موجزات السياسات | السياسة

كيف يصبح للدولة سيادة؟

كتبه: كميل منصور · يوليو 2013

مقدمة

سعت منظمة التحرير الفلسطينية منذ الثمانينات الى إقامة دولة ذات سيادة في الضفة الغربية وقطاع غزة مع القدس الشرقية عاصمة لها. اعتماداً على التجربة التفاوضية الفلسطينية السابقة وعلى الوضع القائم حالياً على أرض الواقع، تحدد هذه الورقة بعض المجالات المتعلقة بالسيادة (على سبيل المثال، التسلح، التحالفات، المعابر، الحدود، المواقع العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية) التي سيتعين على الجانب الاسرائيلي ومنظمة التحرير الفلسطينية التفاوض بشأنها في حال إجراء محادثات جادة تهدف الى التوصل إلى معاهدة سلام. وتعالج الورقة هذه المجالات عبر سيناريو يقارن أولاً بين موقف إسرائيلي «معتدل» وموقف فلسطيني يسترشد بالهدف المتمثّل في تحقيق دولة فلسطينية ذات سيادة، ويناقش ثانياً ما إذا كانت مواقف الجانبين قابلة للتوفيق. إن الهدف من وراء هذه المحاولة الافتراضية هو التحذير من المزالق واقتراح منهجيات ومواقف، حتى مع العلم بأنه لا يبدو أن مفاوضات جدّية تلوح في الأفق. ويكشف التحليل كيف أنه من المستبعد أن تنشأ دولة فلسطينية ذات سيادة حقيقية كنتيجة للمفاوضات في ظل الظروف الراهنة.

المفاوضات و السيادة

يمكن ان تُعرف السيادة بأنها سيطرة الحكومة الحصرية على الشعب والاقليم، بما في ذلك احتكار استخدام القوة. ولكن في العلاقات الدولية الفعلية، فإن كل دولة تخضع لقيود منشؤها

علاقاتها بدول أخرى. حتى دولة عظمى مثل الولايات المتحدة عرضة – وإن كان ذلك بالحد الأدنى – لقيود خارجية. وقد تتفاوض الدول في بعض الاحيان على هذه القيود في إطار معاهدة تقبل بموجبها ما تعتبره التزامات معقولة تحد من سيادتها. ففي مجال الأمن، تعتبر معاهدة الحد من انتشار الأسلحة النووية مثالاً جيداً لحدود توافق عليها الدول غير النووية.

1. التسلح

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: دولة فلسطينية منزوعة السلاح.
- الموقف الفلسطيني: القدرة على الدفاع عن النفس.

توقع الجانب الفلسطيني منذ البداية أن تنطوي إقامة دولة فلسطينية من خلال المفاوضات على بعض القيود على السيادة والتي يمكن أن تعتبر معقولة، على سبيل المثال، قيود على أنواع معينة من الأسلحة، أو على قوة جوية أو على امتلاك غواصات. وبالتالي فإنه يمكن الافتراض بأن من شأن الجانب للفلسطيني أن يقبل بمثل هذا النوع من القيود.See Khalidi Walid, "Thinking the Unthinkable: A Sovereign Palestinian State" Foreign Affairs, vol. 56, no. 4, July 1978. ومع ذلك، فإن معينة أنواع إلى بحاجة الدولة من الأسلحة بغرض الدفاع عن النفس والسيطرة على الحدود والسواحل. بالإضافة إلى ذلك، اذا تأسست دولة فلسطين من خلال مفاوضات ومعاهدة سلام رسمية، فانها ستكون ملزمة بالحفاظ على القانون والنظام داخل أراضيها (على سبيل المثال، منع تشكيل جماعات مسلحة غير شرعية وأيضاً منع انتهاك حدودها وحدود جيرانها). ومع ذلك، إذا كان تصور إسرائيل لموضوع التسلح الفلسطيني هو منع حيازة الأجهزة الأمنية الفلسطينية لأي سلاح قادر على إصابة المناطق الساحلية المكتظة بالسكان والمطار، فأن أي اتفاق في هذا الشأن لن يكون ممكنا.

2. الأحلاف

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: منع انضمام الدولة الفلسطينية إلى أي حلف.
- الموقف الفلسطيني: عدم الإشارة في الاتفاقية إلى موضوع التحالفات.

