

# السلطة الوطنية القاسطينية

دراسات في التجربة والأداء  
2013-1994

تحرير

د. محسن محمد صالح

المشاركون

أ. د. أحمد مبارك الخالدي  
أ. حياة محمد الندا  
أ. غنى سامي جمال الدين  
د. محسن محمد صالح  
أ. إقبال وليد عميش  
أ. ربيع محمد الدنان  
أ. فاطمة حشمان عيثاني  
د. نادية سعد الدين  
أ. باسم جلال القاسم  
أ. صالح محمود الشناتل  
أ. فراس أبو هلال  
أ. وائل أحمد سعد  
أ. حسن محمد ابحيص  
أ. عزيز هارون كايد  
د. فريد أبو ضهير  
أ. د. وليد عبد الحفي



## **الفصل الرابع عشر**

# **السياسة الخارجية للسلطة الفلسطينية 1993-2013**

**أ.د. وليد عبد الحي**



# السياسة الخارجية للسلطة الفلسطينية 2013-1993

## نهيد:

لم يعرف الفقه الدستوري — فيما نعلم — حالة دولية مماثلة للحالة الفلسطينية من حيث تعقيدات هيكلية السلطة السياسية من ناحية، وصلاحيات الأجهزة السياسية المعنية بالشؤون الخارجية من ناحية أخرى، وهو ما يستدعي الأخذ بمنهج غير تقليدي لتحليل السياسة الخارجية للسلطة الفلسطينية، ويكفي التمعن في الملاحظات التالية:

1. منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1993 (بعد اتفاقات أوسلو) التبست البنية والوظيفة بين منظمة التحرير الفلسطينية (الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني طبقاً لقرارات الجامعة العربية، والمراقب في الأمم المتحدة، وذات التمثيل الدبلوماسي ولو بمستويات مختلفة مع عدد واسع من الدول والمنظمات الدولية) وبين السلطة التي أفرزتها "تفاهمات أوسلو"، وهو ما اتضح في التوتر الذي ساد بين الدائرة السياسية في المنظمة وبين وزارة خارجية السلطة في الضفة الغربية وقطاع غزة في فترات مختلفة منذ ذلك الحين، حول استراتيجية إدارة العلاقات الفلسطينية الدولية.

2. منذ قيام السلطة الفلسطينية 1994 تم إنشاء وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتقوم مقام وزارة الخارجية، وفي سنة 2003 أنشئت وزارة الخارجية، تلا ذلك إقرار قانون السلك الدبلوماسي سنة 2005، ثم إقرار الهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية سنة 2006، أي أن الفترة الممتدة من 1994 إلى 2006 (12 سنة) لم يكن لدى السلطة وزارة خارجية بالمعنى المتكامل، لإدارة علاقاتها الدولية من خلال هذه الوزارة.

ومن الضروري التنبيه إلى أن قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني لسنة 2005 ينص على "إن إقرار المجلس التشريعي لقانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني لا يشكل مساساً أو انتقاصاً من منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وهي مرجعية السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك التزاماً بما ورد

في مقدمة القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية<sup>1</sup>، وهو الأمر الذي يزيد حدود الصلاحيات بين الأجهزة المعنية بالسياسة الخارجية المزيد من التعقيد.

ومع التواري التدريجي لدور الدائرة السياسية في منظمة التحرير بفعل سياسات متعمدة، أكثر منها بفعل تطبيقات قانونية، تنامي دور وزارة الخارجية للسلطة، غير أنه مع تولي الدكتور سلام فياض وزارة المالية في السلطة، تمّ اتخاذ قرار بإنشاء دائرة العلاقات الدولية في وزارة المالية سنة 2003، كدائرة تتبنى سياسات السلطة الوطنية الفلسطينية بمؤسساتها الوطنية المختلفة، السياسية، والاقتصادية، والمالية محلياً وخارجياً.

ونظراً للظروف الاقتصادية المعقدة والعسيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، لا سيما بعد الانتفاضة الثانية سنة 2000، تعاضد دور هذه الدائرة على حساب دور وزارة الخارجية، لا سيما في ميادين مثل "الحفاظ على العلاقات مع الشركاء الدوليين للسلطة من جهة، لتوفير مصادر مالية من الجهات المانحة وغيرها، من أجل دعم السلطة وتمكينها من الوفاء بالتزاماتها للمواطنين، وتقييم وتنسيق ومتابعة العلاقات بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمانحين الدوليين من جهة، وبين مؤسسات السلطة من جهة أخرى". وعند التمعن في استراتيجية هذه الدائرة طبقاً لما هو مدون على موقعها الإلكتروني، يزداد اللبس في حدود الاختصاصات في مجال إدارة العلاقات الدولية بين السلطة والمجتمع الدولي، إذ تشتمل وظائف هذه الدائرة على:

التنسيق والتعاون مع المجتمع الدولي من أجل رفع الحصار عن حركة البضائع والأشخاص، والتقدم نحو السلام، الذي يتطلب دعم السلطة للوفاء بالتزاماتها نحو مواطنيها من جهة، والمجتمع الدولي من جهة أخرى، وحث المجتمع الدولي وخاصة اللجنة الدولية الرباعية من أجل ممارسة الضغوط على إسرائيل لإظهار التزامها، من خلال البدء باتخاذ إجراءات فورية وملموسة على أرض الواقع، في ظلّ التفاهم المشترك الذي تمّ التوصل إليه في أنابوليس، التي تشتمل على رفع القيود المادية والإدارية المفروضة على التنقل والحركة التجارية، وإنهاء الحصار؛ من أجل المباشرة في تحويل هذه الرؤية إلى حقيقة واقعة، من خلال تنفيذ خطة السلطة الوطنية للتنمية والإصلاح وبدعم من المجتمع الدولي.

<sup>1</sup> قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 م، جامعة بيرزيت، فلسطين، معهد الحقوق، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، 2005/9/24، انظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14909>

كما تتولى هذه الإدارة الاتفاقات والعلاقات الدولية، إذ تضطلع بمهام تمثيل الوزارة في المحافل والمفاوضات وبناء على تعليمات الإدارة العامة للعلاقات الدولية والمشاريع. إلى جانب الإشراف والتنسيق والتواصل مع الدول العربية والأجنبية، والإشراف على كافة الجوانب المتعلقة بالتغطية الإعلامية بما فيها التصريحات الإعلامية، ومتابعة إجراءات البروتوكول الخاصة بالدائرة بشكل خاص والوزارة عموماً. والمتابعة والإشراف على استمرار التعاون مع الوزارات المختلفة، لضمان نجاح كافة أشكال التعاون الدولي بالانسجام مع السياسة العامة للوزارة، ومتابعة تقديم التقارير الدورية في موعدها<sup>2</sup>.

3. من ناحية أخرى، فإن المكانة القانونية الدولية للسلطة الفلسطينية تعبر عن ملاساتها الصفة التي منحها الأمم المتحدة للبعثة الفلسطينية فيها بعد قرار الجمعية العامة في 2012/11/29، إذ أصبحت تسمى "البعثة المراقبة الدائمة لدولة فلسطين لدى الأمم المتحدة"<sup>3</sup> Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations بدلاً من بعثة "الكيان" الفلسطيني، وهو أمر محل نقاش قانوني معقد بين نظريتين قانونيتين هما: النظرية المنشئة Declarative Theory والنظرية المقررة<sup>4</sup> Constitutive Theory، مع ضرورة التنبه إلى أن تفاهمات أوسلو أشارت إلى أن العلاقات الدولية للسلطة الفلسطينية هي من ضمن الموضوعات التي تبحث لاحقاً.

4. من ناحية أخرى فإن التجزؤ الذي أصاب الجسد السياسي الفلسطيني زاد الأمور تعقيداً لتحليل شبكة العلاقات الدولية الفلسطينية، فبعد الصراع الذي جرى في

<sup>2</sup> وزارة المالية، فلسطين، دائرة العلاقات الدولية، مقدمة عن دائرة العلاقات الدولية، انظر: <http://www.pmf.gov.ps/web/guest/95>؛ وانظر أيضاً: ملحق قائمة البعثات الدبلوماسية في فلسطين، موقع ويكيبيديا، في: <http://ar.wikipedia.org/>

<sup>3</sup> Site of Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations, New York, <http://palestineun.org>

<sup>4</sup> تقوم النظرية المنشئة على اعتبار الدولة شخصاً من أشخاص القانون الدولي إذا اعترفت الدول الأخرى ذات السيادة بها، بينما تقوم النظرية المقررة على الاعتراف بسيادة الدولة إذا توفرت فيها شروط معينة مثل وجود السلطة والإقليم المحدد جغرافياً والتعهد باحترام القانون والعرف الدولي. انظر التفاصيل في:

Thomas D. Grant, *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution* (Westport, Connecticut: Praeger, 1999), chapter 1.

قطاع غزة بعد سنة 2007، أصبح لفلسطين وزارتا خارجية تعملان دون أدنى تنسيق بينهما وبتجاهين متعاكسين في أغلب المواقف، وهو أمر يجعل توصيف السياسة الخارجية الفلسطينية أمراً في غاية التعقيد.

استناداً لكل هذه الملاحظات البنوية، سنعمل على تناول السياسة الدولية للسلطة الفلسطينية على أساس تحديد الاتجاهات trends العامة لها في الأبعاد الدبلوماسية والسياسية والاقتصادية، وخاصة مع الدول الكبرى أو المنظمات الدولية والإقليمية الأكثر أهمية في المجتمع الدولي.

## أولاً: العلاقات الدبلوماسية الفلسطينية الدولية:

بعد فشل السلطة الفلسطينية في تحقيق مركز الدولة العضو في الأمم المتحدة سنة 2011، تمكنت من الحصول على مقعد الدولة غير العضو في سنة 2012، وقد أعلنت 132 دولة اعترافها بالدولة الفلسطينية (وهو عدد أقل من الدول التي أيدت قرار الجمعية العامة في 2012)، وهو ما يشكل 64.8% من المجتمع الدولي وبعده سكان إجمالي يصل إلى زهاء 5.5 مليار نسمة من سكان العالم.

غير أن تقسيم الدول التي تعترف بفلسطين كدولة على حدود سنة 1967، يشير إلى أن 96 دولة كانت تعترف بفلسطين قبل قيام السلطة الفلسطينية سنة 1994، بينما اعترفت بها بعد ذلك 36 دولة، أي أن 27.3% من المجتمع الدولي اعترف بفلسطين نتيجة للجهود الدبلوماسية للسلطة الفلسطينية، بينما 72.7% من الاعتراف كان نتاج جهود منظمة التحرير الفلسطينية في فترة ما قبل أوسلو.

وتحظى السلطة الفلسطينية بعضوية كاملة في 17 منظمة دولية، وبصفة دولة غير عضو في عشر منظمات دولية، وعضوية ثلاثة اتحادات دولية رياضية، كما تشارك في عضوية ثمان اتفاقيات تجارية دولية (مناطق تجارة حرة، استثمار... إلخ).

ذلك يعني أن نجاح السلطة الفلسطينية في توسيع دائرة الاعتراف القانوني الدولي بالحقوق الفلسطينية المشروعة هو نجاح متواضع نسبياً، مع ضرورة الأخذ في الاعتبار أن الاعتراف الأوسع بالحقوق الفلسطينية كان في الفترة السابقة على أوسلو، أي الفترة

التي كان فيها أسلوب المقاومة المسلحة هو الاستراتيجية المتبناة من منظمة التحرير الفلسطينية، وفي ظلّ نظام دولي أكثر توازناً من بنية النظام الدولي المعاصر.

وعند النظر في اتساع قاعدة الاعتراف بفلسطين من قبل المجتمع الدولي، لا بدّ من تحديد أهم المتغيرات التي أسهمت في هذا الاتساع النسبي وهي:

1. الاعتراف بـ"إسرائيل" كدولة شرعية، وهو موقف تتمسك به السلطة الفلسطينية بشكل واضح، وقد تكرست هذه الفكرة في كلّ الاتفاقات التي عقدت بين السلطة وبين "إسرائيل" منذ اتفاق غزة - أريحا 1994، والاتفاق المؤقت (أوسلو 2) 1995، واتفاق الخليل 1997، واتفاق واي ريفر 1998، واتفاق شرم الشيخ 1999. وهي اتفاقيات قسمت الضفة الغربية والقطاع إلى ثلاثة أقسام (أ، ب، ج)، توزعت الاختصاصات فيها بين السلطة و"إسرائيل"، كما تواصل هذا الموقف من خلال تعاون السلطة الفلسطينية مع اللجنة الرباعية؛ الأمم المتحدة، الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي، وروسيا، التي عملت على تطبيق خريطة الطريق التي بلورها الرئيس الأمريكي بوش الابن خلال الفترة 2002-2003.

ذلك يعني أن نجاح السلطة النسبي في توسيع دائرة التأييد الدولي للدولة الفلسطينية، لا يتناسب مع حجم التنازل الذي قدمته السلطة، ومسّ كافة الثوابت السياسية الفلسطينية.

