

حق ملت فلسطین در تعیین سر نوشت خود؛ مبنای صلح در خاور میانه *

هانس کوچلر **

برگردان: محمد حبیبی مجنده ***

چکیده

حق تعیین سر نوشت، از مهمترین حقوقی است که تمام ملت‌ها از آن برخوردارند این حق برای ملت فلسطین به استناد اسناد بین‌المللی و قطعنامه‌های فراوان مجمع عمومی سازمان ملل به رسمیت شناخته شده است. این مقاله در پی آن است که با استناد به بندهای منشور ملل متحد و قطعنامه‌های متعدد سازمان ملل نه تنها این حق را اثبات نماید، بلکه از این طریق راه‌حلهایی برای اجرای آن بیابد. البته نویسنده این راه‌حلهارا در ایجاد یک تشکیلات خودگردان خلاصه نمی‌داند و معتقد است که بر اساس حقوق بین‌الملل، تشکیلات خودگردان بر فرض ثبات و پایداری تأمین‌کننده حقوق فلسطینیان نیست.

(I) واقعیات حقوقی؛ حقوق قانونی در برابر سیاست قدرت

حق تعیین سر نوشت، حقی جدایی‌ناپذیر و غیر قابل انفکاک است که تمام ملت‌ها بدون

* Hans Koechler, "The Palestinian People's Right of Self-Determination: Basis of Peace in the Middle East".

این مقاله در کنفرانس بین‌المللی «حقوق بشر و مسائل وضعیت‌نهایی» که از سوی مرکز فلسطینی حقوق بشر (شهر غزه، ۱۳ تا ۱۵ دسامبر ۱۹۹۷) سازماندهی شده بود، ارائه شده است.

** رییس سازمان پیشرفت بین‌المللی (وین-اطریش) International Progress Organization
*** دانشجوی دوره دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی.

هیچ گونه تمایزی از آن برخوردارند. این حق با همین عنوان در بند ۲ ماده ۱ منشور ملل متحد و اسناد متعدد بین‌المللی دیگر مورد تأیید قرار گرفته و قطعنامه‌های فراوان مجمع عمومی سازمان ملل و تأسیس «کمیته ملل متحد برای اعمال حقوق جدایی‌ناپذیر ملت فلسطین» توسط مجمع در ۱۹۷۵، (۱) دلیل روشنی بر شناسایی عمومی این حق نسبت به ملت فلسطین است. (۲) فلسطینی‌ها نه فقط پس از جنگ جهانی دوم که پیش از فروپاشی نظام قرن نوزدهم در جریان جنگ جهانی اول، از این حق - به مثابه حق طبیعی - برخوردار بوده‌اند. همان گونه که «هانری کتان» *، محقق برجسته فلسطینی، به درستی یادآور شده، فلسطینی‌ها در دوران حاکمیت عثمانی‌ها بر فلسطین، به عنوان یک ملت متمایز عرب و واجد حقوق غیر قابل انفکاک، وجود داشته‌اند. (۳) مطابق بند ۴ ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل، در پایان جنگ جهانی اول به هنگام انفصال از امپراطوری عثمانی، مردم فلسطینی جامعه‌ای را تشکیل می‌دادند که موجودیت آن به عنوان کشور - ملتی مستقل می‌توانست «موقتاً مورد شناسایی» واقع شود. (۴) تدوین کنندگان میثاق جامعه ملل برداشت و تصویری که از نظام نمایندگی (قیمومت) به ویژه در مورد سرزمین‌هایی که قبلاً تحت حاکمیت عثمانی قرار داشت را بر فرضیه و انگاره حاکمیت ملی ملت‌هایی بنا نهاده بودند که «هنوز قادر نبودند اداره امور خود را بدست گیرند.» (بند ۱ ماده ۲۲) (۵)

بر اساس این مفهوم حقوقی، هنگامی که جامعه ملل نمایندگی (قیمومت) فلسطین را به انگلیس اعطا کرد، حاکمیت ملی فلسطین ملغی نگردید. (۶) افزون بر این، قیمومت بر فلسطین - همانند قیمومت بر سوریه، لبنان، عراق و اردن - مطابق با طبقه‌بندی جامعه ملل در دسته (الف) جای می‌گرفت. قرار گرفتن در این دسته، از توقع و انتظار استقلال در آینده نزدیک حکایت داشت، در حالی که در مورد دسته‌های (ب) و (ج) چنین انتظاری

* Henry Cattan

نمی‌رفت. (۷) هانری کتان به حق نتیجه می‌گیرد: «اثر حقوقی انفصال فلسطینی از امپراطوری عثمانی به موجب حقوق بین‌الملل و شناسایی مردم آن به عنوان ملتی مستقل، می‌بایست این سرزمین را به دولتی مجزا و مستقل بدل کند.» (۸) تمام انگاره‌ها و فروض حقوقی مربوط به وضعیت بین‌المللی فلسطین، بر این اصل مبتنی بود که حاکمیت بر سرزمین تحت قیمومت، در اختیار ساکنان آن قرار دارد. (۹) این مفهوم حقوقی در گزارشی از سازمان ملل در پیرامون ریشه‌های مسأله فلسطین نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این گزارش تأکید شده که حاکمیت فلسطین «نمی‌تواند به وسیله دولت قیم (نماینده) و یا جامعه ملل نقض شود.» (۱۰)