ان القيود المفروضة على الجوانب العسكرية لمفهوم السيادة تتناول أيضاً مسألة الأحلاف. هل سيكون للدولة الفلسطينية العتيدة الحرية في إبرام التحالفات العسكرية الدفاعية مع البلدان التي لديها علاقات طبيعية بإسرائيل كمصر، أو تلك التي ليست لديها مثل هذه العلاقات كسوريا أو إيران؟ في كلتي الحالتين، قد يكون من الصعب للغاية الدفاع عن مثل هذا التوجه في المفاوضات. ومع ذلك، فأن الخطر الأمني الذي يتهدد الدولة الفلسطينية بعد معاهدة سلام سوف يأتي من اسرائيل نفسها (مثل المطاردة الساخنة أو إغلاق الرابط بين قطاع غزة والضفة الغربية). وبالتالي على الجانب الفلسطيني، في مقابل تخليه عن حقه في عقد تحالفات عسكرية، ربط التوقيع على معاهدة سلام بشرط الحصول على ضمانات دولية لسلامة أراضي الدولة الفلسطينية، على أن تأخذ هذه الضمانات شكل قرار لمجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وبتأييد رسمي من قبل إسرائيل ومصر والأردن. ومن الممكن أن تكون الضمانات مصحوبة بنشر مراقبين دوليين على طول الخط الفاصل بين اسرائيل والدولة الفلسطينية.

3. المعابر والحدود بين اسرائيل والدولة الفلسطينية

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: حق الجيش والشرطة الاسرائيلية في «المطاردة الساخنة» داخل الاراضي الفلسطينية.
- الموقف الفلسطيني: حق الفلسطينيين بزيارة الأراضي الإسرائيلية بحرية.

أن الدولة الفلسطينية مثلها مثل باقي الدول، لها الحق في السيطرة على معابرها وحدودها. إن للفلسطينيين مصلحة إضافية أخرى تتجلى في حرية زيارة المدن والقرى الفلسطينية في اسرائيل ومواقع أخرى من الذاكرة الفلسطينية (القرى المدمرة، المقابر، المواقع الدينية...). وبالطبع هذا الامر مستقل عن حق العودة للاجئين الفلسطينيين (وهذه مسألة خارج نطاق هذه الورقة التي تركز هنا فقط على مسألة السيادة)، لأنني ما أشير إليه هنا هو تعلق أي فلسطيني/ة (على سبيل المثال، فلسطيني تعود جذوره إلى قرية أو بلدة في الضفة الغربية) بوطنه التاريخي. من جانبهم، يتوقع أن يصر الإسرائيليون على حقهم في «المطاردة الساخنة» داخل الأراضي الفلسطينية ضد أي منتهك محتمل لسيادة إسرائيل أو أمنها. وهنا يجب على الطرف الفلسطيني أن يدرك أن مبدأ السيادة طريق ذو اتجاهين، فهو يخلق الحقوق ولكنه أيضا يضع التزامات وقيود. وبالتالي عليه أن يرفض بشدة الطلب الإسرائيلي (بالمطاردة الساخنة) انطلاقا من مبدأ حرمة أراضي الدولة الفلسطينية، ولكنه سيواجه بموقف مقابل لإسرائيل فيما يتعلق بحقها في فرض رقابة صارمة على حدودها ضد الفلسطينيين الذين يرغبون في العبور بحرية الى الاراضي الاسرائيلية.

4. الربط بين غزة والضفة الغربية

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي : رابط تحت السيادة الإسرائيلية.
- الموقف الفلسطيني : رابط مادي تحت السيادة الفلسطينية.

إن الممر بين الضفة الغربية وقطاع غزة عبر الأراضي الإسرائيلية يجب أن يكون رابطا ماديا يمكن أن يأخذ شكل طريق سريع، سكة حديدية، جسر، نفق أو مزيج من تلك الامور. ومن الضروري للدولة الفلسطينية ان تبسط سيادتها على هذا الرابط. أما القول إن ذلك ينطوي على تقطيع الأراضي الإسرائيلية إلى جزأين فهو ادعاء سخيف. إذ في حال حصلت إسرائيل على قطعة أرض من الضفة الغربية تعويضا عن الرابط المادي، فأن التبادل العادل يتطلب

بسط السيادة الفلسطينية على الرابط مقابل بسط السيادة الإسرائيلية على الأرض التي ستقتطع من الضفة الغربية. بالإضافة إلى ذلك، سيكون على الجانبين إيجاد حلول لمسائل عملية قبل أي اتفاق: طبيعة الرابط المادي، احتساب التبادل العادل من حيث المساحة، آليات السيطرة الحصرية الفلسطينية، التعامل مع الطوارئ وغيرها من الأمور. ومع ذلك، فأنه أياً كانت تلك الترتيبات، من الضروري أن يشتمل أي اتفاق سلام على ضمانات دولية ضد أي إغلاق للرابط أو أي تدخل في تسييره من قبل إسرائيل.

