Machine Translated by Google

عرض الجمعة السوداء: احصل على خصم 20%على العضوية حتى 2ديسمبر باستخدام الكود .BF25

CHATHAM HOUSE

ما هو قرار مجلس الأمن رقم 2803وماذا يعني بالنسبة لخطة ترامب بشأن غزة؟

لماذا سعت الولايات المتحدة إلى استصدار قرار من مجلس الأمن الدولي، وكيف حصلت على ذلك، وما هي الصلاحيات التي يمنحها القرار للولايات المتحدة وشركائها؟

نُشر في ٢١نوفمبر — ٢٠٢٥قراءة لمدة ٨دقائق

شارح

البروفيسور مارك ويلر

مدير برنامج القانون الدولي.

في 17نوفمبر/تشرين الثاني، اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 2803، الذي يؤيد "الخطة الشاملة لإنهاء الصراع في غزة" التي تدعمها الولايات المتحدة -والمعروفة أيضًا باسم خطة الرئيس دونالد ترامب المكونة من 20نقطة لغزة.

يرحب القرار بإنشاء مجلس السلام المقترح لخطة ترامب، ويُخول المجلس والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بإنشاء قوة استقرار دولية مؤقتة في غزة. كانت عملية صياغة نص القرار مُختصرة، لكن صياغته تُخفي الكثير من المعاني كما تُفصح عنها. في الواقع، تكشف قصة اعتماد القرار عن التوتر الكامن وراءه.

وسعت الولايات المتحدة إلى الحصول على أقصى قدر من الشرعية الدولية من الأمم المتحدة، في حين حاولت إبقاء نفوذ الأمم المتحدة وسيطرتها على العملية عند أدنى حد ممكن.

تردد معظم أعضاء المجلس الآخرين في منح الولايات المتحدة وشركائها في التنفيذ صلاحيات مطلقة. لكن يبدو أن الولايات المتحدة حققت الكثير مما كانت تصبو إليه.

كيف تمكنت الولايات المتحدة من التوصل إلى قرار في مجلس الأمن الذي وصل إلى طريق مسدود؟

استخدمت الولايات المتحدة أسلوب "طنجرة الضغط" للحد من تأثير الآخرين على مسودة قرارها، محاولةً تقصير فترة التشاور. وقدّرت واشنطن أن قلة من الناس سيرغبون في تعريض وقف إطلاق النار، الذي أنهى، على الأقل حتى الآن، المعاناة الهائلة في غزة إلى حد كبير، من خلال تأخير أو حتى إحباط اعتماد النص، للخطر.

“

Machine Translated by Google

وأيدت قطر ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية وإندونيسيا وباكستان والأردن وتركيا مشروع القرار الأميركي في بيان مشترك رسمي.

قدّم الوفد الروسي مشروع قرار بديلًا يعكس مخاوف العديد من أعضاء المجلس الآخرين. لكن الولايات المتحدة ردّت بتحرك مضاد، إذ استدعت المؤيدين الأصليين لخطة ترامب من نيويورك في سبتمبر/أيلول الماضي.

وأيدت قطر ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية وإندونيسيا وباكستان والأردن وتركيا مشروع القرار الأميركي في بيان مشترك رسمي.
ورحبت السلطة الفلسطينية بهذا البيان في بيان منفصل.

سمحت هذه المناورة لأعضاء المجلس الأكثر ترددًا بالتصويت لصالح النص الأمريكي، رغم تحفظاتهم، بحجة عدم رغبتهم في إحباط مشروع تدعمه الدول الإقليمية الأكثر تضررًا منه. تخلت روسيا عن مسودة مشروعها المضاد، معربةً عن قلقها البالغ، إلى جانب الصين. امتنعت الدولتان عن التصويت، بينما صوّت جميع أعضاء مجلس الأمن الثلاثة عشر المتبقين لصالح القرار.

