نحو دبلوماسية دولية جديدة
لمنظمة التحرير الفلسطينية

السفير الدكتور عبد الله الأشعل

من المفيد ونحن بصدد البحث في انطلاقة جديدة لمنظمة التحرير الفلسطينية أن نقدم تقويماً لتطورها ولعلاقاتها الدولية، ثم نقدم تحليلا قانونياً لطبيعتها القانونية في إطار إدارة العلاقات الدولية لفلسطين وعلاقة المنظمة بالسلطة الوطنية بكل أجهزتها، وأخيراً، نقدم تصوراً لدبلوماسية المنظمة التي تستطيع بها أن تنتشل القضية الفلسطينية من تراجعها المستمر بسبب الدبلوماسية الإسرائيلية الناجحة.

أولاً: دور منظمة التحرير في إدارة القضية الفلسطينية:

كان تشكيل منظمة التحرير الفلسطينية خطوة هامة في تجسيد حركة التحرير الوطني الفلسطيني وقيادة العمل الدولي والداخلي للقضية. والمعلوم أن المنظمة طوال مراحل وجودها، كانت هدفاً مستمراً للحركة الصهيونية لأن المنظمة كانت تذكر إسرائيل بالوكالة اليهودية التي أسهمت جذرياً في إنشاء دولة إسرائيل أولى مراحل المشروع الصهيوني، حيث أشار إعلان قيام إسرائيل في 1948/5/15 إلى أن إسرائيل هي التجسيد السياسي لحق تقرير المصير اليهودي. ويترتب على ذلك أن منظمة التحرير هي بدورها التجسيد السياسي لحق تقرير المصير الفلسطيني، مع فارق جوهري بين الحق الفلسطيني والحق اليهودي، وهو أن الفلسطينيين يمارسون حقهم في تقرير مصيرهم، ضد الاغتصاب أولاً، ثم ضد احتلال بقية أراضيهم منذ 1967، بينما يمارس اليهود حقاً موهوماً صنعته أحلامهم على أرض غيرهم، مما يفقد هذا الحق المدعى أهم أركانه القانونية لمصطلح تقرير المصير.

ومادام الصراع في فلسطين هو صراع بين المشروع الاستعماري الاستيطاني الصهيوني والمشروع التحرري الفلسطيني، فقد واجهت المنظمة تحديات في الإطار العربي والدولي، ولكنها جاهدت للتغلب عليها. من أهم تحديات البيئة العربية الصدام مع عدد من النظم العربية تارة لتوسيع دائرة الحركة السياسية أو الكفاح المسلح ضد إسرائيل، وتارة أخرى للإفلات من وصاية هذه النظم. غير أن التحدي الأكبر الذي واجهته المنظمة هو توقيع مصر لاتفاقية السلام مع إسرائيل، بعد سبع سنوات من الضربة القاصمة التي سددها شارون للمنظمة عام 1982 وتوابع هذه الضربة عام 1983 وحيث قلب بهذه الضربة خريطة الصراع بعد أن أبعد المنظمة عن منطقة الصراع إلى تونس، وقضى على الكفاح المسلح تماماً.

وكانت إسرائيل قد حققت النقلة الكبرى الأولى في المشروع الصهيوني وذلك بعدوان 1967 الذي حول مركز الصراع من إزالة إسرائيل إلى إزالة آثار عدوان إسرائيل، فأصبح هذا الكيان يتمتع بمشروعية واقعية وأن المطلوب ليس زواله كحل للقضية الفلسطينية، وإنما إزالة ما أدى إليه عدوانه من آثار وهي احتلال سيناء والجولان وبقية الأراضي الفلسطينية.