5. المعابر مع العالم الخارجي

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: مراقبة من قبل إسرائيل و/أو من طرف ثالث لمرور الأفراد والبضائع في المعابر البرية والبحرية والجوية الفلسطينية.
- الموقف الفلسطيني: سيطرة فلسطينية حصرية.

للدولة فلسطينية السيطرة الكاملة على معابرها مع العالم الخارجي مثلها مثل بافي دول العالم. ولكن من المتوقع أن تطالب إسرائيل بفرض أشكال سيطرة خاصة ومشددة على المعابر بحجة منع الدخول غير المسموح لأسلحة أو سلع أو أفراد إلى الأراضي الفلسطينية. إن النموذج الإسرائيلي المثالي في هذا الصدد هو الاتفاق الذي وقعه الطرفان في تشرين الثاني / نوفمبر 2005 بشأن العبور بين غزة ومصر، أي أشهر معدودة بعد إعادة الانتشار العسكري الإسرائيلي حول القطاع. فقد نص الاتفاق على أن يشارك الإسرائيليون في تدقيق وثائق سفر المسافرين (فلسطينيو غزة حصرا)، وذلك عن بعد من خلال شبكة إلكترونية دون التواجد الجسدي في معبر رفح، على أن يعمل مراقبون أوروبيون داخل المعبر كوكلاء لإسرائيل من أجل تفتيش أمتعة المسافرين. أما بالنسبة إلى البضائع، فقد نص الاتفاق على أن يتم تفتيشها من جانب الطرف الإسرائيلي عند معبر كيرم شالوم (كرم أبو سالم) قبل شحنها إلى قطاع غزة. ومن المتوقع في أية مفاوضات مستقبلية أن تتشدد إسرائيل بشأن الموانئ البحرية والمطارات

الفلسطينية أكثر مما ستتشدد بشأن المعابر البرية (مع الأردن ومصر). إن أي رضوخ للمفهوم الإسرائيلي حول إجراءات العبور سيشكل انتقاصاً خطيراً للسيادة الفلسطينية، غير أنه من الممكن تصور قبول المفاوضين الفلسطينيين بوجود طرف ثالث على المعابر لمدة سنتين أو ثلاث سنوات، شرط أن لا يسمح للجانب الإسرائيلي بالتدخل في تنفيذ تدابير العبور.

ومع ذلك، إذا تم الاتفاق على هذه الصيغة، فانه يجب على الفلسطينيين أن يأخذوا بعين الاعتبار تجربة أوسلو التي تثبت كيف يمكن لاتفاقيات مرحلية أن تتحول إلى إجراءات دائمة. من الضروري أن تنص المعاهدة على جداول زمنية صارمة لا يمكن الرجوع عنها، ولكن المشكلة هي أنه من المستحيل أن توضح أية اتفاقية جميع المسائل مسبقا، وإزاء ذلك يجب على الطرف الفلسطيني الاحتراس والحذر من قيام المراقبين الدوليين بالانحياز لصالح الطرف الاقوى لدى تفسير الاتفاقيات خلال مرحلة التنفيذ. بهذه المناسبة أود هنا الإشارة إلى أن للفلسطينيين تجربة سلبية لا بل مأساوية مع التدخل الدولي. أذكر على سبيل المثال، مجزرة صبرا وشاتيلا (أيلول / سبتمبر 1982) التي وقعت على الرغم من الوعود التي كان فيليب حبيب قد قدمها باسم الولايات المتحدة لجهة حماية مخيمات اللاجئين بعد انسحاب منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان؛ وتساهل الولايات المتحدة تجاه اسرائيل لجهة انتهاكها لاتفاقيات أوسلو (بما في ذلك مواصلة النشاط الاستيطاني). أن المشاكل التي تنشأ خلال فترة التنفيذ لا بد من حلها عن طريق اللجوء إلى تحكيم ملزم بناء على طلب أي من الطرفين.

6. الحدود مع الأردن

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي : مراكز مراقبة إسرائيلية مشرفة على طول غور الأردن.
- الموقف الفلسطيني : لا وجود إسرائيلي في الضفة الغربية.