لماذا سعت الولايات المتحدة للحصول على قرار من الأمم المتحدة؟

لطالما كانت إدارة ترامب معادية للمؤسسات متعددة الأطراف، وخاصةً الأمم المتحدة. لذا، تطلب الأمر بعض الإقناع لعرض القضية على مجلس الأمن.

مع ذلك، لولا هذا القرار، لما كان من الممكن تنفيذ خطة ترامب بشأن غزة. العديد من الدول التي طُلب منها المساهمة بقوات في قوة حفظ السلام الدولية أصرت على الحصول على تفويض من الأمم المتحدة، لأسباب مهمة عديدة.

أولا، كان هناك خطر التصور: فبدون تفويض من الأمم المتحدة، سوف يتم تصوير المهمة على أنها جهد إمبريالي جديد يضع أعظم حليف لإسرائيل، الرئيس ترامب، شخصيا في موقف محرج، مما قد يُنظر إليه على أنه استمرار احتلال غزة بالوكالة ــحرمان الشعب الفلسطيني بشكل دائم من حق تقرير المصير.

إن تفويض الأمم المتحدة يُضفي الشرعية. وحتى لو قادتها الولايات المتحدة، يُمكن تقديم العملية على أنها جهدٌ بذله المجتمع الدولي، حرصًا على مصلحة شعب غزة والسلام الإقليمي.

تماما في غياب تفويض رسمي من الأمم المتحدة ، قد تمارس السيطرة على الإقليم قد يعتبر احتلالاً مسلحاً.

،

وبدون [illegible] النزاع المسلح، لن يكون [illegible] الحق في السلام إلى التحول الهائل الذي تتوقعه خطة ترامب من حيث الحكم وإعادة الإعمار والتنمية الاقتصادية.

أعمال ذات صلة

هل تنجح خطة ترامب للسلام في غزة؟

علاوة على ذلك، يجب أن تُحدد سلطة "مجلس السلام" المقترح في خطة ترامب، والذي سيُمثل السلطة الحاكمة العليا في غزة لمدة عامين على الأقل، بشكل مُحدد -لتلبية المتطلبات القانونية وتجنب الانطباع بأنه فرض استعماري. يُوفر الفصل السابع السلطة القانونية اللازمة، كما هو الحال بالنسبة لإدارة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية وكوسوفو.

كبديل، كان بإمكان فلسطين، ممثلةً برئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس، نظريًا توجيه دعوة رسمية للبعثة. وهذا ما فضّله الكثيرون في فلسطين. فإذا وافقت السلطة الفلسطينية، فهذا يمنحها سلطة قانونية كافية لوجود بعثة حوكمة دولية ونشاطاتها ، مع أن هذا غالبًا ما يكون مدعومًا بتفويض بموجب الفصل السابع.

ومع ذلك، ترفض إسرائيل الاعتراف بأن السلطة الفلسطينية تمثل فلسطين. ورأت الولايات المتحدة أنه من المفيد سياسيًا أن "ترحب" السلطة الفلسطينية بدعم الدول العربية والإسلامية الأخرى للقرار. لكن السلطة الفلسطينية لم تدع

“

ورأت الولايات المتحدة أنه من المفيد سياسيا أن "ترحب" السلطة الفلسطينية بدعم
الدول العربية والإسلامية الأخرى للقرار، لكن السلطة الفلسطينية لم توجه الدعوة
للبعثة.

لم يُشر القرار إلى هذه المهمة في ذلك البيان. ولم يُصوَّر بيانه عمدًا على أنه عمل قانوني بالموافقة من سلطة تُمثل دولة ذات سيادة.

إن تأسيس سلطة البعثة على الموافقة التي قدمتها السلطة الفلسطينية كان من شأنه أن يعني الاعتراف بفلسطين كدولة ذات سيادة، وهو أمر غير مقبول بالنسبة للولايات المتحدة وإسرائيل، اللتين قاومتا بشدة الموجة الأخيرة من العقوبات.

