



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقدير موقف | 21 تشرين الثاني/نوفمبر، 2019

إعلان بومبيو حول شرعية المستوطنات الإسرائيلية: الحيثيات والدوافع

وحدة الدراسات السياسية

إعلان بومبيو حول شرعية المستوطنات الإسرائيلية: الحثيات والدوافع

سلسلة: تقدير موقف

21 تشرين الثاني/ نوفمبر، 2019

وحدة الدراسات السياسية

هي الوحدة المكلفة في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بدراسة القضايا الراهنة في المنطقة العربية وتحليلها. تقوم الوحدة بإصدار منشورات تلتزم معايير علمية رصينة ضمن ثلاث سلسلات هي: تقدير موقف، وتحليل سياسات، وتقييم حالة. تهدف الوحدة إلى إنجاز تحليلات تلبي حاجة القراء من أكاديميين، وصنّاع قرار، ومن الجمهور العام في البلاد العربية وغيرها. يساهم في رفد الإنتاج العلمي لهذه الوحدة باحثون متخصصون من داخل المركز العربي وخارجه، وفقاً للقضية المطروحة للنقاش.

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2019

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قوميّ وإنسانيّ عربيّ، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربيّ، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعائن، قطر

هاتف: +974 40354111

www.dohainstitute.org

المحتويات

1	مقدمة
1	مضمون القرار
2	هشاشة المسوغات الأميركية
3	دوافع القرار الأميركي وحساباته
3	1. إرضاء الجماعات الإنجيلية
3	2. استمالة اللوبي الصهيوني واليهود الأميركيين
3	3. محاولة دعم نتنياهو
4	4. فرض معايير إطار الحل النهائي للصراع
4	خلاصة

مقدمة

أعلن وزير الخارجية الأميركي، مايك بومبيو، في 18 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، أن الولايات المتحدة الأميركية لم تعد تعترف بالرأي القانوني القائل إنَّ بناء إسرائيل «مستوطنات مدنية» في الضفة الغربية «يتعارض مع القانون الدولي»⁽¹⁾. ويعد هذا الإعلان استكمالاً للقضية التي بدأتها إدارة الرئيس دونالد ترامب مع السياسات التي حكمت المقاربة الأميركية الرسمية نحو ملف الصراع العربي - الإسرائيلي، على مدى عقود طويلة، والتي بدأت بوقف تمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)، واعتراف إدارة ترامب في كانون الأول/ ديسمبر 2017 بالقدس عاصمةً لدولة الاحتلال، ونقل السفارة الأميركية إليها، ثمَّ اعترافها في آذار/ مارس 2019 بقرار إسرائيل ضم هضبة الجولان عام 1981. وعلى مدى أكثر من أربعة عقود، وتحديداً منذ عام 1978، كان الموقف الأميركي الرسمي يعتبر المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية «غير شرعية»، ثم «غير قانونية»، ثم «عقبة في طريق السلام»⁽²⁾. والموقف الأميركي هذا مخالفٌ تماماً للقانون الدولي ويشرعن الاستعمار. ورغم رفض العديد من دول العالم القرار الأميركي، فإن هذا القرار قد يمهد لإعلان إسرائيل ضمَّ أجزاء واسعة من الضفة الغربية.

