

الفصل الثالث عشر

وضع القانون الدولي في التسوية المستقبلية

روبي سيفل

كتب صحفي أمريكي شهير: نقل السياسة الخارجية إلى المحامين هي الأسلوب الكسول والأسوأ لإدارة السياسات.. القانون، بما فيه القانون الدولي، ليس لديه ما يقترحه. القانون أحق (an ass) يفضل إجراء سياسة خارجية دون التطرق للقانون. لا بد من تنفيذ الضروري وحالئذ ندعو المحامين ونطلب منهم مبرراً للعملية التي نفذت (Krauthammer, 1989: 50).

توصل الباحث فيرنر ليفي إلى نتيجة أنه يجب على السياسي استخدام القانون الدولي «كمبرر للسياسة الخارجية وليس كدافع لها». وعلى حد قوله، لا يوجد تقريبا تناول للقانون في أوراق السياسيين المسؤولين عن تشكيل السياسة الخارجية، في مكاتبات رسمية مع دبلوماسيين في الخارج، في مذكرات داخلية، ويوميات شخصية أو في كتب المذكرات. التعامل مع القانون الدولي هو بصورة خاصة كفكر ما بعد الفعل (afterthought) حيث إنه لأسباب كثيرة نشعر بضرورة عرض سياسات خارجية بالمفاهيم القانونية (Levi 1976: 187). خبير الشؤون الخارجية الأمريكية، أهارون ميلر، كتب كتاباً كاملاً عن تدخل الولايات المتحدة في عملية السلام، دون أن يذكر ولو مرة واحدة القانون الدولي (Miller, 2008) ومجموعة خبراء أمريكيين من الحزبين أعدت لإدارة أوباما مقترحات لحل الصراع ولم تجد حاجة للتطرق بالمرّة للقانون الدولي (Brzezinski, 2008) لكن على الرغم من هذه

النماذج، إلا أن واقع الصراع الإسرائيلي الفلسطيني مختلف والقانون الدولي يلعب دوراً رئيسياً سواء في الصراع أو في محاولات تسويته.

وضع القانون الدولي في الصراع

كتب المستشار القانوني للحكومة الفلسطينية في محادثات السلام يقول: في النظام الدولي الذي ما زال يعتمد على الاتفاق، هناك شك كبير فيما إذا كانت الادعاءات القانونية التي هدفت إلى ترديدها أثناء التعامل قانونياً في المحكمة، ستكون مجدية في غرفة المداولات، حتى وإن وفرت هذه الادعاءات رضى تصورى للجانب الذي يرددها (Dajani, 2007: 120) وأيضاً يقلل الخبراء المعنيون بالصراع الإسرائيلي الفلسطيني من التطرق للقانون الدولي كعامل يمكن أن يساعد في تسوية الصراع. في مؤلفه عن عملية المفاوضات يشير زيرتمان إلى أن الموقف الإسرائيلي، حسب رأيه، غير مبرر من ناحية قواعد القانون الدولي، لكنه لا يورد القانون الدولي كعامل واقعي (Zartman, 1992: 67) كورثشر وليسنسكي يقدمان لإدارة أوباما عدة نصائح لتسوية الخلاف ولا يذكران القانون الدولي بالمرة (Kurtzer 85-75 : 2008). في كتابه عن المفاوضات بين إسرائيل ومصر يفرد بر سيمان طوف فصلاً لنتائج المفاوضات العربية الإسرائيلية في المستقبل، ولا يتطرق بالمرة للقانون الدولي. التحليل المطول الذي أفرده في كتاب عن الشرعية كعنصر في الصراع، يتطرق إلى الشرعية الداخلية، داخل الدولة، وليس القانون الدولي (Bar-Siman-Tov, 1994: 264-269). السفير الأمريكي الخبير، سام لويس، كتب كتيباً عن سنوات خبرته الخمسون في تسوية الصراع الإسرائيلي العربي دون أن يذكر القانون الدولي كعامل (Lewis, & Stein 1991) ومع ذلك، لا يجب تجاهل أن العلاقات الخارجية مرت في السنوات الأخيرة بعملية «قوننة». يكفي أن نذكر لجنة التحقيق البريطانية في حرب الخليج الثانية، والادعاءات ضد إدارة بوش بعدم

قانونية التعامل الأمريكي مع الأسرى والعاصفة التي أثارها تقرير جولدستون عن عملية «الرصاص المصبوب» لكي تثبت أن السياسي الذي يتجاهل الآن القانون الدولي يخاطر مخاطرة بالغة. في الدول الديمقراطية، بما فيها إسرائيل، تستخدم منظومة المحاكم القانون الدولي العرفي كجزء من قانون الدولة. المحكمة العليا في إسرائيل، بحكم صلاحيتها كمحكمة عليا للعدل، أصدرت عدة قرارات اعتماداً على القانون الدولي العرفي - القرارات المرشدة للسلطات - بما فيها الجيش الإسرائيلي - للعمل بصورة معينة أو تجنب عمل معين. لذلك طرحت أسئلة مثل من كان السيد السابق في الضفة الغربية وهل تنطبق معاهدة جنيف الرابعة على الضفة الغربية، وفي بؤرة الحوار القانوني والعام في شأن إشراف المحكمة العليا على إدارة الجيش الإسرائيلي في إطار النظرية القتالية (belligerent occupation).

وضع القانون الدولي في الرواية الفلسطينية

في إطار محاولات التوصل إلى تسوية إسرائيلية فلسطينية، يلعب القانون الدولي دورين مختلفين. الأول جزء من الطرح والثاني هو جزء من محاولات إيجاد تسوية. أحياناً تبدأ المفاوضات بين ممثلين إسرائيليين وممثلين فلسطينيين بأن يعرض كل طرف طرحه ومبرراته القانونية لموقفه. تتردد المزاعم القانونية لتعزيز مزاعم الطرف الزاعم بالشرعية القانونية. يوجه الطرح القانوني إلى ثلاثة جماهير هدف: أعضاء الطرف نفسه، من أجل منحهم ومن يقرأون التقارير إحساساً بأنهم الطرف الصادق. جمهور الهدف الثاني هو الجانب المضاد، ليس لأن هناك احتمال بأن يقتنع بمزاعم الطرف الثاني، وإنما على أمل تقويض الثقة بالنفس لدى ممثلي الطرف الثاني وربما أيضاً شق طريق للتسوية بسهولة بالغة. الجمهور الثالث والأكثر أهمية في إطار الصراع الإسرائيلي الفلسطيني هو العالم الخارجي وبخاصة الولايات المتحدة ودول أوروبا. يدار الصراع الإسرائيلي الفلسطيني منذ 100 عام على المسرح الدولي

العام. ويرجع الاهتمام الذي يبديه العالم بالصراع إلى وضعيته الجغرافية، بحكم كون المنطقة هامة بفضل الأماكن المقدسة فيها ومنها المقدسات المسيحية، والمسيحية هي عنصر رئيسي في الثقافة الأوروبية والعالم الغربي. ويمكن أن نضيف إلى ذلك الاهتمام الذي يبديه العالم بالشعب اليهودي - وهو اهتمام جزء منه تقدير وجزء آخر كراهية ومهانة معادية للسامية. تأييد العالم العربي والإسلامي للتطلعات القومية للفلسطينيين، وتطور صورة الشعب الفلسطيني كشعب مقهور في السنوات الأخيرة، يزيد الاهتمام الذي يبديه الجمهور العالمي بالصراع. والتدخل البالغ من عصبية الأمم، وبعد ذلك من الأمم المتحدة، في محاولات لإيجاد حل للخلاف، يضيف أيضاً للاهتمام الذي يبديه العالم بالصراع.

