابق ، ص ٤١٢ .

- (٢٩) راجع براونلي ، مرجع سابق ، ص ٣٤٦ .
- (٣٠) انظر دراستنا « الوضع القانوني لنظمة التحرير الفلسطينية » ، مرجع سابق ، ص ٨١ .
- (٣١) براونلي ، مرجع سابق ، ص ٣٤٦ .
- (٣٢) نص المرجع ص ٩٨ .
- (٣٣) راجع صورا وأمثلة على ذلك في رسو ، ج ٢٣ مرجع سابق ، ص ٥٨٧ — ٥٩٠ . وانظر أيضا قرار مجمع القانون الدولي عام ١٩٣٦ .
AFDI, 1936, II, p. 300.
ونصه في
- (٣٤) روسو ، ج ٣ ، المرجع السابق ، ص ٥٨٧ .
- (٣٥) O' Connell, International Law, London 2 nd ed, 1970 p. 155.
- (٣٦) المادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ . وانظر مزيدا من الايضاح في
Myres Mc Dougal & W.H. Reisman, International Law in contemporary perspective, Mineela, New York, the Foundation Press. INC. 1981, pp. 211.
- (٣٧) انظر في ذلك بيلن وزير الخارجية البريطاني عام ١٩٥١ في هاريس ص ١١٤٥ وكذلك لوترباشست في أوراقه التي جمعها ابنه اليهودي المنشورة عام ١٩٧٧
International Law (collected papers) the Law of peace, Vol 3, Cambridge Univ, Press, p. 117.
- راجع في ذلك وفي العلاقات بين الاعتراف واقامة وانشاء البعثات بحثنا « المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح » مجلة الحقوق « جامعة الكويت » العدد الثالث — السنة الثامنة — سبتمبر ١٩٨٤ ص ١٤٢ — ١٤٣ والهوامش .
- (٣٨) كان الاعتراف القانوني هو شرط اقامة العلاقات ، ولكن بدأ الشك يثور عند كمن حول جدية التمييز بين نوعي الاعتراف وعدم وضوح

أى أثر قانونى للتمييز بينهما - راجع فى ذلك بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ، ص ٤٢ - ٤٣ ، روسو ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص ٥٢٩ - ٥٣٠ برونلى ، مرجع سابق ص ٩٦ - ٩٧ . وأكد برونلى ذلك أيضا فى مقالة فى الحولية البريطانية للقانون الدولى لعام ١٩٨٢ بعنوان

Recognition in Theory and practice, pp. 207 - 208.

(٣٩) كان مقر رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير فى دمشق منذ انشاء المنظمة ونقل المقر بعد توتر العلاقات الفلسطينية السورية عقب احداث غزو بيروت ١٩٨٢ ، الى تونس عام ١٩٨٣ ، وبدأ النقل مرة أخرى - جزئيا - الى بغداد فى أواخر ١٩٨٦ ولكن لدينا الان سابفة واحدة وهى موافقة منظمة التحرير على اختيار أنجولا لسفيرها فى الجزائر سفيرا لدى المنظمة فى الجزائر ولايزال مقر المنظمة الرسمى هو تونس حيث لا يوجد تمثيل لانجولا فيه . راجع الشرق الاوسط ، ١٩٨٧/٦/٢٢ .

(٤٠) راجع فى شأنه نظم مالمطة والفاتيكان

D. Harris, Cases and Materials on International Law, Sweet Maxwell, London 1979, pp. 141 t 142.

وراجع فى العلاقات الدبلوماسية للفاتيكان

L. Cavare, Le Droit International Public Positif, Tome 1, Paris, Editions Pedone, 3m ed, S.d, pp. 484 - 485 et notes.

(٤١) راجع فى شأن حركة البوليساريو ووضعها الدولى كتابنا حول المركز الدولى لمنظمة التحرير الفلسطينية « تحت الطبع » .

(٤٢) حاولت المنظمة أن تستفيد من ايجابيات البيئة العربية ولكنها أصبحت ظرفا فى السياسات العربية لاسباب مختلفة مما أضر بالقضية الفلسطينية ضررا بالغا والقى ببعض الظلال على التطابق بين المصالح العربية الفردية والجماعية وبين القضية الفلسطينية - راجع عن فترة ما بين النكسة وحرب أكتوبر د. اسعد عبد الرحمن تطور وتفاعلات قضية فلسطين مع البيئة الرسمية العربية ، شؤون

فلسطينية ، مارس أبريل ١٩٨٣ ، ص ٦٧ - ١٩٤ . وعن الفترة من ٧٣ - ١٩٨٧ كتابنا « أثر الصراع العربي الاسرائيلي على العلاقات والمجتمعات العربية » « تحت الطبع » .