2. يتضح أن هناك ارتباطاً بين اتساع العلاقات الدولية للسلطة الفلسطينية وبين درجة قبولها إعادة النظر فيما يعدّه التاريخ السياسي الفلسطيني "ثوابت استراتيجية"، والدليل على ذلك، هو موقف بعض القوى الدولية في المجتمع الدولي من القضية الفلسطينية بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية سنة 2006. ولفهم هذا الموقف، يكفي النظر في الشروط الأمريكية التي أقرها الكونجرس لاستمرار التعاون بين الإدارة الأمريكية والسلطة الفلسطينية لا سيّما في النطاق الاقتصادي، فقد اشترط الكونجرس ما يلي<sup>5</sup>:

أ. عدم وصول المساعدات إلى حركة حماس أو أيّ كيان تديره الحركة أو أيّ عضو مارس عملاً "إرهابياً".

5 Jim Zanotti, "U.S. Foreign Aid to Palestinians," CRS, 18/1/2013, site of U.S. Department of State, Diplomacy in Action, pp. 7-8, <http://fpc.state.gov/documents/organization/204093.pdf>

ب. عدم تقديم المساعدات لأي حكومة أو هيئة مشتركة بين السلطة وحماس أو فيها عضو من حماس، ما لم يقرروا برفض "الإرهاب" واحترام كافة الاتفاقات الموقعة سابقاً مع "إسرائيل".

ج. ألا تصل المساعدات لمنظمة التحرير الفلسطينية أو لهيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية.

د. لا يجوز وصول المساعدات للدولة الفلسطينية المستقبلية، ما لم تقر هذه الدولة مبدأ احترام التعايش السلمي مع "إسرائيل" والعمل على منع "الإرهاب" بالتعاون مع "إسرائيل" وغيرها من الجهات؛ والتعاون مع دول المنطقة لضمان سلام شامل في المنطقة، بما يُمكن الدولتين الفلسطينية و"إسرائيل" من التعايش سلمياً جنباً إلى جنب.

هـ. ألا تصل المساعدات لأي موظف من السلطة يقيم في قطاع غزة (مع الإقرار بتقديم المساعدات الخاصة بالاعتمادات التجارية).

و. عدم تقديم المساعدات لأي عضو من السلطة في الأمم المتحدة أو في إحدى وكالاتها، ما لم يتم ذلك بعد الحصول على عضوية الأمم المتحدة من خلال اتفاق مع "إسرائيل".

ز. أن تبقى مراقبة الشروط السابقة قائمة من خلال الهيئات الأمريكية ذات العلاقة.

ذلك يعني أن مستويات النجاح المتواضعة للدبلوماسية الفلسطينية في البيئة الدولية في اتساع قاعدة الاعتراف الدولي، هي نتيجة "للثمن" الذي قدمته السلطة لهذا الاعتراف. ناهيك عن أن دولاً في العالم النامي لم تعترف بالسلطة الفلسطينية بفعل الجهد الدبلوماسي للسلطة بمقدار ما هو استجابة لأيديولوجيات أو عقائد تلك الدول، مثل ما هو الحال في الموقف الإيراني، أو الفنزويلي، أو الكوبي، أو الفيتنامي، أو حتى بعض دول الشمال الأوروبي، أو جنوب إفريقيا. بينما لم تتمكن الدبلوماسية الفلسطينية من إقناع الولايات المتحدة، أو بريطانيا، أو ألمانيا، للموافقة على عضوية فلسطين الكاملة في الأمم المتحدة، أو حتى على عضويتها "كدولة" مراقب غير عضو، بالرغم من ثقل التنازلات الفلسطينية.

## ثانياً: السياسات الدولية تجاه القضية الفلسطينية بعد أوسلو:

تستدعي دراسة العلاقات السياسية الدولية للسلطة الفلسطينية تحديد السمات المركزية لسياسات القوى المركزية في النظام الدولي تجاه القضية الفلسطينية خلال الفترة 1994-2013 من ناحية، وكيفية تفاعل السلطة الفلسطينية مع تلك السياسات الدولية من ناحية أخرى.

### 1. الولايات المتحدة:

لا شك أن انهيار الاتحاد السوفييتي وما نجم عنه من تداعيات، وخروج مصر من دائرة الصراع العربي الصهيوني، وانشغال العراق بحروبها الإقليمية مع إيران وتداعيات الأزمة الكويتية، جعل البيئة الإقليمية أكثر يسراً للتأثير الأمريكي وقدرته على ضمان المصالح الاستراتيجية العليا للولايات المتحدة؛ ممثلة في الأمن الإسرائيلي، وتدفق البترول، وتوظيف مقدرات المنطقة الجيو-استراتيجية في تكييف التفاعلات الدولية لصالح الولايات المتحدة.

وبالمقابل، فإن التطورات السابقة ضيقت الخيارات المتاحة أمام القيادة الفلسطينية، الأمر الذي أفسح المجال أمام تيار في هذه القيادة لتبني الاستراتيجية التي تبناها الرئيس المصري الراحل أنور السادات، والقائمة على أن "99% من أوراق اللعبة في الشرق الأوسط في يد الولايات المتحدة"؛ دون إدراك أن وزن مصر الإقليمي يتيح لها الحصول على مكاسب نسبية لا تستطيع القيادة الفلسطينية الحصول على ما يوازيها، نظراً لنسبية قوتها الإقليمية. وبهذا اختارت القيادة الفلسطينية الاستجابة للمطالب الأمريكية بالتفاوض المباشر والاعتراف القانوني الكامل بـ"إسرائيل"، على أمل أن تحصل على "الأرض مقابل السلام"، لكنها أغفلت أنها دخلت إلى المفاوضات في لحظة كان الطرف الفلسطيني في أقصى حالات الضعف للأسباب التي ذكرناها، مما جعل المكاسب الفلسطينية متوازية مع نسبية القوة الفلسطينية على طاولة المفاوضات.

وقد عملت الولايات المتحدة خلال الفترة 1994-2013 ضمن استراتيجية متكاملة على النحو التالي:

أ. جعل الاعتراف الفلسطيني بـ"إسرائيل" مدخلاً لإقناع بقية الدول العربية بالانفتاح على "إسرائيل" وتطبيع العلاقات معها، فتم عقد معاهدة السلام الأردنية الإسرائيلية بعد ذلك، ثم توالى فتح المكاتب التجارية واللقاءات مع القيادات الصهيونية، والانفتاح الإعلامي على "إسرائيل"، ثم التضييق التجاري على مكاتب المقاطعة العربية إلى حدّ شلها تماماً.

ترتب على ذلك زيادة التضييق على الخيارات الفلسطينية، وهو ما أدركته الدبلوماسية الأمريكية، فبدأت بالعمل على تكيف بنية السلطة الفلسطينية لجعلها أكثر اتساقاً مع المطالب الأمريكية، وهو ما تجلّى في الضغط على عرفات لوضع رئيس وزراء بصلاحيات واسعة، ثم التنسيق الأمني مع الاحتلال (كما سنوضح لاحقاً)، وضمان عدم العودة للمقاومة المسلحة، وهو ما زاد الخيارات الفلسطينية ضيقاً في جولات المفاوضات المتواصلة.

ب. العمل على التضييق على التنظيمات الفلسطينية التي تبنت سياسة معارضة لاتفاقيات أوسلو، وقد تجسدت هذه السياسة من خلال الضغط على الدول العربية وغيرها من دول العالم لضم هذه التنظيمات إلى قائمة الحركات "الإرهابية"، ثم العمل على تجفيف الموارد المالية لها، والتضييق على الحركة الدبلوماسية لممثلي هذه المنظمات، ثم الحيلولة دون مشاركتها في حكومة وطنية فلسطينية، بالرغم من فوزها في انتخابات ديموقراطية نزيهة بشهادة مراقبين أمريكيين على رأسهم الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر.

ج. توظيف "دبلوماسية الدولار" في التعامل مع السلطة الفلسطينية، أي ربط المساعدات المالية أو غيرها للسلطة الفلسطينية بمدى التوافق مع المطالب الأمريكية (كما سنفصله لاحقاً)، ثم العمل على دفع الدول الأخرى لاسيّما الأوروبية (الأكثر إسهاماً في المساعدات للسلطة) للتناغم مع هذه الدبلوماسية الأمريكية، وقد شكل هذا الجانب من الدبلوماسية الأمريكية أحد أكثر أشكال التأثير على القرار الفلسطيني فاعلية، بالرغم من أن نصيب الولايات المتحدة من المساعدات الدولية للسلطة أقل كثيراً من حجم تأثيره، وهو ما يعكس الخلل الشديد في إدارة السلطة للمفاوضات (وهو ما سنفصله لاحقاً).

د. كبح أيّ توجهات دولية لاتخاذ إجراءات فعلية ضدّ "إسرائيل" في حال مخالفتها للإرادة الدولية أو عدم تطبيق ما تنص عليه الاتفاقيات مع السلطة، والتي

تمثل الولايات المتحدة أحد أطراف التوقيع عليها، وهي الاتفاقيات التي أشرنا لها في مطلع هذه الدراسة. وتتجلى أبرز ملامح هذه السياسة الأمريكية في الاستخدام المكثف لحق الفيتو في مجلس الأمن الدولي (كما سنوضح لاحقاً) ضد أي قرار لا تقبله "إسرائيل". ثم مواصلة تقديم المساعدات المالية والعسكرية لـ"إسرائيل" بغض النظر عن مدى تجاوبها مع الإرادة الدولية أو حتى مع التوجهات الأمريكية، وهو الأمر الذي يتجلى في موضوع رفض وقف الاستيطان، بل وتسريع وتيرته على الرغم من الموقف الأمريكي الصريح باعتبار الاستيطان عملاً "غير قانوني ويضر بفرص السلام" في المنطقة؛ أو الموقف من موضوع الاعتراف بالدولة الفلسطينية، على الرغم من تبني الولايات المتحدة قيامها. كما تظهر المساندة الأمريكية لـ"إسرائيل" في المحافل القانونية الدولية، فحتى في المحكمة الدولية التي نظرت في موضوع جدار الفصل العنصري، والتي صوت فيها لصالح الطرف الفلسطيني 14 قاضياً، كان القاضي الأمريكي هو الوحيد الذي لم يصوت لصالح القرار، ناهيك عن الموقف الأمريكي في لجان حقوق الإنسان أو من تقارير التحقيق الدولي، كما جرى مع تقرير جولدستون Goldstone.

هـ. توظيف التفاوض كآلية لتحقيق مكاسب إسرائيلية تراكمية، وتتضح هذه المسألة في إصرار الولايات المتحدة على ترك تحديد نتائج المفاوضات حول أيّ موضوعات لـ"طرفي العلاقة" الفلسطيني والإسرائيلي. وهو ما يعني، فسح المجال أمام الخلل الاستراتيجي في موازين القوى بين هذين الطرفين ليفعل فعله في تحديد طبيعة النتائج لأيّ عملية تفاوضية. وهو طريق لم تسلكه الولايات المتحدة في مناطق أخرى يكون فيه ميزان القوى لغير مصلحة القوى الحليفة للولايات المتحدة، كما جرى في الأزمة العراقية الكويتية، أو الصراع داخل أفغانستان، أو الصراع الأخير (2011) على السلطة في ليبيا... الخ.

و. نظراً لانشغالات الولايات المتحدة، بحكم مركزيتها في النظام الدولي، فإنها كثيراً ما تضع القضية الفلسطينية في الظل لتتفرغ لقضايا دولية أخرى، وهو ما يلاحظ في التأثيرات المتلاحقة للأزمات الدولية على إيقاع الحركة في الموضوع الفلسطيني، ومن أمثلة ذلك: أزمة الكويت خلال الفترة 1991-2003، ثم الأزمة المالية في 2008، ثم

البرنامج النووي واحتمالات الهجوم الأمريكي أو الإسرائيلي على إيران، ثم الأزمة الكورية الشمالية، وأخيراً تداعيات الربيع العربي وخصوصاً الأزمة السورية... الخ.

ونظراً لركود الفعل الفلسطيني المقاوم بشكل عام لا سيما في الضفة الغربية، فإن الدبلوماسية الفلسطينية لا تعمل على جعل الموضوع الفلسطيني موضع الاهتمام من خلال المقاومة بأشكالها المختلفة.

## 2. الاتحاد الأوروبي:

تشير أنماط التصويت في المنظمات الدولية لدول الاتحاد الأوروبي على درجة من التوافق بينها في قضايا السياسة الخارجية تصل إلى أكثر من 80%. وتشكل القضية الفلسطينية واحدة من القضايا التي تتباين فيها مواقف دول الاتحاد الأوروبي في أغلب تفاصيل هذا الموضوع، وإن كانت تتوافق جميعاً على فكرة أن التفاوض هو الطريق الأنسب لتحقيق السلام. ويظهر التباين الأوروبي في موضوع الاعتراف بالدولة الفلسطينية والعضوية في الأمم المتحدة، وفي موضوع اتخاذ إجراءات ضد "إسرائيل" في حال مخالفتها للقانون الدولي، أو في مستوى التمثيل الدبلوماسي مع السلطة الفلسطينية، أو في اعتبار تنظيمات فلسطينية معينة بأنها "إرهابية"... الخ.