بالنسبة إلى الحدود بين الضفة الغربية والاردن والتي تقع في حوالي 100 كيلومترا، فإن من

المعروف أن إسرائيل سوف تصر على وجود نقاط مراقبة على طول حدود غور الأردن وعلى التلال المشرفة عليه. هذا النقاش لاينطبق على الحدود بين قطاع غزة ومصر إذ لا يتعدى طولها 12 كيلومتراً ولأن الموضوع حسم بحكم الأمر الواقع بعد انسحاب القوات الاسرائيلية من على طول الحدود في آب / أغسطس 2005 . كما سيشدد الإسرائيليون على أن مهمة نقاط المراقبة هذه لا تنحصر في منع التهريب والتسلل، بل تتضمن أيضاً، من خلال نظام تكنولوجي متطور، توفير إنذار مبكر ضد أي تهديد عسكري بري أو جوي يأتي من الشرق. إن الآثار المترتبة على مثل هذه المطالب هي خطيرة للغاية. فمن وجهة نظر سياسية، سيشكل التسليم بها انتهاكا صارخاً لسيادة الدولة الفلسطينية، حتى أنه سيعني أن هذه لأخيرة هي (رغماً عن إرادتها) شريكة في تحالف عسكري مع إسرائيل ضد دول لا تهدد سلامة الدولة الفلسطينية. وأما من وجهة نظر عملية، فإن وجود نقاط مراقبة على قمم التلال من شأنه أن يفسح المجال، قبل أو بعد معاهدة السلام، لمطالب أخرى مثل تأمين طرق حصرية (تربط الأراضي الإسرائيلية بنقاط المراقبة) للجيش الإسرائيلي، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى أن تطلب إسرائيل بإقامة حواجز تفتيش للسيطرة على الطرق وعلى مفارقها، وهلم جرى.

من الحيوي أن يدرك المفاوض الفلسطيني الآثار القصيرة والطويلة الأجل للتنازلات التي قد يوافقون عليها. على سبيل المثال، وافق الجانب الفلسطيني في اتفاقيات أوسلو على ابقاء المستوطنات القائمة تحت الولاية الإسرائيلية خلال الفترة الانتقالية. هذا الأمر سمح لإسرائيل، في وقت لاحق، باغلاق عدد من طرق قطاع غزة والضفة الغربية (التي تربط الأراضي الإسرائيلية بالمستوطنات) أمام حركة المرور الفلسطينية، وبمصادرة الأراضي من أجل شق الطرق الالتفافية، وببناء مستوطنات جديدة على طول هذه الطرق. في الميزان المتوتر بين ما يسمى الأمن الاسرائيلي من جهة والسيادة الفلسطينية من جهة أخرى، إن أي تنازل فلسطيني في معاهدة سلام يمكن أن يكون له تأثيرات بعيدة المدى أثناء مرحلة التنفيذ. إن التنازل الوحيد الذي يمكن أن يقبل به المفاوضون الفلسطينيون هو انتشار مراقبين دوليين في مواقع على طول الحدود للفترة المحددة أعلاه المتعلقة بالمعابر. ومن الواضح ان هذا يعني إقتصار مهامهم في مراقبة عمليات التهريب والتسلل. أما بالنسبة إلى التهديدات الإستراتيجية التي تدعي إسرائيل أنها تخشاها، فهل تستطيع الإدعاء بأن نظام إنذارها المحمول جواً وذاك المقام على

أراضيها شمال وجنوب الضفة الغربية غير كافيين؟

7. المياه الإقليمية

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: تدخل إسرائيلي في المياه الإقليمية.
- الموقف الفلسطيني: حرمة المياه الإقليمية والسيطرة الفلسطينية الحصرية عليها.

من المتوقع أن يعبر المفاوضون الإسرائيليون عن حقهم في تفتيش السفن المشبوهة التي تقترب من قطاع غزة سواء في أعالي البحار أو في المياه الإقليمية الفلسطينية. على المفاوض الفلسطيني الإصرار بأن تنص معاهدة السلام على احترام القانون الدولي الذي ينظم الملاحة في أعالي البحار. أما بشأن المياه الإقليمية، فإنه ينبغي للطرف الفلسطيني الرفض المطلق لمبدأ التدخل الخارجي، مع الالتزام بتفتيش السفن المقتربة من الشواطئ الفلسطينية متى وجد ذلك ضرورياً، أو عندما يبلغ من قبل أي طرف عن أي اشتباه.