Machine Translated by Google

(ومن المثير للاهتمام أن المملكة المتحدة أشارت إلى "السيادة" الفلسطينية في مناقشة المجلس للقرار، بما يتسق مع اعترافها الأخير بفلسطين كدولة).

أخيرًا، يمكن الموافقة على بعثة حفظ سلام دون تفويض بموجب الفصل السابع ، ولكن يمكن أيضًا سحبها. على سبيل المثال، سحبت مصر موافقتها على وجود قوة عازلة تابعة للأمم المتحدة على حدودها مع إسرائيل، عندما استعدت لحرب عام ١٩٦٧. وقد سُحبت قوات الأمم المتحدة على الفور، مما أفسح المجال لحرب الأيام الستة التي تلتها.

هل القرار له سلطة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؟

إن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة هو الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمن بالسماح باستخدام القوة، أو بإجراء عمليات حكم في إقليم ما دون موافقة صاحب السيادة، أو حتى ضدها.

وفي هذه الحالة، يبدو أن إحدى الدول الإقليمية قاومت قراراً وسابقة منحت الفصل السابع سلطة واضحة لا لبس فيها على قضية غزة، وبالتالي على القضية الفلسطينية بشكل عام.

في النهاية، تم التوصل إلى حل وسط يُغفل القضية. تنص فقرة افتتاحية من نص القرار على أن الوضع يُشكل "تهديدًا للسلم والأمن الإقليميين". يُعد هذا الاستنتاج بمثابة جواز سفر للمجلس للتحرك عندما ينوي التصرف بموجب الفصل السابع. إن صياغة عبارة "إقليمي" بدلًا من الإشارة التقليدية إلى السلم والأمن "الدوليين" تُعتبر بمثابة مقدمة للفصل السابع.

السابع

يشير جوهر القرار بوضوح إلى الفصل السابع. قوة الاستقرار الدولية مُخوّلة "باستخدام جميع التدابير اللازمة" لتنفيذ ولايتها الواسعة. وهذا يُشير إلى صلاحية استخدام القوة. ولا يُمكن منح هذه الصلاحية إلا بموجب قرار صادر بموجب الفصل السابع.

> وفي المجمل، فإن تفسير القرار يدعم الرأي القائل بأن تفويض الفصل السابع قد تم منحه بالفعل

ومع ذلك، فمنذ القرار 688 لعام 1991، اقترحت ممارسات مجلس الأمن عنصراً آخر لإيصال رسالة مفادها أن السلطة المنصوص عليها في الفصل السابع هي المقصودة.

صيغ هذا القرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مما يسمح لدول التحالف بضمان إيصال الإمدادات الإنسانية إلى شمال العراق في حال عدم موافقة حكومة صدام حسين. إلا أنه اتضح أن الصين ستستخدم حق النقض (الفيتو) ضد مثل هذه العملية الإنسانية إذا قُدّمت بموجب الفصل السابع.

كان الحل هو اعتماد نص القرار كما هو، مع حذف الفقرة المعتادة بعد الديباجة التي تنص بوضوح على أن المجلس "يتصرف بموجب الفصل السابع"، أو بموجب مادة محددة من الفصل السابع. وكان ذلك للإشارة إلى أن القرار قد يبدو مشابهًا للفصل السابع في جميع جوانبه الأخرى، ولكنه في الواقع ليس الفصل السابع.

منذ ذلك الحين، اعتُبر غياب هذه الفقرة المألوفة ضمن ما يمكن وصفه بـ"أفضل الممارسات غير الرسمية" للإشارة إلى عدم اعتماد نص بموجب الفصل السابع. وهذه الفقرة غائبة عن نص القرار 2803.

ومن الواضح أن هذه القضية تشكل مثالاً على الغموض المتعمد الذي يهدف إلى إرضاء دولة لا ترغب في رؤية إجراءات واضحة بموجب الفصل السابع في جوارها المباشر.

