

منظمة التقدم الدولية
منظمة غير حكومية ذات مركز استشاري لدى الأمم المتحدة

د. هانز كوكلر
أستاذ بجامعة إنزبريك بالنمسا
رئيس منظمة التقدم الدولية

تطور مشكلة فلسطين
ووضع القدس:
قوة القانون أم قانون القوة؟

محاضرة

من المقرر أن تلقى في

المؤتمر الدولي حول القدس

اللجنة الأولى: القدس والقانون الدولي
تنظيمه

جامعة الدول العربية
الدوحة، قطر، من 2 إلى 3 فبراير 2011

نسخة مسودة
حقوق الطبع لهانز كوكلر، 2011. جميع الحقوق محفوظة.

نسخة 20/2 يناير 2011

ملخص

- إن مسألة القدس لا يمكن التعامل معها بمعزل عن المشكلة الأكبر المتعلقة بفلسطين؛ فهي جزء لا يتجزأ من النضال في سبيل استقلال الشعوب التي تعيش على أراضي الإمبراطورية العثمانية السابقة. وعلى ضوء السياسات الإمبريالية المنتهجة بناءً على ما انتهت إليه الحرب العالمية الأولى، فإن قضية القدس هي أيضاً الإرث لحكم استعماري فعلي حدث منذ حقبة الانتداب البريطاني.
- حقيقة غالباً ما يغفل عنها ولكنها مهمة من الناحية القانونية، ألا وهي إن الإمبراطورية العثمانية، في إبرامها لمعاهدة لوزان (1923)، لم تتخل عن حقوقها السيادية "الصالح القوى الحليفة الرئيسية" (كما كان سيصبح الحال بموجب معاهدة سيفري التي ولدت ميثاقاً). ومن ثم، لم يكن بوسع هذه القوى، بما فيها بريطانيا، ادعاء أي حق في التخلّص من أراضي عثمانية سابقة كجزء من ممارسة مسؤولياتها الشرعية.
- إن وضع القدس هو، أولاً وقبل كل شيء، مسألة تقرير مصير بالنسبة لسكان فلسطين العرب. أما بخصوص الحقوق والامتيازات الدولية المتصلة بآماكن العبادة الخاصة بالأديان السماوية الثلاثة داخل ("مدينة القدس الشريف") فيجري التعامل معها في إطار السيادة الفلسطينية.
- إن الوضع الراهن في القدس هو نتاج لسلسلة من المظالم والانتهاكات لقواعد القانون الدولي الأساسية منذ نهاية الحكم العثماني في فلسطين.
- مع ذلك لا يلد الباطل حقاً، وإن تراكم من خروقات الأعراف القانونية، حتى لو كان على مرار فترهٍ ممتدّة من الزمن، لن يسفر عن وضع من القانونية - ما دامت تلك الخروقات قد تمّ تحديدها ورفضها على هذا النحو وبطريقة متسقةٍ ومستمرة.
- إن الأحكام الخاصة للانتداب البريطاني على فلسطين، بقدر ما أدمجت، باعتبارها التزامات سياسية، وكذا تعهدات وعد بلفور (1917) جاءت غير قانونية من الناحية الفنية؛ إذ انتهكت صراحةً المادة 22 من عهد عصبة الأمم.
- إن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 181 (ثانياً) الصادر في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 جاء مخالفاً للسلطات من حيث ميثاق الأمم المتحدة ذاته وانتهك الحق المعترف به عموماً حينها الخاص بتقرير الشعوب لمصيرها.
- كما إن الأحكام الخاصة بتحديد وضع دولي لمدينة القدس (كجزء من خطة التقسيم) جاءت، ضمناً، هي الأخرى باطلّة من الناحية القانونية.

- كذلك فإن الحصار الأطول الذي فرض على الجزء الشرقي من القدس في عام 1967 وما لحقه من ضم إسرائيل للقدس في عام 1980 ("قانون أساسي: القدس، عاصمة لإسرائيل") هما لاغيان وباطلان نظراً لكون هذان الإجراءان أحاديا الجانب ينتهكان المبدأ المعترف به عموماً للقانون الدولي المعاصر الخاص بـ "عدم جواز الاستحواذ على الأراضي عن طريق الحرب" (على النحو الذي أكد عليه قرار مجلس الأمن رقم 242 لعام 1967).
- كما إن القرارات التي تبناها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فيما يتصل باحتلال الأرض العربية، ولا سيما ضم القدس، ليست مبنية على الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؛ ومن ثم فهي تفتقر إلى أي آليات للتنفيذ.
- ليس للقرارات المكررة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب أحكام القرار المتعارف عليه باسم "متحدون من أجل السلام" الصادر عام 1950 ليس لها سوى دلالة سياسية (من حيث تعبئة الرأي العام الدولي)، بيد أن ليس لها من تأثير قانوني.
- يشكل التشريع الإسرائيلي الأخير ("قانون الاستفتاء" الصادر في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2010) الذي من شأنه جعل إعادة الأراضي التي سبق ضمها (على وجه الخصوص القدس) مشروطة بقانون سياسي داخلي (إما استفتاء أو قرار بأغلبية ثلثي الكنيست) يشكل انتهاكاً صريحاً للقانون الدولي نظراً لكونه يتدخل في المجال السيادي لشعب أو بلد آخر. ولا تملك إسرائيل أيما حق على الإطلاق على أرض القدس التي تم ضمها؛ ومن ثم فإن قانون الاستفتاء بلا هدف.
- بوصفها قوة محتلة فإن إسرائيل ملزمة، ضمن جملة أمور أخرى، بموجب أحكام اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب لعام 1949، ولكنها لا تملك حقوق سيادة من شأنها أن تخولها الحق في تقرير الوضع المستقبلي للأراضي المحتلة، بما فيها القدس.
- منذ وقت الانتداب البريطاني، حرم العرب من سكان فلسطين من ممارسة حقوقهم غير القابل للتصرف في تقرير مصيرهم، وهو أحد الأعراف الأساسية للقانون الدولي. وإن لديهم الحق في مقاومة الاحتلال الأجنبي وضم أراضيهم.
- منذ عام 1947، أخفقت منظمة الأمم المتحدة مراراً وتكراراً في إقرار الحقوق الفلسطينية كما ينبغي وكذا في مباشرة مسؤوليتها، التي تم التأكيد عليها عبر القرارات الخاصة بها، من أجل إنفاذ القانون الدولي في فلسطين.
- بسبب عدم إنفاذ القانون الدولي في القدس (وفلسطين بصفة عامة) يحق للشعب الفلسطيني أن يسعى للحصول على دعم الدول الإقليمية المعنية (والمجتمع الدولي عموماً) لاستعادة حقوقه المشروعة.
- سوف تنشأ شرعياً دولة فلسطين العربية، وعاصمتها القدس، ليس بإملاء من قوى خارجية (ولا بمرسوم صادر عن المنظمة العالمية) وإنما من خلال القرار الحر للشعب الفلسطيني الذي تعد إرادته الجماعية وحدها هي أساس السيادة في فلسطين - من حيث القانون الدولي العام إضافة إلى ميثاق الأمم المتحدة.

ملاحظات مبدئية

لا يمكن التعامل مع مسألة القدس بمعزل عن مشكلة فلسطين التي هي في الأساس قضية حق الشعوب في تقرير مصيرها، على نحو ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة (المادة 1[2]).¹ كما إن نهج الكيان المستقل، الذي يعود إلى "قرار التقسيم" الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة،² لا أساس له من الناحية القانونية.³ إن الوضع الراهن في القدس، كما هو الحال في سائر فلسطين، هو نتاج سلسلة طويلة ومتواصلة (أ) من المظالم التي يتعرض لها السكان الأصليون لفلسطين، ولا سيما منذ تسليم القدس للقوات البريطانية في 9 كانون الأول/ ديسمبر 1917 ونهاية الإمبراطورية العثمانية، وكذا (ب) من الانتهاكات المتراكمة للقانون الدولي⁴ منذ هذا التاريخ. ومع ذلك لم يلغى مسار الأحداث هذا الحكمة القائلة بأن الباطل لا يلد حقا. فلو كان الحال هكذا، لظلت السيطرة الاستعمارية على الشعوب في البلدان القاسية مبررة إلى يومنا هذا. فليس بالضرورة أن تصوب الانتهاكات المتواصلة والمستمرة للأعراف الدولية، بإضافة التعديت الواحد تلو الآخر، وضعا معيوباً من الناحية القانونية، بمعنى أنها لا تخلق حقوقاً قانونية.

