



تقدير موقف

"اتفاق الإطار" يستهدف إطالة أمد التفاوض

وحدة تحليل السياسات في المركز العربي | يناير 2014

"اتفاق الإطار" يستهدف إطالة أمد التفاوض

سلسلة: تقدير موقف

وحدة تحليل السياسات في المركز العربي | يناير 2014

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2014

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم الاجتماعية 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 قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع رقم: 826 - منطقة 66

الدفنة

ص.ب: 10277

الدوحة، قطر

هاتف: +974 44199777 | فاكس: +974 44831651

www.dohainstitute.org

المحتويات

1	مقدمة
1	الرؤية الأميركية لاتفاق الإطار
4	إمكانية توقيع اتفاق إطار
5	مأزق المهل التفاوضية

مقدمة

ينهي وزير الخارجية الأميركي جون كيري جولته العاشرة في المنطقة (منذ توليه منصبه في شباط / فبراير 2013) بمحاولة تحقيق ضغط عربي رسمي على السلطة الفلسطينية، لتوقيع ما بات يعرف بـ "اتفاق الإطار" مع الحكومة الإسرائيلية¹. فبعد جولة من اللقاءات مع الرئيس الفلسطيني محمود عباس ورئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو، توجه كيري إلى الأردن والسعودية قبل أن يلتقي في باريس وزراء الخارجية العرب لتأمين مناخ يسمح بتوقيع الاتفاق. وتحاول هذه الورقة إضاءة المساعي التي يبذلها كيري، وخصوصاً في جولته الأخيرة لحشد الدعم من أجل توقيع "اتفاق الإطار" الذي يروّج له، مستفيداً من الأوضاع الإقليمية المحيطة. كما تسعى الورقة أيضاً للوقوف على التبعات والمسؤوليات المترتبة على مختلف الأطراف في حال التوصل إلى الاتفاق المأمول أميركياً.

الرؤية الأميركية لاتفاق الإطار

ظهرت فكرة "اتفاق الإطار" أوّل مرة في خطاب الرئيس الأميركي باراك أوباما أمام معهد سابان في واشنطن في بداية ديسمبر 2013؛ إذ قال: "أعتقد أنه من الممكن خلال الأشهر القليلة المقبلة التوصل إلى اتفاق إطار لا يتناول كلّ التفاصيل، ولكنه يوصلنا إلى نقطة يعترف بها الجميع [...] وأعتقد أننا الآن في مكان حيث يمكننا تحقيق حلّ للدولتين الإسرائيلية والفلسطينية، بحيث يعيشون جنباً إلى جنب في سلام وأمن، لكنّ ذلك سيحتاج

¹ وافقت القيادة الفلسطينية في أواسط آب / أغسطس 2013، تحت ضغط أميركي، على استئناف المفاوضات المباشرة الثنائية مع إسرائيل. وجاءت الموافقة على هذه المفاوضات التي حُدّدت في فترة زمنية أقصاها تسعة شهور، من دون أن يتحقّق مطلبان أساسيان من بين ثلاثة مطالب كانت القيادة الفلسطينية اشترطتها لذلك، وهما: وقف الاستيطان في المناطق الفلسطينية المحتلة سنة 1967، وعدّ حدود الرابع من حزيران / يونيو 1967 أساساً للمفاوضات. وقد رفضت إسرائيل تنفيذ هذين المطلبين، لكنها استجابت للمطلب الثالث، وهو إطلاق سراح الأسرى الفلسطينيين الذين سُجنوا قبل توقيع اتفاقية أوسلو سنة 1993، البالغ عددهم 104 أسرى؛ وذلك مقابل التزام القيادة الفلسطينية بعدم التوجّه إلى هيئات الأمم المتّحدة طوال هذه المفاوضات، وحدة التحليل السياسي، "مفاوضات في خدمة الاستيطان والتوسع الإسرائيلي"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، على الرابط:

