

أوراق كارنيغي

الإدارة الأوروبية
للصراع في
الشرق الأوسط:
نحو مقاربة
أكثر فعالية

موريل أسبيرغ

بدل الانخراط في حل الصراع في
الشرق الأوسط، انغمس الأوروبيون
في إدارته. ولذا، يتعين عليهم
إعادة النظر في مقارباتهم السياسية،
والسعي إلى تحقيق تعاون أكثر فعالية
وعلاقات أكثر عملية مع الولايات
المتحدة، إضافة إلى مشاركة أكثر
نشاطاً في المنطقة.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

العدد 14، شباط/فبراير 2009

مؤسسة كارنيغي

للسلام الدولي

واشنطن • موسكو • بيجينغ • بيروت • بروكسيل

© 2009 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي . جميع الحقوق محفوظة

يمنع نسخ أي جزء من هذه الورقة أو نقله في أي شكل أو وسيلة من الوسائل بدون إذن خطي من مؤسسة كارنيغي - الرجاء توجيه الطلبات إلى:

Carnegie Endowment for International Peace
Publications Department
Massachusetts Avenue, NW 1779
Washington, DC 20036
هاتف: 202 - 483 - 7600
فاكس: 202 - 483 - 1840
www.CarnegieEndowment.org

أو إلى العنوان التالي:

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
شارع البرلمان 88
وسط بيروت . لبنان
تلفون: 9611991491
فاكس: 9611991591
ص. ب: 11 - 1061 رياض الصلح
www.carnegie-mec.org

يمكن تحميل هذا البحث مجاناً على العنوان الآتي:

<http://www.carnegieendowment.org/program/arabic>

ثمة عدد محدود من النسخ المطبوعة بالإنكليزية.

للحصول على نسخة أرسل طلبك عبر: pubs@CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي

أوراق كارنيغي عبارة عن دراسات من إعداد الباحثين في المؤسسة ونظرائهم من مؤسسات أخرى . تشمل السلسلة أبحاثاً جديدة أنية ومقطعات أساسية من أبحاث أوسع يجري العمل عليها . نرحب بتعليقات القراء . يمكنكم إرسال تعليقاتكم إلى «مشروع الديمقراطية وسيادة القانون» على العنوان البريدي للمؤسسة أو عبر الموقع الإلكتروني:

www.carnegie-mec.org

المؤلفة

ترأس **موريل أسبيرغ** إدارة الشرق الأوسط وإفريقيا في المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية في برلين (SWP) . عملت باحثة زائرة في مركز كارنيغي الشرق الأوسط في العام 2008 . تركّز في أبحاثها على الصراعات في منطقة الشرق الأوسط ، والسياسة الألمانية والشرق أوسطية ، والشراكة الأورو - متوسطة ، وبناء الدولة والإصلاح السياسي والإسلام السياسي في الشرق الأوسط .

بين عامي 2000 و2001 ، عملت منسقة برنامج ونائبة رئيس مكتب مؤسسة فريدريك إيبيرت في القدس ، وباحثة مساعدة في المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية في برلين (SWP) من العام 1995 حتى العام 2000 . تتضمن آخر إصداراتها «تحدي الإسلاميين لسياسات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة: الصراع والاستقرار والإصلاح» ، تحرير مع دانيال برومبيرغ (2007) ؛ «سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الحكومة الفلسطينية: لا بناء دولة ولا دقطة» ؛ «في حقوق الإنسان وعملية سلام شرق أوسطية: تحليلات ودراسات حالة من منظور جديد» ، تحرير ستيفان لوتغينو (2007) ؛ «مابعد الانتخابات البرلمانية الفلسطينية: كيف يمكن التعامل مع حماس؟» (2006) .

المحتويات

03	◀ خلاصة
	◀ السياسات الأوروبية
06	في منطقتي البحر المتوسط والشرق الأوسط
06	العلاقات الأوروبية - المتوسطية
08	المقاربة الأوروبية للعملية السلمية في الشرق الأوسط
10	◀ السياسات الأوروبية تجاه لبنان
12	تعزيز سيادة لبنان وسيطرته على أرضه
15	تعزيز المؤسسات اللبنانية
18	المساهمة في حل الصراع الإقليمي
18	توصيات
22	◀ السياسات الأوروبية تجاه سورية
24	الاستقرار بعيد المدى اعتماداً على دعم الإصلاح الهيكلي
27	تغيير سلوك النظام السوري في المنطقة: العزل مقابل المشاركة
30	توصيات
33	◀ السياسات الأوروبية تجاه الأراضي الفلسطينية
35	دعم عملية أنابوليس
	استكمال عملية أنابوليس وتحسين الظروف المعيشية في الأراضي
39	الفلسطينية
42	بناء مؤسسات حكومية وأجهزة أمنية ديمقراطية وفعالة
46	توصيات

استنتاجات:

- 49 كيف يمكن أن يكون الاتحاد الأوروبي أكثر فاعلية ؟
- 50 الجهود الأوروبية في الميزان
- 52 أولويات ومقاربات لسياسات الشرق الأوسط
- 54 المساران الإسرائيلي - السوري والإسرائيلي - اللبناني
- 55 ترابط الصراعات في المنطقة

57

ملاحظات

خلاصة

منذ انعقاد المؤتمرين حول سلام الشرق الأوسط في مدريد (1991) وواشنطن (1991-1993)، رفع الأوروبيون بشكل تدريجي وتيرة انخراطهم السياسي في منطقة الشرق الأوسط. ولأن الأوروبيين لديهم على مدى عقود علاقات تجارية وثقافية قوية مع المنطقة التي تجاورهم، فقد تحركوا، بالتوازي مع عملية السلام في الشرق الأوسط ومع تطوّر أدوات السياسة الخارجية الخاصة بالاتحاد الأوروبي، للدفاع عن مصالحهم السياسية بفعالية أكبر. وقد كان القرب الجغرافي والاعتبارات الجيو - سياسية المحفز الرئيس لهذه السياسات، ولاسيما الخوف من التهديدات الأمنية المنبثقة من الجوار الأوروبي (تسرّب الصراع على شكل إرهاب وجريمة منمّمة وانتشار أسلحة الدمار الشامل)، إضافة إلى أمن إسرائيل والوصول إلى موارد الطاقة. وقد تمثّل الافتراض الضمني بأنه من الممكن التوفيق بين هذه المصالح المختلفة على أفضل وجه في بيئة يكون فيها سلام بين إسرائيل وجيرانها (ولذا، لا يوجد تعارض بين العلاقات الجيدة بين الاتحاد الأوروبي وبين إسرائيل، والعلاقات الجيدة بين الاتحاد الأوروبي وبين المنطقة الأوسع الغنية بالموارد)، وحيث تجد شعوب منطقة البحر المتوسط والشرق الأوسط أوضاعاً معيشية لا ثقة في بلدانها. ونتيجة لذلك، ركّز الأوروبيون جهودهم أولاً على إنجاز حل الدولتين في الصراع الإسرائيلي - الفلسطيني، والذي يعتبرون عدم تحقيقه جوهر عدم الاستقرار في المنطقة. كما عملوا، ثانياً، على دعم قيام سلام شامل بين إسرائيل وجيرانها. وسعوا، ثالثاً، إلى توفير بيئة تفضي إلى السلام في المنطقة، إضافة إلى تجنب ما كان يجري تصوّرها (ولا تزال) بوصفها مخاطر أمنية منبثقة من المنطقة.

لكن، وعلى الرغم من أن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه سعوا أولاً وقبل كل شيء إلى تحقيق أهداف سياسية، إلا أنهم كانوا مترددين في البداية في الانخراط بشكل فاعل في المفاوضات السياسية المباشرة بين أطراف الصراع في الشرق الأوسط وفي القضايا الأمنية الشائكة، بحيث تركوا في الغالب ميدان إدارة الصراع وحلّه للولايات المتحدة. وعلى رغم ذلك، تغيّر الحال خلال السنوات القليلة الماضية بسبب طموح الاتحاد الأوروبي لأن يصبح لاعباً عالمياً.

وهكذا، أصبح الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أكثر نشاطاً على وجه الخصوص في إدارة الصراع في المنطقة. وتشهد على هذا التغيير البعثات التابعة إلى الاتحاد الأوروبي في الأراضي الفلسطينية، كبعثة المساعدة الحدودية على الحدود بين قطاع غزة ومصر (EU BAM)

(Rafah)، وبعثة الشرطة الخاصة بالأراضي الفلسطينية التابعة إلى الاتحاد (EUPOL COPPS)، بالإضافة إلى المشاركة الأوروبية في القطاع الأمني في لبنان والأراضي الفلسطينية، والمشاركة الأوروبية القوية في قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان (UNIFIL). كما شاركت بعض البلدان الأوروبية الأعضاء في الاتحاد في جهود الوساطة لحل الأزمة بين إسرائيل والفلسطينيين خلال الانتفاضة الثانية، بالإضافة إلى تسهيل عقد محادثات بين الأطراف اللبنانيين، على سبيل المثال. وعلاوة على ذلك، انخرط الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه في محاولات حل الصراع، في إطار اللجنة الرباعية الخاصة بالشرق الأوسط (تتألف من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وروسيا وممثلة الأمم المتحدة)، حيث كانت خريطة الطريق التي تم تبنيها في العام 2003 نتيجة في الواقع لمبادرة أوروبية. وقد حثَّ الأوروبيون إدارة الرئيس بوش على الانخراط مجدداً في جهود تسوية الصراع في الشرق الأوسط في أعقاب الحرب الإسرائيلية اللبنانية في العام 2006.

أقنع الأوروبيون أنفسهم على العموم بالقيام بدور مكمل لدور الولايات المتحدة، وساروا على خطى السياسة الأميركية في التعامل مع الصراع العربي - الإسرائيلي ومع قوى تمثل دولاً رئيسية أيضاً (كسورية مثلاً) وأخرى من غير الدول (حماس وإلى درجة أقل حزب الله)، في المنطقة، مفضلين ذلك على محاولة التأثير فعلياً في مقاربة إدارة بوش تجاه المنطقة أو تغييرها. لكن تبني السياسات الأوروبية لمقاربات إدارة بوش الانعزالية والإقصائية أدى إلى مفاخرة تناقضها مع القيم المعلنة والأهداف طويلة الأمد الأوروبية. ونتيجة لذلك، وفيما كانت الجهود الأوروبية ضرورية لاستئناف المفاوضات الإسرائيلية - الفلسطينية في إطار عملية أنابوليس وتجنب الانهيار التام للسلطة الفلسطينية، لم تتمكن هذه الجهود من الحيلولة دون اندلاع الصراع العنيف. كما أسهمت المقاربة الأوروبية في تعميق الانقسامات في المجتمع والدولة الفلسطينية بدل المساعدة على جسرها. وفي ضوء وجود نظامين سلطويين فلسطينيين متعاضدين يسعيان إلى تقوية نفسيهما، أصبح حل الدولتين أبعد احتمالاً من أي وقت مضى.

إضافة إلى ذلك، أضعاف الأوروبيون فرصة تهدئة المنطقة عندما لم يشاركوا بشكل مكثف في تعزيز الاستقرار وحل الصراع بعد الانسحاب الإسرائيلي والسوري من لبنان (في أيار/مايو 2000 ونيسان/أبريل 2005 على التوالي). وبدلاً من ذلك، بذلوا جهوداً جديّة لتقوية الدولة اللبنانية ومؤسساتها، فقط بعد حرب صيف العام 2006. أما العلاقات الأوروبية - السورية رفيعة المستوى، فقد تمّ تقليصها إلى أدنى مستوى لها حتى وقت قريب بسبب اعتبارات جيو - سياسية (ولاسيما السياسات السورية في لبنان والعراق)، كما جمّد الأوروبيون المصادقة على اتفاقية الشراكة الأوروبية مع سورية منذ تشرين الأول/أكتوبر 2004. ونتيجة لذلك، لم يتم منح سورية حوافز كي لا تتحالف أكثر مع إيران، كما لم تتوفر للأوروبيين سوى وسائل قليلة لدفع ودعم إصلاحات مهمة في سورية أو معالجة العناصر التي تهدد بمفاخرة وتشابك الصراعات المختلفة في المنطقة، ولاسيما محنة اللاجئين العراقيين التي لم يتم حلها.

لقد حان الوقت كي يعيد الأوروبيون التفكير في مقارباتهم السياسية ومحاول أنشطتهم، إضافة إلى السعي إلى بلورة تنسيق أكثر فاعلية وتقسيم العمل مع الإدارة الأميركية الجديدة، للإسهام في تحقيق السلام الدائم والاستقرار في منطقة الشرق الأوسط. ولا يقتصر الأمر على الحاجة إلى بذل جهود مكثفة لإحياء المفاوضات الإسرائيلية - الفلسطينية، بل ينبغي على الأوروبيين كذلك الاستعداد للمساعدة في دفع المسارات الأخرى للعملية السلمية قدماً إلى الأمام وجسّر الفترة إلى أن تصبح الإدارة الأميركية الجديدة مستعدة تماماً. وفي خاتمة المطاف، فإن الأمر بالنسبة إلى الأوروبيين لا يتعلق بالادعاء بلعب دور «اللاعب»، بل بحمل ذلك الدور على عاتقهم والمشاركة في العملية السياسية. وفي الوقت نفسه، ينبغي استكمال هذه الجهود بتوفير الدعم لعمليات بناء الدولة في لبنان والأراضي الفلسطينية، بدل مجرد التعاون مع القوى المحلية التي تشترك معها أكثر في أجدانها. ويبدو هذا الأمر أكثر إلحاحاً الآن في ضوء الاستقطاب الاجتماعي والسياسي المستمر والحاد في كل من لبنان والأراضي الفلسطينية.

تهدف هذه الدراسة إلى دعم هذا الجهد، عبر تحليل المقاربات الأوروبية الحالية لإدارة وحل الصراع في منطقة الشرق الأوسط، وعبر رفع توصيات من أجل التوصل إلى سياسات أكثر فاعلية. وهي تركّز على السياسات العملية تجاه الكيانات الثلاثة التي لا ترتبط بمعاهدة سلام مع إسرائيل حتى الآن، وهي سورية ولبنان والأراضي الفلسطينية، بدل تحليل الاختلافات في مصالح ومقاربات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو ما إذا كانت ثمة سياسة أوروبية مشتركة في المنطقة. وقد قمت بإعداد الدراسة في خلال فترة إقامتي التي امتدت ستة أشهر (بين آذار/مارس وآب/أغسطس 2008) كباحث زائر في مركز كارنيغي للشرق الأوسط في بيروت، وهي تعتمد عموماً على مقابلات أجريت مع موظفين في سفارات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ووفود أوروبية (وفود المفوضية الأوروبية)، بالإضافة إلى سياسيين في سورية ولبنان خلال هذه الفترة وخلال زيارات سابقة. وسترسم الدراسة، أولاً، الإطار الذي تتموضع فيه السياسات الأوروبية تجاه سورية ولبنان والأراضي الفلسطينية. كما ستحلل، ثانياً، السياسات الأوروبية تجاه كل من الكيانات الثلاثة، وتُلقي الضوء على أهداف السياسة، والأدوات المتاحة، ونتائج السياسة من حيث نجاح أو فشل هذه المقاربات. وسينتهي كل قسم من الدراسة بتوصيات محددة في شأن السياسات الواجب انتهاجها. وستقدّم الدراسة، ثالثاً، استنتاجات وتوصيات عامة للوصول إلى مقاربات سياسة أوروبية أكثر فاعلية.

السياسات الأوروبية في منطقتي البحر المتوسط والشرق الأوسط

لا تتم صياغة السياسات الأوروبية تجاه لبنان وسورية والأراضي الفلسطينية فقط بناءً على الظروف المحددة لكل من هذه البلدان الثلاثة، وعلى استعداد القيادات الخاصة في كل منها للتعاون والروابط التاريخية بينها وبين دول أوروبية بعينها، بل هي تستند إلى مقاربة أوروبية أوسع لدعم عملية السلام في الشرق الأوسط والشراكة الأوروبية - المتوسطية (EMP).

العلاقات الأوروبية - المتوسطية

منذ بدئها في العام 1995، شكّلت الشراكة الأوروبية - المتوسطية (EMP)، أوعملية برشلونة، الإطار المركزي للاتحاد الأوروبي الذي تمّت من خلاله إدارة العلاقات الأوروبية - المتوسطية. بدأ الأمر بوصفه مشروع شراكة طموحة وشاملة إلى أبعد الحدود، تهدف إلى تحقيق الاستقرار في المنطقة الجنوبية والشرقية من البحر المتوسط، من خلال تعاون وتكامل اقتصادي أوثق، وأيضاً من خلال تحوّل اقتصادي وسياسي تدريجي طويل الأمد. وقد سعت الشراكة الأوروبية - المتوسطية، على وجه التحديد، إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية: (1) إقامة منطقة مشتركة للسلام والاستقرار عبر تعزيز الحوار الأمني والسياسي؛ (2) خلق منطقة ازدهار مشترك عبر شراكة اقتصادية ومالية، وإقامة منطقة تجارة حرة بشكل تدريجي (التاريخ المحدد لإقامتها هو العام 2010)؛ (3) التقارب بين شعوب منطقة البحر الأبيض المتوسط عبر الشراكة الاجتماعية والثقافية والإنسانية الهادفة إلى تشجيع التفاهم بين الثقافات والتفاعل بين المجتمعات المدنية. وقد تمّت ترجمة هذه الأهداف إلى ثلاثة «فصول» من التبادل الإقليمي المتعدد، والحوار السياسي، والتعاون الاقتصادي وحرية التجارة، والحوار الإنساني والاجتماعي والثقافي (إضافة إلى التعاون الثنائي بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة، استناداً إلى ما يُسمّى اتفاقيات الاتحاد). وفي العام 2005، تمّت إضافة مجال رابع للتعاون - الهجرة والاندماج الاجتماعي والعدالة والأمن - وتبني مدونة سلوك لمحاربة الإرهاب. ومنذ ذلك الحين، تم دعم الإصلاح الإداري والسياسي في البلدان الجنوبية الشريكة، بمساعدة مالية وفنية أوروبية عبر ما يُطلق عليها أرصدة/الشراكة الأوروبية - المتوسطية (MEDA)، ومنذ العام 2007 عبر آلية الجوار والشراكة الأوروبية (ENPI).

وفيما تتم إدارة العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبين البلدان الشريكة في جنوب وشرق البحر المتوسط (الجزائر ومصر وإسرائيل والأردن ولبنان والمغرب والأراضي الفلسطينية وسورية وتونس وتركيا) في إطار آلية الجوار والشراكة الأوروبية (ENPI)، إلا أن ثمة فروقاً

كبيرة في مدى كثافة التعاون. إذ تم إلى الآن التفاوض على اتفاقات الشراكة والتوقيع عليها وسنّ القوانين الخاصة بها، مع كل البلدان الشريكة في جنوب وشرق المتوسط، باستثناء سورية التي تم التفاوض معها في شأن اتفاق ثم وُقِعَ عليه بالأحرف الأولى، لكن الدول الأوروبية الأعضاء لم تُصادق عليه. وفي العام 2004، انضم بلدان شريكان سابقان (قبرص ومالطا) إلى الاتحاد الأوروبي وبدأت تركيا مفاوضات الانضمام إلى عضويته. أما ليبيا، فقد احتفظت بوضع مراقب في الشراكة الأوروبية - المتوسطية منذ العام 1999، فيما بدأت المفاوضات في شأن اتفاق إطار في تشرين الثاني/نوفمبر 2008.

وقد حافظ الاتحاد الأوروبي على علاقات وثيقة بشكل خاص مع إسرائيل. ففي إعلان/يسن الذي أصدره العام 1994، أعرب عن الأمل في أن تتمتع إسرائيل بعلاقات خاصة مع الاتحاد الأوروبي على أساس تبادل الامتيازات والمصالح المشتركة. وتمت ترجمة هذا الإعلان إلى علاقات أقوى بين إسرائيل والاتحاد الأوروبي في ميادين التجارة والتبادل بين الشعوب والثقافة والبحوث والميادين الأخرى، أكثر من أي شريك آخر جنوب أو شرق المتوسط. وفي حزيران/يونيو 2008، قرر الاتحاد الأوروبي ترقية علاقاته أكثر مع إسرائيل بشكل تدريجي. ونتيجة لذلك، قرر المجلس الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر 2008 وضع قواعد لتعزيز بنى الحوار السياسي مع إسرائيل، من خلال تكثيف اللقاءات رفيعة المستوى، مثلاً، وتشجيع إسرائيل على الانحياز إلى المواقف التي تم تبنيها في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، وتشجيع التعاون العملي، ودعوة إسرائيل إلى المشاركة في المهمات الإنسانية التي يتم تنفيذها بموجب سياسة الأمن والدفاع الأوروبية (ESDP).

لكن، وبما أن الشراكة الأوروبية - المتوسطية لم تُحزِر سوى النزر اليسير من النجاح في نقل المنطقة نحو «منطقة السلام والاستقرار والازدهار المشترك»، التي تم تصوّرها في إعلان برشلونة العام 1995، فقد تم اختبار مقاربات جديدة في السياسة: أولاً، وبعد عملية التوسيع الكبيرة للاتحاد الأوروبي في العام 2004، سنّ الاتحاد سياسة الحوار الأوروبية (ENP)، التي كانت تستهدف تعزيز العلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وبين البلدان الواقعة في جواره الجنوبي والشرقي، وتبني أجندة الإصلاح التي تناسب أكثر الظروف المحلية وأولويات الإصلاح المحلي، لمنح البلدان حوافز إضافية على تنفيذ الإصلاح والإمساك بزمامه. وتتمثل الوسائل الرئيسية لسياسة الحوار الأوروبية في خطط العمل الثنائية التي تمت الموافقة عليها من قِبَل الاتحاد الأوروبي وكل بلد شريك، والتي وضعت أجندة للإصلاح السياسي والاقتصادي استناداً إلى أولويات على المديين القصير والمتوسط. ومن ثم، فإن الدعم المالي يعتمد، نظرياً على الأقل، على أداء البلد الشريك. كما أن تنفيذ خطط العمل الخاصة بالشراكة الأوروبية - المتوسطية (تم الاتفاق عليها في العام 2005 مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية، من بين بلدان أخرى، ومع لبنان في العام 2007)، جار على قدم وساق. وتهدف هذه المقاربة أيضاً إلى تحقيق أحد أهداف الاستراتيجية الأمنية الأوروبية التي تم تبنيها أواخر العام 2003: إيجاد «حلقة من

البلدان التي تتمتع بحكومة جيدة» حول الاتحاد الأوروبي يتمتع الأوروبيون فيها بعلاقات تعاون وثيقة.