مضمون القرار

استناداً إلى المسوغات التي ساقها بومبيو⁽³⁾، فإنَّ المواقف الأميركية الرسمية نحو النشاطات الاستيطانية الإسرائيلية في الضفة الغربية «لا تخدم السلام». وخصَّ بومبيو بالنقد رأياً قانونياً لوزارة الخارجية الأميركية، تحت إدارة الرئيس الأسبق، جيمي كارتر، صدر عام 1978، يقول إن إقامة إسرائيل «مستوطنات مدنية» في الضفة الغربية يتعارض مع القانون الدولي. كما غمَز بومبيو إدارة باراك أوباما التي أكدت عدم شرعية الاستيطان الإسرائيلي، عندما امتنعت عن استخدام حق النقض (الفيتو) في مجلس الأمن لمنع صدور القرار 2334 الذي دانَّ بناء إسرائيل للمستوطنات في الضفة الغربية والقدس الشرقية، واعتبر أنها غير شرعية، وأنها تشكل انتهاكاً صارخاً للقانون الدولي⁽⁴⁾. وبناءً عليه، زعم بومبيو أنه «بعد دراسة جميع جوانب النقاش القانوني بعناية»، فإن إدارة ترامب تتفق مع تصريح للرئيس الأسبق، رونالد ريغان، عام 1981، رفض فيه الاستنتاج الذي خلصت إليه وزارة الخارجية عام 1978، وأنه لا يعتقد أن المستوطنات، من حيث التعريف، غير قانونية. وفي هذا السياق أكد معطيات أربعة، هي⁽⁵⁾:

• إن إدارة ترامب ترى، كما تفعل المحاكم الإسرائيلية، أن الاستنتاجات القانونية المتعلقة بمستوطنات معينة بذاتها يجب أن تعتمد على تقييم للحقائق والظروف المحددة على الأرض؛ «ولذلك، فإن حكومة الولايات المتحدة لا تتبنى أي رأي بشأن الوضع القانوني لأي مستوطنة معينة». واعتبر بومبيو أن «القانون الإسرائيلي يتيح الفرصة لتحدي النشاط الاستيطاني وتقييم الاعتبارات الإنسانية المرتبطة به». وهذا، في الحقيقة، يُخضع القانون الدولي في سياق احتلال أراضي الغير للقانون المحلي في الدولة المحتلة.

1 "Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press," U.S. Department of State, 18/11/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/338Kk26>

2 Jennifer Hansler, Nicole Gaouette & Jeremy Diamond, "Pompeo Announces Reversal of Longstanding US Policy on Israeli Settlements," CNN, 18/11/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://cnn.it/2D4R0na>

3 "Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press."

4 "Israel's Settlements Have No Legal Validity, Constitute Flagrant Violation of International Law, Security Council Reaffirms," UN, 23/12/2016, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/2O85adv>

5 "Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press."

- إن قرار الإدارة هذا لا يتناول، أو يصدر، حكمًا مسبقًا على الوضع النهائي للضفة الغربية، وإنما الأمر متروك لمفاوضات الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني. كما اعتبر أنّ «القانون الدولي لا يفرض نتيجة معينة، ولا يخلق أي عقبة قانونية لنتيجة تفاوضية». والحقيقة أنه لا يبقى الكثير للمفاوضات الإسرائيلية - الفلسطينية بعد أن نسفت الإدارة الأميركية ما يسمى «قضايا الحل الدائم».
- «يستند الاستنتاج القائل إن الولايات المتحدة لن تعترف بعد الآن بأن المستوطنات الإسرائيلية تعارض القانون الدولي إلى الحقائق والتاريخ والظروف الفريدة التي نجمت عن إنشاء المستوطنات المدنية في الضفة الغربية».
- إن وضمّ المستوطنات المدنية الإسرائيلية بأنها متعارضة مع القانون الدولي لم يُؤدّد إلى تحقيق السلام.