أما على المستوى العربي، فإن تأكيد قمة الرباط عام 1974 أن منظمة التحرير هي، وليس الأردن، وغيره، الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وهو المقدمة الطبيعية التي حققت ثلاثة إنجازات

هامة، الأول هو قرار الملك حسين بعد 14 عاماً بفك الارتباط بين الأردن والأراضي الفلسطينية، والتسليم بأن منظمة التحرير هي التي يجب أن تطالب بتحرير هذه الأراضي في مواجهة إسرائيل، حتى لو لم يكن هذا التسليم كاملاً في جميع آثاره. الإنجاز الثاني، هو أن هذا القرار فتح الطريق أمام اعتراف مماثل بالمنظمة من جانب الأمم المتحدة، التي منحت المنظمة مقعد المراقب الدائم الذي يدعى لحضور المؤتمرات والندوات واللقاءات التي تدعو إليها الأمم المتحدة، كما تحضر اجتماعات أجهزة المنظمة بما فيها مجلس الأمن، وهو حق ليس مقرراً إلا للدول، وأن يكون للمنظمة مكتب في نيويورك لبعثتها المراقبة تتمتع بقسط وافر من الحصانات والامتيازات مكنتها من تحدى القرار الأمريكي عام 1987 الذي أصدره وزير العدل الأمريكي تطبيقاً لقانون الكونجرس الخاص بمكافحة الإرهاب، والذي أعتبر المنظمة ضمن المنظمات الإرهابية وقرر إغلاق مكتبها، على أساس أنه ينتمي لمنظمة إرهابية. وكان إغلاق المكتب يمثل انتهاكاً خطيراً من جانب الولايات المتحدة لالتزاماتها وفق اتفاقية مقر الأمم المتحدة وهو موقف أكسب المنظمة والقضية الفلسطينية دفعة هائلة، وفتح الباب واسعاً أمام مزيد من العلاقات الدبلوماسية بين المنظمة ودول العالم. وهكذا حملت المنظمة عبئاً ثقيلاً ينقل القضية الفلسطينية إلى آفاق أرحب خاصة في العالم الثالث وفي بعض الدول الأوروبية، طوال عقدي السبعينات والثمانينات تطور مطلب المنظمة من تحرير كامل التراب الفلسطيني، إلى الاندماج مع إسرائيل، إلى إقامة الدولة على أي جزء يتحرر من أراضي فلسطين، وهو مضمون الإعلان الذي أصدره المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر في 1988/11/15.

ثانياً: منظمة التحرير وأوسلو وتبعاتها:

لسنا بحاجة إلى استحضار الظروف التي أبرم فيها اتفاق إعلان المبادئ بين إسرائيل والفلسطينيين المعروف باتفاق أوسلو، يكفي في هذا المقام أن نشير إلى أن منظمة التحرير وقد انحسرت أوراقها بعد مؤتمر مدريد عام 1991 وكادت آثار الانتفاضة الأولى أن تتبدد وسط الجدل حول تمثيل الفلسطينيين في الوفود المشاركة في المفاوضات التي انطلقت من مدريد. ورغم أن اتفاق أوسلو ليس محل إجماع الفلسطينيين، وهو أمر طبيعي، إلا أن للاتفاق علاقة مباشرة بمنظمة التحرير الفلسطينية وجعلت تحديد مضمونها القانوني أشد إلحاحاً. فقد سبق أن وصمت إسرائيل والولايات المتحدة المنظمة بالإرهاب وناهضتها بهذه الصفة، بينما كانت المنظمة منذ أواسط السبعينيات هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، واعترفت بها ثلاثة أرباع دول العالم، وأقامت في الربع الباقي مكاتب إعلامية في الولايات المتحدة وغيرها باعتبارها حركة تحرير وطني. ولكن المنظمة كانت تعامل على المستوى الدولي على أنها في مرتبة أعلى بكثير من كونها حركة للتحرر الوطني. وقد انتهينا في دراسة بعنوان "المركز القانوني الدولي لمنظمة التحرير الفلسطينية " في أوائل عام 1988 إلى أن المنظمة تمثل حكومة المنفى الفلسطينية لدولة في طور النشأة توفرت لها أركان الدولة وهي الشعب والأرض التي استهدفتها إسرائيل بالالتهام، والشعب الذي استهدفته إسرائيل بالإبادة، ثم كانت المنظمة هي السلطة السياسية، فلم يفصل فلسطين عن وضع الدولة سوى الاحتلال. كما لم يفصل المنظمة قبل أوسلو عن الشعب والأرض سوى عدم اعتراف إسرائيل بالمنظمة.