أما *الاتحاد المتوسطي*، الذي أطلقته الرئاسة الفرنسية للاتحاد الأوروبي في تموز/يوليو 2008، والذي كان بمثابة إضافة إلى العلاقات الأوروبية - المتوسطية، فقد كان يهدف إلى التعاون المُستند على المشاريع في مجالات ذات اهتمام مشترك. ولذا، فهو سينقل الشراكة على نحو أوثق إلى مزيد من التعاون البراغماتي القائم على المصلحة، بدل التركيز على المقاربة التغييرية طويلة الأمد التي تنطرق إلى الأسباب الجذرية للمخاطر الأمنية. كما يسعى الاتحاد المتوسطي أيضاً إلى منح *عملية برشلونة* قوة دفع جديدة عبر معالجة بعض نقاط ضعفها (على غرار ما يُفترض أنه انعدام المشاركة والتوازن المؤسسي)، إضافة إلى نقص الوضوح فيها. وسيتم ذلك من خلال شراكة تعددية تضم حوالي 40 دولة عضواً: كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية، وكل الأعضاء الجنوبيين والشرقيين والمراقبين في الشراكة الأوروبية - المتوسطية، ودول أخرى تقع على ساحل البحر المتوسط. وسيجري تطوير العلاقات السياسية عبر عقد قمم كل سنتين لرؤساء الدول والحكومات، بالتناوب في الاتحاد الأوروبي والبلدان المتوسطية الشريكة. وسيتم تعزيز المشاركة في الاتحاد عبر الرئاسة المشتركة (دولة أوروبية وأخرى متوسطية، تبدأ بفرنسا ومصر)، وسكرتيريا مشتركة، ولجنة دائمة مشتركة. وسيتم تطوير وجود الشراكة عن طريق المشاريع الإقليمية وشبه الإقليمية الإضافية. عموماً، استخدم الأوروبيون، في علاقاتهم مع بلدان المتوسط، مقاربة هدفت لأن تكون مكتملة لعملية السلام في الشرق الأوسط، ولأن توفر بيئة تُفضي إلى سلام دائم، بدل توفير أدوات للتعامل مع الصراع بشكل مباشر. ومع ذلك، بدأت العلاقات الأوروبية - المتوسطية تضعف عندما وصلت مفاوضات السلام إلى طريق مسدود، ولاسيما أن الدول العربية لم تكن راغبة في الانخراط في تعاون يمكن أن يُصوّر على أنه تطبيع لعلاقاتها مع إسرائيل، فيما هذه الأخيرة لم تُنه احتلالها للأراضي التي استولت عليها في العام 1967، ولم توافق على حل عادل لقضية اللاجئين. ولا تطرح أي من الإضافات الأحدث بشأن السياسة، مثل *سياسة الجوار الأوروبية/الاتحاد المتوسطي*، أي وسائل لحل أو إدارة الصراع. ونتيجة لذلك، من المحتّم أن يبقى ما أثبت على مدى السنوات الخمسة عشرة الماضية أنه العقبة الرئيسة أمام تحسّن العلاقات الأوروبية - المتوسطية وبناء الثقة والتكامل الإقليمي (الصراع العربي - الإسرائيلي) عائقاً أساسياً أمام تعاون أوثق، ولاسيما في الشرق.

المقاربة الأوروبية للعملية السلمية في الشرق الأوسط

في البيانات والإعلانات، كان الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء يدعمون تسوية شاملة للصراع العربي - الإسرائيلي عبر حل الدولتين في بعده الإسرائيلي - الفلسطيني المُستند إلى قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة، ومبادئ مؤتمر مدريد العام 1991، وخريطة الطريق

التي قدّمتها للجنة الراحية الدولية في العام 2003 («خريطة طريق تعتمد على الأداء لحل دائم بدولتين للصراع الإسرائيلي - الفلسطيني»). وفي إعلان برلين العام 1999، أفصح الاتحاد الأوروبي بشكل علني وللمرة الأولى عن المنطق الكامن وراء السياسات التي أتبعها منذ بداية عملية أوسلو حين قال: ستكون إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية قابلة للحياة ومسالة ذات سيادة إلى جانب إسرائيل، أفضل ضمانة لأمن إسرائيل كما للاعتراف بها كشريك يحظى بالاحترام في المنطقة. وسيشمل ذلك حلاً مُنصفاً لمسألة القدس وحلاً عادلاً متفقاً عليه لمسألة اللاجئين. وقد تم استكمال ذلك الموقف بـ/إعلان/شبيبية، والذي شدّد فيه الاتحاد الأوروبي على وجوب أن تشكّل حدود العام 1967 الأساس للتسوية النهائية بين الفلسطينيين وإسرائيل، مع بعض التعديلات التي تتفق عليها الأطراف إذا ماكانت ضرورية. إضافة إلى ذلك، كان الاتحاد الأوروبي يرمي إلى التوصل إلى حل للبعد الإسرائيلي - السوري والإسرائيلي - اللبناني للصراع، استناداً إلى قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة ومبادئ مؤتمر مدريد. وفي الوقت نفسه، اعتبر الاتحاد الأوروبي أنه لاينبغي فرض اتفاقات الحل النهائي، بل التفاوض في شأنها من قبل الأطراف المعنية نفسها على أساس القانون الدولي.

وبناء على ذلك، بدأ الاتحاد الأوروبي، بعد مؤتمر مدريد، بدعم عملية السلام في الشرق الأوسط بشكل عملي، وسرعان ما أصبح الداعم المالي الرئيس. وقد ركّز الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء دعمهم، من جانب، على التعاون الإقليمي والعمليات المتعددة، مثل مجموعة عمل التنمية الاقتصادية الإقليمية، وعلى بناء الثقة بين المجتمعات المدنية من خلال تقديم الدعم للمشروعات بين الشعوب. ومن جانب آخر، قدّم الاتحاد دعماً كبيراً لبناء مؤسسات الحكومة الفلسطينية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية (بهدف تحسين ظروف المعيشة)، وإلى وكالة غوث وتشغيل اللاجئين التابعة إلى الأمم المتحدة في الشرق الأدنى (أونروا). وبينما كانت ثمة أهداف سياسية للدعم الذي قدّمه - تشكيل نواة للدولة الفلسطينية، وتوفير بيئة ملائمة لتسوية الصراع العربي - الإسرائيلي - ظل الأوروبيون مترددين في الانخراط في شكل مباشر على المستوى السياسي. ولاريب أنهم رأوا دورهم متمماً للمفاوضات السياسية التي سهّلتها الولايات المتحدة. كما ركّز الاتحاد الأوروبي اهتمامه بشكل حصري تقريباً، بعد الانهيار المبكر للمسار متعدد الأطراف للعملية السلمية (لم تُعقد أي اجتماعات رسمية للجنة العمل منذ أيار/مايو 1996)، على المسار الإسرائيلي - الفلسطيني. ولم ينخرط الاتحاد الأوروبي أكثر في إدارة الصراع ومحاولات حله، إلا بعد فشل محادثات كامب ديفيد التي توسّطت فيها الولايات المتحدة، وبعد اندلاع الانتفاضة الثانية في أواخر أيلول/سبتمبر 2000؛ وكان ذلك نتيجة الوضع الملّح الذي فرضه تدهور الأوضاع، والذي ترافق مع إهمال إدارة بوش لعملية السلام في ولايتها الأولى.

◀ السياسات الأوروبية تجاه لبنان

منذ حرب تموز/يوليو 2006، رفع الأوروبيون بشكل كبير وتيرة انخراطهم في القضايا السياسية والأمنية في لبنان. ويرتبط لبنان والاتحاد الأوروبي بعلاقات تجارية قوية، حيث كان الاتحاد والدول الأعضاء فيه هم المانحين الرئيسيين للبنان، لابل أن العلاقات الوثيقة والودية بين لبنان وبين بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي - ولاسيما فرنسا - وُجدت منذ استقلال لبنان بل وترقى حتى إلى قبل ذلك. بيد أن الحرب كانت بمثابة جرس إنذار للأوروبيين، ذكّرهم بالصراعات التي لم تتم تسويتها في المنطقة والعنف الكامن فيها. وهكذا، أخذ الأوروبيون على عاتقهم المسؤولية وشاركوا بقوة في قوة «اليونيفيل» المعززة. ونتيجة ذلك، اهتمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشكل أكبر بانخراط سياسي وأمني يدعم وجودها العسكري ويحميه.

كانت السياسات الأوروبية تهدف إلى دعم لبنان ذي سيادة وديمقراطي وتعددي يعيش بسلام مع جيرانه، أكثر منه بلداً يكون ساحة للصراعات الإقليمية. ولهذه الغاية سعت السياسات الأوروبية، أولاً، إلى تعزيز السيادة اللبنانية، بما في ذلك سيطرة الحكومة المركزية على أراضي الدولة وحدودها. وقد تم ربط هذا بشكل وثيق بالهدف الأوروبي الثاني المتمثل بتعزيز الدولة اللبنانية والمؤسسات الحاكمة. كما تم ربط هذا الهدف بدوره بالهدف الأوروبي الثالث، والمتمثل بالإسهام في تثبيت وقف إطلاق النار الإسرائيلي - اللبناني، من خلال حضور دولي والعمل من أجل حل الصراع الإقليمي في إطار اتفاق سلام إسرائيلي - لبناني دائم.

بعد عامين ونصف العام من نشر بعثة اليونيفيل المعززة، بقي تنفيذ قرار وقف إطلاق النار للعام 2006 جزئياً، وكانت آثاره غامضة. وما من شك في أن الوجود الدولي الكثيف «بعموده الفكري الأوروبي»، ساعد في تحقيق الاستقرار في المنطقة ودعم الهدوء. وفي الوقت نفسه، ساعد الوجود الدولي في تجميد الصراع الإسرائيلي - اللبناني بدل حله. فحتى الآن، وبمعزل عن مسألة الأسرى، لم تتم معالجة أي من الأسباب الأساسية للمواجهة التي حدثت في العام 2006 بشكل فعلي. وهذا ينطبق على وجه الخصوص على مسألة استمرار تهريب الأسلحة عبر الحدود اللبنانية - السورية. وقد حاول الأوروبيون المساعدة في وقف تدفق الأسلحة إلى البلاد من خلال زيادة قدرة لبنان على إدارة حدوده والسيطرة عليها. وفيما تم إحراز بعض التقدم في هذا المجال، كشف مشروع تجريبي على الحدود الشمالية عن تحديات خطيرة تواجه السيطرة الفعلية على الحدود، وخصوصاً مسألة عدم وجود ترسيم للحدود السورية - اللبنانية، والتعاون في شأن السيطرة على الحدود، والأنشطة المهمة عبر الحدود، والسكان المحليين الذين يعتمدون على التهريب بشكل كبير، والوجود الفلسطيني المسلح في معسكرات على الحدود الشرقية، والأهم من ذلك، عدم وجود التزام واضح من جانب الحكومة اللبنانية بالمبادئ والأهداف الأساسية لقوة حدودية في إطار استراتيجية وطنية لأمن الحدود. وإذا لم يدفع الأوروبيون إلى اليوم باتجاه بدء مفاوضات مباشرة تهدف إلى تحويل اتفاق وقف إطلاق النار بين إسرائيل ولبنان إلى اتفاق سلام دائم، فهذا سببه الاعتبار أن المسار الإسرائيلي - اللبناني يعتمد على التقدم في المسار الإسرائيلي - السوري. ومع ذلك فإن خطر

تجدد المواجهة العسكرية يلوح بقوة في الأفق على الجبهة الإسرائيلية - اللبنانية، لأنه من غير المرجح أن تراقب إسرائيل طويلاً استمرار حزب الله في تكديس الأسلحة من دون أن تتدخل. لقد قَدّمت السنوات الماضية شواهد كثيرة على أن الوضع الأمني المستقر، يمثل شرطاً ضرورياً للسير في طريق الإصلاح الذي تبدو الحاجة إليه ملحةً لمعالجة انقسامات لبنان السياسية والاقتصادية والاجتماعية العديدة. وقد حدّد الأوروبيون الإصلاحات الانتخابية بوصفها تمثل إحدى الأولويات، بهدف جعل الممارسات الانتخابية أقرب إلى المعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة، بما يزيد في صدقية وشرعية المؤسسات اللبنانية الحاكمة. وعلى الرغم من ذلك، فإن قانون الانتخابات الجديد الذي تم تبنيه في أيلول/سبتمبر 2008 ضعيف في هذا السياق. وبما أن الحوار الوطني بدأ بقيادة الرئيس ميشال سليمان في أيلول/سبتمبر 2008، ينبغي على الأوروبيين الآن دعم صيغ تكمل الحوار الرسمي (على مستوى الزعماء السياسيين)، من خلال إشراك البرلمانين والنقابات المهنية والخبراء المستقلين وممثلي المجتمع المدني كي يكون الحوار أشمل، من جانب؛ ومن خلال تناول موضوعات أقل إثارة للخلاف من مسألة الدفاع الوطني، وحيث يمكن بناء الإجماع والثقة على نحو أسهل، من جانب آخر. وقد بين الوفد الأوروبي في بيروت أن مثل هذا الحوار مُجدٍ حتى في ظل الظروف السياسية بالغة الصعوبة.

علاقات التجارة والمعونات بين الاتحاد الأوروبي ولبنان

يعدّ الاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الرئيس للبنان (تتبعه سورية والولايات المتحدة)، حيث استحوذ على حوالي 38 في المئة من الواردات اللبنانية و11 في المئة من الصادرات في العام 2006. وفي ذلك العام، احتل لبنان المرتبة الحادية والخمسين (51) في صادرات الاتحاد الأوروبي والثامنة عشرة بعد المئة (118) في واردات الاتحاد. منذ أواسط التسعينيات، كان الاتحاد الأوروبي المانح الرئيس للبنان - على الأقل استناداً إلى أرقام المساعدة التنموية الرسمية (ODA) - حيث وصل إجمالي المبالغ التي تم الالتزام بها بموجب برنامج MEDA I (أوائل حروف عبارة Mesures d'accompagnement financiers et techniques، أي البرنامج الأوروبي لتقديم المساعدة المالية والفنية لتنفيذ آلية الجوار والشراكة الأوروبية [ENPI])، إلى 187 مليون يورو تم تخصيصها للاتفاقيات والإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية؛ في الفترة (1995 - 1999) بلغ الإجمالي 182 مليون يورو و235 مليون يورو بموجب برنامج MEDA II في الفترة (2000 - 2006). وبموجب آلية الجوار والشراكة الأوروبية المذكورة آنفاً (ENPI)، تم تخصيص 187 مليون يورو للبنان في الفترة بين 2007 و2010. وقد خصّص 22 مليون يورو من هذا المبلغ لدعم الإصلاح السياسي (في مجالات الديمقراطية وحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة والأمن والعدالة)، و86 مليون يورو لدعم الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي (كإصلاح قطاع الطاقة وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي، وتحسين أوضاع اللاجئين الفلسطينيين، وتسهيل إصلاح التجارة والجمارك، وحماية البيئة، والإدارة المالية وخفض الدين، وإصلاح المالية العامة)، ومبلغ 79 مليون يورو لدعم إعادة الإعمار (إعادة الإعمار الاقتصادي والاجتماعي، والتنمية المحلية، ونزع الألغام وإزالة الذخائر غير المنفجرة). إضافة إلى ذلك، تعهد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بتقديم معونة مالية وتخفيف عبء الديون في مؤتمرات مانحين لاحقة في باريس وفيينا - عقد الأخير في حزيران/يونيو 2008، وكان يهدف إلى إعادة إعمار مخيم نهر البارد للاجئين الفلسطينيين في شمال لبنان.

تعزيز سيادة لبنان وسيطرته على أرضه

لتعزيز سيطرة الحكومة اللبنانية على أراضي الدولة وحدودها، إضافة إلى دعم وقف إطلاق النار الإسرائيلي - اللبناني بعد حرب تموز/ يوليو 2006، تولّت الدول الأوروبية زمام القيادة في بعثة اليونيفيل المطوّرة وقدمت «العمود الفقري الأوروبي» فيها. إذ يتولّى الجنرال الإيطالي كلاوديو غراتسيانو اليوم قيادة قوة اليونيفيل، كما أن ثلثي الجنود الدوليين المنتشرين في جنوب لبنان تقريباً هم من الأوروبيين، حيث نشرت إيطاليا وفرنسا وإسبانيا أكبر الفرق العسكرية. وتستند هذه البعثة إلى قرار مجلس الأمن الدولي الرقم 1701، الذي نصّ على وقف لإطلاق النار يُنهي الأعمال العدائية العسكرية التي سببتها الغارة التي قام بها حزب الله عبر الحدود يوم 12 تموز/ يوليو على دورية إسرائيلية والتي قتل خلالها تسعة جنود واختطف اثنين.

فوّض القرار 1701 وحدات يونيفيل معززة وأكثر قوة (نحو 15000 جندي بعد أن كانت في السابق زهاء 2000 جندي) الإشراف على إنهاء العنف، وانسحاب القوات الإسرائيلية، والامتثال إلى التزامات وقف إطلاق النار الأخرى حول فرض حظر على تزويد القوى اللبنانية التي لا تنتمي إلى الدولة، وخصوصاً حزب الله، بالأسلحة، ودعم تأكيد سيطرة الدولة اللبنانية على جنوب لبنان، والإشراف على نشر ما يصل إلى 15000 جندي من الجيش اللبناني لضمان ألا يتم استغلال منطقة عمليات قوات اليونيفيل لأعمال عدائية من أي نوع، وحماية السكان المدنيين. وفي الوقت نفسه، اقتصرّت منطقة عمليات قوات اليونيفيل على المنطقة الواقعة إلى الجنوب من نهر الليطاني، ولم يتم منح هذه القوات تفويضاً بالقيام بعمليات هجومية، فيما يسمح القرار 1701 وقواعد الاشتباك باستخدام القوة للدفاع عن النفس ولتنفيذ التفويض. لكن نزع سلاح ميليشيا حزب الله بشكل فعلي وشامل أمر غير متوقع. بدل ذلك، يشير القرار إلى خطة النقاط السبع الخاصة بالحكومة اللبنانية التي تحدد لليونيفيل دوراً مسانداً لجهود الحكومة اللبنانية لبسط سيطرتها الفعلية على كل أراضيها، وإقامة منطقة إلى الجنوب من نهر الليطاني ليس فيها وجود مسلح سوى للجيش اللبناني وقوات اليونيفيل. بمعنى آخر، مهمة قوات اليونيفيل الرئيسية ليست فرض السلام، بل دعم تكريس وحدة لبنان الإقليمية وسيادته واستقلاله السياسي.

بعد عامين من تبني قرار مجلس الأمن 1701 ونشر بعثة اليونيفيل المعززة، لم يُنفذ القرار إلا بصورة جزئية، كما أن آثار تنفيذه غامضة إلى حد ما. فمن جانب، تم تأمين المناطق التي انسحبت منها القوات الإسرائيلية من قبل اليونيفيل وسُلّمت إلى الجيش اللبناني، حيث عادت قوات الأخير إلى الشطر الجنوبي من البلاد للمرة الأولى منذ ثلاثين عاماً تقريباً. وقد تركت ميليشيات حزب الله مواقعها على طول الخط الأزرق وأوقفت الهجمات على الأراضي الإسرائيلية. ومامن شك في أن الوجود الدولي الضخم بـ«عموده الفقري الأوروبي»، ساعد في ترسيخ الاستقرار في منطقة الحدود، وحافظ على الهدوء بشكل عام، على رغم أنه تم خرق وقف إطلاق النار مراراً وتكراراً، خصوصاً بسبب تحليق الطيران الإسرائيلي، لكن أيضاً بسبب عمليات إطلاق صواريخ معزولة من جانب عناصر جهادية تعمل من جنوب لبنان. وأقامت قوات اليونيفيل

هياكل اتصال مع جيشي الجانبين، كما تم عقد لقاءات ثلاثية. ولذا، فقد تمت تسوية احتكاكات محدودة بسرعة، ما حال دون تفاقمها. وأحرز مشروع تجريبي لتحديد الخط الأزرق بشكل واضح بعض التقدم، وإن كان بطيئاً.

من جانب آخر، ساعد الوجود الدولي على تجميد الصراع الإسرائيلي - اللبناني بدل تسويته. وباستثناء قضية الأسرى، لم تتم معالجة أي من أسباب المواجهة التي حدثت في العام 2006 بشكل فعلي. إذ تبقى قضيتا مزارع شبعا (أرض حدودية في مرتفعات الجولان تحتلها إسرائيل) وقرية العجر (الجزء الشمالي منها يقع في الأراضي اللبنانية، لكن إسرائيل أعادت احتلاله في العام 2006)، من دون حل. وليست التقارير المتعاقبة للأمين العام للأمم المتحدة في شأن تنفيذ قرار مجلس الأمن الدولي 1559 و1701 هي وحدها التي تشير إلى أن حزب الله (إضافة إلى المجموعات الفلسطينية والجهادية المقاتلة)، قد أعاد تسليح نفسه وعزز ترسانته وخرن الأسلحة بشكل أساسي خارج منطقة عمليات اليونيفيل وحسب، بل تشير إلى ذلك أيضاً التقارير الإسرائيلية وادعاءات حزب الله. وفوق هذا وذاك، لم يتم نزع سلاح الميليشيات بشكل فعلي، في حين وجدت قوات اليونيفيل والجيش اللبناني مخابئ للأسلحة ودمرتها. ويبدو أن عمليات تهريب الأسلحة عبر الحدود السورية - اللبنانية مستمرة. وفي الواقع، وجد الفريق المستقل لتقييم الحدود اللبنانية الذي أرسله الأمين العام للأمم المتحدة في حزيران/يونيو 2007، أن «الوضع الحالي لأمن الحدود غير كافٍ لمنع التهريب، ولا سيما تهريب الأسلحة، إلى أي حد معقول»⁽¹⁾. ولم يُسجل أي تقدم مهم من قِبل البعثة التالية في العام 2008؛ ولذا، لم يتم فرض حظر الأسلحة بشكل فعلي. وهذا يعني أن خطر تجدد المواجهة العسكرية يلوح بقوة في الأفق، لأنه من غير المرجح أن تراقب إسرائيل استمرار تخزين الأسلحة من قبل حزب الله من دون أن تتدخل، خصوصاً في ضوء ما تعرضت إليه خلال حرب العام 2006، ولأن لدى حزب الله حساباً مفتوحاً يريد تسويته بسبب اغتيال أحد أبرز قادته، عماد مغنية، في شباط/فبراير 2008، وأيضاً في ضوء التداعيات المحتملة لتصعيد الصراع مع إيران بسبب برنامجها النووي.

للمرة الأولى في تاريخ الأمم المتحدة، تم نشر وحدة بحرية، أطلق عليها اسم قوة المهام البحرية (MTF UNIFIL). وقد أوكلت إلى قوة المهام البحرية، التي زوّدها بلجيكا وفرنسا وألمانيا واليونان وإيطاليا وإسبانيا وتركيا بالجنود منذ أيلول/سبتمبر 2008، مهمة مراقبة المياه الإقليمية اللبنانية، وتأمين سواحل لبنان، ومنع تهريب الأسلحة. وتعمل قوة المهام البحرية التابعة إلى قوات اليونيفيل بناءً على طلب الحكومة اللبنانية، ما يعني أن المجال أمام عمليات الحظر البحري التي تقوم بها لمنع دخول الأسلحة غير المصرّح بها والمواد ذات الصلة محدودة؛ فبينما تقوم قوة المهام البحرية بأعمال الدورية في المياه اللبنانية وترحب بالسفن العابرة وتستفهم منها، إلا أن قواعد الاشتباك تركت مسائل الصعود إلى السفن المشتبه فيها، ومصادرة البضائع وعمليات الاعتقال إلى سلاح البحرية والجمارك اللبنانية. ومنذ بداية البعثة في تشرين الأول/أكتوبر 2006 وحتى أواخر آب/أغسطس 2008، تمت مناداة 1800 سفينة وسؤالها، واعتُبر أكثر

من 180 مركباً مشتبهاً فيه، لكن تم في نهاية المطاف تفتيشها والإفراج عنها من قبل مسؤولي سلاح البحرية والجمارك اللبنانية.