هشاشة المسوغات الأميركية

بحسب خبراء القانون الدولي فإن المسوغات التي استخدمها بومبيو لتبرير قرار إدارته لا تصمد أمام أي نقاش قانوني. ففي ما يتعلق بزعمه عدم دقة الرأي القانوني لوزارة الخارجية عام 1978، لناحية تعارض إقامة إسرائيل «مستوطنات مدنية» في الضفة الغربية مع القانون الدولي، فإن العكس هو الصحيح، ذلك أن استنتاج الخارجية الأميركية عام 1978 منسجم بالكامل مع الموقف القانوني الدولي؛ إذ تحظر المادة التاسعة والأربعون من معاهدة جنيف الرابعة على أي «دولة احتلال» أن تقوم بعملية تهجير قسري، جماعي أو فردي، لمن هم تحت الاحتلال أو «نفيهم من الأراضي المحتلة إلى أراضي دولة الاحتلال أو إلى أراضي أي دولة أخرى، محتلة أو غير محتلة، أيًا كانت دواعي ذلك». كما تنص المادة نفسها على أنه: «لا يجوز لدولة الاحتلال أن ترحّل أو تنقل جزءًا من سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها»⁽⁶⁾. ويؤكد ميثاق المحكمة الجنائية الدولية، كذلك، أن «الإبعاد أو التهجير القسري» لشعب تحت الاحتلال يُعدّ «جريمة حرب»، وكذلك «قيام دولة الاحتلال، على نحو مباشر أو غير مباشر، بنقل أجزاء من سكانها المدنيين إلى الأرض التي تحتلها»⁽⁷⁾.

أما قول بومبيو إن موقف إدارة ترامب الجديد يتناغم مع موقف ريغان الرافض للخلاصة التي انتهت إليها وزارة الخارجية عام 1978، فهو أيضًا غير دقيق. صحيح أن ريغان كان قد تبني هذا الرأي شخصيًا، إلا أن إدارته لم تتبني؛ إذ بقي الموقف الرسمي الأميركي تحت إدارته هو الرأي القانوني نفسه لعام 1978⁽⁸⁾.

أما حديثه عن أن ثمة نظامًا قضائيًا في إسرائيل يمكن اللجوء إليه لتحدي النشاط الاستيطاني، فهو أيضًا زعمٌ متهافت، ذلك أن المحاكم الإسرائيلية هي محاكم دولة الاحتلال نفسها، وهي وإن كانت قد قضت بعدم شرعية بعض «المستوطنات العشوائية» وضرورة إخلائها، فإنها أسبغت شرعية قضائية على كل المستوطنات الأساسية في الضفة الغربية والقدس الشرقية. وهذا ينطبق كذلك على قول بومبيو إن إدارته لا تحاول فرض تصور للحل النهائي في الضفة الغربية، وإن الأمر متروك لمفاوضات الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي. وما يدحض هذا الزعم أنّ السفير الأميركي في إسرائيل، ديفيد فريدمان، كان قد صرّح في حزيران/ يونيو 2019 بأنّ إسرائيل حقّ ضمّ بعض مناطق الضفة الغربية⁽⁹⁾. وكان نتياهو قد تعهد، في أيلول/ سبتمبر 2019 بضمّ

6 "Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949," International Committee of the red cross, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/2D5w9QC>

7 "Rome Statute of the International Criminal Court," International Criminal Court, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/37slRla>

8 Zack Beauchamp, "Mike Pompeo's Big Announcement About Israeli settlements, Briefly Explained," VOX, 18/11/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/338ZzYE>

9 David M. Halbfinger, "U.S. Ambassador Says Israel Has Right to Annex Parts of West Bank," *The New York Times*, 8/6/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://nyti.ms/2QBYPsr>

غور الأردن والمستوطنات اليهودية في الضفة الغربية⁽¹⁰⁾، ويبدو أنّ هذا التعهد قد يأخذ طريقه إلى التنفيذ بعد القرار الأميركي الأخير. ولا يختلف الأمر في زعم بومبيو أنّ بقاء النزاع حول المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية لن يجلب السلام، فإذا لم تكن الأرض والقدس واللاجئون والحدود هي القضايا المركزية للصراع، فماذا بقي إذًا للخلاف فيه والتفاوض حوله؟

دوافع القرار الأميركي وحساباته

تنقسم الأسباب والدوافع التي أمّلت الموقف الأميركي الجديد إلى نوعين؛ النوع الأول خاص بحسابات سياسية لترامب، والنوع الآخر يتعلق بالمقاربة الكلية لإدارته.

