

حقوق بین الملل و تشکیل کشور مستقل فلسطینی¹

سید احمد طباطبایی*
داوود محبی انجدانی**

چکیده

یکی از موانع اصلی حقوقی در خصوص حمایت همه‌جانبه از حقوق مردم فلسطین، عدم تحقق عینی تشکیل کشور مستقل فلسطین است. به‌رغم گذشت بیش از شش دهه از طرح مسئله در سازمان ملل و شناسایی کشور فلسطین از جانب ده‌ها کشور جهان، هنوز ملت فلسطین از مزایای کامل یک کشور مستقل بهره‌مند نیستند.

در این مقاله ابتدا حق تعیین سرنوشت و حق تشکیل کشور مستقل فلسطینی و همچنین تلاش‌های انجام‌شده در این خصوص مورد مطالعه قرار گرفته است. عناصر ضروری برای تشکیل یک کشور جدید از نگاه

1. این مقاله در قالب طرح پژوهشی شماره 2202017 /1/03 با استفاده از اعتبارات پژوهشی دانشگاه تهران انجام شده است.

* استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران- پردیس فارابی sataba@ut.ac.ir
** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران- پردیس فارابی

تاریخ دریافت: 1391/7/9 تاریخ پذیرش: 1392/11/7
فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، شماره یازدهم، بهار 1393، صص 129-163.

حقوق بین‌الملل، یعنی سرزمین، جمعیت، حاکمیت و اهلیت انعقاد معاهده مورد بررسی قرار گرفته و با وضعیت کنونی فلسطین تطبیق داده شده است. در ضمن، چالش‌های اساسی در خصوص تحقق عناصر چهارگانه فوق که مانع اصلی در عینیت یافتن کشور فلسطین است، مورد شناسایی قرار گرفته است.

تحقیق حاضر نشان می‌دهد که حق تعیین سرنوشت و تشکیل کشور مستقل فلسطینی جزء حقوق مسلم مردم فلسطین بوده که توسط قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت نیز بارها مورد تأکید قرار گرفته است. با این وجود، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در خصوص تشکیل کشور فلسطینی حاصل نشده است و مکانیزم‌های جاری سازمان ملل در بیش از شش دهه گذشته نتوانسته است حقوق پایمال‌شده فلسطینیان را احقاق نماید. هر چند سه عنصر سرزمین، جمعیت و حاکمیت در رابطه با فلسطین با استانداردهای اولیه حقوقی وجود دارد، اما این عناصر ناقص و با چالش‌های جدی از جمله اشغال بخش‌هایی از سرزمین‌های فلسطینیان توسط رژیم صهیونیستی روبه‌رو هستند. از نگاه سیاسی نیز، مانع اصلی عدم تمایل واقعی اسرائیل و پایبند نبودن آن به ملزومات تشکیل کشور مستقل فلسطین است.

واژه‌های کلیدی: کشور فلسطین، اسرائیل، حقوق بین‌الملل، روابط بین‌الملل، سازمان ملل متحد، شناسایی، حق تعیین سرنوشت.

مقدمه

در بحران فلسطین، تردید در وجود دولت مستقل فلسطینی سبب شده است که حمایت و پیگیری حقوق مردم فلسطین با موانع و مشکلاتی همراه گردد. تشکیل دولت مستقل فلسطین، یا با فرض وجود این دولت، تثبیت و تحکیم آن، گام بسیار مهمی در جهت تقویت و حمایت از حقوق ملت فلسطین به شمار می‌آید. اما این امر با چالش‌های متعددی روبه‌رو است. حق تعیین سرنوشت ملت فلسطین و تشکیل کشور فلسطینی توسط قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت بارها مورد تأکید قرار گرفته است، اما پس از گذشت بیش از شش دهه از طرح تقسیم مجمع عمومی و به‌رغم اعلام و اذعان جامعه بین‌المللی به این حق، هنوز اقدام عملی قابل توجهی صورت نگرفته است.

در حال حاضر به‌رغم شناسایی کشور فلسطین از سوی بیش از 130 کشور،¹ در خصوص وجود کشور مستقل فلسطین اتفاق نظر وجود ندارد. برخی از عوامل مؤثر در ایجاد تردید عبارتند از:

1. کشورهای قدرتمند و تأثیرگذار وجود کشور فلسطینی را به رسمیت نشناخته‌اند؛

2. در مورد عناصر لازم برای موجودیت یک کشور (سرزمین، جمعیت، حاکمیت و اهلیت انعقاد معاهدات)، در خصوص فلسطین چالش‌های جدی وجود

1. در 29 نوامبر 2012 با تصویب قطعنامه مجمع عمومی General Assembly Resolution 67/19، (29 November 2012) سازمان ملل، فلسطین توانست با کسب 138 رأی موافق در مقابل 9 رأی مخالف و 41 رأی ممتنع (UN Doc: GA/ 11317, 29 November 2012)، موقعیت خود را از «نهاد ناظر» به‌عنوان «دولت ناظر غیرعضو» در این سازمان ارتقا دهد؛ به‌عبارت‌دیگر، 138 کشور عضو سازمان ملل، فلسطین را به‌عنوان دولت شناسایی نمودند.

دارد؛

3. شرایط جغرافیایی، سیاسی و ملاحظات روابط بین‌المللی به گونه‌ای است که اگر حتی تأسیس کشور فلسطین را مفروض بدانیم، در حال حاضر امکان بهره‌مندی از مزایای کامل کشور بودن برای ملت فلسطین وجود ندارد.

چالش‌های متعددی خصوصاً سیاسی، در مسیر تشکیل دولت مستقل فلسطینی وجود دارد. برخی از این چالش‌ها در مسیر اعلام استقلال دولت فلسطینی است و برخی دیگر در بهره‌مندی این دولت، در صورت موجودیت، از حقوق خود است. مانع اصلی در این خصوص، عدم تمایل واقعی اسرائیل به تشکیل کشور فلسطین و پایبند نبودن آن به ملزومات تشکیل کشور است.

در این مقاله پس از شناسایی حق تشکیل کشور مستقل فلسطینی و بررسی تلاش‌های انجام‌شده برای تشکیل دولت فلسطینی، عناصر ضروری برای تشکیل یک کشور جدید از نگاه حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار خواهد گرفت و با وضعیت کنونی فلسطین تطبیق داده خواهد شد.

1. حق تعیین سرنوشت فلسطینیان و حق تشکیل کشور مستقل در اسناد

بین‌المللی

حق تعیین سرنوشت ملت‌ها در منشور سازمان ملل (بند دوم ماده یک) و دیگر اسناد بین‌المللی مورد تأیید قرار گرفته و از اصول مسلم و غیر قابل انکار حقوق بین‌الملل است. بند اول ماده یک میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (1966) مقرر می‌دارد: «همه مردم دارای حق تعیین سرنوشت هستند. به‌واسطه این حق، آنان آزادانه وضعیت سیاسی خود را تعیین نموده و آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال خواهند نمود».

در خصوص فلسطین علاوه بر اینکه اسناد فوق به طور عام قابل اعمال است، اسناد متعدد دیگری نیز وجود دارد که به‌صورت خاص بر حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین و تشکیل دولت فلسطین تأکید دارند. قبل از جنگ جهانی دوم، اعلامیه بالفور وزارت خارجه انگلیس در سال 1917 و سند قیمومت جامعه ملل در خصوص سرزمین فلسطین در سال 1922، به‌رغم ابراز تمایل به تأسیس وطن ملی

برای یهودیان در فلسطین، بر حقوق مدنی و سیاسی مردم بومی فلسطین تأکید داشتند.¹

در دوران سازمان ملل نیز مکرراً بر این حق تأکید شده است. اولین بار قطعنامه شماره 181، مورخ 29 نوامبر 1947 مجمع عمومی بر ایجاد دو دولت مستقل عربی و یهودی در سرزمین فلسطین و یک نظام ویژه بین‌المللی برای شهر اورشلیم (بیت‌المقدس) تأکید کرد.² همچنین در قطعنامه شماره 3236 مورخ 22 نوامبر 1974،³ مجمع عمومی حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین مطابق با منشور ملل متحد را به رسمیت شناخت و خواستار آن شد که در قطعنامه‌های مرتبط با قضیه فلسطین بر حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین تأکید شود. همچنین بند اول این قطعنامه بر حق فلسطینیان یعنی حق تعیین سرنوشت بدون دخالت خارجی و حق استقلال و حاکمیت ملی تأکید نمود. مهم‌تر آنکه بند شش این قطعنامه، از همه کشورهای و سازمان‌های بین‌المللی می‌خواهد از مبارزه خلق فلسطین برای تحقق حقوق خود مطابق با منشور سازمان ملل پشتیبانی به عمل آورند.