ومن الواضح أن اتفاق أوسلو وما سُمي بوثيقة الاعتراف المتبادل يعتبرا حزمة واحدة، وكان يجب النص على ذلك في اتفاق أوسلو، ولكن إسرائيل نظرت إلى الاتفاق على أنه فاتح الشهية لهذا الاعتراف. ومعلوم أن إسرائيل تصر دائماً على ضرورة اعتراف الفلسطينيين بها كمبدأ، والسبب في ذلك أن إسرائيل تشعر بعدم شرعيتها وأن اعتراف صاحب الحق هو الذي يخلع عليها هذه الشرعية. ولذلك تصر إسرائيل على أن يعترف بها الجميع داخل فلسطين وخاصة حماس، وهي تعلم أن صاحب الحق في منح الاعتراف هو منظمة التحرير الفلسطينية وليس الفرع التنفيذي في السلطة الوطنية الفلسطينية. ولا يهم أن يعترف بها الغير إلا بقدر ما يؤدي هذا الاعتراف إلى جلب الشرعية الدولية لها بما يدفع إلى الاعتراف الفلسطيني بها. والسبب في أن هذا الاعتراف هو عين الشرعية لإسرائيل، هو لأن إسرائيل تشعر دائماً بأنها كيان مغتصب وأن صاحب الحق، مهما كان ضعيفاً، هو الذي يعطي الشرعية للحيازة الإقليمية، وإذا أنكر صاحب الحق ذلك، فسوف يظل التقابل والتعارض قائماً بين الملكية والحيازة، فتسمو الملكية على الحيازة خاصة إذا كان أساسها وغطاؤها محل شك.

ووثيقة الاعتراف المتبادل هو مصطلح عام يتسم بعد الدقة، لأن الاعتراف من الجانبين ناقص، كما أنه ليس متبادلاً، فضلاً عن أنه ليس متساوياً. ولذلك لا يمكن تنفيذ هذا الاعتراف إلا من خلال اتفاق أوسلو. ولذلك فإن إنكار إسرائيل لاتفاق أوسلو أو إغفاله أو الإعراض عنه، يبطل هذا الاعتراف. ومعلوم أن ياسر عرفات قد اعترف بإسرائيل من حيث المبدأ أي في حدود القرار 181 أو حدود 4 يونيو 1967 بعد قبوله القرار 242 عام 1988 وهو نفس الموقف الذي أعلنته حماس في منتصف مايو 2006 مع خلاف في الدلالات والتفاصيل. ولكن تحديد ماهية إسرائيل التي اعترف بها عرفات تتطلب مفاوضات بين الطرفين على موضوعات الوضع النهائي التي شملت في أتفاق أوسلو القدس واللاجئين والمستوطنات والحدود والأرض. فإسقاط أوسلو يجعل اعتراف عرفات مبدئياً وقاصراً ما لم يتم الاتفاق على هذه القضايا الخمس. أما رابين فقد اعترف فقط بأن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني في المفاوضات مع إسرائيل. يترتب على هذه الصيغة أن إسرائيل لا تعترف بأي منظمة فلسطينية خارج إطار منظمة التحرير، وأن تظل وظيفة الاعتراف قاصرة على أهلية المنظمة للتخاطب مع إسرائيل، أي أن هذه الصيغة لا تشمل الاعتراف بالحقوق الفلسطينية حتى من حيث المبدأ، أسوة بقبول عرفات بإسرائيل.

وفي ضوء ذلك، فإن الإصرار على أن تعترف حماس بإسرائيل مثلما اعترف عرفات لا يضر بحماس مادامت قد قبلت إقامة دولة فلسطينية على أراضي 4 يونيو 1967، أي 22% من أراضي فلسطين التاريخية. وليس معنى ذلك أن حماس يجب أن تعترف بإسرائيل، فليست هي السلطة المخولة بذلك فضلاً عن أن حماس لا يمكن أن تقدم اعترافاً مجانياً بإسرائيل دون مقابل خاصة وأن اعتراف عرفات بإسرائيل كان في إطار أوسلو، بالإضافة إلى أن مثل هذا الاعتراف لا يكون إلا في إطار اتفاقية سلام، ولا يمكن القول أن أوسلو هي هذه الاتفاقية، فهي اتفاق مرحلي بين الشعب المحتل والدولة المحتلة للتفاوض على تحديد مصير الأراضي المحتلة. ومعلوم أن هذه هي السابقة الأولى التي يتم فيها مثل هذا الترتيب، وما حدث في السوابق التاريخية هو أن الدولة المحتلة تتفاوض مع حركة التحرر الوطني حول ترتيبات الاستقلال وليس حول اغتصاب الأرض كما يحدث في حالة إسرائيل. وقد سبق لإسرائيل أن اعترفت بمنظمة التحرير في اتفاق وقف إطلاق النار في يوليو 1981 بوساطة فيليب حبيب، ولكن الاعتراف كان واقعياً وكان قاصراً على أن المنظمة موجودة كقوة عسكرية، وهذه هي نقطة انطلاق