عناصر خارجية تقيم رؤيتها للصراع إلى حد كبير على قواعد القانون الدولي. وهناك دولا أخرى لا تؤيد السياسات التي تنتهك، في رأيهم، القانون الدولي. الأمم المتحدة أقيمت على أساس ميثاق الأمم المتحدة الذي يعد ميثاقاً دولياً يفسر وفقاً لقواعد القانون الدولي. ومؤسسات الأمم المتحدة تعمل في إطار الصلاحيات القانونية الممنوحة لها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة. حينما تقرر الجمعية العامة للأمم المتحدة أنها مهتمة بإبداء رأي قانوني فإنها مخولة أن تطلب ذلك من المحكمة الدولية في لاهاي، كما فعلت في مسألة جدار الأمن الإسرائيلي. في الولايات المتحدة موضوع الدستور والقانونية هو موضوع رئيسي أيضاً في الواقع الأمريكي، والجماهير الأمريكية، بما فيها الكونجرس، تميل إلى دراسة المشاكل الدولية عبر الطرق القانونية. وحينما يكون الأمر متعلقاً بالأمن فإنها تفعل ذلك بمنظور القانون الدولي. حينما تقتنع الجماهير الأمريكية بأن عمليات إسرائيلية معينة، على سبيل المثال، عملية الاستيطان في الضفة الغربية - لا تتلاءم مع القانون الدولي، فإن إسرائيل تجد صعوبة في الحصول على تأييد أصدقائها الواضحين جداً في الكونجرس. والقول بأن أي عملية أيا كانت تتناقض مع القانون الدولي، يمكن أن تكون مدمرة للدولة

التي تتصرف وفقاً لها. وأيضاً تتلقى الدولة الكبرى الولايات المتحدة ضربة قاسية حيث تعتبر دولا أخرى سلوكها انتهاكا للقانون الدولي. على سبيل المثال معتقلي جوانتانامو الذين يعد سلب حقوقهم وفقاً لقوانين الحرب، بما في ذلك نقلهم إلى دول أخرى للتعذيب، الحق ضرراً بالغاً بالولايات المتحدة في علاقاتها مع حلفائها في أوروبا.

كل العوامل المذكورة أعلاه تجعل العالم يراقب الصراع الإسرائيلي الفلسطيني بدرجة بالغة عبر منظور القانون الدولي. الخطاب العام بشأن الصراع هو في أساسه خطاب على حقوق الأطراف وليس على مطالبهم. هذا هو السبب في أن الأطراف تكثر من تأسيس رواياتها على أسس القانون الدولي. هذا التأسيس ظاهري خاصة في الجانب الذي يشعر بوضع دوني من الناحية السياسية أو العسكرية. في بداية طريقها علقته الحركة الصهيونية أهمية رئيسية على تحقيق شرعية من ناحية القانون الدولي. ولا يجب المبالغة في أهمية أن الحركة الصهيونية علقته أهمية على تصريح بلفور، وانتداب عصبة الأمم على فلسطين وقرار «التقسيم» عام 1947 وقرار الجمعية العامة رقم 181. على الرغم من أن هذه الوثائق ذكرت في ميثاق الاستقلال الإسرائيلي، في محاولة لإبراز الصيغة القانونية الدولية في إعلان الاستقلال. حتى يتسحاق شامير، وهو زعيم إسرائيلي ذو خلفية أيديولوجية، يلخص محادثاته مع وزير الخارجية، جيمس بيكر، باقتباس عن مصادر قانونية تدعم في رأيه حق اليهود في الإقامة في غرب الأردن أي أيضاً في أقاليم الضفة الغربية وغزة (شامير 143 : 1994). والآن يشعر الفلسطينيون أنهم في وضع دوني سياسي وعسكري وهذا هو السبب في أن طرحهم الحالي يكثر من الاعتماد على القانون الدولي.

هل يُسهل إدراج موضوعات القانون الدولي في الطرح إجراء المفاوضات؟

في بعض الأحيان تسمح ادعاءات بأن القانون الدولي مانع يعيق توصل الأطراف إلى اتفاق. كاتب هذه السطور كان نائب المستشار القانوني لوزارة الخارجية أثناء المحادثات مع مصر، والمستشار القانوني لحكومة إسرائيل في المحادثات

الثنائية في واشنطن بعد مؤتمر مدريد 1991-1992. طرح الادعاءات القانونية في هذه المحادثات زاد بالفعل من التوتر بين الأطراف ولم يكن عامل تهدئة. إسرائيل لديها تفسيرات صلبة في تفسير قرار مجلس الأمن 242 لكن حينما طرح ممثلوا إسرائيل هذه الادعاءات في المحادثات الأولى مع المصريين في فندق مينا هاوس في ديسمبر 1977 أدت المزاعم إلى تبادل آراء قاسية بين المستشارين القانونيين في الجانبين. يقول يوسي بيلين أنه حينما أعلن إيهود باراك للفلسطينيين أنه لا يمكن التحدث عن تنفيذ القرار 242 بينهم وبين إسرائيل، لأن «الضفة الغربية لم تعتبر أبداً حدوداً دولية» - وهي حقيقة سليمة في ذاتها - أدت هذه الكلمات تقريباً إلى إشعال المحادثات (بيلين 2001: 249) وهناك من السياسيين من يدعون أحياناً أن مجرد انضمام رجال القانون إلى المفاوضات يصعب مواقف الطرفين. لقد كتب كواندت ذلك عن محادثات كامب دافيد في 1978 (Quandt, 1986: 270).

هل يمكن أن يتناقض الاتفاق الذي يتم التوصل إليه مع قواعد القانون الدولي؟

يكثر الفلسطينيون ومؤيدوهم من الادعاء بأنه في الاتفاق الذي يتم التوصل إليه لن يكون من حق الأطراف الحيد عن قواعد القانون الدولي «أي اتفاق يتحقق في المنطقة ولا يكون قائماً على القانون الدولي ويتجاهل الإطار الطبيعي، محكوم عليه بالفشل» (Duggard, 2008: vi) أي: إذا توصلت الأطراف إلى اتفاق تتعارض صيغته مع مبادئ القانون الدولي، فسوف يفشل الاتفاق أو حتى يكون لاغياً من الأساس. يميل الفلسطينيون إلى اعتبار أنفسهم في موقع دوني من ناحية القوة العسكرية، والاقتصادية والسياسية أمام إسرائيل. والقول بأن نتائج أي مفاوضات يجب أن أن تعكس القانون الدولي، يمنحهم، من وجهة نظرهم، قوة في المفاوضات، خاصة وأن الاتفاقات التي سيتم التوصل إليها نتيجة لضغوط سياسية أو اقتصادية لن يكون لها قيمة، وهذا الاتفاق سيكون لاغياً من الأساس إذا تعارض مع القانون الدولي. لذلك لا معنى من وجهة نظرهم، لمطالبتهم أو الضغط عليهم للموافقة على شيء

يتعارض مع القانون الدولي. «يجب على المجتمع الدولي أن يتأكد من أن الاتفاق بين إسرائيل والفلسطينيين سيكون في إطار القواعد الملزمة للقانون الدولي (Dajani, 2007: 123). يشير أبو مازن إلى أن التوجيهات لوفد منظمة التحرير في محادثات أوسلو تحددت على اعتبار أنه يجب الاتفاق على قيود صلاحية السلطة الفلسطينية فقط في حال» عدم انتهاكها مبادئ القانون الدولي (Abbas, 1995: 116) نشك في صحة ذلك. صحيح إن هناك عدد قليل من قواعد القانون الدولي - القواعد الأمرة (jus cogens) لا يحق للدول تجاوزها، أي أنه إذا اتفقوا على الخروج عنها يكون الاتفاق لاغياً. لا اتفاق حول حجم هذه القواعد، لكن من الشائع أنها تتضمن استخداماً غير قانوني للقوة في العلاقات الدولية، المذابح، تجارة العبيد والقرصنة البحرية (Shaw, 2008: 126) بخلاف ذلك، يحق للأطراف أن يحدوا لأنفسهم قواعد التصرف المختلفة حتى ولو تناقضت مع القانون الدولي. في الأساس، القانون الدولي المطبق بين الدولتين هو (Jus dispositivum) لا يطبق إلا إذا اتفق الطرفان على شيء آخر. بالطبع بالنسبة لدولة ثالثة لا يمكن للاتفاق أن يؤثر على الواجبات والحقوق، لكن بالطبع: بينها وبين نفسها يمكن للدول أن توافق على أي شرط تراه، إلا إذا كان فيه مساس بحقوق الإنسان الأساسية أو اتفاق لتنفيذ عمل عدواني. ومن ناحية أخرى يوجد مؤلفون يعتقدون أن هناك قاعدتين أخرتين تعدان بمثابة قواعد أمرة لا يمكن تجاوزها (jus cogens) الأولى هي حق تقرير المصير للشعوب والثانية أنه لا يمكن أخذ أرض بطريق الحرب. ويرى هؤلاء المؤلفون، أنه من واجب كل أطراف الصراع الإسرائيلي الفلسطيني تطبيق هذه القواعد ولا يحق لهم الحيد عنها أو الالتفاف عليها (Scobbie, 2009).