لكن الاتحاد الأوروبي يمثل الجهة الدولية الأكثر تقدماً للمساعدات الدولية للفلسطينيين في أغلب الفترات التي تغطيها هذه الدراسة (كما سنوضح لاحقاً)، كما أن بيانات اللجنة الرباعية منذ تأسيسها في مدريد سنة 2002 تعكس الموقف الأوروبي، وتصدر اللجنة بيانات عدة سنوياً فاق عددها حتى الآن عن أربعين بياناً.

وعند رصد توجهات الاتحاد الأوروبي من خلال مواقف دوله المركزية (بريطانيا وفرنسا وألمانيا) خلال الفترة 1994-2013، نجد ما يلي:

أ. توافق الدول الأوروبية على قيام "دولة فلسطينية قابلة للحياة" إلى جانب "دولة إسرائيل الآمنة"، وهو ما تبين في نص قرارها الذي اتخذته في فلورنسا سنة 1996، وبقيت متمسكة بهذا الموقف من حينها. غير أن الدول الأوروبية لم تتخذ موقفاً واحداً عند التصويت على قبول فلسطين كدولة عضو في الأمم المتحدة أو حتى دولة مراقب "غير عضو"، كما جرى في التصويت في سنة 2012.

ب. على الرغم من تصنيف الاتحاد الأوروبي لحركة حماس بأنها "حركة إرهابية"، إلا أنه أقل تشدداً من الولايات المتحدة في جانب عدم الحوار معها. وقد عقد لقاءات مختلفة وبمستويات متعددة مع ممثلين لحركة حماس في عدد من المناسبات، وهو ما أوردت تفاصيله تقارير مجموعة الأزمات الدولية<sup>6</sup>. لكن هذا الموقف فيه تباين واضح، ففرنسا وبعض الدول الأوروبية الأخرى رفضت منح تأشيرات دخول لقادة من حركة حماس، ولكن السويد على سبيل المثال لم تلتزم بذلك الموقف.

ج. ربط الاتحاد الأوروبي بين مساعداته وبين "السلوك السياسي" الفلسطيني، وقد برز ذلك بشكل جلي بعد انتخاب حركة حماس سنة 2006. إذ أصدر مجلس العلاقات الخارجية الأوروبي بياناً دعم فيه ما ذهبت إليه اللجنة الرباعية في بيان لها في آذار/مارس من السنة نفسها بضرورة "التزام حركة حماس" بمبادئ السلام، وانعكس ذلك في اقتراح طرحه الرئيس الفرنسي جاك شيراك Jacques Chirac لضبط المساعدات للسلطة الفلسطينية، والذي تطور فيما بعد لآليات مالية معينة (سنأتي على ذكرها عند تناول البعد الاقتصادي).

د. امتناع الجهات الرسمية الأوروبية عن اتخاذ أي إجراءات فعلية ضد "إسرائيل"، بل إنها كثيراً ما دافعت عن السياسات الإسرائيلية وساندتها، وهو ما كان واضحاً خلال العدوان الإسرائيلي على لبنان والحرب مع حزب الله سنة 2006. كما اتضح ذلك في سنة 2008، من خلال تعميق شبكة الاتفاقيات التي عقدها الاتحاد الأوروبي سنة 2006 مع "إسرائيل"، لمكافحة "الإرهاب" والتنسيق الأمني والتشاور الدبلوماسي والمشاركة في مهمات "مدنية دفاعية"<sup>7</sup>. والملاحظ أن هذه الاتفاقيات جرى تجديدها في سنة الهجوم الإسرائيلي على غزة (2009).

### 3. مجموعة دول البريكس:

بعد سلسلة اجتماعات لوزراء خارجية كلٍّ من الاتحاد الروسي، والصين الشعبية، والبرازيل، والهند، في سنة 2006، اتفقت هذه الدول الأربع على تشكيل مجموعة دولية

<sup>6</sup> International Crisis Group, *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, Middle East Report no. 49 (International Crisis Group, January 2006), <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/Enter%20Hamas%20The%20Challenges%20of%20Political%20Integration.pdf>

<sup>7</sup> محسن محمد صالح، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني لسنة 2008، ص 209.

تعمل على تنسيق سياستها الدولية وتزيد من تعاونها في عدد من المجالات المشتركة. وفي سنة 2010 انضمت لهذه المجموعة جنوب إفريقيا، وأصبحت المجموعة تسمى بمجموعة دول البريكس BRICS، وهي الحروف الأولى لأسماء الدول الأعضاء.

وتكتسب هذه المجموعة أهميتها من عدد من المؤشرات أهمها، أن عدد سكان هذه المجموعة يساوي 43% من عدد سكان العالم، كما أن نصيبها من التجارة العالمية يصل إلى 18%، وتستحوذ على 53% من إجمالي الاستثمارات العالمية الخارجية.

كما أن هذه المجموعة تشتمل على دولتين لهما مقعد دائم العضوية في الأمم المتحدة، كما أن ثلاث منها هي دول نووية، ولعظمتها مصالح استراتيجية عليا في المنطقة العربية، بل إن بعضها له علاقات تاريخية عميقة مع المنطقة.

وعند رصد بيانات وزراء خارجية هذه المجموعة خلال الفترة 2006-2013، يمكن تحديد موقفها من الموضوع الفلسطيني على النحو التالي<sup>8</sup>:

- أ. تأييد إقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة ومتصلة جغرافياً وبسيادة تامة على الأراضي التي احتلت سنة 1967، وعاصمتها شرقي القدس، مع قبول مبدأ مقايضة الأراضي بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني بتوافقهما على ذلك.
- ب. تأييد التسوية السياسية للصراع العربي الإسرائيلي على أساس قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، ومبادئ مؤتمر مدريد، وبنود المبادرة العربية للسلام.
- ج. دعم السعي الفلسطيني للحصول على العضوية الكاملة في الأمم المتحدة.
- د. رفض الاستيطان في الأراضي الفلسطينية المحتلة واعتباره عملاً غير شرعي ومخالف للقانون الدولي.
- هـ. دعم الجهود المبذولة لتوحيد الصف الفلسطيني، والعمل على عدم التذرع بالتطورات الداخلية (الربيع العربي) في المنطقة العربية لتأخير التسوية السياسية للصراع العربي الإسرائيلي، بل يجب أن تحفز هذه التطورات كافة الأطراف على تسريع تحقيق التسوية السياسية للصراع.

<sup>8</sup> Joint Communiqué on the Outcome of the Meeting of BRICS Deputy Foreign Ministers on the Situation in the Middle East and North Africa, Moscow, Russia, 24/11/2011, BRICS Information Centre, site of University of Toronto, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111124-foreign.html>

أما من حيث المساعدات الاقتصادية فإن دور هذه المجموعة ما زال محدوداً، على الرغم من أنها الأكثر تعاطفاً مع التوجهات الفلسطينية، كما أنها أقل تأثيراً في مجريات السلوك السياسي الإسرائيلي في المنطقة، بسبب اعتبارات عديدة لكل دولة من دول المجموعة.

#### 4. اليابان:

تؤثر الطبيعة الميركنتيلية (التجارية المصلحية) للسياسة الخارجية اليابانية على موقفها من قضايا الشرق الأوسط بشكل عام والقضية الفلسطينية بشكل خاص. ويعود اهتمام اليابان بالشرق الأوسط بشكل رئيسي لعاملين أساسيين هما ضمان الحصول على النفط العربي أولاً، وخصوصاً بعد ما عرف بالصدمات النفطية الناجمة عن الارتفاع المتواصل في أسعار النفط بسبب عدم الاستقرار السياسي في المنطقة. وترى السياسة اليابانية أنه كلما كان هناك استقرار في الشرق الأوسط كانت أسعار النفط أميل للتراجع أو الثبات. ويكفي الإشارة إلى أن قيمة الواردات النفطية اليابانية ارتفعت خلال الفترة 1994-2010 من 35.198 مليار دولار في 1994 إلى 134.334 مليار دولار في 2010<sup>9</sup>، وهو مؤشر على الحاجة اليابانية للسلام في الشرق الأوسط الذي قدم ما يقارب 90.9% من احتياجات اليابان النفطية مثلاً في آذار/ مارس 2011<sup>10</sup>.

من ناحية ثانية، فإن عدم استقرار الشرق الأوسط سيدفع دول المنطقة للتوجه لشراء السلع العسكرية التي لا تعد ضمن الصادرات اليابانية المهمة، قياساً لمبيعاتها من السلع المدنية التي يمكنها أن تنافس فيها بقية الدول، وهو أمر لا يتحقق دون استقرار المنطقة.

نتيجة لكل ما سبق، فإن اليابان سارعت للانضمام للدول التي باركت العلاقات بين السلطة الفلسطينية و"إسرائيل"، وانفتحت على العلاقات مع الفلسطينيين، فقامت بفتح مكتب تمثيل للمصالح اليابانية في قطاع غزة سنة 1998، ونقلته إلى رام الله سنة 2007، بينما قامت السلطة الفلسطينية بفتح مقر بعثتها الدائمة في طوكيو بعد فتح المكتب الياباني بخمس سنوات.

<sup>9</sup> Japan Oil – imports, site of IndexMundi, [http://www.indexmundi.com/japan/oil\\_imports.html](http://www.indexmundi.com/japan/oil_imports.html)

<sup>10</sup> Site of PanOrient News, 9/5/2011, <http://www.panorientnews.com/en/news.php?k=941>

وقد تمثل الجهد الياباني بشكل فاعل مع تطوير مشروع "ممر السلام والازدهار" سنة 2008، والذي يسعى لتطوير غور الأردن بالتعاون مع كل من السلطة الفلسطينية والأردن و"إسرائيل"، وهو المشروع الذي ما زال يراوح في مكانه.

ويحاول اليابانيون التواصل الدبلوماسي مع السلطة الفلسطينية، إذ قام مسؤولون يابانيون بزيارة المنطقة والاجتماع بمسؤولي السلطة 15 مرة في الفترة 1995-2012.

## 5. إيران وتركيا:

على الرغم من عضوية كل من إيران وتركيا في منظمة المؤتمر الإسلامي، فإن التوجهات السياسية لكل منهما تجاه القوى الدولية وقضايا الشرق الأوسط متباينة بشكل كبير، وتساعد هذا التباين بعد موجة الربيع العربي وخصوصاً ما تعلق منها بسورية.

ونظراً لصعوبة الفصل بين ملابسات مشكلات المنطقة وتداعياتها على القضية الفلسطينية، فإننا يمكن أن نحدد سياسة البلدين تجاه الموضوع الفلطيني على النحو التالي:

أ. تركيا: كانت تركيا الدولة الإسلامية الأولى التي اعترفت بـ"إسرائيل"، غير أن تولى حزب العدالة والتنمية ذي الخلفية الإسلامية سنة 2002 للسلطة، أحدث بعض الصدع في العلاقات التركية الإسرائيلية لا سيما على الصعيد الدبلوماسي، دون المساس بشكل خاص بالعلاقات الاقتصادية والتعاون العسكري بين الطرفين إلا في حدود معينة. فقد ارتفع التبادل التجاري بين تركيا و"إسرائيل" من سنة 2002 (وصول الإسلاميين للسلطة) إلى نهاية سنة 2013، من 1.2 مليار دولار تقريباً إلى 4.9 مليار دولار تقريباً، أي بزيادة تصل إلى 308% خلال 11 عاماً<sup>11</sup>.

ونظراً لعضوية تركيا في حلف شمال الأطلسي (الناتو) North Atlantic Treaty Organization (NATO)، والرغبة الشديدة لها بالانضمام للاتحاد الأوروبي، والعلاقات التاريخية لها مع الولايات المتحدة، فإن المواقف التركية وخلافاتها الأخيرة ذات الطابع "الدبلوماسي" مع "إسرائيل"، لا تشكل أساساً كافياً لتوقع تحولات جذرية في توجهات الإدارة التركية، وخصوصاً أن تركيا تساند كل ما ترتب على اتفاقيات أوسلو.

<sup>11</sup> See CBS, [http://www1.cbs.gov.il/shnaton55/st16\\_05x.pdf](http://www1.cbs.gov.il/shnaton55/st16_05x.pdf)  
<http://www1.cbs.gov.il/publications14/yarhon0214/pdf/h8.pdf>

ومن الملاحظ أن علاقات حكومة قطاع غزة كانت هي الأوثق، قياساً لعلاقات السلطة الفلسطينية مع أنقرة، سواء من حيث المساعدات أم اللقاءات الدبلوماسية بين الطرفين.

ب. إيران: تشكل الجمهورية الإيرانية الدولة الإسلامية غير العربية الأكثر انغماساً في القضية الفلسطينية نظراً لعدد من العوامل:

1. التوجه الديني الذي اتضح من الأيام الأولى للثورة الإيرانية بقطع العلاقات تماماً مع "إسرائيل" والانفتاح التام على التنظيمات الفلسطينية منذ سنة 1979.
2. العداء الإسرائيلي للبرنامج النووي الإيراني، والذي ينطوي على احتمالات تتذبذب قوتها من مرحلة لأخرى بالمواجهة العسكرية بين الطرفين.
3. عمق العلاقات بين حزب الله اللبناني، كقوة مقاومة مركزية في دول الطوق لفلسطين، وبين إيران.
4. تعميق العلاقات بين إيران وتنظيمات فلسطينية معارضة للتسوية السلمية، مثل حركة حماس، والجهاد الإسلامي، والجبهة الشعبية - القيادة العامة.