شارون للقضاء عليها كقوة عسكرية بحملته العسكرية على بيروت في يونيو 1982 ولم ينسحب إلا بعد إنهاء الوجود العسكري للمنظمة، وإرغامها على العمل السياسي عبر آلاف الأميال من تونس. وقد أثار اتفاق أوسلو عدداً من القضايا القانونية الهامة أولها حول ما إذا كانت السلطة الفلسطينية هي نتاج أوسلو. بحيث أن تنكر إسرائيل لأوسلو يؤدى إلى القضاء على السيطرة وإضعافها ذلك أن إسرائيل داخلها خشية كبيرة من أن أوسلو قد أدت إلى تجسيد الوجود السياسي للسلطة وإكسابها أبعادا دولية توطئة لإنشاء الدولة الفلسطينية. وهذا هو السبب في أن اليمين الاسرائيلي المطالب بكل فلسطين قد اعتبر أوسلو عقبة وأثرا معاكساً لهذا الهدف، فإذا كان شارون لم يسقط أوسلو رسمياً وأعلن سخطه على فكرتها وآثارها فإنه لم يتكفل بالقضاء على السلطة باعتبارها أثرا من آثارها، وإنما لأن السلطة وتوسعها وإلحاحها على تنفيذ أوسلو تطيح بخطته الانفرادية التي تنكر على الشعب الفلسطيني ليس فقط حقه في الشراكة السياسية مع إسرائيل، وإنما حقه في الحياة على أرضه. وعندنا أن السلطة الوطنية الفلسطينية، وإن كانت أثرا مباشراً لأحكام اتفاق أوسلو، إلا أننا نرى أن الارتباط بين أوسلو والسلطة ليس ارتباط السبب بالنتيجة أو ارتباط الوجود والعدم، وإنما كانت أوسلو هي التي سمحت بتجسيد حق طبيعي، وهو إنشاء سلطة سياسية عن طريق الانتخاب. فالسلطة تدين بوجودها إلى الشعب الفلسطيني وليس إلى اتفاق أوسلو، ولا ترتبط بمصيره، حتى لو كان قد قصد بها أن تكون جهازاً إدارياً لتنفيذ هذا الاتفاق، مع كل احترامنا للآراء التي عبر عنها السيد فاروق قدومي وزير خارجية فلسطين في رسالته إلى الدكتور محمود الزهار وزير الخارجية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

أما المسألة القانونية الهامة لموضوعنا فهي علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية، ومصير المنظمة أصلاً، حيث ترتفع الكثير من الأصوات المطالبة بإحياء وتقوية منظمة التحرير الفلسطينية كمخرج من المأزق الحالي في فلسطين، وإن كنا لا نعلق أهمية كبيرة على ذلك، نظراً لأن سبب المشكلة والمأزق هو المشروع الصهيوني الذي تجتهد إسرائيل في تنفيذه.