چنانچه این واقعیات حقوقی اساسی پس از پایان سلطه عثمانی مورد توجه قرار گیرد، روشن خواهد شد که فلسطینی‌ها از هنگام خاتمه نمایندگی انگلیس پس از جنگ جهانی دوم، از «اعمال حاکمیت» خود محروم شده‌اند. قطعنامه ۱۸۱ (II) مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ مجمع عمومی سازمان ملل که - بر مبنای مبهم انگاره‌های قومی و سیاست‌های تبعیض آمیز و همسوبا اعلامیه غیرقانونی بالفور و درج آن در قرارداد قیمومت سازمان ملل - تقسیم فلسطین به دو دولت را پیش‌بینی می‌کرد، اساسی‌ترین حق ملی مردم فلسطین را زیر پا نهاده است. فلسطینی‌ها، هرگز در این فرایند طرف مشورت قرار نگرفته‌اند و ساختارهای سیاسی جدید، به صورتی عملی و غیررسمی * بر آنان تحمیل شده است. به تعبیر دقیق حقوقی مجمع عمومی اختیار نداشته است فلسطینی‌ها را از اعمال حاکمیت بر مناطقی از فلسطین که بعداً به دولت یهود اختصاص داده، محروم سازد. سازمان ملل متحد در قالب مجمع عمومی، شورای امنیت یا دیوان بین‌المللی دادگستری، به لحاظ حقوقی صلاحیت ندارد حاکمیت هیچ ملتی را بر سرزمین آنان لغو

* de facto

کند. (۱۱) اصطلاح «حقوق جدایی‌ناپذیر» معنایی بس روشن دارد. سازمان جهانی، فراتر از قانون نیست. یان براونلی* به خوبی ماهیت تردیدآمیز حقوقی قطعنامه مجمع عمومی در مورد تقسیم فلسطین را توضیح می‌دهد: «این که سازمان ملل صلاحیت «انتقال مالکیت بر سرزمین» را داشته باشد، محل تردید است. از جمله دلائل این تردید این است که این سازمان، نمی‌تواند نقش دولت سرزمینی را ایفا کند: علی‌رغم اصل اختیارات ضمنی، سازمان ملل یک دولت نیست و مجمع عمومی فقط حق صدور توصیه را دارد. از این رو قطعنامه ۱۹۴۷ که حاوی طرح تقسیم فلسطینی است، احتمالاً خارج از حدود اختیارات قانونی سازمان صادر شده است. (۱۲) این قطعنامه فقط می‌تواند مبتنی بر ماده ۱۴ منشور باشد که صرفاً مقرر می‌دارد «مجمع عمومی می‌تواند... برای حل و فصل مسالمت‌آمیز هر وضعیتی که به نظر می‌رسد، احتمالاً به صلح جهانی یا به روابط دوستانه ملل لطمه خواهد زد... اقداماتی را توصیه نماید.» این ماده به طور قطع، اختیاری به مجمع عمومی برای ایجاد واحدهای مستقل و حاکم (دولت) یا انکار و نادیده گرفتن حقوق حاکمه یک ملت نمی‌دهد. کمیته فرعی شماره ۲ وابسته به «کمیته اختصاصی مجمع عمومی در مورد مسأله فلسطین» این فقدان صلاحیت را به ویژه درباره مقررات فصل دوازدهم منشور، تصدیق کرده است. (۱۳)

مجمع عمومی در قالب کمیته اختصاصی فلسطین، در تاریخ ۲۴ نوامبر ۱۹۴۷ - با اختلاف ضعیف ۲۱ رأی در مقابل ۲۰ رأی - پیش‌نویس قطعنامه کمیته فرعی دوم جهت کسب نظر مشورتی از دیوان بین‌المللی دادگستری در این موضوع را رد کرد. (۱۴) بنابراین، از همان آغاز مناقشه فلسطین، ارزیابی حقوقی از عمل انجام شده‌ای که قطعنامه تقسیم مسبب آن بود، و قضاوت در پیرامون آن بر اساس چارچوب قانونی سازمان، میسر نگردید.

هانس کلسن * نظریه پرداز بزرگ حقوقی معاصر در تحلیل جامعی که از صلاحیت مجمع عمومی ارائه کرده، ماهیت مسأله دار قطعنامه تقسیم مصوب مجمع عمومی را بیشتر تشریح کرده است. (۱۵) کلسن استدلالهایی را که در خود مجمع عمومی مطرح شده بود و مطابق آنها مجمع - وفق مقررات منشور - فقط می تواند توصیه‌هایی را بنماید، مورد اشاره قرار می دهد و درباره قطعنامه تقسیم می نویسد: «این استدلالها از نقطه نظر دقیق حقوقی، درست است.» (۱۶) به همین دلیل، پذیرش قطعنامه‌ای که «دو دولت» را در فلسطین ایجاد کرده، بر دول عضو سازمان الزام آور نیست، چرا که توصیه‌های مجمع، به تعبیر کلسن «ماهیتاً متضمن تعهدی حقوقی به رفتار، مطابق آنها نیست. (۱۷) کلسن به صراحت تأکید می کند که تصمیم مجمع عمومی، خارج از حدود اختیارات آن بوده است: تصمیم بر این که سازمان ملل سرزمینی را اداره کند تا دو دولت جدید در آن تأسیس شود، ابدأ در حیطه صلاحیت مجمع عمومی یا هر رکن دیگری از سازمان ملل نیست.» (۱۸)

همچنین «کلاید ایگلتن» **، کارشناس حقوق و مقررات سازمان ملل با عباراتی روشن می نویسد: «هر پژوهنده و آشنا به منشور واقف است که قطعنامه مجمع عمومی از نوع آنچه در مورد تقسیم فلسطینی صادره شده، چیزی بیش از یک توصیه نامه نیست و نمی تواند هیچ گونه اثر حقوقی الزامی بر هیچ دولتی داشته باشد.» (۱۹) قطعنامه تقسیم، همچنین به دلیل غیرقابل پذیرش بودن تملک سرزمین از طریق جنگ ناقض حقوق بین الملل است. همانطور که کوینسی رایت *** در تحلیل حقوقی خود از مسأله فلسطین توضیح می دهد، قطعنامه مجمع عمومی که «فلسطین را تقسیم کرده و دولت اسراییل را