وقد انعكست الأبعاد السابقة على العلاقة بين السلطة الفلسطينية وبين إيران، ففي المرحلة الأولى 1979-1993، كانت العلاقة إيجابية مع منظمة التحرير وقيادتها ممثلة في الرئيس عرفات، لكن تفاهمات أوسلو والاعتراف الفلسطيني بـ "إسرائيل" انعكس على العلاقات بين الطرفين، إذ أعربت إيران عن معارضتها لكافة اتفاقات السلطة، وبدأت إيران الانحياز المتواصل باتجاه المنظمات التي رفضت اتفاقيات أوسلو كما أشرنا.

ولعبت إيران دوراً في دعم السلطة الفلسطينية في قطاع غزة مالياً وعسكرياً، وهو ما أكدته قيادات التنظيمات المختلفة دون تحديد حجم هذه المساعدات وطبيعتها، غير أن تداعيات الربيع العربي، لا سيما الأزمة السورية، أفرزت نوعاً من "الجفاء" بين إيران وحركة حماس تحديداً، نظراً لما رآته إيران موقفاً معادياً من حماس للنظام السياسي السوري، الذي تعدّه إيران أحد أهم حلفائها في المنطقة.

## ثالثاً: مراحل السياسة الفلسطينية الدولية بعد أوسلو:

على الرغم من صعوبة الفصل بين البنية والتوجهات للدبلوماسية الفلسطينية قبل أوسلو وبعدها، غير أننا نستطيع تقسيم الجهد الدبلوماسي الفلسطيني بعد أوسلو إلى مرحلتين، آخذين في الاعتبار التوجهات الدولية للقوى المركزية في النظام الدولي، والتي أشرنا لها سابقاً وهما:

### 1. المرحلة الأولى (1994-2006):

وتمثل هذه المرحلة مرحلة انفراد السلطة الفلسطينية بالقرار الفلسطيني، وهي المرحلة التي تمّ فيها وضع أسس العمل السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، والذي تمثل في الاتفاقيات والتفاهات مع "إسرائيل" من خلال مؤتمرات أو جهود سياسية دولية. وقد اتسمت هذه المرحلة بما يلي:

أ. فشل السلطة الفلسطينية في حمل المجتمع الدولي، لا سيّما دول اللجنة الرباعية والأمم المتحدة، على وقف الاستيطان الصهيوني في مختلف مناطق الضفة الغربية.

ب. تراجع تدريجي في مكانة القضية الفلسطينية لدى المجتمع الدولي نتيجة لمزاحمتها من عدد من القضايا الدولية والإقليمية، مثل الأزمة العراقية خلال الفترة 1994-2006، والتي جذبت جهوداً دولية عديدة باتجاه معالجتها على حساب القضية الفلسطينية ثم انتهت باحتلال العراق. كما أن الملف النووي الإيراني صرف الجهد الدولي باتجاه بعيد عن القضية الفلسطينية، وبالرغم من الانتفاضة الفلسطينية الثانية التي انطلقت سنة 2000، والتي أعادت بعض الاهتمام الدولي، إلا أن تداعيات ضرب المركز التجاري الأمريكي في أيلول/سبتمبر 2001 ألقّت بظلالها من جديد على الموضوع الفلسطيني.

ج. تنامي الدور الدولي في بنية وسياسات الأمن الفلسطيني باتجاه التضييق على قوى المقاومة المسلحة أو إمكانيات تجدد الانتفاضات الفلسطينية الشعبية. وقد بدأت هذه الجهود منذ كانون الأول/ديسمبر 1993، عندما تمّ عقد أول مؤتمر دولي في أوسلو لدعم الأمن الفلسطيني، وحضر المؤتمر 14 دولة، إلى جانب الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، كما حضرته دولتان عربيتان هما الأردن ومصر. وعلى

الرغم من تواضع نتائج المؤتمر التي تركزت في تعهد الدولتين العربيتين بتدريب الأمن الفلسطيني، إلا أن مؤتمراً ثانياً عقد بطلب من النرويج في آذار/ مارس 2004، وحضرته 21 دولة إلى جانب الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بحث فيه المؤتمر في انتشار أفراد الأمن الفلسطيني في كل من أريحا وغزة والخليل، دون أن يتم التعهد في المؤتمر (الذي شكل الوفد الأمريكي فيه بزعامة دينس روس Dennis Ross الوفد الأكبر بين الحاضرين) بأيّ مبالغ مالية محددة<sup>12</sup>.

وتشير بعض الدراسات إلى أن هذه الفترة وضعت الأسس للتعاون بين الأجهزة الأمنية الفلسطينية وبين وكالة الاستخبارات الأمريكية، استناداً لاتفاق كان قد تمّ عقده بين الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات ووزير الخارجية الأمريكي وارن كريستوفر Warren Christopher سنة 1994. وما إن تمّ عقد اتفاق غزة - أريحا، حتى بادرت الولايات المتحدة في اليوم التالي بتقديم خمسة ملايين دولار للطرف الفلسطيني لإنفاقها في دعم الأجهزة الأمنية<sup>13</sup>. وتشير دراسات أخرى، إلى أن الولايات المتحدة، وخصوصاً المخابرات المركزية، كانت حريصة على أن تنصب المساعدات المالية لأجهزة الأمن التي أنشأتها السلطة الفلسطينية على "توجهات" هذه الأجهزة أكثر من أيّ جانب آخر، وهو الأمر الذي اتضح من طبيعة المساعدات التي قدمتها الولايات المتحدة سنة 1996 للأجهزة الأمنية، عندما تصاعدت في الأراضي المحتلة وخصوصاً العمليات الاستشهادية، إذ تركزت المساعدات على توجيهها نحو التضييق على عناصر المقاومة المسلحة، وهو أمر تواصل بشكل واضح خلال الفترة 1996-2000. وكانت اتفاقية واي ريفر في سنة 1998 مرحلة مهمة في هذا التعاون بين الأجهزة الأمنية الفلسطينية والمخابرات الأمريكية، وقد اشتمل التعاون على كافة الجوانب التي لها صلة بالتضييق على عناصر المقاومة، مثل تقنيات التحقيق والكشف عن المتفجرات وأجهزة الاتصال... إلخ<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Brynjar Lia, *Building Arafat's Police: The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement* (London: Ithaca press, 2007), pp. 28-42.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 37 and 288.

<sup>14</sup> انظر تفاصيل هذه المعلومات في:

Elaine Sciolino, Violence Thwarts CIA Director's Unusual Diplomatic Role in Middle Eastern Peacemaking, *The New York Times*, 13/11/2000; and Jim Zanotti, "U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority," CRS, 8/1/2010, p. 5, www.fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf

وخلال الانتفاضة الفلسطينية الثانية من سنة 2000 إلى سنة 2004، قامت "إسرائيل" بتدمير معظم المقار الأمنية الفلسطينية، وبدأت ببناء الجدار الفاصل في الضفة الغربية؛ غير أن التعاون الأمريكي الفلسطيني في الجانب الأمني تواصل بطريقة سرية خلال هذه الفترة<sup>15</sup>.

وفي أعقاب إعداد الإدارة الأمريكية لاتفاقية "خريطة الطريق" في عهد الرئيس جورج بوش، عملت وزيرة خارجيته كوندوليزا رايس على إنشاء الفريق الأمريكي للتنسيق الأمني، بهدف مساعدة السلطة الفلسطينية على إعادة هيكلة أجهزة الأمن الفلسطينية، وشرعت هذه الهيئة في عملها في آذار/ مارس 2005 على أن تكون هذه الهيئة هي القناة الوحيدة للتعاون الأمني الأمريكي الفلسطيني.

غير أن التعاون الفلسطيني الدولي في المجال الأمني خضع لعدد من الهيئات (أبرزها الفريق الفلسطيني الدولي للتخطيط الأمني الانتقالي)، التي تعرضت لمشاكل عديدة وانتقادات متبادلة مع الأجهزة الفلسطينية، مما أدى إلى تعثر هذا التعاون في العديد من الجوانب<sup>16</sup>.

وبعد تعيين الجنرال كيث دايتون في كانون الثاني/ يناير 2006 للإشراف على برنامج المساعدة الأمريكية الأمنية، جرت الانتخابات التي فازت بها حركة حماس، مما جعل الولايات المتحدة تحصر تقديم المساعدات بالرئيس محمود عباس وتحديدًا لجهة حرس الرئيس، نظراً لاعتبار حركة حماس "حركة إرهابية" لا يجوز لها المشاركة في الحكومة الفلسطينية<sup>17</sup>.

واتسمت السياسة الأمريكية في هذه الفترة بتعطيل جهود بناء حكومة وطنية وبالعامل على تأجيج الخلاف الفلسطيني الداخلي، من خلال تركيز الدعم الأمني على الأجهزة التابعة للرئيس، وهي السياسة التي كشفها ألفارو دي سوتو، الذي كان مبعوث اللجنة الرباعية واستقال على أثرها، إذ قال دي سوتو "إن الولايات المتحدة تعارض التوافق الفلسطيني وتدفع باتجاه مواجهة بين حماس وحركة فتح"، وهو ما أشارت له وسائل

<sup>15</sup> Jim Zanotti, "U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority," p. 6.

<sup>16</sup> Roland Friedrich and Arnold Luethold, *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform* (Baden Baden: Normos Verlag, 2008), p. 4.

<sup>17</sup> Erlanger Steven, US Offers Plan to Strengthen Abbas, *International Herald Tribune* newspaper, 4/10/2006.

الإعلام الغربية نفسها عن دعم أمريكي للقوة الأمنية التي يشرف عليها محمد دحلان ودفعه نحو مواجهة مع حركة فتح<sup>18</sup>.

وقد أدت التطورات الداخلية في الساحة الفلسطينية، بما في ذلك إقامة حكومة في غزة تقودها حركة حماس، وأخرى تسيطر عليها حركة فتح في رام الله في سنة 2007، إلى عودة الولايات المتحدة لاستئناف مساعداتها الأمنية للسلطة الفلسطينية تحت إشراف الجنرال دايتون حتى تشرين الأول/ أكتوبر 2010، ليتولى بعده الجنرال مايكل مولر Michael R. Moeller حتى 2012، بينما تولى بول بوشونغ Paul J. Bushong هذه المهمة بعد ذلك.

وقد حدد دايتون في خطاب له سنة 2009 أهداف الدعم الأمريكي للأجهزة الأمنية مشيراً بشكل خاص إلى "تهدئة المخاوف الإسرائيلية من طبيعة وقدرات الأجهزة الأمنية الفلسطينية"<sup>19</sup>. وقد انضوت كافة المساعدات الدولية الأخرى للأجهزة الأمنية الفلسطينية ضمن النطاق الذي حددته الولايات المتحدة.

ما الذي نستخلصه من كل ذلك:

أ. أن السلطة الفلسطينية، بفعل الدور الأمريكي، تحولت إلى أداة تضمن تطبيق الجانب الأمني الذي نصت عليه كافة الاتفاقات بين السلطة و"إسرائيل"، وهي اتفاقيات تؤكد على السلام وعدم اللجوء للعنف، واعتبار أعمال المقاومة المسلحة نوعاً من الإرهاب.  
ب. طمأنة الجانب الإسرائيلي بأن الأمن الفلسطيني لن يكون مصدر تهديد لأي من أبعاد الأمن الإسرائيلي.

## 2. المرحلة الثانية (2007-2013):

تتسم هذه المرحلة بانشطار في بنية السلطة السياسية الفلسطينية، إذ أصبح هناك مسار ثنائي للسياسة الخارجية الفلسطينية، الأول هو المسار الذي تقوده حركة حماس من خلال حكومتها في قطاع غزة، والثاني تديره السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية.

<sup>18</sup> لمزيد من التفاصيل انظر:

David Rose, *op. cit.*; and Dan Murphy and Joshua Mitnick, Israel, US, and Egypt back Fatah's Fight against Hamas, *The Christian Science Monitor* newspaper, 25/5/2007.

<sup>19</sup> Keith Dayton, Michael Stein Address on U.S. Middle East Policy.

كان التوجه الدولي خلال هذه الفترة يوحي أن الدولة الفلسطينية القابلة للحياة ستتجسد في سنة 2008 على أبعد تقدير، لكن الأوضاع تجسدت في عدد من الوقائع المعاكسة وبشكل ألقى بانعكاسات سلبية على القضية الفلسطينية وعلى حلم الدولة:

أ. هجوم إسرائيلي على قطاع غزة استمر لأكثر من ثلاثة أسابيع، ولم تتمكن السلطة الفلسطينية من اتخاذ أيّ إجراءات ذات معنى لمساندة قطاع غزة، لا سيّما في عدم القدرة على تخفيف الحصار الدولي على القطاع، ويكفي في هذا الجانب الإشارة إلى البيان الذي أصدرته اللجنة الرباعية في برلين في حزيران/ يونيو 2008 عن الدعوة لزيادة المساعدات لقطاع غزة "تحت إشراف السلطة الفلسطينية"، والاستعداد الأوروبي للعودة للإشراف على المعابر في غزة، ناهيك عن التأكيد على "تسهيل مرور المساعدات الأمنية للسلطة الفلسطينية"، وهي إجراءات دولية تستهدف تجريد حركة حماس من أيّ شكل من أشكال الشرعية أو مقومات الصمود.