1. إرضاء الجماعات الإنجيلية

يهدف ترامب، تمامًا كما كان عليه الحال في موضوع القدس، إلى تعزيز فرصه الانتخابية عام 2020، وذلك من خلال محاولة استرضاء القاعدة العريضة للمسيحيين الإنجيليين الذين يدعمون اليمين الإسرائيلي لأسباب دينية⁽¹¹⁾. ويمثل الإنجيليون نحو 25 في المئة من الشعب الأميركي، وقد صوّت نحو 80 في المئة من البيض منهم لمصلحة ترامب في الانتخابات الرئاسية عام 2016⁽¹²⁾. ويُعدّ بعض رموز إدارة ترامب من هذه القاعدة، مثل نائبه مايك بينس، ووزير الخارجية بومبيو، وغيرهما. وبالفعل، فقد لقي قرار إدارة ترامب بشأن المستوطنات إشادة كبيرة من قادة الإنجيليين الأميركيين⁽¹³⁾.

2. استمالة اللوبي الصهيوني واليهود الأميركيين

يحاول ترامب بهذه الخطوة استمالة اللوبي الصهيوني، خصوصًا في ظل التوتر القائم ما بين هذا اللوبي ودوائر في الحزب الديمقراطي من جرّاء تراجع التأييد لإسرائيل في صفوف الديمقراطيين، ولا سيما بين القاعدة الشبابية الأكثر ليبرالية للحزب.

3. محاولة دعم نتياهو

رغم نفي مسؤولين في إدارة ترامب⁽¹⁴⁾ أن يكون توقيت الإعلان مقصودًا لمساعدة نتياهو الذي يكافح ليحتفظ بالسلطة بعد عمليتين انتخابيتين هذا العام لم تُسفرًا عن نتائج حاسمة، فضلًا عن أنه يواجه ملاحقة قضائية محتملة تتعلق باتهامات بالفساد، فإنّ المؤشرات الدالة على قصدية ذلك التوقيت كثيرة. ويحتاج نتياهو إلى تشكيل حكومة جديدة أملًا أن يجري استصدار قانون من الكنيست يعطيه حصانة قانونية ضد أيّ تُهم

10 Oliver Holmes, "Netanyahu Vows to Annex Large Parts of Occupied West Bank," *The Guardian*, 10/9/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/335Nrla>

11 Lara Jakes & David M. Halbfinger, "In Shift, U.S. Says Israeli Settlements in West Bank Do Not Violate International Law," *The New York Times*, 18/11/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://nyti.ms/35orFRn>

12 Steve McQuilkin, "White Evangelicals Just Elected a Thrice-Married Blasphemer: What that Means for the Religious Right," *USA Today*, 10/11/2016, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/2D4fflr>

13 Hansler, Gaouette & Diamond.

14 ماريا كاسباني ومات سبيتالنيك، "تحول موقف ترامب إزاء المستوطنات اليهودية يحقق أمنية قاعدة الناخبين الإنجيليين"، *رويترز*، 2019/11/20، شوهد في <https://bit.ly/2QKvMmu>، في: 2019/11/21

قد تصدر ضده. ومع فشل غريمه الرئيس، بيني غانتس، زعيم حزب «أزرق أبيض» في تشكيل تحالف حكومي، فإن إسرائيل قد تكون متجهة إلى انتخابات تشريعية ثالثة؛ ومن ثمّ قد يكون إعلان إدارة ترامب هذا محاولةً لتعزيز حظوظه في الانتخابات القادمة.