<http://www.dohainstitute.org/release/6a9e98a7-98fd-4dc1-9d15-45d012381d56>

إلى بعض القرارات الصعبة جداً². وقد فهم من ذلك أنّ الإطار العريض للاتفاق سوف يشمل الدعوة إلى إنشاء دولة فلسطينية، مع الاتفاق على تبادل لأراض، واعتراف الفلسطينيين بإسرائيل كـ "وطن قومي للشعب اليهودي". وترى الإدارة الأميركية أنّ الأوضاع الإقليمية اليوم مهية لإبرام اتفاق سلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وقد عبّر عن هذا الموقف رئيس هيئة الأركان المشتركة للقوات الأميركية الجنرال مارتن ديمبسي حين أشار إلى أنّ "الاضطرابات" الجارية في جميع أنحاء العالم العربي تخلق ما سمّاه "فرصة إستراتيجية لإسرائيل"، فليس هناك دولة في الوقت الراهن يمكن أن تُهدّد أمن إسرائيل، كما كان الحال قبل عشر سنوات. كما أنّ حالة الضعف العربي تسمح لإسرائيل بإبرام اتفاق سلام - تعزّز من خلاله مكاسبها في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، وتعظم قوتها إقليمياً³. ثمّ إنّ التقارب الأميركي الإيراني الراهن يدفع إلى هذا الاتجاه أيضاً؛ إذ أشار الوزير كيري إلى أنّ "إسرائيل ستصبح أكثر أمناً بتنفيذ الاتفاق بشأن برنامج إيران النووي"⁴. فمن الواضح إذن أنّ الرغبة الأميركية في تحقيق اتفاق سلام قائمة على الالتزام الصارم بأمن إسرائيل، مع الأخذ بحسبان أنّ ما يجري إنما هو في إطار ترتيبات تسعى لها واشنطن في المنطقة تزامناً مع انكفائها عليها، وتركيز اهتمامها على الشرق الأقصى.

بدأ كيري جهده لاستئناف المفاوضات على مستويين أحدهما اقتصادي والآخر أمني، وكلاهما يقود في النهاية إلى اتفاق سياسي. ففي أيار / مايو 2013 تحدّث الوزير كيري في المنتدى الاقتصادي العالمي الذي عُقد في مدينة الشونة الأردنية المحاذية للبحر الميت عن استقطاب استثمارات تبلغ قيمتها أربعة مليارات دولار بغية توسيع الاقتصاد الفلسطيني بنسبة 50 في المئة في غضون ثلاث سنوات. كما ربط الشق الاقتصادي بمشروع اتفاق سياسي يودّي إلى زوال السيطرة الإسرائيلية تدريجياً. وفي المستوى الأمني تشمل الخطة التي طورها

² نص خطاب أوباما في معهد سابان، 2013/12/6، على الرابط:

<http://www.brookings.edu/~media/events/2013/12/06%20saban%20forum%202013/president%20obama%20remarks%20white%20house%20release.pdf>

³ Geoffrey, Aronson, "Kerry's elusive framework for Israeli-Palestinian security", at:

http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/kerry-peace-security-israel-palestine-netanyahu-facilitate.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#

⁴<http://www.brookings.edu/~media/events/2013/12/06%20saban%20forum%202013/kerry%20remarks%20dept%20state%20saban%20forum.pdf>

الجنرال الأميركي جون آلن اتفاقاً على وجود الجيش الإسرائيلي على طول نهر الأردن مدّة تتراوح بين أربع وعشر سنوات، وتكون المعابر الحدودية على نهر الأردن بإدارة مشتركة بين الطرفين مع تمثيل أميركي. كما تتضمن الخطة إخلاء الضفة الغربية من الجيش الإسرائيلي ما عدا الأغوار⁵. وتعدّ الخطة الأمنية الأميركية إعادة تكريس لنموذج غزة في الضفة؛ إذ تبقى السيطرة الأساسية على الحدود والمعابر والمجال الجوي في يد إسرائيل، وتكتفي السلطة الفلسطينية بدولة منزوعة السلاح. وأمّا المساعدات الأميركية الأمنية للسلطة الفلسطينية فهي تقتصر على بناء القدرات الفلسطينية من خلال تزويدها بأسلحة خفيفة تساهم في ضبط الأمن الداخلي.

ولئن لم تعترض السلطة الفلسطينية على الشق الاقتصادي من الخطة التي طرحها كيري، فإنها رفضت الشق الأمني منها، وخصوصاً فكرة الوجود الإسرائيلي في غور الأردن⁶. وبالمثل، رفضت جامعة الدولة العربية هذه المقترحات عادةً إيّاهما تراجعاً عن الموقف الأميركي الداعم لعملية السلام. وأبدى نتنياهو تحفظات على الخطة معتبراً أنّ إسرائيل ستكون صاحبة القرار في ما يتعلق بالقضايا الأمنية، ولن تقبل بإملاءات.