يمكن اعتبار قوة المهام البحرية التابعة إلى اليونيفيل مشروعاً ناجحاً بمقدار ما كان وجودها ضرورياً في وضع حد للحصار البحري الإسرائيلي بعد حرب العام 2006، وفي استئناف حرية التجارة في الطرق البحرية اللبنانية. وعلى الرغم من ذلك، فقد تم انتقادها، وبحق، بوصفها وسيلة مكلفة وغير فعّالة وفي المكان الخطأ لجهة منع تهريب السلاح، لأن هذه الأنشطة لم تكن تتم عبر البحر عموماً، حتى قبل نشر قوة المهام البحرية، بل على الحدود البرية خارج منطقة عمليات قوات اليونيفيل. وفي الواقع، لم تكتشف قوة المهام البحرية أي حادثة تهريب للأسلحة حتى كانون الأول/ديسمبر 2008. كما شاركت البلدان الأوروبية، وألمانيا على وجه الخصوص، في بناء قدرات سلاح البحرية اللبناني، بهدف تمكينه من تولي مسؤولياته، التي تقوم بها في الوقت الراهن القوات الدولية، عبر القيام بأعمال الدورية في المياه الإقليمية والسيطرة على حدود لبنان البحرية. وساعدت هذه البلدان سلاح البحرية في إعادة تأهيل وترقية محطات الرادار الساحلية على طول الساحل اللبناني من خلال التدريب والمعدات وإنشاء منظمة للرادار الساحلي. وبينما تحسّنت قدرات سلاح البحرية اللبناني، إلا أن السيطرة على المياه الإقليمية والحدود البحرية تعتمد أولاً وقبل كل شيء، كما هو حال أي حدود، على الإرادة السياسية في بسط تلك السيطرة ووضع حد لتهريب السلاح.

وفي محاولة لوقف تدفق الأسلحة إلى البلاد، من خلال زيادة قدرة لبنان على السيطرة والتحكم بحدوده، قام عدد من الدول الأوروبية، وفي مقدمتها ألمانيا وفرنسا، بتزويد لبنان بالمعدات، فضلاً عن فريق استشاري يعمل في عدد من المعابر الحدودية ونقاط الدخول، بما فيها المطار. كما قامت ألمانيا، بدعم من المفوضية الأوروبية وبريطانيا والدمرك وهولندا وكندا والولايات المتحدة، بالعمل على مشروع تجريبي في الحدود الشمالية اللبنانية، لتقييم وتشخيص النقص الحاصل في إدارة الحدود الحالية. وبعد تقييم الاحتياجات، وفّرت ألمانيا وشركاؤها التدريب والمعدات لـ800 من الموظفين اللبنانيين (من أربع هيئات تتولى مهمة أمن الحدود هي القوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي، وقوى الأمن العام، والجمارك)، وعبر توفير مركز للعمليات المشتركة، والدوريات والعمليات المشتركة، وتحسين القدرة على التنقل، وزيادة القدرة على العمل سوية وتبادل المعلومات. وقد سعى المشروع بعد ذلك إلى ترسيخ عقيدة الإدارة الموحدة للحدود، وبدأت قوة الحدود المشتركة العمل في كانون الأول/ديسمبر 2007. وسعى المشروع أيضاً إلى تحديد ما إذا كانت هذه المقاربة مناسبة للتطبيق في حدود لبنان الشرقية.

انتهت المرحلة التجريبية في أواخر حزيران/يونيو 2008، لكن أهم ما يمكن استنتاجه من هذه المرحلة هو أنه على الرغم من كل المعدات والتدريب الذي تم توفيره، لم يُسفر المشروع عن أي نتائج لجهة وقف تدفق السلاح إلى البلاد. وقد تم توثيق ذلك في تقرير مهمة «الفريق المستقل

لتقييم الحدود اللبنانية - II»، الذي خلّص إلى أن «الوضع الإجمالي يجعل حدود لبنان قابلة للاختراق، مثلما كانت قبل عام خلال المرحلة الأولى من التقييم». (2) وبينما اعتبر تقييم ألماني - لبناني أن التعاون بين شتى الوكالات الأمنية، والجوانب المتعلقة ببناء القدرات في المشروع ناجحة عموماً، انتقدت تقارير أخرى الافتقار إلى الأمور التالية: مفهوم متماسك للمشروع، والإشراف والسيطرة اللبنانية، والتقييمات والتدقيقات الحسابية الخارجية، والتنسيق الفعال بين المانحين.

كشفت المرحلة التجريبية عن مزيد من التحديات الخطيرة في شأن السيطرة الفعّالة على الحدود البرية. لكن هذه التحديات لم تكن تتعلق بما يمكن تسميته «قدرة المالك والمسيطر الفعّالة»، بقدر تعلّقها بالعوامل السياسية والدبلوماسية والاجتماعية - الاقتصادية، التي تعكس، من بين عوامل أخرى، العلاقة الملتبسة بين سورية ولبنان. وقد ظهر ذلك جلياً في عدم ترسيم الحدود، مثلاً، والتعاون في ضبطها، فضلاً عن أن السيطرة الفعّالة على الحدود كانت أمراً معقّداً، بسبب النشاطات الواسعة عبر الحدود من تجارية واجتماعية وتربوية وسوى ذلك. أضف إلى ذلك، اعتماد السكان المحليين الشديد على التهريب، والوجود الفلسطيني المسلح في مخيمين اثنين على الحدود الشرقية. والأهم من ذلك كله، غياب التوافق داخل الحكومة اللبنانية في شأن كيفية التعامل مع الأسلحة التي تملكها «المقاومة». وفيما استمر المشروع على نطاق ضيق (مايمكن تسميتها بمرحلة التعزيز)، فإن مستقبله، ولاسيما توسيعه ليشمل الحدود الشرقية، يعتمد على التزام صريح من الحكومة اللبنانية بالمبادئ والأهداف الأساسية المتعارف عليها لقوة حدود مشتركة واستراتيجية وطنية لأمن الحدود.

تعزيز المؤسسات اللبنانية

أما الحزمة الثانية من الجهود الأوروبية، فقد انصبّت على دعم المؤسسات اللبنانية الحاكمة، وكان هدفها زيادة الثقة الشعبية بالدولة والحكومة المركزية، والمشاركة في إرساء الاستقرار طويل الأمد في البلاد. وقد سعى الدعم الأوروبي إلى تعزيز الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية التي تعهدت بها الحكومة اللبنانية في تموز/يوليو 2005، بعد الانسحاب السوري والانتخابات النيابية، ومرة أخرى بعد المؤتمر الدولي للمانحين الذي عُقد في باريس في كانون الثاني/يناير 2007 (باريس 3). وركّز الدعم الأوروبي، كما تم التعبير عنه في إطار اتفاقية الشراكة (التي أصبحت نافذة منذ نيسان/أبريل 2006)، وخطة العمل (التي أصبحت نافذة منذ كانون الثاني/يناير 2007)، الاهتمام على ثلاثة مجالات لها الأولوية هي الإصلاح السياسي، والإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، ودعم النهوض وإعادة الإعمار. كما أسهم الأوروبيون في بناء المؤسسات، ولاسيما بناء قدرات قوى الأمن اللبنانية، عبر تدريبها على التحقيق الجنائي والسيطرة على أحداث الشغب، فضلاً عن بناء مدرسة شرطة تابعة إلى قوى الأمن الداخلي.

بيد أن تنفيذ الإصلاح توقف فجأة وُضع على الرف بحلول حرب صيف العام 2006، وأزمة العام 2007 المتعلقة بمخيم نهر البارد (قرب طرابلس) للاجئين الفلسطينيين، وفترة من القلاقل (الاغتيالات السياسية وعنف الشوارع)، والحصار السياسي لمؤسسات الحكومة اللبنانية الذي بلغ ذروته في استعراض القوة الذي قام به حزب الله وحلفاؤه في أيار/مايو 2008. ونتيجة لذلك، تركّز الدعم المالي الأوروبي في الفترة بين عامي 2006 و2008 بقوة على إعادة الإعمار والنهوض في المناطق التي تأثرت بالعنف أكثر من سواها، مثل الجنوب ومخيم نهر البارد، فيما ركّز الدعم الفني على الاستقرار الاقتصادي. وعلى الرغم من الأوضاع الصعبة، اتخذت الحكومة اللبنانية بعض الخطوات الإصلاحية في مجالات الاقتصاد والتمويل والتجارة، فيما كان التقدم بطيئاً في مجالات إصلاح حقوق الإنسان وإصلاح القطاعين القضائي والاجتماعي.

وفي أيار/مايو 2008، أزيلت تسوية الدوحة التي وضعت حداً للمأزق السياسي في لبنان، وانتخاب ميشال سليمان رئيساً، وتشكيل حكومة وحدة وطنية في أوائل تموز/يوليو 2008، بعض العقبات الرئيسية التي كانت تعرقل برنامج الحكومة للإصلاح. ولكن مع الانتخابات التي يُفترض إجراؤها في حزيران/يونيو 2009، ستكون الحكومة الحالية مؤقتة. كما أن الخلافات الرئيسية في شأن السياسة بين شركاء الائتلاف الحكومي مستمرة، لذا لا يمكن للمرء أن يتفاءل كثيراً بانطلاقة برنامج الإصلاح قبل مجيء حكومة جديدة بعد انتخابات العام 2009، وتكريس توافق على الخطوط العامة للسياسة.

مع اقتراب موعد الانتخابات النيابية، تتمثل إحدى أولويات الإصلاح لدى الأوروبيين بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمات اللبنانية غير الحكومية) في تشجيع إصلاح النظام الانتخابي، استناداً إلى توصيات بعثة المراقبة التابعة إلى الاتحاد الأوروبي للعام 2005، فضلاً عن مشروع قانون تقدمت به لجنة لبنانية برئاسة عضو البرلمان ووزير الخارجية السابق فؤاد بطرس، بهدف تطبيق الإصلاحات التي لا تزال تُعتبر مجدية عشية انتخابات العام 2009.

وبينما تهدف الإصلاحات الانتخابية، بحسب الأوروبيين، على المدى الطويل إلى التخلّص من النظام الطائفي، سيكون من المهم على المدى القصير الاقتراب أكثر من المعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة. ففي أيلول/سبتمبر 2008، أقرّ البرلمان اللبناني قانون انتخابات جديد، كان هدفه الرئيس تنفيذ بنود اتفاق الدوحة لجهة الدوائر الانتخابية في بيروت. وهكذا، أعاد القانون الجديد رسم حدود بعض دوائر التصويت، كما تضمّن بنوداً جديدة لتنظيم دور وسائل الإعلام خلال فترة الحملات الانتخابية والانتخابات، وتحديد مصروفات تلك الحملات. ونصّ القانون على إجراء الانتخابات في يوم واحد بدل أيام عدة، فضلاً عن إعطاء

المغتربين الحق في التصويت ابتداء من العام 2013. وفي الوقت نفسه، تم رفض إصلاحات عدة مقترحة، بما فيها خفض سن الاقتراع من 21 إلى 18 سنة، والبدء بتخصيص نسبة للنساء على القوائم الانتخابية. والأهم من ذلك، أنه بخصوص إجراء انتخابات حرة ونزيهة، لن تكون هناك أوراق اقتراع مطبوعة مسبقاً ولجنة انتخابية مستقلة.

شاركت دول أوروبية عدة في محاولة إحياء ما يُسمّى الحوار الوطني اللبناني الذي بدأ في أعقاب الانسحاب السوري من لبنان، لإيجاد توافق بين ألوان الطيف السياسي في شأن قضايا تحظى باهتمام وطني كبير، ما يُوفّر منبراً شاملاً يمكن تطوير السياسات في إطاره. لكن الحوار انقطع قبيل حرب تموز/يوليو 2006. وفي ربيع وصيف العام 2007، عقدت «الجمعية السويسرية للحوار الأوروبي - العربي - الإسلامي ASDEAM»، بدعم من الحكومة السويسرية، جولات عدة من الحوار في مون بيليران، بمدينة بيرن، وفي بيروت مع ممثلين من الصف الثاني من القوى السياسية التي شاركت في الحوار الوطني الأصلي. ووسط جو احتفالي صاخب، دعا وزير الخارجية الفرنسي الزعماء السياسيين اللبنانيين إلى جولة محادثات في سيل سان كلو أواسط تموز/يوليو 2007، لاستئناف الحوار بين الخصوم السياسيين والبحث في كيفية تدعيم الدولة اللبنانية.

حقق الحوار السويسري نتائج جديرة بالملاحظة، حيث توصل إلى نقاط انطلاق مشتركة. فانفق المشاركون على قضايا مهمة (مثل مبدأ التعايش، والحاجة إلى صياغة موقف مشترك تجاه إسرائيل، وتحرير الأراضي اللبنانية والأسرى، والالتزام باتفاق الطائف للعام 1989 الذي أنهى عقوداً من الحرب الأهلية، والدستور، وتنفيذ شروط اتفاق الطائف التي لم تُنفذ إلى الآن، والالتزام بالديمقراطية الطائفية، في الوقت الراهن، وأهمية بناء الدستور واللامركزية). وحدد الحوار السويسري أيضاً القضايا الخلافية بتفصيل أكثر (مثل سلاح «المقاومة»، والعلاقات مع سورية، وأسلحة الجماعات الفلسطينية في لبنان والعلاقات مع الجالية الفلسطينية في لبنان، وتجاوز السياسة الطائفية في المدى المتوسط، وكيفية ترسيخ السيادة والاستقلال).

ومع ذلك، لم تنجح كل هذه المبادرات الأوروبية، ومعها جهود تسهيل الحوار التي بذلتها الجامعة العربية، في تقليص الخلاف أو التغلب على المجابهة بين المعسكرين المتصارعين قبل أن تتطوّر هذه الأخيرة إلى عنف في أيار/مايو 2008. ومن المثير للاهتمام أن الوفد الأوروبي نظّم ثلاث ورش عمل في أيار/مايو 2007، ونيسان/أبريل 2008، وتشرين الأول/أكتوبر 2008، شاركت فيها جميعاً قوى سياسية لبنانية رئيسية، ونقابات مهنية وخبراء مستقلون. وقد سعت هذه الورش إلى تحقيق أهداف أكثر تواضعاً مركّزة على موضوعات أقل إثارة للخلاف لكنها مهمة جداً - المقاربات الاقتصادية والسياسات الاجتماعية - وأثبتت نجاحاً تاماً في الاقتراب من رؤية مشتركة، بما في ذلك عناصر مهمة للإصلاح في قطاعي التعليم والصحة، وإصلاحات ترمي إلى جعل الاقتصاد أكثر تنافسية، بما يفيد كل اللبنانيين.

المساهمة في حل الصراع الإقليمي

في ما يتعلق بالهدف الرئيس الثالث لسياستهم والمتمثل بتحقيق السلام الشامل في الشرق الأوسط، لم يضغط الأوروبيون في شكل مباشر، منذ حرب العام 2006، لبدء مفاوضات إسرائيلية - لبنانية بهدف تحويل اتفاق وقف إطلاق النار الإسرائيلي - اللبناني إلى اتفاق سلام إسرائيلي - لبناني دائم. السبب الرئيس في ذلك هو اعتبار أن التقدم على المسار الإسرائيلي - اللبناني يعتمد على التقدم على المسار الإسرائيلي - السوري. وفي الواقع، صرّحت الحكومة اللبنانية مراراً بعد الحرب بأن لبنان سيكون آخر بلد يوقع صفقة سلام مع إسرائيل. ولهذا السبب، ولأن الأوروبيين اعتبروا سورية ضرورية لتحقيق النجاح على المسارات الأخرى للعملية السلمية، فقد حاولوا إقناع إدارة بوش ليس ببذل جهود لإحياء العملية السلمية الإسرائيلية - الفلسطينية وحسب، بل أيضاً بإحياء محادثات السلام الإسرائيلية - السورية. وفي خاتمة المطاف، دعت إدارة بوش ممثلين عن سورية ولبنان إلى حضور اجتماع أنابوليس في تشرين الثاني/نوفمبر 2007. وقد تم اقتراح مؤتمر لاحق لمتابعة المسار السوري في موسكو في ربيع العام 2008، لكنه لم يُعقد بسبب فقدان الدعم الأميركي له.

بعد حرب العام 2006، حاول عدد من ممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (ألمانيا وإسبانيا وفرنسا) إضافة إلى مسؤولين في الاتحاد الأوروبي التعاطي مجدداً مع سورية والحصول على مؤشرات إيجابية لجهة التدخل السوري في الحياة السياسية اللبنانية، وتهريب السلاح عبر الحدود السورية - اللبنانية، وإمكانية تعاون سورية في المشروع التجريبي الخاص بالحدود ومسألة مزارع شبعا. لكنهم لم يحققوا الكثير.

لم يكن الأوروبيون في وضع يمكنهم من استمالة سورية كي تتعاون أكثر، أو من دفع المسار الإسرائيلي - السوري قدماً إلى الأمام (ناهيك عن تسهيل المفاوضات) طالما أنهم كانوا يحاولون إبقاء القيادة السورية معزولة.

ومع ذلك، أسهم الأوروبيون في حل بعض المسائل البارزة الواردة في قرار مجلس الأمن الرقم 1701. وعلى سبيل المثال، فقد نجح وسيط ألماني مُعيّن من قبل الأمم المتحدة (غير هارد كونراد)، والذي كان قد شارك في أنشطة مشابهة من قبل، في حل إحدى نقاط الخلاف العالقة بين حزب الله وإسرائيل، عبر التوسط في صفقة لتبادل بقايا جثث القتلى في تموز/يوليو 2008.

توصيات

السيادة والسيطرة على الحدود: أظهر المشروع التجريبي للحدود الشمالية أنه إذا ما أُريد لمسألة بناء القدرات في مجال إدارة الحدود أن تحقق أي نتائج ملموسة، فلا يجب فقط أن يتم فهم وتنسيق نشاطات المانحين بشكل أفضل، بل يجب أيضاً أن يترافق ذلك بشكل وثيق مع استراتيجية إدارة الحدود اللبنانية أو أن تُبنى عليها. وبدورها، فإن مثل هذه الاستراتيجية تقتضي

أن تقرّر الحكومة ما إذا كانت ترغب بالسيطرة حقاً على الحدود. أو بمعنى آخر، يعتمد النجاح في إدارة الحدود على الأقل على الإرادة السياسية للحكومة اللبنانية، بقدر اعتماده على القدرات المتوفّرة لتنفيذ هذه الإرادة. وبما أنه يُنظر في لبنان إلى حزب الله وجماعات أخرى مسلحة، بوصفهم «مقاومة» شرعية لإسرائيل، وبما أن هذه «المقاومة» تُعتبر جزءاً من استراتيجية لبنان للدفاع الوطني، فإن الحزب والجماعات سيحتفظون بقدرتهم العسكرية على الأقل إلى أن يتم حل الصراع اللبناني - الإسرائيلي. لذا، من غير المرجّح أن يتم تحقيق تقدم مهم على صعيد السيطرة على الحدود قبل أن يحدث ذلك.

هذا هو أيضاً السبب الرئيس في أن فكرة تشكيل بعثة أوروبية للسياسة الأمنية والدفاعية للسيطرة على الحدود لن توفّر حلاً. فمثل هذه البعثة لن تكون قابلة للحياة في ظل غياب الإشراف والسيطرة اللبنانية، والإجماع الداخلي اللبناني، والقبول السوري. وبينما سيساعد إنشاء هيئة منفصلة لحراسة الحدود كثيراً في السيطرة على هذه المناطق بشكل فعّال على المدى الطويل، إلا أنه لا ينبغي أن يكون ذلك أولوية في ظل الوضع الحالي الهش. وبانتظار تبلور التزام لبناني، على الأوروبيين الاتفاق في ما بينهم على نوع الدعم الذي لديهم استعداد لتقديمه إلى جهود إدارة الحدود في المستقبل. كما عليهم دعم وتشجيع العمل التمهيدي الذي يحتاجه اللبنانيون لتطوير استراتيجية أشمل لإدارة الحدود، تأخذ في اعتبارها مصالح كل المعنيين بشكل مباشر، ودعمه بالخبرة. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجية ترتيبات غير بيروقراطية لانتقال السكان المحليين يومياً عبر الحدود، وتوفير مصادر دخل بديلة للعائلات المنخرطة في تجارة التهريب، واستنباط برامج للسيطرة الفعّالة على الفساد.

علاوة على ذلك، وبناءً على إشارات سورية إيجابية في القمة المتوسطية التي عُقدت في باريس في تموز/يوليو 2008، والقمة السورية - اللبنانية في آب/أغسطس 2008، وإقامة علاقات دبلوماسية بين البلدين في تشرين الأول/أكتوبر 2008، على الأوروبيين أن يواصلوا مطالبة الجانب السوري بالتنفيذ من خلال الإلحاح على ترسيم الحدود، وتأمين نقاط العبور على الحدود، والتعاون السوري - اللبناني في السيطرة على الحدود.

إن نشر آلاف الجنود من القوات الخاصة السورية إلى الشمال من الحدود السورية - اللبنانية في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 2008، رداً على هجمات بالقنابل في دمشق وطرابلس، والذي ترافق مع تحذيرات سورية بالتدخل إذا لم تتمكن الحكومة اللبنانية من احتواء المقاتلين السلفيين في طرابلس، أطلق مخاوف كبيرة بين اللبنانيين من عمليات عسكرية سورية داخل الأراضي اللبنانية؛ كما سلّط ذلك الضوء على الحاجة الملحة إلى تنسيق سوري - لبناني وتعاون في السيطرة على الحدود.

دعم المؤسسات اللبنانية: من المهم التوضيح مراراً لكل القوى اللبنانية أن الأوروبيين يتوقعون أن تتم الانتخابات في موعدها ومن دون أي تلاعب. وقد سبق أن عرض الأوروبيون تقديم المساعدة في إدارة الانتخابات ومراقبتها. وعقب الانتخابات، ينبغي على الاتحاد الأوروبي

الإبقاء على دعمه من أجل تحقيق إصلاحات انتخابية وسياسية واسعة النطاق، كما جاءت في اتفاق الطائف والدستور، بهدف زيادة الشفافية والمساواة في التصويت، وإلى تقليص الدور الذي يلعبه رجال الدين والقادة المحليون الأقوياء على المدنيين المتوسط والبعيد. وتتمثل إحدى المقاربات التي اقترحت في الطائف في اعتماد نظام برلماني ذي مجلسين تشريعيين. وسيتعين على الأوروبيين كذلك إعادة النظر في ما إذا كان ينبغي دعم ومراقبة أي انتخابات في المستقبل، في حال الاستمرار في تجاهل المطالبة بإجراء إصلاحات انتخابية رئيسية، مثل استخدام أوراق اقتراع وفق المقاييس المطبوعة مسبقاً.

الحوار الوطني: على الرغم من تسوية الدوحة وتشكيل حكومة وحدة وطنية، لانزال القضايا الأساسية بين الأطراف السياسية معلقة في الهواء. وبالتالي، يبقى اللجوء إلى العنف أو تجدد حصار المؤسسات، أمراً غير مستبعد بأي حال. ففي الدوحة، وافق القادة السياسيون على استئناف الحوار الوطني بقيادة الرئيس سليمان في أسرع وقت ممكن. وفي هذه الأثناء، استأنف الرئيس الحوار، حيث ركزت الجلسات الأولى منه على استراتيجية الدفاع الوطني. وفي حين تُعتبر الحاجة إلى الحوار ملحة بالفعل لضمان الوحدة الوطنية وتأمين قاعدة لصنع السياسات والتعايش السلمي، فمن المهم بالقدر نفسه أن يُفصل الحوار الوطني عن حملة الانتخابات المقبلة، بما يمكن من إجرائه في أجواء هادئة وتصالحية. ولكن، على الأرجح، لن يكون ممكناً انطلاق الحوار بشكل فعلي إلا بعد الانتخابات.