(أولاً) الإرث الاستعماري قبل الحرب العالمية الثانية

سنعرض أولاً نبذة مختصرة عن الأحداث من حيث القانون الدولي (منذ إنهاء الحكم العثماني في فلسطين بناءً على ما انتهت إليه الحرب العالمية الأولى)،⁵ ومنها ننتقل إلى عرض تحليل للحقائق القانونية المتعلقة بالوضع الحالي.⁶ في الفترة حتى نشوب الحرب العالمية الأولى، كان الفلسطينيون ضمن رعايا الإمبراطورية العثمانية. وطبقاً للدستور العثماني لسنة 1876، تمتع الفلسطينيون بحقوق مدنية وسياسية

¹المزيد من التفاصيل، برجاء الرجوع إلى هانز كوكلر، "حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره: أساس السلام في الشرق الأوسط"، مجلة معهد التفاهم الإسلامي بماليزيا (IKIM)، المجلد 7، العدد 2 (يوليو-ديسمبر 1999)، ص 45-58 وكذلك مشكلة فلسطين في إطار عمل القانون الدولي: السيادة بوصفها قضية حاسمة للتسوية السلمية للنزاع الفلسطيني-الإسرائيلي. محاضرة أقيمت في المؤتمر الدولي "من 1991 إلى 2000: عملية السلام الفلسطينية-الإسرائيلية - تقييم نقدي لعشر سنوات من التفاوض بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل." مدريد 30 سبتمبر-1 أكتوبر 2000. أوراق بحثية مقدمة من جانب منظمة التقدم الدولية، فيينا، أكتوبر 2000، منشور على

i-po.org/palestine-sovereignty.htm

²القرار 181 (ثانياً)، الذي تم تبنيه في 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1947 ("الحكومة المستقبلية لفلسطين / قرار تم تبنيه بشأن ما جاء في تقرير اللجنة المخصصة للقضية الفلسطينية").

³سوف نوضح الأسباب القانونية الخاصة في الفصل الثاني أدناه.

⁴يفهم هذا من حيث الأعراف التي كانت سارية في وقت معين. (ونحن لا نحيد تنفيذ الأعراف القانونية بأثر رجعي.)

⁵لإلقاء نظرة تاريخية شاملة حتى فترة ما بعد 1967، برجاء الرجوع إلى إدوارد سعيد، إبراهيم أبو لغد، جنت أبو لغد، محمد حلاج، إيليا زريق، بورترية للشعب الفلسطيني. فيينا: منظمة التقدم الدولية، 1983.

⁶للتعرف على تحليل شامل، برجاء الرجوع أيضاً إلى (طبعة) هانز كوكلر، الجوانب القانونية لمشكلة فلسطين بالإشارة خاصة إلى مسألة القدس. (دراسات في العلاقات الدولية، المجلد 4) النمسا: برومولر، 1981.

متساوية مع تلك التي تمتع بها أقرانهم من الأتراك،⁷ بما يتضمن الحق في انتخاب ممثلين لهم في البرلمان (مجلس النواب) الخاص بالإمبراطورية،⁸

فيما يتعلق بالتطورات اللاحقة، وخاصة القرارات التي اتخذتها القوى الأوروبية والتي من شأنها أن حددت وضع الأراضي التي كانت تابعة سابقاً للعثمانيين، فمن المهم ملاحظة أن الإمبراطورية العثمانية، عقب إنهاء سيطرتها على الأراضي العربية، لم تنقل قط السيادة للمنتصرين في الحرب العالمية الأولى، ألا وهم "القوى الحليفة الرئيسية". كما إن معاهدة سيفري (1920)،⁹ التي كانت ستتضمن مثل هذا الحكم،¹⁰ لم تدخل حيز التنفيذ. أما معاهدة لوزان المبرمة في 24 تموز/ يوليو 1923 (التي دخلت حيز التنفيذ عام 1924، أي بعد نهاية الإمبراطورية العثمانية) فقد تضمنت تخلي تركيا عن "كل الحقوق إما كانت" على الأراضي "خارج الحدود التي حددت في المعاهدة الحالية"، ولكن ليس لصالح أي قوة (قوى) أخرى بديلة، وقد اشتملت المادة الخاصة بذلك رقم 16 على الشرط الهام الخاص بأن "مستقبل هذه الأراضي" سوف "تجري تسويته من جانب الأطراف المعنية"، وهي صيغة لا يمكن تأويلها دلاليًا إلا لكي تشمل السكان الذين قطنوا الأراضي الخاصة بهم وقت تنازل تركيا عن حقوقها السيادية.¹¹

ومع ذلك أخضع شعب فلسطين إلى نظام استعماري فعلي حرّمه من الحقوق التي كان ينبغي أن يتمتعوا بها بموجب شروط معاهدة لوزان. إضافة إلى ذلك، انتهك "الانتداب البريطاني على فلسطين" الذي أعقب الحكم العثماني ذات المبادئ الخاصة بتعريف "الانتداب" المنصوص عليها في عهد عصبة الأمم، والتي أدرجت ضمن معاهدة فرساي التي كانت، رغم أنها في ذاتها محل ريبية، الأساس القانوني الوحيد للإدارة البريطانية في فلسطين. وقد نصت المادة 22 من العهد على أن "رفاهة وتنمية" شعوب الأراضي "التي لم تعد تحت سيادة الدول التي حكمتها في السابق [تشكلان] أمانة حضارة مقدسة". هذه الصيغة كان من شأنها أن تطالب المجتمع الدولي حينها (الدول الأعضاء في عصبة الأمم) باحترام الحقوق السياسية والمدنية

⁷ يطلق اسم العثمانيين على جميع رعايا الإمبراطورية، دون تمييز أيما كان إيمانهم الذي يعتقدونه... "كانوني إيساسي" (القانون الأساسي)، الذي أعلنه رئيس الوزراء مدحت باشا في 23 كانون الأول/ ديسمبر 1876، المادة 8، المنقولة عن الترجمة الإنجليزية الصادرة عن معهد أتاتورك للتاريخ التركي الحديث، جامعة البوسفور (2004).

⁸ للإطلاع على التفاصيل، برجاء الرجوع إلى هنري كاتان، حل مشكلة اللاجئ الفلسطيني. (دراسات في العلاقات الدولية، المجلد 6، فيينا: منظمة التقدم الدولية، 1982، الفصل "السيادة الفلسطينية" ص 15 وما يليها.

⁹ وقعت في سيفري، فرنسا بتاريخ 10 آب/ أغسطس 1920.
¹⁰ المادة 132: خارج حدودها وعلى نحو ما تحدده المعاهدة الحالية، تتنازل تركيا بموجب هذه المعاهدة، لصالح القوى الحليفة الرئيسية، عن كافة الحقوق التي قد تطالب بها على أي أساس على أو بخصوص أي أراضي خارج أوروبا والتي لم يتم التخلّص منها من خلال المعاهدة الحالية.

¹¹ هذا التفسير يطرحه أيضاً هنري كاتان، المرجع السابق. صفحة 20.

لشعب فلسطين ومساعدته، من خلال الانتداب، في تطوير البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مما سيمكنه في نهاية المطاف، بحسب اللغة المستخدمة في صياغة المادة 22، "من دعم ذاته. ورغم هذا التعهد الجليل، انتهك إطار العمل واللائحة المنظمة للانتداب فلسطين، الذي عهد به إلى بريطانيا عام 1923 بقرار من مجلس عصبة الأمم،¹² ذات المبادئ الخاصة "بأمانة الحضارة المقدسة" تلك وألحق الضرر بالتطورات السياسية في فلسطين على نحو بتر الحقوق السياسية للشعب المعني. في الواقع الفعلي، كان "الانتداب البريطاني على فلسطين" بمثابة إنكار صريح لحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره. فقد نصت ديباجته صراحة على مسؤولية دولة الانتداب (بريطانيا) "عن تنفيذ" الوعد الذي سبق أن أعطته الحكومة البريطانية ذاتها "لصالح إقامة وطن قومي لليهود داخل فلسطين." كانت تلك إشارة إلى ما يطلق عليه "وعد بلفور"، وهو خطاب موقع من جانب وزير الخارجية البريطاني آرثر جيمس بلفور بتاريخ 2 تشرين الثاني/نوفمبر 1917 نيابة عن الحكومة البريطانية، حيث أكد من خلاله أن بريطانيا تنظر "بعين العطف في إقامة وطن قومي لليهود داخل فلسطين" متعهداً بأن الحكومة "سوف تبذل قصارى جهدها لتيسير تحقيق هذا الهدف."¹³ كما نصت المادة 2 من الانتداب بما لا يدع مجالاً للشك على أن "تكون دولة الانتداب مسؤولة عن وضع البلاد في ظل الظروف السياسية والإدارية والاقتصادية بما سيؤمن إقامة الوطن القومي اليهودي، على النحو المنصوص عليه في الديباجة .."