في بعض الأحيان، يسهل جداً التوصل على أرض الواقع إلى تسويات في المفاوضات حينما توضع فيها قواعد قانونية صارمة. وأبرز مثال على ذلك هو مسألة «حق العودة». حيث من السهل جداً على الأطراف التوصل إلى تلخيص مسألة

عدد اللاجئين الذين ستتم مراعاتهم في أي دولة، لكن يصعب التوصل إلى اتفاق حول مشكلة العودة ذاتها. كتب الدجاني يقول إنه أثناء المفاوضات غير الطرف الفلسطيني أيضاً من رؤيته لمسألة القانون الدولي. في بداية المفاوضات كان موقف طاقم المفاوضات الفلسطيني أن المعايير الدولية هي قواعد ملزمة لتسوية موضوعات الخلاف. رفض الفلسطينيون مناقشة الاقتراحات الإسرائيلية طالما لم يتم التوصل إلى إجماع بشأن حدود مجال القانونية التي تعمل فيها الأطقم. وبمرور الوقت تغير موقف الطاقم الفلسطيني وبدأ يقتبس قواعد قانونية واضحة كخيار - تقصير فقط (93: 2007, Dajani). ويرجع هذا التغيير في الموقف الفلسطيني على ما يبدو إلى رغبتهم في إجراء مفاوضات عملية، حيث اتضح أن الطرفين يتمترسان في تفسيراتهم للقواعد القانونية. والآن أيضاً يكرر الممثلون الفلسطينيون في بعض الأحيان التمسك بمبدأ أنه لا يجب على أطراف المفاوضات الاتفاق على تسوية لا تتفق مع قواعد القانون الدولي. يعتقد روبرت مالي، عضو الطاقم الأمريكي في مفاوضات كامب دافيد 2000 أن «موضوع القانونية الدولية في رأي الفلسطينيين هو ورقة قوية في يدهم. لم يرغبوا في القيام بأي شيء يمكن أن يقوض دور قرارات الأمم المتحدة في المسألة الفلسطينية (2001: 13 Malley) ويلاحظ يوسي بيلين أن الفلسطينيين حاولوا دائماً التوصل إلى اتفاق حول حقوقهم ومن ثم مناقشة التفاصيل» (131: 2001, Beilin). يقول جلعاد شير «أن إسرائيل تطلعت دائماً وأبداً إلى الشرعية الدولية لوجودها في حدودها وعاصمتها. وتم إعلان الدولة على أساس هذه الشرعية: تصريح بلفور، والقرار 181 للجمعية العامة للأمم المتحدة. ويوجد انعكاس لذلك في الجانب الفلسطيني: الشرعية الدولية هي ملكهم تقريباً. وتدار المفاوضات في غرفة الجلسات لكن المعركة تدور في أنحاء العالم كله» (شير 2001: 85).

ما الذي يتضمنه القانون الدولي؟

وفقاً لمنطلق إسرائيل والدول الغربية، القانون الدولي مكون فقط من اتفاقات وقانون سلوكي. المصدر الأول هو اتفاق. لكن لكي تلزم الدولة بالعمل وفقاً للاتفاق، يجب عليها أن تكون طرفاً في هذا الاتفاق. وإذا لم تنضم - فإنها لا تكون ملزمة. المصدر الثاني هو العرف الدولي - أي أنماط السلوك التي تعمل الدول وفقاً لها على مر الزمن، بإصرار وانطلاقاً من إحساس بالالتزام القانوني. والتركيز على موضوع السلوك هو السلوك الفعلي للدول، ليس التصريحات بشأن الطريقة التي يجب أن تتصرف بها دول أخرى. هذه الرؤية الغربية، التي تتبناها إسرائيل، لا تعترف بمؤسسة تشريعية دولية ولا تعتبر قرارات الأمم المتحدة اختصاراً للطريق لإيجاد قواعد القانون الدولي. وفقاً لهذه الرؤية لم يفوض ميثاق الأمم المتحدة الجمعية العامة لسن قوانين ولا تملك صلاحية سن القوانين. ويشذ عن ذلك، وربما كان الوحيد، هو قرارات مجلس الأمن حينما تعمل وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بهدف منع انتهاك السلام العالمي. قرار من هذا النوع لم يتخذ بشأن النزاع الإسرائيلي العربي.

بالطبع يمكن للدولة أن توافق على العمل وفقاً لقرار دولي. قبلت إسرائيل وبعض الدول العربية طواعية القرار 242 الصادر عن مجلس الأمن وذكروه في كل الاتفاقات التي وقعوا عليها في إطار عملية السلام. وبالتالي يرجع الالتزام الإسرائيلي بالقرار 242 إلى أنها قبلته على نفسها وليس لحقيقة أن الأمم المتحدة اتخذت القرار.

يرى المفاوضون الإسرائيليون أن مطالب تنفيذ القرارات الدولية هي محاولة لتشويه التفرقة بين القانون الدولي الملزم وقرارات مؤسسات الأمم المتحدة السياسية. مبادئ القانون الدولي تلزم كل الدول، بما فيها إسرائيل والدول العربية، لكن قرارات الأمم المتحدة هي قرارات سياسية إعلانية وليست قانوناً دولياً. حتى إذا صدقت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كل مرة من جديد على قرارها، فإن هذا

لا يجعل منه قانوناً دولياً. وكما يقول الخبير القانوني الفرنسي البروفيسور ويل: «لا يوجد أي مبرر للزعم بأنه إذا كررنا مرارا وتكرارا قرارات غير ملزمة فإنها تصبح قواعد ملزمة نتيجة لما يشبه السحر» (Weil, 1983: 417). لكن الفلسطينيين يعتبرون قرارات الأمم المتحدة جزء من القانون الدولي. وبعد فشل محادثات كامب دافيد 2000 دعا وزير الخارجية المصري إسرائيل «إلى تنفيذ القرارات الدولية». حتى في إطار محادثات التسوية الدائمة، يعاود الفلسطينيون مطالبة إسرائيل بتنفيذ قرارات دولية موضوعية. هذه المطالب من جانب ممثلي الدول العربية تحظى بأصداً جماهيرية إيجابية كونها تبدو مطالب منطقية ومن المعقول أن تحترم إسرائيل قواعد القانون الدولي. وعلى حد قولهم، يوجد لقرارات المجتمع الدولي، كما تنعكس في تصويت أغلب الأعضاء في مؤسسات الأمم المتحدة، وضعية الدستور الدولي. وكما ترى مصر ودول نامية أخرى، القانون الدولي الكلاسيكي قائم على أنماط تفكير غربية متهالكة، طالما أن اتخاذ القرارات في مؤسسات الجمعية العامة للأمم المتحدة يعكس فكرة الديمقراطية الدولية، أي سلطة الأغلبية. يرى هؤلاء، تنشأ من القرارات المختلفة التي تتخذ بأغلبية الأصوات في إطار الأمم المتحدة، قواعد سلوك تعكس رأي المجتمع الدولي (91: 2006: Majali). هذه الرؤية مناسبة بالطبع للفلسطينيين من الناحية السياسية، لأن الدول الغربية تشكل أقلية في الأمم المتحدة وقرارات الأغلبية في الجمعية العامة تعكس بصورة عامة موقف الدول النامية. يؤكد زياد أبو عمر، من جامعة بيرزيت، على أهمية إشراك الأمم المتحدة في المفاوضات، لأن الأمم المتحدة «تعكس الشرعية الدولية» (29: 1992: Abu-Amr) بينما يقول مالي عضو الطاقم الأمريكي في المفاوضات التي تمت في كامب دافيد عام 2001 أنه في رأي الفلسطينيين، مسألة القانونية الدولية هي أقوى ورقة في يدهم. إنهم لم يرغبوا في القيام بأي شيء يمكن أن يقوض دور قرارات الأمم المتحدة في المسألة الفلسطينية (13: 2001: Malley).