* Hans Kelsen

** Clyde Eagleton

*** Quincy Wright

مطابق خواست صهیونیست‌ها تأسیس می‌کند» به دشواری می‌تواند با این اصل سازگار باشد. خصومت‌های محلی بین نیروهای صهیونیستی و عربی، فلسطینی‌های ساکن در سرزمین تحت قیمومت را از حقوقی که به صراحت در قرارداد قیمومت و ماده ۸۰ منشور مورد حمایت قرار گرفته، بدون رضایت آنان محروم می‌سازد. (۲۰) بند ۱ ماده ۸۰- مرتبط با فقره الف بند ۱ ماده ۷۷- منشور ملل متحد بوضوح اشعار داد که در خصوص سرزمین تحت قیمومت، مقررات سازمان ملل نباید به گونه‌ای تفسیر شود که به نحوی از انحاء، در حقوق ملل یا اقوام «به موجب نظام نمایندگی» تغییری بدهد. به همین دلیل، مجمع عمومی با قطعنامه (II) ۱۸۱، مقررات خود منشور را که ملزم به رعایت آن بوده نقض کرده است. سرزمین فلسطین که در سال ۱۹۴۵ مشمول مقررات بند ۱ (الف) ماده ۷۷ می‌شد، برخلاف سایر سرزمین‌ها هرگز تحت نظام قیمومت سازمان ملل در نیامد، در حالی که اگر چنین می‌شد، در نهایت مطابق بند (ب) ماده ۷۶ به استقلال فلسطین منتهی می‌شد. مجمع عمومی به جای این کار، مبادرت به تقسیم سرزمینی کرد که مطابق بند ۱ ماده ۸۰ نمی‌بایست وضعیت آن پیش از قرار گرفتن در نظام قیمومت، تحت کنترل و اداره بین‌المللی، که اولین گام در جهت استقلال ملی آن بود، تغییر کند. (۲۱)

و اما در مورد اشغال سرزمین‌های دیگر غیر از سرزمین‌هایی که - هر چند بدون اختیار و اعتبار کافی - در سال ۱۹۴۷ توسط مجمع عمومی تخصیص یافته بود، باید گفت اصل شناخته شده و جهان شمول «غیر قابل پذیرش بودن تملک سرزمین از طریق زور»، جاری است. این اصل جهانی حقوقی در این زمینه مجری است: عمل غیرقانونی نمی‌تواند موجب آثاری قانونی باشد. * ادعای مالکیت بر سرزمین که ناشی از عملی غیرقانونی است، اعتبار ندارد. این اصل در مورد سرزمین‌های فلسطینی غصب شده در ۱۹۴۸ و نیز سرزمین‌هایی

* ex injuria jus non oritur

که در ۱۹۶۷ به اشغال درآمد نیز جاری است. (۲۲)

وضعیت اسراییل در این سرزمین‌ها، وضعیت «اشغالگر متخاصم» است. تمام اقدامات یکجانبه‌ای که قدرت اشغالگر در جهت تغییر وضعیت سرزمین‌ها - از جمله الحاق بیت‌المقدس - اتخاذ کرده باطل و بی اعتبار است. مجمع عمومی از ۱۹۶۷ تاکنون به مناسبت‌های مختلف و متعدد، غیرقانونی بودن اشغال و حق ملت فلسطین در تعیین سرنوشت خودشان را مورد تأکید قرار داده است. این قطعنامه‌ها اگر چه به لحاظ حقوقی خصلتی غیرالزامی دارد، ولی نشانگر اعتقاد حقوقی جامعه بین‌المللی است و رهنمودهایی برای حل و فصل عادلانه و پایدار مسأله بر اساس حق تعیین سرنوشت ارائه می‌دهد. (۲۳)

قطعنامه (XXII) ۳۲۳۶ مورخ ۲۲ نوامبر ۱۹۷۴ بار دیگر «حقوق غیر قابل انفکاک ملت فلسطین» را در فلسطین تأیید کرده است. این حقوق از جمله عبارتند از: الف) حق تعیین سرنوشت بدون مداخله خارجی، ب) حق استقلال و حاکمیت ملی. در قطعنامه (XXXV) A ۱۶۹ مورخ ۱۵ دسامبر ۱۹۸۰ این حق مجدداً مورد تأکید واقع شده و آمده است که صلح عادلانه و پایدار در خاورمیانه بدون دستیابی به حقوق جدایی‌ناپذیر ملت فلسطین قابل حصول نیست. حق تعیین سرنوشت، بالحنی بسیار صریح و به شکلی منسجم و مستمر در تمام قطعنامه‌های مجمع عمومی درباره فلسطین پس از جنگ ۱۹۶۷ بیان شده است. (۲۴) طرفه آن که مجمع عمومی، خود با تصویب قطعنامه‌ای که مبنای آن، نفی همین اصل بوده این معضل را پدید آورده است. البته لازم به یادآوری است که تصمیم اعضای مجمع عمومی به هیچ‌رو بیانگر نمایندگی از سوی تمام ملل جهان نبوده است (زمانی که اکثریت اعضای کنونی هنوز از بند استعمار نرسته بودند و از استقلال بهره‌مند نبودند) و قدرتهای استعمارگر زمان بطور کامل بر فرایند تصمیم‌سازی مسلط بودند. قطعاً (علاوه بر فقدان مشروعیت قطعنامه تقسیم از دیدگاه حقوق بین‌الملل) رکنی که فقط نماینده اقلیتی از ملل جهان بوده، فاقد مشروعیت سیاسی نیز بوده است.