وخلال إصدار تلك الأحكام، كانت عصبة الأمم هي الأخرى تعمل على تنفيذ قرار "مؤتمر سان ريمو" الخاص بـ "القوى الحليفة الرئيسية" المنتصرة في الحرب العالمية الأولى (بريطانيا، فرنسا، إيطاليا، اليابان) الصادر في 25 نيسان/أبريل 1920 والذي بموجب البند (ب) منه وبالإشارة إلى المادة 22 من عهد عصبة الأمم كان قد نص على أن يعهد بإدارة فلسطين إلى دولة انتداب والتي "سوف تكون مسؤولة عن تنفيذ" وعد بلفور لعام 1917، صيغة جرى تضمينها في آخر الأمر إلى صياغة الانتداب البريطاني. وجدير بالملاحظة أن هذه الصيغة لقرار سان ريمو استخدمت أيضاً في صياغة المادة 95 من معاهدة سيفري الهبيضة التي نصت أيضاً المادة 97 منها على أن "تتعهد تركيا بموجب هذه المعاهدة، طبقاً لأحكام المادة 132، بأن تقبل أي قرارات قد تتخذ فيما يتصل

¹² تم تبني القرار في 24 تموز/ يوليو 1922 ودخل الانتداب حيز التنفيذ في 26 أيلول/سبتمبر 1923.
¹³ خطاب وزير الخارجية آرثر جيمس بلفور إلى البارون روتشيلد، زعيم الجالية اليهودية في بريطانيا، بتاريخ 2 نوفمبر 1917. (النص نقلًا عن جريدة التايمز، لندن، 9 نوفمبر، 1917، صفحة 7:
"فلسطين لليهود. تعاطف رسمي.")

بالقضايا التي يجري تناولها في هذا القسم. هذه المادة كانت ستفرض على تركيا (أي الإمبراطورية العثمانية) أن تتخلى عن جميع الحقوق "المصلحة القوي الحليفة الرئيسية" وكذلك "أن تفر وتتوافق مع التدابير التي قد تتخذها القوى الحليفة الرئيسية حاضراً أو مستقبلاً". ومن أجل الخروج بتقييم قانوني صائب للانتداب البريطاني، إنه لأمر بالغ الأهمية أن نكون على دراية بحقيقة مفادها أن تنازل تركيا عن حقوقها السيادية لصالح "القوى الحليفة الرئيسية" فهم أول الأمر على أنه الأساس لأنظمة الانتداب في الأراضي التي كانت خاضعة في السابق للعثمانيين في العالم العربي. في الواقع اعتبرت تلك القوى نفسها تملك الحق في إقامة نظام انتداب في فلسطين بموجب نقل السيادة الذي لم يحدث قط (ذلك أن المعاهدة المعنية بذلك لم تدخل حيز التنفيذ). في حين دخلت معاهدة لوزان (للسلام) التي حلت محل معاهدة سيفري (والتي لم تشتمل على أحكاماً خاصة بالانتدابات) حيز التنفيذ في 5 أيلول/سبتمبر 1924، أي بعد أن عهدت عصبة الأمم إلى بريطانيا بانتداب فلسطين. ومهما كانت أوجه القصور القانوني (من حيث قانون المعاهدات الدولية) وتناقضات الترتيبات التي صدرت أخيراً تحت رعاية عصبة الأمم، فقد حد "الانتداب على فلسطين" من الحقوق الفلسطينية على نحو مؤثر. وكان الحرمان من حق تقرير المصير الخطيئة الأساسية التي اقترفها من نصيباً أنفسهم أوصياء على حقوق الشعوب في مرحلة ما بعد النظام العثماني. حركت "الوصاية" المفروضة على الشعب الفلسطيني (وفقاً للمفردات المستخدمة في صياغة المادة 22 من عهد عصبة الأمم)، على نحو ما تم تأويلها في الانتداب على فلسطين، حركت عملية كان من شأنها أن أسفرت عن البعد عن الاستقلال بدلاً من تعزيزه وقوضت الهدف (الضمني) المزعوم لنظام الانتداب الذي صاغته عصبة الأمم والرامي إلى مساعدة الشعوب في "دعم نفسها".¹⁴

ورغم أن مخططي مرحلة ما بعد النظام العثماني كانوا على دراية تامة بهذا التعهد، نادراً ما تم الاعتراف بالتناقض بين الفكرة (تعريف "الانتداب" كما ورد في عهد عصبة الأمم) والواقع (النوايا الفعلية للقوى المنتصرة التي أسفرت عن صياغة الانتداب البريطاني الصادرة عن العصبة). في مذكرة بتاريخ 11 آب/أغسطس 1919 موجهة إلى وزير الخارجية البريطاني، صرح اللورد بلفور: "إن التناقض بين نصوص العهد وسياسة الحلفاء أكثر جساماً في حال "الدولة المستقلة"

¹⁴الزمت المادة 22 من عهد عصبة الأمم الدول الأعضاء بمساعدة تلك الشعوب من سكان الأراضي التي خضعت سابقاً لبلدان انهزمت في الحرب العالمية الأولى والتي اعتبرت "لم تنزل بعد قادرة على دعم نفسها في ظل الظروف الشاقة للعالم الحديث". هذه الصيغة (التي مع ذلك لم تكن بارعة) المحت ضمناً من الناحية المنطقية إلى تعهد باستقلالها المستقبلي.

لفلسطين. (ذلك أننا في فلسطين لا نعتزم المضي حتى من خلال شكل من أشكال التشاور مع رغبات سكان البلد الحاليين ...)»¹⁵ علاوة على ذلك، منذ فترة الحرب كان البريطانيون قد أعطوا وعوداً متناقضة لكل من العرب واليهود بشأن تخصيص الأراضي والوضع المستقبلي لها والتي منحت في نهاية المطاف لأحد الجانبين أو للآخر. وفي خطاب بتاريخ 24 تشرين الأول/أكتوبر 1915، راح السير هنري مكماهون، المفوض السامي البريطاني في القاهرة، "باسم حكومة بريطانيا العظمى،" يطمئن الحسين ابن علي شريف مكة أن "بريطانيا العظمى مستعدة أن تعترف وتدعم استقلال العرب في كل المناطق ضمن الحدود التي يطالب بها شريف مكة."¹⁶ ولم يستبعد من هذا التعهد سوى "مقاطعات مرسين والإسكندرونة وأجزاء من سوريا تقع إلى الغرب من مقاطعات دمشق وحمص وحماة وحلب"¹⁷ ونظراً لوقوع فلسطين إلى الجنوب من تلك المقاطعات، فإن استثناءها كان مقصوداً. (فقد قصد بالاستثناء من التعهد الإقليم الذي تقع عليه الآن دولة لبنان.) ومن الجدير بالذكر أن الشريف حسين، في خطاب أرسله إلى مكماهون بتاريخ 14 تموز/ يوليو 1915، كان قد طالب "باستقلال البلدان العربية، التي يحدها [.....] غرباً البحر الأحمر والبحر المتوسط حتى مرسين."¹⁸ وعلى ضوء تلك الحقائق، اعترف اللورد كيرزون، وزير الخارجية البريطاني وحاكم الهند السابق، بأن فلسطين قد أعطي وعد بها للعرب. وفي 5 كانون الأول/ ديسمبر 1918 صرح اللورد في اجتماع وزارتي: "إذا ما تناولنا التزاماتنا، فهناك أولاً التعهد العام لحسين في تشرين الأول/أكتوبر 1915 الذي بموجبه أدرجت فلسطين ضمن المناطق التي أخذت بريطانيا على عاتقها أن تكون عربية ومستقلة في المستقبل...."¹⁹ وإدراكاً منه، على ما يبدو، أن هذا التعهد لم يأت متوافقاً بأي شكل من الأشكال مع التزام وعد بلفور، (أولاً) سعى السير ونستون تشرشل، بصفته وزير الدولة لشؤون المستعمرات، لإعادة تأويل وعد بلفور لتقليل المخاوف على كلا الجانبين من فكرة التقسيم العرقي. وفي كتاب أبيض أكثر غموضاً وتضليلاً

¹⁵ نقلًا عن: أوراق فلسطين 1917-1922: بذور الصراع. تجميع وتحقيق دورين إنجرامز. نيويورك: جورج برازيلر، 1973، ص 73.

¹⁶ نقلًا عن (طبعة) ماينكل إس. نيبريج، قارئ للحرب العالمية الأولى: مصادر أولية وثانوية. نيويورك/لندن: مطابع جامعة نيويورك، 2007، الفصل 6.2: "الدبلوماسية البريطانية - مراسلات الحسين-مكماهون" / "سير هنري مكماهون، المفوض السامي البريطاني في القاهرة، إلى الحسين ابن علي، شريف مكة، ص 335 (الفقرة 1 من التضمنات).

¹⁷ نفس المرجع
¹⁸ نقلًا عن: بريطانيا العظمى وفلسطين 1915-1945. (أوراق محتوية على معلومات رقم 20). لندن/نيويورك: المعهد الدولي للعلاقات الدولية، 1946، الفصل "مقطعات من مراسلات مكماهون لسنة 1915-16 / رقم 1. خطاب من شريف مكة إلى السير مكماهون، 14 يوليو، 1915، ص 144.

¹⁹ بيان خلال اجتماع اللجنة الشرقية من الحكومة البريطانية، برئاسة اللورد كرزون، 5 ديسمبر 1918، نقلًا عن جين آلن، القانون الدولي في الشرق الأوسط: أقرب للقوة منه إلى العدل. الدرشوت، هانتس (المملكة المتحدة) / برلينجتون، فيرمانت (الولايات المتحدة): أشجيت، 2004، ص 74.