مساكـل القانون الدولي الدقيقة في إطار المفاوضات:

تقرير المصير، المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية وحق العودة»

الرؤية الفلسطينية التي تحظر أن يتم تحقيق الاتفاق بما يتعارض مع قواعد القانون الدولي، تحظى في رأيهم بأهمية خاصة في ثلاثة موضوعات: حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، عدم قانونية المستوطنات اليهودية في الضفة الغربية وحق العودة: 91 (Dajani, 2007). بالنسبة لحق تقرير المصير لا يوجد الآن بالفعل خلاف مع إسرائيل الرسمية. في اتفاقية كامب دافيد 1978 بل وحتى في اتفاق المبادئ عام 1993 لم توافق إسرائيل على تبني تعبير «تقرير المصير» للفلسطينيين، حيث يعتبر هذا التعبير في وجهة نظرها مرادفا لحقهم في دولة مستقلة. لكن بقبولها خارطة الطريق (Roadmap 20039) تبنت إسرائيل فكرة الدولة الفلسطينية ولم تعد تتحفظ منها، كما فعل رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو في خطاب جامعة بار إيلان في 14 يونيو 2009.

وافقت إسرائيل ومنظمة التحرير في إطار إعلان المبادئ 1993 على مناقشة موضوع المستوطنات اليهودية فقط في إطار التسوية الدائمة (3) (Declaration of Principles 1993 :V) أي، إن موضوع المستوطنات لا يطرح للنقاش في إطار التسويات الجزئية. ويمكن القول أنه إذا وضعت حدود الدولة الفلسطينية بالاتفاق، تصبح مسألة قانونية أو عدم قانونية المستوطنات اليهودية في الضفة الغربية مسألة أكاديمية بدرجة كبيرة. والآن يدور النقاش في هذا الموضوع هل المقصود منطقة محتلة؛ وإذا كان الأمر كذلك - فهل تحظر قوانين الاحتلال الاستيطان الإسرائيلي. هذين السؤالين لن يكونا مطروحين إذا وضعت الحدود بالاتفاق. ذلك لأنه إذا عينت حدود، فمن الواضح أن المستوطنات لن يعود بمقدورها الوجود كمستوطنات إسرائيلية في الجانب الفلسطيني من الحدود، إلا إذا كان هناك موافقة فلسطينية على ذلك.

مسألة «حق العودة» هي بالفعل قانونية ستظل تناقش في المفاوضات مستقبلاً. وفقاً للرؤية الفلسطينية هناك «حق عودة» في القانون الدولي ويجب أن يعكس الاتفاق الذي سيتحقق الحقوق التي يمنحها القانون الدولي للاجئين الفلسطينيين. أولئك الذين يدعون أن اللاجئين الفلسطينيين لهم حق للعودة إلى الأراضي الإسرائيلية، يقيمون مطلبهم هذا على عدة مزاعم قانونية (Quigly, 1998: 171) أحدها يقوم على حق الإنسان «في العودة إلى أرضه» (to return to his country) بالطبع بالإعلان على الملأ عن حقوق الإنسان (2) (Universal Declaration, 1948: 13) زعم آخر يقوم على ميثاق يعود إلى عام 1966 بشأن الحقوق المدنية والسياسية التي تلزم الدول بعدم الحيلولة بالقوة دون حصول الإنسان على حقه في العودة إلى وطنه (Covenant 12- 4 1966) وزعم آخر/ يطرحه جون كويجلي Quigley وآخرون، يعتمد على البند 11 في قرار الأمم المتحدة 194 الذي ينص (should) على تمكين اللاجئين الذين يريدون العودة إلى ديارهم ويعيشوا في سلام مع جيرانهم، أن يفعلوا ذلك في أقرب وقت ممكن (UNGA Resolution 194) وعادت الجمعية العامة وصوتت على هذا القرار. وفي مقابل هذه الادعاءات طرحت مزاعم قانونية: إسرائيل ليست «أرض» اللاجئين العرب؛ فهم ليسوا مواطنين إسرائيليين؛ هم مهاجرون لم يكونوا مواطنين إسرائيليين وليسوا من مواطني إسرائيل. حق الإنسان في العودة إلى وطنه يمنح فقط لمواطني الدولة التي يريدون العودة إليها. هكذا جاء تفصيلاً في الميثاق الأوربي لحقوق الإنسان (2) (1950 European Convention, Article 3 (2)) وإذا كان حق الفلسطينيين في تقرير المصير يطبق في دولة فلسطينية، فمن المؤكد أن هذه الدولة تمنح لهم حق العودة إليها. تتطرق التعليمات في ميثاق عام 1966 لعودة أفراد وليس جماعات كبيرة ممن أصبحوا لاجئين نتيجة لحرب أو لانتقال مناطق من دولة إلى أخرى. لا يوجد في القانون الدولي قاعدة تمنح حق للاجئين بالعودة إلى ديارهم الموجودة في دولة ليست دولتهم. القرار 194 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة مصاغ كتوصية

ولا تظهر فيه كلمة «حق». قرارات الجمعية العامة لها قوة التوصية فقط ولم تقبل إسرائيل هذه التوصية (حتى الدول العربية في حينه صوتت ضد القرار). وبالطبع، قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة لا تخلق قاعدة قانونية دولية. ميثاق حقوق الإنسان وأيضاً القرار 194 الصادر عن الجمعية العامة لا يتطرقان لنسل اللاجئين بينما يزعم الفلسطينيون أن حق العودة ينطبق على نسل اللاجئين عبر الأجيال.

ويجب أن نضيف إلى ذلك أن قرار مجلس الأمن 242 المقبول لدى كل أطراف الصراع، لا يتطرق «لحق العودة» وإنما إلي «حل عادل لمشكلة اللاجئين» والقانون الدولي لا ينص على ما هو «الحل العادل». وبالطبع فإنه يمكن للفلسطينيين أن يفسروا هذا المصطلح وفقاً لما يبدو عدلاً في نظر الجمعية العامة للأمم المتحدة. ومن ناحية أخرى يمكن لإسرائيل أن تفسر ذلك كحل يبدو عادلاً في نظر الأطراف. في اتفاق كامب دافيد 1978 وفي اتفاقات السلام مع مصر والأردن وفي اتفاقات أوسلو لم يذكر «حق العودة» إضافة إلى ذلك، العرف الدولي هو تحديداً توطين اللاجئين في مكان تواجدهم وليس إعادتهم إلى دول منشأهم. وهناك زعم آخر هو أن جزء كبيراً من اللاجئين انتقلوا من ديارهم الموجودة الآن في الأراضي الإسرائيلية إلى منطقة أخرى من فلسطين، وبالتالي فقد ظلوا في «وطنهم».