مبدئياً، يجب أن يركز الدعم الأوروبي على تعزيز المؤسسات الديمقراطية بدل دعم بروز قادة سياسيين أقوياء. وهذه المقاربة يجب أن تُنفذ مباشرة، مثلاً، حين يضع البرلمان الأوروبيون الذين يزورون لبنان جداول مواعيدهم؛ إذ أن عليهم أن يلتقوا مع نظرائهم في البرلمان اللبناني لا مع زعماء غير منتخبين. وعموماً، على الأوروبيين أن يبقوا على اتصال مستمر مع جميع القوى السياسية ذات التمثيل المهم في البرلمان. وعلى عكس الولايات المتحدة، لا تعترض الأوروبيين أي عقبات قانونية للقيام بذلك، لأن الاتحاد الأوروبي لا يعتبر حزب الله منظمة إرهابية، باستثناء الهولنديين الذين صنفوا الحزب كجماعة إرهابية في العام 2004. وفي الوقت نفسه، يجب التخلي عن أي محاولة لدعم طرف بهدف إلحاق الهزيمة بالطرف الآخر، أو على الأقل، موازنته عسكرياً (كان ذلك أحد الدوافع القوية للدعم الغربي لقوى الأمن الداخلي التي يسيطر عليها السنة).

ينبغي دعم الحوار الوطني لحل بعض المشاكل الصعبة. لكن، على الأوروبيين أن يدركوا أنهم لن يكونوا نافعين إلا حين يُنظر إليهم من جانب كل ألوان الطيف السياسي كوسطاء نزيهين. إضافة إلى ذلك، لا يمكن فرض الحوار من الخارج، بل يجب أن يعتمد على رغبة كل القوى السياسية الرئيسية، وأن يكون بقيادة لبنانية لضمان تبنّيه من قبل جميع اللبنانيين. ثم يجب على الأوروبيين اتخاذ جانب الحيطة والحذر حيال عدم إطلاق مسارات متنافسة، بل القيام بدور داعم؛ وذلك بتوفير خبراء في قضايا السلام والمفاوضات والمشورة الفنية الأخرى من خلال

مجموعة استشارية قادرة على المساهمة في عملية حسنة التصميم ومنظمة وشاملة، ما يمكنها من طرح خيارات عدة للمسائل المطروحة للنقاش. لقد أثبتت التجربة حتى الآن أن بناء الثقة والوصول إلى الإجماع عملتان بطيئتان وصعبتان، ولذا، من الأفضل أن تبدأ بالمسائل التي يسهل الإجماع عليها، وأتلك التي يمكن تفكيكها إلى مسائل فنية وعمالية فرعية، بدل معالجة المسائل الأكثر تعقيداً أولاً. ويمكن لبعض الموضوعات التي تم تحديدها في المحادثات التي أجريت في سويسرا، والتي سهّلها الوفد الأوروبي في بيروت، أن توفر نقطة انطلاق معقولة.

عوامل عدم الاستقرار: نظراً إلى الوضع الأمني المتقلقل في البلاد، يجب على الأوروبيين زيادة مساعدتهم بمعالجة عوامل عدم الاستقرار بشكل مباشر في المناطق الحساسة من البلاد، أي المناطق المهمشة (ولاسيما المناطق الشمالية) وفي مخيمات اللاجئين. وبينما شارك الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء في دعم الأونروا وجهود إعادة الإعمار في المخيمات، تباطأ التقدم كثيراً على صعيد تحسين ظروف المعيشة وتثبيت الوضع الأمني في المخيمات. لذا، فإن احتمال انبعاث أزمة مماثلة لما حدث في مخيم نهر البارد ليس أمراً مستحيلاً البتة. وبالتالي، على الأوروبيين التركيز على دعم إجراءات توفر للسكان ظروفًا معيشية ومستقبلاً لائقاً عبر العمل على التصدي لليأس والتطرف. وفي سياق هذه العملية، عليهم أيضاً أن يبنوا على مزيد من التقدم في الحوار اللبناني - الفلسطيني ويشجعوه.

محكمة خاصة بلبنان: على الأوروبيين النأي بأنفسهم، تحت أي ظرف، عن الانخراط في «صفقات سياسية» مع سورية بخصوص نتيجة المحكمة الدولية لمحاكمة المشتبه فيهم بجرمة قتل رفيق الحريري، رئيس الوزراء اللبناني السابق. ومن الأهمية بمكان أيضاً، بالنسبة إلى الثقافة السياسية في لبنان والعلاقات السورية - اللبنانية مستقبلاً، أن يوضع حد لثقافة الحصانة المحيطة بالاعتقال السياسي. ولذا، على الأوروبيين أن يقاوموا إغراء تسييس المحكمة، وبالتالي تشويهها، عبر جعلها ورقة مساومة في مفاوضات سياسية من أي نوع. بدلاً من ذلك، يجب على المحكمة، التي من المقرر أن تبدأ العمل في ربيع العام 2009، أن تباشر نشاطها بشكل مهني، وأن تنطق بالعدل استناداً إلى الأدلة المتوافرة. وفي حال اتخذ مجلس الأمن إجراءات معينة من أي نوع، استناداً إلى أحكام المحكمة، فهذه مسألة أخرى - سياسية أيضاً - ولا ينبغي استبقاها.

الصراع اللبناني - الإسرائيلي: بينما ساهم الوجود الدولي، من خلال قوات اليونيفيل والقوة متعددة المهام التابعة إليها، في وضع حد للأعمال العدائية بعد حرب العام 2006 وتأمين وقف إطلاق النار، فإنه لم يكن سوى أداة لإدارة الصراع ولن يكون قادراً على تحقيق الاستقرار في المنطقة على المديين المتوسط والبعيد، ما لم يتم إحراز تقدم في تسوية المسائل التي لم تُحل في العلاقات اللبنانية - الإسرائيلية.

في تموز/يوليو 2008، حُلّت مشكلة الأسرى والرهائن بوساطة من الأمم المتحدة. ومع ذلك، لا تزال ثمة نزاعات مفتوحة أخرى، أهمها مزارع شبعا وقرية العجر. في خاتمة المطاف، ينبغي أن يتضمن أي اتفاق للسلام ضمانات أمنية متبادلة، والاتفاق على صيغة لإدارة المياه،

إضافة إلى معالجة محنة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان . وترتبط بعض هذه القضايا بشكل وثيق ، مثل مزارع شبعا ، بالعلاقات السورية - اللبنانية ، فيما يرتبط البعض الآخر بتسوية إقليمية ، مثل مسألة المياه وقضية اللاجئين الفلسطينيين . ولا يُتوقع من سورية أن تُبدي موقفاً بناءً تجاه تحقيق الاستقرار في لبنان وحل خلافاتها مع إسرائيل ، مادام نظام الأسد يخشى أن يبقى خارج محادثات السلام ، فلا يتمكن من استعادة مرتفعات الجولان؛ إذ لن يكون مجدياً الدفع في اتجاه عقد مفاوضات لبنانية - إسرائيلية مباشرة ، قبل تحقيق تقدم ملموس على المسار السوري - الإسرائيلي ، كما اقترح بعض الأوروبيين وإسرائيل والولايات المتحدة .

على كل حال ، هذا لا يعني أن على الأوروبيين ، والمجتمع الدولي عامة ، أن يقفوا مكتوفي الأيدي ، بل يجب عليهم أن يساهموا بفعالية في إدارة وحل الصراع على المسار الإسرائيلي - اللبناني عن طريق:

- أولاً ، الرفض الواضح للضربات الاستباقية وتأكيد أهمية الحفاظ على قنوات اتصال مفتوحة عن طريق حوار ثلاثي الأطراف يشمل الأمم المتحدة وإسرائيل ولبنان ، إضافة إلى قنوات أخرى لتجنب تصاعد العنف .
- ثانياً ، دعم (واقناع الإدارة الأميركية بأن تفعل الشيء نفسه) حل مؤقت للجزء الشمالي من قرية العجر ، حتى قبل بدء مفاوضات السلام ، وفيما بعد التقدّم بمقاربة لحل قضية مزارع شبعا على مراحل .
- ثالثاً ، التحضير لمفاوضات الوضع النهائي الإسرائيلي - اللبناني ، عن طريق دعم منابر للنقاش ودراسات توفر الخبرة العميقة لإعداد حلول للقضايا الخلافية الأخرى في العلاقات الثنائية .

◀ السياسات الأوروبية تجاه سورية

اعتبر الأوروبيون سورية دولة محورية في عملية السلام في الشرق الأوسط . لكن ، ونظراً إلى سياساتها تجاه لبنان والعراق والأراضي الفلسطينية ، فهي أيضاً شريك مثير للجدل . لكن الأوروبيين ، وعلى عكس الولايات المتحدة ، لم يكتفوا بالتركيز على محاولات تغيير السياسات الإقليمية السورية وحسب ، بل عملوا أيضاً على دعم الإصلاح الداخلي . وبذلك ، وبدلاً من السعي إلى تغيير النظام (بشكل مفاجئ أو تدريجي) ، ضغطوا بقوة في مجال الإصلاح الذي أظهر النظام اهتماماً به . وهكذا ، قدّم الأوروبيون (على الأقل بعض الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية) الدعم لعملية الإصلاح الاقتصادي في سورية وحافظوا على علاقات تجارية قوية معها ، من جهة ، لكن كانت العلاقات الأوروبية - السورية (خصوصاً

العلاقات الفرنسية - السورية والبريطانية - السورية) عدائية إلى حد ما بعد خريف العام 2004، من جهة أخرى. فقد قطع الأوروبيون اتصالاتهم على المستويات السياسية العليا مع النظام السوري وجمّدوا اتفاقية الشراكة التي تم التفاوض عليها ووقّعت بالأحرف الأولى في تشرين الأول/أكتوبر من تلك السنة. وبذلك، ظلّت سورية الشريك الوحيد في الشراكة الأوروبية - المتوسطية مع الاتحاد الأوروبي من دون اتفاقية شراكة، وبالتالي، خارج خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية. ومع ذلك، سورية عضو في الشراكة الأوروبية - المتوسطية، وتستفيد من المساعدة المالية نتيجة لذلك، كما تشارك في إطارها متعدد الأطراف.

على مدى السنوات القليلة الماضية، كان للسياسات الأوروبية تجاه سورية هدفان رئيسان: أولاً، تحقيق الاستقرار بعيد المدى لبلد يمر في مرحلة انتقالية صعبة، إضافة إلى كونه محصوراً جغرافياً ومنخرطاً ومثأثراً بنتائج الصراعات المسيطرة حالياً على المنطقة. وقد سعت تلك السياسات، ثانياً، إلى تغيير سلوك النظام السوري تجاه جيرانه وجعله جزءاً من الحل في صراع الشرق الأوسط. وعلى الرغم من ذلك، لم يتفق الأوروبيون على كيفية تحقيق التغيير في السلوك: عبر العزل أم المشاركة. وقد كان هذا أيضاً مثار نزاع مع الولايات المتحدة.

وكما تبين لاحقاً، تناقضت المقاربة الأوروبية القائمة على العزل لتغيير سياسات سورية الإقليمية مع هدف خلق الاستقرار في هذا البلد. فقد أضعفت الدعم الأوروبي للإصلاح وقلّصت التأثير الأوروبي إلى حد بعيد. ومنذ العام 2008، توحدت جهود الدول الأوروبية الأعضاء تدريجياً مرة أخرى في ما يخص التعاون مع سورية وإعادة التواصل مع دمشق. أيضاً، وفي الوقت الذي كان في الأوروبيون يؤيدون التحوّل التدريجي إلى نظام أكثر ليبرالية في سورية، فإنهم كانوا حريصين على عدم الدفع نحو انفتاح سياسي يمكن أن يعرّض استقرار النظام إلى الخطر. ومع ذلك، لا يتوقع للإصلاح الاقتصادي والإداري في سورية أن يشهد تقدماً ملموساً من دون خطوات تواكبه باتجاه تحقيق سيادة القانون، وقدر أكبر من المساءلة، ومناخ أقل سلطوية من ذلك الذي يعمل حالياً على خنق الإبداع وروح المبادرة والمشاركة الجماعية. وفي الوقت نفسه، لم يعالج الأوروبيون بشكل كافٍ عوامل عدم الاستقرار المحتملة. وهذا ينطبق بشكل خاص على المليون لاجئ عراقي الذين يقيمون في سورية، كما على وضع الأكراد السوريين. والأهم من ذلك، وفيما أصدر الأوروبيون على أن تكون سورية طرفاً في عملية سلام الشرق الأوسط المجدّدة، إلا أنهم فشلوا في إقناع الولايات المتحدة بالعمل جدياً على متابعة المسار الإسرائيلي - السوري. إن موقف الأوروبيين الفاتر من المشاركة، وترددهم في تسهيل مثل هذه المحادثات، لم يكن مفيداً. وفي خاتمة المطاف، أضعوا فرصة الدفع بشكل فعال لتحقيق سلام شامل في المنطقة.

العلاقات التجارية والتعاون بين الاتحاد الأوروبي وسورية

يُعدّ الاتحاد الأوروبي أكبر شريك تجاري لسورية، على الرغم من أن حصة الاتحاد الأوروبي في التجارة السورية تراجعت خلال السنوات القليلة الماضية. فبينما كانت حصة الاتحاد الأوروبي في الصادرات السورية 52.4 في المئة في العام 2003، انخفضت إلى 32.7 في المئة في العام 2006. كما انخفضت حصة الاتحاد الأوروبي في الواردات السورية في الفترة ذاتها من 34.3 في المئة إلى 22.2 في المئة. كانت الصادرات السورية إلى الاتحاد الأوروبي مكوّنة بالدرجة الأساسية من النفط الخام والمنتجات البترولية. والواقع أن حوالي 86 في المئة من واردات الاتحاد الأوروبي من سورية في العام 2007 كانت عبارة عن وقود غير عضوي وزيوت التشحيم ومواد ذات صلة، ما يجعل سورية تحتل المرتبة التاسعة كمصدر لواردات الطاقة إلى الاتحاد الأوروبي. ويمكن تفسير انخفاض الحصة الأوروبية في التجارة السورية على ضوء تراجع الصادرات السورية من المنتجات البترولية، وزيادة تجارة سورية مع تركيا وإيران والبلدان العربية والآسيوية، بعد انفتاح الاقتصاد السوري.

تم توقيع اتفاقية الشراكة بين سورية والاتحاد الأوروبي بالأحرف الأولى أواخر العام 2003 بعد مباحثات مرهقة بسبب الخلافات حول الحواجز التجارية بشكل خاص. يومها، وبعد الاتفاق على النص من قبل الجانبين، استأنف الأوروبيون المفاوضات لإضافة عبارة تتعلق بأسلحة الدمار الشامل. لكن تم التوصل إلى اتفاق من جديد في خريف العام 2004. وبما أنه لم تتم المصادقة على الاتفاقية إلى الآن، فإن التعاون السوري مع الاتحاد الأوروبي يستند إلى اتفاقية التعاون للعام 1977.

خلال سريان *اتفاقية الشراكة الأوروبية المتوسطية ميديا 1* (1995 - 1999) (البرنامج الأوروبي لتقديم المساعدة المالية والفنية)، لم تقدّم أي مساعدة إلى سورية من المفوضية الأوروبية، على الرغم الالتزام بتقديم 101 مليون يورو. وخلال فترة ميديا 2 (2000 - 2006)، تم دفع 90 مليون يورو، أي ما يعادل 50 في المئة من المبالغ المخصصة. مع ذلك، وحسب أرقام «دعم التنمية الرسمية» على الأقل، يُعتبر الاتحاد الأوروبي المانح الرئيس لسورية، إذ تبلغ حصة سورية من المخصصات العالمية في الاتحاد الأوروبي 130 مليون يورو خلال الفترة بين 2007 - 2010، مع استعداد مسبق لزيادة الحصة تدريجياً خلال السنوات الأربع.

الاستقرار بعيد المدى اعتماداً على دعم الإصلاح الهيكلي

اعتبر الأوروبيون الخطة الخمسية العاشرة (2006 - 2010) السورية مسودة برنامج عمل للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي الشامل والانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق الاشتراكي. في هذه الخطة، تم تحديد الإصلاح الهيكلي (الإداري والاقتصادي والاجتماعي) على أنه ضروري لاستقرار البلاد في المنظور المتوسط إلى بعيد المدى. وتشمل هذه الإصلاحات إضفاء الانسيابية على الإدارة العامة وتحديثها وإلغاء مركزيتها، وتحسين إدارة الإنفاق العام، وإعادة هيكلة وخصخصة الشركات المملوكة للدولة، وتقليص دعم الأسعار، وتنمية الرأسمال البشري، وتأسيس شبكة أمان اجتماعي هادفة، وتحسين مناخ الأعمال، وتعزيز سيادة القانون والسماح بتطوير القطاع الخاص. وقد تم استلهاً هذه الإجراءات الإصلاحية من خلال

الخطوات الضرورية للانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية، ومن إجراءات تحرير التجارة المتفق عليها في مفاوضات الشراكة الأوروبية - المتوسطية.

كان دعم الإصلاح الهيكلي أساسياً في المقاربة الأوروبية للاستقرار بعيد المدى في سورية. وكانت المفوضية الأوروبية وألمانيا من بين المانحين الرئيسيين، تتبعهما إيطاليا وإسبانيا وفرنسا (على الأقل في الفترة من 2003 إلى 2004 بالنسبة إلى هذه الأخيرة). وقدم الدعم بشكل أساسي عن طريق إرسال خبراء ومستشارين كبار إلى المؤسسات الاقتصادية والمالية والقضاء في سورية وإلى هيئة التخطيط السورية، من خلال إدخال عنصر الإصلاح إلى مشروعات التنمية الأكثر تقليدية، على غرار قطاعات المياه والصحة والتربية؛ ومن خلال تأمين المساعدة في إنشاء اتحادات أعمال وشركات صغيرة ومتوسطة. بيد أن العوامل الجيو - سياسية أثرت سلباً على الدعم الأوروبي للإصلاح؛ فقد أدى عدم وجود «اتفاقية شراكة» وتردي العلاقات بين سورية والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إلى انخفاض المساعدة المالية والفنية كما النفوذ الأوروبي. وكان الدعم الأوروبي لسورية ضئيلاً بالمقارنة مع المساعدة الأوروبية المقدمة إلى بلدان الشراكة الأوروبية - المتوسطية الأخرى. كما أن دفع الأموال تأخر كثيراً.

عملية الإصلاح في سورية انطلقت من اقتصاد مغلق إلى حد ما وخاضع للدولة. وقد بدأت هذه العملية متأخرة واستمرت بطيئة، وتميزت بمستويات عالية ومستمرة من الفساد والتعقيدات الروتينية. لابل أن بعض إجراءات الإصلاح أعاققت التقدم بدل أن تدعمه، من خلال إضافة طبقات جديدة من القوانين والأنظمة. ومع ذلك، دخلت سورية مرحلة تحوّل اقتصادي وقطعت شوطاً طويلاً، محققة تغييرات مهمة في القطاع المصرفي (مثل سماح الحكومة بتأسيس مصارف خاصة في العام 2001)، والتحرير الجزئي للقطاع المالي والتأميني، وزيادة فرص الاستثمار الأجنبي والتحرير الجزئي للتجارة، إضافة إلى خفض كبير في الرسوم الجمركية وتحديث الإدارة الجمركية وتبسيط إجراءات الجمارك.

بيد أن إلقاء نظرة على بعض المؤشرات الرئيسية تشير إلى أن نزراً يسيراً من التقدم حصل فعلاً في مجال الأعمال وفي تنافسية الاقتصاد السوري. فسورية تأتي في مرتبة متدنية جداً وقد تدهور ترتيبها في تصنيف أداء الأعمال للعام 2008 وفي المؤشر السنوي للحريات الاقتصادية للعام 2008 (الذي يصنّف سورية كإقتصاد «مكبّل»). وفي تصنيف منظمة الشفافية الدولية للعام 2007، صنّفت سورية كواحدة من البلدان التي يُعتبر الفساد فيها متفشياً. وفي تقرير التنافسية العربية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي للعام 2007، احتلت سورية المرتبة الثانية عشرة بين 13 بلداً عربياً - متقدمة فقط على موريتانيا. ولم تستند الطبقتان الوسطى والفقيرة من التطورات الاقتصادية أيضاً. ففي حين تحسّن النمو الاقتصادي في القطاع غير النفطي منذ العام 2004، كانت النخبة الحاكمة المستفيد الأساسي من هذا النمو ومن الخصخصة ومن الاحتكارات التي ظهرت حديثاً. ولم يستفد السواد الأعظم من السكان حتى الآن من إجراءات تحرير الاقتصاد هذه، بل عانوا من تقليص الدعم الحكومي (لوقود الديزل والخبز، على سبيل

المثال) ومن ارتفاع الأسعار. كان لهذه الإجراءات تأثيرها القوي نظراً إلى غياب السياسات الاجتماعية الهادفة إلى تخفيف آثار تحرير الاقتصاد، تلك الآثار التي يُمكن أن تصبح أشد قسوة عندما يتم تقليص القوة العاملة في القطاع العام بشكل كبير. إضافة إلى ذلك، لم تكن سرعة وعمق الإصلاح كافيين لإحداث النمو وخلق عائدات حكومية كبيرة بدرجة تكفي لمواجهة التحديات الناجمة عن الآثار المتقاطعة للنمو السكاني الكبير (حوالي 300.000 سوري يدخلون سوق العمل سنوياً) وحركة التمدُّن السريعة والتدفق الكبير للاجئين من العراق (وهذا كله يؤدي إلى زيادة الأسعار ويضيف ضغوطاً على الخدمات العامة - وبالدرجة الأولى على قطاعي الصحة والتربية - ويزيد أعباء الميزانية عبر الدعم المتزايد للسلع الغذائية الأساسية). ولم يتمكّن الإصلاح من تعويض آثار تراجع عائدات النفط (سورية تتحوّل بسرعة إلى مستورد للنفط) أو العقوبات الأميركية (التي بدت ملموسة بشكل خاص في قطاعي التكنولوجيا المتطورة والمصارف).

إضافة إلى ذلك، أحد الافتراضات الذي تقوم عليه المقاربة الأوروبية، أي أن تحرير الاقتصاد سيؤدي إلى تحرير السياسة، لم تُثبت صحته حتى الآن. وبما أن أفراد النخبة الحاكمة كانوا المستفيد الأكبر من الانفتاح الاقتصادي، فإن هذا الانفتاح لم يسفر عن «خلق قوى سياسية جديدة مستقلة عن الحكومة أو تحفيز درجة أكبر من التعددية السياسية».⁽³⁾ كان الأوروبيون مدركين جيداً أن التحسينات في المجال الاقتصادي الاجتماعي والاستقرار بعيد المدى يتطلبان، على الأقل، إصلاحاً سياسياً أساسياً يهدف إلى حوكمة أفضل، وفصل السلطات، وسيادة القانون، ونظام أقل قمعاً. مع ذلك، لم تكن الدقراطية أفضلية أوروبية في سورية، لأن البلد - على الرغم من التنوع الديني والعرقي - كان موطن استقرار في منطقة ابتليت بالعنف الطائفي الذي أطلقته «استراتيجية نشر الحرية» الأميركية. وقد خشى الأوروبيون أيضاً من أن القوى البديلة، حتى لو وصلت إلى السلطة بطريقة سلمية، لن تكون أكثر ديمقراطية وحتى أقل ميلاً إلى الغرب من النظام الحالي. أخيراً وليس آخراً، تُعتبر سورية واحداً من البلدان القليلة في المنطقة حيث تتمتع الأقليات المسيحية، في ظل النظام البعثي العلماني (بشكل أو بآخر) بالأمان والمساواة. وهكذا، بينما كان الأوروبيون يؤيدون التحوّل التدريجي إلى نظام أكثر ليبرالية، فإنهم لم يكونوا متحمسين إلى الدفع باتجاه انفتاح سياسي يمكن أن يُعرض النظام، وبالتالي استقرار البلاد، إلى الخطر. وهذا مادفعهم إلى دعم مقاربة بشار الأسد للإصلاح التي تسعى إلى الجمع بين التغيير الاقتصادي والاستقرار السياسي بشكل تدريجي.