(II) واقعیات و الزامات سیاسی

الف) واقعیات سیاست قدرت

قطعنامه‌های متعدد مجمع عمومی که بر حقوق فلسطینی‌ها تأکید می‌ورزد بطور حتم به دلیل صلاحیت محدود این رکن صرفاً جنبه توصیه دارد. شایان ذکر است مصوبه‌های شورای امنیت - به ویژه قطعنامه‌ها - در مورد اشغالگری اسرائیل هیچگاه بر اساس فصل هفتم منشور تصویب نشده است. (۲۵) همه این قطعنامه‌ها برخلاف قطعنامه‌های مربوط به کشورهای عربی نظیر عراق و لیبی - ماهیتی غیر الزامی دارد. این مسأله بوضوح نشان می‌دهد که سازمان ملل که بیانگر توازن قدرت جهانی است (و این توازن به نفع حقوق فلسطینی‌ها نیست) مجاز نبوده است مسأله فلسطین را بر مبنایی کاملاً حقوقی فیصله دهد. قطعنامه‌های شورای امنیت، عمدتاً ماهیتی سیاسی دارد و منعکس کننده نقش غالب و مسلط قدرت در نظام بین‌المللی تا زمان حال است. ملاحظیات سیاسی یکسویه و غیر بیطرف، مجمع عمومی را واداشت تا در ۱۹۴۷ از اختیارات خود فراتر رود و ملاحظیات مشابه و فشارهای سیاسی قدرت - بیش از چهل سال بعد - منجر به انعقاد قراردادهای موسوم به «اسلو» گردید که نتیجه توازن جدید قدرت در اثر جنگ دوم خلیج فارس بود، توازن قدرتی که از همان آغاز تا کنون به زیان حقوق فلسطینی‌ها عمل کرده بوده است.

عامل تعیین کننده در بحران خلیج فارس در ۱۹۹۱ فروپاشی بلوک شرق بود، واقعه‌ای که جهان عرب را از آزادی عمل خود در عرصه بین‌المللی محروم ساخت. قطعنامه آتش بس ۱۹۹۱ چارچوبی برای «برقراری صلح» در منطقه به شکلی قیم مآبانه پدید آورد. بطور کلی روند صلح مادرید و قراردادهای ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ اسلو باید در این فضا و محیط مورد توجه قرار گیرد. این ترتیبات فقط در چارچوب سیاسی (نه حقوقی) قابل فهم است چرا که در وضعیتی منعقد گردید که موضع مستقل عربها در سیاست جهانی، کاملاً از میان

رفته بود و فلسطینی‌ها حتی حاشیه محدود عمل سیاسی را که پیشتر در دنیای عرب و سازمان ملل داشتند، از دست داده بودند.

نکته مهم اینجاست که قرارداد‌های اسلو، موضوع حاکمیت فلسطینی یعنی حق تعیین سرنوشت را مورد توجه قرار نمی‌دهد. تمام مسائل مربوط به حاکمیت ملی به صورتی زیرکانه از این قراردادها خارج شده است. این هر دو قرارداد، هماهنگ با رهیافت فوق، قطعنامه‌های ۲۴۲ (۱۹۶۷) و ۳۳۸ (۱۹۷۳) شورای امنیت را مبنای حل و فصل دائمی قرار می‌دهند، در حالی که این قطعنامه‌ها اصلاً به مسأله فلسطین نمی‌پردازند و فقط به موضوع عقب‌نشینی سربازان از سرزمین‌های اشغالی اشاره دارند. (۲۶) در چنین فضای سیاسی - هنجاری تعجیبی ندارد که هیچ اشاره‌ای به قطعنامه‌های مجمع عمومی که در آن حق فلسطینی‌ها در تعیین سرنوشت، به صراحت مورد تأیید قرار گرفته، نمی‌شود. اعلامیه اصول مربوط به ترتیبات دولت موقت خودگردان مورخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳ آشکارا امور امنیت خارجی (ماده هشتم) (۲۷) و روابط بین‌المللی (ضمیمه دوم) را از حوزه اختیار فلسطینی‌ها خارج می‌سازد. «ممنوعیت» ورود در روابط خارجی در ماده نهم (اختیارات و مسئولیت‌های شورا) بخش پنجم (الف) موافقت‌نامه موقت فلسطین و اسرائیل در مورد کرانه غربی و نوار غزه مورخ ۲۴ سپتامبر ۱۹۹۵ مورد تأیید قرار گرفته است. در این ماده، آمده است که مقام فلسطینی (شورا) اختیارات و مسئولیتی در حوزه روابط خارجی نخواهد داشت. وقتی مسائل حیاتی و ضروری مربوط به وضعیت فلسطینی‌ها به موجب دو قرارداد مذکور مورد توجه قرار می‌گیرد، آنچه به چشم می‌خورد فقط خودگردانی محدودی در چارچوب حاکمیت اسرائیل بر سرزمین‌های ذیربط، اعطا شده است و این چیزی جز تفوق اسرائیل به مفهوم کاملاً سیاسی و حقوقی آن نیست. قرارداد‌های اسلو ظاهراً به عمد از هرگونه اشاره صریح به حق تعیین سرنوشت فلسطینی‌ها خودداری می‌کند و فقط به صورتی مبهم از شناسایی «مشروعیت و حقوق سیاسی متقابل» بین اسرائیل و