(٤٣) راجع فى تطور العلاقات الايرانية الفلسطينية منذ الثورة الايرانية وأزمة العلاقات بينها :

C. Ioannides, The PLO and the Iranian Revolution, American Arab affairs. fall 1984, No. 10, pp. 89 - 105.

R. Papini & G. Cortese, La rupture des relations diplomatiques (٤٤) et ses Consequenses, A. Pedore, Paris, 1972, p. 42 et neté 47.

(٤٥) راجع فى تطور العلاقات الاردنية الفلسطينية كتابنا « أثر الصراع العربى الاسرائيلى على العلاقات والمجتمعات العربية » « تحت الطبع »

(٤٦) جاء فى البيان الختامى للدورة الثامنة عشرة للمجلس الوطنى حول العلاقة مع الاردن على أن تركز العلاقات فى المستقبل معه على أساس الاتحاد الكونفيدرالى بين دولتين مستقلتين « وأكد البيان أيضا على « رفض أية جهة للتحدث باسم الشعب الفلسطينى أو للمشاركة فى تمثيل أو خلق قيادة بديلة لمنظمة التحرير . ويرى المراقبون أن هذه اشارة لما اعتبره البعض محاولات سورية أردنية فى هذا الاتجاه انظر الاهرام ١٩٨٧/٤/٢٧ ، ص ١ ، ١٠ .

(٤٧) القى الملك حسين بيانا استغرق قرابة أربعة ساعات يوم ١١ فبراير ١٩٨٦ ويقع فى حوالى ١٢٠ صفحة ركز فيه على أصول العلاقات التاريخية بين الاردن والشعب الفلسطينى ومنظمته ، لكنه انتقد بشدة قيادة المنظمة وأعرب عن شكه فى امكانية التعاون والتنسيق معها . راجع موجزا للبيان فى صحيفة الدستور الاردنية الصادرة فى ١٢/٢/١٩٨٦ ، وكذلك نص البيان الذى وزعته وزارة الاعلام عشية اعلانه .

(٤٨) راجع روسو الجزء الرابع بعنوان « العلاقات الدولية » طبعة ١٩٨٠ ص ١٨٢ .

(٤٩) من الامثلة الحديثة قطع تونس في أوائل أبريل ١٩٨٧ لعلاقتها مع ايران واغلاق بعثتها لاتهامها بالتورط في تحريض الجماعات الدينية في تونس كذلك سبق لالمتيا الغربية اغلاق البعثات الدبلوماسية والقنصلية الايرانية اعتبارا من أول يوليو ١٩٨٢ - أنظر روسو ، المجلة العامة مجلد ٨٧ « ١٩٨٣ » ص ١٥٠ وقد رفضت المحكمة العليا في دوسلدورف في ١٩٨٣/٢/٢٥ في قضية طباطبائي تمسكه بحصانات المبعوث الخاص . المرجع السابق ، ص ٦٢٣ .

(٥٠) تداول الكويت وموسكو تحقيق مصالحة بين مصر والنظمة . السياسة ١٩٨٧/٥/١٩ ، والشرق الاوسط ١٩٨٧/٦/٣٠ .

(٥١) أنظر بيان الملك الحسن في السياسة الكويتية ١٩٨٧/٤/٢٣ ، والصحف المغربية خاصة Le Matin مساء ١٩٨٧/٤/٢٢ والشرق الاوسط ١٩٨٧/٤/٢٣ ، مقابلة السيد أحمد بن سوادة مع السياسة ١٩٨٧/٥/٢٠ . وتداول السعودية التوسط ، السياسة ١٩٨٧/٥/٢١ .

(٥٢) راجع على سبيل المثال السياسة الكويتية ١٩٨٧/٤/٢٣ .

(٥٣) قارن مذهب عدم الاعتراف المغربي بمذهب هانشتاين وتطبيقاته في بابيني وكورتز ، مرجع سابق ، ص ٤٧ - ٦٩ .

(٥٤) أنظر التفاصيل في بابيني وكورتز ص ٤٠ - ٤١ .

(٥٥) أوردته المرجع السابق ، ص ٤١ - ٤٢ .

(٥٦) أنظر تفاصيل ذلك في المرجع السابق ، ص ٤٢ - ٤٣ .