من الواضح أنه قصد به إرضاء كلا الطرفين، رفض تشرشل، واضعاً نصب عينيه جمهور المتلقين العرب، "التأويلات المبالغ فيها لمعنى الوعد" وأكد أن مصطلحاته لا تنظر في أن فلسطين بأسرها ينبغي أن تتحول إلى وطن قومي يهودي، ولكن ينبغي تأسيس مثل هذا الوطن في فلسطين (أضيف تأكيد).²⁰ في نفس الوقت، أكد - واضعاً نصب عينيه جمهور المتلقين اليهود - أن وعد بلفور "ليس عرضة للتعديل"، مذكراً العامة من المهتمين بأن الوعد قد تكرر التأكيد عليه من جانب مؤتمر الدول الحليفة الرئيسية في سان ريمو (1920) وكذلك في معاهدة سيفري (1920) - حيث لم يكن بوسعها أن يعلم حينها (حزيران/ يونيو 1922) أن الأخيرة لن تدخل حيز التنفيذ قط. ومع ذلك فمن الناحية القانونية، لا ينبغي الاستهانة بأهمية هذه الحقيقة إذ إنها تعني الافتقار التام لإضفاء الصبغة الشرعية على القرارات اللاحقة التي اتخذت باسم "التنازل" عن السيادة في فلسطين. وعلاوة على ذلك، فبالرغم من مناورات تشرشل الدبلوماسية وتفريق الكلمات، لا يمكن إنكار أن تأسيس وطن يهودي في فلسطين لا يعني سوى تقسيم الأرض.

توضح هذه الحقائق التاريخية الموثقة جيداً وغير القابلة للإنكار أن مشكلة فلسطين والقدس، المستعصية على نحو ما تبدو حتى يومنا هذا، هي جزء من إرث حقبة الاستعمار. إن الإنكار الصريح لحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره هو جزء أصيل من المشكلة عقب نهاية العهد العثماني. كما إن نص الانتداب (الذي سبق أن أشرنا إليه أعلاه) لا يمكن تفسيره على أي نحو آخر. عهد إلى بريطانيا، القوة الاستعمارية الرئيسية حينها، باعتبارها "أمة متقدمة" (المادة 22 من عهد عصبة الأمم) عهد إليها بانتداب في فلسطين والذي تضمن التزام مصاغ قانونياً "من أجل وضع البلاد في ظل تلك الظروف السياسية والإدارية والاقتصادية بما سيؤمن إقامة وطن قومي يهودي".²¹ ويمضي دون أن يذكر أن هذا "الالتزام" - الذي نجحت بريطانيا على نحو يخدم مصالحها الذاتية في طرحه داخل الانتداب - خالف مسألة تقرير الوضع المستقبلي لفلسطين والقدس، وحقيقة أحاق المباشرة الهادفة لحقوقها السياسية من قبل الفلسطينيين (إذ حددت الخيارات

²⁰نقلاً عن: وثائق دولية عن إسرائيل وفلسطين من 1915 إلى 2008. تجميع وتحرير ديفيد لين. الطبعة الأولى يونيو 2008، الفصل "الكتاب الأبيض لتشرشل (يونيو 1922)", ص 38.
²¹المادة 22 من الانتداب البريطاني على فلسطين، وقد أكد عليه مجلس عصبة الأمم في 24 يوليو 1922، وصدر في 26 سبتمبر 1923.

ومن ثم فرضت سلفاً، بالمعنى الواقعي، النتيجة المحتملة للتطورات السياسية. ولا ينبغي أن تصيبنا الدهشة من أنه في إطار العمل هذا تم تشجيع هجرة اليهود إلى فلسطين بقوة، وخاصة أثناء الحرب العالمية الثانية، إذ جرى الترويج لمفهوم "نقل السكان" كوسيلة لخلق أرض متجانسة عرقياً لوطن الميعاد.²² وقد أشار جوزيف بي. شيكتمان، مؤلف العمل الذي يعد مرجعاً "عمليات نقل السكان الأوروبيين، 1939-1945"²³ إلى فلسطين على أنها "حالة كلاسيكية لإجراء النقل السريع والحاسم (حسبما أورد!) " باعتباره الوسيلة الوحيدة للبناء لحل المشكلة الأساسية والحول دون حدوث تطورات بالغة الخطورة."²⁴ يتفق منهجه مع تصريح سابق لحاييم وايزمان، رئيس المنظمة الصهيونية العالمية، الذي كان قد أعرب، في اجتماع لقيادة هداسا بتاريخ 3 نيسان/ أبريل 1941، عن الرأي القائل بأنه "بعد هذه الحرب، لن تعد المشكلة برمتها المتعلقة بتبادلات السكان تشكل ذلك الموضوع المحرم كما كانت تشكل من قبل." واستطرد: "إن الأمر متواصل الآن ومن المحتمل أن يصبح جزءاً لا يتجزأ من التسوية المستقبلية."²⁵

ثانياً) الإرث الاستعماري في أعقاب الحرب العالمية الثانية

انعكس هذا الإرث الاستعماري، مصحوباً بالسوابق المشؤومة لسياسات الحرب العالمية الثانية، وإلى حد ما بلغ ذروته، فيما يطلق عليه "قرار التقسيم" الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عقب إنهاء الانتداب البريطاني (من جانب البريطانيين أنفسهم).

يتناقض القرار 181 (ثانياً) ("حكومة فلسطين المستقبلية")، الذي تم تبنه في 21 تشرين ثاني/ نوفمبر 1947، مع القانون الدولي في أوجه مختلفة هامة:

(أ) إذا ما جرى تأويله على أنه أساس قانوني لوجود دولة إسرائيل ودولة عربية في نهاية المطاف في فلسطين، فإنه جاء متجاوزاً للاختصاصات. فوفقاً للمادة 10 من ميثاق الأمم المتحدة، لا تستطيع الجمعية العامة إلا أن تصدر

²² لمزيد من التفصيل، برجاء الرجوع إلى مارك مازور، لا للقصر المسحور: نهاية الإمبراطورية والأصول الأيديولوجية للأمم المتحدة. برينستون و أكسفورد: مطابع جامعة برينستون، 2009، الفصل 3: "الأمم واللاجئون والأرض - اليهود ودروس نظام النازي الجديد"، خاصة ص 133 وما يليها.

²³ جوزيف بي. شيكتمان، عمليات نقل السكان الأوروبيين، 1939-1945. نيويورك: مطابع جامعة أكسفورد، 1946.

²⁴ جوزيف بي. شيكتمان، عمليات نقل السكان في آسيا. نيويورك: مطابع هالزبي، 1949، الفصل الثالث: "حالة لنقل السكان العرب-اليهود"، ص 84.

²⁵ نقلًا عن رافائيل ميدوف، الصهيونية والعرب: معضلة أمريكية يهودية، 1898-1948. ويستبورن، كنيكتيكت: دار نشر بريجز، 1997، ص 104.

توصيات للدول الأعضاء و/أو لمجلس الأمن، وحتى في مباشرتها لهذا الحق تكون مرتبطة بمجلس الأمن.²⁶ فعندما تبنت الجمعية القرار، كانت على دراية بهذا القيد القانوني ولم تفعل سوى أنها "أسدت النصيحة" للمملكة المتحدة "باعتبارها دولة الانتداب على فلسطين" وكذلك لجميع الدول الأعضاء الأخرى بتقسيم فلسطين. كما "طلبت" من مجلس الأمن أن "ينفذ" خطة التقسيم مع قيام اتحاد اقتصادي" وأن يعين أي محاولة "الإحداث تغيير بالقوة على التسوية التي تمثلها هذا القرار" على أنها تهديد للسلم أو خرق له بموجب المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة. كذلك لا يمكن إغفال أن الجمعية، باقتراحها (على نحو إلى حد ما مفتعل) تدابير بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، كانت تسعى لإنفاذ قرار لم تكن مخولة بتبنيه. وجدير بالملاحظة أن لم يحدث سلفاً أن اتخذ مثل هذا الإجراء من جانب مجلس الأمن. فمن الناحية القانونية، كان إجراء مجلس الأمن تأسيساً على ما جاء في الفصل السابع - بأن ينفذ قرار التقسيم، أو بمعنى أدق، أن تنفذ "خطة التقسيم" التي اقترحتها الجمعية - كان هو الآخر سيصبح متجاوزاً للاختصاصات؛ إذ لا يمكن للمجلس أن يتصرف ككائبٍ لشعبٍ في ممارسته لحق تقرير مصيره، وسيصبح مثل هذا الإجراء اعتداء صارخ من قبل سلطات المجلس القسرية وفقاً لما ورد في الفصل السابع.