فلسطینی‌ها سخن می‌گوید. این مسأله مجالی برای موضوع حاکمیت ملی فلسطینی‌ها باقی نمی‌گذارد. مفهوم دولت خودگردان که پایه و اساس این قراردادهاست به نظر با چارچوب حاکمیت استعماری یا نظام سرپرستی (قیمومت) قبلی یا قیمومت بر اساس مقررات مواد ۸۶ به بعد منشور با نوع روابط میان موجودیت‌ها و واحدهای مستقل و حاکم-همتایان و شرکای سیاسی-در سطحی برابر سازگارتر است. ظاهراً فلسفه اساسی عبارتست از باج‌دهی به اسرائیل به عنوان «قیم» خود خوانده که اقتدارنهایی را در دست دارد. این وضع با تصویر واقعی که انسان به هنگام سفر به این مناطق و گذر از چند تکه زمین تحت اداره تشکیلات ملی فلسطین بدست می‌آورد، انطباق دارد. اقتدار و حاکمیت-در چارچوب فعلی اسلو-در نهایت به نیابت از قدرت اشغالگر اعمال می‌شود. مقایسه این وضعیت با مفهوم منطقه بومی نشین در دوران اولیه آپارتاید در آفریقای جنوبی قطعاً چندان بیراه نیست. آلفرد لیلینتال* «منتقد معروف یهودی-آمریکایی سیاست‌های اسرائیل در قبال فلسطینی‌ها، بیش از یک دهه پیش، بی‌ثمر بودن چنین اقداماتی را با عباراتی پیش‌گویانه چنین توصیف کرده است: «تضمینات ابهام‌آمیز خودگردانی تحت نظارت و کنترل بیگانه در بانتونستان دیگر، به امید دور و دراز تحقق تعیین سرنوشته پس از پنج سال، جایگزینی برای حق فلسطینی‌ها برای تشکیل دولت ملی متعلق به خود نیست.» (۲۸) در هر حال ایجاد یک تشکیلات ملی فلسطینی در چارچوب قراردادهای اسلو به دلیل نفی حاکمیت، فقط می‌تواند راه‌حلی موقت باشد.

* Alfred Lilienthal

ب) ضرورت های سیاسی - برخی اصول مربوط به راه حل محتمل

اگر کسی در آرزوی حل و فصل عادلانه و پایدار مسأله فلسطین باشد ناگزیر است از چارچوب سیاست قیم‌مآبانه یا استعماری خارج شده و به تصدیق واقعی حاکمیت فلسطین در چارچوب حقوق ملی عرب، که در جریان فرایند استعمارزدایی تثبیت شده، بپردازد. (۲۹) از نقطه نظر سیاسی، این مسأله مانع بازی با اندیشه شهرک نشین های دایمی یهودی به عنوان واحدهای حاکم و مستقل در خاک فلسطین می شود. این مناطق - که به لحاظ حقوق بین الملل وضعیتی پیچیده دارند - فقط منشأ مخاصمات و درگیری های مسلحانه آتی خواهند شد و بطور مداوم مانع فیصله مسالمت آمیز سیاسی و نیز حقوقی می گردند.

موجودیت مستقل دولت آتی فلسطین در مقام تابع حقوق بین الملل، قطعاً نمی تواند از ساختار کنونی تشکیلات خودگردان فلسطینی منبث شود. چنین ترتیباتی - همانطور که در قراردادهای اسلو تعریف شده - مسئول حوزه های اصلی و محوری حاکمیت دولت نیست و تحت کنترل نهایی دولت اشغالگر خواهد بود. حقوق سیاسی در قالب تعیین سرنوشت و حاکمیت هرگز نمی تواند بوسیله قدرت اشغالگر یا گروهی از دولت های تضمین کننده «موافقت نامه صلح» اعطا شود. حاکمیت یک حق جمعی انتقال ناپذیری است که با تصمیم آزاد هر ملتی اعمال می شود. مبنای دولت آتی فقط می تواند تجلی اصیل و واقعی اراده سیاسی ملت فلسطین باشد. یعنی چارچوب سیاسی و حقوقی مشروع عبارت است از همه پرسسی عمومی و قطعنامه های شورای ملی فلسطین که نمایندگی فلسطین را در مجموع و نه فقط جمعیت های ساکن در سرزمین های تکه تکه شده که بخشی از آن از سوی دولت اشغالگر تحت اداره فلسطینیها نهاده شده، به عهده دارد.

نکته ای که در خصوص ابعاد سیاسی مسأله حائز کمال اهمیت می باشد این است که اگر

واقعاً به حل و فصل دائمی قضیه فلسطین علاقمند باشیم، در سهای زیادی از انتفاضه خواهیم آموخت. عزت و کرامت یک ملت، عوامل تعیین کننده در فیصله مسالمت آمیز مناقشه میان حرکت های ملی رقیب است. مفاهیم قیمومت با حاکمیت محدود (که به صورتی عملی و دوفاکتو در قراردادهای اسلو گنجانیده شده) با کرامت یک ملت به مثابه جامعه ملی متمایز، سازگار نیست. مفهوم حاکمیت خیالی در مورد «شهرک های بومی نشین» آفریقایی جنوبی مؤثر واقع نشد و دلیلی وجود ندارد که این مفهوم، تأثیری در «برقراری صلح» در فلسطین داشته باشد.

در رابطه با حل و فصل سیاسی مسأله فلسطین به بعد دیگری هم باید توجه داشت: شرط لازم و ضروری حل و فصل پایدار این است که «میانجی» غیر بیطرفی چون ایالات متحده، نباید «سازی» را در خصوص حقوق جدایی ناپذیر یک ملت تحت اشغال خارجی، تحمیل کند. در این زمینه تقویت نقش اتحادیه اروپا از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است. این اتحادیه در مقایسه با ابرقدرتی که قدرت اشغالگر مزبور را نزدیکترین هم پیمان خود می داند بهتر و مطمئن تر می تواند نقش «میانجی امین» را بازی کند.