(٥٧) روسو ، ج ٤ ، مرجع سابق ، ص ١٦٢ - ١٦٣ .

(٥٨) الاشعل - المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح ، مرجع سابق ، ص ١٣٥ - ١٧٠ .

(٥٩) المادة ٤٥/ح من الاتفاقية .

(٦٠) في حالة العلاقات بين الدول تكون الموافقة *Agreement* المسبقة ضرورية لتعيين رئيس البعثة فقط ، وان جاز للدولة المستقبلية ان تعترض على تعيين أى من الاعضاء . أنظر المادة الرابعة من الاتفاقية بشأن

تعيين رئيس البعثة ، والمادة السابعة منها بشأن تعيين الاعضاء
أيضا ايضاحات وقضايا معاصرة في روسو ، الجزء الرابع ، مرجع
سابق ، ص ١٥٨ — ١٥٩ .

(٦١) المادة ١٢ من اتفاقية فيينا .

(٦٢) المادة التاسعة من الاتفاقية .

(٦٣) هناك أمثلة كثيرة لرفض تعيين من سبق طرده في القرنين التاسع
عشر والعشرين وأشهر أمثلة قبول تعيين من سبق طرده قضية
الدبلوماسية السوفيتى موناشوف Monachov الذى طرده الارجنتين
بتهمة التجسس فى ٢٤/٤/١٩٥٩ . راجع للتفاصيل روسو ، الجزء
الرابع ، مرجع سابق ص ١٥٩

(٦٤) Charles Reussou, RGDI, Tome 86 (1982), Chronque des Faits, p. 124.

(٦٥) روسو ، المجلة العلمية ، مجلد ٨٤ « ١٩٨٠ » ص ١٠٧٧ .

(٦٦) المادة الثامنة من اتفاقية فيينا .

(٦٧) المادة ٣٣/٢/١

(٦٨) معظم الدول قبلت اتفاقية فيينا وغيرها من ذات النوع بتحفظ حول
تمتع أعضاء البعثة من رعاياها أو المقيمين بها اقامة دائمة
بالحصانات والامتيازات .

(٦٩) المادتان ٤١ ، ٤٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٧٠) أنظر تعليقات المصادر الرسمية المصرية حول هذه الاجراءات

الاهرام ٢٩ ، ٣٠ ابريل ١٩٨٧ ، ص ١١ .

(١٧١) أنظر

O'Connell, International Law, Vol II, op. cit, pp. 887 - 889,

Ian Brownly, op. cit. 346 - 7, Rousseau, Vol IV, op.cit. pp.

173 - 176.

(٧٢) انظر الفقرة الرابعة من الديباجة من اتفاقية فيينا . وانظر تعليق لجنة القانون الدولي على نظريات أساس الحصانة . راجع هاريس مرجع سابق ، ص ٣٠١ .

(٧٣) المادة ٤/٣١ من اتفاقية فيينا .

(٧٤) راجع روسو ، المجلد الرابع ، ص ١٨٨ حيث أوضح موافق فرنسا وسويسرا والولايات المتحدة في عدة مناسبات . راجع حول تطور هذا الحق نفس المرجع ، ص ١٨٦ ، ١٨٨ وانظر أيضا دراستنا حول الوضع الدولي للاجئ السياسي ، مجلة مصر المعاصرة ، عدد أكتوبر ١٩٨٢ ، ويلاحظ أن اتفاقية فيينا لا تتضمن شيئا عن حق البعثات في الايواء الدبلوماسي والسياسي . ويذكر براونلي أن اقتراح لجنة القانون الدولي بإدراج الموضوع على جدول أعمال مؤتمر فيينا الدبلوماسي عام ١٩٦١ قد استبعد لأنه مفهوم لا يعترف به الفقه الدولي . انظر براونلي مرجع سابق ، ص ٣٥٢ - ٣٥٣ . وفي الفترة من عام ١٩٦١ - ١٩٨٧ كثرت محاولات اللجوء الدبلوماسي منذ قضية هايدى لاتوري الشهيرة عام ١٩٥٠ . وأحدث الامثلة منح اللجوء الدبلوماسي الى ANGE PATASSE في السفارة الفرنسية في بانجى عاصمة أفريقيا الوسطى من ٦ مارس الى ابريل ١٩٨٢ .

(٧٥) المادة ١/٣ من اتفاقية فيينا .

(٧٦) المادة ٢/٣ من الاتفاقية .