كما تركزت بيانات اللجنة الرباعية في كلّ اجتماعاتها اللاحقة على شرط الربط بين إنشاء حكومة وحدة وطنية على أساس "قبول كافة الالتزامات السابقة للسلطة الفلسطينية"؛ أي تغيير كافة فصائل المقاومة المعارضة لأوسولتوجهاتها الاستراتيجية.

ب. تزايد التقارير السياسية عن هجوم أمريكي - إسرائيلي وشيك على إيران، وهو الأمر الذي ألقى بظلاله على القضية الفلسطينية، من حيث درجة الاهتمام الدبلوماسي الدولي بها، بالرغم من التفاوت في أهمية هذا المتغير من فترة لأخرى.

وتنعكس القضية الإيرانية على القضية الفلسطينية من عدة نواح، من بينها العلاقات الإيرانية مع تنظيمات فلسطينية بعينها أكثر من غيرها، إذ تُعدّ السلطة الفلسطينية (فتح بشكل خاص) هي الأقل عمقاً في علاقاتها مع إيران، نظراً لتباعد التوجهات السياسية لكل منهما عن الآخر. فقد بقيت العلاقات الإيرانية مع تنظيمات المقاومة المسلحة (حماس والجهاد والجبهة الشعبية - القيادة العامة بشكل خاص) في حالة تطور وتعاون متواصل إلى حين بدايات الربيع العربي، حيث انعكست المواقف المتباينة من الطرفين تجاه الأزمة السورية على العلاقات الفلسطينية الإيرانية بشكل عميق، ترك آثاره على بنية بعض التنظيمات الفلسطينية.

ولا شك أن الأزمة السورية أثرت على حجم النشاط الدبلوماسي الإيراني تجاه الموضوع الفلسطيني، نظراً لامتناع الأزمة السورية هذا الجهد، كما أن استمرار العقوبات الغربية والحصار الاقتصادي لإيران أثر على حجم المساعدات الإيرانية لفلسطين.

وأيدت إيران في مناسبات عدة محاولات المصالحة الفلسطينية بين السلطين في غزة ورام الله، مع تأكيدها بشكل متواصل على أن هذه المصالحة تعزز المقاومة المسلحة، وهو الأمر الذي لا يجد صدى كافياً عند السلطة الفلسطينية.

ج. تصاعد كبير في أسعار النفط، وعلى الرغم من التأثير المتباين لارتفاع أسعار النفط على الدول المنتجة والدول المستهلكة في المجتمع الدولي، فإن الدعم العربي للسلطة الفلسطينية لا يرتبط بشكل واضح بهذا الجانب.

وتحتاج السلطة الفلسطينية لزهاء 240 مليون دولار شهرياً للوفاء بالتزاماتها، لكنها لم تتمكن من ضمان هذه المبالغ في أغلب الفترات، بل إنها فشلت في حمل المجتمع الدولي على إجبار "إسرائيل" على الالتزام بتحويل قيمة الضرائب الفلسطينية لخزينة السلطة، طبقاً لما تنص عليه اتفاقية باريس سنة 1995<sup>20</sup>.

وتعتمد السلطة الفلسطينية بنسبة تفوق 65% على المساعدات الدولية، وقد بلغ مجموع المساعدات العربية خلال الفترة 2000-2009 زهاء 5.53 مليار دولار، أي بمتوسط سنوي قدره نحو 615 مليون دولار لتلك الفترة، وهو ما مثل نحو 15.4% من متوسط قيمة الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، ونحو 61.5% من متوسط قيمة المساعدات الدولية الرسمية، علماً بأن قيمة هذه المساعدات العربية لا تتضمن الصور الأخرى للمساعدات الفنية والعينية<sup>21</sup>.

د. انفجار الأزمة المالية العالمية: وهو ما انعكس على حجم المساعدات الدولية للسلطة، لا سيما أن بعض الدول الأوروبية مثل اليونان وإسبانيا وغيرها امتصت الجهود الأوروبية لمعالجة مشاكلها المالية، وهو ما انعكس على توزيع المساعدات الأوروبية والأمريكية في المناطق الأخرى من العالم.

<sup>20</sup> البوابة، 2013/1/3.

<sup>21</sup> جامعة الدول العربية، الأمانة العامة: قطاع فلسطين والأراضي العربية المحتلة، المساعدات العربية لدعم الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة 2000-2009، موقع الأمم المتحدة، انظر: <http://www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/Istanbul2010/Arab%20League%20Arabic%20202.pdf>

هـ. بدايةً ما عرف بـ"الربيع العربي" وانشغال العالم العربي والمجتمع الدولي بالنتائج المتوقعة لهذا الحدث. وقد تبين من تحليل لألف يافطة تحمل شعارات خلال الربيع العربي أن القضية الفلسطينية لم تحظ سوى بنسبة 6% من موضوعات هذه الشعارات، بينما كان 71% من الشعارات معنيًا بالموضوع الاقتصادي الداخلي لكل دولة عربية وبالديموقراطية<sup>22</sup>.

## رابعاً: المحاور الرئيسية للسياسة الخارجية للسلطة الفلسطينية:

عند رصد الدبلوماسية الفلسطينية خلال الفترة الممتدة من 1994-2013، نجد تبايناً في درجة التركيز على موضوع دون غيره على النحو التالي:

الفترة 1994-2000: انغمست السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة في عقد اتفاقيات متلاحقة مع "إسرائيل" وبرعاية دولية تشارك في بعض منها دول عربية، وانصب الجهد الفلسطيني على محاولة توسيع دائرة شبكة العلاقات الدولية الفلسطينية كما أشرنا لذلك سابقاً.

الفترة 2000-2006: العمل على استثمار من ناحية وترميم من ناحية أخرى التدايعات التي تركتها الانتفاضة الثانية. فقد عملت السلطة على تعميق الصورة السلبية لـ"إسرائيل" في المجتمع الدولي، من خلال التأكيد على الممارسات غير الإنسانية لسلطات الاحتلال التي اتضحت بشكل جلي خلال الانتفاضة؛ وهو الأمر الذي ترك تأثيراً (بفعل الانتفاضة بشكل رئيسي) على توجهات الرأي العام الدولي كما سنبين لاحقاً.

لكن جانباً آخر من الجهد الفلسطيني تركّز على محاولة ترميم الآثار الاقتصادية للانتفاضة، لا سيّما من ناحية تلكّؤ المساعدات الدولية كرد فعل على الانتفاضة. وهو ما يتضح في تراجع قيمة المساعدات الدولية في فترة الانتفاضة وما بعدها، باستثناء المساعدات العربية التي تحسنت قليلاً خلال هذه الفترة.

<sup>22</sup> وليد عبد الحي، "المشهد السياسي العربي 2012: إقليم مضطرب"، مركز الجزيرة للدراسات، انظر: <http://studies.aljazeera.net/reports/2012/01/20121151288785324.htm>

الفترة 2006-2007: تركّز الجهد الدبلوماسي للسلطة على امتصاص الآثار الدولية لنجاح حركة حماس في الانتخابات الفلسطينية. وأصبح الجهد منصباً على كيفية التوفيق بين احترام نتائج الانتخابات وبين الرفض الأمريكي وبعض الدول الأوروبية لهذه النتائج. وتمثل المأزق الدبلوماسي الفلسطيني في كيفية التوفيق أمام المجتمع الدولي بين الالتزام باتفاقيات تقوم على السلام والتطبيع ونبذ استخدام المقاومة المسلحة من ناحية، وبين المشاركة في حكومة تقودها حركة حماس، التي ترفض كلّ الاتفاقيات المبرمة مع "إسرائيل"، وتؤكد على حقّ المقاومة المسلحة من ناحية أخرى.

وقد بدأت الدبلوماسية الفلسطينية الاستجابة التدريجية للمطالب الدولية، بالتحلل الموازي من العلاقة مع حركة حماس، وهو ما قاد في نهاية المطاف إلى مواجهة دموية بين الطرفين وانشطار في بنية السلطة الفلسطينية.

الفترة 2007-2013: وهي المرحلة التي تراكمت فيها مجموعة من الملاحظات أمام الدبلوماسية الفلسطينية، فمن ناحية استمر التنازع مع حركة حماس، وغذته البيئة الدولية بشكل معلن وصريح<sup>23</sup>. ومن ناحية ثانية، تصاعدت الآمال الفلسطينية بوعد الدولة الفلسطينية في سنة 2008، ثم تنامت خيبة الأمل فيما بعد. يضاف إلى ذلك الحرج الدبلوماسي للسلطة الفلسطينية في إدارة علاقاتها الدولية أمام العدوان الإسرائيلي على غزة، ناهيك عن تزايد وتيرة الاستيطان، وتعثر المفاوضات واستمرار الربط بين المساعدات وبين السلوك التفاوضي الفلسطيني، وهي المشكلات التي ما تزال عالقة كما يظهر فيما يلي:

## 1. الجهود السياسية الفلسطينية الدولية لوقف الاستيطان الصهيوني:

ثمة ما يشبه الإجماع بين فقهاء القانون الدولي وبين المنظمات الدولية ولدى المجتمع الدولي ككل، على أن الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي العربية المحتلة منذ سنة 1967 هو عمل "غير شرعي ومخالف للقانون الدولي بخاصة اتفاقية جنيف الرابعة، التي تمنع دولة الاحتلال من ترحيل أو نقل أجزاء من سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها".

<sup>23</sup> يمكن العودة لسلسلة التقرير الاستراتيجي الفلسطيني الذي يصدره مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، خلال الفترة 2007-2012.

ذلك يعني أن السند القانوني لعدم شرعية الاستيطان متوفر منذ سنة 1967، من خلال قرارات الأمم المتحدة وقرار محكمة العدل الدولية، الذي صدر في تموز/ يوليو 2004، والذي صوت المندوب الأمريكي ضدّ كلّ فقراته الخاصة بالجدار أو غيره<sup>24</sup>، وبقي الأمر كذلك حتى الآن. لكن المشكلة تكمن في أن الطرف الإسرائيلي لم يُعزِّ البعد القانوني أيّ اعتناء وواصل الاستيطان وبوتيرة متصاعدة، وهو ما يعني أن الجهد السياسي الفلسطيني لا بدّ أن يتركز على دفع المجتمع الدولي نحو وقف الاستيطان من ناحية، وتفكيك ما بُني منه من ناحية ثانية.

ومعلوم أن المستعمرات الصهيونية في قطاع غزة تمّ إخلاؤها كاملة سنة 2005 بسبب المقاومة المسلحة، وبسبب الأعباء الاقتصادية على "إسرائيل"، نظراً لعدد السكان الكبير في قطاع غزة من ناحية، ومحدودية مساحة القطاع من ناحية ثانية.

أما في الضفة الغربية (بما فيها شرقي القدس)، فإن الإحصاءات المتوفرة من المصادر الإسرائيلية تشير إلى أن عدد المستوطنين عند تولي السلطة الفلسطينية مهامها سنة 1994 كان زهاء 265 ألف مستوطن، ومع نهاية سنة 2013 ارتفع العدد إلى زهاء 570 ألف مستوطن، أي أن العدد تضاعف خلال وجود السلطة الفلسطينية<sup>25</sup>، مع ملاحظة أن معهد أريج، وهو مركز فلسطيني متخصص في الأرض والاستيطان، ذكر أن عدد المستوطنين في الضفة الغربية بلغ 693 ألفاً مع نهاية سنة 2013<sup>26</sup>. كما أن وتيرة التوسع في بناء الوحدات الاستيطانية ومصادرة الأراضي خلال الفترة 1994-2012 زادت بشكل كبير، لدرجة هددت الإمكانية العملية لإقامة

<sup>24</sup> عبد الرحمن محمد علي (محرر)، إسرائيل والقانون الدولي (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2010)، ص 235-239.

<sup>25</sup> الرقم تقديري بناءً على تقدير سنة 2012 ونسبة النمو في المستعمرات المقدرة بـ 5%. انظر: الحياة، 2013/2/14.