(ب) يعد قرار الجمعية العامة (الجزء الثالث/أ) هو الآخر متجاوزاً للاختصاصات فيما يخص "النظام الدولي الخاص" المتصور في خطة التقسيم لمدينة القدس كجسم مستقل وتعيين مجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة "كسلطة قائمة بالإدارة" بالنيابة عن الأمم المتحدة. في الواقع الفعلي، مع ذلك، نظراً للنزاع المسلح الذي تسبب فيه هذا القرار، لم تنشأ القدس قط بوصفها إقليم منفصل، بل انقسمت بين الأطراف المتحاربة.

(ج) قصد القرار إنكار حق الشعب الفلسطيني في حق تقرير مصيره من قبل ذات المنظمة التي كان من المفترض فيها أن تدعمه

²⁶ميثاق الأمم المتحدة، المادة 12 (1): "عندما يبشر 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 ذلك منها مجلس الأمن."

باعتباره واحد من "مقاصدها" (المادة 1 [2 من ميثاق الأمم المتحدة). هذا وإن إجراءً صحيحاً قانونياً - ذلك الذي كان من شأنه أن يجيء متمشياً مع مبادئ الأمم المتحدة - كان يجب أن يأتي مختلفاً جذرياً، فعقب إنهاء الانتداب البريطاني، كان ينبغي إما أن يخول سكان الأراضي حق التصويت عبر استفتاء على الوضع المستقبلي لفلسطين كلها أو ينتقل الانتداب لنظام وصاية تابع للأمم المتحدة (طبقاً للفصل الثاني عشر من ميثاق الأمم المتحدة) بهدف تأمين الاستقلال في مرحلة لاحقة، أي بمعنى الحفاظ على حقوق سكان فلسطين، وليس إلغاؤها.

(د) لا تفتقر الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة إلى السلطة القانونية اللازمة لتقسيم فلسطين فحسب (إذا ما فسر القرار 181 [ثانياً] واقعياً بهذا المعنى) لا يمكن تقسيم إقليم أو نسبته إلى دول حديثة النشأة إلا بقرار من السيادة الإقليمية. ومن الجدير بالذكر أنه في سياق تخلي الإمبراطورية العثمانية عن حقوقها السيادية، لم تنتقل تلك الحقوق إلى القوى الحليفة الرئيسية أو إلى عصبة الأمم مجتمعة. هذه الدول، من ثم، ليس لها الحق بأي شكل من الأشكال في أن تمارس الوصاية التي كانت تباشرها بموجب المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم، يمثل هذا الأسلوب للحد من، بل إنكار، حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، أي من خلال نظام انتداب كان من شأنه أن تضمن تنفيذ وعد بلفور وانتهى في آخر المطاف بقرار التقسيم لسنة 1947 (الذي انطوى على ذات السبب الجوهري وراء ذلك الوعد).

وجاء قرار الجمعية العامة التالي رقم 194 (ثالثاً) الصادر في 3 كانون الأول/ ديسمبر 1948 متجاوزاً للسلطات على حدٍ سواء حسيماً "قرر" أن "منطقة القدس" (بما في ذلك المدينة والقرى المحيطة) "ينبغي أن تتمتع بمعاملة خاصة ومستقلة عن باقي فلسطين" وأن توضع رهن المراقبة الفعلية للأمم المتحدة، متمثلاً "نظام دولي دائم لمنطقة القدس" (الفقرة 3). لا يمكن فهم ذلك إلا على أنه انتحال للسلطات من جانب الجمعية العامة، هيئة لا تمتلك أي سلطة على الإطلاق مثل "السيادة على الأراضي" - لا بموجب ميثاق الأمم المتحدة ولا في إطار القانون الدولي العام.

ينطبق هذا أيضاً على قرار الجمعية العامة رقم 303 (رابعاً) الصادر في 9 كانون الأول/ ديسمبر 1949 الذي نص مجدداً "فيما يختص بالقدس،" على أن المدينة ينبغي أن توضع رهن نظام دولي وأن تنشأ باعتبارها جسم مستقل، تخضع إدارته للأمم المتحدة، والتي أسندت إلى مجلس الوصاية اتخاذ التدابير الخاصة (الفقرة 1). في ذات الحين، أكدت الجمعية العامة الحدود الجغرافية للقدس والمناطق المحيطة بها على نحو ما جرى تخطيطها في قرار التقسيم."

وعليه، ذهب مجلس الوصاية، في اجتماعه الحادي والثمانين بتاريخ 4 نيسان/ أبريل 1950، إلى تبني "النظام الأساسي لمدينة القدس." وإنها لمفارقة من نوع خاص؛ فبالرغم من أنه يشير إلى ما يشبه "المجنا كارنا" لحقوق مواطني وساكني القدس، فإنه لم يدخل قط حيز التنفيذ. من الناحية القانونية، ليس للجمعية العامة من سلطة بأي حال من الأحوال لكي تصدر مثل هذه التدابير عبر مجلس الوصاية، كما أن مجلس الأمن لم يضع تلك التدابير محل التنفيذ على أرض الواقع بمقتضى قرار متعلق بالفصل السابع، خطوة كانت ستصبح هي الأخرى متجاوزة للسلطات وفقاً لميثاق الأمم المتحدة (لا يمكن للمجلس ولا للجمعية أن يتصرفا على أنهما سيادة إقليمية).

من المهم أن نكون على بينة بالحدود القانونية لتصرف الأمم المتحدة في هذه الحالة الخاصة؛ إذ لجأ مجلس الأمن في غضون ذلك إلى عادة استغلال قرارات الفصل السابع للأغراض التي تتجاوز نطاق المادة 39 وتؤثر مباشرة على نطاق القوانين الآمرة لحقوق الدول السيادية.²⁷ من الناحية القانونية الخالصة، ظل قرار التقسيم الصادر عن الجمعية العامة وجميع ما تلاه من تدابير اتخذتها الجمعية ومجلس الوصاية حبراً على ورق. فهي لم تكن في الأصل، ولم تكن قط جزءاً من نظام قانوني مقبول في فلسطين. وكان إنشاء دولة إسرائيل في أعقاب قرار التقسيم، ولكن ليس على أساسه. وكان القرار 181 (ثانياً) سينص على إنشاء متزامن (أو متوازن) لكيانين ذات سيادة، دولة يهودية وأخرى عربية لإعلان القدس كجسم مستقل تحت رعاية الأمم المتحدة وكذا لترسيم الحدود بين الكيانين والتي كانت تختلف عن المنطقة التي طالبت بها إسرائيل على أنها أرضها في سياق أحداث 1948/1949.²⁸

²⁷ لمزيد من التفاصيل، برجاء الرجوع إلى هانز كوككر، مجلس الأمن بوصفه مدير للعدالة؟ تأملات حول العلاقة العدائية بين السلطة والقانون. (دراسات في العلاقات الدولية، المجلد الثاني والثلاثين). النمسا: منظمة التقدم الدولية، 2011.

²⁸ ورد ما نصه أن إسرائيل تستمد وجودها من قرار للأمم المتحدة تعهدت باحترامه بناءً على إقرار المنظمة العالمية بها، ولكنها لا تزال تنتهك منذ البداية. - قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 273 (ثالثاً) الذي تم تبنيه في 11 أيار/ مايو 1949: "[...] ، مستذكراً قراراتها في 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1947 و 11 كانون الأول/ ديسمبر 1948 وملاحظة التصريحات والتوضيحات التي صدرت عن ممثلي حكومة إسرائيل أمام اللجنة السياسية المخصصة بصدد تنفيذ القرارات المذكورة، وتذهب الجمعية العامة [...] إلى أن 1. تقرر أن إسرائيل دولة محبة للسلام، تقبل بالالتزامات الواردة في الميثاق وقادرة ومستعدة للقيام بتلك الالتزامات؛ 2. تقرر الاعتراف بإسرائيل عضواً في الأمم المتحدة."

ومن أجل تقييم شامل لتطور نزاع فلسطين والقدس، على المرء أيضاً أن يكون على وعي بقضية قانونية أساسية والتي ترتبط بتخلي بريطانيا عن انتداب عصبة الأمم في عام 1948: ولما فشل نظام الانتداب في تحقيق الاستقلال لفلسطين (والذي قصد به من الأساس أن يكون الذريعة لفرض انتداب من جانب عصبة الأمم بموجب المادة 22 من العهد) - بل، على العكس، حد نظام الانتداب الحقوق الوطنية الفلسطينية لمصلحة إعداد تدابير لإنشاء "وطن قومي" يهودي -، كان ينبغي إذ أن تسلم الأرض لمنظمة الأمم المتحدة بموجب أحكام الوصاية الواردة في الفصل الثالث عشر من ميثاق الأمم المتحدة. كان ذلك ضرورياً للحول دون المزيد من الإضرار بالحقوق الفلسطينية (في فلسطين بأسرها بما في ذلك القدس). هذه القوانين، إذا ما صدرت، كانت ستأتي مبنية على الهدف الرامي إلى تعزيز "التطوير التدريجي نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال" (طبقاً للمادة 76 من ميثاق الأمم المتحدة)، وهي عمالية، مع ذلك، لم يسمح لها أن تبدأ - في إهمال تام لمبدأ الأمم المتحدة السامي "حق الشعوب في تقرير مصيرها (المادة 1 [2]).