وإذا كانت بعض فصائل منظمة التحرير لم توافق على أوسلو واعتبرتها خضوعاً لإملاءات الواقع أو وقوعاً في شرك الإلهاء الاسرائيلي لزعامة المنظمة، فإن ذلك لا يقدح في أن عرفات مؤهل للحديث نيابة عن المنظمة، وأن إسرائيل اعترفت بأن المنظمة مؤهلة للتعبير عن مواقف الشعب الفلسطيني، أي أن إسرائيل قبلت اعتماد المنظمة متحدثاً باسم الشعب الفلسطيني في شكل عقد الوكالة الفلسطينية في مواجهة إسرائيل، بحيث تسعى المنظمة إلى انتزاع حقوق الشعب الفلسطيني من إسرائيل. ولذلك تظل علاقة المنظمة بالسلطة من خلال رئيس المنظمة والسلطة في أن المنظمة هي مصدر الإلهام والتوجيه للسلطة، وأن أجهزة المنظمة هي الدائمة، بينما مهمة السلطة كان يفترض أن تكون مؤقتة حتى عام 1999 وهو عام الانتهاء من تنفيذ أوسلو، ولهذا انتخبت أجهزة السلطة لمدة تنتهي في ذلك العام، ولم يتم انتخابها إلا عام 2006 أي بعد 7 سنوات من انتهاء صلاحية السلطة. ولا يمكن القول أن المنظمة التي قادت الكفاح المسلح ووضعت القضية الفلسطينية طوال العقود الثلاثة الأخيرة في صدارة الاهتمامات الدولية والعربية، وواجهت كافة تحديات البيئة العربية والدولية بصرف النظر عن حظوظها من النجاح والفشل قد انتهت بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، بل على العكس بقى دورها راعياً للسلطة ومشاركا في تنفيذ اتفاق أوسلو مع السلطة. ولكن إضعاف دور المنظمة اختزلها في شخص عرفات وجمعه بين رئاسة المنظمة ورئاسة السلطة هو الذي مكن إسرائيل من محاصرة القضية والتخلص من عرفات، وكان يجب الفصل بين رئاسة المنظمة ورئاسة السلطة.

يترتب على ما تقدم النتائج الهامة الآتية:

النتيجة الأولى: أن حكومة حماس ليست صاحبة الاختصاص للاعتراف بإسرائيل، وأن منظمة التحرير قد سبق لها الاعتراف بإسرائيل اعترافاً مبدئياً، ومن ثم فإن الإلحاح على مطالبة حماس بهذا الاعتراف هو مجرد ذريعة للتخلص من عملية سلام حقيقية. فالمنظمة، وليس السلطة بأكملها رئيساً ورئيس الحكومة والمجلس التشريعي، هي المختص بالقضايا الاستراتيجية. ولذلك فإن الخلاف بين أبو مازن وحكومة حماس هو خلاف بين حركتي فتح وحماس، ويتحدث أبو مازن بصفته رئيس فتح، بينما عليه أن يرتفع إلى مستوى رئيس المنظمة وليس مجرد رئيس للسلطة فيقع الصدام بين جناحي السلطة الرئاسي والتنفيذي.

النتيجة الثانية: أنه مادام الصراع حزبياً، ومادام الحزبان مسلحين، فإن استمرار الصراع سوف يؤدى حتماً إلى صدام مسلح يفضي إلى حرب أهلية، فتصبح قيادة الشعب الفلسطيني برمتها سبباً في شقائه مما يدفع إسرائيل إلى العمل على تخليص الشعب الفلسطيني من هذه القيادة التي لا تتمتع في نظرها بالأهلية القانونية والسياسية اللازمة لخدمة مصالحه. ولهذا السبب فإن الهدف الأساسي من الحوار الوطني يجب أن يكون واضحاً للجميع وهو أن الحرب الأهلية هي هدف إسرائيل وأن زيارة أولمرت للولايات المتحدة قد ساهمت في دفع الشعب الفلسطيني إلى الحرب الأهلية من خلال التركيز على دور أبو مازن، وعزل حماس، والتقرب من الشعب الفلسطيني لكي يناهض حماس وينضم إلى معسكر الراغبين في التعاون في تنفيذ مشروع أولمرت.