4. فرض معايير إطار الحل النهائي للصراع

لقد زعم بومبيو في تصريحاته أن القرار الأخير لإدارته حول المستوطنات لا يهدف إلى فرض نتيجة مسبقة لمفاوضات الوضع النهائي حول الضفة الغربية، ولكن تبدو الحقيقة مغايرة لذلك؛ إذ إن القرار الأخير يندرج ضمن سلسلة من القرارات الأخرى التي تؤكد هذا المعطى. ومن الواضح أن إدارة ترامب تسعى لإعادة رسم ملامح الصراع، ووضع محددات جديدة لهذا الصراع على نحو يكون لمصلحة إسرائيل على حساب الفلسطينيين والعرب. وفي هذا الإطار، جاء قرار الاعتراف بالقدس عاصمة لدولة الاحتلال، ثمّ قطع التمويل عن الـ «أونروا»، وما تبعهما من وقفٍ لكل المساعدات عن الفلسطينيين، ثمّ القرار حول الجولان. فإدارة ترامب تقوم بتحديد ما تعتبره «عقبات» على طريق «حل» الصراع العربي والفلسطيني مع إسرائيل. والحقيقة أنها تشرعن الوضع القائم، وتحاول إزالة العقبات أمام تكريسها. وكان ترامب قد فسّر من قبل مسألة اعترافه بالقدس عاصمةً لإسرائيل، ونقل السفارة الأميركية إليها، بقوله إنهما «شيء جيد قمت به، ذلك أننا أزلنا هذه العقبة من على طاولة المفاوضات»⁽¹⁵⁾؛ بمعنى أنه يلغي موضوعات التفاوض. واليوم يكرر بومبيو الحجّة نفسها في موضوع المستوطنات، فـ «وصف بناء المستوطنات المدنية بأنه يتعارض مع القانون الدولي لم يؤدّ إلى نتائج، ولم يعزز هدف تحقيق السلام»⁽¹⁶⁾.

خلاصة

يمكن القول إن إدارة ترامب ماضية في تنفيذ ما يطلق عليه إعلامياً اسم «صفقة القرن»، من خلال حسم مصير ما يُعرف بـ «قضايا الحل النهائي»؛ أي القدس واللاجئين والسيادة والأرض والحدود، من دون الحاجة إلى مفاوضات مع الطرف الفلسطيني، بل من خلال فرض أمر واقع عليهم، وبقوة الاحتلال. فإدارة ترامب لم تعد تشير إلى الضفة الغربية بـ «المحتلة» منذ نيسان/ أبريل الماضي⁽¹⁷⁾، وهي لا تخفي أيضاً تخليها عن حل الدولتين⁽¹⁸⁾، وتركز عوضاً عن ذلك على مقاربة الاقتصاد أولاً، كما جرى في ورشة المناقشة، في حزيران/ يونيو الماضي، وهو ما يكرس واقع نظام الفصل العنصري داخل كيان سيادي واحد (الأبارتهايد).

وفي موضوع المستوطنات تحديداً، لا توجد مفاجأة حقيقية في القرار الأميركي، ذلك أن اثنين من المشرفين، أميركياً، على ملف المفاوضات الفلسطينية - الإسرائيلية ووضع خطة السلام العتيدة، يُعدان من أكبر داعمي إسرائيل ونشاطاتها الاستيطانية، حتى قبل وصول ترامب إلى الرئاسة؛ وهما مستشار الرئيس وصهره، جاريد كوشنر، والسفير الأميركي في إسرائيل، ديفيد فريدمان. يبقى السؤال: كيف سيكون ردُّ السلطتين الفلسطينية في رام الله وغزة في ما يتجاوز بيانات الإدانة، وكذلك رد الفعل العربي؟ إن السلطات الفلسطينية مشغولة بالقضايا التي تهتم أي سلطة حاكمة، وغالبية ما بقي من وقت وجهد يُبذّر في الصراع الداخلي بين سلطتي فتح وحماس.

15 "Trump: Israel Will Pay 'Higher Price' for His Jerusalem Recognition," Ynet, 22/8/2018, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/2XxQhEo>

16 "Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press."

17 Ron Kampeas, "State Department No Longer Calling West Bank, Golan 'Occupied' By Israel," The Forward, 14/3/2019, accessed on 21/11/2019, at: <https://bit.ly/2D5Z6My>

18 "كوشنر للجزيرة: ورشة المناقشة ناجحة وجهات تدعو لعدم الحضور"، الجزيرة، 2019/6/24، شوهد في 2019/11/21، في: <https://bit.ly/2OC1fVk>