هناك تضارب في الأرقام الإسرائيلية المتعلقة بعدد المستوطنين في الضفة الغربية، انظر مثلاً: JHS, [http://www.jiis.org.il/upload/yearbook2013/shnaton\\_C1013.pdf](http://www.jiis.org.il/upload/yearbook2013/shnaton_C1013.pdf); *The Jerusalem Post*, 17/9/2013; and Jewish Virtual Library, Israeli Settlements: Settlements Population in the West Bank, October 2013, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/wbsettle.html>

<sup>26</sup> أريج، فلسطين تطوي عاماً آخر من الانتهاكات والمصادرات الإسرائيلية ومخططات التهويد والتهجير: الانتهاكات الإسرائيلية خلال العام 2013، موقع رصد أنشطة الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية (POICA)، 2014/3/1، انظر: <http://www.poica.org/details.php?Article=6111>

دولة فلسطينية متصلة ومتماسكة. ذلك يعني أن كافة النشاطات الفلسطينية الدولية لم تحرز أي نتيجة، وبالرغم من التصريحات الأمريكية والأوروبية عن رفض الاستيطان، فإن ذلك لم يغير من الواقع شيئاً. على أن الضرورة تقتضي التنبه لتعبير يرد في أغلب التصريحات الدولية بشكل خاص بخصوص الاستيطان، وهو التركيز على فكرة "وقف أو تجميد" الاستيطان، مع تغييب لفكرة "إزالة" المستعمرات. كما أن تعبير "تبادل الأراضي" والذي يتكرر في بيانات اللجنة الرباعية، وفي تصريحات المسؤولين الغربيين والإسرائيليين والفلسطينيين ينطوي على إمكانية التوسع في المفهوم ليشتمل على قضية المستعمرات بكيفية أو أخرى.

وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة بشكل خاص وبعض الدول الأوروبية تتخذ إجراءات فورية تجاه السلطة الفلسطينية (وهو ما يتضح في قرارات الكونجرس الأمريكي بشكل خاص، وبعض قرارات الاتحاد الأوروبي بشكل عام) عند اتخاذها لأي إجراءات تراها هذه الجهات الدولية مخالفة للالتزامات الفلسطينية؛ فإن الجهات ذاتها التي تدعو وبشكل صريح وعلني إلى وقف الاستيطان في الأراضي المحتلة بما فيها شرقي القدس، تواجه برفض إسرائيلي واضح وعلني، دون أن يتخذ بحقها أي إجراءات ذات معنى، وهو الأمر الذي دفع السلطة الفلسطينية إلى وقف المفاوضات المباشرة، مع استمرار التواصل مع الوسطاء الدوليين لاستئنافها.

## 2. الترابط بين المساعدات الاقتصادية الدولية والتوجهات السياسية الفلسطينية:

نصّ الملحق الرابع لاتفاقية أوسلو (إعلان المبادئ) على تعاون إقليمي ودعوات ضمنية للمجتمع الدولي لتقديم المساعدات للفلسطينيين والأردن و"إسرائيل" وللإقليم ككل، وعقد أول مؤتمر للدول والهيئات المانحة في واشنطن في تشرين الأول/أكتوبر 1993 بعد أسبوعين من توقيع الاتفاقية، وتعهد المجتمعون فيه على تقديم 2.4 مليارات دولار للفلسطينيين خلال الفترة 1993-1998<sup>27</sup>. وعقد المؤتمر الثاني

The World Bank, Operations Evaluation Department, West Bank and Gaza: An Evaluation of Bank Assistance, Report no. 23820, 7/3/2002, [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/DB1BC6952F401E0785256B8A0067B726/\\$file/west\\_bank\\_and\\_gaza.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/DB1BC6952F401E0785256B8A0067B726/$file/west_bank_and_gaza.pdf)

للمانحين بعد اتفاق واي ريفر على أن يتم تقديم مساعدات بنحو 2 مليار دولار للسلطة خلال الفترة 1999-2003.<sup>28</sup>

وقد مرت المساعدات الدولية للسلطة الفلسطينية بمرحلتين رئيسيتين:

المرحلة الأولى (1994-2001): وهي المرحلة التي تلت اتفاق أوسلو، وقد اتسمت هذه المساعدات بقدر من الاستقرار من حيث التدفق. وكان الثلاثي الأوروبي والأمريكي والياباني هو الذي تحمل الجزء الأكبر من هذه المساعدات. وقد بلغت قيمة المساعدات خلال المرحلة الأولى ما قيمته 3.897 مليارات دولار أمريكي، وبهدف مركزي هو تطبيق اتفاقية السلام بين الاحتلال والسلطة الفلسطينية.<sup>29</sup>

وخلال هذه الفترة اتسمت قضية المساعدات الدولية بعدد من السمات<sup>30</sup>:

أ. تركزت المساعدات على تطوير الأجهزة المركزية، وهو ما عزز مركزية السلطة على حساب تطور هيئات المجتمع المدني.

ب. أن حجم المساعدات كان يعرف تذبذباً بين سنة وأخرى طبقاً لمستوى تقدم العملية السياسية والتفاوض بين السلطة الفلسطينية و"إسرائيل"، وكانت كافة الضغوط الاقتصادية توجه نحو الطرف الفلسطيني بينما تتجه "دبلوماسية الإغراءات" المالية للأطراف الأخرى، وهو ما اتضحت معالمه خلال سنة 1996 وسنة 1998.

المرحلة الثانية (2001-2013): ونظراً لاضطراب عملية التسوية نتيجة الماطلة الإسرائيلية، ونتيجة لاندلاع الانتفاضة الثانية سنة 2000، أصاب المساعدات الدولية اضطراب مواز، مما جعل الدول العربية والإسلامية تتصدر الجهات المانحة في الفترة 2000-2011، يليها الاتحاد الأوروبي والمساعدات الأمريكية. لكن المساعدات

<sup>28</sup> Press Conference at Conclusion of Conference to Support Middle East Peace and Development, as released by the Office of the Spokesman, Washington, DC, U.S. Department of State, 30/11/1998, <http://1997-2001.state.gov/www/statements/1998/981130.html>

<sup>29</sup> انظر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله، تقرير المساعدات الدولية، الربع الثالث والربع الرابع، 2001، ص 12.

<sup>30</sup> Rex Brynen, *A very Political Economy: Peacebuilding and Aid in the West Bank and Gaza* (Washington: United States Institute of Peace, 2000), passim.

الدولية غير العربية اتسمت بأنها إغاثية الطابع، وأقل اهتماماً بالجوانب التنموية. وقد تعزز دور المساعدات العربية للسلطة الفلسطينية بعد حدوث الأزمة المالية في 2008، والتي تأثر بها الاتحاد الأوروبي بشكل كبير، وتأثرت بها كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان<sup>31</sup>.

وقد شكلت المساعدات الأوروبية العمود الفقري للمساعدات الدولية، ولكنها تأثرت بالأزمة المالية العالمية كما يتضح من الأرقام التالية<sup>32</sup>:

سنة 2008: 383.27 مليون يورو (نحو 563.63 مليون دولار).

سنة 2009: 289.95 مليون يورو (نحو 404.39 مليون دولار).

سنة 2010: 207.5 مليون يورو (نحو 275.2 مليون دولار).

بالمقابل كان معدل المساعدات الأمريكية السنوي على النحو التالي<sup>33</sup>:

خلال الفترة 1994-1999: 70 مليون دولار.

خلال الفترة 2000-2007: 170 مليون دولار.

خلال الفترة 2008-2013: 500 مليون دولار.

كما قدمت لوكالة الغوث منذ 1995 وحتى 2013 ما مجموعه 2.831 مليارات دولار بمعدل يقارب 149 مليون دولار سنوياً<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، غزة، "أثر المساعدات الدولية على التنمية الاقتصادية في فلسطين"، 2012، ص 7-14.

<sup>32</sup> European Union (EU), Directorate General for Internal Policies Policy Department on Budgetary Affairs, EU Financial Assistance to the occupied Palestinian territory, 2010, p. 8, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/budg/dv/2010\\_fayyad\\_eu\\_financial\\_assistance\\_2010\\_fayyad\\_eu\\_financial\\_assistance\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/dv/2010_fayyad_eu_financial_assistance_2010_fayyad_eu_financial_assistance_en.pdf)

ملاحظة: تمّ اعتماد سعر صرف الدولار مقابل اليورو الأوروبي وفق معطيات البنك المركزي الأوروبي، European Central Bank (ECB) الذي حدد معدل سعر الصرف للسنوات 2008، 2009 و2010 بـ 0.68، 0.717 و0.754 على التوالي.

<sup>33</sup> Jim Zanotti, "U.S. Foreign Aid to the Palestinians," CRS, 30/9/2013.

<sup>34</sup> Ibid.

وقد انخفضت المساعدات الأمريكية العامة للفلسطينيين من 152.9 مليون دولار سنة 2006 إلى 69.5 مليون دولار سنة 2007، ثم عادت للارتفاع إلى 414.5 مليون دولار سنة 2008، ثم 980.7 مليون دولار سنة 2009، ثم عادت للتراجع لتصل في سنة 2013 إلى 426.7 مليون دولار<sup>35</sup>. واللافت أن المساعدات الأمريكية التي لا تتعدى 10% من إجمالي المساعدات الدولية كانت مشروطة في تمويل مشاريع أمريكية، تحت مسميات تنشيط الديمقراطية ومشاركة المرأة<sup>36</sup>.

وتشير معطيات التقرير الاقتصادي العربي لسنة 2005 أن نحو 7% من إجمالي المساعدات الدولية منذ سنة 1994 وحتى سنة 2000، أسهمت به الدول العربية وخصوصاً المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات، وازداد إسهام الدول العربية ليصل إلى 63.5% خلال سنوات الانتفاضة (2000-2005)<sup>37</sup>.

أما اليابان، فإن إجمالي ما قدمته من مساعدات للسلطة الفلسطينية من سنة 1993 حتى سنة 2012 يقرب 1.2 مليار دولار، أي بمعدل 60 مليون دولار سنوياً<sup>38</sup>.

وبنظرة إجمالية، فقد تذبذبت قيمة المساعدات الدولية للسلطة الفلسطينية خلال السنوات من 2001-2011، كما يتضح من الجدول التالي<sup>39</sup>:

<sup>35</sup> Ibid; and Jim Zanotti, "U.S. Foreign Aid to Palestinians," CRS, 18/1/2013.

<sup>36</sup> نبيل السهلي، "السلطة الفلسطينية والحد من أزمة المساعدات الدولية"، الجزيرة.نت، 2007/2/22، انظر: <http://www.aljazeera.net/opinions/pages/f47942c0-a75b-4384-b4ed-4b58c9e68251>

<sup>37</sup> المرجع نفسه.

<sup>38</sup> Site of Ministry of Foreign Affairs of Japan, 14/4/2012, [http://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/palestine/meeting1204\\_pm.html](http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/palestine/meeting1204_pm.html)

<sup>39</sup> Site of Global Humanitarian Assistance (GHA), <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/palestineopt>

جدول رقم (1): قيمة المساعدات الدولية للسلطة الفلسطينية 2001-2011

السنة	مجموع المساعدات (بالمليون دولار)
2001	1,600
2002	1,400
2003	1,300
2004	1,400
2005	1,200
2006	1,500
2007	1,800
2008	2,400
2009	2,700
2010	2,500
2011	2,400

وعند التدقيق في اتجاهات المساعدات الدولية، يتبين لنا الترابط بين حجم المساعدات وطبيعة التطورات السياسية في المجتمع الفلسطيني من ناحية، وتطور التفاوض مع الطرف الإسرائيلي من ناحية ثانية، على النحو التالي:

أ. مرحلة الانتفاضة الثانية، خصوصاً خلال الفترة 2000-2002:

تراجعت قيمة المساعدات خلال الانتفاضة، لكنها عادت للانتعاش بعد تراجع حدة الانتفاضة. كذلك تركزت مطالب الجهات الدولية المانحة بعد "وفاة" الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات سنة 2004 على مطلب بناء المؤسسات الفلسطينية لا سيما الأمنية منها، وهو المطلب الذي دعت له بشكل صريح بيانات اللجنة الرباعية.

ب. مرحلة ما بعد 2006، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية<sup>40</sup>:

تعهد مؤتمر باريس للمانحين، والذي جاء بعد مؤتمر أنابوليس، بتقديم 7.7 مليارات دولار خلال الفترة 2008-2010<sup>41</sup>. وكان فوز حماس في الانتخابات سنة 2006

Criteria set for Palestinian aid, site of British Broadcasting Corporation (BBC), 31/1/2006, <sup>40</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4665670.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4665670.stm)

Opening Address at the AHLC Meeting in London, AHLC Chairman's statement, 2/5/2008, <sup>41</sup> site of The World Bank, <http://go.worldbank.org/JT8T7NHXB0>

قد دفع الدول المانحة إلى تجميد المساعدات تقريباً، إلا من بعض الهيئات، مما دفع الاتحاد الأوروبي إلى إنشاء ما عرف بـ "الآلية الدولية المؤقتة" TIM التي تقدم المساعدات لمدة ثلاثة شهور تمديد دورياً، وهو ما يعني أن مواصلة الدعم ستكون مرتبطة بدرجة تطور الموقف السياسي الفلسطيني بالاتجاه الذي تأمله الدول المانحة<sup>42</sup>.

وفي سنة 2008، طوّر الأوروبيون آلية أخرى وهي "الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المعونة الاجتماعية الاقتصادية" PEGASE، والتي تعني تقديم المساعدات مباشرة إلى حساب الخزينة الفلسطينية المركزي<sup>43</sup>. وقدمت الهند 20 مليون دولار منحة للسلطة سنة 2008، إلى جانب منح دراسية وتدريبية للطلاب الفلسطينيين<sup>44</sup>.