أحياناً يشير متحدثون فلسطينيون إلى أنه حتى وإن اعترفت إسرائيل بحق العودة، فإن أغلب اللاجئين لن يرغبوا في الإقامة في منطقة إسرائيل. وتزعم إسرائيل أنه لا وجود لحق قانوني كهذا لذلك فإنه لا يمكن لإسرائيل أن توافق على ذكره وأن تبني القرار 194 يمكن أن يمنح صفة قانونية لتوصية الجمعية العامة. وجرت عدة محاولات لرأب الصدع القانوني بين الأطراف من خلال ذكر قرار 194 لكن بقيود بشأن تنفيذ «الحق». اقترحت تفاهات كلينتون عدة إجراءات عملية لحل المشكلة، بذكره أن توافق الأطراف على أن تكون هذه الخطوات تنفيذاً للقرار 194 (Clinton Parameters) أيضاً في مبادرة جنيف اقترح

حل برامجتي لمشكلة اللاجئين مع ملاحظة أن «الأطراف تعترف بأن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 وقرار مجلس الأمن رقم 242 ومبادرة السلام العربية (البند 2 ب) فيما يتعلق بحقوق اللاجئين الفلسطينيين، تعرض أساساً حل مسألة اللاجئين وتوافق على أن تنفذ هذه الحقوق وفقاً للمادة 7 من هذا الاتفاق مبادرة جنيف، البند 2 (7). تلاحظ روت ليفيدوت «من المؤكد أنه كان من الأفضل عدم ذكر قرار الأمم المتحدة رقم 194 (111)، وهذا في ضوء تفسير الدول العربية لهذا القرار. لكن، كما سبقت الإشارة، المعنى هنا هو ترتيبات تسوية. يضاف إلى ذلك، أن الوثيقة برمتها ترفض هذا التفسير الذي تقدمه الدول العربية. وكما سبقت الإشارة، ذكرت وثيقة كلينتون أيضاً القرار 194 (وإن كان بصورة أقل بروزاً) (ليفيدوت 2004). في رأيي إن المطالبة التي تنطرق للقرار 194 في الوقت الحالي تعد نموذجاً على أن تعنت طرف في «حق» قانوني، يمكن أن يربك احتمال التوصل إلى حل برامجتي. وبالطبع، فإن قرارات الجمعية العامة لا تلزم الدول، لكن إذا قبلت إسرائيل تنفيذ القرار 194 تكون صيغة القرار ملزمة بحكم الموافقة.

القانون الدولي والتسويات الخاصة في القدس

إذا اعتمدت الأطراف، في أغلب الخلافات، على القانون الدولي، من أجل تأسيس مطالبها بالسيادة على المنطقة، فإن الأطراف تحاول في موضوع القدس (وبخاصة إسرائيل وعناصر خارجية) أن تجد تسوية بسمات خاصة تلائم المدينة ذات الأماكن المقدسة للديانات الثلاث. يميل الفلسطينيون إلى التمسك بمطلبهم بالسيادة المطلقة على شرق القدس بدعوى أنها جزء من الضفة الغربية. والجهد الرئيسي لإيجاد حل برامجتي هو، بالتالي، جهد إسرائيلي وعناصر ثالثة. وهناك حالة هامة لم تحسم فيها مسألة السيادة وربما يمكن استخدامها سابقة في هذه المسألة تتعلق بمنطقة القارة القطبية الجنوبية، التي توجد لعدة دول مطالب بالسيادة على أراضيها، لكنها

لا تعمل على تنفيذ مطالبها وتدار المنطقة من خلال هيئة مشتركة. وأيضاً تطرق قرار الأمم المتحدة رقم 181 لعام 1947 «مشروع التقسيم» الشهير - لإدارة مؤقتة في القدس من خلال الأمم المتحدة، دون حسم مسألة السيادة (بالنسبة لأفكار أخرى انظر مجموعة اللقاءات التي جمعها موشيه هيرش وآخرون). (Whither Jerusalem 1995) في محادثات السلام في كامب دافيد، لم تتجح الأطراف (والرئيس كلينتون) في التغلب على عائق السيادة على «الحوض المقدس». ويبدو أنه كان هناك تقدماً ما في موضوع تقسيم الأدوار الوظيفية. فقد ورد على سبيل المثال «حراسة فلسطينية»، لكن كل شيء انهار حينما دار الحديث عن مسألة السيادة. تشير هذه الإشكالية إلى احتمال أنه يجب إجراء مفاوضات على العناصر المكونة للسيادة، مثل السيطرة الإدارية، الأمن، الإشراف على الخروج والدخول، حكم ذاتي ديني، صلاحية قانونية جنائية، حصانة، ضرائب، سندات وما شابه ذلك. يمكن بالفعل أن نسمي عدم الموافقة «سيادة بصلاحية من السماء». ليس المقصود في هذه الصياغة أن ممثلي الرب على الأرض هم الذين يديرون المنطقة، وإنما إن موضوع السيادة قد رفض.

البديل هو الخطط المختلفة التي طرحت لحدود واضحة بين إسرائيل ودولة فلسطينية وحدود «هشة» داخل المدينة القديمة. تعبير «هش» يعني به حدود دون سياج أو سور. مثل هذه الحدود تتطلب مراقبة مداخل إسرائيل والدولة الفلسطينية داخل مناطق المدينة القديمة. يطرح هذا الحل مشاكل عملية عن ربط الأرض بين المدينة القديمة ودولة فلسطينية وإسرائيل وضرورة وجود توثيق وانتقال سريع، لكن هذه المشاكل هي مشاكل فنية ويمكن التغلب عليها. وفي ظل غياب حالات سابقة واضحة في هذا الموضوع، مطلوب من رجال القانون حسن استخدام القدرة الخلاقة بدلاً من سوابق الماضي. ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أن الفلسطينيين تخلوا عن المطالبة بالسيادة على القدس - أي أن هناك موافقة على السيادة الإسرائيلية على غرب القدس.

دور السابقة القانونية في التسوية

في العلاقات الدولية والقانون الدولي السوابق لا تلزم دولا أخرى. حتى في الإجراءات القانونية لا يوجد في القانون الدولي مبدأ السابقة الملزمة International law knows no rule of stare decisis Lord Denning in 554 Trendex 1977. لكن بالفعل يوجد للسوابق أهمية بالغة. القاعدة التي تقول أنه لا يجب إعادة اختراع العجلة، تسري أيضاً على العلاقات الدولية. إذا وجدت صيغة قانونية ناجحة، فإنه يجب تبنيها. وحينما صاغت إسرائيل ومصر معاً اتفاق السلام، أكرت الأطراف من تبني تعبيرات وصياغات تم الاتفاق عليها في الماضي. على سبيل المثال، أخذت أجزاء كثيرة من الاتفاق الذي يتطرق لتطبيع العلاقات بين مصر وإسرائيل من ميثاق الأمم المتحدة ومن إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1970 بشأن علاقات الصداقة بين الدول (UN Declaration 1970). تتضمن فقرات أخرى من الاتفاق اقتباس عن قرار مجلس الأمن (Security Council Resolution 242) القرار الذي كان مقبولاً لدى مصر وإسرائيل على حد سواء. يتضمن اتفاق السلام بين إسرائيل والأردن أيضاً اقتباس من القرار 242 لكن بخلاف ذلك يوجد به فقرات كاملة مأخوذة عن اتفاق السلام مع مصر الذي وقع قبل ذلك بخمسة عشر عاماً. هذا لأن الطرف الأردني يناسبه جداً الارتباط بالاتفاق الذي عقده مصر. حينما طلب الأردنيون تغيير بند تسوية الخلافات في الاتفاق وتأكيد ضرورة اللجوء إلى التحكيم في حال حدوث صراع في المستقبل، وافقوا في النهاية على الإبقاء على الصيغة كما كانت في الاتفاق مع مصر، بعد أن اقتصروا بأن هذا البند أثبت نفسه في الاتفاق مع مصر، وأن الإسرائيليين والمصريين لجأوا في النهاية إلى التحكيم من أجل حل مشكلة اندلعت بينهم بالنسبة للسيادة على طابا. ويشير وزير الخارجية المصري إسماعيل فهمي في مذكراته إلى أنه أثناء صياغة اتفاقية الفصل الثانية بين إسرائيل ومصر، تبني صياغات مستقاة من اتفاقية الهدنة 1949

حتى لا يمكن تفسير اتفاقية الفصل على أنها اتفاقية «عدم حرب» تنهي الصراع (Fahmi, 1983: 167) وأيضاً في الشأن الفلسطيني أخذوا عن صياغات اتفاق المبادئ في أوسلو (Declaration of Principles, 1993) وتضمنت مبادئ اتفاقية كامب دافيد عام 1978 فكرة اتفاق مبدئي قوامه خمس سنوات من الحكم الذاتي ومحادثات على الوضع الدائم الذي من المقرر أن يبدأ بعد ثلاث سنوات من تنفيذ الحكم الذاتي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تبني هذه الصيغة ساعد الوفد الإسرائيلي على قبول دعم من الداخل. وتبنت حكومة رابين صيغة حكومة بيجن - الأمر الذي منحها مناعة ما ضد نقد اليمين.