مع ذلك، شارك الأوروبيون في بعض المشروعات الصغيرة المُصمّمة لتشجيع التعددية وبناء الديمقراطية من القاعدة. لم تكن هذه مهمة سهلة لأن النظام السوري، منذ نهاية «ربيع دمشق» في العام 2001، كان يراقب عن كثب المشروعات الرامية إلى تعزيز المجتمع المدني وحقوق الإنسان وتعميق المشاركة السياسية. فعلى سبيل المثال، سارع النظام إلى إغلاق مركز تدريب المجتمع المدني الذي كان قد افتُتح في دمشق في شباط/فبراير 2006 بدفع وتمويل من

ميزانية/المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان . وعلى كل حال ، كان ثمة مجال - ولو محدود ولا يمكن التنبؤ به - للدعم الأوروبي لتعزيز التمثيل الاجتماعي . لقد سمح النظام للمنظمات غير الحكومية السورية بالعمل في ميادين اعتُبرت «غير سياسية» (بشكل خاص المرأة والتنمية) ، وسمح للأوروبيين بإدارة مشاريع تنمية وتدريب إعلامي بمكونات تشجّع على المشاركة . أحد الأمثلة على ذلك ، مشروع إعادة تأهيل مدينة حلب القديمة (1994 - 2007) الذي تقوده مؤسسة gtz الألمانية (Gesellschaft für technich Zusammenarbeit) الذي تطوّر إلى تمرين في التخطيط التشاركي للمدن ، وتبيّن أنه عمل ناجح .

إضافة إلى ذلك ، قدّم الأوروبيون الدعم إلى اللاجئين الفلسطينيين في سورية ، والتمويل إلى السلطات السورية والمفوضية العليا للاجئين التابعة إلى الأمم المتحدة (UNHCR) للتعامل مع تدفق اللاجئين العراقيين الذين بلغ عددهم قرابة المليون شخص بحلول منتصف العام 2008 (في بلد عدد سكانه حوالي 20 مليون نسمة) . بيد أن دعم المجتمع الدولي للمفوضية العليا للاجئين وجهود سورية في قضية اللاجئين كان أقل من المطلوب ، تاركاً وكالة الأمم المتحدة تواجه باستمرار خطر الاضطرار إلى تخفيض أو وقف تقديم الخدمات الإنسانية الأساسية للاجئين . كان الأوروبيون مترددين في توفير ملاذ للاجئين والمشاركة في برامج إعادة توطين دائمة ، ولم يتم التوصل إلى تسوية بين وزراء الداخلية الأوروبيين إلا في تشرين الثاني/نوفمبر 2008 . دعت هذه التسوية الدول الأعضاء «إلى استقبال» نحو 10.000 لاجئ عراقي ممن يُعتبرون الأكثر حاجة ، ولكن على «أساس طوعي بحت وعلى ضوء القدرات الاستيعابية للدول الأعضاء والجهد الإجمالي المبذول مسبقاً» . لم يتم تحديد موعد محدد ، كما لم تُعالج مسألة إن كان الـ10.000 لاجئ سيعاد توطينهم بشكل دائم . إضافة إلى ذلك ، كان الرقم المحدد أقل بكثير مما هدف إليه المفوض السامي وهو إعادة توطين 80.000 لاجئ عراقي على مدى ثلاث سنوات ، بينهم 20.000 في أوروبا . وفي خاتمة المطاف ، ترك الأوروبيون سورية (وبلدان مضيفة أخرى ، مثل الأردن) ، تتعامل بمفردها مع ظاهرة تهدد بزعة المنطقة كلها بشكل كبير على المدين المتوسط والبعيد . وقد فشل الأوروبيون إلى الآن أيضاً في معالجة عامل آخر قد يشكل خطراً على الاستقرار: مصير الأكراد السوريين .

تغيير سلوك النظام السوري في المنطقة: العزل مقابل المشاركة

اعتبر الأوروبيون سورية دولة محورية في عملية السلام في الشرق الأوسط كما في المنطقة ، أي دولة ضرورية لتحقيق التسوية السلمية؛ في حين اعتُبرت سياستها في لبنان عاملاً يهدد الاستقرار . وقد حدد الكثيرون سورية بوصفها القوة التي تقف وراء اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري والاغتيالات اللاحقة ، واتهموها بمواصلة التدخل في الشؤون الداخلية اللبنانية ، ولاموها على تزويد حزب الله والمجموعات الراديكالية الأخرى بالأسلحة وأوسهيل نقلها إليهم . علاوة على ذلك ، اتُهمت سورية باستضافة المجموعات الفلسطينية المسلحة

(حماس والجهاد الإسلامي وبعض المتطرفين العلمانيين)، وإثارة التمرد في العراق عن طريق استضافة جزء من قيادة حزب البعث العراقي المخلوع، والتغاضي عن المقاتلين الذين يعبرون إلى العراق. نتيجة لذلك، قلص الأوروبيون اتصالاتهم بالنظام السوري بشكل ملموس وأواخر العام 2004 وجمّدوا اتفاقية الشراكة. وقد تعاون الأوروبيون أيضاً، وبشكل خاص فرنسا في عهد الرئيس جاك شيراك، مع الولايات المتحدة بشكل وثيق في مجلس الأمن لإنهاء التدخل السوري في لبنان. ففي أيلول/سبتمبر من العام 2004، أعدت فرنسا بمشاركة الولايات المتحدة قرار مجلس الأمن الرقم 1559 الذي يدعو إلى انسحاب سورية من لبنان، ونزع سلاح الميليشيات اللبنانية وغير اللبنانية، وإجراء انتخابات رئاسية حرة ونزيهة خالية من أي تدخل أجنبي. ومع ذلك، عملت دمشق من أجل تمديد ولاية الرئيس اللبناني إميل لحود الموالي لسورية. ثم تصاعدت التوترات أكثر بعد اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري في شباط/فبراير 2005. وسرعان ما وُجّهت أصابع الاتهام إلى سورية. وعندئذ، كثفت كل من الولايات المتحدة وفرنسا الضغوط على سورية لسحب قواتها من لبنان وشجعت القوى الشعبية في لبنان على التحرك ضد سورية، ما أدى إلى «ثورة الأرز». كل هذا فرض الانسحاب السوري من لبنان في نيسان/أبريل 2005، الذي يُعدّ إنجازاً كبيراً للجهود الأوروبية - الأميركية المشتركة.

وفي الوقت نفسه، قرر الأوروبيون عدم تبني المقاربة التي اعتمدها الولايات المتحدة بعد الانتقاد السوري القوي لحرب العراق وما اعتُبر عدم تعاون من جانب سورية في تحقيق الاستقرار في البلد المجاور لها. فقد اعتبرت الولايات المتحدة سورية، في بعض الأحيان، جزءاً من «محور الشر» وصنفتها «دولة راعية للإرهاب»، فلوّحت بفكرة تغيير النظام، وفرضت عقوبات محدودة في أيار/مايو 2005 (استناداً إلى قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان في كانون الأول/ديسمبر 2003)، وفي شباط/فبراير 2005، استدعت سفيرها رداً على اغتيال الحريري. في المقابل، لم يتخذ الأوروبيون أي قرار رسمي باتجاه عزل سورية بشكل كامل. لقد كانوا مهتمين بتغيير السلوك، لا بتغيير النظام في سورية - ليس أقله لأنهم أرادوا تجنب المزيد من عدم الاستقرار الذي كان يمكن أن يؤدي إلى حريق إقليمي شامل. - مع ذلك، وكما أشرنا سابقاً، فإنه ابتداءً من خريف 2004 وصاعداً، تقلّصت إلى حد كبير الاتصالات عالية المستوى بين سورية وممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومؤسساته.

بعد حرب العام 2006، وفي الفترة التي سبقت مؤتمر أنابوليس، أصرّ الأوروبيون على أن تكون سورية جزءاً من عملية سلام الشرق الأوسط المتجددة، وكرّروا إرسال مبعوثين إلى دمشق لتعزيز فرص تكوين موقف سوري بناءً أكثر تجاه القضايا الجيو - سياسية الخطرة. وقد حاولت كل من إسبانيا وإيطاليا وألمانيا على وجه الخصوص، إبقاء قنوات اتصال مفتوحة مع نظام الأسد. وفي آذار/مارس 2007، قام خافيير سولانا، الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمن الأوروبية، بزيارة إلى دمشق. وفي الوقت نفسه، تركّزت جهود الاتحاد الأوروبي على حل الأزمة الداخلية في لبنان. لكن الأوروبيين أظهروا، في هذه الحالة، موقفاً متناقضاً

بعض الشيء: فبينما طلبوا من سورية الامتناع عن التدخّل في الشؤون اللبنانية الداخلية، إلا أنهم حتّوها أيضاً على استخدام نفوذها لدى حلفائها اللبنانيين لتسوية الأزمة اللبنانية. لابل أن المبعوثين الفرنسيين بحثوا في أواخر العام 2007 قائمة المرشّحين المحتملين للرئاسة اللبنانية مع النظام السوري. على كل حال، وطالما أن خيار تغيير النظام من الخارج لم يزل مطروحاً على الطاولة، فإن النظام سيشعر أنه مهدد بالمحكمة الدولية، وسيرى إلى لبنان في ظل حكومة يعتبرها مؤالية للغرب بوصفه مدخلاً للخطط الأميركية لإعادة ترتيب المنطقة. وبما أن إدارة بوش لم تبدِ اهتماماً برفع العقوبات عن سورية والتعاطي معها، ومع استمرار الأوروبيين في إرسال إشارات متناقضة في ما يتعلق بالعزل مقابل المشاركة، فقد فشل الأوروبيون في تشجيع سورية على اتخاذ موقف بناءً.

كذلك، ومع أن إدارة بوش دعت سورية في خاتمة المطاف إلى حضور مؤتمر أنابوليس في نهاية تشرين الثاني/نوفمبر 2007، فقد فشل الأوروبيون في إقناع الولايات بأن تستكمل عملية السلام جدياً على المسار الإسرائيلي - السوري، لكن الأمر المؤكد هو أن موقفهم الفاتر من المشاركة وترددهم في تسهيل مثل هذه المحادثات (أخذين في الاعتبار عدم الاهتمام الإسرائيلي) لم يكن مفيداً. ولذا، فهم أضعوا فرصة للضغط المؤثر لتحقيق سلام شامل في المنطقة. إضافة إلى ذلك، وفي الوقت الذي أدت فيه المقاربة المشتركة تجاه سورية من جانب الولايات المتحدة والأوروبيين والدول العربية الكبرى إلى زيادة الضغط على النظام، إلا أنه لم يُبدِ سلوكاً بناءً، حيث لم يرَ أي فرصة في ظل حكومتي بوش وشيراك لتبني سياسات أميركية وأوروبية مختلفة. وبدلاً من ذلك، نجح النظام السوري، إلى حد ما، في تنويع علاقاته السياسية والاقتصادية، وبشكل خاص عمق تحالفه مع إيران. وهكذا، حرمت سياسة العزل في خاتمة المطاف الأوروبيين من القدرة على التأثير، ودفعت سورية أكثر نحو أحضان النظام في طهران.

في صيف العام 2008، حصل تحسّن كبير في العلاقات السورية - الأوروبية، لكن هذا تم بفضل سلسلة من التغيّرات في البيئة الإقليمية والدولية: فأولاً، تغيّرت المقاربة الفرنسية إزاء سورية بعد تولّي نيكولا ساركوزي الرئاسة في أيار/مايو 2007. فقد كان الرئيس السابق شيراك، الذي كان صديقاً شخصياً لرئيس الوزراء اللبناني القتيل، أحد أبرز دعاة عزل سورية. وبعد أن أصبح ساركوزي رئيساً، سارع إلى إرسال مبعوثين رفيعي المستوى إلى سورية مطالباً بدور أكثر إيجابية في حل الأزمة اللبنانية. وثانياً، تخلّت إدارة بوش عن «عملية تحرير سورية» وأعدت الاتصال مع سورية بشكل بطيء وانتقائي خلال العام 2007 (في سياق مؤتمر أنابوليس، وعملية الدول المجاورة للعراق، وزيارة معاونة وزيرة الخارجية لشؤون السكان واللاجئين والهجرة إيلين سوربري إلى دمشق)، حتى في ظل استمرار العقوبات والخطاب السلبي تجاه سورية. وفي السياق نفسه، قلّصت الولايات المتحدة تدريجياً (وإن لم تتخلّ إلى الآن كلياً) ضغوطها على الأوروبيين للاستمرار في مقاربة العزل تجاه سورية. ثالثاً، فُهمت الإشارات السورية في أيار/مايو 2008 على أنها إيجابية، ومنها التسهيل غير المعلن

لاتفاق الدوحة بين الأطراف اللبنانية المتنازعة، والإعلان أن سورية معنية جداً بالسلام، وأن محادثات السلام الإسرائيلية - السورية غير المباشرة مستمرة بوساطة تركية. إن تسهيل اتفاق الدوحة لم يسهم فقط في التغلب على الأزمة المؤسسية في لبنان، بل أراح أيضاً من طريق سورية الخطر المتوقع من حكومة تُعتبر معادية لها، وذلك عبر تمهيد الطريق أمام انتخاب ميشال سليمان رئيساً ومنح المعارضة «الثلاث المعطل» في حكومة الوحدة الوطنية التي كانت ستشكل بما يضمن عدم تجاوزها في القضايا الأساسية. رابعاً، أدى حرص الرئيس ساركوزي الشديد على تحويل مؤتمر القمة المتوسطية في باريس منتصف تموز/يوليو 2008 إلى نجاح دبلوماسي عبر ضمان حضور جميع رؤساء دول وحكومات بلدان الشراكة المتوسطية، إلى التودد إلى الرئيس السوري، إذ لم يكتف بدعوته إلى المشاركة في القمة، بل دعاه كذلك إلى المشاركة في احتفالات يوم الباستيل التي أعقبتها، وهذا تكريم خاص يُمنح انتقائياً، ويمثل خطوة رمزية مهمة باتجاه إعادة تأسيس العلاقات الودية بين البلدين. بدوره، حقق ساركوزي نجاحاً كبيراً بالحصول على وعد سوري (مجدداً) بإقامة علاقات دبلوماسية سورية - لبنانية وفتح سفارتين وترسيم الحدود. وقد تم إقرار هذه النوايا في لقاء قمة سوري - لبناني في آب/أغسطس 2008، وبذلك أزيلت إحدى العقبات الرئيسية من طريق تصديق اتفاقية الشراكة مع سورية وإعادة تأسيس العلاقات الطبيعية معها.

توصيات

الاستقرار: من مصلحة الأوروبيين والولايات المتحدة والمنطقة أن يتم ترسيخ استقرار سورية بدل زعزحته، وهي البلد المحاصر جغرافياً بين عدد من مناطق الصراع (العراق العربي - الإسرائيلي والعراق وإيران) والذي يعاني من نتائج هذه الصراعات (وعلى رأسها تدفق اللاجئين). ويُعدّ استقرار سورية حيويًا لمنع اندلاع حرب إقليمية. ويتعيّن على الأوروبيين مواصلة دعم الإجراءات الرامية إلى تأمين الاستقرار بعيد المدى والتنمية الاجتماعية الاقتصادية وتوفير «هبوط سلس» للنظام السوري. وعلى كل حال، يمكن لهذه الإجراءات أن تكون فعالة فقط إذا ماتم إشراك سورية بدلاً من تركها في منزلة وسطى بين المشاركة والعزلة.

اتفاقية الشراكة: تعني هذه بالنسبة إلى الأوروبيين وجود علاقات مع سورية تشبه العلاقة مع شركاء متوسطيين آخرين، على أساس اتفاقية شراكة يتم استكمالها عن طريق «خطة عمل الشراكة والجوار الأوروبي». وعلى الأوروبيين أن يسعوا إلى البدء مبكراً بتصديق اتفاقية الشراكة. وبمعزل عن كونه إشارة ذات دلالة حيال تقليص عزلة سورية، فإن تنفيذ الاتفاقية سيحفز على الأرجح على زيادة الاستثمارات الأجنبية، كما سيجعل التصديق على الاتفاقية الأوروبيين أيضاً في موقع أفضل للضغط على سورية لتسريع الإصلاح الإداري والاقتصادي. وبهذا، يستطيع الأوروبيون أيضاً أن يساعدوا في وضع وتطبيق سياسات اجتماعية مطلوبة

بالحاح لتخفيف آثار التعديلات الهيكلية، ومحاربة الفقر بفاعلية، وتجنّب حدوث اضطرابات اجتماعية.

دعم الإصلاح: لا يُتوقع للإصلاح الاقتصادي والإداري أن يُفضي إلى تقدم ملموس، من دون خطوات مرافقة باتجاه تحقيق سيادة القانون، ودرجة أكبر من المساءلة، ومناخ أقل تسلطاً يعمل حالياً على تقييد الإبداع والمبادرة الحرة وجو المشاركة. وحين يتم تفعيل اتفاقية الشراكة، على الأوروبيين أن يستخدموا الحوار السياسي للدفع من أجل انفتاح تدريجي وإصلاحات سياسية وضمانات حقوق الإنسان، بينما يجب في الوقت نفسه استغلال الفرص للانخراط بحذر في بناء القدرات بين منظمات المجتمع المدني ودعم الإصلاحيين في الإدارة.

عوامل تهديد الاستقرار: بناءً على تجربة التعاون والإصلاح الأوروبية - المتوسطة وفي بلدان متوسطة أخرى، من غير المرجح تماماً أن يدفع الاتحاد الأوروبي الإصلاحات أبعد من الإطار الضيق المحدّد من قبل النظام. وفي الوقت نفسه، قد لا يكون «الهبوط السلس» ممكناً، إذا ما بقيت عوامل تهديد الاستقرار الرئيسية المحتملة من دون علاج. إن العلاقات القائمة على الثقة مع الاتحاد الأوروبي يمكن أن تساعد النظام السوري على تقبّل الدعم في بعض المجالات الحساسة التي يحتاج فيها تحديداً إلى تعزيز شرعيته وتحصين نفسه وتجنّب امتداد الصراعات العرقية - المذهبية في العراق ولبنان إليه. ويتمثّل أحد المخاوف في وضع الأكراد السوريين. يجب على الأوروبيين أن يحثّوا الحكومة السورية على اتخاذ إجراءات تهدف إلى توفير آفاق مقنعة للأكراد ضمن سورية كمواطنين - وبشكل خاص لبضع مئات الآلاف ممن لا يزالون من دون جنسية - بدل الاكتفاء بقمع تطلعات الأكراد القومية ورغبتهم في الحصول على الحكم الذاتي. الهم الآخر هو وجود حوالي مليون لاجئ عراقي في سورية. فالسلطات السورية ووكالات الأمم المتحدة في حاجة ماسة إلى مزيد من الدعم المالي لتلبية الحاجات الأساسية للاجئين في هذا البلد، وعلى الأوروبيين أن يقوموا بدور أكبر لتحاشي احتمال أن يكون هناك جيل من الشباب العراقي يكبر من دون وطن ولا تعليم. على الأوروبيين أيضاً أن يضغطوا بقوة أكبر على الحكومة العراقية كي تتولى مسؤولياتها في الاهتمام بمواطنيها اللاجئين، مادامت غير قادرة على توفير ظروف الحياة الآمنة والكرامة لهم في العراق. وثمة لاجئون آخرون في حاجة إلى المعالجة والملاذ خارج المنطقة. لذا من الضروري أن يستقبل الأوروبيون جزءاً كبيراً من هؤلاء اللاجئين.

العلاقات السورية - اللبنانية: على الأوروبيين الكف عن النظر إلى سورية أساساً من خلال العدسة اللبنانية. لكن، لا ينبغي أن تكون عملية التصديق على اتفاقية الشراكة منفصلة كلياً عن السياسات الإقليمية السورية. فمع التوصل إلى اتفاق الدوحة العام 2008، والقمة اللبنانية - السورية في آب/أغسطس 2008، وإقامة العلاقات الدبلوماسية بين البلدين في تشرين الأول/أكتوبر 2008، تمّت إزاحة بعض العقبات السياسية الكبيرة أمام التصديق على الاتفاقية.

ومع ذلك، وقبل تبني تقارب كامل مع سورية، على الأوروبيين أن يتأكدوا من أن إعلانات النوايا المتعلقة بالعلاقات السورية - اللبنانية ستتبع بخطوات عملية وموثوقة باتجاه تبادل السفراء، وترسيم الحدود، ومنع تهريب الأسلحة بشكل فعال؛ كما يجب تبني موقف الاتحاد الأوروبي المشترك من جانب المجلس الأوروبي ونقله من قبل الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة أو رئاسة الاتحاد الأوروبي إلى القيادة السورية. وقد تم تسليم رسالة إلى وزير الخارجية السوري وليد المعلم من قبل وزراء خارجية ألمانيا وإسبانيا وإيطاليا، ربطت تحسن علاقات الاتحاد الأوروبي بسورية وتوقيع اتفاقية الشراكة، بتطبيع العلاقات السورية - اللبنانية. (4)

عملية السلام في الشرق الأوسط: تُعدّ سورية شريكاً لا يمكن الاستغناء عنه في عملية السلام في الشرق الأوسط، إضافة إلى أنها (عن طريق وكلائها) قادرة على تعطيل الجهود الساعية إلى تحقيق الاستقرار في لبنان والأراضي الفلسطينية والعراق، إذا مارأت أن مصالحها المشروعة أهملت أو كان نظامها مهدداً. وفي الواقع، يمكن للتقدم على صعيد العلاقات الإسرائيلية - السورية والتوصل إلى اتفاقية سلام إسرائيلية - سورية أن يشكّل نقطة تحوّل في المنطقة: إذ أن ذلك سيفتح الباب أمام مفاوضات إسرائيلية - لبنانية ويخفف (من دون أن يفسد) العلاقات السورية - الإيرانية، ويقلص بشكل كبير الاهتمام السوري باستخدام حزب الله وحماس والجهاد الإسلامي والجماعات الأخرى باعتبارهم وكلاء له في الحروب بالوكالة مع إسرائيل. وسيتيح ذلك تحقيق تقدّم في الحياة السياسية الداخلية اللبنانية وربما يهدئ العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية.

على الأوروبيين، بالتالي، دعم الانتقال من المحادثات غير المباشرة بوساطة تركية إلى المفاوضات المباشرة برعاية أميركية؛ إذ ستكون ثمة حاجة إلى المشاركة الأميركية المباشرة، ليس لتقديم ضمانات أمنية مقنعة لكلا الطرفين وحسب، بل أيضاً لضمان أن الصفقة الإسرائيلية - السورية لن تتضمن أي تفاهم يعيد شيئاً من السيطرة السورية على لبنان. وعلى الأوروبيين أن يوفروا ما يدعم أو يكمل المحادثات التي تجري بوساطة تركية، وعليهم أيضاً أن يقنعوا نظراءهم الأميركيين ألا يضعوا شروطاً مسبقة غير واقعية قبل المشاركة في هذه المحادثات، كأن يشترطوا فك التحالف مع إيران أو الفلسطينيين والأحزاب أو الميليشيات اللبنانية. وفي الوقت نفسه، ينبغي على الأوروبيين أن يرفضوا بوضوح الضربات الاستباقية والوسائل العنيفة الأخرى لتسوية الصراعات (مثل الغارة الإسرائيلية على هدف في شرق سورية في أيلول/سبتمبر من العام 2007 على ما اعتُبر مجعاً نووياً قيد الإنشاء)، والتأكيد بدل ذلك على أهمية القانون الدولي وآليات الرقابة، أي في إطار الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وأخيراً، على الأوروبيين أن يندارسوا مساهمتهم (مالياً وعسكرياً) في التوصل إلى تسوية سلمية.