النتيجة الثالثة: هي أن سيطرة فتح على منظمة التحرير هو الذي أثار الشكوك حول هذه المنظمة في الداخل وعند حماس. ومما زاد في هذه الشكوك أيضاً أن "أبو مازن" علق موافقته على رئيس الحكومة التي شكلتها حماس على موافقة منظمة التحرير، وذلك بصفته رئيس السلطة وليس رئيس المنظمة، فأقحم المنظمة في صراع بين فتح وحماس. وقد تزايد الشك بسبب أن حماس ليست عضواً في المنظمة، كما زاد بشكل أكبر إزاء محاولات إحياء دور المنظمة بمناسبة الصراع بين حماس وفتح وليس للبحث عن مخرج لأزمة التسوية وضياع الحقوق الفلسطينية، فأصبح إحياء هذه المنظمة مؤشراً على تصعيد مع حماس وتكتيل الفصائل الأخرى المكونة مع فتح للمنظمة ضد حماس لإسقاطها.

ونحن نعتقد أن الفصل بين السلطة والمنظمة يفيد المصالح الفلسطينية وأن المنظمة هي الجبهة الأعرض وهي تشبه كما أشرنا من قبل الوكالة اليهودية مع فارق في المهمة، حيث تسعى الوكالة مع إسرائيل إلى اغتصاب الحقوق الفلسطينية، بينما تسعى المنظمة مع السلطة إلى استعادة هذه الحقوق. ويجب أن تبحث المنظمة عن مراجعة لوضع القضية على الخريطة العامة وتحديد البوصلة التي تتجه إليها المنظمة باعتبارها الإطار العام الحامي للقضية وهي التي تتدخل لفك الاشتباك بين أجهزة السلطة، وهي الأقدر على تسوية أزمة حماس مع الأردن التي ثارت في مايو 2006 .

غير أن إعادة بناء منظمة التحرير تتطلب إجراءات إدارية وتنظيمية ورؤية واضحة ومقبولة من كل الفصائل وضم حماس والجهاد وغيرهما إلى دائرة العمل السياسي. فليس صحيحاً ما ردده البعض في فتح في إطار الصراع مع حماس من أن على حماس أن تختار بين العمل الفدائي والعمل السياسي، فقد كانت فتح دائماً تمارس العمل المسلح والعمل السياسي الدولي معاً. وعندما اعترف بمنظمة التحرير

كممثل سياسي للشعب الفلسطيني لم يطلب أحد من المنظمة التخلي عن سلاحها. ولكن ظروف منظمة التحرير في العقود السابقة على غزو بيروت 1982 كانت أفضل بكثير من ظروف حماس، لأن المنظمة كانت تتمتع بحماية عربية واسعة وتعمل من لبنان والأردن حتى اندلعت أزمتها عام 1970 مع الأردن، وعام 1969 في لبنان، حتى أزمة الاحتلال الإسرائيلي لبيروت عام 1982. أما حماس فتعمل من ساحة فلسطينية تتعرض للانكشاف الكامل أمام إسرائيل وتحيطها إسرائيل إحاطة الاسورة بالمعصم وتجفف عنها مصادر الدعم، وتنتهج معها سياسة الإبادة الشاملة بافتراض أنها في الأصل "منظمة إرهابية" ليس لها حق محاربة إسرائيل.

وأخيراً، فإن منظمة التحرير بحاجة إلى استعادة ثقة الشعب الفلسطيني بها. ولا يجوز الخلط بين من يمثل الشعب أهي المنظمة أم حماس مما زاد الأمر تعقيداً. ولفك هذا الاشتباك مؤقتاً فإن حماس تمثل الشعب في المجلس التشريعي، والمنظمة تمثله في الخارج، ولا تناقض أو تدخل إذا صحت النوايا وارتفع وعى الجميع بأن الخطر يستهدف الجميع.

غير أن الازدواج بين حكومة حماس ومنظمة التحرير في مجال السياسة الخارجية يمكن أن يحدث لبساً على النحو الذي حدث بين السيد فاروق قدومي والدكتور محمود الزهار في ماليزيا خلال اجتماع مجموعة عدم الانحياز، مما يضعف التمثيل الفلسطيني في الخارج، ولذلك يجب التنسيق الكامل بين هذه المؤسسات الفلسطينية الهامة.

وأخيراً، فإن وجود بعثات دبلوماسية لفلسطين في الدول الأخرى هو وضع استثنائي لأن فلسطين ليست دولة بالمعنى القانوني وأن التمثيل المتبادل يقصد به دعم وجود الشعب الفلسطيني على المستوى الدولي.