في هذا السياق عاد كيري إلى المنطقة مع بداية العام الجديد يحمل معه المبادرة السياسية التي سُميت "اتفاق الإطار" وحددت القضايا الأساسية التي يتناولها، وهي: حدود الدولة الفلسطينية، ومصير القدس واللجئين، ومسائل الأمن، والاعتراف المتبادل؛ ما يضع الخطوط العريضة للمفاوضات.

ولا بدّ في هذا السياق من التذكير بأنّ اتفاق الإطار بمنزلة مبادئ توجّه المفاوضات إلى التفاصيل، وأنه ليس خطة للتنفيذ؛ أيّ إنّه لا بدّ أن تتبّع مفاوضات. وإن فشلت المفاوضات في تطبيق هذه المبادئ و/أو تعرّبت، كما حصل مع أوسلو لأنّ إسرائيل تتحكم بتفسير المبادئ وتنفيذ البنود، تكون السلطة بقبولها اتفاق الإطار قد خاضت في جولة جديدة من التنازلات من دون تحقيق ما أملت تحقيقه.

⁵ انظر الجامعة ترفض "خطة كيري" الأمنية وتعدّها تراجعاً أميركياً، جريدة الرياض، 2013/12/22، على الرابط:

<http://www.alriyadh.com/2013/12/22/article894567.html>

⁶ وليد عوض، "القيادة الفلسطينية لا تخشى الانسحاب الأميركي من العملية السلمية وترفض أفكار كيري الأمنية التي تنص على إبقاء وجود عسكري إسرائيلي في غور الأردن"، القدس العربي، 2013/12/13.

إمكانية توقيع اتفاق إطار

على الرغم من إعلان السلطة أنّ ما نتداوله وسائل الإعلام بشأن بنود اتفاق الإطار لا يعدو أن يكون مقترحاتٍ أوليةً، فإنّ التسريبات تقول إنّ خطة "اتفاق الإطار"⁷ المقدمة للجانب الفلسطيني والإسرائيلي والأردني، تنصّ على ضمّ إسرائيل 6.8 في المئة من أراضي الضفة الغربية، مقابل إعادة 5.5 في المئة من الأراضي التي تسيطر عليها إسرائيل إلى السلطة الفلسطينية، مع إخلاء كلّ المستوطنات في الأغوار، ونشر قوات أميركية على طول الحدود مع الأردن، وإنشاء معابر وممارٍ بين الأردن وفلسطين برقابة أميركية، وتجميع 80 في المئة من المستوطنين في كتل استيطانية إسرائيلية بعد إخلاء 20 في المئة من الكتل الاستيطانية في الضفة الغربية.

ويفترض أن تنصّ الخطة أيضاً على ممرّ آمن سريع بين غزة والضفة⁸، وعلى وضع ما يُسمّى "الحوض المقدس" (يشمل الأماكن المقدسة داخل القدس) تحت إشراف لجنة دولية تتكوّن من إسرائيل، والسلطة الفلسطينية، والأردن، والولايات المتحدة الأميركية، والسعودية. أمّا بالنسبة إلى اللاجئيين فإنّ المقترح يتحدث عن "لمّ شمل" لبعض اللاجئيين داخل إسرائيل، وإنشاء صندوق دولي للتوطين، وفتح باب للهجرة إلى أستراليا وكندا⁹، مع مواصلة العمل بنظام الجمارك الحالي وفق اتفاقية باريس.

ومن الواضح أنّ موضع السجال والخلاف المعلن حتى الآن يتعلّق بإصرار نتنياهو على اعتراف السلطة الفلسطينية بـ "يهودية الدولة" بوصفه شرطاً أساسياً للبحث في اتفاق الإطار، ورفض قاطعٍ لعودة أيّ لاجئيين فلسطينيين، مع رفضٍ لأيّ مقترحٍ للتسوية في القدس. وهذه المسألة تحديداً هي ما يُهدّد انقضاء المهل الزمنية المقترحة للوصول إلى اتفاق، من دون تحقيق أيّ تقدّم. ولقطع الطريق على أيّ مقترح بهذا الخصوص، بادرت اللجنة الوزارية لشؤون التشريع في الكنيست الإسرائيلي إلى مصادقة مشروع قرار يمنع التفاوض بشأن وضع

⁷ تعتمد الوثيقة والخطة في معظمها، كما يظهر، على عروضٍ واقتراحاتٍ كان رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق "أيهود أولمرت" قد طرحها على رئيس السلطة محمود عباس في 31 آب / أغسطس سنة 2008.