ميثاق كتلخيص للمفاوضات

إذا كان من الممكن استخدام القانون الدولي في بعض الأحيان مانعاً أو عنصراً حاسماً في المفاوضات، فإنه بلا شك يحظى بدور حاسم وناجع حينما نصل إلى تلخيص المفاوضات. إذا نجحت الأطراف في التوصل إلى تسوية الخلاف، فإن ذلك يتم من خلال اتفاق دولي - وهو المفهوم المستقى من القانون الدولي. بعد أن تم تسوية الخلافات بين إسرائيل والمملكة الأردنية وبين إسرائيل ومصر، صاغها في النهاية قانونيون متخصصون في الموثيق الدولية. وحينما طرح زعم بشأن انتهاك الاتفاق، حشدت الأطراف قانونييها لدراسة الادعاء بالوسائل القانونية. وكما يقول كل المشاركين في محادثات أوسلو، حظيت هذه المحادثات بسمة ملموسة حينما الحق القانوني (يوئيل زينجر) بالوفد الإسرائيلي (هيرشفيلد 2000: 125) كما أن اتفاق المبادئ بين إسرائيل ومنظمة التحرير (Declaration of Principles, 1993) يعد وثيقة سارية بالقانون الدولي، على الرغم من أنها ليست اتفاقية دولية كلاسيكية بين دول. ولا يوجد اختلاف على أن الاتفاق يلزم الأطراف (Sabel, 2001) وهنا أيضاً تدرس الأطراف والعالم الخارجي تصرف الأطراف وفقاً للقواعد التي تنطبق على الموثيق.

ويطرح هذا السؤال هل يوجد معنى في صياغة الاتفاقات بالتفصيل على غرار الاتفاق الجزئي مع منظمة التحرير، الذي يصل إلى أكثر من 300 صفحة. ذلك لأنه بعد أن يتم التوقيع على الاتفاق بين الأطراف لا يتم التطرق بالمرّة للبنود المفصلة التي دأبوا عليها كثيراً أثناء الصياغة. قد تتشابه الإجابة حينما يكون الأمر متعلقاً باتفاق تجاري عادي، وليس في المجال الدولي الصريح. وبالفعل، طالما أن الاتفاق يتم على مياه هادئة فلن تحتاج الأطراف بصورة عامة إلى صياغة تفصيلية. لكن إذا أثير جدل أو صراع ففي هذه الحالة تلجأ الأطراف إلى صيغة الاتفاق من أجل توضيح هل يوجد في سلوك هذا الطرف أو ذلك أي انتهاك للالتزامات. وبالطبع يبرز هذا الموضوع أكثر حينما يطلب من الطرف (ج) توضيح أو تقرير أي من الأطراف انتهك التزاماته. وبالنسبة للاتفاق مع منظمة التحرير، فإن كل طرف اتهم الآخر «بانتهاك» الاتفاق، لكن تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من الاتهامات المتبادلة بالانتهاكات، فإن الطرفين ما زالا يعلقان أهمية على إعلان المبادئ والاتفاق الجزئي الذي وقعا عليه.

يتضمن أي اتفاق تعبيرات ذات معاني قانونية فنية، معاني غير واضحة أحياناً للدبلوماسيين غير القانونيين. على سبيل المثال، حينما طلب الفلسطينيون والأردنيون استخدام تعبير «التقسيم العادل» (equitable distribution) بشأن مصادر المياه، عرف القانونيون من كلا الجانبين أنه تعبير لم تتناوله تفسيرات القانون الدولي. حينما ناقشت إسرائيل مع مصر حق عبور مضائق تيران، انسحب النقاش بين القانونيين إلى الفروق بين تعبيرات مثل «العبور بحسن نية» و«حق العبور الحر» و«حرية الملاحة دون معوقات». يمكن أن يكون الفارق القانوني بين هذه التعبيرات قاطعاً بالنسبة للقيود التي يمكن فرضها على حرية الملاحة في المعابر.

تدخل قوات حفظ السلام في تسوية الخلاف

في إطار تسوية جزئية أو دائمة مع السلطة الفلسطينية تقدم مقترحات لوضع قوات عسكرية أجنبية، هذه الاقتراحات لا تصر دائماً على التفرقة الموجودة في القانون

الدولي بين قوات صنع السلام peace making وقوات حفظ السلام (peace keeping). ميثاق الأمم المتحدة يمنح لمجلس الأمن المسؤولية الأولى لحفظ السلام والأمن العالمي. وحينما يناقش المجلس صراع دولياً فمن صلاحياته أن يوصي الأطراف بخطوات عملية للسلام. وإذا لم يسو الخلاف بالطرق السلمية، فإن مجلس الأمن مخول بإعلان أن هناك وضع «تهديد للسلام أو انتهاك للسلام أو وجود عمل عدواني». صحيح أن الجمعية العامة للأمم المتحدة عرفت مصطلح «عدوان»، لكن مجلس الأمن يستخدم الفعل في رأيه بشأن تعريف هل في أي ظروف يوجد فعل عدواني، بصورة عامة دون الاحتياج لتعريف العدوان الذي صاغته الجمعية العامة. مثل هذا القرار من المجلس هو قرار سياسي وليس بالضرورة قانوني، ولكونه قراراً جوهرياً يمكن لأي دولة من الدول الخمس الأعضاء الدائمين الامتناع عن قبوله من خلال الفيتو. وبعد هذا التعريف، الذي تم في إطار الفصل السابع من الميثاق، يمكن للمجلس اتخاذ خطوات يمكن أن تتضمن دعوة لقطع علاقات دبلوماسية، وعقوبات اقتصادية بل وحتى استخدام القوة العسكرية. يمكن أن يتخذ المجلس قراراً بشأن وضع قوات عسكرية في منطقة معينة بما يتعارض مع رغبة تلك الدولة. لقد توقع الميثاق وضعا تخصص فيه الدول قوات عسكرية تكون تحت تصرف مجلس الأمن من أجل اتخاذ خطوات وفقاً للفصل السابع من الميثاق. وفعلياً لم تخصص الدول قوات، ونشاطات مجلس الأمن مقلصة في إعطاء تصريح للعمليات العسكرية ضد العراق في أعقاب غزوها للكويت. وفي ظل غياب اتفاق خاص بين مجلس الأمن والدولة، لا يحق للمجلس إصدار تعليمات للدولة باستخدام القوة، إلا إذا وافقت على ذلك. فكل دولة لها اعتباراتها بالاستجابة لهذا الطلب من المجلس أم لا.

يميل المجلس في الآونة الأخيرة إلى تحديد أن انتهاكات حقوق الإنسان على نطاق واسع هي «خطر على السلام» وبعد ذلك يصدق باستخدام القوة. هذه القرارات

في موضوع انتهاكات حقوق الإنسان اتخذت بشأن الصومال والبوسنة وهاييتي ورواندا.