ومع ذلك، في المجمل، يدعم تفسير القرار إجمالاً الرأي القائل بأن تفويض الفصل السابع قد مُنح بالفعل: فرغم الممارسات الحديثة، لا يشترط ميثاق الأمم المتحدة فعلياً إدراج الفقرة المحددة التي تستدعي رسمياً الفصل السابع. ولما كان هناك جدوى من السماح باستخدام "جميع التدابير اللازمة"، وهو أمر لا يمكن تطبيقه إلا بموجب الفصل السابع، لو لم يكن القرار بموجب الفصل السابع.

ما هو حجم السلطة التي يمنحها القرار لمجلس السلام وقوة الاستقرار الدولية؟

وكان هناك أمر آخر متكرر في نقاش المجلس حول القرار وهو غياب الوضوح حول مدى السلطة الممنوحة لميزان المدفوعات وصندوق الأمن الداخلي.

Machine Translated by Google

وينص القرار على أن تقوم قوات الأمن العراقية بتنفيذ مهمتها بما يتفق مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني.

لكن هناك قيودًا أخرى قليلة، والقرار لا يمنح مجلس الأمن صلاحيات إشرافية تتجاوز صلاحياته المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة. ولا تُوازَن الصلاحيات الواسعة المحتملة للبعثة بآليات لحماية حقوق السكان المحليين.

> إن الصلاحيات الواسعة المحتملة للبعثة لا يتم موازنتها بآليات لحماية حقوق السكان المحليين.

تشمل قائمة المهام الطويلة لكلٍّ من مكتب رئيس السلطة الفلسطينية وقوات الأمن الداخلي العاملة تحت سلطته ممارسةَ الحكم المؤقت والإشرافَ عليه، وإعادة الإعمار، والخدمات العامة والإنسانية، وحركة الأشخاص من غزة وإليها. وتنتهي القائمة ببند شامل يتضمن "أي مهام إضافية قد تكون ضرورية لدعم وتنفيذ الخطة الشاملة".

كان هناك شعور في المجلس بأن البعثة قد تعاني من تجاوزات. على سبيل المثال، ينص القرار على أن مهمة قوات الأمن العراقية هي تدمير "البنية التحتية العسكرية والإرهابية والهجومية، بالإضافة إلى نزع أسلحة الجماعات المسلحة غير الحكومية بشكل دائم".

يشمل ذلك شبكة الأنفاق الواسعة وغيرها من المنشآت التي وفّرت الحماية لحماس خلال الصراع. وقد أفلتت هذه المهمة من قوات الدفاع الإسرائيلية القوية لمدة عامين. وقد يؤدي تنفيذها إلى وضع قوات الأمن الإسرائيلية في مواجهة مسلحة مع حماس.

في الواقع، تؤكد حماس أنها لم توافق على نزع سلاحها، ربما باستثناء منع استخدام الأسلحة الثقيلة. وتصر على "حق مقاومة" الاحتلال الأجنبي (الإسرائيلي)، مجادلةً بأن على أعضائها الاحتفاظ بأسلحة صغيرة على الأقل (بنادق الكلاشينكوف الهجومية المنتشرة في كل مكان).

ماذا يقول القرار 2803 بشأن التدخل الإسرائيلي والفلسطيني؟

باستثناء الحفاظ على وقف إطلاق النار، لا ينص القرار 2803 على التزامات واضحة لإسرائيل. ولم يُتفق بعد على توقيت الانسحاب الإسرائيلي الكامل، وهو رهنٌ بشروطٍ غير واضحةٍ تُلبى في غزة.

وفي حين أن مجلس السلام وقوة الاستقرار الدولية من المفترض أن يدعم عمليات تسليم المساعدات الإنسانية، فإنه لا يوجد متطلب محدد موجه إلى إسرائيل لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية والتوقف عن عرقلة ذلك.