وجدير بالملاحظة، أنه في الوقت الذي أثر فيه وفد الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، طبقاً لبيان ألي في مجلس الأمن بتاريخ 19 آذار / مارس 1948، وصاية مؤقتة على فلسطين [.....] للحفاظ على السلم واحتواء يهود وعرب فلسطين، الذين يجب أن يعيشوا معاً، وكانت تلك فرصة أكبر للوصول إلى اتفاقية بشأن الحكومة المستقبلية للبلاد....²⁹ مع ذلك مع خروج الإعلان الأحادي الجانب من جانب إسرائيل بالاستقلال - كتبعة وليست نتيجة قانونية لقرار الجمعية العامة رقم 181 (ثاني)، ضاعبت تلك الفرصة.

(ثالثاً) دور مجلس الأمن

على ضوء الفراغ القانوني الذي نجم عن أعمال الهيئات والحكومات غير المختصة منذ نهاية الحكم العثماني في فلسطين، تبدو ملاحظة عامة لدور مجلس الأمن الدولي مناسبة. فالمجلس لم يستخدم سلطاته الإلزامية بموجب الفصل السابع لإصدار قرارات الجمعية العامة (أو بتعبير أدق،

²⁹بيان السفير وارن ر. أوستن، ممثل الولايات المتحدة في مجلس الأمن، وثيقة الأمم المتحدة S/P. V. 271، 19 آذار/ مارس 1948.

توصياتها) بشأن تقسيم فلسطين، والوضع الدولي الخاص بالقدس، كما أنه لم يتخذ تدابير قسرية لإنهاء احتلال الأراضي الفلسطينية القائم منذ عام 1967، وإجبار إسرائيل على الخروج من الأراضي العربية التي ضمتها (تحديداً القدس والجولان). وقد أدى ذلك إلى وضع متواصل من عدم القانونية - بسبب إعلان الاستقلال من جانب واحد وما لحقه من احتلال وضم للأرض، كما قود كذلك شرعية منظمة الأمم المتحدة، وسيادة القانون الدولي. ولم يفعل المجلس شيئاً في الواقع الفعلي لتنفيذ قراراته التي تدعو إلى انسحاب إسرائيل من الأراضي المحتلة (242 [1967] و338 [1973] على التوالي). وقد اتسمت ممارسة مجلس الأمن بشأن قضية فلسطين، بما في ذلك القدس، وقبل وبعد إقامة دولة إسرائيل في عام 1948، بنمط ثابت من المناشدات، والتأكيدات، والتهديدات دون اتخاذ تدابير للتنفيذ. وكان المجلس، ضمن جملة أمور أخرى،

- "إذ يدعو" الأطراف المعنية لاقتراح أو اتخاذ تدابير من أجل تنفيذ قرار الجمعية العامة بالتقسيم (القرارات 42 [1948]،³⁰ و44 [1948]،³¹ 49 [1948]،³² و44 [1948]،³³ و"إذ يهدد" بإعادة النظر" في الوضع في فلسطين "بهدف العمل بموجب الفصل السابع" (القرار 50 [1948])؛³³ و"إذ يقرر" أن الوضع في فلسطين "يشكل تهديداً للسلام في إطار مضمون المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة"، ولكن مرة أخرى مجرد ذكر للتدابير القسرية كاحتمال، دون أي فعل (القرار 54 [1948])؛³⁴ و

³⁰الفقرة 1، الوثيقة S/691، 5 آذار/ مارس 1948.

³¹الوثيقة S/714، 1 نيسان/ أبريل 1948.

³²الفقرة 1، الوثيقة S/773، 22 أيار/ مايو 1948.

³³الفقرة 11، الوثيقة S/801، 29 أيار/ مايو 1948.

³⁴الفقرة 1، الوثيقة S/902، 15 تموز/ يوليو 1948. إن لغة الفقرة 3 هي المعمود من نهج "خجل" المجلس بشأن تطبيق قراراته في المسألة المتعلقة بفلسطين: عدم الامتثال للقرار - أي "الكف" عن مزيد من العمل العسكري " - " من شأنه أن يبرهن على وجود خرق للسلام بالمعنى المقصود في المادة 39 من الميثاق التي تطلب عناية فورية من جانب مجلس الأمن بغية اتخاذ مزيد من مثل هذه الإجراءات بموجب الفصل السابع من الميثاق ما قد يتقرر من قبل المجلس."

- وإذ "يوكد" أن "انسحاب القوات المسلحة الإسرائيلية من الأراضي المحتلة في النزاع الأخير" هو "مبدأ" مطلوب من أجل إقامة سلام دائم وعادل (242 [1967]).³⁵

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الأمن لم يزل غير قادرًا على التصرف بحسم وتحقيق تهديداته الواردة في إجراءات الفصل السابع بسبب حق النقض الذي قد يستخدم من جانب أحد الأعضاء الدائمين على الأقل. إن شلل المجلس الذي منعه من تنفيذ قراراته وقرارات الجمعية العامة في فلسطين هو نتيجة للنصوص الإجرائية الواردة في المادة 27 من ميثاق الأمم المتحدة؛ والتي ليست بالضرورة أن تعكس عدم وجود الرغبة السياسية لأغلبية الدول الأعضاء.³⁶

وثمة جانب آخر يسلط الضوء على افتقار المجلس إلى إصدار قرارات "نافذة" (أو هيكلية) بشأن تنفيذ القانون في فلسطين الأ وهو غموض النص الإنجليزي لقرار مجلس الأمن 242 (1967) الذي يستخدم عبارة "الانسحاب [...] من الأراضي المحتلة في النزاع الأخير" - بدون الأداة "the" قبل لفظ "territories".³⁷ وقد تم النظر إلى هذه الصيغة، من جانب البعض، على أنها دعوة لسلطة الاحتلال إلى اختيار الأراضي التي قد تنسحب منها؛ وهذا قد عقّد الوضع القانوني الخاص بالقدس على وجه الخصوص.

(رابعاً) وضع القدس بعد-1948 وبعد-1967

إن الغموض والافتقار إلى آلية لتنفيذ القرار 242 هما حقاً دليل على الفراغ القانوني الذي خلقت فيه الحقائق "على الأرض" منذ نهاية الحكم العثماني، ومنذ قرار الأمم المتحدة بالتقسيم على وجه الخصوص. وكما أوضحنا من قبل، فإن "توصية" الكيان المنفصل للجمعية العامة³⁸ - التي اعتبرت على ما يبدو أساساً كافياً لمجلس الوصاية من أجل تبني "النظام الأساسي لمدينة القدس" - كانت متجاوزة لحدود السلطة، ولم تتحقق بأي حال من الأحوال.

³⁵فقرة 1 (أولاً)، القرار 242 (1967) 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1967.

³⁶تلاطلاع على الآثار المترتبة على وجود حق النقض في شرعية منظمة الأمم المتحدة بشكل عام انظر هانز كوكلر، إجراءات التصويت في مجلس الأمن الدولي: دراسة تناقض المعايير وتداعياته على العلاقات الدولية. (دراسة في العلاقات الدولية، المجلد السابع عشر) فيينا: منظمة التقدم الدولية، 1991.

³⁷الفقرة 1 (أولاً).

³⁸خطة التقسيم مع الاتحاد الاقتصادي، الجزء الثالث: "مدينة القدس"، المرفق بالقرار 181 (ثانياً).

لقد احتلت الأطراف المتحاربة الأراضي في أثناء المواجهات المسلحة، عقب إعلان إسرائيل الاستقلال من جانب واحد في 1948، وتم وضع التفاصيل في اتفاق الهدنة في 3 نيسان/ أبريل 1949. وهي تعي جيدا عجز مجلس الأمن (الهيكلية) عن القيام بتدابير قسرية فيما يتعلق بفلسطين، وبالقدس على وجه الخصوص، اتخذت دولة إسرائيل خطوة منطرفة "التوحيد" المدينة المقسمة على شروطها الخاصة بضم الجزء الشرقي، الذي كان قد احتل في أثناء حرب 1967.³⁹ الفقرة 6 من قانون الضم 1980 يستبعد صراحة أي شكل من أشكال تدويل مدينة القدس: "لا يتم نقل أي سلطة [لدولة إسرائيل] ... إما بشكل دائم أو لفترة معينة من الوقت لجهة أجنبية." من الواضح أن هذا كان الوضع الخاص للقدس، كما تراه سلطة الاحتلال ولا سيما من حيث التقاليد اليهودية، الذي دفع إلى هذا العمل الاستفزازي من جانب واحد- في تحدٍ سافر لدعوات مجلس الأمن السابقة (1967، 1973) إلى الانسحاب. وظللت قرارات مجلس الأمن التي دفع إليها هذا العمل تهديداتٍ جوفاء وإداناتٍ غاضبة بلا أهمية؛ لأنها، وعلى العكس من قرارات كثيرة أخرى تمس الشؤون العربية (مثل تلك المتعلقة بالصراع في الخليج في 1990/ 1991⁴⁰ أو لغط لوكربي)،⁴¹ لا تستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وفيما يتعلق باستخدام سلطاته القسرية، اتبع مجلس الأمن بشكل لا يمكن إنكاره سياسة الكيل بمكيالين. فقد أعلن القرار 476 (1980) في 30 يونيو 1980 أن كافة التدابير الإسرائيلية التي تستهدف تغيير الوضع القائم في "مدينة القدس الشريف" ليست ذات شرعية قانونية (الفقرة 3)، كما هدد باتخاذ مزيد من التدابير وفقا لميثاق الأمم المتحدة "لتأمين التنفيذ الكامل لهذا القرار" (الفقرة 6). وفي واقع الأمر، لم يتخذ المجلس مثل تلك التدابير قط. وقد انتهى القرار 478 (1980) في 20 أغسطس 1980 إلى أن "القانون الأساسي" الإسرائيلي بشأن القدس "يشكل انتهاكا للقانون الدولي" (الفقرة 2)، كما ذكر أن كافة التدابير الإسرائيلية لتبديل طابع ووضع مدينة القدس الشريف "لا شيء وباطلة ويجب إلغاؤها على الفور" (الفقرة 3).