استخدام القوة وفقاً للفقرة السابعة يتخذ بالفعل فقط في ظل وجود ظروف متراكمة. الشرط الأول هو ألا يكون لأي من الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن اهتمام سياسي باستخدام الفيتو والشرط الثاني هو وجود دولة لها رغبة وقدرة على استخدام قواتها المسلحة من أجل تنفيذ هذا القرار الصادر عن المجلس. ومن الواضح أن هذا الدمج هو أمر نادر. منذ عام 1948 لم يتخذ أي قرار في إطار الفقرة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة كان موضوعه الصراع الإسرائيلي العربي. قد يكون المجال الثاني - مجال وضع القوات في إطار «حماية السلام» - جيداً للصراع الإسرائيلي الفلسطيني. ميثاق الأمم المتحدة لا يتطرق تفصيلاً لإرسال مراقبين أو قوات لحفظ السلام، لكن في السنوات الأخيرة يعد هذا هو أحد المهام الرئيسية للمنظمة. ترسل القوات بموافقة الدول المعنية وبصورة عامة في إطار التسويات السلمية التي تحققها الأطراف بأنفسها. وبالطبع، ليس المقصود بذلك إقرار السلام في الفصل السابع من الميثاق، وإنما قوة أو طاقم مراقبين باتفاق أطراف الصراع. يحق للقوات استخدام القوة في حالات الدفاع عن النفس فقط، وفي ظروف معينة من أجل حماية المدنيين الذين يحمونهم. ولا يعني بذلك قوة قتالية وليس لدى هذه القوات أسلحة ثقيلة. التسليح الشخصي للجنود يهدف فقط إلى الدفاع عن النفس. ويعمل الآن حوالي 60 قوة لحفظ السلام في العالم. هذه القوات أو المراقبين يمكن أن تلعب عدة أدوار. أحياناً يهدف وجودهم في حد ذاته إلى إعطاء إحساس بالأمن لدى المواطنين المحليين. هذا على سبيل المثال هدف الوجود المؤقت للمراقبين في الخليل، ليس في إطار الأمم المتحدة (TIPH). قوات يونيفيل UNIFIL في لبنان تخدم أيضاً هذا الهدف إلى حد ما. هناك دور آخر هو استخدام فاصل طبيعي بين قوات الأطراف في الصراع، مثل يونيف (UNEF) التي سبق أن تواجدت في سيناء.

الوجود المادي لأي قوة يستخدم كفتيل إشعال (trip wire) في حال حدوث هجوم أو محاولة هجوم. على سبيل المثال، في رأي الكثيرين دل طلب مصر في 1967 - بسحب السكرتير العام للأمم المتحدة قوات «الطوارئ» من سيناء، على أن حرب 67 كانت نتيجة لهجوم مصري، على الرغم من أن إسرائيل هي التي بدأت إطلاق النار. مثل هذه القوة الأجنبية تستخدم أحياناً كمراقب، دوره تقديم تقارير للأطراف عن انتهاكات الاتفاقات، مثل قوة (UNDOF) في الجولان.

في بعض الأحيان يكون دور المراقبين فعال أكثر، حينما تفوضها الأطراف في تنفيذ متابعة ومراقبة في المنطقة. في إطار اتفاقات الهدنة عام 1949 فرضت الأطراف على مراقبي الأمم المتحدة - ضباط (UNTSO) العمل كرؤساء للجان الهدنة. في هذا الإطار عمل مراقبو الأمم المتحدة كمحكمين محايدين بينما طلب من لجنة الهدنة تقرير أي من الأطراف انتهك الاتفاق. لم تترج إسرائيل كثيراً لأدوار الأمم المتحدة في إطار لجنة الهدنة، وهناك شك كبير في أنها ترغب في تكرار هذه السابقة.

تشكلت أول قوة حفظ سلام عام 1956 - شكلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، لكن أثار هذا شكوكاً بشأن صلاحيات الجمعية العامة لتشكيل قوة كهذه. ويشيع الآن اعتبار أن مجلس الأمن هو الجهة التي تشكل قوات المراقبين أو قوات حفظ السلام ويلزم بوضعها وفقاً لقرارات الأمم المتحدة. وحينما امتنع مجلس الأمن عن التعاون في تنفيذ اتفاق السلام بين إسرائيل ومصر، شكلت الأطراف مع الولايات المتحدة قوة خاصة: القوة متعددة الجنسيات والمراقبين (MFO) عملت بنجاح في سيناء حتى الآن. وأيضاً شكل الوجود الدولي المؤقت في الخليل (TIPH) خارج إطار الأمم المتحدة.

في إطار رأي الدولة بشأن السماح أو عدم السماح لقوات حفظ السلام، لم تسمح إسرائيل أبداً بوضع قوات دائمة لحفظ السلام أو مراقبين داخل الخط الأخضر. لقد

احتجت إسرائيل بشدة حينما استجاب السكرتير العام للأمم المتحدة لطلب مصر سحب قوات حفظ السلام من سيناء قبيل حرب 67. لقد انتهكت مصر فعلاً بذلك وعداً سابقاً بالإبقاء على القوات في سيناء، لكن السكرتير العام للأمم المتحدة آنذاك كان محقاً من الناحية القانونية حينما سحب قوات الأمم المتحدة، لأنه بدون موافقة مصر ما كان لهم حق البقاء في سيناء.

لا تهدف قوات حفظ السلام أو المراقبين إلى استخدام القوة ضد الأطراف أو أن تفرض على أحدهم الانصياع للاتفاق. كما لا يحق لهم القيام بذلك ولا يملكون القدرة عليه. كما أنه ليست لديهم القدرة على المنع العملي لأعمال العنف أو العمليات «الإرهابية». وهم لا ينفذون بصورة عامة أي عمليات استخبارية أو عمليات منع أو اعتقال. ظهر عجز هذه القوات بوضوح أمام قوات غير نظامية، في دور قوات اليونيفيل في جنوب لبنان. قوى حفظ السلام والمراقبين لهم جدواهم بحكم طبيعتهم فقط حينما يكون هناك اتفاق واضح بين الأطراف وحينما يمكن للأطراف تنفيذ الاتفاق. أثبتت هذه القوة كفاءتها على سبيل المثال في هضبة الجولان، حيث توضع هناك قوات نظامية عبر جانبي الحدود وقد تستمر جدوى عملها في حفظ اتفاق السلام المستقبلي بين إسرائيل وسوريا.

بالنسبة للاتفاق بين إسرائيل والفلسطينيين، هناك شك كبير في إمكان قوات حفظ السلام تحقيق فائدة في مكافحة المنظمات «الإرهابية». قد تجدي هذه القوات في المعابر الحدودية، لمنع تهريب السلاح. لكن إذا كان المقصود القيام بدوريات فعالة على طول الأراضي والأسوار، حيث يمكن أن يتطلب العمل استخدام الذخيرة الحية ضد المنظمات التي تريد تهريب السلاح، نشك في استطاعة هذه القوات القيام بدورها. وقد تكون الأطراف معنية بوضع قوات كهذه، بل يمكن الإشارة في الاتفاق أن الأطراف ملتزمة بعدم طلب سحبهم، لكن لا بد من أن يوضع

في الاعتبار أنه مع كل ذلك يمكن أن يطلب أحد الأطراف سحبهم ذات يوم، وهنا لا تستطيع أي قوة أجنبية «لحفظ السلام» البقاء بما يتعارض مع رغبة الدولة المضيفة.