وفي مؤتمر شرم الشيخ سنة 2009 الذي تلا معركة غزة مع القوات الإسرائيلية نهاية 2008 ومطلع 2009، تعهد المجتمعون بتقديم 4.5 مليارات دولار لإعادة بناء غزة<sup>45</sup>.

وقد كشف مبعوثان دوليان هما جيمس ولفنسون وألفارو دي سوتو أن هناك ترابطاً وثيقاً بين المساعدات المالية للفلسطينيين وبين مواقفهم السياسية، وبأن المساعدات تستخدم للضغط على الطرف الفلسطيني.

وعرفت هذه المرحلة نوعاً من التباين بين المانحين الأوروبيين وبين الولايات المتحدة، إذ بدأ الأوروبيون يقدمون مساعدات محدودة وبشكل مباشر للإدارات الفلسطينية المعنية، غير أن النتائج على الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية كانت محدودة.

ومن الضروري الإشارة إلى أن بعض الدول الأوروبية مثل ألمانيا، بدأت بإدراج بعض الجمعيات الخيرية العربية والإسلامية على أنها "غير قانونية"، لأنها تقدم مساعدات لحركة حماس التي يعدّها الاتحاد الأوروبي حركة "إرهابية".

<sup>42</sup> Oxfam International, EU must resume aid to Palestinian Authority, 13/9/2006, [http://www.oxfam.org/en/news/pressreleases2006/pr060914\\_palestine](http://www.oxfam.org/en/news/pressreleases2006/pr060914_palestine)

<sup>43</sup> PEGASE Information Sheet, Overview of PEGASE, site of European External Action Service (EEAS), European Union (EU), [http://eeas.europa.eu/palestine/tim/pegase\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/palestine/tim/pegase_en.pdf)

<sup>44</sup> Site of Thaindian News, 7/10/2008, [http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/india-gifts-embassy-to-palestine-pledge-20-million-aid\\_100104602.html](http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/india-gifts-embassy-to-palestine-pledge-20-million-aid_100104602.html)

<sup>45</sup> تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني - قرار الجمعية العامة، القرار 125/64، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، انظر: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=7592>

وتعززت هذه السياسات الأوروبية والأمريكية بشكل خاص بالتصريح بأشكال مختلفة عن احتمالات وقف المساعدات الدولية للفلسطينيين إذا تمّ التوافق بين حركتي فتح وحماس على إعلان "حكومة وحدة وطنية"، وهو الأمر الذي برز بشكل قوي في فترتين؛ الأولى بعد سنة 2006، والثانية بعد تنامي جهود المصالحة في الفترة من 2010 إلى الآن.

ذلك يعني أن المساعدات الدولية للفلسطينيين تشير إلى ما يلي:

أ. التباين الشديد بين قيمة ما يجري التعهد به وبين ما يتم تسليمه للسلطة، سواء من قبل الدول الغربية أم من الدول العربية والإسلامية، ونظراً لتكرار هذه المسألة في أغلب التعهدات منذ اتفاق أوسلو، فإن الأمر على ما يبدو يقوم على إغواء السلطة لتقديم تنازلات جوهرية تحت ضغط الحاجة الماسة. وبعد الحصول على هذه التنازلات يبدأ التقدير في تقديم هذه المساعدات على أمل الحصول على مزيد من التنازلات، وهو ما يمكن ملاحظته في المرحلتين اللتين أشرت لهما أعلاه. فقد بلغ إجمالي المساعدات التي تمّ التعهد بها من طرف الدول المانحة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الأولى (1994-2001) نحو 6.898 مليارات دولار، بينما بلغ إجمالي الالتزام منها نحو 5.738 مليارات دولار ونسبتها من المتعهد به 83%، وبلغت نسبة الصرف الفعلي من المبلغ المتعهد به 67%، وبواقع فعلي بلغ نحو 3.897 مليارات دولار، وبمتوسط سنوي 486 مليون دولار<sup>46</sup>. وبلغت الفجوة ما بين المساعدات المُجدولة وتلك المقدمة فعلاً بـ 694 مليون دولار في سنة 2012 و438 مليون دولار في سنة 2011<sup>47</sup>.

ب. استخدام المساعدات الدولية في تشكيل العلاقات الفلسطينية الداخلية، وهو أمر ملاحظ في الموقف من حكومة الوحدة الوطنية من ناحية، وفي الموقف من المصالحة من ناحية ثانية، وإصرار الدول المانحة لا سيما الاتحاد الأوروبي على التزام حركات المقاومة المسلحة بكل التزامات السلطة في اتفاقياتها مع "إسرائيل". وهو أمر قد

<sup>46</sup> انظر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله، تقرير المساعدات الدولية، الربع الثالث والربع الرابع، 2001، ص 12.

<sup>47</sup> Ministry of Planning and Administrative Development, Palestine: A State Under Occupation, The Government of Palestine's Report to the Ad Hoc Liaison Committee, Brussels, 19/3/2013, p. 21, [http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/SoP\\_AHLC%20Report\\_14%203%202013\\_Final%20Print.pdf](http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/SoP_AHLC%20Report_14%203%202013_Final%20Print.pdf)

يمتد للربط بين المساعدات والقبول بالمطالب الصهيونية الخاصة بضرورة اعتراف الفلسطينيين "بإيهودية الدولة"، وهو الأمر الذي يترتب عليه نتائج استراتيجية خطيرة. ومن الضروري الإشارة إلى أن بعض الدول كالصين وروسيا لم تلتزم بهذه التوجهات الغربية، فقد افتتحت روسيا ممثلية لها في قطاع غزة سنة 1995، ثم قامت بنقلها سنة 2004 إلى رام الله. كما تواصلت المشاورات شبة السنوية بين رئيس السلطة الفلسطينية وبين المسؤولين الروس، وتجلت تباين الموقف الروسي مقارنة بالمواقف الغربية بعد إعلان فوز حماس في انتخابات سنة 2006، إذ قامت روسيا بالحوار مع الحركة. وانتقدت موسكو وقف المساعدات للفلسطينيين بسبب فوز الحركة، وقدمت مساعدات مالية بقيمة عشرة ملايين دولار على دفعتين في سنتي 2006 و2008. كما قدمت مساعدات غذائية للقطاع بعد الاعتداءات الإسرائيلية على غزة سنة 2008، ناهيك عن التواصل الروسي مع بعض الكنائس الروسية في الأراضي المحتلة<sup>48</sup>.

### 3. العلاقة الفلسطينية مع المجتمع المدني الدولي:

ثمة متغيرات ثلاثة أثرت على توجهات المجتمع المدني الدولي تجاه القضية الفلسطينية:

أ. الانتفاضات الفلسطينية خصوصاً سنة 1987 وسنة 2000، وهي الظاهرة التي بذلت السلطة الفلسطينية أقصى جهودها (وما تزال) لمنع تجدها، بالرغم من الدور الكبير لهذه الظاهرة في التأثير على توجهات الرأي العام الدولي.

ب. شكل الحصار على غزة منذ 2005 قضية شغلت الرأي العام الدولي، نظراً للطبيعة الإنسانية للموضوع. ومع تزايد واشتداد العمليات العسكرية الإسرائيلية ضد القطاع، خصوصاً مرافقه المدنية (المدارس، والمستشفيات، ومحطات الوقود، والكهرباء، ومخازن المواد الغذائية)، ومواصلة إغلاق المعابر الحدودية تزايد الاهتمام الدولي، خصوصاً عمليات إرسال المساعدات البرية والبحرية للقطاع من هيئات مدنية، والتي كانت ذروتها أسطول الحرية الذي اعترضت طريقه القوات الإسرائيلية، وقتلت عدداً من الأفراد العاملين على السفن أو من الوفود المشاركة.

<sup>48</sup> موقع قناة روسيا اليوم الفضائية، 2009/4/3، انظر: <http://arabic.rt.com/info/27606/>

وعند مراقبة الجهد الدبلوماسي الفلسطيني، خصوصاً السلطة الفلسطينية في رام الله، في دعم هذه التوجهات على المستوى الدولي، يتبين التواضع الشديد في حجم الجهد المبذول في هذا الجانب؛ إلى الحد الذي وصل إلى أن مارتن نيسيركي Martin Nesirky، المتحدث باسم الأمين العام للأمم المتحدة، طلب من "جميع الحكومات استخدام نفوذها لعدم قيام أي طرف بإرسال سفن مساعدات إلى قطاع غزة"<sup>49</sup>، دون أن يجد هذا التصريح أي رد فعل من قبل أي مسؤول في السلطة الفلسطينية.

ج. التوجهات الأيديولوجية والدينية لبعض المجتمعات والهيئات والمنظمات غير الحكومية والأحزاب.

وتشير استطلاعات الرأي العام الدولي خلال الفترة 2007-2013 إلى عدد من المؤشرات الهامة والتي تستدعي من السلطة استثمارها على المستوى الدولي:

أ. عند قياس توجهات الرأي العام الدولي (غير العربي) في 27 دولة، يبلغ مجموع سكانها قرابة 80% من سكان العالم، تبين أن 48% لديهم صورة سلبية عن "إسرائيل"، بينما 19.6% من الرأي العام الدولي لديه صورة إيجابية عن "إسرائيل"، و32.4% محايدون.

ب. أن نسبة التأييد لـ "إسرائيل" تتراجع ولو ببطء، لكن تراكم هذا التراجع التدريجي قد يكون له نتائج كبيرة على المدى البعيد. وقد أكد المفكر اليهودي الأمريكي نعوم تشومسكي Noam Chomsky خلال مؤتمر دولي للغات أقامته الجامعة الإسلامية في غزة، أن التضامن الدولي مع القضية الفلسطينية في تزايد وأن التغيير هذا بدأ يطال المجتمع والرأي العام الأمريكي... والتضامن الدولي مع القضية الفلسطينية وصل لمستوى كبير مقارنة بما سبق، وأن القضية الفلسطينية باتت محل نقاش وتضامن أكثر، حيث أن الدعم الدولي بدأ يتعاضم بقوة، وأن الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة في نهاية 2008 قلبت الموازين، وأسهمت بشكل كبير في تغيير الصورة في العالم حول ما يجري على الأرض، وهو ما عزز مفاهيم التضامن وحركات الدعم للشعب الفلسطيني<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> قناة روسيا اليوم الفضائية، 2011/5/28؛ وانظر أيضاً:

Site of Reuters News Agency, 27/5/2011, <http://uk.reuters.com/article/2011/05/27/uk-gaza-flotilla-un-idUKTRE74Q68K20110527>

<sup>50</sup> نعوم شومسكي: التضامن الدولي مع الفلسطينيين يتعاضم والثورات العربية صدمت أمريكا، موقع لكم الإخباري، 2012/10/20، انظر: <https://www.lakome.com>

وتشير دراسة أكاديمية بخصوص دور إعلام السلطة الفلسطينية في التأثير على الرأي العام الدولي إلى مؤشرات سلبية تتمثل في<sup>51</sup>:

أ. ضعف التنوع اللغوي في وسائل الإعلام الفلسطيني، بل يكفي البحث عن موقع وزارة الخارجية الفلسطينية باللغة الإنجليزية على شبكة الإنترنت ليتبين لنا عمق المشكلة.

ب. تركيز الإعلام الفلسطيني (في غزة ورام الله) على الصراعات الداخلية الفلسطينية أكثر من التوجهات نحو المجتمع الدولي.

ج. نقص الخبرات الإعلامية الخبيرة في كيفية التواصل مع المجتمع الدولي.

وتدل المعطيات المتوفرة أن هيئات المجتمع المدني الفلسطينية حققت تواصلًا مع نظيرتها الدولية، بشكل أفضل مما أنجزته السلطة الفلسطينية، بالرغم من بعض الانتقادات لهذه الهيئات المدنية غير الحكومية.

#### 4. الدبلوماسية الفلسطينية في المنظمات الدولية الحكومية:

تمثل الأمم المتحدة الهيئة الدولية الأكثر أهمية، كما أنها تعكس التوجهات الدولية الرسمية تجاه القضايا الدولية. وعند تفحص نشاطات الأمم المتحدة تجاه القضية الفلسطينية تتبين لنا المؤشرات التالية:

أ. أخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة خلال الفترة 1994-2012 ما مجموعه 91 قراراً بخصوص القضية الفلسطينية أو قضايا ذات صلة بها، أي بمعدل يقارب الخمسة قرارات سنوياً.