در دوره پس از جنگ خلیج فارس - که از ویژگی های آن ناتوانی و فلج شدن سیاسی دنیای عرب است - طرف های خارج از مناقشه نباید وسوسه شده و از خلاء موقت قدرت در منطقه بهره برداری کنند. یکی از اصول اساسی حکمت سیاسی این است که چنانچه واقعاً در پی پیشبرد «حل نهایی» هستیم، از ضعف سیاسی یک طرف که ناشی از مخاصمه مسلحانه عمده ای بوده، بهره برداری نکنیم. وضعیت فعلی دنیای عرب از ۱۹۹۱ تا کنون، بدون شک قدرتهای خارجی و در صدر آنها آمریکا و قدرتهای سابق استعماری منطقه را وسوسه کرده است تا راه حلی به سود طرف قوی تر و هم پیمانان وی بر طرف ضعیف تر تحمیل کنند. استعمار مجدد دنیای عرب، تحت عنوان «نظم نوین جهانی» خود خوانده، هیچ یک از مسائل سیاسی منطقه را حل نخواهد کرد. در تاریخ مخاصمات بین المللی بارها

ثابت شده است که چنین رهیافتی، کوتاه نظرانه بوده و نتیجه معکوس داشته است. خط مشی استعمار نو «تفرقه بینداز و حکومت کن» که دنیای عرب و اسلام در حال حاضر در معرض آن قرار گرفته فقط تنش‌ها را در منطقه افزایش می‌دهد و ممکن است در آینده‌ای نه چندان دور به مناقشه‌ای بزرگ و معضلی عظیم بیانجامد. صلح آمریکایی* که منحصرأ در خدمت منافع یک طرف مخاصمه است در دراز مدت کل سیستم سیاسی را در خاورمیانه بی‌ثبات خواهد نمود. تحریم‌های اقتصادی وضع شده علیه کشورهای عربی، در حالی که هیچ اقدام قهری علیه تجاوزات اسرائیل و تخطی آن از حقوق بین‌الملل در فلسطین و در قبال لبنان و سوریه حتی مورد توجه و عنایت هم قرار نگرفته است گواه این راهبرد کوتاه‌بینانه است. (۳۰) چنانچه جامعه بین‌المللی بر این توهم باقی بماند که صلح پایدار در فلسطین می‌تواند در فضا و محیطی استقرار یابد که باید بهای استقرار صلح آمریکایی طسرفسدار قدرت اشغالگر را پرداخت کنند، اشتباهی فاجعه‌بار مرتکب شده است. یکی از عجائب ویژه تاریخی در دنیای کنونی این است که فرایند تحمیل اراده قدرتهای خارجی بر ملل منطقه و در رأس آنها فلسطینی‌ها، با ادعای استقرار حاکمیت بین‌المللی قانون و حراست از حقوق اساسی بشر توجیه می‌شود.

در حالی که دولتهای اصلی عربی با استفاده از زور و بکارگیری اقدامات تحریم اقتصادی از معادله قدرت در خاورمیانه کنار گذاشته می‌شوند، دنیای عرب در دراز مدت شاید آماده پذیرش دائمی ساختن حاکمیت اسرائیل در فلسطین (با خودگردانی محدود برای فلسطینی‌ها در قطعاتی مجزا و منفصل از اراضی) نباشد. این سیاست معیار دوگانه (که تمام دولتهای عربی و اسلامی عملاً و خواه‌ناخواه چنین برداشتی دارند) به سست شدن تمام تلاشهای میانجی‌گرانه آتی کمک خواهد کرد. با شهرک بومی، شاید در

* Pax-Americana

استراتژی استعمار مجدد که خاورمیانه عربی و اسلامی را هدف قرار داده، تحمیل وضعیت مشابه اقدامی بسیار سنگین و افراطی باشد و ممکن است به بی ثباتی دامنه دار در منطقه منجر شود که امنیت اروپا را هم مستقیماً تهدید خواهد کرد. چنانچه اتحادیه اروپا همچنان در نقش دنباله‌رو استراتژی آمریکا ظاهر شود و در صورتی که شیوه تحمیل صلح در فلسطین آن هم به نفع فقط یک طرف مناقشه را بپذیرد، فرصتی استثنایی در گردونه تاریخی کنونی را از دست داده است. اروپا باید به تدریج خود را از نقش مأمور پرداخت مخارج طرح‌های سیاسی ایالات متحده و بازیگر ناتوان سیاسی برهاند. مشارکت مالی اروپا در مسأله فلسطین در چارچوب «فرآیند صلح» مورد حمایت آمریکا باید با نقش کافی سیاسی تکمیل گردد.

در حالی که تحقیر مداوم اعراب با خط مشی‌های استعمار نو و طرح «تفرقه بیانداز و حکومت کن» - از طریق تحریم‌ها و سایر امر و نهی‌های سیاسی - ممکن است منطقه و در نهایت کل دنیا را در شرف مناقشه‌ای بزرگ قرار دهد، تأسیس یک واحد تشکیلات واقعاً حاکم و مستقل عربی در فلسطین (از جمله بیت المقدس) می‌تواند عاملی سرنوشت‌ساز در تأمین نظم پایدار و صلح در کل منطقه شود. حل و فصل مسأله فلسطینی بر اساس حق تعیین سرنوشت، می‌تواند عامل شتاب دهنده «نظم نوین» مبتنی بر همکاری، مشارکت و تضمین کننده حقوق مساوی دنیای عرب و همسایگان آن باشد. این طرح هر چند ممکن است در حال حاضر فرضیه‌ای بسیار آرمانگرا جلوه کند، ولی جایگزینی برای چشم‌انداز یأس‌آور رویارویی و رکود اقتصادی در کل منطقه خاورمیانه وجود ندارد. اگر صادقانه به فکر صلح در فلسطین باشیم، راه دیگری جز شناسایی صریح و قاطع حاکمیت مستقل فلسطین که در این نوشته سعی کردیم به لحاظ حقوقی و سیاسی به تبیین آن پردازیم، وجود ندارد.

دقیقاً به همین دلیل است که باید چارچوب جدیدی فراتر از مفاهیم حقوقی قراردادهای اسلو ایجاد شود و سازمان ملل بعنوان نماینده جامعه بین‌المللی باید در نقش تضمین‌کننده آن عمل کند. این نقش نمی‌تواند از سوی یک دولت که منافی استراتژیک در منطقه دارد ایفا شود. بطور خلاصه سخن گفتن از صلح یا «فرایند صلح» بدون تصدیق همزمان حق ملت فلسطین برای تعیین سرنوشت خود شعاری توخالی است. در تمام اقدامات سیاسی برای فیصله آتی، ناگزیر باید این اصل اساسی حقوقی مدنظر قرار گیرد.