نقل الصراع القانوني إلى حسم طرف ثالث

هل هناك مجال لنقل صلاحية اتخاذ القرار لطرف ثالث في الصراعات القانونية مع الفلسطينيين، حينما لا تتجح الأطراف في حله بالمفاوضات؟ فعلياً يوجد منذ عشرات السنين تدخل دولي في صورة وساطة وتقريب وجهات نظر، لكن هذه التسويات لا تمنح طرفاً ثالثاً الحق في القرار. دور الطرف الثالث محصور في مساعدة الأطراف في التوصل إلى اتفاق. يمكن أن يتم تحويل الصراع لقرار طرف ثالث من خلال تعيين الأطراف محكمين ويوجهون اليهم سؤالاً قانونياً أو من خلال اللجوء إلى محكمة العدل الدولية في لاهاي. تملك المحكمة الدولية صلاحية القرار فقط في الخلافات التي تتدلع بين دول، لكن اللجوء المشترك الإسرائيلي الفلسطيني إلى المحكمة سيكون اعترافاً بأن السلطة الفلسطينية دولة. ويمكن أيضاً أن تطلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن رأياً استشارياً من المحكمة. تم هذا الطلب بطلب الفلسطينيين في موضوع الجدار العازل. والرأي الاستشاري، معناه مشورة فقط وليس به حسم لنزاع قانوني. ومن ناحية أخرى، يميل عالم القانون إلى تعليق أهمية خاصة على القرارات القانونية للمحكمة الدولية، حتى حينما تعرب عن رأيها. ويرجع جزء كبير من القواعد المعمول بها في القانون الدولي الحديث إلى آراء المحكمة الدولية.

ميزة اللجوء إلى المحكمة هي الكلفة المنخفضة نسبياً، ذلك لأن المحكمة مكلفة من الأمم المتحدة ونظراً لأنها محكمة عاملة وقضاه دائمين، فإنه يمكن تشغيلها فوراً. وأيضاً يوجد بها شفافية بالغة، لأن مناقشاتها تتم في أبواب مفتوحة. وترجع الميزة الواضحة للتحكيم إلى أن الأطراف هي التي تختار المحكمين

والأطراف هي التي تحدد إجراءات التحكيم. كما أن هناك أيضاً إمكانية أن توافق أطراف الصراع على اللجوء معا إلى تشكيل مصغر للمحكمة الدولية في لاهاي - حيث يوجد هناك تأثير للأطراف على التشكيل المقترح - وهذا بمثابة خليط بين المحكمة والتحكيم.

خبرة إسرائيل في المناقشات الدولية ليست مشجعة. في عام 1955 - اتهمت إسرائيل بلغاريا في المحكمة الدولية في لاهاي بإسقاط طائرة ال عال بعد أن دخلت بطريق الخطأ إلى المجال الجوي لبلغاريا. ورفض طلب إسرائيل في المحكمة بدعوى فنية وبحكم عدم الاختصاص. في التحكيم مع مصر على طابا رفض المحكمون الدوليون المبرر القانوني الذي قدمته إسرائيل بشأن الخط الأصلي للحدود واختاروا الاعتماد على وضع أحجار حدود، بل ثبت أن هذه الأحجار وضعت بما يخالف الاتفاق الذي عين مكان الحدود. وأجبر إصرار المحكمة الإسرائيلية، الأستاذ روت ليفيدوت، باقي المحكمين على إبقاء شريط ساحلي بضع مئات من الأمتار في يد إسرائيل. نتيجة لمحاولات إسرائيل غير الناجحة بدفع الصراعات لحسم طرف ثالث، طلبت إسرائيل بأن يصاغ بند تسوية الصراعات في إعلان المبادئ مع منظمة التحرير بصورة غير ملزمة (Declaration of Principles, 1993: XV) وكتب أبو مازن يقول أن إسرائيل عارضت بإصرار فكرة التحكيم، خشية من أن يحاول الفلسطينيون اللجوء إلى التحكيم في أي موضوع - مهما كان بسيطا - مما يحول دون إحراز تقدم (Abbas, 1995: 161).

لم ترض إسرائيل أيضاً عن رأي المحكمة الدولية. حينما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة رأي المحكمة الدولية بشأن قانونية الجدار العازل، قدمت المحكمة رأيا مثيرا للدهشة بقضي بأنه ليس لإسرائيل حق الدفاع عن نفسها ضد الأعمال «الإرهابية» التي تخرج من الضفة الغربية، لأن السلطة الفلسطينية ليست دولة. وفي رأي المحكمة أن حق الدفاع عن الذات يطبق فقط بالنسبة للدول.

اللجوء إلى التحكيم مرتبط دائماً بموافقة الأطراف سواء للإجراء نفسه، أو لصيغة السؤال القانوني الموجه للتحكيم أو لاختيارهم. وهكذا لا يوجد إمكانية لتوجيه خلاف إلى التحكيم دون موافقة الأطراف. فهل يوجد معنى لدراسة مناقشات قانونية مع الفلسطينيين؟ الميزة في تحديد محكمة دولية ترجع إلى أن أي طرف من الأطراف لا يضطر «إلى التنازل» وأن حكم المحكمة التي ستختار يحظى بصورة عامة بشرعية دولية بالغة. والعيب هو أن الدولة تضع القرار بشأن حدودها في يد خبراء أجانب لا يمكن دائماً معرفة الاعتبارات الموجهة لهم. بصورة عامة تحول الدول صراعات الحدود إلى قرار قانوني فقط حينما يكون الصراع غير مرتبط بمصالح أمنية أو سياسية لها ثقلها. إذا تم تبني قاعدة أن الدولة لا تلجأ إلى المحكمة في مسألة لها أهمية سياسية عليا بالنسبة لها، يظهر أنه لا مجال في موضوعات الصراع الرئيسية الثلاثة مع الفلسطينيين: وضع القدس، عودة اللاجئين وتعيين الحدود، لأن تلجأ إسرائيل إلى المحكمة أو التحكيم. وإذا أضفنا إلى ذلك أنه لم تكن هناك أبداً حدود دولية معترف بها بين إسرائيل والمنطقة المخصصة للدولة الفلسطينية، يتعزز القول بأننا هنا لسنا أمام صراع يمكن أن يحل بقرار قانوني من قضاة أو من محكمين أجانب.

الخلاصة

القانون الدولي جزء لا يتجزأ سواء من الصراع أو من محاولات إيجاد حل له. تحاول الأطراف الاعتماد على آراء قانونية تثبت عدالة مطالبها، وبخاصة لحشد تأييد دولي. في كثير من الحالات قدم القانون الدولي أيضاً سوابق وصياغات تسهل التوصل إلى حلول. كما أن الإصرار على المبادئ القانونية يمكن أن يصعب تحديداً تحقيق اتفاق براجماتي. وأبرز نموذج على ذلك هو مطالبة الفلسطينيين الاعتراف «بحق العودة» للاجئين. قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ليست مرجعية معتمدة في القانون

الدولي. إضافة إلى ذلك - في الاتفاق بين الأطراف يحق لهم الحيد عن القانون الدولي طالما أنه لا يوجد في ذلك مساس بحقوق الإنسان الأساسية أو اتفاق على الاعتداء ضد دولة ثالثة؟ يضاف إلى ذلك: الموقف الذي لا يحق للأطراف بموجبه الخروج عن قواعد القانون الدولي يمكن أن يؤدي إلى إصرار بل وحتى جمود ويحول دون تحقيق تسويات عملية ترأب الصدع بين مواقف الأطراف.

بخلاف ذلك، أي تفاهم يتحقق يضمن في الاتفاق الذي يعد أداة القانون الدولي. اتفاق كهذا يصاغ بمصطلحات قانونية ومرجعيتها، ويدرس تنفيذه وتفسيراته وفقاً لقواعد القانون الدولي. التحكيم أو اللجوء إلى المحكمة الدولية في لاهاي هي أدوات يضعها القانون الدولي للدول من أجل تسوية الخلافات القانونية، وربما يمكن الاستعانة بهذه الأدوات لحل مشكلة الحدود مع سوريا، لكن بسبب الأهمية السياسية، والقومية والدينية للصراع مع الفلسطينيين، وفي ظل غياب حدود سبق الاتفاق عليها معهم، لا مجال لتوجيه هذا الصراع إلى محكمة دولية.