◀ السياسات الأوروبية تجاه الأراضي الفلسطينية

منذ بداية عملية أوسلو للسلام، كان الدعم الملموس لحل الدولتين الهدف الأهم لسياسات الاتحاد الأوروبي في المنطقة. وقد سعى الأوروبيون إلى تحقيقه أساساً عبر مسارين: أولاً، من خلال دعم (وأحياناً محاولة دفع) عملية المفاوضات التي تقودها الولايات المتحدة، وثانياً، دعم بناء اقتصاد ومؤسسات دولة فلسطينية ديمقراطية قابلة للحياة. وحتى الآن، كان الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء أكبر المانحين للفلسطينيين، ومع ذلك، لم تُطل بشائر النجاح برأسها. فخلال الفترة بين عامي 1995 و1999، والتي كان يُفترض خلالها، حسب اتفاقيات أوسلو، أن تكون الدولة الفلسطينية قد ظهرت إلى الوجود وأن يكون قد تم حل الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، لم تحرز الأراضي الفلسطينية أي تقدم يُذكر باتجاه الاستقلال، لابل شهدت تعزيز حركة بناء المستوطنات الإسرائيلية التي جرّأت تلك الأراضي. كما أن النظام السياسي الذي تم تأسيسه، تمحور بقوة حول ياسر عرفات وابتلي بالمحسوبية ومحاباة الأقارب وسوء استخدام الأموال العامة وانتهاكات حقوق الإنسان. وفي تموز/يوليو من العام 2000، انهارت محادثات الوضع النهائي التي كانت ترعاها الولايات المتحدة في كامب ديفيد.

أجبرت التطورات اللاحقة الأوروبيين على تعديل أهدافهم قصيرة المدى وتغيير أولويات تمويلهم مراراً. وتمثّلت هذه التطورات في: اندلاع الانتفاضة الثانية أواخر أيلول/سبتمبر 2000 والانسحاب الإسرائيلي من طرف واحد من قطاع غزة ومن مستوطنات الضفة الغربية المعزولة في صيف العام 2005، وانتصار حماس في انتخابات كانون الثاني/يناير 2006، واختطاف الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط، واندلاع الحرب الإسرائيلية - اللبنانية في صيف العام 2006، وأخيراً استيلاء حماس العنيف على غزة في منتصف حزيران/يونيو 2007. ومنذ اندلاع الانتفاضة الثانية، حوّل الاتحاد الأوروبي تركيز دعمه من بناء المؤسسات والتنمية إلى دعم الميزانية والمساعدات الطارئة الهادفة إلى حماية السلطة الفلسطينية من الانهيار وإلى تقليص التدهور السريع في الوضع الاجتماعي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية.

وفي الوقت نفسه، مارس الأوروبيون دوراً أكثر فاعلية في إدارة وحل الصراع. فمثلاً، حاولوا إيجاد سبل لإعادة الأطراف إلى طاولة المفاوضات، عن طريق استنباط نُذر ما أصبح يُعرف بـ«خريطة الطريق» التي رعتها اللجنة الرباعية والتي تم تبنيها في ربيع العام 2003. ثم حاولوا تحويل الخطوات الإسرائيلية الأحادية الجانب، مثل الانسحاب من قطاع غزة ومن أربع مستوطنات معزولة في الضفة الغربية منتصف العام 2005، إلى تقدم باتجاه حل الدولتين، عن طريق المشاركة في الإعداد لها، ومن خلال تزويد فريق مبعوث الرباعية الخاص لفك الارتباط جون وولفسون بالموظفين، مادفع إسرائيل إلى تنسيق هذا العمل مع الفلسطينيين ووضع اتفاقية تشرين الثاني/نوفمبر 2005 المتعلقة بالتنقل وحق المرور (تمّت في خاتمة المطاف بواسطة من

وزيرة الخارجية الأميركية). وبعد الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة، نشر الأوروبيون بعثة السياسة الأمنية والدفاعية لمراقبة الحركة عبر معبر رفح الحدودي بين مصر والقطاع. وبعد حرب العام 2006، ضغطوا من أجل تجديد المشاركة الأميركية في محادثات الحل النهائي، والتمسوا دعماً عربياً لتجديد عملية السلام وإعادة تأكيد مبادرة السلام العربية.

ظل حل الدولتين، الذي يفترض قيام دولة فلسطينية مسالمة وديمقراطية وقادرة على البقاء تعيش جنباً إلى جنب مع دولة إسرائيل، الهدف بعيد المدى للسياسات الأوروبية. ولهذه الغاية، تعمل السياسة الأوروبية هذه الأيام دبلوماسياً، بالدرجة الأولى، على دعم عملية السلام التي تقودها الولايات المتحدة والتي أعيد تنشيطها في أنابوليس في تشرين الثاني/نوفمبر 2007. وفي الوقت نفسه، شعر الأوروبيون أن تجديد عملية السلام لن ينجح ما لم يكن له تأثير ملموس وإيجابي على الحياة اليومية للفلسطينيين. ولهذا السبب عملوا، ثانياً، على استكمال عملية أنابوليس عبر زيادة ضخمة في دعمهم المالي واتخاذ إجراءات ملموسة لتحسين الظروف المعيشية في الأراضي الفلسطينية. ثم ثالثاً، واصلوا جهود بناء الدولة والمؤسسات. وفي هذا المجال، أعطيت الأولوية لبناء الأجهزة الأمنية الفعالة وتطبيق القانون والنظام القضائي والمؤسسات الجزائية. وقد أرسل الاتحاد الأوروبي/البعثة الأوروبية للسياسة الدفاعية والأمنية لدعم الشرطة المدنية الفلسطينية وتمكينها من تنفيذ الالتزامات الفلسطينية الخاصة بخريطة الطريق على صعيد ترسيخ النظام وسيادة القانون والمحافظة عليهما.

مع نهاية ولاية جورج بوش، لم تؤدّ عملية أنابوليس إلى أي نجاح، إذ لم يتم الاتفاق بين إسرائيل والفلسطينيين لآعلى الوضع النهائي ولاعلى مبادئ للتوصل إلى مثل هذه الصفقة. وبالتالي، لم يكن ثمة أفق سياسي واضح، بل على العكس، تصاعدت عمليات بناء المستوطنات في الضفة الغربية التي ينظر إليها الفلسطينيون كدليل ملموس على أن الإسرائيليين لن ينسحبوا أبداً من الأراضي المحتلة. كما أن الظروف المعيشية في الأراضي الفلسطينية لم تتحسن بشكل ملموس. وفي حين شهد سكان الضفة الغربية تحسناً ضئيلاً في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، أصبح الوضع في قطاع غزة ينذر بكارثة - مسبباً تراجعاً هائلاً في التنمية، وتاركاً سكان القطاع يعتمدون على شحنات المساعدات الدولية والسلع المهزبة غالية الثمن. كما أدت مقاربة «الضفة الغربية أولاً»، التي قادتها الولايات المتحدة ودعمها الاتحاد الأوروبي، إلى مفارقة الاستقطاب السياسي الحاد بين فتح وحماس بدلاً من جسره. وبينما كان النظامان السلطويان المتخاصمان يعززان سيطرتهم في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي، فشلت محاولات الوساطة العربية (مرة أخرى) أواخر العام 2008، في تجديد اتفاقية تقاسم السلطة بين الفصائل. ونتيجة لذلك، أصبح حل الدولتين أبعد منالاً.

في مثل هذه الأجواء، كانت فرص نجاح الجهود الأوروبية في إدارة الصراع وبناء الدولة ضئيلة. فقد عُلّق عمل بعثة معبر رفح الحدودي منذ حزيران/يونيو 2007. وركّزت مشاركة الاتحاد الأوروبي في مجال إصلاح القطاع الأمني على تدريب وتجهيز الشرطة المدنية في

الصفة الغربية، لكنها لم تتمكن من جعل هذه القوة أقرب لأن تكون هيئة شرعية غير حزبية ومنظمة في صورة ديمقراطية.

علاقات التجارة والمعونات بين الاتحاد الأوروبي والفلسطينيين

تتم إدارة العلاقات الفلسطينية مع الاتحاد الأوروبي في إطار اتفاقية الشراكة المؤقتة حول التجارة والتعاون للعام 1997 الموقعة مع منظمة التحرير الفلسطينية (باسم السلطة الفلسطينية) وخطة عمل الشراكة والجوار الأوروبي للعام 2005. والعلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبي والفلسطينيين معقدة نظراً إلى كون الاقتصاد الفلسطيني يعتمد إلى درجة كبيرة على إسرائيل. كما أن السلطة الفلسطينية تتمتع بسيادة محدودة في مجالي التجارة والنقد بموجب بروتوكول باريس الموقع بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في العام 1994، وبسبب سيطرة إسرائيل على كل نقاط دخول وخروج التجارة الرسمية من وإلى الأراضي الفلسطينية.

وفقاً لأرقام «مساعدة التنمية الرسمية»، يُعتبر الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء أكبر المانحين للفلسطينيين. وفي الفترة من 2000 إلى 2007، وفّرت المفوضية الأوروبية 2.4 بليون يورو للفلسطينيين. وخلال السنوات القليلة الماضية، سجّلت زيادة كبيرة في المعونات: فبينما بلغ المعدل السنوي لمعونات المفوضية الأوروبية في الفترة ما بين 2000 و2004 245 مليون يورو، ازداد إلى 280 مليون يورو في العام 2005 وإلى 340 مليون يورو في العام 2006 ليصل إلى 550 مليوناً في العام 2007. والأهم من ذلك أن المساهمات الثنائية من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ازدادت أيضاً بشكل ملحوظ (في العام 2005، بلغ الإجمالي 315 مليون يورو، و385 مليون في 2006، و405 مليون في 2007). في العام 2008، قدّمت المفوضية الأوروبية 486 مليون يورو. إضافة إلى ذلك، ومع مواجهة السلطة الفلسطينية لصعوبات مالية غاية في الشدة، كرر الاتحاد الأوروبي تقديم مبالغ إضافية لمساعدتها على مواجهة النفقات المتكررة وضمان استمرار تقديم الخدمات العامة والمعونات الطارئة.

وفي مؤتمر للمانحين عُقد في باريس في كانون الأول/ديسمبر 2007، وعد ممثلو 87 دولة ومنظمة بتقديم الدعم المالي إلى السلطة الفلسطينية على أساس خطة التطوير والإصلاح الفلسطينية للفترة 2008 - 2010. وتعهّد المانحون بتقديم 7.7 بليون دولار مقررّة للمساعدة في دعم تنفيذ خطة التطوير والإصلاح الفلسطينية. وفي حين دلّت هذه التعهدات على وجود دعم عالمي جماعي لعملية السلام وحكومة سلام فياض في الضفة الغربية، إلا أن تحويل الأموال تأخّر عملياً في كثير من الحالات ليخلق مشكلات تدفق السيولة بالنسبة إلى السلطة الفلسطينية.

دعم عملية أنابوليس

أعرب الاتحاد الأوروبي عن دعمه الكامل لعملية أنابوليس التي سهّلتها الولايات المتحدة، والتي باشر الرئيس جورج بوش من خلالها مفاوضات انتقالية الوضع النهائي بين الإسرائيليين والفلسطينيين. كان هدفه التوصل إلى اتفاقية بحلول نهاية 2008 وتحقيق «رؤيته لدولتين تعيشان بسلام جنباً إلى جنب». والواقع أن الأوروبيين ضغطوا بقوة من أجل العودة إلى مفاوضات الوضع النهائي بعد حرب العام 2006، وأعدّوا لها دبلوماسياً مع الدول العربية، كما سعوا إلى اتخاذ إجراءات تكميلية لدعمها، على رغم أن الولايات المتحدة لم تتوقع أي دور مهم للجنة

الرباعية والاتحاد الأوروبي في هذه العملية.

وغني عن البيان أن استئناف عملية التفاوض بعد سبع سنوات من النزاع وخطوات فك الارتباط من جانب واحد، مثلت إنجازاً مهماً في حد ذاته. على الرغم من ذلك، وحتى الآن، لم تحقق المداولات حول ما يُسمى القضايا الجوهرية (القدس والمستوطنات واللاجئين) تقدماً ملموساً ولا تزال الفجوة بين الطرفين كبيرة. والحال أن العام 2008 لم يشهد التوصل حتى إلى اتفاقية إطار واقعية تضع تفاصيل الخطوط العامة لتسوية الدولتين. وهذا سببه الضعف السياسي لدى القادة عند الطرفين: فقد استهلك رئيس الوزراء الإسرائيلي إيهود أولمرت رصيده في المعركة التي خاضها من أجل بقائه السياسي بعد الحرب اللبنانية وسلسلة من فضائح الفساد. وفي أيلول/سبتمبر 2008، اختيرت وزيرة الخارجية تسيبي ليفني كرئيسة للوزراء، لكنها فشلت في تشكيل حكومة. ومن المقرر الآن أن تُجرى الانتخابات في شباط/فبراير 2009. من جهته، واجه محمود عباس وحكومة فياض منافسة شديدة، وأحياناً عنيفة، من جانب حكومة حماس في غزة. بيد أن هذا المأزق السياسي له علاقة أيضاً بالمقاربة التي اختارتها إدارة بوش: ففي حين سهّلت الولايات المتحدة محادثات السلام بين الطرفين، إلا أنها لم تُعطِ هذا الجهد أولوية قصوى ولم تحاول التوسط بشكل فعال والتغلب على الفجوات القائمة بين الطرفين.

إضافة إلى مفاوضات الوضع النهائي، التزم الطرفان في أنابوليس تنفيذ التزاماتهما بموجب صيغة معدلة من خريطة الطريق للسلام لعام 2003. وفي أواخر كانون الثاني/يناير 2008، عيّنت إدارة أوباما الجنرال وليم فريزر الثالث للإشراف على الالتزام بتطبيق الخريطة. على كل حال، لم يُسجَل سوى القليل من التقدم حتى الآن: فقد استؤنف التعاون الأمني بين إسرائيل ورام الله، وركّزت السلطة الفلسطينية بنجاح على تدريب وإعادة تجهيز قواتها الأمنية، وعلى استعادة النظام والقانون تدريجياً في مدن منتقاة من الضفة الغربية. إلا أن التزامات «المرحلة الأولى» الأخرى لم تشهد أي تقدم ملموس، فلم تُتخذ خطوات مهمة لتطبيع الحياة الفلسطينية وتحسين الظروف المعيشية من خلال تخفيف القيود على الحركة، ولا تم تفكيك المراكز الاستيطانية بشكل منهجي، مثلما لم يتوقف بناء المستوطنات عملياً. على العكس من كل ذلك، ازداد بناء المستوطنات منذ أنابوليس. ولم يتم كذلك إعادة فتح المؤسسات الفلسطينية في القدس الشرقية. وبذلك، لم تُستعد الثقة بجدية هذه العملية لدى الشعبين على كلا الجانبين. وفي حين انتقدت الولايات المتحدة جزئياً عدم الالتزام، مثلاً في حالة بناء المستوطنات، لم يكن لهذا الانتقاد أي نتائج ملموسة. وفي خاتمة المطاف، بدا الإشراف الأميركي وكأنه غير موجود.

الأسوأ من ذلك أن عملية أنابوليس لم توفر أي طريقة ببناءة للتغلب على الانقسام السياسي والجغرافي الفلسطيني الذي أعقب استيلاء حماس على غزة في حزيران/يونيو 2007، بل على العكس عزّزته، ما أدى إلى زعزعة فرص حل الدولتين بشكل خطير. وفي الحقيقة، ارتكزت عملية أنابوليس بشكل قوي على مقاربة «الضفة الغربية أولاً» التي تبناها المجتمع الدولي، رداً على استيلاء حماس على السلطة في قطاع غزة عن طريق العنف. وقد تضمّنت هذه المقاربة

عنصرين رئيسيين: الأول، إجراءات هدفها تعزيز موقف الرئيس الفلسطيني وحكومة فياض في الضفة الغربية (من خلال الدعم الدبلوماسي والمالي والاقتصادي والأمني، إضافة إلى مفاوضات السلام)؛ والثاني، عزل حماس دبلوماسياً ومالياً إضافة إلى الحصار الإسرائيلي الواسع على قطاع غزة والسماح فقط بدخول المساعدات الإنسانية الأساسية لهذه المنطقة الساحلية. كان يفترض بهذه التوليفة أن تؤدي إلى ازدهار الحياة في الضفة الغربية وتزويد الفلسطينيين بما كانت وزيرة الخارجية الأميركية كوندوليزا رايس تحب أن تسميه «الأفق السياسي». ولذا، كان لابد لها (التوليفة) أن تُقنع الفلسطينيين بأن فتح هي الخيار الأفضل وأن تجعلهم يصوّتون ضد حماس أو يسقطوها. في خاتمة المطاف، أدت هذه المقاربة، التي أكدت عليها التهديدات الإسرائيلية والأميركية بتعليق عملية السلام إذا ما أعادت الفصائل الفلسطينية توحيد صفوفها، إلى تجميد التقدم إلى حد عرقلة التوصل إلى اتفاقية جديدة لتقاسم السلطة بين الفصائل الفلسطينية. ويبدو أن إيران ضغطت بشكل متزايد أيضاً على قادة حماس كي لا يقدموا تنازلات أو يسمحوا بتقاسم السلطة مجدداً.

لم تحقق عملية أنابوليس أيضاً النتيجة المقصودة المتمثلة في مساندة عباس، لأن إسرائيل والمجتمع الدولي لم يفعلوا ما فيه الكفاية لتعزيز موقف أولئك الفلسطينيين الذين يُعتبرون معتدلين. ولما كانت المفاوضات سرية، لم يرَ الفلسطينيون العاديون أفقاً سياسياً واضحاً. وقد ساهمت العمليات العسكرية الإسرائيلية المستمرة - بما في ذلك في المدن التي أُعيدت اسماً إلى السيطرة الأمنية للسلطة الفلسطينية - في إضعاف صدقية القيادة الفلسطينية وقواها الأمنية أكثر. وفي حين استطاعت السلطة الفلسطينية دفع رواتب موظفيها - بشكل أساسي بفضل المساعدات المالية الأوروبية والتسليم التدريجي لرسوم الجمارك الفلسطينية المحجوزة وأموال ضرائب القيمة المضافة من قبل إسرائيل - وفي حين عملت المشروعات سريعة التأثير على ضخ مبالغ من المال في اقتصاد الضفة الغربية، إلا أن كل ذلك لم يُحقق أي تحسّن اقتصادي ملموس.

كذلك، ولأن مقاربة «الضفة الغربية أولاً» كانت تهدف إلى إلغاء سيطرة حماس على السلطة في غزة، فإنها لم توفر للحركة حوافز تدفعها إلى اتخاذ موقف بناء، بل على العكس شجعتها على تعطيل العملية. فبعد انتخابات العام 2006، تبنى المجتمع الدولي ماسمياً «معايير اللجنة الرباعية» التي جعلت الاتصالات الدبلوماسية والتعاون مع الحكومة التي تقودها حماس مشروطة بالتخلي عن استخدام العنف، والاعتراف بحق إسرائيل في الوجود، وقبول كل الاتفاقيات السابقة. وبذا، تبنى الأوروبيون تفسيراً متطرفاً لما كان يعنيه تصنيف حماس كمنظمة إرهابية: ففي الوقت الذي لم يكونوا فيه في وضع قانوني يسمح لهم بالتعاون مالياً وسياسياً مع حماس، فإن سياسة عدم الاتصال بها لم تكن واجبة. وفي الواقع، وبضغط من الولايات المتحدة، تبنى جميع أعضاء اللجنة الرباعية باستثناء روسيا مقاربة العزل. وفي هذه الأثناء، أشار الأوروبيون في توصيات مجلسهم في تشرين الثاني/نوفمبر 2006 إلى أنهم مستعدون لإعادة النظر في سياسة عدم الاتصال بحماس إذا ما أعادت الحركة النظر في مواقفها. وقد حثّوا الفلسطينيين على العمل من

أجل الوحدة الوطنية وتشكيل حكومة على أساس برنامج يعكس مبادئ اللجنة الرباعية ويسمح بمشاركة مبكرة. كما قد أعلنوا أن حكومة وحدة وطنية من هذا النوع، يمكن أن تكون أيضاً شريكاً للمجتمع الدولي في إعادة إطلاق عملية السلام.

لقد أظهر اتفاق مكة في شباط/فبراير 2007 لإنهاء النزاع بين حماس وفتح ولعودة التعاون بينهما ومايستتبع ذلك من تشكيل حكومة وحدة وطنية، جانباً من براغماتية حماس واقترب كثيراً من تحقيق شروط اللجنة الرباعية. لكن حماس لم تعلن صراحة التزامها بمطالب اللجنة الرباعية. بناء على ذلك، وفيما رحّب الأوروبيون بالحكومة الائتلافية، إلا أنهم لم يرفعوا مقاطعتهم الدبلوماسية عن ممثلي حماس، ولم يستأنفوا التعاون مع السلطة الفلسطينية. ونتيجة لهذا، أضعوا فرصة للتقارب وتحقيق الاستقرار، وساهموا في دفع حماس أكثر إلى أحضان إيران. والواقع أن بعض الأوروبيين غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (سويسرا والنرويج) تحدثوا إلى ممثلي حماس وفتح في الحكومة الجديدة، بينما تحدثت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي إلى ممثلين من خارج حماس فقط. وقد وصل الاتحاد الأوروبي أيضاً مقاطعته المالية للسلطة الفلسطينية.

في الوقت نفسه، وضعت الولايات المتحدة خطة - مدعومة بشكل صريح من بعض الأوروبيين، وضمنياً من الآخرين كلهم تقريباً - لتعزيز قوات فتح والحرس الرئاسي الفلسطيني، على أمل أن يؤدي ذلك إلى تمكين فتح من مواجهة حماس وإحاق الهزيمة العسكرية بها. وفي ربيع 2007، بدأت الولايات المتحدة بتزويد فتح بالمال والتدريب والإمدادات العسكرية بشكل مباشر، متوقعة أن يؤدي ذلك إلى استعادتها للسلطة إما من خلال الانتخابات المبكرة أو العمل العسكري. وبهذا، لم تكتفِ الولايات المتحدة بالتغاضي عن المواجهات العنيفة بين المجموعات الفلسطينية وحسب، بل شجعتها أيضاً. ولم يكن الهدف النهائي، كما أعلن في حينه، تشجيع حماس على تغيير سلوكها، بل على العكس إجبارها على الابتعاد عن السياسة. وبهذه الطريقة أضعفت الولايات المتحدة والأوروبيون اتفاق تقاسم السلطة بين الطرفين. ومع بدء تشكيل وتدريب مليشيات فتح، وجدت حماس نفسها في مواجهة ضغوط متزايدة. وحين وافقت إسرائيل على تسليم وحدات فتح في قطاع غزة أسلحة ثقيلة في حزيران/يونيو 2007، عملت حماس من أجل القضاء على الخطر المتزايد عبر ضربة استباقية. وخلال بضعة أيام من القتال الدامي تمكنت من السيطرة على غزة.