إن خطة ترامب المكونة من 20 نقطة، والتي تم إرفاقها بالقرار على الأقل، هي الوحيدة التي تنص على تسليم المساعدات بشكل فوري وكامل دون أي تدخل.
لم تكن الولايات المتحدة، بإرشادٍ من إسرائيل على الأرجح، راغبةً في إدراج هذه الإشارة في نص القرار. وكان الحل الوسط هو ضمّ الخطة إلى القرار.

ومع ذلك، ورغم ترحيب القرار بالخطة، فإنه لا ينص على أن الملحق ينبغي أن يُقرأ كجزء لا يتجزأ من القرار، وهو أمر متوقع عادة.

اشترك في النشرة الإخبارية الأسبوعية لدينا

يوفر بريدنا الإلكتروني الرئيسي ملخصًا للمحتوى، بالإضافة إلى أحدث الأحداث وكيفية الاتصال بالمعهد.

أدخل عنوان البريد الإلكتروني

يشترك

ولكن الالتزامات الأخرى المذكورة في خطة ترامب لا تظهر في القرار نفسه، بما في ذلك حظر النزوح القسري.

وكان الممثلون الفلسطينيون قد طالبوا بتفويض يركز بشكل أقوى على حماية السكان المدنيين، بدلاً من السيطرة على حماس والجماعات المسلحة الأخرى في الوقت الحالي، نظراً للوجود المستمر للقوات الإسرائيلية.

> ولم يكن هناك أي تدخل فلسطيني كبير في صياغة خطة ترامب أو القرار.

فيما يتعلق بترتيبات الحكم، لا توجد معايير لاختيار أعضاء مجلس السلام. يبدو أن الأمر متروك بالكامل لرئيس الولايات المتحدة. في الواقع، لم يكن هناك أي دور فلسطيني يُذكر في وضع خطة ترامب أو...

Machine Translated by Google

وبالتالي، فمن المرجح أن يكون هناك شعور ضئيل بالملكية المحلية، وقد يُنظر إلى الترتيب برمته على أنه فرض خارجي.

مع ذلك، يستوعب نص القرار الإصرار العربي على أن تقتصر عضوية اللجنة التكنوقراطية المسؤولة عن إدارة الحكم المحلي في غزة على الفلسطينيين فقط، بدلاً من دمجها مع خبراء دوليين كما تنص خطة ترامب. إلا أن هذا يقتصر على فلسطينيي غزة، ربما بهدف استبعاد مسؤولي السلطة الفلسطينية من الضفة الغربية.

ويبدو أن المعايير والآلية التي سيتم بموجبها الحكم على "الاستكمال المرضي" للإصلاح في السلطة الفلسطينية قبل السماح لها بدور في حكم غزة تقع فقط في أيدي الولايات المتحدة، ومجلس السلام، وإلى حد ما إسرائيل.

أعمال ذات صلة

خطة السلام في غزة تحتاج إلى دبلوماسية الباب الدوار من قبل "همسات ترامب" الخليجية والأوروبية

هناك إشارة إلى وثيقة أميركية تعود إلى عام ،2020تتضمن متطلبات غير عادية للسلطة الفلسطينية، مثل التعهد بالتخلي عن أي إجراء قانوني في المحافل الدولية ضد إسرائيل.

ولكن فلسطين لا تسيطر على الدعوى المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية من قبل جنوب أفريقيا، أو أي إجراء آخر في المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي.

من ناحية أخرى، تنص الخطة المكونة من عشرين نقطة على "العفو" وإمكانية مغادرة أعضاء حماس غزة دون عوائق بعد إلقاء أسلحتهم. ومن المثير للجدل، وربما غير القانوني، أن هذا العفو المقترح قد يشمل المسؤولين عن مجزرة السابع من أكتوبر/تشرين الأول.

وأخيرًا، هناك مسألة عملية السلام المستقبلية. يشترط القرار إثبات أن إصلاح السلطة الفلسطينية "نُفِّذ بأمانة" كشرط أساسي لـ"مسار موثوق نحو تقرير المصير الفلسطيني وإقامة الدولة".