³⁹الكنيست الإسرائيلي، قانون أساسي: القدس، عاصمة إسرائيل، 13 تموز/ يوليو 1980، الفقرة 1: "القدس، خالصة ومتمتدة هي عاصمة إسرائيل." تبني الكنيست لاحقا قانون ضم مشابه بخصوص مرتفعات الجولان السورية: قانون مرتفعات الجولان، 14 كانون الأول/ ديسمبر 1981. (فقرة 1: "يسري قانون الدولة واختصاصها وإدارتها على مرتفعات الجولان...")
⁴⁰لمزيد من التفاصيل انظر هانز كوكلر (مقال)، أزمة العراق والأمم المتحدة: سياسة القوة مقابل سيادة القانون الدولي. المذكرات والتصريحات الصادرة عن منظمة التقدم الدولية (1990-2003). (دراسة في العلاقات الدولية، المجلد الثامن والعشرون) فيينا: منظمة التقدم الدولية، 2004.
⁴¹لوثائق قرارات الفصل السابع ذات الصلة انظر (طبعة) هانز كوكلر وجايهون سايلر محاكمة لوكربي: وثائق متعلقة بدور مراقب المرصد الدولي الدائم. (دراسة في العلاقات الدولية، المجلد السابع والعشرون) فيينا: منظمة التقدم الدولية، 2002، ص 121 وما يليها.

ومرة أخرى، لم تُتخذ أي إجراءات، على مدى 30 عاماً، من أجل تطبيق هذا القرار. ومرة أخرى تظهر عدم شرعية الضم الإسرائيلي للقدس (العربية) في "قانون الاستفتاء" الذي اعتمده الكنيست الإسرائيلي في 22 تشرين الثاني/ نوفمبر 2010. ووفق هذا الإجراء المتخذ من جانب واحد "على الصعيد الثلوي" (فيما يتعلق بالضم الفعلي عن طريق "القانون الأساسي")، فإنه من المطلوب إما أغلبية 2/3 في الكنيست وإما استفتاء وطني من أجل أن تتخلى إسرائيل، كجزء من اتفاق سلام في المستقبل، عن أي من الأراضي التي ضمتها إليها. وغني عن القول أن هذا الحكم يتناقض صراحة مع إحدى القواعد الأساسية للقانون الدولي التي تنص على أن الاستيلاء على الأراضي بالقوة - كما هي الحال مع القدس العربية المحتلة في 1967 والمنضمة في 1980 - غير مقبول، وكافة التدابير والمطالبات القانونية الناتجة عن مثل هذا العمل غير القانوني لاغية وباطلة. إن "قانون الاستفتاء"، بالتالي، بلا كيان؛ لأن إسرائيل لا يحق لها اتخاذ أي قرار مهما كان بشأن الوضع القانوني لمدينة القدس المحتلة (أو أي أراضي أخرى محتلة أو تم ضمها في هذا الصدد). وكسلطة احتلال، فإنها تخضع لأحكام اتفاقية جنيف الرابعة 1949. فلا يمكن بأي حال أن تصرف وكأنها صاحبة السيادة على الأرض.

(خامساً) الخاتمة: قانون القوة في مواجهة قوة القانون

إن القوانين والقرارات الدولية التي تتعلق بوضع القدس، والتي قد أشرنا إليها باختصار آنفاً، توضح بصورة درامية ما يمكن وصفه بالتباين بين القانون والسياسة، أو بين الفكرة والواقع. إن المبادئ القانونية واضحة ولا تقبل أي لبس فيما يتعلق بعدم جواز احتلال وضم القدس العربية (مدينة القدس الشريف). غير أن القانون لا يمكن إنفاذه في المستقبل القريب. فالكيان الدولي الوحيد الذي يملك قوى إجبارية - وهو مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - قد أصيب بالشلل منذ البداية بسبب استخدام حق النقض (الفيتو) من جانب أحد الأعضاء الدائمين على الأقل.

وهكذا يتسم الوضع بوجود إشكالية معقدة بين سيادة القانون وقانون القوة. فبعد انتهاء الحكم العثماني كانت القدس جزءاً من أراضي الانتداب البريطاني على فلسطين، ثم اكتسبت بعد انتهاء هذا الانتداب وضعاً دولياً خاصاً، وذلك دون إشراك أهلها المعنيين - إلا أن هذا الوضع المفترض لم يدخل قط حيز التنفيذ. وفي الحقيقة فإن المدينة المقدسة قد وقعت تحت نظام احتلال ومن ثم أصبحت ضحية لما قام به المحتل من اغتصاب للسلطة. إن أفضل ما يمكن أن توصف به الإشكالية الناجمة هو وجود تباين بين الحقائق "على الأرض" التي أوجدتها السياسة التوسعية، بما فيها استخدام طرق العنف، والمبادئ القانونية التي يقوم عليها ميثاق منظمة الأمم المتحدة:

- (١) حدد قانون صياغة مسار الأحداث منذ نهاية الحكم العثماني في فلسطين، فالشعب المعني مباشرة والذي تمت الإشارة إليه في معاهدة لوزان⁴²، لم يُسمح له مطلقاً بممارسة حقه في تقرير مصيره. وقد كان هذا جلياً في العديد من الإجراءات والقرارات الصادرة عن أطراف غير فلسطينية (غير عربية) مثل:
- الوعد بإعطاء جزء من الأراضي الفلسطينية لشعب آخر - بل في الحقيقة لشعب يقيم خارج فلسطين.⁴³
 - بناء على ذلك، فقد شجعت سلطات الانتداب الهجرة الأجنبية إلى فلسطين خلال فترة عصبة الأمم.
 - ثم تقرر تقسيم الأرض - على نحو غير قانوني - في إطار خطة لم تُنفذ طبقاً لأحكامها. فقد ظلت اللوائح الخاصة بالوضع الدولي لمدينة القدس حبراً على ورق. لكن إحدى الدولتين المعنيتين بخطة التقسيم ظهرت في نهاية المطاف بأراضي أكبر بكثير مما كان محدداً لها في تلك الخطة.
 - خلال عامي 1948/1949 وفي عام 1967 على التوالي، قامت إسرائيل بالاستيلاء على أراضي إضافية من مساحة الأرض التي كانت بالأساس تحت الانتداب (أي فلسطين)، بالإضافة إلى أراضي أخرى قامت بضمها لاحقاً.
 - حتى يومنا هذا، ما زالت المستوطنات تبنى على أراض يتم الاستيلاء عليها بصورة غير قانونية (بالاحتلال أو عملية الضم)، ويتم اتخاذ إجراءات ممنهجة لتغيير وضع القدس بما في ذلك تكوينها الديموغرافي.
 - كل تلك الإجراءات، قد تم، وما زالت يتم اتخاذها في تحدٍ دائم لقوانين الأمم المتحدة الداعية إلى الانسحاب من الأراضي المحتلة وإلغاء ضم جميع الأراضي المستولى عليها.

⁴² الجدير بالذكر أن المادة 16 - والمتعلقة بسقوط السيادة التركية عن الأراضي التي سلمتها تركيا نتيجة للحرب - تعتمد على مفهوم "أن مستقبل هذه الأراضي والجزر يجري تحديده أو سوف يتم تحديده من خلال الأطراف المعنية".

⁴³ من خلال وعد بلفور عام 1917 وما أعقبه من تصريحات أخرى قدمتها بريطانيا ودول أخرى معنية بعد الحرب العالمية الأولى، وأثناء الحرب العالمية الثانية وبمهدا.

• في أحدث خطوة لها في إطار سلسلة أعمالها التصعيدية الغير شرعية تجاه الفلسطينيين، تحاول إسرائيل إخضاع أي قرار بشأن الوضع المستقبلي للأراضي التي تم ضمها، وخاصة مدينة القدس العربية، إلى العملية السياسية الداخلية، حيث توقيف سلطات الاحتلال إرجاع تلك الأراضي على القيام بإجراءات تصويت خاصة داخل إسرائيل.