علاوه بر مجمع عمومی، شورای امنیت نیز در قطعنامه‌های شماره 242 مورخ 22 نوامبر 1967؛ 338 مورخ 22 اکتبر 1973؛ 1397 مورخ مارس 2002؛ 1515 مورخ 19 نوامبر 2003 و 1850 مورخ 16 دسامبر 2008 بر تشکیل دو کشور اسرائیلی و فلسطینی به‌عنوان راه حل مسئله فلسطین تأکید کرده است. در واقع، شورای امنیت نیز حق مردم فلسطین را در تشکیل کشور مستقل با صراحت به رسمیت می‌شناسد.

1. جمیز بالفور وزیر خارجه وقت انگلیس در نامه‌ای به لرد روچیلد رئیس فدراسیون صهیونیست انگلستان اعلام می‌دارد که حکومت اعلی حضرت پادشاه بریتانیا، «تأسیس کانون ملی یهودیان را در فلسطین با نظر مساعد تلقی می‌کند و برای رسیدن به این هدف، مساعی حسنه خود را به کار خواهد برد، مشروط بر اینکه هیچ‌نوع اقدامی به حقوق مدنی و مذهبی اجتماعات غیر یهودی در فلسطین و یا به حقوق و موقعیت سیاسی یهودیان در کشورهای دیگر لطمه نزند».

شورای جامعه ملل در 24 ژانویه 1922 قیمومت انگلیس بر فلسطین را تصویب می‌نماید. ماده دو این سند اعلام می‌دارد: «دولت قیم، مسئول است شرایط سیاسی و اجرایی و اقتصادی کشور را به‌صورتی در آورد که ایجاد وطن ملی یهود، همان‌گونه که در مقدمه ذکر شده، تحقق پذیرد و همراه با آن نیز از توسعه تشکیلات خودمختار حکومتی و تأمین حقوق مدنی و مذهبی کلیه ساکنان فلسطین، بدون توجه به نژاد و مذهب آنان، دریغ نوزد».

2. GA Resolution 181

3. UN General Assembly Resolution 3236(XXIX), 22 November 1974.

ماده 63 بیانیه نهایی کنفرانس دوربان سازمان ملل (2001)¹ نیز اعلام می‌دارد: «ما نگران وضع مردم فلسطین تحت اشغال بیگانه هستیم. ما حق مسلم مردم فلسطین را در تعیین سرنوشت خویش و تأسیس دولت مستقل فلسطین به رسمیت می‌شناسیم...». علاوه بر سازمان ملل، در طرح‌های صلح خاورمیانه مانند طرح اسلو، نقشه راه و در مذاکرات آنا پولیس امریکا نیز بر تشکیل دولت فلسطینی تصریح شده است. قابل ذکر است که شورای امنیت در قطعنامه 1515، نقشه راه را مورد تأیید قرار داده و بر اجرای آن تأکید نموده است؛ بنابراین، همان‌گونه که ملاحظه می‌شود حق تعیین سرنوشت فلسطینیان و حق تشکیل کشور مستقل فلسطینی در حقوق بین‌الملل و اسناد بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است و در این خصوص هیچ‌گونه ابهام و تردیدی وجود ندارد.

2. اقدامات عملی در جهت تشکیل کشور مستقل فلسطینی

با تصویب قطعنامه 181 مجمع عمومی مبنی بر تقسیم فلسطین، و پایان قیمومت انگلستان بر سرزمین فلسطین در 15 می 1947، یهودیان بلافاصله تشکیل دولت اسرائیل را اعلام داشتند.² در اعلامیه‌ای که توسط یهودیان صادر شد به قطعنامه 181 مجمع عمومی به‌عنوان مبنای تأسیس دولت اسرائیل استناد شد. اعراب در قسمت شرقی فلسطین دولتی را اعلام نکردند که مبدا به‌صورت غیر مستقیم تشکیل دولت اسرائیل در قسمت غربی را مورد شناسایی قرار دهند (موسوی، 1386: 249-248). پس از اعلام تشکیل دولت اسرائیل، این دولت خواستار عضویت در سازمان ملل شد و شورای امنیت در قطعنامه شماره 69 مورخ چهارم مارس 1949، در کمال ناباوری، اسرائیل را به‌عنوان کشوری صلح‌طلب و توانا در انجام تعهدات مندرج در منشور تشخیص داد و به مجمع عمومی توصیه نمود که با تقاضای عضویت اسرائیل موافقت نماید. بدین ترتیب اسرائیل تنها پس از دو سال از صدور قطعنامه 181 به عضویت کامل سازمان ملل در آمد، امری که تا کنون و پس از 64 سال برای

1. Declaration of UN World Conference, 2001.

2. بلافاصله کشور اسرائیل به‌وسیله ترومن رئیس‌جمهوری وقت ایالات متحده به رسمیت شناخته شد و در 17 می توسط دیگر قدرت بزرگ جهانی یعنی اتحاد جماهیر شوروی نیز به رسمیت شناخته شد (ر.ک: موسوی، 1386: 249-248).

فلسطینیان محقق نشده است، هرچند تلاش‌ها و اقداماتی به شرح زیر در این خصوص انجام گرفته است. پس از تشکیل کشور اسرائیل، فلسطینیان راه مبارزه را در پیش گرفتند و سازمان آزادی‌بخش فلسطین تأسیس گردید.

مجمع عمومی در قطعنامه¹ 3237 مورخ 22 نوامبر 1974،¹ با اعطای مقام ناظر به سازمان آزادی‌بخش فلسطین، از این سازمان برای شرکت در جلسات مجمع عمومی و دیگر نهادها و کنفرانس‌های بین‌المللی زیرمجموعه سازمان ملل، به‌عنوان ناظر دعوت به عمل آورد. همچنین در سال 1998 در قطعنامه² شماره 52/250، مجمع عمومی اعلام کرد که فلسطین یک عضو کامل در اتحادیه عرب، جنبش عدم تعهد، سازمان کنفرانس اسلامی و گروه 77 است.² همچنین مجمع عمومی در ضمیمه این قطعنامه، حقوق و امتیازات بیشتری را به فلسطین به‌عنوان عضو ناظر اعطا نمود.

با ناکامی دولت‌های عربی در مقابله با اسرائیل و احقاق حقوق فلسطینیان و در نتیجه، توافق‌های دولت مصر با اسرائیل در کمپ دیوید در سال 1979 و امضای معاهده صلح، متعاقباً سازمان آزادی‌بخش فلسطین پس از سال‌ها مبارزه برای آزادسازی سرزمین‌های اشغالی و تشکیل دولت فلسطینی در کل سرزمین فلسطین، به‌ناچار راه سازش و مذاکره را انتخاب نمود و در یک عقب‌نشینی رسمی با حذف عبارت نابودی اسرائیل از قانون اساسی خود، در واقع موجودیت این کشور را به رسمیت شناخت، هرچند برخی دیگر از گروه‌های فلسطینی با رویکردی متفاوت راه مقاومت را انتخاب نمودند.

شورای ملی فلسطین از مقرر خود در کشور تونس با صدور اعلامیه استقلال در 15 نوامبر 1988، تشکیل دولت مستقل فلسطینی به پایتختی شهر مقدس اورشلیم (بیت‌المقدس) را اعلام نمود.³ لازم به ذکر است که رهبران ساف از سال 1982 از بیروت به تونس تبعید شده و در آن کشور دولت در تبعید تشکیل داده بودند. این

1. UN General Assembly Resolution 3237 (XXIX), 22 November 1974

2. UN General Assembly Resolution 52/250, 7 July 1998.

3. این اعلامیه در نوزدهمین اجلاس اضطراری شورای ملی فلسطین در کشور الجزایر (12-15 نوامبر 1988) با 253 رأی مثبت، 46 رأی منفی و 10 رأی ممتنع به تصویب رسید.

اعلامیه به‌رغم ناعادلانه دانستن قطعنامه 181 مجمع عمومی، آن را مبنای حقوق مردم فلسطین در تأسیس کشور مستقل قلمداد نمود. اجلاس شورای ملی فلسطین در بیانیه نهایی خود همچنین به ضرورت برگزاری کنفرانس بین‌المللی صلح در خاورمیانه اشاره و قطعنامه‌های 242 و 338 شورای امنیت را به‌عنوان مبنای کار کنفرانس پیشنهاد نمود. اجلاس خواستار خروج اسرائیل از تمامی سرزمین‌های اشغالی بعد از سال 1967 گردید.¹

متعاقباً رهبر فقید ساف، یاسر عرفات در دسامبر 1988 در یک سخنرانی صراحتاً به قطعنامه 242 اشاره نمود. ساف قبلاً قطعنامه شماره 242 را رد کرده بود چون این قطعنامه به اسرائیل مشروعیت داده بود. نتیجه اجتناب‌ناپذیر تصمیمات فوق این بود که بخشی از سرزمین فلسطین می‌بایست برای اسرائیل منظور می‌شد و در نتیجه ساف، به عقب‌نشینی اسرائیل به مرزهای قبل از 1967 قانع شد و متعاقباً مذاکرات رسمی صلح را با اسرائیل با میانجیگری کشورهای ثالث خصوصاً آمریکا آغاز نمود.

مجمع عمومی در قطعنامه 43/177 به تاریخ 15 دسامبر 1988، بیانیه اعلام تشکیل دولت فلسطینی از سوی شورای ملی فلسطین را به رسمیت شناخت. مجمع عمومی نیاز به توانمند کردن مردم فلسطین جهت اعمال حاکمیت بر سرزمین‌های اشغالی از سال 1967 به بعد را مجدداً تأیید کرد. مجمع عمومی همچنین تصویب کرد از این به بعد در نظام سازمان ملل به جای عنوان سازمان آزادی‌بخش فلسطین از عنوان فلسطین استفاده شود و از هر نوع تعصب نسبت به عضویت ناظری و کارکرد سازمان آزادی‌بخش فلسطین در نظام سازمان ملل اجتناب شود.

در این مقطع، برخی از صاحب‌نظران و حقوق‌دانان مانند پروفیسور بویل، با اشاره به قطعنامه مجمع عمومی، معتقد بودند که کشور فلسطین موجودیت پیدا کرده است (Boyle, 1990: 301-306). در مقابل، برخی دیگر مانند پروفیسور کرافورد معتقد بودند که به‌رغم اعلامیه استقلال و قطعنامه مجمع عمومی، تأسیس کشور فلسطین تحقق پیدا ننموده و وجود خارجی ندارد (Crawford, 1990).

با عدم موفقیت اعلام استقلال یک‌جانبه، زمینه‌های مقدماتی تشکیل دولت

1. Le Monde Diplomatique, English edition: <http://mondediplo.com/focus/mideast/alger88-en>

فلسطین با موافقت اسرائیل در مذاکرات صلح اسلو، بین سازمان آزادی‌بخش فلسطین و اسرائیل در سال 1993 پیش‌بینی گردید:

در تاریخ دهم سپتامبر 1993 اسرائیل و سازمان آزادی‌بخش فلسطین اسنادی را مبنی بر شناسایی متقابل مبادله کردند. سازمان آزادی‌بخش فلسطین، وجود اسرائیل، و اسرائیل سازمان آزادی‌بخش فلسطین را به‌عنوان نماینده مردم فلسطین به رسمیت شناختند. سه روز بعد از این تاریخ، یعنی در 13 سپتامبر 1993 در واشنگتن، اسرائیل و سازمان آزادی‌بخش فلسطین (اعلامیه اصول تشکیلات خودگردان موقت) را امضا نمودند. در این اعلامیه توافق گردید که تشکیلات خودگردان فلسطینی به مدت پنج سال به‌عنوان دوران انتقالی در مسیر رسیدن به یک وضعیت دائم از اختیاراتی در کنترل نوار غزه و کرانه باختری برخوردار باشد و در نهایت به یک وضعیت ثابت بر اساس قطعنامه‌های 242 و 338 شورای امنیت دست یابد.¹

در سال 1994 در اجرای این توافق‌نامه، تشکیلات خودگردان فلسطینی² تشکیل گردید، اما در پایان پنج سال به دلیل عدم پیشرفت مذاکرات صلح و به‌رغم تهدید یاسر عرفات، رهبر فقید فلسطینیان در سال 1999 به اعلام استقلال یک‌جانبه، دولت فلسطین تأسیس نگردید.

از آن زمان تا کنون طرح‌های متعددی برای صلح مطرح شده است و مذاکرات متعددی میان اسرائیل و تشکیلات خودگردان فلسطین صورت گرفته است که همگی با شکست مواجه شده‌اند، که از آن جمله می‌توان به توافق‌نامه «وای ریور» در 1998،³ گفت‌وگوهای «کمپ دیوید» در 2000،⁴ طرح «نقشه راه» در 2003⁵ و کنفرانس آنا پولیس در 2007⁶ اشاره نمود. به طور نمونه در توافق‌نامه وای ریور 1998 قرار بود در 13 سپتامبر 2000، تشکیل کشور فلسطین اعلام شود (ایرانی،

1. The Question of Palestine and United Nations, United Nations, New York, 2008, p: 31.

2. Palestinian National Authority (السلطة الوطنية الفلسطينية)

3. The Wye River Memorandum, 1998

4. The Camp David Talks, 2000

5. The Road Map, 2003

6. Annapolis Conference, 2007

شورای امنیت سازمان ملل با رفتار دوگانه خود و جانب‌داری از اسرائیل، عملاً طرف‌های اسرائیلی و فلسطینی را در وضعیت نابرابری قرار داده است که همین امر سبب شکست و به نتیجه نرسیدن مذاکرات متعدد صلح میان اسرائیل و فلسطین شده است.

هم‌زمان با این تحولات و به دلیل بی‌ثمر بودن مذاکرات، حرکت مقاومت فلسطین حماس در نوار غزه با انتخاب راه مقاومت برای آزادسازی سرزمین‌های اشغالی در سال 1987 پا به عرصه وجود گذاشت و این خود آغازی بود بر شکاف عمیق در داخل فلسطین و رهبران آن در خصوص شیوه برخورد با اسرائیل.

پیامد دیگر کارشکنی‌های اسرائیل در اجرای طرح‌های صلح این بود که شناسایی فلسطین از جانب دیگر کشورها سرعت بیشتری گرفت. اکنون بیش از 130 کشور با پذیرش فلسطین به‌عنوان دولت ناظر در مجمع عمومی، در واقع این کشور را به رسمیت شناخته‌اند. مخالفت اسرائیل با پیشنهاد محمود عباس برای متوقف نمودن ساخت شهرک‌های جدید در کرانه باختری و بن‌بست مذاکرات صلح سبب گردید تا تشکیلات خودگردان دست به تحرک‌های سیاسی جدید بزنند. در سال 2009 صائب عریقات، رهبر هیئت مذاکره‌کننده فلسطینیان با اسرائیل، اعلام نمود که خواهان به رسمیت شناختن دولت مستقل فلسطینی توسط شورای امنیت است. عریقات از اتحادیه اروپا درخواست نموده است که از پیشنهاد فلسطینیان از شورای امنیت برای به رسمیت شناختن دولت فلسطین حمایت نماید (Frenkel, 2009).

آخرین اقدام صورت گرفته در جهت تثبیت دولت مستقل فلسطینی، درخواست محمود عباس، رئیس تشکیلات خودگردان فلسطین، مبنی بر عضویت کامل فلسطین در سازمان ملل متحد در تاریخ 23 سپتامبر 2011 است. این اقدام نیز با مخالفت جدی امریکا و اسرائیل مواجه گردیده است. در مبحث شناسایی، توضیحات بیشتری در این خصوص ارائه خواهد گردید.

به‌رغم تحولات فوق‌الذکر، تشکیل کشور فلسطین به طور کامل تحقق پیدا ننموده است. برای درک بیشتر چالش‌های موجود در این خصوص، عناصر تشکیل‌دهنده کشور در حقوق بین‌الملل با تطبیق این عناصر در قضیه فلسطین مورد

مطالعه قرار خواهد گرفت.

3. عناصر تشکیل‌دهنده کشور با تطبیق بر مسئله فلسطین

کشورهای امریکایی در اجلاس مونته‌ویدئو و در هفتمین کنفرانس بین‌المللی خود، «کنوانسیون حقوق و وظایف دولت‌ها» (1933)¹ را به تصویب رساندند. ماده یک این کنوانسیون مقرر می‌دارد: «دولت از دید حقوق بین‌الملل باید یک جمعیت دائمی، سرزمین معین، حکومت و توانایی انعقاد معاهده با دیگر کشورها را داشته باشد».

اگرچه این کنوانسیون توسط برخی از کشورهای امریکای لاتین و ایالات متحده امریکا به تصویب رسیده است و دیگر کشورها ملزم به رعایت این کنوانسیون نیستند، اما عناصر ذکر شده در این سند برای تأسیس یک کشور، دارای ماهیت حقوق عرفی بوده و در بسیاری از اسناد دیگری که در آنها دولت تعریف شده است، مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است (Bedjaoui, 1991: 44)؛ بنابراین، از دیدگاه حقوق بین‌الملل، وجود چهار عنصر برای تشکیل دولت ضروری است که عبارتند از: سرزمین، جمعیت دائم، حکومت و توانایی و اهلیت برای ایجاد رابطه با دیگر کشورها. در ادامه بحث، تحقق این چهار عنصر در خصوص فلسطین و چالش‌های موجود در این خصوص مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

3-1. عنصر مادی یا سرزمین

برای تحقق موجودیت یک کشور داشتن سرزمین مشخص نقش اساسی دارد. سرزمین، محدوده قدرت سیاسی کشور را مشخص می‌کند و در این محدوده است که کشور می‌تواند قدرت خود را در جهت اجرای وظایفش اعمال کند. حدی که اعمال قدرت سیاسی را متوقف می‌کند، مرز نام دارد (ضیائی بیگدلی، 1385: 24). مشخص نبودن مرزهای دولت آینده فلسطینی و اشغال بخش‌هایی از سرزمین فلسطین، یکی از چالش‌های کلیدی تشکیل دولت مستقل فلسطینی است. در این بخش، ابعاد مختلف حقوقی سرزمین فلسطین به اختصار بررسی شده و روشن می‌گردد که در مقاطع متعدد تاریخی چگونه حقوق مردم فلسطین بر سرزمین‌های

1. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933

خود نادیده گرفته شده است.

1-1-3. طرح تقسیم فلسطین

پس از پایان جنگ جهانی اول و تجزیه امپراتوری عثمانی، با تصمیم جامعه ملل در سال 1922، اداره سرزمین فلسطین تحت نظام قیمومت، به انگلستان واگذار گردید. پیش از این تاریخ، دولت انگلستان در 1917 میلادی در اعلامیه بالفور علاقه‌مندی خود را به تأسیس وطن ملی یهود در سرزمین فلسطین اعلام کرده بود. مهاجرت یهودیان از سراسر جهان به فلسطین و اعتراض و درگیری اعراب ساکن فلسطین با آنها سبب شد که انگلستان از سازمان ملل در سال 1947 بخواهد که مسئله فلسطین را مورد بررسی قرار دهد.

مجمع عمومی، کمیته ویژه ملل متحد درباره فلسطین¹ را تشکیل داد تا تمام موضوعات مرتبط با فلسطین را بررسی نماید.² کمیته در 31 آگوست 1947 کار خود را به پایان برد و دو پیشنهاد ارائه داد، پیشنهاد گروه اقلیت و پیشنهاد گروه اکثریت. گروه اکثریت خواهان تقسیم فلسطین به دو کشور عربی و یهودی و اداره بیت المقدس توسط سازمان ملل بود. اما گروه اقلیت خواهان تشکیل یک دولت فدرال عربی یهودی بود که بیت المقدس به عنوان پایتخت این کشور فدرال باشد. سرانجام مجمع عمومی در 29 نوامبر 1947 با تصویب قطعنامه 181، مشهور به قطعنامه تقسیم، پیشنهاد گروه اکثریت را تأیید نمود.³ بدین ترتیب سازمان ملل تحت نفوذ انگلستان و امریکا، به تقسیم فلسطین رأی داد. به موجب این رأی حدود 56 درصد از سرزمین فلسطین به یهودیان و 42 درصد به اعراب تعلق گرفت و 2 درصد دیگر به منطقه‌ای بین‌المللی اختصاص یافت (صفحات، 1381: 73).

قطعنامه تقسیم مجمع عمومی از دو دیدگاه قابل نقد است. از نظر حقوقی این سؤال اساسی وجود دارد که آیا بر طبق منشور ملل متحد مجمع عمومی صلاحیت

1. United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP)

2. کمیته ویژه ملل متحد درباره فلسطین در 15 می 1947 تشکیل شد که مرکب از 11 کشور بود. کشورهای عضو کمیته ویژه در ارائه راه حل نهایی مسئله فلسطین اختلاف نظر پیدا کردند و به دو گروه اقلیت و اکثریت تقسیم شدند. گروه اقلیت پیشنهاد تشکیل یک کشور مستقل فدرال را در فلسطین داد و گروه اکثریت خواستار تقسیم فلسطین به دو کشور عربی و یهودی شد. برای مطالعه بیشتر ر.ک: موسوی، 1386: 244-240.

3. The Question of Palestine and United Nations, United Nations, New York, 2008, pp 3-8.

تقسیم سرزمین را داراست؟ و حتی در صورت داشتن این صلاحیت، آیا قطعنامه‌های مجمع عمومی الزام‌آور است؟ برخی از حقوق‌دانان مجمع عمومی را فاقد صلاحیت در این خصوص دانسته‌اند. به طور مثال، ایان برانلی، استاد فقید حقوق بین‌الملل دانشگاه آکسفورد، اعتقاد به عدم صلاحیت مجمع در تقسیم سرزمین فلسطین دارد و اعلام می‌دارد که با فرض داشتن چنین صلاحیتی، قطعنامه‌های مجمع عمومی توصیه‌ای و غیر الزام‌آور است (Brownlie, 1990: 172-173). کلسن، حقوق‌دان اتریشی نیز با موجه دانستن مخالفت اعراب با تقسیم، به طور ضمنی قطعنامه تقسیم را غیر معتبر می‌داند (Kelsen, 1966: 197).

از نگاه واقعیت‌های جغرافیایی و جمعیتی نیز قطعنامه مجمع عمومی غیر منصفانه و غیر عادلانه است. در سال 1917 میلادی شمار ساکنان فلسطین حدود 700 هزار تن بود که 644 هزار تن از آنان عرب و 56 هزار تن، یهودی بودند، یعنی شمار یهودیان پیش از ورود انگلیس به فلسطین کمتر از 10 درصد ساکنان عرب بود. اعراب در آن هنگام مالک 97/5 درصد سرزمین‌های فلسطین بودند، در حالی که فقط 2/5 درصد این سرزمین‌ها در دست اقلیت یهودیان بود. هنگامی که انگلستان در 1947 میلادی مسئله فلسطین را در سازمان ملل متحد مطرح کرد، تنها 6 درصد از زمین‌های فلسطین در اختیار یهودیان بود، یعنی در آن سال اعراب همچنان 94 درصد از سرزمین‌های فلسطینی را در اختیار داشتند (صفاتاج، 1381: 14-13). در واقع، حتی با فرض صلاحیت داشتن مجمع به تقسیم سرزمین، نوع تقسیم و درصدهای تعیین شده منصفانه نبوده است.

با عنایت به ملاحظات فوق، اعراب قطعنامه 181 را غیر معتبر و خارج از صلاحیت مجمع عمومی می‌دانستند و به حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین و حفظ یکپارچگی آن تأکید نموده و با تقسیم سرزمین فلسطین مخالفت نمودند. استدلال آنان این بود که قطعنامه 181، مقررات منشور ملل متحد در خصوص محترم شمردن حق تعیین سرنوشت ملت‌ها را نقض نموده است.

2-1-3. سرزمین‌های اشغالی 1348-49

در تاریخ 15 می 1948 میلادی نخستین رویارویی اعراب و اسرائیل آغاز شد. علت اصلی جنگ، تصمیم صهیونیست‌ها بر پایه‌گذاری کشور یهودی در فلسطین بر اساس قطعنامه تقسیم فلسطین بود. در نتیجه این جنگ، صهیونیست‌ها 78 درصد کل خاک فلسطین را به اشغال خود در آوردند (صفاتاج، 1381: 199 و 202). یعنی 22 درصد بیشتر از مقداری که قطعنامه تقسیم پیش‌بینی کرده بود. پس از برقراری آتش‌بس بر اساس قطعنامه‌های شورای امنیت، دو طرف در طرفین خط سبز 1949 مستقر شدند و این 22 درصد سرزمین، از آن تاریخ تا کنون در اشغال اسرائیل باقی مانده است. اقدام اسرائیل در اشغال سرزمین‌های فوق سه پیامد مهم داشت:

1. بخشی از سرزمین منظور شده در شمال برای فلسطین که با لبنان هم‌مرز بود، به اشغال اسرائیل در آمد و ارتباط مردم فلسطین با کشور لبنان قطع گردید.
2. تأثیر استراتژیک و عمیق دیگر این بود که سرزمین فلسطین به دو قسمت جدا از هم تجزیه شد. کرانه باختری رود اردن در شرق و غزه در غرب فلسطین.
3. اسرائیل خود را به شهر بیت‌المقدس رساند. با اقدامات بعدی اسرائیل، طرح بین‌المللی بودن این شهر که در قطعنامه 181 پیش‌بینی گردیده بود، از بین رفت و به تدریج حضور و حق فلسطینیان در این شهر با محدودیت‌های زیادی همراه گردید.

در نقشه نخستین، مرزها بر اساس قطعنامه 181 ترسیم گردیده است و در نقشه دوم، سرزمین‌هایی که در جنگ‌های 9-1948 به اشغال در آمده، مشخص گردیده است.



3-1-3. سرزمین‌های اشغالی 1967

در جنگ شش روزه 1967، اسرائیل تمامی سرزمین فلسطین را اشغال نمود. اگرچه متعاقباً قسمت‌هایی از این سرزمین‌ها را به اعراب بازگرداند ولی بخش‌هایی از کرانه باختری و نوار غزه را در اشغال خود نگه داشت. این اقدام اسرائیل دو پیامد مهم داشت:

1. اسرائیل با ساخت شهرک‌های یهودی‌نشین، ایجاد جاده‌های ارتباطی بین این شهرک‌ها و ایجاد پست‌های ایست و بازرسی، عملاً کرانه باختری را تحت اشغال و کنترل خود در آورد. در واقع، علاوه بر اینکه سرزمین فلسطین به دو قسمت کرانه باختری و نوار غزه تقسیم شده بود، خود کرانه باختری نیز تکه‌تکه شده و یکپارچگی آن به طور جدی از بین رفت.

2. پیامد دیگر حضور نظامی اسرائیل در کرانه غربی رود اردن، قطع ارتباط مردم فلسطین با کشور اردن بود.

پیامد ضمنی جنگ 1967 این بود که مرزهای تعیین‌شده توسط مجمع عمومی با اینکه از نظر حقوقی و واقعیت‌های موجود (درصد جمعیت و درصد سرزمین تحت اختیار یهودیان در زمان تقسیم) مورد تردید و غیر منصفانه بود، اما عملاً به فراموشی سپرده شد. در طرح‌های صلح ارائه‌شده توسط امریکا و یا کشورهای اروپایی فقط به سرزمین‌های اشغالی سال 1967 اشاره می‌گردد. تشکیلات خودگردان نیز با توجه به عدم حمایت جامعه بین‌المللی از حقوق مردم فلسطین و عدم قدرت لازم در پافشاری بر مرزهای تعیین‌شده در قطعنامه 181، به‌ناچار به مرزهای قبل از 1967 رضایت داده است. اما اسرائیل حتی قصد عقب‌نشینی به این مرزها را نیز ندارد. اخیراً ادبیات جدیدی در این خصوص با عبارت «مرزهای امن» ایجاد گردیده است.

در نقشه صفحه بعد موقعیت شهرک‌های یهودی‌نشین در کرانه باختری ترسیم گردیده است:

3-1-4. مرزهای امن

اسرائیل با به‌کارگیری اصطلاح مرزهای امن قصد دارد بخش‌های قابل توجهی از کرانهٔ باختری را در اشغال خود نگاه دارد. ایجاد و توسعهٔ شهرک‌های یهودی‌نشین در سرزمین‌های اشغالی نیز در راستای این سیاست انجام می‌گیرد. در قطعنامه‌های اخیر شورای امنیت نیز بدون اشارهٔ صریح به سرزمین‌های اشغالی 1967، بر زندگی مسالمت‌آمیز دو دولت اسرائیلی و فلسطینی در مرزهای امن و شناخته‌شده تأکید شده است.¹ هرچند در این قطعنامه‌ها به قطعنامهٔ 242 شورا و نقشهٔ راه اشاره شده که در آنها به اشغالی بودن سرزمین‌های 1967 اذعان شده است، اما کاربرد اصطلاح «مرزهای امن و شناخته‌شده» توسط شورای امنیت بر ابهامات موجود می‌افزاید و به طور ضمنی استنباط می‌شود که شورای امنیت حتی ارادهٔ جدی در رابطه با پافشاری بر مرزهای قبل از 1967 را ندارد.

از نگاه حقوقی اگر قطعنامهٔ مجمع عمومی فاقد اعتبار حقوقی باشد، ایجاد اسرائیل در سرزمین‌های فلسطینی نیز غیر متعبر خواهد بود. اگر از نگاه سازمان ملل قطعنامهٔ 181 متعبر است، باید به تقسیم اعلام‌شده در این قطعنامه پایبند بوده و بر آن تأکید و اصرار نماید. این امر حداقل کمکی است که سازمان ملل در حق فلسطینیان می‌تواند ایفا کند. اگر در این خصوص تردیدی وجود داشته باشد، مجمع عمومی می‌تواند از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست رأی مشورتی نماید.

همان‌گونه که در ابتدای بحث مطرح گردید، تغییرات مرزی صورت‌گرفته در خصوص فلسطین، یکی از موانع تشکیل دولت فلسطین است. این مانع شاید بیشتر سیاسی باشد تا حقوقی. از دید حقوق بین‌الملل وجود اختلاف در مرزهای کشور با دیگر کشورها و یا عدم شفافیت در مرزها نمی‌تواند دلیلی بر انکار عنصر سرزمین باشد، اما اساساً باید یک سرزمین اصلی وجود داشته باشد (Bedjaoui, 1991: 44).

باین‌حال، اگر سرزمین دولت آیندهٔ فلسطینی محدود به مرزهای 1967 هم بشود؛ یعنی شامل کرانهٔ باختری،² نوار غزه³ و بیت‌المقدس شرقی به‌عنوان پایتخت گردد، ممکن است این سؤال مطرح شود که آیا عدم توالی و به هم چسبیدگی

1. SC Resolution 1515, 19 November 2003; S/RES/1397, 12 March 2002

2. West Bank

3. Gaza Strip

سرزمین یک دولت کشور امکان پذیر است؟

در پاسخ باید گفت که با بررسی مفهوم دولت و ملاحظه وضع کشورها، در نگاه نخست، توالی و چسبیدگی این مکان جغرافیایی یعنی سرزمین، ممکن است حتمی به نظر برسد، درحالی که همیشه چنین نیست. کشورهایی هستند که سرزمین هایشان از چندین قطعه جدا از هم تشکیل یافته‌اند. به عنوان مثال اندونزی از شمار فراوانی جزیره جدا از هم تشکیل شده که هر کدام چندین فرسنگ از یکدیگر فاصله دارند. اگرچه یکپارچه بودن سرزمین و توالی قطعات آن، شرط لازم و کافی نیست، اما در تسهیل امر فرمانروایی، حفظ تمامیت ارضی، مقتضیات دفاعی و امتداد و تداوم هرچه بیشتر ابعاد دولت کشور اهمیت بی چون و چرای دارد (قاضی، 1383: 201). در یک تحلیل نهایی اگرچه ملاحظات فوق‌الذکر در خصوص سرزمین فلسطینیان موانعی را در جهت تشکیل دولت فلسطینی ایجاد نموده است، اما از نقطه نظر حقوقی صرف نمی‌تواند مانع جدی تلقی گردد.

در نقشه زیر وضعیت از دست دادن سرزمین فلسطینیان در چهار مرحله ترسیم گردیده است.



2-3. عنصر انسانی یا جمعیت

علاوه بر سرزمین، عنصر دیگری به نام جمعیت باید وجود داشته باشد تا در سرزمین مورد نظر سکنی داشته باشند. جمعیت، گروهی از افراد انسانی را گویند که با رابطه و پیوندی حقوقی و سیاسی به نام تابعیت با یکدیگر متحد شده باشند و به کشوری مربوط گردند. اصولاً معیار کمی یا تعداد افرادی که جمعیت یک کشور را تشکیل می‌دهند، چندان مهم نیست و این مفهوم عددی کاملاً نسبی است، اما در مجموع تعداد افراد باید در حدی باشد که بتوان تأسیس یک نظام عالی حقوقی مانند کشور را توجیه نمود (ضیائی بیگدلی، 1385: 202). در خصوص جمعیت فلسطینی موانع متعددی از سوی رژیم صهیونیستی ایجاد شده است و چالش‌های جدی نیز در این خصوص به شرح زیر وجود دارد:

1-2-3. مسئله آوارگان فلسطینی

طبق آمار مؤسسه آنروا¹، در سال 2011 تعداد 4966664 آواره فلسطینی ثبت شده در کشورهای اردن، لبنان، سوریه و نیز در کرانه باختری و نوار غزه زندگی می‌کنند.² به‌رغم تأکید و اصرار مجمع عمومی از جمله در قطعنامه شماره 194 در حق بازگشت پناهندگان، پس از گذشت حدود 60 سال هیچ‌گونه پیشرفتی حاصل نشده است (ر.ک: رمضان باباجی، 1382). عدم حل مشکل پناهندگان، مانع جدی در تحقق حق تعیین سرنوشت ملت فلسطین است. مجمع عمومی حق بازگشت آوارگان را پیش شرط حق تعیین سرنوشت قرار داده است:

وقتی فلسطینی‌ها به خانه و کاشانه خویش بازگشتند و املاک خود را باز پس گرفتند و زمانی که کشور مستقل فلسطینی تأسیس شد، این ملت می‌تواند حق خود را در تعیین سرنوشت خویش و نیز در انتخاب نوع حکومتی که می‌خواهد بدون دخالت خارجی، اعمال نماید.³

با توجه به مطالب ذکر شده، شایسته است که پیش از بحث تشکیل دولت مستقل

1. آنروا مخفف مؤسسه امداد و کار ملل متحد برای آوارگان فلسطینی در خاور نزدیک است.

2. www.unrwa.org

3. توصیه مجمع عمومی در گزارش سالانه: قطعنامه شماره 20/31 مورخ 24 نوامبر 19.

فلسطینی، بازگشت فلسطینیان به سرزمین مادری خودشان محقق و امکان دخالت آنها در تعیین سرنوشت و انتخاب نوع حکومت دلخواهشان فراهم شود یا حداقل تسهیلاتی فراهم گردد تا در تصمیم‌گیری‌ها و انتخابات شرکت نمایند.

2-2-3. عدم انسجام و یکپارچگی جمعیت

علاوه بر مسئله پناهندگان فلسطینی، جمعیت موجود در داخل فلسطین نیز به دلیل اشغال سرزمین در سال‌های 1948، 1949 و 1967 به دو قسمت مجزا یعنی ساکنان نوار غزه و ساکنان کرانه باختری تقسیم شده‌اند. این دو قسمت از لحاظ جغرافیایی از هم جدا هستند و عبور و مرور و ارتباط این دو جمعیت با مجوز و کنترل رژیم صهیونیستی انجام می‌گیرد. حتی اگر دولت فلسطینی تشکیل شود نحوه حاکمیت این دولت بر مردم خود با چالش‌های جدی روبه‌رو خواهد بود. نمونه عینی از این نوع چالش‌ها پس از روی کار آمدن حماس در سال 2006 خود را نشان داد. دولت وحدت ملی (حماس و سازمان آزادی‌بخش فلسطین) با شکست روبه‌رو شد و اکنون کرانه باختری در کنترل تشکیلات خودگردان فلسطینی به رهبری محمود عباس و نوار غزه در کنترل حماس است.

3-2-3. وضعیت جمعیت داخل کرانه باختری

علاوه بر ایجاد شکاف بین جمعیت نوار غزه و کرانه باختری، همان‌گونه که اشاره شد، جمعیت در داخل کرانه باختری نیز یکپارچه و منسجم نیست. به دلیل ایجاد شهرک‌های یهودی‌نشین در کرانه باختری و ایجاد راه‌های ارتباطی بین شهرک‌ها و ایجاد دیوار حائل، حتی مردم در کرانه باختری آزادانه نمی‌توانند تردد نمایند و برای سفر به نقاط مختلف سرزمین خود در کرانه باختری باید از گذرگاه‌های اسرائیل عبور کنند. از دیدگاه حقوق بین‌الملل اسکان یهودیان در کرانه باختری غیر قانونی است و نقض فاحش حقوق بشر دوستانه بین‌المللی به شمار می‌آید. فراز آخر ماده 49 کنوانسیون چهارم ژنو مقرر می‌دارد:

«دولت اشغالگر نمی‌تواند به نقل مکان یا انتقال قسمتی از نفوس کشور

خود به اراضی‌ای که اشغال کرده است، مبادرت نماید»¹. به‌عنوان مثال در قضیه بحران کویت، شورای امنیت سازمان ملل با تصویب قطعنامه شماره 677 (28 نوامبر 1990) ضمن اعلام نگرانی خود از تغییر بافت جمعیتی در کویت تحت اشغال عراق، این اقدامات عراق را محکوم نمود.

در نگاه نهایی باید اذعان داشت که عدم بازگشت آوارگان فلسطینی، عدم یکپارچگی جمعیت فلسطینیان و عدم امکان ارتباطات و اجتماعات چالشی دیگر برای ایجاد دولت است و حتی اگر با شرایط موجود، دولت فلسطینی را تحقق یافته فرض کنیم، امکان حاکمیت بر جمعیت پراکنده مشکل خواهد بود.

3-3. عنصر حاکمیت

سومین عنصر مورد نیاز برای تشکیل کشور، قدرت سیاسی حاکم بر جمعیت در سرزمین مورد نظر است. مسئله حاکمیت یکی از مسائل پیچیده و بغرنج در خصوص تشکیل دولت مستقل در فلسطین است و همانند دو عنصر قبلی با چالش‌های جدی روبه‌رو است. بخشی از این مشکلات به جامعه سیاسی فلسطین و گروه‌های سیاسی و اختلافات داخلی آنها مربوط می‌شود و بخشی دیگر ناشی از شرایط حاکم بر بحران و ناشی از اقدامات اسرائیل است. مسلماً دو عامل قبلی؛ یعنی پراکندگی جغرافیایی و جمعیتی در عدم وحدت ملی بی‌تأثیر نبوده است. برای بررسی عنصر حاکمیت در مورد فلسطین، ناگزیر باید سیر تحولات سیاسی اخیر داخلی فلسطین به‌اختصار توضیح داده شود.

به دنبال توافقات رهبران سازمان آزادی‌بخش فلسطین (ساف) با اسرائیل در سال 1993 در مذاکرات اسلو، مقرر شد که تشکیلات خودگردان فلسطینی² و مجلس مردم فلسطین در کرانه باختری و نوار غزه در دوره‌ای که از پنج سال تجاوز نکند و در نهایت منجر به یک وضعیت باثبات بر اساس قطعنامه‌های 242 و 338 شورای امنیت شود، تأسیس گردد.³

1. Geneva Convention Relative To The Protection Of Civilian Persons In Time Of War, Article 49, 12 August 1949.

2. Self-Interim Government

3. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 31.

در تاریخ چهارم می 1994 هم‌زمان با امضای توافق‌نامه‌ی ساف و اسرائیل در مورد اجرای «اعلامیه‌ی اصول» یا همان اعلامیه‌ی اسلو در قاهره، تشکیلات خودگردان به طور رسمی کار خود را آغاز کرد. در ژانویه 1996 اولین انتخابات مجلس قانون‌گذاری فلسطین برگزار و 88 نماینده آن انتخاب شدند و یاسر عرفات نیز به‌عنوان رئیس‌جمهور تشکیلات خودگردان فلسطین انتخاب شد.¹ تا سال 2000 که شروع انتفاضه دوم در فلسطین است، مذاکرات متعددی از جمله «تفاهم‌نامه‌ی وای ریور» در 1998 و «گفت‌وگوهای کمپ دیوید» در 2000 برای اجرایی کردن اعلامیه‌ی اسلو انجام شد که هیچ‌کدام نتیجه‌بخش نبود.²

محمود عباس پس از مرگ یاسر عرفات، در ژانویه 2005 به ریاست تشکیلات خودگردان انتخاب گردید. در ژانویه 2006، حماس اکثریت کرسی‌های مجلس قانون‌گذاری فلسطین را به دست آورد و محمود عباس به‌ناچار از اسماعیل هنیه خواست تا دولت جدید فلسطین را تشکیل دهد. جنبش حماس اعلام کرده بود که اسرائیل را به رسمیت نمی‌شناسد و توافقات قبلی تشکیلات خودگردان فلسطینی با اسرائیل را نپذیرفته است.

در پاسخ به پیروزی حماس، امریکا، اسرائیل و اتحادیه اروپا کمک‌های مالی خود به تشکیلات خودگردان را قطع کردند و از حماس خواستند اسرائیل را به رسمیت شناخته و توافق‌نامه‌های قبلی خصوصاً نقشه راه را محترم شمارد.³ این امر با مخالفت حماس مواجه شد و سبب اختلاف حماس و تشکیلات خودگردان فلسطینی گشت. در فوریه 2007 رهبران حماس و فتح، در مکه بر سر یک فرمول تقسیم قدرت توافق نمودند و در مارس همان سال «دولت متحد ملی فلسطینی»⁴ تشکیل شد.⁵

اختلاف مواضع این دو گروه فلسطینی در برخورد با اسرائیل سبب جنگ داخلی در ماه می 2007 گردید که در اثر آن 68 فلسطینی کشته و 200 نفر زخمی

1. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 32-33.

2. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 34-35.

3. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 51.

4. Palestinian national, Unity Government

5. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 53.

شدند. در ژانویه همان سال حماس به صورت دفاکتو قدرت سیاسی در غزه را برای خود اعلام کرد و در مقابل، محمود عباس دولت متحد ملی فلسطینی را منحل اعلام و دولت اضطراری تشکیل داد و سلام فیاض را به نخست‌وزیری منصوب نمود. این اقدام محمود عباس با حمایت امریکا و اسرائیل مواجه شد.¹

از آن زمان تا کنون وضعیت دولت و حکومت در فلسطین به این صورت غیر عادی باقی مانده است؛ یعنی در نوار غزه، حماس قدرت را به دست گرفته است و در کرانه باختری، تشکیلات خودگردان فلسطین، البته دولت‌های غربی و سازمان ملل همچنان تشکیلات خودگردان و محمود عباس را نماینده رسمی فلسطین می‌دانند. این مسئله شاید برای تشکیلات خودگردان، اسرائیل و غرب مطلوب باشد اما به هرحال نمی‌توان موجودیت جنبش حماس و طرفداران آن را نادیده گرفت و بدون توافق با آنها و جلب رضایت آنها برای تشکیل دولت مستقل فلسطینی اقدام نمود.

صرف نظر از اختلافات حاد حماس و تشکیلات خودگردان، بر فرض تشکیل دولت مستقل فلسطینی بدون توافق با اسرائیل، این دولت از استقلال کافی برخوردار نخواهد بود. زیرا با اشغال کرانه باختری و کنترل مرز اردن هیچ‌راه ارتباطی با همسایگان خود نخواهد داشت و بعید به نظر می‌آید که اسرائیل اجازه دهد تا نوار غزه با آب‌های آزاد ارتباط برقرار نماید؛ بنابراین، در مورد عنصر حاکمیت نیز موانع متعددی بر سر راه تشکیل دولت فلسطینی وجود دارد و بدون حل این موانع، تشکیل دولت مستقل فلسطینی با مشکل مواجه خواهد شد.

3-4. توانایی انعقاد معاهده با دیگر کشورها: شناسایی

در کنوانسیون مونته ویدئو نامی از شناسایی برده نشده، ولی به توانایی انعقاد معاهده با دیگر کشورها اشاره شده است. می‌توان این دو مفهوم را مترادف فرض نمود، زیرا پس از تحقق سه عامل فوق‌الذکر، کشور جدید باید مورد شناسایی کشورهای دیگر قرار بگیرد و انعقاد معاهده با کشور جدید، شناسایی ضمنی آن کشور محسوب می‌گردد.

1. The Question of Palestine and United Nations ,O p. Cit., p. 53-54.

این عامل برخلاف سه عنصر قبلی به راحتی قابل تعریف و تبیین نیست. در نگاه اول به نظر می‌رسد که اگر سه عنصر پیشین حاصل شد، چهارمی نیز کسب شده است. اما باید توجه داشت که توانایی انعقاد معاهده با دیگر کشورها در اختیار دولت جدید نیست و کشورهای دیگر باید در این خصوص تصمیم بگیرند و این کشورها عوامل متعددی را در اتخاذ تصمیم خود مد نظر قرار خواهند داد (Bedjaoui, 1991: 45).

در تعریف شناسایی باید گفت شناسایی روش و تشریفاتی است که به طور سنتی از قرن هجدهم به بعد در روابط بین‌المللی معمول گردیده و آن به رسمیت شناختن کشور نوبنیاد توسط کشورهای دیگر است؛ به عبارت دیگر، هنگامی که کشور جدیدی در صحنه بین‌المللی ظاهر گردد، یعنی عوامل تشکیل دهنده آن جمع شود، سایر کشورها به منظور برقراری ارتباط با آن کشور باید آن را به رسمیت بشناسند و موجودیتش را تأیید کنند (ضیائی بیگدلی، 1385: 212-211). لاتریاخت تلاش نمود تا شناسایی کشورهای جدید توسط کشورهای قدیمی به عنوان تعهد حقوقی قلمداد گردد، اما در عمل موفق نبود؛ به عبارت دیگر، شناسایی کشور جدید یک عامل سیاسی حقوقی است که ویژگی سیاسی آن سنگین تر است و در واقع کشورهای موجود، تعهد حقوقی برای شناسایی کشور جدید ندارند (Bedjaoui, 1991: 47-48).

در حقوق بین‌الملل دو نظریه اصلی در خصوص ماهیت شناسایی وجود دارد که عبارتند از: نظریه تأسیسی یا ایجادی و نظریه اعلامی. طبق نظریه تأسیسی، اراده موافق و خاص کشورها که به صورت شناسایی تجلی می‌کند، به جامعه سیاسی جدید موجودیت و شخصیت بین‌المللی می‌بخشد. اما طبق نظریه اعلامی، کشور یک پدیده اجتماعی و تاریخی بوده و مولود قواعد حقوقی نیست؛ بنابراین، به محض اجتماع سه عامل تشکیل دهنده آن، یعنی جمعیت، قلمرو و قدرت سیاسی ایجاد خواهد شد و شناسایی که عاملی حقوقی است، عامل تشکیل دهنده کشور محسوب نمی‌شود، بلکه صرفاً به منزله اعلام ورود کشور جدید به صحنه بین‌المللی از سوی سایر کشورهاست و می‌تواند سرآغاز برقراری روابط دیپلماتیک و انعقاد معاهدات بین‌المللی با کشور یادشده باشد. امروزه شیوه عمل کشورها و مقررات

بین‌المللی کاملاً منطبق با نظر مذکور است (ضیائی بیگدلی، 1385: 213-212).

تئوری تأسیسی می‌تواند مبین این باشد که در واقع شناسایی، عنصر چهارم تشکیل دولت است. به نظر می‌رسد حداقل در مراحل اولیه تشکیل یک دولت، تئوری تأسیسی قابل اعمال باشد؛ به عبارت دیگر، اگر هیچ‌دولتی یا دولت‌هایی در حد نیاز برای ورود کشور جدید به عرصه بین‌المللی، آن را شناسایی نکنند، عملاً دولت جدید قادر به ادامه حیات نخواهد بود. اما بعد از شناسایی کشور جدید از سوی تعداد قابل توجهی از کشورها، شناسایی کشور جدید را از سوی بقیه کشورها می‌توان در قالب تئوری اعلامی توجیه نمود.

به‌رغم چالش‌ها و موانع ذکر شده، تا کنون بیش از 120 کشور فلسطین را به رسمیت شناخته‌اند. اما کشورهای تأثیرگذار و قدرتمند کمتر در این شناسایی سهیم هستند. یکی از راه‌های تثبیت کشور فلسطین، عضویت در سازمان ملل است که از سوی تشکیلات خودگردان در سال‌های اخیر پیگیری می‌شود.

در تاریخ 23 سپتامبر 2011، محمود عباس در نامه‌ای خطاب به رئیس مجمع عمومی، تقاضای عضویت کامل دولت فلسطین در سازمان ملل را مطرح نمود. وی در این نامه مبنای درخواست خود را حقوق طبیعی، قانونی و تاریخی مردم فلسطین ذکر کرد که مبتنی بر قطعنامه 181 مجمع عمومی و اعلامیه استقلال دولت فلسطین در نوامبر 1988 و تصدیق این اعلامیه توسط مجمع عمومی در قطعنامه 43/177 است. محمود عباس در همان روز، نامه دیگری را خطاب به رئیس مجمع عمومی نوشت و در آن استدلال‌ات دیگری را برای درخواست خود ذکر نمود. از جمله به روند موفق دولت‌سازی در فلسطین که مورد تأیید مجامع بین‌المللی مانند کمیته چهارجانبه روند صلح خاورمیانه قرار گرفته است و نیز به رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در سال 2004 در مورد دیوار حائل اشاره نمود. همچنین مجدداً حق تعیین سرنوشت فلسطینیان و راه حل تأسیس دو دولت که در قطعنامه‌های متعدد سازمان ملل بیان شده است را ذکر نمود.¹

محمود عباس با این درخواست به دنبال کسب یک شناسایی جمعی است. بر طبق نظریه کهن، شناسایی ناشی از اراده هر کشور است، ولی این امر مانع از این

1. <http://unispal.un.org>

نیست که شناسایی به صورت جمعی نیز محقق گردد. شناسایی جمعی از عضو شدن کشوری در سازمانی بین‌المللی نتیجه می‌گردد (کلیسار، 1368: 417). در واقع، پذیرش عضویت یک کشور در یک اتحادیه یا سازمان بین‌المللی، شناسایی ضمنی جمعی تلقی می‌گردد (ضیائی بیگدلی، 1385: 214).

از این نکته نیز نباید غفلت نمود که عضویت کشور فلسطین در سازمان ملل در گرو موافقت و تأیید تمامی پنج عضو دائم شورای امنیت است و امریکا اعلام کرده است که درخواست عضویت فلسطین در سازمان ملل را وتو خواهد کرد. حتی اگر سازمان ملل عضویت فلسطین را بپذیرد، این دولت در عمل نخواهد توانست از مزایای کامل یک دولت مستقل بهره‌مند باشد، زیرا با توجه به اشغال و حاکمیت اسرائیل بر فلسطین و کنترل کلیه مرزهای هوایی، دریایی و زمینی آن، امکان ایجاد روابط بین‌المللی و همکاری با دیگر کشورها را نخواهد داشت.

نتیجه‌گیری

بر اساس اصول حقوق بین‌الملل، اسناد بین‌المللی و قطعنامه‌های سازمان ملل، حق تعیین سرنوشت فلسطینیان و حق تشکیل کشور مستقل، بدیهی و غیر قابل تردید و انکار است. با این وجود، در عمل به دلایل گوناگون - عمدتاً سیاسی - این حق تحقق نیافته است. کارشکنی‌های اسرائیل و ادامه اشغال سرزمین‌های متعلق به فلسطینیان و حمایت کشورهای تأثیرگذار غربی از رژیم اسرائیل یا سکوت آنها چالش‌های جدی در مسیر تحقق عینی عناصر مورد نیاز برای تشکیل کشور مستقل فلسطینی ایجاد نموده است.

از نگاه حقوقی، سه عنصر سرزمین، جمعیت و حاکمیت در رابطه با فلسطین با استانداردهای اولیه حقوقی وجود دارد، هرچند این عناصر ناقص و با چالش‌های جدی روبه‌رو هستند. چالش عمده در خصوص عنصر سرزمین، اشغال بخش‌هایی از سرزمین‌های فلسطینیان توسط اسرائیل و در نتیجه عدم کنترل مؤثر دولت فلسطینی بر تمام سرزمین‌های خود و نیز قطع ارتباط بین کرانه باختری رود اردن و نوار غزه است. در خصوص عنصر جمعیت، پناهندگی و آوارگی بیش از چهار میلیون فلسطینی در خارج از فلسطین، جدایی جمعیت

کرانه باختری و نوار غزه و همچنین عدم یکپارچگی جمعیت در داخل کرانه باختری از چالش‌های موجود است. در خصوص حاکمیت نیز، تقسیم قدرت به دو قسمت یعنی حماس در نوار غزه و تشکیلات خودگردان در کرانه باختری، مانع وحدت حاکمیت گردیده است.

عنصر چهارم نیز عنصر شناسایی است. هرچند بیش از صد کشور فلسطین را به رسمیت شناخته‌اند، اما امتناع کشورهای تأثیرگذار و قدرتمند غربی از شناسایی و عدم عضویت فلسطین در سازمان ملل، سبب گردیده است که موجودیت کشور فلسطین مورد تردید قرار گیرد. تلاش محمود عباس در کسب عضویت سازمان ملل با مخالفت امریکا و اسرائیل مواجه گردیده است. حتی در صورت تحقق کامل شناسایی، مشکلات مربوط به سه عنصر دیگر باقی خواهد ماند.

سران سازمان آزادی‌بخش فلسطین حدود 20 سال است که با امید به راه حل سیاسی، روش مذاکره و گفت‌وگو را پیموده‌اند. در این مسیر نه تنها دستاورد قابل توجهی را کسب ننموده‌اند، بلکه هر سال بخش بیشتری از سرزمین‌های کرانه باختری و شرق بیت‌المقدس توسط اسرائیل برای ایجاد شهرک‌های جدید اشغال می‌شود. مقامات فلسطینی رسماً یأس و سرخوردگی خود را از مذاکرات صلح اعلام نموده‌اند. تشکیلات خودگردان در یک بن‌بست سیاسی واقع شده است. اعلام یک‌جانبه استقلال همان‌گونه که در سال 1988 اتفاق افتاد به دلیل عدم موافقت اسرائیل و عدم حمایت کشورهای تأثیرگذار غربی تا کنون موفقیت لازم را کسب ننموده است و از طرفی کسب توافق این کشورها برای اعلام استقلال نیز تا کنون ناموفق مانده است. زیرا کشورهای غربی رضایتمندی اسرائیل را بر حق و عدالت ترجیح داده‌اند و اسرائیل حتی حاضر به پذیرش درخواست‌های حداقلی مقامات فلسطینی، از جمله توقف ساخت شهرک در سرزمین‌های اشغالی نیست.

در نهایت باید گفت با توجه به شرایط کنونی، حاکم بر مسئله فلسطین امیدی به تشکیل کشور مستقل فلسطینی به معنای واقعی وجود ندارد. حتی اگر به وجود کشور فلسطین اذعان شود، واقعیت این است که ملت فلسطین به معنای

واقعی از مزایای کشور بودن بی بهره هستند. نیت و خواسته اسرائیل این است که مقامات فلسطینی از حقوق خود از جمله در خصوص قدس شریف و برجیده شدن شهرک‌های غیر قانونی صهیونیستی در سرزمین‌های اشغالی و بازگشت آوارگان چشم‌پوشی نمایند و کشور فلسطینی ضعیف، بدون حاکمیت و استقلال واقعی و در سایه اسرائیل تشکیل شود.

کتابنامه

- ایرانی، محمد (1390). «مواضع درباره طرح شناسایی فلسطین در سازمان ملل»، ویژه‌نامه دیپلماسی ایرانی: فلسطین در تکاپوی کشور شدن، شهر یور.
- باباجی، رمضان و دیگران (1382). حق بازگشت فلسطینیان و اصول تحقق آن، ترجمه محمد مقدس، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- صفا تاج، مجید (1381). ماجرای فلسطین و اسرائیل، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (1385). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- قاضی، ابوالفضل (1383). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان.
- کلییار، کلود آلبر (1368). نهادهای روابط بین‌الملل، ترجمه دکتر هدایت‌الله فلسفی، تهران: نشر نو.
- مرادی، سیرالله (1386). مجموعه مقالات همایش فلسطین از منظر حقوق بین‌الملل، شهر کرد: دانشگاه شهر کرد.
- موسوی، سید مهدی (1386). «روند تشکیلات دولت اسرائیل از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، مجموعه مقالات همایش فلسطین از منظر حقوق بین‌الملل، شهر کرد: انتشارات دانشگاه شهر کرد.
- Application of Palestine for admission to membership in the United Nations, at: <http://unispal.un.org>, (23 September 2011).
- Bedjaoui, Mohammed (1991). (General Editor), *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff Publications, Paris: UNESCO.
- Black, Ian (2009). Middle East editor, Palestinians call for EU to back independence, *Guardian*, Monday 16 November. <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/16/palestinians-call-eu-back-independence>
- Boyle, Francis A. (1990). "The Creation of the State of Palestine", Forum: The Algiers Declaration on Palestine, **European Journal of International Law**, Volume 1, Issue 1, p.p. 301-306.
- Brownlie, Ian (1990). *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Fourth Edition.

Crawford, James (1990), "The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?"
European Journal of International Law, Vol. 1.

Declaration of UN World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia
and Related Intolerance, Durban (2001).

Forji Amin, George (2004). Postgraduate Research Fellow, "Is Palestine a State?",
Helsinki University Submitted in June.
http://www.expertlaw.com/library/international_law/palestine.html. Retrieved
2008-04-04.6

GA/RES/181(II), 29 November 1947
GA/RES/194(III), 11 December 1948
GA/RES/3236(XXIX), 22 November 1974
GA/RES/3237(XXIX), 22 November 1974
GA/RES/31/20, 24 November 1976

Geneva Convention Relative To The Protection Of Civilian Persons In Time Of War, (12
August 1949).

Harris, D.J. (1998). *Cases and Materials on International Law*, London: Sweet &
Maxwell, Fifth Edition.

Kelsen, Hans (1966). *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its
Fundamental Problems*, published under the auspices of the London Institute
of World Affairs, New York: Fredrick A. Praeger Publisher, Fifth Printing.

Montevideo Convention On The Rights And Duties Of States, (1933).

Population of Ottoman and Mandate Palestine, Statistical and Demographic
Considerations, at: <http://www.mideastweb.org/>

SC/RES/69, 4 March 1949
SC/RES/242, 22 November 1967
SC/RES/383, 22 October 1973
SC/RES/677 , 28 November 1990
SC/RES/1397, 12 March 2002
SC/RES/1515, 19 November 2003
SC/RES/1850, 16 December 2003
SC/Resolution 1397, 12 March 2002
SC/Resolution 1515, 19 November 2003

Sheera, Frenkel (2009). "Frustrated Palestinians to seek UN backing for separate state",
The Time, November 16, At:

http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article6917978.ece

United Nations Department of Public Information (2003). "The Question of Palestine & the United Nations", March.

United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL), The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988, Part I (1917-1947). <http://www.un.org/depts/dpa/qpal/history.html>.



161

فصلنامه
پژوهش‌های
روابط بین‌الملل،
دوره نخست،
شماره یازدهم،
بهار 1393