⁸ يجري الحديث عن خطّ قطار سريع بين غزة والضفة تموّله الولايات المتحدة الأميركية، وتحتسب مساحة الأراضي التي يشغلها ضمن الجزء الذي تنتازل إسرائيل عنه للسلطة في إطار تصوّر تبادل الأراضي.

⁹ جاءت هذه المقترحات ضمن خطة قدمها الرئيس الأميركي بيل كلينتون قبل 13 عاماً في "كامب ديفيد"، وهي تقضي بإنشاء صندوق لتمويل توطين اللاجئيين الفلسطينيين في كندا وأستراليا، على أن يجري استيعاب جزء صغير منهم في "إسرائيل" ضمن إطار لمّ شمل العائلات.

القدس إلا بموافقة 80 من أصل 120 نائباً في الكنيست. وفي المقابل ترفض السلطة الفلسطينية الاعتراف بيهودية الدولة، كما ترفض إبقاء القدس خارج الاتفاق، وهذا ما أكدّه الرئيس الفلسطيني محمود عباس؛ ذلك أنّ السلام لا يمكن أن يتحقّق من دون إعلان القدس الشرقية عاصمةً لدولة فلسطين على كامل الحدود المحتلة سنة 1967 التي تقسّم القدس إلى شرقية وغربية. وتحسباً لأيّ ضغوط أميركية يمكن أن تمارس على العرب للاعتراف بيهودية إسرائيل، استبق وزراء الخارجية العرب اجتماعهم مع كيري في باريس، يوم 12 كانون الأول / ديسمبر 2014، بتأكيد مفاده أنّ مبادرة السلام العربية تشكل إطاراً وحيداً ومحدداً لأيّ اتفاق مقبل¹⁰.

مأزق المهل التفاوضية

في ظلّ الصعوبات التي يواجهها لتسويق مقترحاته، لمّح كيري الساعي وراء المكانة والمجد الشخصي عبر إنجاح المفاوضات إلى أنّ بلاده ستخفّف وتيرة جهودها الهادفة إلى التوصل إلى اتفاق إن لم يجزّ الاتفاق بشأن خطة الإطار قبل نهاية آذار / مارس. ويظهر من وتيرة اللقاءات والتسريبات أنه على الرّغم من إصرار كيري على توقيع اتفاق الإطار، فإنّ صيغة هذا الإطار تبقى مهدّدة ما لم يرتبط الجهد الدبلوماسي الأميركي بضغوط حقيقية على إسرائيل لإيقاف المشاريع الاستيطانية، وكلّ الإجراءات الرامية إلى تغيير الوقائع على الأرض مثل ضمّ الأغوار قبل التوصل إلى أيّ اتفاق نهائي¹¹.

بالمثل تجد السلطة الفلسطينية نفسها اليوم في مأزق كبير؛ فهي تنتظر المرحلة الرابعة من الإفراج عن الأسرى خلال المفاوضات. ولئن أكّدت على لسان رئيسها عباس أنّ تمديد المهلة الزمنية للمفاوضات (9 أشهر) غير مقبول، وأنّ السلطة ستجد نفسها في حلّ من أمرها بعد انقضاء هذه المدة، فإنها تجد نفسها غير قادرة على

¹⁰ يضم الوفد الوزاري العربي الذي شكلته القمة العربية في الدوحة لمتابعة المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية برعاية أميركية كلاً من قطر، ومصر، وفلسطين، والأردن، والسعودية، إضافةً إلى الأمين العام للجامعة العربية.

¹¹ عشية مغادرة كيري صادقت الحكومة الإسرائيلية مشروعاً لبناء 250 وحدة سكنية في مستوطنة "عوفرا" و22 أخرى في مستوطنة "كرني شمرون"، في حين أعلنت وزارة الإسكان عن طرح عطاءات لبناء 1400 وحدة استيطانية جديدة، انظر على الرابط:

<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.567938>

ولقد أقرت اللجنة الوزارية الإسرائيلية لشؤون سنّ القوانين في التاسع والعشرين من الشهر الماضي مشروع قانون يقضي بضمّ منطقة الأغوار إلى إسرائيل وفرض القانون الإسرائيلي عليها، على غرار شرق القدس وهضبة الجولان المحتلّين.