(ب) في مواجهة كل هذه التجاوزات والإجراءات أحادية الجانب وإدعاء الحقوق - والتي توثق قانون القوة أو سياسة الأمر الواقع- دأبت منظمة الأمم المتحدة، وخاصة مجلس الأمن الدولي على التأكيد على ضرورة سيادة القانون، لكن المنظمة الدولية تم منعها بشكل فعال من استخدام سلطاتها، (بالتحديد في أحكام الفصل السابع الواردة بالمادتين 41 و42 من ميثاق الأمم) في تنفيذ القانون.

وعلى الرغم من حالة التخييط القانوني والفرضي الدولية، فإن لدى الشعب الفلسطيني حق غير قابل للتصرف في تقرير الوضع المستقبلي للدولة الفلسطينية، ولا سيما تلك الأراضي التي احتلت أو تم ضمها منذ عام 1967، والحق في إقامة دولته الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس، وذلك مبادرة منه، والذي لا يلزم قانوناً توقيفه على قرارات الكيانات الدولية، والتي أثبتت، حتى هذه اللحظة، عدم قدرتها على فرض سيادة القانون الدولي في فلسطين، بالإضافة إلى أنها ليس لديها الحق على أية حال في أن تحل محل حقوق السيادة الإقليمية⁴⁴.

إن انتهاكات القانون لا يمكن لها أن تخلق حقاً قانونياً، فحالة الظلم الناشئ عن استمرار احتلال الأراضي الفلسطينية، وضم مدينة القدس، والشكل التام الذي تعاني منه منظمة الأمم المتحدة إزاء كل ما يتعلق بفلسطين،⁴⁵ كل ذلك يُحول للشعب العربي في فلسطين الحق في الدفاع عن نفسه واتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لمعايير القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، وذلك من أجل الحصول على حقوقهم غير القابلة للتصرف. وهي الخطوة التي كان يجب أن يُسمح للشعب الفلسطيني باتخاذها بعد انتهاء الحكم العثماني طبقاً لنظام الانتداب الخاص بعصبة الأمم. فعلى الرغم من اسمها، إلا أن "اللجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه الغير قابلة للتصرف" المفوضة من الجمعية العمومية للأمم المتحدة⁴⁶ لم تكن قادرة على فعل شيء لإصلاح هذا الوضع خلال عقود من وجودها. ونظراً لأسباب قانونية، فإن هذه الجمعية يمكنها فقط التأكيد على هذه الحقوق ولا يمكنها تنفيذها، بينما يستطيع مجلس الأمن فرض هذه الحقوق ولكنه لا يقوم بذلك لأسباب سياسية.

بالنسبة لمدينة القدس، فإن الحقوق غير القابلة للتصرف تُحول للشعب الفلسطيني الحق في تقرير الوضع المستقبلي لمدينة القدس العربية، دون أي تدخل أو وصاية خارجية، وبما في ذلك الحرم المقدس مع وجود ضمانات خاصة لحقوق أصحاب الديانات السماوية الثلاثة. إن التصور الذي وضعته الجمعية العمومية التابعة للأمم المتحدة للنظام الدولي عام 1947 لم يتحقق مطلقاً. أما ما آلت إليه الأوضاع الآن فهو نتيجة للاستخدام الغير قانوني للقوة. فاحتلال الأراضي عام 1967 وما تبعه من ضم لها هي إجراءات تعد باطله ولاغيه. فقد أصبح واضحاً في ظل هذا "الفراغ القانوني"، أن الوضع القانوني المقبول دولياً لا يمكن له أن يتحقق إلا عن طريق ممارسة السكان الشرعيين لفلسطين لحقهم في تقرير المصير. وهذا سوف ينضمن استعادة كاملة للشخصية العربية لمدينة القدس المحتلة والتي تم ضمها حالياً.

إنه لمن الأهمية بمكان التأكيد على أن الشعب العربي في فلسطين - طبقاً للقانون الدولي الحديث- لا يتمتع فقط بحق تقرير المصير (كسائر الشعوب)،⁴⁷ ولكن لديه الحق أيضاً في مقاومة الاحتلال الأجنبي واتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهة التهويد المستمر للقدس، بل أيضاً، ومع عدم اتخاذ إجراءات من قبل مجلس الأمن، يمكن للدول العربية أو غيرها من دول معنية اتخاذ إجراءات جماعية مشابهة لتلك التي تم اتخاذها عام 1973، مع مراعاة حدود القانون الدولي، وذلك من أجل تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بفلسطين.

إنه بعد مرور حوالي قرن من الزمان مليء بوعود كاذبة ومتناقضة قُدمت للفلسطينيين، وبتصريحات ومناشادات لا جدوى لها، ونداءات للمجتمع الدولي لم تلق اهتماماً، ومطالب لم تتحقق، وقرارات لم تنفذ، يبدو مناسباً في نهاية هذا التحليل أن نوضح مبدأ:

⁴⁴ للتفاصيل التاريخية والقانونية للسيادة الفلسطينية انظر على وجه الخصوص هينري كاتان، "حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين"، بدءاً من ص15.

⁴⁵ تشير هنا إلى قانون حق النقد (الفيتو) الذي نصت عليه المادة 27 من ميثاق الأمم المتحدة، وهو الحق الذي قد سمح للشريك الاستراتيجي الأكبر لقوة الاحتلال في فلسطين بعرقلة أي مبادرة من شأنها تطبيق القانون هناك.

⁴⁶ تأسست اللجنة بموجب القرار الصادر عن الجمعية العمومية برقم (XXX) 3376، 10 أكتوبر 1975.

⁴⁷ لمزيد من التفاصيل انظر أيضاً: هانز كوكلا، "حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير: أساس السلام في الشرق الأوسط"، سبق ذكره.

إن لوائح القانون لا بد أن تكون مرتبطة بإجراءات ردية، (كالعقوبة أو الجزاءات) في حالة عدم الإذعان لها.⁴⁸ وبالتالي فإن القوانين التي تفتقد إلى آليات التنفيذ ما هي إلا مجرد مبادئ أخلاقية أو "مطالب". ولو أن الدول الأعضاء بالأمم المتحدة ملتزمة حقاً بحفظ سيادة القانون، المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، فإن من المصلحة الحيوية للمجتمع الدولي اتخاذ إجراءات قسرية في فلسطين لتطبيق القانون الأساسي الخاص بعدم جواز الاستيلاء على الأراضي بالقوة، (كما جاء في قرار مجلس الأمن رقم 242 الصادر عام 1967). وكما أوضحنا آنفاً، إذا كان مجلس الأمن يصاب بالشلل نتيجة ما جاء في المادة 27 من ميثاق الأمم المتحدة بشأن عملية تصويت الدول الأعضاء به، فإن دول المنطقة، في المقام الأول، يكون من حقها اتخاذ إجراءات من جانبها. إن صدور قرار آخر عن الجمعية العمومية يقوم على أساس "التوحد من أجل السلام"⁴⁹ لن يحرز نتائج ملموسة، لأنه لا يمكن تغيير الحقيقة القانونية القائلة بأن للجمعية العمومية حق إصدار التوصيات فقط. لا شك أنه بالقرارات الحاسمة فقط، وليس بالتوصيات والمشادات، يمكن للشعب الفلسطيني تغيير هذه الأحداث الأساسية التي فرضها عليه قانون القوة منذ حقبة الحرب العالمية الأولى.

.....

⁴⁸ لتعريف اللوائح القانونية انظر مانز كلسن، "النظرية الواضحة في القانون". ترجمة ماكس نايت للنسخة الألمانية الثانية الموسعة والمنقحة من تأليف ماكس نايت. بيركلي، لوس انجلوس، لندن، طبعة جامعة كاليفورنيا 1967، وخاصة كل من الفصول الأول والسادس، و(ج) "القانون كنظام قسري معياري"، بدءاً من ص 44.

⁴⁹ القرار رقم AA (5) 377 الصادر عن الجلسة العامة رقم 302 بتاريخ الثالث من نوفمبر، تشرين الثاني، لعام 1950، الذي "يقضي بأنه في حالة فشل مجلس الأمن في القيام بمهمته الأساسية في حفظ السلام والأمن الدوليين، وذلك لعدم إجماع أعضائه الدائمين، كان يكون هناك تهديد أو انتهاك للسلام الدولي، أو وجود عمل من أعمال العدوان، فإن على الجمعية العمومية النظر في هذه المسألة بهدف إصدار توصيات ملائمة للأعضاء لاتخاذ إجراءات جماعية (...) من شأنها حفظ أو استعادة السلام والأمن الدوليين". السابع لعام (1980-1982)، والعاشر لعام (1997) المؤجل من عام (2006)، في الجلسات الاستثنائية الطارئة للجمعية العمومية، التي تمت الدعوة إليها على أساس الوحدة من أجل السلام، وتم تكريسها للقضية الفلسطينية.