پانوشته‌ها:

(۱) قطعه‌نامه (XXX) ۳۳۷۶ مورخ ۱۰ نوامبر ۱۹۷۵.

(۲) در مورد تحلیل جامع ملت فلسطین در تعیین سرنوشت خود رجوع شود به:

Roberto Mesa, "Les Fondements historiques et juridiques du droit à l'auto-determination du peuple palestinien" in Hans Koechler (cd.), The Legal Aspects of the Palestine Problem with Special Regard to the Question of Jerusalem. Studies in International Relations, IV, (Vienna: International Progress Organization, 1981), pp. 67-94.

3) The Solution of the Palestine Refugee Problem. Studies in International Relations, VI, (Vienna: International Progress Organization, 1982), pp. 15 ff.

در مورد بررسی تاریخی مسأله فلسطین رجوع شود به:

Cattan Henry, The Palestine Question (London: Croom Helm, 1988).

(۴) بعضی جوامع که پیش از این بخشی از امپراطوری عثمانی بشمار می‌آمدند، تا آن حد رشد پیدا کرده‌اند که می‌توان آنها را بطور موقت در مقام کشوری مستقل شناسایی نمود، مشروط بر آن که راهنمایی‌ها و مساعدت‌های کشور نماینده (قیم) راهبر آنان در اداره امور گردد، تا آنجا که اینان خود بتوانند به تنهایی سکان اداره کشورشان را به دست گیرند.

5) See Hessel Duncan Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship. Studies in the Administration of International Law and Organization, No. 9. (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1948), p. 80.

البته باید گفت منشور (موافقت نامه) جامعه ملل در خصوص سرپرستی (قیمومت) بر فلسطین (۱۹۲۲) خود با مقررات ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل در تناقض بود، زیرا - در مقدمه و مواد ۲، ۴، ۶ و ۷ مقررات اساسی اعلامیه بالفور را در خود گنجانیده بود. موافقت نامه سرپرستی فلسطین فی نفسه ناقض منطوق و مفهوم ماده ۲۲ میثاق جامعه بود. این ماده - در بند ۱ - در رابطه با حمایت از حقوق ملت‌ها به موجب نظام قیمومت، از «رسالت مقدس تمدن انسانی» سخن می‌گفت.

(۶) در مورد تحلیل جامع وضعیت و شرایط فلسطین در دوران قیمومت انگلیس نک. به:

Tannous Izzat, *The Palestinians: A Detailed Documented Eyewitness History of Palestine under British Mandate*, (London: I. G. T. co, 1988).

(۷) در مورد تحلیل مبسوط موضوع نک. به:

Wright Quincy, *Mandates under the League of Nations*. (New York Greenwood press, 1968).

8- The Solution of the Palestine Refugeec Problem, P. 19.

(۹) مراجعه شود به بیان این دیدگاه در کتاب مستند وی. اف. دابلیو. ون ریس، معاون کمیسیون دائمی قیمومت‌ها در جامعه ملل:

Les Mandats Internationaux, Le Controle International de l' Administration Mandataire. (Paris: Rousseau, 1927), p. 20.

در این کتاب آمده است: اصل حاکمیت از زمان انقراض امپراطوری قدیمی، توسط این جوامع و جمعیت‌های بومی سرزمین‌های مختلف حفظ شده است.

10) *The Origins and Evolution of the Palestine Problem 1917- 1988*, Prepared for, and under the guidance of, the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People. (New York: United Nations, 1990), p. 56.

(۱۱) این مسأله در مورد علامتگذاری مرزی میان دول حاکم نیز صدق می‌کند، مثل موردی که اخیراً توسط شورای امنیت میان عراق و کویت انجام شده است. این علامت‌گذاری‌ها فقط می‌تواند با توافق دو جانبه میان دولت‌های ذیربط صورت پذیرد مگر آن که خود آنان چنین اختیاری را صریحاً به دیوان بین‌المللی دادگستری بسپارند.

12) *Principles of Public International Law*. (Oxford: Clarendon Press), 1966, p. 161.

همچنین پیتمن بی. پاتر در تحلیل حقوقی ۱۹۴۸ خود نتیجه گرفته است: «سازمان ملل حق ندارد راه حلی را در فلسطین دیکته کند مگر آن که مبنایی برای چنین اختیاری ترسیم شده باشد که تاکنون چنین نشده است.» او به یکی از ضعف‌های اساسی سازمان ملل اشاره می‌کند یعنی این که دوری و احتراز از حقوق بین‌الملل در پرداختن به مسائل بین‌المللی در تاریخ رفتار قدرتهای بزرگ در سازمان ملل به کرات نمایان شده است.»

(The Palestine Problem before the United Nations, American Journal of International Law, Vol. 42, 1948, pp. 859-861, p.860).

۱۳) کمیته فرعی گفته است که «مجمع عمومی صلاحیت توصیه راه حلی غیر از شناسایی استقلال فلسطین را ندارد، چه رسد به این که آن را به اجرا هم درآورد.» و «فیصله حکومت آئی فلسطین موضوعی است که فقط در اختیار ملت فلسطین است...» کمیته فرعی در گزارش خود به کمیته اختصاصی در ادامه می گوید که «تقسیم مستلزم تفکیک و جداساختن سرزمین و از بین بردن تمامیت دولت فلسطین است. سازمان ملل نمی تواند سرزمینی را انتقال داده یا جدا سازد و نیز نمی تواند اکثریت مردم فلسطین را از سرزمین خود محروم سازد و آن را در اختیار استفاده انحصاری اقلیت در کشور قرار دهد...»