قبول خطة كيري أو رفضها؛ ذلك أنه ثمة محاذير داخلية وخارجية ستترتب على أي قرار بهذا الشأن. ففي حالة موافقة السلطة الفلسطينية سيضعها ذلك في حالة تعارض مع مواقف أغلب مكونات المجتمع الفلسطيني من أحزاب وقوى ومؤسّسات مجتمع مدني بالنظر إلى أنّ هذا الاتفاق يمثل تنازلاً عن الحقوق والثوابت الوطنية. أمّا في حالة رفضها للاتفاق فإنها ستكون معرضةً لضغوط شديدة نتيجة تهديد كلّ من الاتحاد الأوروبي - المانح الأكبر للسلطة الفلسطينية - والولايات المتحدة الأميركية؛ وذلك بوقف مساعداتهما إيّاها¹².

أما إسرائيل وحكومة نتنياهو بالتحديد فهما تشهدان ضغوطاً داخليةً عليها من داخل الائتلاف الحكومي؛ إذ لوّح كلّ من تسيبي ليفني ويائير لابيد بالانسحاب من الائتلاف في حال عدم التوصل إلى اتفاق، وأشارت ليفني إلى ما سمته "بالفقاعة" التي ستفجر وتعرض إسرائيل إلى خطر العزلة الدولية والعقوبات في حال لجوء السلطة الفلسطينية إلى الأمم المتحدة إذا استمر الاستيطان وضّم الأراضي، فضلاً عن أنّ إسرائيل مُعرضة أيضاً لعقوبات اقتصادية من الاتحاد الأوروبي في حال فشل التوصل إلى اتفاق. وقد عبّر عن هذا المأزق مسؤول أميركي بقوله: "إنّ رفض عباس مبادرة كيري يمكن أن يسبّب ضرراً لكلّ المشروع الوطني الفلسطيني لا يمكن إصلاحه. في حين أنّ رفضه من جهة نتنياهو من شأنه أن يسبّب ضرراً بالغاً لمكانة إسرائيل واقتصادها دولياً"¹³. وتشير هذه التصريحات إلى تخوّف من وضعٍ تجد إسرائيل فيه نفسها من دون مفاوضات في مواجهة وضع جديد تتعالى فيه الأصوات الدولية الداعية إلى مقاطعتها.

ضمن هذه المعطيات، وفي ظلّ المواقف المعلنة للطرفين الفلسطيني والإسرائيلي التي تُظهر أنّ الاستعصاء مازال قائماً في القضايا التي عطّلت المفاوضات طوال الفترة الماضية، تخبو حماسة كيري في التوصل إلى اتفاق وتصحيح مسار تراجع الدور الأميركي في المنطقة في مرحلة الثورات العربية، وتحقيق أمجاد شخصية

¹² لوّح الاتحاد الأوروبي بحزمة مساعدات، ومعونات، وحوافز للسلطة في حال التوصل لاتفاق. ولوّح بفرض عقوبات على إسرائيل، وإيقاف المساعدات للسلطة، في حال عدم التوصل لاتفاق، انظر على الرابط:

<http://alhayat.com/Details/583209>

وكان الكونجرس الأميركي قد صادق تقديم دعم مالي للسلطة الفلسطينية قدره 440 مليون دولار. ولكن على الرغم من إقرار المبلغ فإنّه مرتبط بمجريات العملية السلمية والسعي للتوصل إلى اتفاق، انظر على الرابط:

<http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=661902>

¹³ <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.567027>

ولو كان ذلك على حساب مصير الفلسطينيين ومستقبلهم. لكنّ كيري، على الأرجح، لن يمتلك الجرأة للإقرار بالفشل؛ لذلك سوف يعمد إلى العودة إلى المقاربة الأميركية التقليدية القائمة على استمرار عملية السلام من دون التوصل إلى السلام، واستمرار التفاوض من دون التوصل إلى اتفاق¹⁴. وهو توجه نشهده منذ اتفاقيات أوسلو التي تفاوض لكي تكون هنالك مفاوضات، ف "عملية السلام" تَبَرَّر ذاتها بذاتها ولا تقود إلى هدف واضح. وهو نمط من التفكير يقوم على تجاهل الوقائع على الأرض، وتجاهل المتغيرات الإقليمية أيضاً.

¹⁴ تدلّ تصريحات وزير الخارجية الإسرائيلي أفغدور ليبرمان على رجاحة هذا التحليل؛ إذ قال في حوار مع الديلي تلغراف قبل أيام في تعليقه على جولات كيري: "سنظل نعيش معاً وسنبقى جيراناً سواء توصلنا إلى حلّ شامل أم لم نتوصل. هناك الكثير من المشاكل؛ ولذا فإنّ هذا التواصل المباشر وهذه المفاوضات وهذه المحادثات أمرٌ مهمٌ يجب الحفاظ عليه".