ب. شلّ الفيتو الأمريكي بشكل خاص فاعلية مجلس الأمن الدولي في القرارات ذات الصلة بالقضية الفلسطينية. فخلال الفترة 1995-2011 استخدمت الولايات المتحدة حقّ الفيتو ضدّ قرارات لصالح الطرف الفلسطيني 18 مرة، وهي موزعة على النحو التالي:

<sup>51</sup> فراس عبدالله صليح، الرأي العام الفلسطيني وأثره على تحديد التوجهات السياسية لصناع القرار وعملية صنع القرار السياسي الفلسطيني من 1993-2006، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2009، ص 93 وما بعدها؛ وانظر: خالد العزي، أزمة الإعلام الفلسطيني، فكيف يخاطب محيطه الإقليمي والعالمي...!!!، صحيفة الراكوبة الإلكترونية، 2014/6/1، انظر:

<http://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-44105.htm>

جدول رقم (2): استخدام أمريكا لحق الفيتو 1995-2011

الموضوع	السنة	الرقم
اعتبار شرقي القدس أرضاً محتلة.	1995	1
إدانة بناء المستعمرات واعتبار شرقي القدس أرضاً محتلة.	1997	2
إرسال مراقبين مدنيين للضفة الغربية وقطاع غزة.	2001	3
إدانة مقتل أحد موظفي الأمم المتحدة العاملين في الأراضي الفلسطينية المحتلة من قبل القوات الإسرائيلية.	2002	4
1. إدانة القرار الإسرائيلي بإزاحة الرئيس عرفات. 2. قرار بإدانة بناء جدار الفصل العنصري.	2003	6-5
1. إدانة اغتيال "إسرائيل" لزعيم حركة حماس الشيخ أحمد ياسين. 2. إدانة الاختراق الإسرائيلي العسكري لقطاع غزة.	2004	8-7
إدانة التدخلات العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة.	2006	9
تأكيد الأمم المتحدة على حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني.	2007	10
1. تأكيد سيادة الفلسطينيين على الأراضي الفلسطينية المحتلة سنة 1967. 2. التأكيد على حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير. 3. إدانة التسرب النفطي الذي تسببت به العمليات العسكرية الإسرائيلية أمام السواحل اللبنانية. 4. إدانة بناء المستعمرات في الأراضي المحتلة بما فيها شرقي القدس.	2008	14-11
الدعوة لوقف القتال في قطاع غزة بعد مرور 22 يوماً.	2009	15
الدعوة لوقف الاستيطان في الأراضي المحتلة.	2011	16
تسهيل "إسرائيل" لموظفي الإغاثة التابعين للأمم المتحدة للحركة والتنقل في الأراضي المحتلة وتقديم المساعدات للاجئين.	2011	17
الدعوة لوقف الاستيطان في الأراضي المحتلة.	2011	18

ويلاحظ من الجدول السابق أن الفيتو الأمريكي يستخدم ضد قرارات تعلن الولايات المتحدة في التصريحات السياسية عن قبولها لها. وهو أمر يعني أن هناك انفصلاً بين ما تقوله الولايات المتحدة وبين ما هي معنية بتطبيقه، لأنها ترغب في ترك النتائج للتفاوض المباشر بين الطرف الفلسطيني والطرف الإسرائيلي، حيث يلعب ميزان القوى الدور المركزي في تحديد نتائج التفاوض. ويكفي أن نلفت النظر إلى أن الولايات المتحدة كثفت من استخدامها لحق الفيتو في سنة 2008، وهي السنة التي وعد الرئيس الأمريكي الفلسطينيين فيها بأن تتجسد دولتهم على الأراضي المحتلة، وهو ما يشكل في تقديرنا فشلاً ذريعاً للتوجهات الاستراتيجية الفلسطينية.

## خامساً: التقييم العام للأداء السياسي للسلطة الفلسطينية على المستوى الدولي:

لتقييم أداء السلطة الفلسطينية لا بدّ من محددات للتقييم على النحو التالي:

### 1. المؤشرات الإيجابية في المشهد الفلسطيني الدولي:

بالرغم من صعوبة تحديد النتائج التي سينتهي إليها المشهد الإقليمي العربي بعد الاضطراب العميق الذي أصاب بنية النظم السياسية العربية، فإن من الضروري الإشارة لمؤشرات إيجابية بقدر نسبي في المشهد الدولي الفلسطيني تتمثل فيما يلي:

أ. تحسن المركز القانوني للكيان السياسي الفلسطيني بعد الإقرار له بصفة الدولة (غير العضو)، وإقرار دولي واسع بهذا الجانب، وهو ما يجعل الإطار القانوني بعداً مهماً مسانداً للتواصل بين السلطة والمجتمع الدولي، لا سيّما الدول الأقل تعاطفاً؛ كما أنه يكرس الحق الفلسطيني في كافة المؤسسات الدولية، لا سيّما ذات الطابع القانوني.

وكما أشرنا سابقاً، فإن النسبة العظمى من التأييد للحق الفلسطيني سابق على وجود السلطة، كما أن الجزء الأكبر منه تحقق في فترة تبني الفلسطينيين "للمقاومة المسلحة". مما يعني أن المكاسب السياسية والقانونية التي تحصل عليها الطرف الفلسطيني لا تتناسب مع حجم ما انطوت عليه التنازلات التي أفرزتها أو سلو أو ما بعدها.

ب. تزايد الصورة السلبية لـ"إسرائيل" لدى قطاعات مهمة من الرأي العام الدولي، كما أن المقارنة بين سنوات الدراسة خلال الفترة 1993-2013 تعزز هذه النتيجة، علماً أن الانتفاضات الفلسطينية ومواصلة المقاومة، ناهيك عن التصرفات العدوانية للمستوطنين، زادت من عمق هذه الظاهرة. وقد لعبت وسائل الإعلام بأشكالها المختلفة المقروءة، والمسموعة، والمرئية، دوراً في التحولات التي تصيب توجهات الرأي العام الدولي.

غير أن الدراسات الأكاديمية تشير إلى محدودية دور أجهزة السلطة في هذا التحول، بل إن المجتمع المدني الفلسطيني كان أكثر نجاحاً من البعثات الدبلوماسية الفلسطينية.

ج. ثمة ظاهرة لا بدّ من التنبه لها ودراستها بشكل عميق وبناء التصورات الاستراتيجية على أساس احتمالات تطورها في المستقبل المتوسط، والتي تبدو مؤشرات

الأولى في سياسات الرئيس الأمريكي أوباما والتوجهات الاستراتيجية الأمريكية المحتملة في المدى المنظور، وتتمثل في الآتي<sup>52</sup>:

1. تحميل قدر من أعباء الحفاظ على المصالح الأمريكية في الشرق الأوسط لحلف الناتو، وقد عبر أوباما عن ذلك بشكل صريح في جولته الشهيرة في أوروبا، عندما دعا إلى "تقاسم الأعباء" بين الولايات المتحدة وأوروبا، ويبدو أن هناك محاولة تجري لتخفيف الوجود الأمريكي في المنطقة لصالح "محاولة" توسيع دور حلف الأطلسي، لا سيما في مجال المصالح المشتركة الأوروبية الأمريكية.
  2. التخفيف التدريجي من الاعتماد على النفط الشرق أوسطي من خلال توسيع دائرة موردي النفط لأمريكا من خارج المنطقة. وبالرغم من أن الأمر ليس سهل المنال، إلا أن هناك توجهاً بهذا الاتجاه؛ وهو الأمر الذي قد يترك آثاره على المدى البعيد على دول الخليج من الناحية السياسية.
  3. التحول التدريجي نحو مجال "حوض الباسيفيكي"، وهو أمر مرتبط بتعقيدات في النظام الدولي لا يتسع المجال للخوض في تفاصيلها.
  4. محاولة معالجة العلاقة بين التنافس الاقتصادي والتحالف السياسي، فدول مثل اليابان وأوروبا يشكلون منافساً للولايات المتحدة في مجال التجارة الدولية والاستثمار والوصول للموارد الخام... إلخ من ناحية، ولكنهم حلفاء سياسيون للولايات المتحدة من ناحية ثانية. وفي ظل الأزمة المالية الأمريكية، فإن الأمر يزداد تعقيداً، ويبدو أن التوجه الرئيسي هو التخلص مما أسماه بول كيندي Paul Kennedy "التمدد الزائد"... وهو أمر يتسق مع التوجهات السابقة.
- إن التوجهات السابقة في حال تحققها سيكون لها انعكاسات عميقة على بنية النظام الإقليمي الشرق أوسطي، والذي لا يبدو أن السلطة الفلسطينية تضع الأسس للتعامل مع تطوراتها، بينما ثمة فيض من الدراسات الإسرائيلية في هذا التوجه.

<sup>52</sup> Haim Malka, *Crossroads: The Future of the U.S.-Israel Strategic Partnership* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011), ch. 4, p. 56; Louis Rene' Beres, *Israel's Uncertain Strategic Future*, *Parameters Journal*, Spring 2007, pp. 37-54; and Yehezkel Dror, *Foundations of an Israeli Grand Strategy Toward the European Union*, *Jewish Political Studies Review journal*, vol. 16, no. 3-4, fall 2004.

د. التحول التدريجي في بنية النظام الدولي من خلال تنامي الدور الروسي والصيني في تشكيل تفاعلات النظام الدولي، وهي دول أقل التزاماً وارتباطاً بالمشروع الصهيوني لأسباب عديدة. وبالرغم من أن ذلك لا يبدو له تأثير سريع على القضية الفلسطينية، لكن حجم العلاقات الفلسطينية الصينية ما يزال دون المستوى، كما أن على السلطة العمل على تعميق علاقاتها مع دول البريكس.

## 2. الأبعاد السلبية في إدارة السلطة الفلسطينية لعلاقاتها الدولية:

أ. الخلط بين مفهوم "النقاش الأكاديمي والمحاكاة العقلانية"، وبين التفاوض الذي يعني "الذكاء في توظيف متغيرات القوة المتاحة، لتحقيق أكبر قدر من المكاسب، بأقل قدر من الخسائر". لقد عملت السلطة الفلسطينية على التخلي عن المقاومة المسلحة، وعلى منع الانتفاضات، وعلى الاعتماد على الخصم في الجوانب الاقتصادية، وعلى بنية سلطة مجزأة مما أفقدها كافة أدوات الضغط أيًا كان وزن هذه المتغيرات.

ب. المراوحة في علاقتها الدولية بين التفاوض العلني والتفاوض السري، دون تحقيق أي قدر من النتائج ذات المعنى.

ج. الفريق التفاوضي الفلسطيني يقدم حالة فريدة من التفاوض؛ فقد مضى على الفريق المفاوض مدة عشرين سنة، دون تغيير في أي فرد من فريق التفاوض، وهو أمر يدل على عدم قدرة السلطة على تجديد ذاتها.

د. استمرار الاستيطان مع عدم قدرة السلطة على تحويل الرفض الدولي لهذا الاستيطان إلى فعل للتوقف عنه.

هـ. السلطة الفلسطينية تتخذ موقفاً "غير واضح" بخصوص موضوع اللاجئين، لا سيما أنها وافقت على نصّ في اتفاقياتها يشير إلى حلّ موضوع اللاجئين بالاتفاق بين الطرفين، مما يعني أنه حقّ قابل للتفاوض.

و. الخلل في الشكل التفاوضي الفلسطيني، ويظهر ذلك في سرعة التراجع عن المواقف والقبول بالتزامات محددة دون التزامات محددة وموازاة من الطرف الإسرائيلي. والظهور الإعلامي للفريق التفاوضي، بطريقة يبدو الطرفان فيهما في صورة لا توحى بعمق الاضطهاد والظلم الواقع على المجتمع الفلسطيني.

نتيجة لكل هذه المؤشرات لم تتمكن السلطة من تحقيق القدر الكافي من النتائج في علاقاتها الدولية، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في كافة توجهاتها الاستراتيجية، لا سيّما تحالفاتها وعلاقاتها الدولية والإقليمية.

The Palestinian National Authority

Studies of the  
Experience and Performance

1994 - 2013

## هذا الكتاب

بعد نحو عشرين عاماً من اتفاق أوسلو ومن تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح هناك ما يوجب دراسة هذه التجربة من مختلف جوانبها؛ خصوصاً أنها لم تحقق جوهر الفكرة التي بنيت عليها، وهي التحول من سلطة حكم ذاتي إلى دولة مستقلة كاملة السيادة على فلسطين المحتلة سنة 1967 (الضفة الغربية وقطاع غزة).

يحاول هذا الكتاب تقديم دراسة شاملة حول السلطة الوطنية الفلسطينية وتجربتها، من خلال 15 فصلاً تدرس جوانب تأسيس السلطة ومؤسساتها التشريعية والقضائية والرئاسية، كما تدرس أداء الحكومات المختلفة. ويتناول الكتاب الوضع الداخلي الفلسطيني، والأجهزة الأمنية، وموقف السلطة الفلسطينية من قوى المقاومة، والأوضاع الاقتصادية والسكانية والتعليمية والصحية في الضفة والقطاع؛ كما يتناول إشكالية الفساد في السلطة، وتعامل السلطة مع وسائل الإعلام، وعلاقاتها الخارجية.

هذا الكتاب يقدم دراسة علمية منهجية موثقة لتجربة السلطة، وقد خضع لإجراءات التحرير العلمي المعتادة من مراجعة وتدقيق وضبط نصوص وضبط توثيق، حتى خرج في حلته النهائية.

ISBN 978-9953-572-35-2



9 789953 572352



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات

Al-Zaytouna Centre for Studies & Consultations

ص.ب. 5034-14 بيروت - لبنان

تلفون: +961 1 803 644 | تليفاكس: +961 1 803 643

info@alzaytouna.net | www.alzaytouna.net



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات - بيروت