8. الأجواء

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: سيطرة إسرائيلية كاملة على الأجواء الفلسطينية.
- الموقف الفلسطيني: لا تحليق عسكري اسرائيلي في الأجواء الفلسطينية؛ ترتيبات التحليق المدني وفقا لاتفاقيات الطيران المدني الدولي.

ليس هناك من سبب يفترض موافقة المفاوضين الفلسطينيين على التحليق العسكري الإسرائيلي في الأجواء الفلسطينية. بالنسبة إلى الحركة الجوية المدنية، يجب أن تنظم على أساس التبادلية، كما ينبغي أن تشمل إمكانية النقل الجوي بين قطاع غزة والضفة الغربية.

9. الإقليم الفلسطيني

مواقف مفترضة:

- الموقف الإسرائيلي: استخدام إسرائيل، في حالة الطوارئ، للطرقات البرية أو المجال الجوي التابعة للإقليم الفلسطيني من أجل القيام بأنشطة عسكرية ضد بلدان في المنطقة.
- الموقف الفلسطيني: حرمة مطلقة للأراضي والمجال الجوي الفلسطيني.

هذا الأمر لا يحتاج إلى مزيد من التفسير.

الاستنتاجات والتوصيات

يتضح من القضايا المختلفة التي عالجتها هذه الورقة بأن الرؤية الإسرائيلية، حتى وإن كانت معتدلة، للدولة الفلسطينية من شأنها أن تجعل هذه الأخيرة دولة تابعة «State Satellite» أو محمية «Protectorate» في أحسن الأحوال فيما يتعلق بموضوع السيادة. يبقى أن نتساءل في ظل الظروف الراهنة عما إذا كان يمكن تحقيق معاهدة سلام تلبي متطلبات السيادة الفلسطينية. ويصبح هذا الأمر مشكوكا فيه بقدر أكبر إذا ما نظرنا الى قضايا أخرى في جدول أعمال المفاوضات، سواء كانت تتعلق بالسيادة أو لا تتعلق بها كمسألة القدس، العبور بين شطري القدس، تفكيك المستوطنات، تبادل الأراضي بين الدولتين، السيادة الاقتصادية، حق اللاجئين في العودة, إصرار إسرائيل على أن يعترف بها كدولة يهودية...

في أي حال، نوصي بأن تؤخذ بعين الاعتبار النقاط التالية في أية مفاوضات محتملة:

- التمسك إلى أبعد مدى بالقانون الدولي وبالمضامين المعهودة الملتصقة بمبدأ سيادة الدولة؛
- الإدراك بأن مبدأ التبادلية يتطلب بأن تقابل السيادة الفلسطينية سيادة إسرائيل على

الأراضي التي تسيطر عليها، وأن هذا ينطوي على تضحيات فلسطينية مادية، وأيديولوجية وأخلاقية؛

- الحرص على أن تكون المعاهدة مفصلة إلى أبعد حد، وعلى عدم ترك ثغرات تسمح للطرف الأقوى بأن يطمح إلى (إساءة) تفسير المعاهدة خلال مرحلة التنفيذ؛
- إشراك أطراف ثالثة غير الولايات المتحدة، على أن يتم اختيار هذه الأطراف بحذر، لأن أي طرف ثالث (وليس فقط الولايات المتحدة) يميل إلى جانب الطرف الأقوى أثناء التنفيذ؛
- التأكد من إدراج مصر والأردن في لائحة الأطراف الثالثة؛
- الحرص على أن تحيل معاهدة السلام أي اختلاف في التفسير أثناء مرحلة التنفيذ إلى التحكيم وذلك بناءً على طلب أي من الطرفين

نشرت الشبكة هذه المقالة لأول مرة بتاريخ 11 نيسان/إبريل 2010.

انظر أيضًا مقالة كميل منصور "Toward a New Palestinian Negotiation Paradigm", Journal of Palestine Studies, Vol. 40, No. 3 (Spring 2011), pp. 38-58.

الشبكة شبكة السياسات الفلسطينية هي منظمة مستقلة وغير ربحية. تؤلف شبكة السياسات الفلسطينية بين محللين فلسطينيين متنوعي التخصصات من شتى أصقاع العالم بهدف إنتاج تحليلات سياساتية نقدية، ووضع تصورات جماعية لنموذج جديد لصنع السياسات لفلسطين والفلسطينيين حول العالم.
تسمح الشبكة بنشر موادها كافة وتعميمها وتداولها بشرط نسبتها إلى "الشبكة: شبكة السياسات الفلسطينية." إن الأراء الفردية لأعضاء الشبكة لا تعبر بالضرورة عن رأي المنظمة ككل.