في خاتمة المطاف، لم يسعّ الدعم الأوروبي لمقاربة «الضفة الغربية أولاً» إلى عزل حماس وحسب، بل دعم أيضاً الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة (الذي صنّفته إسرائيل «كياناً معادياً» في أيلول/سبتمبر من العام 2007)، وجعلت شعبه يتعرّض إلى ضغوط هائلة لتغيير خياراته السياسية من خلال فرض إجراءات العقاب الجماعي. ولم تتعارض سياسات كهذه بشدة مع المبادئ الأوروبية المعلنة وحسب، بل كانت تتناقض بشكل صارخ أيضاً مع الأهداف الأوروبية لبناء الدولة والمؤسسات، وكانت كلفتها باهظة على دافع الضرائب الأوروبي، نظراً

إلى المبالغ التي باتت مطلوبة أكثر لتخفيف الآثار الإنسانية الناتجة عن الحصار. عملياً، وفي الوقت الذي قادت فيه إسرائيل المجتمع الدولي في منع أي تقارب بين حماس وفتح، أدركت قيادتها في منتصف العام 2008 أن عليها، إذا ما كانت تريد وقف إطلاق الصواريخ من قطاع غزة، إما أن تقوم بهجوم عسكري كبير أو أن تقبل بسيطرة حماس على هذه المنطقة كأمر واقع. لكنها فضّلت الخيار الثاني، وبالتالي، وافقت إسرائيل وحماس في حزيران/يونيو 2008 على هدنة مؤقتة بوساطة مصرية في قطاع غزة. كان ثمة التزام إلى درجة كبيرة بهذه الهدنة حتى منتصف كانون الأول/ديسمبر 2008، وإن ظلت هشة لأنه لم يتم التوصل إلى صفقة تبادل بخصوص الجندي الإسرائيلي المختطف جلعاد شاليط. وقد استمرت العمليات العسكرية الإسرائيلية ضد مؤسسات حماس وممثليها في الضفة الغربية، كما استمر تهريب الأسلحة عبر الأنفاق، بينما ظلت المعابر مغلقة عموماً. ولذلك لم يكن مفاجئاً أن ينفجر الصراع على شكل حرب مرة أخرى في أواخر كانون الأول/ديسمبر 2008 على شكل هجوم عسكري واسع شنته إسرائيل بهدف «توجيه ضربة قاصمة إلى حماس». وفي حين أعلن الطرفان، كل على حدة، التهدئة بعد ثلاثة أسابيع من القتال الشديد، واتفقت إسرائيل مع وزيرة الخارجية الأميركية السابقة على إجراءات لمنع تدفق الأسلحة على حماس، إلا أنه لم يتم التوصل إلى اتفاقية حول كيفية التوفيق بين المصالح الأمنية للطرفين، وكيفية السماح بإعادة البناء والتنمية الاقتصادية في قطاع غزة.

استكمال عملية أنابوليس

وتحسين الظروف المعيشية في الأراضي الفلسطينية

في خاتمة المطاف، رضي الاتحاد الأوروبي بلعب دور داعم لعملية أنابوليس، بدل محاولة دفع المفاوضات. وقد انصب اهتمامه على دعم المؤسسات الفلسطينية وتقديم المعونات الإنسانية، والتركيز على تنفيذ المشروعات ذات الأثر السريع لضخ الأموال إلى الضفة الغربية. ولهذه الغاية، تبنى الاتحاد الأوروبي خطة عمل الشرق الأوسط في تشرين الأول/أكتوبر 2007، والتي كانت ترمي إلى تحقيق الأهداف التالية في الضفة الغربية فقط:

- 1 - تقليص اعتماد الفلسطينيين على معونات المانحين عبر تقوية القطاع الخاص الفلسطيني، من خلال تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة وإنشاء مناطق اقتصادية خاصة.
- 2 - توفير الحماية للسكان الفلسطينيين من الجريمة والعصابات، وتأمين إسرائيل من الانتحاريين والتهديدات الإرهابية، من خلال تقديم معونات أكبر لتدريب وتجهيز الشرطة بالمعدات وإنشاء نظام قضائي قوي.
- 3 - الإسهام في إيجاد سكان فلسطينيين من ذوي التعليم والتدريب الجيد، من خلال تطوير المدارس العامة وتقديم مساعدات مالية للطلاب والجامعات.

4 - جعل مؤسسات «الدولة» الفلسطينية فعّالة وشفافة عن طريق تعزيز عملية إصلاح نظام الحوكمة، بما فيها تطوير الأحزاب الديمقراطية.

لكن اتضح على الرغم من ذلك أن تحويل الدعم إلى الفلسطينيين كان صعباً، لأن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه علّقوا المساعدات الفنية والمالية المباشرة للسلطة الفلسطينية بعد تشكيل الحكومة التي تقودها حماس في آذار/مارس 2006. وللحفاظ على مؤسسات السلطة الفلسطينية وتعزيز مكانة الرئيس الفلسطيني محمود عباس والحيلولة دون حدوث تدهور شامل في الظروف المعيشية، استمر الاتحاد الأوروبي في تقديم مساعداته المالية إلى الشعب الفلسطيني من خلال أداة مستحدثة هي «الآلية الدولية المؤقتة»، والتي قامت بتحويل الرواتب إلى موظفي السلطة الفلسطينية من غير المنتمين إلى حماس، كما قدّمت الخدمات الأساسية، إضافة إلى الدعم الاجتماعي والمعونة الإنسانية، متجاوزة الأفضية الحكومية. كما قدّمت التمويل للمساعدة التقنية وبناء القدرات الخاصة بمكتب الرئيس.

وفي شباط/فبراير 2008، تم استبدال «الآلية الدولية المؤقتة» بآلية أوروبية جديدة لتقديم الدعم إلى الفلسطينيين أطلق عليها اسم «PEGASE»، والتي عكست النية الأوروبية بتحويل التركيز في مساعداتها من تقديم مساعدات الإغاثة إلى عملية تنمية فلسطينية مستدامة، كما سجّلت العودة إلى مزيد من الدعم المباشر إلى الحكومة في رام الله. ولم تتحمل آلية «PEGASE» النفقات الثابتة للسلطة الفلسطينية (بصورة أساسية الرواتب والمعاشات التقاعدية، والمساعدة للعائلات المحتاجة، والوقود) وحسب، بل أيضاً تكاليف مشاريع التنمية الواردة في القطاعات الأربعة من «الخطة الفلسطينية للتطوير والإصلاح» (وهي الحوكمة، والتنمية الاجتماعية، والإصلاح الاقتصادي والقطاع الخاص، ومشروعات البنية الأساسية العامة).

في الحقيقة، ومنذ العام 2006، زاد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه حجم معوناتهم للسلطة الفلسطينية بشكل كبير (أنظر الأرقام في الجدول أعلاه) إدراكاً منهم للتدهور السريع في النمو الاقتصادي والظروف المعيشية، وهو أمر فاقمه إغلاق العديد من المؤسسات الخيرية التابعة إلى حركة حماس في الضفة الغربية. وقد ازدادت الحصة المخصصة للإغاثة ودعم التكاليف التشغيلية الخاصة بالسلطة الفلسطينية بشكل أسرع من الأموال المخصصة لمشاريع التنمية وبناء المؤسسات. فمثلاً، تم تخصيص أكثر من نصف الأموال (258 مليون يورو) التي التزمت بها المفوضية الأوروبية للعام 2008 للنفقات الثابتة (الرواتب بصورة أساسية)، و66 مليون يورو للمعونات الغذائية والإنسانية، و76 مليون يورو للأونروا، و13 مليون يورو لإعادة إعمار مخيم نهر البارد في لبنان، و5 ملايين يورو لنشاطات المجتمع المدني، و15 مليون لبعثة الشرطة التابعة إلى الاتحاد الأوروبي في الأراضي الفلسطينية وبعثة المساعدة الحدودية التابعة إلى الاتحاد الأوروبي في معبر رفح، فيما تم تخصيص 53 مليون يورو فقط لمشروعات التنمية. لقد ادّعى الاتحاد الأوروبي أنه ساهم في منع حصول كارثة إنسانية في الأراضي الفلسطينية.

بيد أن هذا مدعاة للسخرية، لأن سياسات العزل والحصار التي أتبعها كل من الغرب وإسرائيل كانت السبب الرئيس في المقام الأول للتدهور الحاد في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في قطاع غزة. فقد تعرّض اقتصاد غزة بشكل خاص إلى أضرار فادحة نتيجة للقيود المفروضة على فرص الاستيراد والتصدير الناجمة عن الإغلاق شبه التام الذي فرض منذ حزيران/يونيو 2007، حيث تم إغلاق المعابر إلى القطاع أمام كل السلع باستثناء كمية محدودة جداً من المواد الإنسانية الأساسية. وتجري الآن، بشكل فاقع، عملية "نقض التنمية" في قطاع غزة. فوفقاً لجمعية الأعمال في غزة، أدت القيود إلى إيقاف 95 في المئة من العمليات الصناعية في غزة، كما تضرر القطاع الزراعي الذي يعتمد على التصدير بشكل كبير، وتوقفت غالبية مشاريع البناء ومشاريع التطوير بسبب نقص المواد. كما تأثرت نشاطات القطاع الخاص ومشاريع المانحين بسبب خفض واردات الوقود.

وفي الوقت نفسه، لم تتمكن المساعدات الأوروبية والدولية من إيقاف التدهور في الظروف المعيشية داخل الأراضي الفلسطينية، ولا سيما في قطاع غزة. إذ يُقدّر البنك الدولي أن نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي في العام 2007 بلغت صفر في المئة، وهو ما أدى، نظراً إلى النمو السكاني السريع، إلى مزيد من الانخفاض في معدل الدخل الفردي.

في منتصف العام 2008، قُدّر متوسط الدخل الفردي بأقل من 40 في المئة مما كان عليه قبل انطلاق الانتفاضة الثانية، ووصل معدل البطالة الرسمي إلى 23 في المئة في الأراضي الفلسطينية و33 في المئة في قطاع غزة. كما بقيت نسبة الغزائين الذين يعيشون في فقر مدقع مرتفعة (35 في المئة من الأسر). وإذا ما استثنينا التحويلات والمساعدات الغذائية، ووضعنا بعين الاعتبار الدخل الفردي فقط، فس نجد أن ثلثي الأسر في غزة هم فقراء فعلاً.

لطالما أشارت المؤسسات المالية الدولية إلى أنه سيكون من قبيل التضليل التلميح إلى إمكانية الانتقال من المساعدة الطارئة إلى التنمية المستدامة، أو إلى تحسّن اقتصادي على الأقل، طالما استمر نظام الإغلاق الحالي، مهما تكن التبرعات المقدمة سخية. ومن الخداع أيضاً الاعتقاد بأنه يمكن جذب أي استثمار خاص كبير وطويل الأمد إلى الأراضي الفلسطينية، كما رأينا في محاولة مؤتمر التجارة والاستثمار اللذين عُقدا في بيت لحم ولندن في أيار/مايو وكانون الأول/ديسمبر 2008، طالما لم يتحسن الوضع السياسي، واستمرت الغارات الإسرائيلية، وبقي خطر استيلاء حماس على الضفة الغربية، أو العودة إلى عنف شبيه بالانتفاضة ما بين الإسرائيليين والفلسطينيين يلوح في الأفق. وفي خاتمة المطاف، فإن التحسّن في الظروف المعيشية وتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة يعتمدان أولاً وقبل كل شيء على الوضع القائم، ولا سيما إنهاء الحظر المفروض على قطاع غزة وتحقيق تحسّن ملموس في حركة الأشخاص والسلع إلى، وضمن، وبين، وخارج الأراضي الفلسطينية. كما يعتمد على تكريس سيادة القانون، إضافة إلى تحقيق تقدم ملموس في العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية.

بناء مؤسسات حكومية وأجهزة أمنية ديمقراطية وفعالة

أكد الأوروبيون على أن هدفهم الرئيس يبقى متمثلاً في دعم إنشاء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقبلية الديمقراطية والمستقلة والقابلة للحياة. بيد أن هذه البيانات تبدو فارغة نظراً إلى السياسات الأوروبية المتبعة منذ أن حققت حماس نصرها الانتخابي في العام 2006. فقد تضعفت الثقة بالدعم الأوروبي للانتخابات الديمقراطية وبعثت مراقبة الانتخابات في نظر السكان المحليين والعالم العربي عموماً، نتيجة للموقف الأوروبي من الحكومة التي تقودها حماس. وكما أكد التقرير الخاص ببعثة المراقبة الأوروبية، فقد كانت الانتخابات الفلسطينية، بمقدار ماسحت به ظروف الاحتلال المستمر، حرة وعادلة إلى حد بعيد وجيدة التنظيم، كما أنها كانت تنافسية. لذلك، كان يمكن لهذه الانتخابات أن تكون في الواقع نموذجاً لبقية العالم العربي. وفي النتيجة، فقد كانت إشارة مريية جداً إلى الحكومات العربية السلطوية والشارع العربي أن تحظى نتائج الانتخابات بمجرد اعتراف شكلي، فيما تم رفض منح شرعية الأمر الواقع إلى حزب الأغلبية، وفُرضت شروط قاسية لاستمرار الاتصالات والتعاون مع الحكومة التي تقودها حماس.

كذلك، راقب الاتحاد الأوروبي بصمت فيما كان يتم التراجع بعد انتخابات العام 2006 عن الإصلاح المؤسساتي الهادف إلى تعزيز الشفافية، والمساءلة، والحكم الرشيد الذي تبنته السلطة الفلسطينية بين عامي 2002 و2004، نتيجة ضغط قوى الإصلاح المحلية والشروط التي فرضها الاتحاد الأوروبي لتقديم دعم مباشر لميزانية السلطة الفلسطينية - لتكريس تفوق منصب الرئيس (محمود عباس من فتح) على منصب رئيس الوزراء (اسماعيل هنية من حماس). وكما هو معروف، تمحورت سياسات الاتحاد الأوروبي بعد انطلاق الانتفاضة الثانية على الحد من سلطات الرئيس (ياسر عرفات حينها، الذي اعتُبر عائقاً أمام عملية السلام)، وذلك عبر فرض أمور عدة، من بينها إنشاء منصب رئيس وزراء له صلاحيات، وتكريس الشفافية المالية، وتوجيه كل الموارد لتكون ضمن حساب واحد تشرف عليه وزارة المالية مع إشراف البرلمان على الميزانية، وتوحيد معظم الأجهزة الأمنية تحت سلطة وزارة الداخلية. وبالمثل، وبعد تشكيل الحكومة بقيادة حماس في آذار/مارس 2006، انتهج الاتحاد الأوروبي (بتعاون وثيق مع الولايات المتحدة)، سياسة هدفت إلى تعزيز سلطة الرئيس عباس، الذي اعتبره الاتحاد النظير الشرعي الوحيد، وذلك من خلال التعاون المباشر وتقديم الدعم المالي والفني. كما دعم الاتحاد الأوروبي ضمناً عملية التراجع عن الإصلاحات السابقة، كالتي نُفذت مع بدء الانتفاضة الثانية كما أشرنا أعلاه. ثم، وبعد الاستيلاء العنيف لحماس على غزة، وإعلان الرئيس عباس حالة الطوارئ وحل حكومة الوحدة الوطنية، وإصدار مرسوم تشكيل حكومة مؤقتة أولتصريف الأعمال برئاسة سلام فياض، اعترف الأوروبيون فوراً بحكومة فياض كحكومة فلسطينية شرعية - على الرغم من أنها لم تتل لاحقاً ثقة البرلمان كما هو مفروض وفقاً للقانون الفلسطيني الأساسي - . وفي النهاية، أدت السياسات الأوروبية التي هدفت إلى دعم عباس، إلى تقويض سيادة القانون، وساهمت في تدهور العمليات الديمقراطية أكثر، وفي زيادة الانشقاق

بين الطرفين الفلسطينيين المتخاصمين. واليوم، تحكم سلطتان متوازيتان غير شرعيتين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتحاول كل منهما تعزيز قبضتها على الحكم بأسلوب سلطوي. إحقاقاً لخريطة الطريق في العام 2003، ركّز المجتمع الدولي جهوده بشكل متزايد على القطاع الأمني. وكانت هذه الجهود تهدف إلى تمكين السلطة الفلسطينية من تنفيذ التزاماتها المحددة في خريطة الطريق حيال توطيد القانون والنظام ومحاربة الإرهاب بفعالية. وارتأت تلك الجهود أنه يجب إعادة بناء القدرات الأمنية - التي دُمّر معظمها نتيجة للعمليات الانتقامية الإسرائيلية في بداية الانتفاضة الثانية - وتدريب وتجهيز القوات الموجودة. وضمن تقسيم المهام، قامت الولايات المتحدة بتدريب قوى الأمن الوطني الشبيهة بالدرك، إضافة إلى الحرس الرئاسي، في حين اهتم الأوروبيون بالشرطة المدنية والعدل الجنائي. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2005، أسس المجلس الأوروبي بعثة صغيرة (في المفوضية الأوروبية للسياسة الأمنية والدفاعية) بهدف استكمال عمل «مكتب التنسيق الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية». وفي حين كان من المفترض أن تبدأ عمليات هذه البعثة أوائل العام 2006 بعد أن فتحت مكتبها في رام الله، إلا أنها تعرّضت إلى الشلل خلال الفترة التي قادت فيها حماس الحكومة، ثم خلال حكومة الوحدة الوطنية (آذار/مارس 2006 - حزيران/يونيو 2007). وهي لم تبدأ العمل إلا بعد الانشقاق السياسي في السلطة الفلسطينية، حيث استمر أعضاء الشرطة الفلسطينية في قطاع غزة المواليين لسلطة رام الله بتسلّم رواتبهم (مثل باقي موظفي السلطة الفلسطينية) وإن بشكل غير منتظم شريطة عدم ذهابهم إلى مكان عملهم. ومنذ ذلك الوقت، قدّمت البعثة التدريب والتجهيزات والاستشارة والتعليم إلى الشرطة المدنية، على صعيد كل من الأولويات العملائية المباشرة والتطوير طويل الأمد. كما قامت بالتنسيق وتسهيل المساعدة المالية للشرطة المدنية، سواء كانت من بلدان الاتحاد الأوروبي أو من الدول المانحة الأخرى.

في حزيران/يونيو 2008، نظّمت الحكومة الألمانية مؤتمراً مهماً للمانحين في برلين يتعلّق بهذا الموضوع. وقد أكد المشاركون على أهمية اتّباع منهج شامل ومتكامل ومنسق لإصلاح قطاع الأمن الفلسطيني، ورحّبوا بتقسيم المهام بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وفي أواسط العام 2008، قام مجلس الاتحاد الأوروبي أيضاً بتوسيع التفويض الخاص بـ *مكتب التنسيق الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية* ليشمل العدل الجنائي. ومنذ ذلك الحين، بذلت الجهود أيضاً لتحسين البنية الأساسية الخاصة بفرض القانون (مثل السجون، والمحاكم، ومخافر الشرطة)، مع التركيز على إصلاح نظام العقوبات. وبعد انتهاء التفويض الأولي للفترة 2006 - 2008، يُتوقع صدور تقرير تقييمي في كانون الثاني/يناير 2009. وقد تم تمديد مهمة البعثة لسنتين حتى نهاية 2010.

وفي غضون ذلك، تم تدريب وتجهيز المئات من عناصر الأمن من قبل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وبدعم من الأردن ومصر، وتم توزيعهم تدريجياً على مدن الضفة الغربية. وأدى نشر هذه العناصر إلى إنهاء الفوضى الأمنية ووجود العصابات المسلحة، وتعزز إلى حد

كبير أمن المواطنين الفلسطينيين. بيد أن شرعية هذه الجهود تزعزعت نتيجة لعاملين: أولهما انتشار انطباع واسع لدى الفلسطينيين أن هذه الجهود تُبذل لخدمة فتح في الصراع السياسي على السلطة. وفي الواقع، ترافقت هذه الجهود مع اعتقالات واسعة لعناصر حماس وإغلاق الهيئات والمؤسسات الخيرية المرتبطة بحماس، وقد تمّ كل هذا بتعاون وثيق مع إسرائيل. ونتيجة لذلك، يُنظر إلى هذه الجهود على أنها تخدم الاحتلال بدلاً من الفلسطينيين - وهي نظرة تعززت بالعمليات العسكرية الإسرائيلية المستمرة في المدن ذاتها - . أما ثانيهما، فهو أن هذه الجهود تأثرت سلباً مع تصاعد الادعاءات بوجود اعتقالات عشوائية، وأماكن اعتقال سرية وعمليات تعذيب يقوم بها الأمن الوقائي والمخابرات العامة سيئي السمعة التابعين إلى السلطة الفلسطينية. في الوقت نفسه، تمّت السيطرة على الفوضى الأمنية التي سادت في قطاع غزة خلال السنوات التي سبقت استلام حماس للسلطة، ونشأ قطاع أمني جديد يضم، كما تذكر التقارير الإعلامية، عناصر منضبطة ومنذفة، وعددها أقل بكثير من الجهاز الأمني المتضخم لدى السلطة الفلسطينية، ويتمتع بكفاءة أكبر وهرمية واضحة. وجلب وقف إطلاق النار مع إسرائيل أمناً إضافياً لسكان قطاع غزة بدءاً من حزيران/يونيو 2008 وحتى الهجوم الإسرائيلي في كانون الأول/ديسمبر. لكن، ومرة أخرى، كان ثمن تحقيق مزيد من الأمن زيادة الاعتقالات السياسية والهجمات الانتقامية على عناصر ومناصري فتح، إضافة إلى الاعتداءات على الصحفيين، وتقييد حرية التعبير والتجمع.

حتى الآن، لم يتم إصلاح شامل لقطاع الأمن، ولم تسع إليه حتى مبادرات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وقد بقيت الهيئات الأمنية مسيّسة، حيث اقتصرَت الجهود الدولية على نظام الضفة الغربية. كما تم استثناء بعض الأجهزة التي تعتمد عليها حكومة رام الله، على غرار الأمن الوقائي والمخابرات العامة، من جهود الإصلاح والمطالبة بالمساءلة. ولم يقم مكتب *التنسيق الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية*، وبسبب التفويض المحدود الممنوح له، بفعل الكثير لمواجهة أكثر المشاكل بروزاً في جهاز الأمن الفلسطيني وهي: التسيس، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتداخل ما بين الهياكل الرسمية والمليشيات وتورط القوى الأمنية في النشاطات الإجرامية، وانعدام السيطرة والمساءلة، وبالتالي أخفق في تحقيق إصلاح جوهري.

إن الإصلاح الذي تحقق حتى الآن كان أصلاً جزءاً من الالتزامات المحددة في خريطة الطريق، وليس وفق آتباع التوجيهات الخاصة بإصلاح قطاع الأمن الصادرة عن منظمة *التعاون الاقتصادي والتنمية* (OECD)، والتي تشدد على أولوية أمن المواطنين وتأسيس آليات رقابة وقيادة محلية والتزام بعملية الإصلاح. وفي الحالة الفلسطينية، تم التحكم بعملية الإصلاح من الخارج إلى حد كبير. لذلك، وفي حين رحّب عناصر الأمن عموماً بالتدريب والتمويل والتجهيز، إلا أن انعدام الالتزام بعملية الإصلاح كان بادياً للعيان. وفي الوقت نفسه الذي تم فيه دمج الدورات المتعلقة بحقوق الإنسان ضمن الدورات التدريبية، إلا أنه لم يتحقق أي تقدم باتجاه سيادة القانون، والذي كان يجب أن يكون جزءاً لا يتجزأ من إصلاح قطاع الأمن.

وجوهر المسألة هو أنه لم يكن بالإمكان تحقيق ذلك في ظل الجهود المتنامية لتعزيز الحكومات التسلطية في غزة والضفة الغربية، وبوجود برلمان فلسطيني عديم الجدوى، واحتلال إسرائيلي متواصل.

إضافة إلى ذلك، وبينما أكدت إسرائيل على اهتمامها بتجديد التنسيق الأمني وتحسين القدرات الفلسطينية، إلا أنها ترددت في ترك الميدان للقوات الفلسطينية المنتشرة حديثاً، وواصلت العمل في المناطق نفسها. كما ترددت في السماح بتسليم المعدات الأساسية إلى قوى الأمن الفلسطينية. والواقع أنه في إطار المشهد السياسي الراهن، من العبث توقع تطوّر الشرطة خلال العامين المقبلين لتصبح قوة فعّالة ومنظمة ديمقراطياً. وبالتالي، ينبغي على الإصلاح المستدام أن يُعطي أولوية أكبر للاحتياجات الأمنية الفلسطينية، والبدء بتطوير سياسة فلسطينية خاصة بالأمن القومي. ولا يمكن لهذه السياسة أن تكون فعّالة إلا ضمن بيئة تسمح بالعودة إلى العمليات المؤسسية «الاعتيادية»، وبالتالي، إلى الاختصاصات الواضحة والإدارة الفعّالة ومؤسسات الإشراف الديمقراطية.