(Official Records of the General Assembly, Second Session, Ad Hoc Committee on the Palestine Question, Doc. A/Ac 14/32, 1947, pp. 276 ff.

۱۴) «مجمع عمومی مصمم است از دیوان بین المللی دادگستری درخواست کند تا به موجب ماده ۹۶ منشور و فصل ششم اساسنامه دیوان، نظر مشورتی در مورد سؤالات ذیل کسب کند: ... (ح) آیا سازمان ملل یا هر یک از دول عضو، صلاحیت دارد پیشنهادی در خصوص ترکیب و حکومت آئی فلسطین به اجرا درآورد یا توصیه اجرایی آن را بنماید، به ویژه طرح تقسیمی که مغایر با خواست ساکنان فلسطین است یا بدون رضایت آنان به تصویب رسیده است؟»

(Official Records of the General Assembly, loc. cit. pp. 299- 301)

جزئیات بیشتر را در کتاب ذیل بیابید:

Henry Cattan, Palestine and International Law, the Legal Aspects of the Arab- Israeli Conflict. (London: Longman, 1973), pp. 42 ff.

15) The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. (London: Stevens & Sons Ltd., 1950), pp. 193 ff.

16) Op. cit. pp. 197, fn 7.

17) Op. cit. pp. 195, f.

18) Op. cit. p. 196, fn 7.

19) "Palestine and the Constitutinal Law of the United Nations", in The American Journal of International Law, Vol. 42 (1948), pp. 397-399, p. 397.

20) "The Middle East Problem" in John Norton Moore (ed.), *The Arab- Israeli Conflict, Volume II. (Readings. Princeton (NJ): Princeton University press, 1974).* pp. 828- 839, p. 829.

۲۱) برای تحلیل جامع و اسناد مربوط به کلیه ابعاد حقوقی مسأله فلسطین و نقض حق تعیین سرنوشت ملت فلسطین از سوی جامعه ملل و سازمان ملل متحد رجوع شود به:

The Palestine Question. Seminar of Arab Jurists on Palestine. Algiers, 22- 27 July, 1967. Translated from French by Edward Rizk. (Beirut: The Institute of Palestine Studies, 1968). part two: Legal Tilles, pp. 62- 111.

۲۲) قطعنامه ۲۴۲ (۱۹۶۷) شورای امنیت. برای ارزیابی وضعیت پس از اشغال کرانه غربی و نوار غزه توسط اسرائیل نک. به:

Shapiro Isaac (ed.), *The Middle East. Prospects for Peace. Background Papers and Proceedings. 13th Hommars Kjold Forum. (Dobbs Ferry (NY): Oceana Publications, 1969).*

۲۳) این حق به طور طبیعی توسط خود فلسطینی‌ها در ماده ۳ منشور ملی فلسطین (مصوب شورای ملی فلسطین در ۱۹۶۸) مطالبه شده است: «مردم عرب فلسطین از حق قانونی نسبت به وطن بر خور دارند و حق دارند پس از دستیابی به آزادسازی کشور خود مطابق خواست خویش و کاملاً با توافق و اراده خودشان، سرنوشت خویش را رقم زنند.» این ماده هنوز در ۱۹۹۸ به قوت خود باقی است.

۲۴) اولین بار که به صراحت و روشنی، «حقوق جدایی ناپذیر» مطرح گردید در قطعنامه (XXIV) ۲۵۳۵ B مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۶۹ بود. گزارش ميسووط قطعنامه‌های سازمان ملل در خصوص حق تعیین سرنوشت فلسطینی‌ها را در کتاب ذیل بیابید:

Sally V. Mallison and W. Thomas Mallison, Jr. , "The Juridical Bases of Palestinian Self- determination", *The Palestine Yearbook of International Law, Vol. 1 (1984), pp. 36- 67.*

۲۵) این قطعنامه‌ها به حق تعیین سرنوشت فلسطینیها نمی‌پرداخت بلکه صرفاً به موضوع عقب‌نشینی نیروهای اسرائیل از سرزمین‌های تصرف شده در ۱۹۶۷ و به مسأله مرتبط با «آوارگان» توجه داشت.

۲۶) در بند ۲ (ب) قطعنامه ۲۴۲، مسأله فلسطین تنها به صورتی غیر مستقیم در قالب تأیید لزوم «حل و فصل عادلانه مسأله آوارگان» مورد اشاره قرار گرفته است.

۲۷) نیز رجوع شود به توضیح مربوط به ضمیمه شماره دوم در تفاهم نامه‌های مربوط به اعلامیه اصول ناظر بر ترتیبات موقت حکومت خودگردان.

۲۸) بیانیه صادر شده در کنفرانس بین‌المللی سازمان پیشرفت بین‌المللی در مورد ابعاد حقوقی مسأله فلسطین و بیت‌المقدس (وین، ۷-۵ نوامبر ۱۹۸۰). این بیانیه در منبع ذیل چاپ شده است:

Koechler Hans (ed.), *The Legal Aspects of the Palestine Problem with Special Regard to the Question of Jerusalem. Studies in International Relations, IV.* (Vienna: International Progress Organization, 1981) p. 64.

۲۹) در مورد قلمرو شمول نهضت آزادیبخش ملی فلسطین رجوع شود به:

Edward W. Said, Ibrahim Abu- Lughod, Jenet L. Abu- Lughod, Muhammad Hallaj, Elias Zureik, *Portrat des Palastinensischen Volkes.* Vienna: International Progress Organization and Palestine Human Rights Campaign, 1983.

۳۰) در مورد تحلیل مبسوط اعمال و رفتارهای قدرت‌اشغالگر در فلسطین رجوع شود به:

Koechler Hans (ed.) *The Human Rights Situation in Palestine. Reports by the Delegations of Inquiry on behalf of the International Committee for Palestinian Human Rights.* (Vienna: International Progress Organization, 1989).

ژئو-شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی