محددات إصدار قرارات مجلس الأمن الدولي تجاه إسرائيل وفلسطين خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠١٨)

Determinants of the issuance of UN Security Council Resolutions towards Israel and Palestine during the period (1990:2018)

أحمد مصطفي

طالب ماجيستير –قسم العلوم السياسية–كلية السياسة والاقتصاد–جامعة السويس

المستخلص:

يتسم دور مجلس الأمن الدولي بالضعف العام في معالجته للقضايا الناشئة عن النزاع ما بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني، يعتبر هذا الضعف انعكاسًا لسياسة الولايات المتحدة الأمريكية والمبنية على إقصاء المجتمع الدولي من التدخل في ذلك النزاع؛ تقوم الولايات المتحدة الأمريكية بإضعاف دور مجلس الأمن بشكل أساسي عن طريق منعه من إصدار قرارات متعلقة بالنزاع. ومع تعدد محاولات الولايات المتحدة لمنع المجلس من إصدار قراراته، إلا أن مجلس الأمن تمكن بالفعل من إصدار عدد من القرارات التي هدفت لعلاج مسائل مرتبطة بالنزاع. قامت الورقة على تحليل القرارات التي أصدرها المجلس، بهدف الوصول إلى المحددات التي أثرت في عملية الإصدار، ما يساعد مستقبلا في زيادة دقة التنبؤ والقدرة على التأثير في قرارات المجلس. توصلت الورقة إلى ثلاثة محددات رئيسة أثرت على قرارات المجلس، وهي: التطور في وعي المجتمع الدولي، فإشراك المجتمع الدولي بدور متواضع في البداية أدى إلى نتائج متواضعة شجعت المجلس على إشراكه بشكل متزايد وبالتالي إضعاف سياسة الإقصاء التي تتبعها الولايات المتحدة؛ ولاية الرئيس الأمريكي، يزداد هامش حرية مجلس الأمن في معالجته للنزاع خلال نهاية فترة الولاية الثانية للرئيس الأمريكي، ما يجعلها فترة مناسبة للجهود الدبلوماسية المعارضة للسياسات الأمريكية الداعمة لإسرائيل؛ إنشاء السلطة الفلسطينية، أثرت نشأة السلطة الفلسطينية على قرارات المجلس والذي تحولت نظرته من أن إسرائيل صاحبة الالتزام الأكبر في حل هذا النزاع إلى أن إسرائيل تتقارب مسئولياتها والتزاماتها مع تلك التي يحملها إلى السلطة الفلسطينية.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمن، فلسطين، إسرائيل، الولايات المتحدة، النزاع العربي الإسرائيلي، الأمم المتحدة.

Abstract:

The role of the UN Security Council is characterized by a general weakness in its handling of issues arising from the conflict between the Israeli and Palestinian parties. This weakness is a reflection of the policy of the United States of America, which is based on excluding the international community from interfering in that conflict. The USA is essentially weakening the role of the Security Council by preventing it from issuing resolutions related to the conflict. With the numerous attempts by the United States to prevent the Council from issuing its decisions, the Security Council has already managed to pass a number of resolutions aimed at addressing issues related to the conflict. The paper was based on an analysis of the decisions issued by the Council, with the aim of reaching the determinants that affected the issuance process, which will help in the future increase the accuracy of forecasting and the ability to influence the decisions of the Council. The paper reached three main determinants that influenced the decisions of the Council, namely: the development in the awareness of the international community, the involvement of the international community with a modest role in the beginning led to modest results that encouraged the Council to engage it in an increasing number and thus weaken the exclusion policy pursued by the United States; The term of the American president increases the margin of freedom of the Security Council in its handling of the conflict during the end of the second term of the American

president, which makes it an appropriate period for diplomatic efforts opposing American policies in support of Israel; The establishment of the Palestinian Authority, the emergence of the Palestinian Authority affected the decisions of the Council, whose view shifted from that Israel has the greatest commitment to resolving this conflict to that Israel converges its responsibilities and obligations with those it bears to the Palestinian Authority.

Key words: Security Council, Palestine, Israel, the United States, the Arab-Israeli conflict, the United Nations.

تمهيد:

تتعدد مخرجات مجلس الأمن، ما بين بيانات رئاسية Presidential statements، وبيانات صحفية Press statements، وتقارير Reports، ومقررات Decisions، وثائق قرارات أو قرارات Resolutions،[١] كل من تلك المخرجات له قيمته السياسية وخصائصه التي تتناسب مع الحالة التي يعالجها المجلس.

تعتبر قرارات Resolutions المجلس من أهم تلك المخرجات؛ لما لها من الطابع الملزم وفقًا للمادة (٢٥) من ميثاق الأمم المتحدة، حيث تعهدت الدول الأعضاء بقبول وتنفيذ تلك القرارات.

اتسمت تلك القرارات المتعلقة بالنزاع ما بين إسرائيل والفلسطينيين بالضعف العام، تجسد هذا الضعف في شقين: الأول وهو الخاص بإصدار تلك القرارات، إما بسبب إصدار قرارات ضعيفة الجوهر لا تستطيع علاج المسألة المعروضة أما المجلس، وإما بعدم قدرة المجلس على إصدار أي قرار من الأساس؛ والشق الثاني وهو الخاص بإنفاذ تلك القرارات.

تركز الورقة على الشق الأول الخاص بإصدار تلك القرارات، باعتبارها نقطة انطلاق المجتمع الدولي في حل النزاع ما بين الطرفين؛ وذلك عن طريق بحث المحددات السياسية التي أدت إلى إصدار المجلس للقرارات خلال فترة الدراسة (١٩٩٠-٢٠١٨).

وبرغم هذا الضعف، فالواقع يشير إلى أن مجلس الأمن قد تمكن من إصدار تسعة عشر (١٩) وثيقة قرار Resolutions، ضمّن فيهم عدد من القرارات المهمة وجوهرية؛ بالتالي فالكشف عن المحددات وراء إصدار تلك القرارات يساعد الباحث وصانع القرار في فهم متى يمكن للمجلس إصدار قرار خاص بالنزاع بين الطرفين، وكذلك متى وكيف يمكن تعزيز مضمون تلك القرارات.

وتُبنى الورقة على التساؤلات التالية:

١- كيف يمكن تحليل قرارات مجلس الأمن الدولي تجاه النزاع الإسرائيلي الفلسطيني؟

٢- إلى أي مدى أثر تطور وعي المجتمع الدولي على زيادة الاهتمام بدوره تجاه النزاع؟

٣- إلى أي مدى تؤثر فترة ولاية الرئيس الأمريكي على قدرة مجلس الأمن في عملية إصدار القرار؟

٤- إلى أي مدى أثرت نشأة السلطة الفلسطينية على طبيعة الالتزامات التي يحملها المجلس على أطراف النزاع؟

المنهجية:

وللإجابة على التساؤلات السابقة، تقوم الورقة باستقراء الأدبيات المتعلقة بتحليل قرارات مجلس الأمن للخروج بأسلوب مناسب لتحليل القرارات الخاصة بإسرائيل وفلسطين؛ وباستعمال أسلوبي تحليل المضمون والتحليل الكمي تقوم الورقة بدراسة تلك القرارات بهدف الخروج بمحددات عملية الإصدار.

تقسيمات الورقة:

تنقسم الورقة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، وهي:

أولا: الإطار النظري لتحليل قرارات مجلس الأمن الدولي، وتنقسم إلى (التعريف بماهية قرارات مجلس الأمن الدولي، وكيفية تحليل تلك القرارات).

ثانيًا: قرارات مجلس الأمن الخاصة بإسرائيل وفلسطين، وتنقسم إلى (تحليل القرارات الخاصة بإسرائيل وفلسطين، وسمات القرارات الخاصة بهما).

ثالثًا: محددات قرارات مجلس الأمن الدولي الخاصة بإسرائيل وفلسطين، وتنقسم إلى (تطور وعي المجتمع الدولي، فترة ولاية الرئيس الأمريكي، ونشأة السلطة الفلسطينية).

أولاً: الإطار النظري لتحليل قرارات مجلس الأمن الدولي

ماهية قرارات مجلس الأمن الدولي:

تعرف معظم الأدبيات مفهوم قرارات مجلس الأمن، بالاعتماد على التعريف الرسمي للأمم المتحدة، باعتبارها التعبير الرسمي عن إرادة المجلس، والتي تتكون من قسمين: الأول، ديباجة تعرض الاعتبارات التي يتم على أساسها اتخاذ القرار. ومنطوق والذي ينص على الرأي والإجراء المقرر اتخاذه.[٢] والتعريف السابق برغم كونه التعريف الرسمي، إلا أنه لا يتناول سوى الجانب المتعلق بالوثيقة التي يخرج فيها، كما في الشكل رقم (١).

غير أنه في الواقع، تختلف العديد من الدراسات أثناء معالجتها لمفهوم قرارات مجلس الأمن، فهناك دراسات تعالج مفهوم قرار المجلس بما يتفق مع المفهوم الرسمي له، ذلك أنها تعني أساسًا بالوثيقة التي أصدرها المجلس.[٣]

الشكل (١)

يوضح شكل ومضمون القوار Resolution حسب تعريف الأمم المتحدة

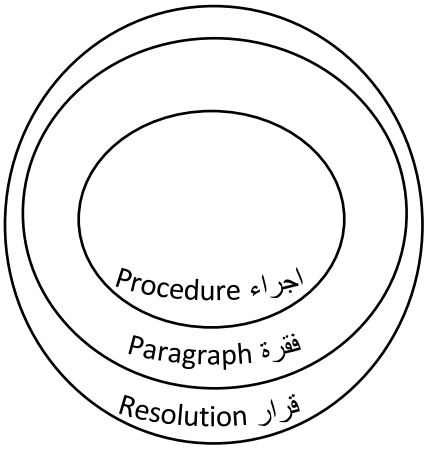
القرار (الرقم)
ديباجة القرار (الاعتبارات التي أتُخذ على أساسها القرار)
منطوق القرار (ويتكون من مجموعة فقرات) -الفقرة الأولى (مجموعة إجراءات) -الفقرة الثانية (مجموعة إجراءات) -..... -.....

*الشكل من إعداد الباحث.

وهناك دراسات أخرى عالجت مفهوم قرار مجلس الأمن على أنه تلك الفقرة أو الإجراء الموجود في منطوق الوثيقة.(٤)

يرجع الاختلاف في معالجة الدراسات لمفهوم قرار مجلس الأمن، في جانب منه إلى التداخل والتشابك ما بين مفاهيم (قرار Resolution، وفقرة Paragraph، وإجراء Procedure)، والذي يوضحه الشكل رقم (٢).

الشكل (٢)
يوضح التداخل بين مفاهيم
(القرار والفقرة والاجراء)



*الشكل من إعداد الباحث.

فالإجراء هو جزء من الفقرة، والفقرة هي جزء من القرار؛ وعلى ذلك، فالدراسات التي تتناول القرار بوصفه وثيقة القرار Resolution، هي دراسات في أغلبها تبحث في مبادئ وقواعد القانون الدولي العام، أما الدراسات التي تعالج القرارات بصفتها فقرات أو إجراءات هي دراسات تبحث في مواضيع خاصة بوظائف مجلس الأمن السياسية مثل عمليات حفظ السلام أو الجزاءات؛ والورقة تعالج مفهوم قرار مجلس الأمن باعتباره جزء من فقرات وثائق القرار Resolution.

ب-كيفية تحليل قرارات مجلس الأمن الدولي:

هناك ثلاثة آثار إلزامية لقرارات مجلس الأمن، الأول وهو الأثر الجوهري Substantive effect، ويُقصد به أن القرار قد يحمل المخاطب به التزامات Obligations أو يمنحه حق Right أو صلاحية Power، الثاني وهو الأثر السببي Causative effect وهو ما يحدد به المجلس حقائق Facts معينة أو وضع قانوني معين Legal situation كالتصريح أو الإعلان بانتهاك دولة ما للقانون الدولي، والثالث وهو الأثر الشكل Modal effect وهو تحديد كيفية ووقت تنفيذ القرار.(٥)

وبالنسبة للقرارات ذات الأثر الجوهري، فإنها دائمًا ما تكون موجهة لفاعل Actor معين، مثل أجهزة الأمم المختلفة كالأمين العام والجمعية العامة، أو تكون موجهة إلى أحد الجماعات أو الأفراد بأسمائهم، أو قد تكون موجهة إلى دول ومنظمات دولية.(٦)

مما سبق، ستقوم الورقة بتحليل قرارات المجلس من خلال تقسيمها إلى خمسة مستويات، الأربعة الأولى ذوات الأثر الجوهري، وهي:

١-قرارات موجهة إلى أحد أجهزة منظمة الأمم المتحدة: ويُخاطب فيها مجلس الأمن أحد الأجهزة الرئيسية في الأمم، كالأمانة العامة ممثلة في الأمين العام.

٢-قرارات موجهة إلى إسرائيل: ويُخاطب فيها مجلس الأمن إسرائيل، وقد فرقت الورقة بين تلك القرارات التي صدرت مخاطبة إسرائيل وبين القرارات التي صدرت مخاطبة الفلسطينيين؛ فهناك قرار يصدر للطرفين معًا، مثل الدعوة لاحترام قرارات المجلس، أو لدعم حل معين للنزاع، هذا النوع من القرارات يشير إلى معاملة المجلس للطرفين على قدم المساواة وعلى أنهما متساويان في الالتزامات؛ هناك قرارات أخرى تصدر لطرف واحد، مثل الدعوة إلى انسحاب القوات أو دعوة طرف واحد لاحترام قرارات المجلس. والتمييز بين تلك الحالات من شأنه المساعدة في تحليل الاتساق والاختلاف بين المحددات الخاصة بكل من القرارات الصادرة بشأن الدولتين.

٣-قرارات موجهة إلى الفلسطينيين: وهي في أغلبها قرارات صدرت موجهة إلى السلطة الفلسطينية Palestinian authority.

٤-قرارات موجهة للمجتمع الدولي: سواء كانت القرارات موجهة إلى دول أو منظمات دولية، وغالبًا ما تعد مثل تلك القرارات مؤشرًا على إنفاذ المجلس لجزاءات عسكرية كتشكيل الحملات العسكرية للتدخل في النزاع وتوجيهها، وجزاءات غير عسكرية كتوجيه المجتمع الدولي لقطع أو الحد من العلاقات الاقتصادية أو السياسي؛ وقد تكون القرارات مؤشرًا على تدهور الحالة الإنسانية فيوجه المجلس المجتمع الدولي للتدخل والمساعدة في المسألة محل النظر.

تبقى القرارات ذات الأثر السببي أو الأثر الشكلي، وستعالجها الورقة باعتبارها المستوى الخامس، وهو مستوى القرارات غير ذات الأثر الجوهري، باعتبار أنها لا تحمل أي طرف التزام أو تمنحه حقوق وصلاحيات.

ثانيًا: قرارات مجلس الأمن الخاصة بإسرائيل وفلسطين

أ–تحليل قرارات مجلس الأمن الخاصة بإسرائيل وفلسطين:

أصدر مجلس الأمن تسعة عشر (١٩) وثيقة قرار Resolutions خلال فترة الدراسة (١٩٩٠–٢٠١٨) تتعلق بالنزاع ما بين إسرائيل وفلسطين، وهو عدد قليل مقارنة بوثائق القرارات التي صدرت بخصوص النزاع ما بين إسرائيل وسوريا (٥٨) وثيقة قرار، وبخصوص النزاع ما بين إسرائيل ولبنان (٤٨) وثيقة قرار، بالرغم من محورية النزاع ما بين إسرائيل وفلسطين مقارنة بالحالتين الآخرتين.

حوت التسعة عشر وثيقة قرار مائة وست (١٠٦) فقرة، تضمنت تلك الفقرات مائة وثلاثة وأربعين (١٤٣) قرارًا، يمثلهم الجدول رقم (١):

الجدول رقم (١)

جدول يوضح القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بخصوص الحالة ما بين إسرائيل والفلسطينيين وفقًا للمستويات الخمسة خلال أعوام الدراسة:

المستوى		عدد القرارات
الأول	القرارات الموجهة إلى أجهزة الأمم المتحدة	١١
الثاني	القرارات الموجهة إلى إسرائيل	٣٦
الثالث	القرارات الموجهة إلى الأطراف الأخرى	٢٢
الرابع	القرارات الموجهة إلى المجتمع الدولي	١٥
الخامس	القرارات غير ذات الطابع الجوهري	٥٩
المجموع		١٤٣

*تم إعداد الجدول من واقع قرارات مجلس الأمن الدولي.

يوضح الشكل السابق عدد القرارات التي أصدرها مجلس الأمن وفقًا للمستويات الخمسة بخصوص الحالة ما بين إسرائيل وفلسطين خلال أعوام الدراسة؛ وتعتبر الزيادة في عدد قرارات مجلس الأمن غير ذات الطابع الجوهري مؤشرًا على ضعف أو عجز مجلس الأمن في المساهمة بقرارات جوهرية تشكل أساسًا لحل الصراع، فهذا المستوى من القرارات لا يحمل سوى تصريحًا وإيضاحًا فقط دونما توجيه خطاب المجلس لأحد الفاعلين محملاً إياهم التزامات معينة تلزم لحل النزاع.

أما مستوى القرارات الموجهة إلى إسرائيل، وهو الذي يلي القرارات غير ذات الطابع الجوهري من حيث العدد، فقد أصدر فيه المجلس أربعة مجموعات من القرارات، وهي:

١-أن تفي الحكومة الإسرائيلية بالتزاماتها تجاه الشعب الفلسطيني بوصفها سلطة احتلال:

وجه مجلس الأمن لإسرائيل طلبه بأن تفي بالتزاماتها كسلطة احتلال إحدى عشر (١١) مرة. وبالنسبة للحالة بين إسرائيل وفلسطين، فقد أطر مجلس الأمن التزامات إسرائيل معتمدًا على اتفاقية جينيف الرابعة لعام ١٩٤٩ المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، وذلك في ثلاثة محاور رئيسية:[٧]

المحور الأول، الالتزام بحماية سلامة المدنيين الفلسطينيين، من العنف الموجه إليهم من قبل القوات الإسرائيلية، وذلك كما في وثيقة قراره ١٠٧٣ لعام ١٩٩٦.[٨]

أو حمايتهم من العنف الموجه إليهم من قبل المستوطنين الإسرائيليين، وذلك كما في وثيقة قراره ٩٠٤ لعام ١٩٩٤.[٩]

أما المحور الثاني، فهو يتعلق بالبعد الديموغرافي الفلسطيني، وحماية تركيبته في الإقليم الفلسطيني، إما بسبب الأنشطة الاستيطانية الإسرائيلية التي تكثف من الوجود الإسرائيلي في الإقليم الفلسطيني المحتل وتغيير ملامحه بهدف تغيير واقع الإقليم من كون قاطنيه فلسطينيين إلى مستوطنين إسرائيليين، وذلك كما في وثيقة قراره ٢٣٣٤ لعام ٢٠١٦.[١٠]

أو بسبب السلوك الإسرائيلي بإبعاد الفلسطينيين خارج الإقليم الفلسطيني، ما يؤثر بطبيعة الحال على التركيبة الديموغرافية في الإقليم، كما في وثيقة قراره رقم ٦٩٤ لعام ١٩٩١.[١١]

والمحور الثالث، ويشمل جميع محاور الاتفاقية، بطلب المجلس من إسرائيل الالتزام والتقيد التام باتفاقية جينيف بشكل عام، كما في وثيقة قراره رقم ٦٨١ لعام ١٩٩٠.(١٢)

ودائمًا ترفض إسرائيل قبول سريان هذه الاتفاقية على الإقليم المحتل، باعتبار أن هذا الإقليم ليس محتلاً وإنما متنازع عليه، وبالتالي فإسرائيل ليست سلطة احتلال وليست ملتزمة بهذه الالتزامات تجاه الإقليم، الأمر الذي تبرر به إسرائيل جميع أنشطتها التي تنطوي على خرق الاتفاقية، الأمر الذي يدفع مجلس الأمن عند طلبه من إسرائيل الالتزام بالاتفاقية أن يضيف عليه نصه بحثها على قبول سريان الاتفاقية على الإقليم المحتل، كما هو موضع بالقرار أعلاه.(١٣)

٢- قرار مجلس الأمن بفرض تدابير مؤقتة:

أصدر مجلس الأمن عددًا من أربعة عشر (١٤) قرارًا تحمل تدابير مؤقتة، يدعو فيها إسرائيل –وفي بعضهم اشتراكًا مع الفلسطينيين– إلى الالتزام بها، للحفاظ على الوضع القائم دونما زيادة في تدهوره.

قد تتمثل تلك التدابير في الطلب من الطرفين أو أحدهما إنهاء أعمال العنف كوقف إطلاق النار كما في وثيقة القرار رقم ١٤٠٢ لعام ٢٠٠٢.(١٤)

وقد تتمثل في الطلب من الطرفين أو أحدهما التراجع عن إجراءات سلبية تم اتخاذها وأدت إلى تفاقم الوضع وتصاعد التوتر كما في وثيقة القرار رقم ١٠٧٣ لعام ١٩٩٦.(١٥)

٣- أن تلتزم الحكومة الإسرائيلية بتنفيذ قرارات مجلس الأمن:

وجه مجلس الأمن قراره إلى إسرائيل بأن تلتزم بتنفيذ قرارات مجلس الأمن مرتين، وذلك كنتيجة للرفض الصريح من إسرائيل بتنفيذ القرار السابق للمجلس بشكل صريح ومعلن، دون المماطلة أو تفسيره بشكل مختلف، في وثيقتي القرار رقم ٦٧٣ لعام ١٩٩٠، و١٤٠٣ لعام ٢٠٠٢.(١٦)

٤- أن تستأنف إسرائيل مفاوضاتها وأن تدعم السلام مع الفلسطينيين:

وجه مجلس الأمن قراره إلى إسرائيل بأن تستأنف مفاوضات السلام مع السلطة الفلسطينية تسع مرات خلال فترة الدراسة، بداية من عام ١٩٩٦، بعد تأسيس السلطة الفلسطينية، وبطبيعة الحال فقد تم إصدار تلك القرارات موجهة إلى إسرائيل وإلى الفلسطينيين معًا.

مستوى القرارات التي وجهت إلى الفلسطينيين:

هناك خمسة وثلاثين (٣٥) قرار من أصل ستة وثلاثين (٣٦)، وجهت إلى الفلسطينيين بالاشتراك مع الإسرائيليين، وهي استئناف المفاوضات (تسع قرارات)، الالتزام بقرارات مجلس الأمن (قرار واحد)، التدابير المؤقتة (إحدى عشر قرار).

يبقى قرار خص به المجلس السلطة الفلسطينية دون إسرائيل، وهو أن تقوم السلطة الفلسطينية بتقديم مرتكبي الأعمال الإرهابية إلى العدالة، في وثيقة القرار رقم ١٤٣٥ لعام ٢٠٠٢، وذلك في سبيل تحميل السلطة الفلسطينية بمسئولياتها باعتبارها حكومة مؤقتة.[١٧]

يلي المستوى الخاص بالقرارات الموجهة إلى المجتمع الدولي مستويي القرارات الموجهة إلى الإسرائيليين والفلسطينيين:

وجه مجلس الأمن خمسة عشر (١٥) قرار إلى المجتمع الدولي متعلقين بالنزاع الإسرائيلي–الفلسطيني، مقسمين إلى أربعة مجموعات من القرارات، وهي:

١– الطلب إلى الأطراف المتعاقدة السامية في اتفاقية جينيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب أن تكفل احترام إسرائيل لالتزاماتها:

كنتيجة لرفض إسرائيل قرارات مجلس الأمن المتعلقة بوقف أنشطتها المتعلقة بالتغييرات الديموغرافية كإبعاد الفلسطينيين خارج الأقاليم الفلسطينية والالتزام بمسئولياتها بوصفها سلطة احتلال عام ١٩٩٠، ورفضها من حيث المبدأ اعتبار الأراضي الفلسطينية محتلة؛ وجه مجلس الأمن للمجتمع الدولي في وثيقة قراره رقم ٦٨١ لعام ١٩٩٠، أن تجتمع الأطراف السامية في اتفاقية جينيف الرابعة، حتى تقرر كيف يمكن لها أن تكفل تقيد إسرائيل لتلك الاتفاقية.[١٨]

فمجلس الأمن لم يحدد وسيلة معينة يقيد من خلالها إسرائيل إلى تلك الاتفاقية، وإنما قرر أن يترك تحديد تلك الوسيلة إلى أطراف المعاهدة، ولم يُصدر هذا القرار سوى مرة واحدة فقط.

٢–حث مجلس الأمن المجتمع الدولي على تقديم المساعدة الإنسانية للشعب الفلسطيني:

طلب مجلس الأمن من المجتمع الدولي أن يقدم المساعدات الإنسانية للفلسطينيين أربع (٤) مرات خلال أعوام الدراسة، إما عن بشكل مباشر، كما في وثيقة قراره رقم ١٥٤٤ لعام ٢٠٠٤، بأن يمدوا الفلسطينيين بالمساعدات العاجلة.[١٩]

وإما بشكل غير مباشر كما في وثيقة قراره رقم ١٨٦٠ لعام ٢٠٠٩، بأن يقدموا تلك المساعدات إلى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى **UNRWA**.[٢٠]

٣–حث مجلس الأمن المجتمع الدولي على المساعدة في عملية السلام بين الطرفين:

وجه مجلس الأمن قراره بطلب تدخل المجتمع الدولي ودعمه في الجهود المختلفة للسلام بين الطرفين تسع (٩) مرات، وبصيغ مختلفة، كما في وثيقة قراره Resolution رقم ٩٠٤ لعام ١٩٩٤.[٢١]

والمساعدة في عملية السلام بين الطرفين –باعتباره القرار الأكثر إصدارًا في المستوى الخاص بالقرارات الموجهة إلى المجتمع الدولي– هي حدود دور المجتمع الدولي الذي رسمه لتدخل المجتمع الدولي في حل الأزمة.

٤–الطلب إلى الدول أن تفرق في معاملاتها ما بين إقليم دولة إسرائيل والأراضي المحتلة:

أصدر مجلس الأمن كنتيجة لرفض إسرائيل وقف الأنشطة الاستيطانية، فضلاً عن إعلانها ضم بعض الأقاليم التي يراها مجلس الأمن أقاليم محتلة ولا يجوز ضمها لأنها أراضي تم اكتسابها بالحرب، قرار يوجه به سلوك المجتمع الدولي، تجاه دولة إسرائيل، في وثيقة القرار رقم ٢٣٣٤ لعام ٢٠١٦.[٢٢]

وتعتبر القرارات التي وجهت إلى أجهزة المنظمة هي الأقل:

فقد أصدر مجلس الأمن إحدى عشر (١١) قرار إلى الأمين العام، في دلالة على أن المجلس لا يرى أن حل الأزمة بين الطرفين يمكن أن يكون في إطار منظمة الأمم المتحدة.

انتظمت القرارات الإحدى عشر في ثلاثة مجموعات من القرارات، وهي:

١-الطلب من الأمين العام أن يقدم تقرير لمجلس الأمن عن الحالة:

طلب مجلس الأمن من الأمين العام أن يقدم تقريرًا له عن الحالة ما بين إسرائيل وفلسطين، حتى يبقيه على علم بها، تسع مرات من اثنا عشر قرارًا وجهها للأمين العام، بنسبة ٨٢٪ من مجموع القرارات التي وجهت إليه.

تهدف تلك التقارير إلى متابعة التطور على الحالة فقط، بالتالي فلم يرى مجلس الأمن دورًا للأمين العام والمنظمة في أغلب القرارات التي أصدرها إلا كأداة لجمع المعلومات فقط.

٢-الطلب من الأمين العام أن يُنظر في إيفاد ممثل له في المنطقة:

قامت الحكومة الإسرائيلية في ديسمبر ١٩٩٢ باتخاذ قرار إبعاد ٤١٨ فلسطيني إلى لبنان، الأمر الذي دفع مجلس الأمن إلى إصدار قراره إلى الأمين العام بأن يقوم بإيفاد ممثل إلى المنطقة حتى يتابع مع الحكومة الإسرائيلية ما يتعلق بتلك المسألة.[٢٣]

٣-الطلب من الأمين العام أن يتعاون مع المجتمع الدولي وخصوصًا لجنة الصليب الأحمر الدولية:

بعد أحداث مذبحة الأقصى الأولى ١٩٩٠ 1990 Temple Mount riots، وبعد رفض إسرائيل وثائق القرارات رقم ٦٧٢، و٦٧٣ لعام ١٩٩٠، كما تم الإشارة إليهما، وكذلك مخالفة إسرائيل للاتفاقية جينيف الرابعة، ورفضها انطباقها على الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد عام ١٩٦٧، اقترح الأمين العام في تقريره ضرورة أن يحث المجتمع الدولي إسرائيل الالتزام بتطبيق الاتفاقية على الأراضي الفلسطينية.[٢٤]

فأصدر مجلس الأمن قراره أن يتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر في وثيقة قراره رقم ٦٨١ لعام ١٩٩٠.[٢٥]

وقد خص مجلس الأمن اللجنة الدولية للصليب الأحمر International committee of the red cross ICRC بالذكر لأن عملها قائم على جميع اتفاقيات جينيف، وفكرة الأمين العام المعرب عنها هي دعوة الأطراف السامية الموقعة على الاتفاقية –باعتبار أنها الضامن على احترام احكام هذه الاتفاقية– لاتخاذ تدابير إضافية لحماية الشعب الفلسطيني، فضلاً عن اقناع إسرائيل بان تقبل انطباق احكام هذه الاتفاقية على الأراضي المحتلة.

ب–سمات عملية إصدار القرارات الخاصة بإسرائيل وفلسطين:

اتسمت عملية إصدار القرارات بخصوص الحالة بسمتين رئيسيتين:

١– موسمية القرارات: يرجع عدد وثائق القرارات القليل بخصوص الحالة بين إسرائيل وفلسطين، مقارنة بالحالة بين إسرائيل وسوريا أو لبنان، أن مجلس الأمن يجتمع ويصدر قرارات بشكل دوري بخصوص إسرائيل مع سوريا أو لبنان وإن لم يكن هناك طارئ، حتى أنه لم يخل عام من أعوام الدراسة لم يصدر المجلس فيه قرار بشأن إسرائيل مع سوريا أو لبنان.

أما الحالة بين إسرائيل وفلسطين، فقد مرت سبع عشرة (١٧) سنة خلال فترة الدراسة لم يُصدر مجلس الأمن فيهن قرار؛ وفي الأعوام الباقية، أصدر مجلس الأمن قراراته نتيجة لطارئ تمثل في تصاعد أعمال العنف كمحدد أساسي بجانب محددات أخرى مختلفة.[٢٦]

٢–محاولة إقصاء المنظمة من حل النزاع الإسرائيلي–الفلسطيني: دائمًا ما تقوم الولايات المتحدة الأمريكية بإقصاء المحاولات الدولية لحل النزاع سواء في إطار الأمم المتحدة أو حتى خارجها بوسائل مختلفة، ما دامت لا تتفق مع سياستها الداعمة لإسرائيل Pro–Israel Policy؛ وبخصوص قرارات مجلس الأمن، تمارس الولايات المتحدة حق النقض Veto، لمنع المجلس من إصدار قرارات لا تتناسب مع سياستها الداعمة لإسرائيل.[٢٧]

والسبب وراء ذلك وفقًا للرئيس الأسبق جورج بوش الابن في تقريره عن استراتيجية الامن الوطني للولايات المتحدة، أن السلام الدائم في المنطقة لن يتم إلا إذا تم حل المشاكل بين الإسرائيليين والفلسطينيين بشكل ثنائي وانهاء الصراع بينهما بنفسيهما.[٢٨]

ثالثًا: محددات القرارات الخاصة بإسرائيل وفلسطين

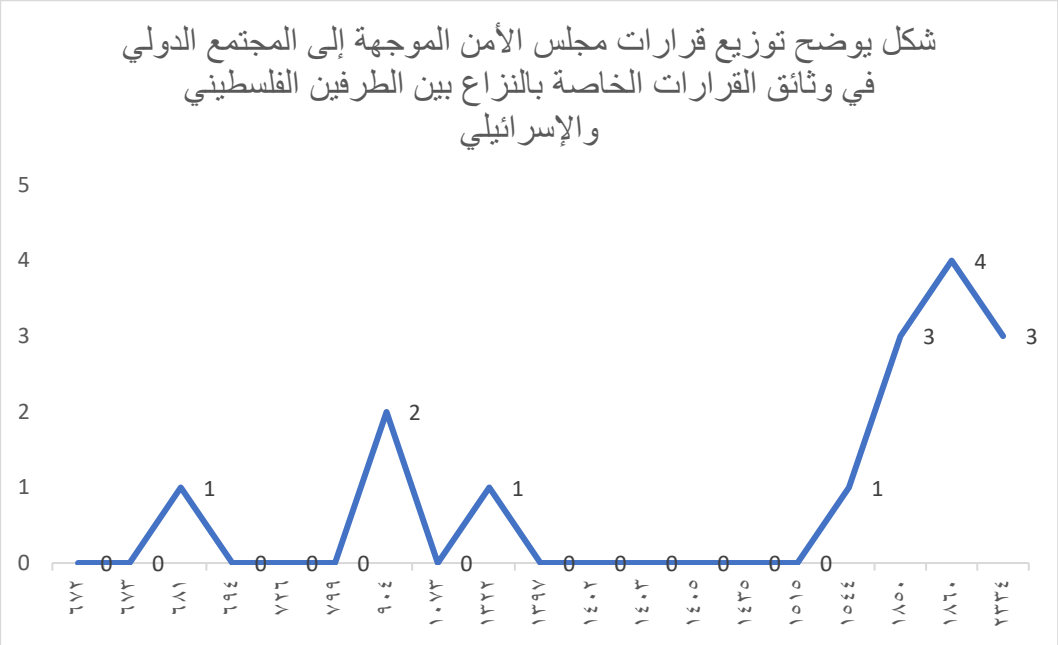
أ–وعي المجتمع الدولي وعملية إصدار قرارات مجلس الأمن:

رأت إسرائيل أن الطريقة الأنسب لتحقيق السلام بينها وبين العرب، هي عن طريق عقد مفاوضات واتفاقات ثنائية مع كل دول على حدة، مع تدخل محدود للأطراف الدولية، ما شكل أساسًا لسياسة الولايات المتحدة في منع المجتمع الدولي وخصوصًا مجلس الأمن من التدخل في هذا المسألة.

ولكن مع تراكم الخبرات المتعلقة بحل النزاع العربي الإسرائيلي، نما لدى المجتمع الدولي وعي مفاده أن جميع النجاحات وإن كانت متواضعة فيما يتعلق بحل النزاع العربي الإسرائيلي منذ اتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل لم تكن إلا بسبب جهود الوساطة، وأن تفاوض الأطراف العربية والإسرائيلية بشكل ثنائي دون وساطة لم تصل إلى أي حل مقارنة بالحلول التي مورست فيها جهود دولية للوساطة بينهم. خصوصًا فيما يتعلق بمسار أوسلو ونشأته وإن لم يُشارك في نشأته قوة عظمى كالولايات المتحدة، إلا أن ممارسة النرويج للوساطة بين الطرفين كان الأساس الذي ساعد على بروز واحدة من أهم الاتفاقات التاريخية بين العرب وإسرائيل.[٢٩]

انعكس هذا الوعي لدى المجتمع الدولي على المستوى الخاص بقرارات مجلس الأمن الموجهة إلى المجتمع الدولي، كما يوضحه الشكل رقم (٣):

الشكل (٣)



*تم إعداد الشكل من واقع قرارات مجلس الأمن خلال أعوام الدراسة

يوضح الشكل السابق عدد القرارات الموجهة إلى المجتمع الدولي في كل وثيقة قرار أصدرها المجلس بخصوص النزاع، ورغم أن الاتجاه العام هو عدم إصدار قرارات تخاطب المجتمع الدولي في محاولة لإقصائه، فباستثناء وثيقة القرار رقم ٦٨١ لعام ١٩٩٠، التي طلب فيها أن تقوم الأطراف السامية المتعاقدة باتفاقية جينيف بكفالة تقيد إسرائيل لها، لم يصدر مجلس الأمن حتى عام ١٩٩٤ أي قرار موجه للمجتمع الدولي.

ومع بداية بروز مسار أوسلو وتقارب الطرفين عام ١٩٩٤، بدأ مجلس الأمن بتوجيه قرارات محدود إلى المجتمع الدولي للتدخل في وثيقة القرار ٩٠٤ لعام ١٩٩٤ وما تلاها، وبرغم محدودية الدور، في مجرد تسهيل عملية السلام أو تقديم مساعدات إنسانية، إلا أنه في زيادة كما يوضحه الشكل.

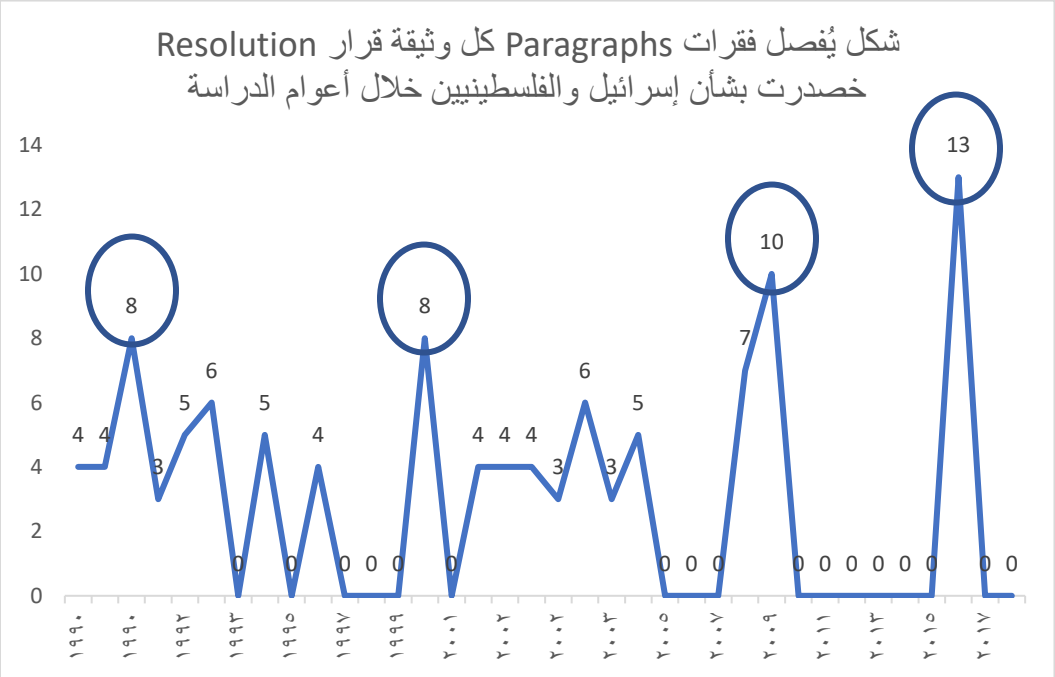
بالتالي فالتدخل المتواضع للمجتمع الدولي والذي قد يفرز عن نجاحات متواضعة يقنع المجتمع الدولي، ويساعد مجلس الأمن في التخلص من القيد المفروض عليه بإقصاء المجتمع الدولي، ليزيد من دوره شيئًا فشيئًا؛ ما قد ينتج عنه تدخل أكثر جوهرية في المستقبل.

ب–فترة ولاية رئيس الولايات المتحدة وعملية إصدار قرارات مجلس الأمن:

مرت فترة الرئيس الأمريكي السابق باراك أوباما Barack Obama، باعتباره الرئيس الوحيد الذي منع مجلس الأمن من إصدار أي قرار متعلق بإسرائيل وفلسطين طوال السنوات الثمان التي تقلد فيها رئاسة الدولة؛ ومع ذلك في ديسمبر ٢٠١٦ مرر وثيقة القرار رقم ٢٣٣٤، والتي احتفل بها المجتمع الدولي واعترضت عليها إسرائيل وهاجمتها.(٣٠)

وبمراجعة قرارات مجلس الأمن، يُلاحظ أن تلك القرارات تزداد بشكل كبير جدا في السنة الأخيرة من ولاية الرئيس الأمريكي بغض النظر عن انتمائه الحزبي، أو مدى دعمه لإسرائيل، يوضح ذلك الشكل رقم (٤):

شكل (٤)



*تم إعداد الشكل من واقع قرارات مجلس الأمن الدولي.

يوضح الشكل السابق وثائق القرارات التي صدرت في كل عام، باعتبارها مؤشر على إجمالي عدد القرارات التي يمكن للمجلس إصدارها، وتعبر الدوائر على الشكل عن أعلى عدد من الفقرات تمكن المجلس من إصدارها، تلك الدوائر الثلاث التي صدرت في عام (٢٠١٦، وعام ٢٠٠٩، وعام ٢٠٠٠) الأعوام الأخيرة من فترة الرؤساء باراك أوباما وجورج بوش الابن وبيل كلينتون، حتى أن الفترة الأخيرة للرئيس بوش الابن لم تشهد مجرد الفقرات العشرة في يناير من عام ٢٠٠٩، بل شملت سبعة عشر قرار إذا اضفنا إليهم القرارات السبعة من ديسمبر عام ٢٠٠٨؛ يختلف عن الثلاث الرئيس جورج بوش الاب صاحب فترة الولاية الواحدة، والتي كان العام الأخير له فيها ستة عشر فقرة، ثمانية في وثيقة واحدة ووثيقتي قرار ذوات أربعة فقرات، وللرئيس بوش الاب خصوصية في علاقته مع إسرائيل والتي تمتاز في معظم أحوالها بالتوتر، خلافًا لما كان عليه الرؤساء الثلاثة الآخرين.

إذاً فالفترة الأخيرة من ولاية الرئيس الأمريكي، هي فترة يزداد فيها هامش الحرية لمجلس الأمن في إصدار قرارات تستطيع فيها معالجة مسائل أكثر مما يمكنه معالجتها في باقي فترة الولاية.

جـ–نشأة السلطة الفلسطينية وعملية إصدار قرارات مجلس الأمن:

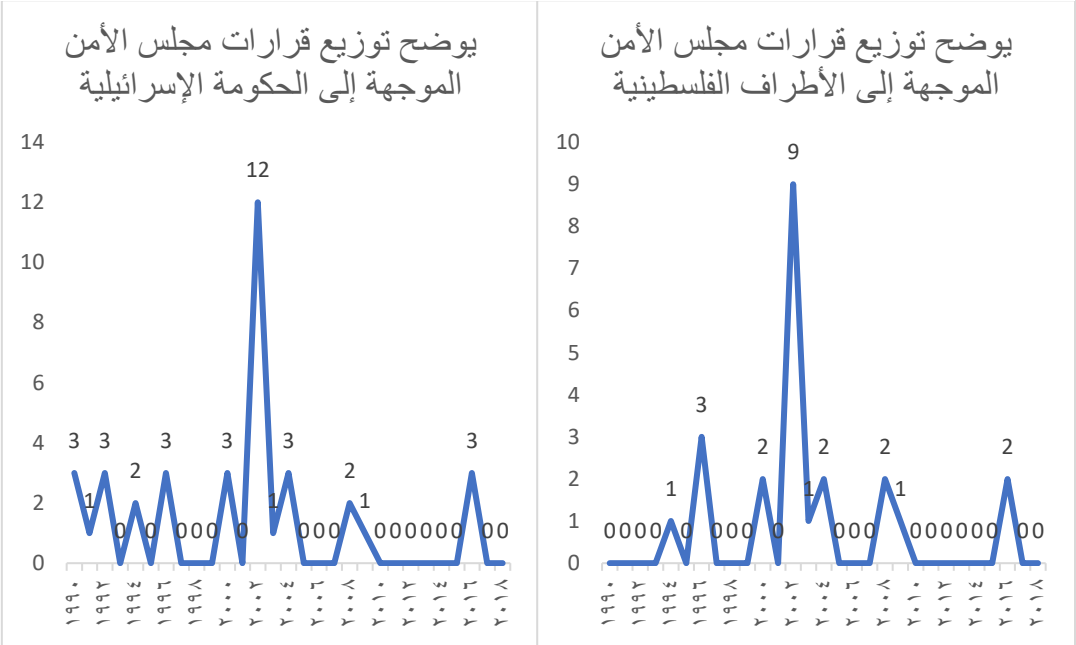
كنتيجة لاتفاق الطرفين (الحكومة الإسرائيلية، ومنظمة التحرير الفلسطينية)، على عقد أول انتخابات لإدارة فلسطينية في الإقليم المحتل في عام ١٩٩٦. ورغم محدودية ولاية تلك الإدارة Administration، والتي عُرفت فيما بعد بالسلطة الفلسطينية Palestinian Authority (PA)، فهي لم تكن حكومة Government بشكلها الصحيح وإنما كانت شبه حكومة Quasi–Government، لمحدودية المناطق التي تخضع لها والسلطة التي تمارسها على تلك المناطق، فضلا عن وضع فلسطين التي لم تكن دولة بالمعنى المتعارف عليه. إلا أن تلك الانتخابات كان لها أثر سياسي كبير، فهي تعتبر الخطوة الأولى في إنشاء كيان إداري وسياسي للإقليم الفلسطيني. والتي ترتب عليها فيما بعد تطورات على الوضع الدولي لفلسطين كمنحها صفة المراقب في الأمم المتحدة عام ١٩٩٨.[٣١]

من أهم التطورات المترتبة على ظهور السلطة الفلسطينية PA، أن بدأ مجلس الأمن في توجيه قراراته لها بالتزامن مع قراراته الموجهة إلى إسرائيل، بمعنى أن تلك القرارات التي كان يوجهها المجلس إلى وجهها في

معظمها إلى السلطة الفلسطينية بالمثل، والشكل رقم (٥) يوضح مقارنة ما بين القرارات التي وجهها المجلس إلى الطرفين خلال فترة الدراسة:

الشكل (٥)

شكل يوضح توزيع قرارات مجلس الأمن الموجهة إلى الطرفين خلال سنوات الدراسة



*تم إعداد الشكل من واقع قرارات مجلس الأمن خلال فترة الدراسة

كما يوضح الشكل السابق، فحتى عام ١٩٩٤ لم يوجه مجلس الأمن أي قرار خاص بالأطراف الفلسطينية، ما يعني أنه لم يكن يرى أن الطرفين على نفس القدر من المسئولية والالتزام، بل لم يكن هناك أي التزام على الأطراف الفلسطينية.

ومع ظهور مسار أوسلو وجه مجلس الأمن قرار واحد إلى الفلسطينيين مقارنة بقرارين إلى إسرائيل، ومع الوقت بدأ مجلس الأمن في إصدار قرارات إلى الطرفين تكاد تكون منطبقة، لا تقل فيها فلسطين عن إسرائيل إلا بهامش بسيط.

الأمر الذي يوحي أن الطرفين على نفس القدر من الالتزام، أو أن الطرفين لهما سلطات متقاربة بنفس تقارب القرارات الموجهة إلى كل منهما؛ ولكن في الحقيقة أن القرارات التي وجهها المجلس إلى إسرائيل والفلسطينيين كانت قرارات ضعيفة تحثهم على التفاوض ووقف العنف دونما تقديم حل يتقيد به الأطراف.

وحتى تلك القرارات الضعيفة لم تكن متكافئة، فالعنف وإن كان فعل مشترك يقوم به الطرفين، إلا أن تفاوت سلطات وقدرات كل طرف تحتم على المجلس ألا يوازن فيما يوجهه إليهما من التزامات، فهو إما يوجه التزامات ضعيفة يمكن للطرف الضعيف كما القوي أن تحملها، وإما يوجه التزامات قوية يمكن لطرف دون الأخر تحملها، وهي في كلتا الحالتين نظرة غير سليمة.

الخاتمة:

حددت الدراسة خمسة مستويات لتحليل قرارات مجلس الأمن الدولي اعتمادًا على طبيعة المخاطَب والأثر الالزامي للقرار، والتي كانت من أبرز نتائجها أن مجلس الأمن يستبعد المنظمة من المساهمة في حل النزاع بين الطرفين، وأن قرارات مجلس الأمن الموجهة إلى إسرائيل وفلسطين لا تتناسب مع قدرات وصلاحيات كل منهما فضلا عن ضعف مضمونها، كذلك فهناك تزايد لإشراك المجتمع الدولي المحدود في تسوية النزاع، وعمومًا فقرارات مجلس الأمن تتسم بالضعف العام بالنظر إلى عدد القرارات في المستوى غير ذات الطابع الجوهري.

توصلت الدراسة إلى ثلاثة محددات رئيسية لعملية إصدار القرار، الأول وهو تطور وعي المجتمع الدولي لدوره في الوصول لتسويات ما ساهم في زيادة لدوره في قرارات المجلس؛ الثاني وهو فترة ولاية الرئيس الأمريكي، حيث يزداد هامش حرية المجلس في عملية الإصدار خلال نهاية الفترة الثانية له؛ الثالث وهو نشأة السلطة الفلسطينية التي أثرت على رؤية المجلس لمسئولية الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في تسوية النزاع، والتي تساوت تقريبًا رغم اختلاف القدرات والصلاحيات لكل منهما، ولم تتجاوز تلك المسئوليات الحث على التفاوض أو وقف أعمال العنف.

هوامش الدراسة:

(١) تعالج الورقة المصطلح Resolution على أنه وثيقة قرار، حتى يمكن التمييز بينه وبين القرار الذي واحد من عدة قرارات تضمنها وثيقة القرار Resolution.

(2) Official website of United Nations Security Council, Resolutions. www.un.org/securitycouncil/content/resolutions

(٣) مثال على الدراسات التي تناولت القرار على أنه الوثيقة:

-Michael C. Wood, "The interpretation of Security Council's resolutions." *Max Planck Yearbook of United Nations law online* 2, no. 1 (1998). PP. 73-95.

-Marko Divac Öberg, "The legal effects of resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ." *European journal of international law* 16, no. 5 (2005). PP. 879-906.

(٤) مثال على الدراسات التي تناولت القرار على أنه فقرات أو إجراءات:

-Sebastian Von Einsiedel, David M. Malone, and Bruno Stango Ugarte, eds. "The UN Security Council in the 21st century." *Lynne Rienner*, (2015).

(5) Michael C. Wood, "The interpretation of Security Council's resolutions." *Max Planck Yearbook of United Nations law online* 2, no. 1 (1998). PP. 93-95.

(٦) عطوي خالد، "أثر ممارسات مجلس الأمن الدولي على الدولة." رسالة دكتوراة، الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر، (٢٠١٦).

(٧) ١ اتفاقية جينيف الرابعة هي اتفاقية وقعت في أغسطس ١٩٤٩ بهدف إلزام الأطراف السامية (الموقعة عليها) أن تقوم بحماية المدنيين وغير المشاركين في العمليات العسكرية أثناء الحروب سواء كانت معلنة أو غير معلنة وأي نزاع له طابع عسكري، وبخصوص الأراضي التي يتم احتلالها من قِبل أحد الأطراف الموقعة، فالقائم بالاحتلال مسئول عن الأشخاص الواقعين تحت سلطته في الأراضي المحتلة وعلى سلامتهم، للمزيد حول الاتفاقية، راجع موقع اللجنة الدولية للصليب الأحمر:

https://ihl-databases.icrc.org/ihl/385ec082b509e76c41256739003e636d/6756482d86146898c125641e004aa3c5

(8) UN Security Council, Paragraph 2, Resolution 1073 (1996).

(9) UN Security Council, Paragraph 2, Resolution 904 (1994).

(10) UN Security Council, Paragraph 2, Resolution 2334 (2016).

(11) UN Security Council, Paragraph 2, Resolution 694 (1991).

(12) UN Security Council, Paragraph 4, Resolution 681 (1990).

(١٣) حول حجج إسرائيل بخصوص وضع الإقليم باعتباره متنازع عليه وليس محتل وبالتالي عدم انطباق الاتفاقية عليه:

-Israel ministry of foreign affairs, Disputed territories – Forgotten facts about the West Bank and Gaza Strip, MFA official site, 1 February 2003. https://www.mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2003/Pages/DISPUTED%20TERRITORIES-%20Forgotten%20Facts%20About%20the%20We.aspx

(14) UN Security Council, Paragraph 1, Resolution 1402 (2002).

(15) UN Security Council, Paragraph 1, Resolution 1073 (1996).

(١٦) راجع:

-UN Security Council, Paragraph 2, Resolution 673 (1990).

-UN Security Council, Paragraph 1, Resolution 1403 (2002).

(17) UN Security Council, Paragraph 4, Resolution 1435 (2002).

(18) UN Security Council, Paragraph 5, Resolution 861 (1990).

(19) UN Security Council, Paragraph 3, Resolution 1544 (2004).

(20) UN Security Council, Paragraph 4, Resolution 1860 (2009).

(21) UN Security Council, Paragraph 3 & 4, Resolution 904 (1994).

(22) UN Security Council, Paragraph 5, Resolution 2334 (2016).

(23) UN Security Council, Paragraph 5, Resolution 799 (1992).

(24) UN Secretary General's report, Paragraph 17, 31 October 1990. Document Code: S/21919.

(25) UN Security Council, Paragraph 6, Resolution 681 (1990).

(٢٦) ذلك باستثناء وثيقة القرار رقم٢٣٣٤ لعام ٢٠١٦، والتي لها محدد آخر أساسي ستتناوله الورقة لاحقًا.

(٢٧) راجع:

-Alan James, "Peacekeeping in international politics", N.Y: Palgrave Macmillan, (1990). P. 156.

-Saliba Sarsar, *"The question of Palestine and United States behavior at the United Nations."* International journal of politics, culture, and society, Vol. 17, No. 3, (2004). P. 465.

(28) George W. Bush, *"The National Security Strategy of the United States of America."* Washington DC: Executive office of the President, (2002). P. 10.

(29) Ezzedine Choukri-Fishere, "Against conventional wisdom: mediating the Arab-Israeli conflict." Background paper for Oslo forum Network of mediators, *Center for humanitarian dialogue*, 2008.

(٣٠) راجع كلمة الممثل الأمريكي بمجلس الأمن في الجلسة رقم ٧٨٥٣:

-UN Security Council's meetings, 7853th meeting, 23 December 2016 Document code: S/PV.7853.

(٣١) في الانتخابات الفلسطينية راجع:

-As'ad Ghanem, "Founding elections in a transitional period: The first Palestinian general elections." *Middle East journal*, Vol. 50, No. 4, (1996). P. 513.

-في ولاية السلطة الفلسطينية وأثرها على وضع فلسطين راجع:

Glenn Hastedt, Donna L. Lybecker, & Vaughn P. Shannon, "Chapter 2. The cyclicalArab-Israeli Conflict." Ed. Glenn Hastedt, Donna L. Lybecker, & Vaughn P. Shannin, Cases in international relations: Pathways to conflict and cooperation. Washington: CQ Press, (2015).

****