تُمثل هذه الإشارة إلى الدولة تنازلاً من الولايات المتحدة. إلا أن العديد من الوفود أشارت إلى عدم الإشارة إلى ضمانات الأمم المتحدة القياسية لحقوق الفلسطينيين، بدءاً من القرارين 242و833.

وحتى لو تمكنت السلطة الفلسطينية من تلبية الشروط الضبابية إلى حد ما للتحرك نحو عملية السلام، فإن القرار الأميركي تعهد فقط بإقامة حوار حول "أفق سياسي" للتعايش السلمي مع إسرائيل.

ما هو حجم الإنجاز الذي حققه القرار 2803؟

نجحت الولايات المتحدة في اعتماد قرار يُحافظ على جميع العناصر الأساسية لمسودته الأولية، ويُحافظ على التزامه بخطة ترامب المكونة من عشرين نقطة. وبذلك، احترمت الولايات المتحدة الخطوط الحمراء الإسرائيلية، مع منح الدول العربية بعض ما تحتاجه، بما في ذلك تفويض بموجب الفصل السابع، وإن كان مُقنّعًا.

ونجح البيت الأبيض في بناء قدر كاف من الضغط على جميع أعضاء المجلس لإجبارهم على اعتماد مسودته، على الرغم من الشكوك الكبيرة.

> وفي البعثات السابقة من هذا النوع، مثل بعثتي تيمور الشرقية وكوسوفو، سرعان ما أصبح الضغط المحلي القوي من أجل دور محلي أكثر أهمية في الحكم واضحا.

بهذه الطريقة، حصل الرئيس ترامب على شرعية دولية لتنفيذ خطته دون الحاجة إلى أي تدخل أو سيطرة جوهرية من جانب الأمم المتحدة. ولا يُغيّر التقرير نصف السنوي الذي يُقدّمه مجلس السلام إلى مجلس الأمن هذا الأمر.

إن المشاركة الفلسطينية في الحكم وفي تشكيل مستقبل المنطقة محدودة للغاية، ومؤجلة إلى حد كبير إلى أجل غير مسمى. في بعثات سابقة من هذا النوع، مثل تيمور الشرقية وكوسوفو، سرعان ما برزت ضغوط محلية قوية من أجل دور محلي أكثر فعالية في الحكم، إلى جانب المطالبة بعملية وضع نهائي تؤدي إلى قيام دولة مستقلة.

Machine Translated by Google

في ختام جلسة المجلس، أشار المندوب الروسي إلى أن الولايات المتحدة أصرت على السيطرة المطلقة على هذه العملية، وقد تحققت مرادها. إلا أن السيطرة المطلقة تعني أيضًا تحمل المسؤولية الكاملة في حال فشل المهمة بشكل خطير، وهو ما يتوقعه الكثيرون، بمن فيهم على ما يبدو الممثل الروسي.

أعمال ذات صلة

تعليق الخبير

خطة ترامب بشأن غزة لا تزال غير قادرة على تحقيق تسوية سلمية كاملة

لم تُسفر قمة شرم الشيخ عن اتفاق مُفصّل. وهذا يُشكّل خطرًا يتطلّب استجابةً عاجلة، بما في ذلك تعيين مجلس استشاري فلسطيني للسلام.

17أكتوبر — 2025قراءة لمدة 4دقائق

شارح

هل تنجح خطة ترامب للسلام في غزة؟

وبينما ينتظر العالم رد حماس، ما هي الفرص والمخاطر التي يفرضها الخطة الأميركية على إسرائيل وفلسطين والمنطقة؟

2أكتوبر — 2025قراءة لمدة 8دقائق

تشاتام هاوس هو معهد سياسي رائد عالميًا يهدف إلى مساعدة الحكومات والمجتمعات على بناء عالم مستدام وآمن ومزدهر وعادل.

©تشاتام هاوس، المعهد الملكي للشؤون الدولية، ٢٠٢٥