حاول الأوروبيون أيضاً المساهمة في مجال آخر في إدارة الصراع وبناء الدولة. فبعد الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة، توصل الإسرائيليون والسلطة الفلسطينية في تشرين الثاني/نوفمبر 2005 إلى «اتفاق الحركة والعبور - AMA»، وقد رحّب مجلس الاتحاد الأوروبي به، واتفق على أن يقوم الاتحاد بدور «الطرف الثالث» المقترح ضمن الاتفاق و«المبادئ المتفق عليها الخاصة بمعبر رفح» الملحق به. ولذلك، قرر الاتحاد الأوروبي إطلاق «بعثة المساعدة الحدودية التابع إلى الاتحاد الأوروبي عند معبر رفح - EUBAM Rafah»، وكان هدف البعثة تأمين وجود طرف ثالث عند المعبر بين غزة ومصر لضمان فتح البوابة الوحيدة إلى العالم الخارجي بالنسبة إلى قاطني قطاع غزة (1.4 مليون نسمة) والتي كان لا يُسمح بالعبور منها سوى إلى القلة المسموح لها بالعبور إلى إسرائيل أو الخروج عبرها. وقد اشتملت مهمة البعثة على تطبيق المراقبة الفعّالة والتحقق من/وتقييم أداء السلطة الفلسطينية في تنفيذ «المبادئ المتفق عليها»، وضمان التزام السلطة الفلسطينية بكل التعليمات والنظم المطبقة. ووَقِّرت البعثة فريقاً للمراقبة عند المعبر، وأقامت مكتب ارتباط عند معبر كرم أبو سالم للتنسيق بين ممثلي السلطة الفلسطينية وإسرائيل. كما وقَّرت التدريب والتجهيزات لفريق الحدود التابع إلى السلطة الفلسطينية حول إدارة الحدود وإجراءات الجمارك.

بدأت المرحلة العملائية للبعثة بعد الاتفاق على تشكيلها مباشرة في تشرين الثاني/نوفمبر 2005. ومثّل نشر البعثة نجاحاً كبيراً بمقدار ماتخلّت إسرائيل عن السيطرة المباشرة على المعبر وعلى الشريط الحدودي، وسمحت للسلطة الفلسطينية بإدارته تحت الرقابة الأوروبية. وفي الوقت نفسه، أبقّت إسرائيل على وجود غير مباشر من خلال شاشات إلكترونية مرتبطة بمركز تحكّم إسرائيلي، واحتفظت بحقها في سحب موافقتها على هذا الترتيب والأمر بإغلاق المعبر. وخلال الأشهر السبعة التالية، ساهمت البعثة في فتح المعبر على فترات منتظمة. لكن، وبعد اختطاف

الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط في حزيران/يونيو 2006 والعمليات الانتقامية الإسرائيلية، تم إغلاق المعبر أمام العمليات الاعتيادية، وفتحت في حالات استثنائية فقط. وقد بذل الممثلون الأوروبيون جهوداً كبيرة في التوسط لاستئناف العمليات الاعتيادية. ونجحوا فقط في فتح المعبر في مناسبات قليلة لغايات إنسانية مثل الحج وماشابه.

بعد سيطرة حماس على غزة وماتلاها من فرض حظر على القطاع، تم إغلاق المعبر تماماً. ومنذ ذلك الحين، أعيد فتحه بضع مرات فقط، كانت إحداها بطريقة عنيفة في هجوم لكسر الحصار نظمه حماس في كانون الثاني/يناير 2008. ونتيجة لذلك، عُلقت البعثة الأوروبية للحدود بشكل مؤقت، ووُضعت في حالة انتظار منذ ذلك الوقت. ومع أن عددها خُفض، إلا أنها لا تزال تحتفظ بقدراتها العملانية، حيث أعرب الاتحاد الأوروبي عن استعداده لاستئناف نشاطاتها خلال مدة وجيزة، حالما تسمح الظروف عند اتفاق الطرفين.

وعلى الرغم من مساهمة «البعثة الأوروبية للمساعدة على الحدود عند معبر رفح» في تعزيز قدرات السلطة الفلسطينية على إدارة الحدود من خلال التدريب والتجهيز والمراقبة، إلا أنها أخفقت في خاتمة المطاف في مهمتها الرئيس المتمثلة في ضمان فتح المعبر بصورة منتظمة. ويعود السبب الأساسي، بالطبع، إلى أن فتح المعبر بصورة منتظمة يعتمد على اتفاق الأطراف الثلاثة المعنية (السلطة الفلسطينية وإسرائيل ومصر)، إضافة إلى التفاهم بين الحكومتين الفلسطينيتين.

وفي حين سمحت حماس للعناصر التابعة إلى السلطة الفلسطينية في تشغيل المعبر قبيل حزيران/يونيو 2007، إلا أن الحكومتين لم تستطعا الاتفاق بعد ذلك. إضافة إلى ذلك، وفيما شارك الاتحاد الأوروبي بقوة في التفاوض بشأن شروط اتفاقية الحركة والعبور، إلا أنه لم يتمكن (ولم يبذل جهداً كافياً) لتحقيق أي من الشروط الأخرى، مثل تسهيل حركة البضائع والأشخاص بين قطاع غزة والضفة الغربية وضمن الضفة نفسها، وبناء ميناء غزة وإعادة افتتاح مطار غزة المحتملة. وفي خاتمة المطاف، لم يتحوّل انسحاب إسرائيل من غزة إلى خطوة نحو إنهاء الاحتلال، بل وقر، بدلاً من ذلك، الأساس لفرض عزلة شبه تامة على القطاع وفصل أراضي المنطقتين الفلسطينيتين.

توصيات

المصالحة الفلسطينية: تعليق الآمال على حل عسكري للصراع، ومحاصرة السكان، أو التلاعب بالانتخابات لإنهاء سلطة حماس في غزة، سيؤدي إلى زيادة الحوافز لدى هذه الأخيرة، بدل تقليصها، للقيام بدور المعرقل. فالقضاء على حماس بالوسائل العسكرية هو مجرد وهم، نظراً إلى تعاضم سلطتها وعمق جذورها الاجتماعية. ومن المحتمل جداً أن تؤدي السياسات المستندة إلى المواجهة ومحاولة تجريد الأغلبية البرلمانية من حقها في النظام السياسي، إلى مزيد من التصعيد والراديكالية. ولا ينبغي على الاتحاد الأوروبي، مهما كانت الظروف،

دعم تسليح الميليشيات. ومن المهم بشكل خاص إشراك الولايات المتحدة في هذه المسألة. ومع أن الأمر قد يبدو غير محتمل الآن، إلا أن اتفاقاً لتقاسم السلطة من جديد بين فتح وحماس، هو وحده الذي سيوفر أساساً لقيادة فلسطينية شرعية. وبالتالي، إذا ما حاولت مصر أو دول عربية أخرى التوصل للتوصل إلى ترتيب آخر لتقاسم السلطة (أو للتعاون التقني) بين الفصائل الفلسطينية، فيجب على الأوروبيين عدم عرقلة بل دعمه.

من الناحية الجوهرية، لا يهدف الاتفاق بين فتح وحماس إلى تحقيق وقف إطلاق نار شامل وحسب، وبالتالي إلى استقرار الوضع الأمني، ولكن أيضاً إلى إيجاد حل لمعبر رفح وتخفيف الوضع الإنساني المأساوي لقطاع غزة. إضافة إلى ذلك، مثل هذا الاتفاق وحده سيسمح للانتخابات بأن تُعطي الرئيس الفلسطيني الدعم اللازم لإجراء مفاوضات سلام وتطبيق اتفاق الوضع النهائي.

معبر رفح الحدودي: بغض النظر عن يسيطر على قطاع غزة، فمن مصلحة الفلسطينيين والاتحاد الأوروبي (والمجتمع الدولي عموماً) عدم إبقاء السكان معتمدين بشكل دائم على شحنات المعونات الدولية. وللسماع بمتابعة أعمال إعادة البناء، ومن ثم النشاطات الاقتصادية والتجارية، يجب فتح الحدود بشكل دائم ويُعتدّ به أمام الأشخاص والسلع. لا يوجد خيار سوى إما بناء إجماع فلسطيني، أو على الأقل أن يتوصل الفلسطينيون إلى تسوية مؤقتة لضمان فتح المعابر الحدودية كي تتم عملية الرقابة على الحدود بكل سلاسة.

يجب على الأوروبيين حفز حكومة رام الله على الدخول في مفاوضات جدية مع نظرائهم في غزة للتوصل إلى اتفاق، ومن ثم الضغط على إسرائيل لتطبيق «اتفاق الحركة والعبور» لعام 2005 وإعادة فتح المعابر. كما ينبغي على الأوروبيين البقاء جاهزين لاستئناف دورهم الرقابي في «بعثة المساعدة الحدودية التابعة إلى الاتحاد الأوروبي عند معبر رفح» حتى ولو كان نظراؤهم على الجانب الفلسطيني من القوات التابعة إلى حماس، طالما أن ذلك يستند إلى تفاهم فلسطيني. وفي الوقت نفسه، يجب التوصل إلى ترتيب يضمن إغلاق الأنفاق بشكل دائم ومنع إقامة قنوات جديدة للتهرب.

الحوكمة وبناء المؤسسات: لقد أكد الأوروبيون على دعمهم لبناء المؤسسات الفلسطينية والحكومة وسيادة القانون، ويجب أن يكون الهدف الأساسي تمكين السلطة الفلسطينية من الحكم بفعالية. ومن ناحية مبدئية، وبهدف تحسين الحوكمة، لا يجب على الدعم المؤسساتي الخضوع إلى الإملاءات التي تفرضها الانتهازية السياسية، بل يجب توجيهه نحو الشفافية، والتقيّد بالقواعد الديمقراطية، وتعزيز الهياكل الحكومية لا الشخصيات السياسية.

في كانون الثاني/يناير 2009، انتهت ولاية محمود عباس كرئيس للسلطة الفلسطينية، على الأقل وفقاً للقانون الأساسي. واستناداً إلى قانون الانتخابات، يجب أن تتم الانتخابات الرئاسية

بالتوازي مع الانتخابات البرلمانية المتوقعة في كانون الثاني/يناير 2010. لكن هذا القانون قد سُنَّ من قِبَل الرئيس، ولم يصادق عليه المجلس التشريعي الفلسطيني. وعلى كل حال، يمكن للانتخابات أن تجري فقط إذا لم يتم النظر إلى قانون الانتخابات على أنه مفضّل خصيصاً لاستبعاد حماس من المشاركة السياسية، وبعد ترسّخ حد أدنى من المصالحة بين الفصائل الرئيسية، حينها يمكن أن تتم الانتخابات في كل الأراضي الفلسطينية ولن يُنظر إليها على أنها مهزلة.

يجب على الاتحاد الأوروبي تُوخّي الحذر لعدم تكرار الخطأ الذي ارتكبه في العام 2006، بل عليه التعاون مع القيادة والسلطة التي تقبلها كل الفصائل الفلسطينية المعنية. ينبغي عليه أيضاً أن يضغط لإنهاء حالة الطوارئ بسرعة والعودة إلى العملية السياسية المستندة إلى القانون الأساسي، وتوضيح صلاحيات ومسؤوليات الرئيس ورئيس الوزراء، ونزع سلاح كل الميليشيات أو دمجها في قوى الأمن غير الحزبية وغير المتنافسة والتي يتم اختيارها على أساس الكفاءة والمنظمة ديمقراطياً تحت إشراف وزارة الداخلية.

عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية: على الاتحاد الأوروبي أن يدرك، وأن يجعل شركاءه في اللجنة الرباعية يدركون أيضاً، أن الهدوء الذي تلا حرب غزة هش جداً، وأن الاعتماد فقط على الاستمرار في إدارة الصراع ليس في صالح الإسرائيليين ولا الفلسطينيين ولا المجتمع الدولي. فالإقتصار على إدارة الصراع لا يؤدي إلى استقرار دائم، ويستنفذ المزيد من الموارد، من دون خلق فرص نهوض اقتصادي، ويقلّص في النهاية بشكل هائل فرص التوصل إلى تسوية سلمية. ونشأ هذا الوضع لأنه ترافق مع مزيد من التفتت لأراضي الضفة الغربية (بناء الجدار العازل وتوسيع المستوطنات المترافق مع شبكات الطرق الخاصة بها لا يترك أي أراضٍ متّصلة تقام عليها الدولة الفلسطينية)؛ كما ترافق أيضاً مع خطر سيطرة حماس على الضفة الغربية، أو أن تنهار السلطة الفلسطينية تماماً. وفي الحقيقة، تبدو رؤية حل الدولتين غير واقعية أكثر بالنظر إلى التفتت المتزايد لأراضي الضفة الغربية، والانفصال بين الضفة وقطاع غزة، والاستقطاب الحاصل في المشهد السياسي الفلسطيني.

كل هذا يجعل الوقت مناسباً أمام الاتحاد الأوروبي للتحرك والضغط لاستئناف العملية السلمية. ومن الضروري هنا وجود توجيه دولي قوي للطرفين للقيام بالخطوات الصعبة الضرورية لجسر الخلاف. لا يستطيع الاتحاد الأوروبي القيام بذلك بمفرده، لذلك، عليه العمل بنشاط لإقناع إدارة أوباما (وأعضاء اللجنة الرباعية أيضاً) بأن المواكبة الأقوى للعملية السلمية مطلوبة من قبل لجنة رباعية تتحوّل إلى مجموعة توجيه فعّالة تنسق بشكل وثيق مع «الرباعية العربية» (السعودية ومصر والأردن وإحدى الدول الخليجية الصغيرة). وسيعني هذا بالضرورة إعداد مقترحات لتقريب وجهات النظر، أي مسودة لتسوية الوضع النهائي تُقدّم إلى الأطراف المعنية ما أن تصل المباحثات الثنائية إلى طريق مسدود. وكما تدل استطلاعات الرأي، فإن الجمهور في كل من إسرائيل والأراضي الفلسطينية مستعد مبدئياً لقبول حل معقول وفقاً لـ«مبادئ كلينتون». وعندها، على الرباعية إجبار الأطراف على تنفيذ الخطة. يتطلب ذلك

أيضاً أن تكون الرباعية جاهزة لدعم المفاوضات بشأن تفاصيل اتفاق الوضع النهائي وتطبيقه، وذلك عبر الانخراط الجاد والمستمر، بما في ذلك الالتزام بالوساطة وإيجاد حل للنزاعات واحتمال وجود عسكري دائم. وضمن هذا السياق فقط يمكن أن تكون قوات السلام مبررة، ومهمتها يجب أن تكون توفير الضمانات الأمنية اللازمة لتطبيق اتفاق الوضع النهائي.

◀ استنتاجات:

كيف يمكن أن يكون الاتحاد الأوروبي أكثر فاعلية؟

في سياق جهودهم لإدارة وحل الصراع في منطقة الشرق الأوسط، ركّز الأوروبيون، أولاً، على تحقيق حل الدولتين للصراع الإسرائيلي - الفلسطيني، والذي يعتبرونه جوهر عدم الاستقرار في المنطقة. ومنذ اتفاقات أوسلو في العام 1993، حاولوا الإسهام في التوصل إلى مثل هذا الحل عبر وضع أسس تنمية اجتماعية واقتصادية في الأراضي الفلسطينية ودعم إقامة مؤسسات حكم فلسطينية؛ وسعى الأوروبيون، ثانياً، إلى دعم التوصل إلى سلام شامل بين إسرائيل وجيرانها، وانخرطوا في البعد متعدد الأطراف للعملية السلمية في الشرق الأوسط، عبر قيادة مجموعة عمل التنمية الاقتصادية الإقليمية، على سبيل المثال. كما سعى الأوروبيون، ثالثاً، إلى خلق بيئة تفضي إلى السلام في المنطقة، إضافة إلى تجنب ماتصوّروا أنها مخاطر أمنية منبثقة من المنطقة، وخصوصاً الإرهاب والهجرة غير الشرعية والجريمة المنظمة. ولتحقيق هذه الأهداف، دعم الأوروبيون التعاون والتكامل الإقليميين، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، والإصلاحات الإدارية والاقتصادية والسياسية التدريجية في جنوب وشرق البحر المتوسط في إطار الشراكة الأوروبية - المتوسطية، وسياسة الجوار الأوروبية، وأخيراً الاتحاد المتوسطي.

مع أن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء سعوا إلى تحقيق أهداف سياسية أولاً وقبل كل شيء، إلا أنهم ترددوا، ولوقت طويل، في الانخراط بشكل فعّال في المفاوضات السياسية بين أطراف الصراع في الشرق الأوسط، وفي المسائل الأمنية الصعبة أيضاً، بحيث تركوا ميدان حل الصراع للولايات المتحدة بصورة أساسية. على الرغم من ذلك، أصبح الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء في السنوات القليلة الماضية أكثر فاعلية في إدارة الصراع في المنطقة. وتشهد على هذا التغيير بعثات سياسة الأمن والدفاع الأوروبية في الأراضي الفلسطينية على غرار بعثة المساعدة الحدودية التابعة إلى الاتحاد الأوروبي عند معبر رفح، وبعثة الشرطة الخاصة بالأراضي الفلسطينية التابعة إلى الاتحاد الأوروبي، والانخراط الأوروبي في إصلاح القطاع الأمني في لبنان والأراضي الفلسطينية، والمشاركة الأوروبية القوية في القوة المؤقتة المعززة التابعة إلى الأمم المتحدة في لبنان. كما انخرط بعض الأوروبيين في جهود التوسط في الأزمة

بين إسرائيل والفلسطينيين خلال الانتفاضة الثانية، فيما عمل آخرون (فرنسا وسويسرا والوفود الأوروبية مثلاً) على تسهيل الحوار بين الجماعات اللبنانية. إضافة إلى ذلك، شارك الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء في محاولات حل الصراع، خصوصاً في سياق اللجنة الرباعية الخاصة بالشرق الأوسط. وفي الواقع، تم تبني ما أسمى «خريطة الطريق للسلام في الشرق الأوسط» في العام 2003، نتيجة لمبادرة أوروبية. كما دفع الأوروبيون إدارة بوش إلى الانخراط من جديد في تسوية صراع الشرق الأوسط بعد حرب العام 2006.

الجهود الأوروبية في الميزان

لو ألقينا نظرة على كشف حساب الجهود الأوروبية في إدارة الصراع وحلّه، سنرى أن ثمة أربع مسائل تبدو وثيقة الصلة بالموضوع أكثر من سواها:

أولاً، يمكن اعتبار إدارة الصراع ناجحة، وهي التي وفّر لها الأوروبيون فرقة كبيرة (العمود الفقري الأوروبي)، لأنها ساعدت في الحفاظ على وقف إطلاق النار بين لبنان وإسرائيل، وبذلك جلبت الاستقرار إلى المنطقة. وفي سياق الانتشار العسكري الأوروبي، انسحب حزب الله من مواقعه على طول الخط الأزرق، كما جرت المشاورات الثلاثية (بين قوات اليونيفيل والقوات العسكرية اللبنانية والإسرائيلية) بشكل منتظم، وساعدت في نزع فتيل الصراعات المحلية. ومع ذلك، فقد ساعد الوجود الدولي في تجميد الصراع الإسرائيلي - اللبناني بدل حله. وباستثناء مسألة الأسرى، لم تتم معالجة أي من الأسباب الرئيسة للمواجهة التي حدثت في العام 2006 بصورة فعّالة، إذ لا تزال مسألة مزارع شبعا من دون حل، والجزء الشمالي من قرية العجر مُحتل. كما تشير التقارير إلى أن حزب الله أعاد تسليح نفسه وعزز ترسانته، من خلال تخزين الأسلحة خارج منطقة عمليات قوات اليونيفيل بصورة أساسية. لذلك، فإن حظر الأسلحة الذي دعا إليه قرار مجلس الأمن الرقم 1701، لم يُطبّق بصورة فعّالية. وهذا يعني أن خطر تجدد المواجهة العسكرية يلوح في الأفق، لأن من غير المحتمل أن تراقب إسرائيل استمرار تخزين الأسلحة من دون أن تتدخل. كما تنطوي الجبهة الإسرائيلية - اللبنانية على خطر تجدد العنف، نظراً إلى عدم تسوية الحسابات بين حزب الله وإسرائيل، المرتبطة بحرب العام 2006 و اغتيال عماد مغنية، أحد أبرز قادة حزب الله في شباط/فبراير 2008، والعواقب المحتملة لأي تصعيد للصراع مع إيران بسبب برنامجها النووي.

ثانياً، أظهر الانخراط الأوروبي في القطاع الأمني، مثل إعادة تأهيل نظام الرادار الساحلي اللبناني، والمشروع التجريبي للإدارة المتكاملة للحدود في شمال لبنان بقيادة ألمانية، وبعثتي سياسة الأمن والدفاع الأوروبية في الأراضي الفلسطينية، أنه مفيد على صعيد بناء القدرات. وعلى الرغم من ذلك، لم يُسهم إلى الآن إلا بشكل ضئيل في تحقيق إصلاح في القطاع الأمني في لبنان والأراضي الفلسطينية، أوفي تحقيق الأهداف المعلنة للمشروعات أو البعثات.

وكمثالين على ذلك، فقد تم تعليق بعثة المساعدة الحدودية التابعة إلى الاتحاد الأوروبي في معبر رفح (أو هي في طور السبات) منذ تموز/يوليو 2007. كما أكد تقرير العام 2008 للفريق المستقل لتقييم الحدود اللبنانية أنه لم يتم إحراز تقدم في منع تهريب الأسلحة عبر الحدود اللبنانية - السورية. ويكمن السبب الرئيس في أن هذه الجهود لم تحظَ بالبيئة السياسية الملائمة كي تكون مثل هذه الإجراءات فعّالة، كالتزام الحكومة اللبنانية بالسيطرة الفعلية على حدودها، والتعاون السوري في منع تهريب الأسلحة وإدارة الحدود، إضافة إلى اتفاق جديد (على الأقل اتفاق فني) لتقاسم السلطة بين الفصائل الفلسطينية، وهو ما يُعدّ شرطاً مسبقاً لتأسيس جهاز أمن موحد وغير حزبي. وفي التحليل النهائي، كانت الجهود الأوروبية في حل الصراعات مدفوعة بالأزمات، وانفعالية، ومرتجلة، بدل أن تكون سياسات استباقية تركز إلى مفهوم شامل يوازن بدقة بين الوجود الأوروبي على الأرض، وبناء القدرات، وبين الحل السياسي للصراع. وعموماً، فقد تباطأت العملية السياسية وعرقلت نجاح إجراءات إدارة الصراع.

ثالثاً، حقق الأوروبيون أقل قدر من النجاح في ميدان السياسة الذي اعتبروه أولويتهم الرئيس، وحيث تم توجيه الجزء الأكبر من الدعم الأوروبي المالي والدبلوماسي والفني على مدى السنوات الخمسة عشرة الماضية، أي باتجاه حل الدولتين. إذ أن هناك تاريخاً طويلاً من فشل السياسة من جانب المجتمع الدولي في التعامل مع الصراع العربي - الإسرائيلي. ولو نظرنا إلى التطورات الأخيرة، لا نضح لنا أن الأوروبيين ساعدوا، عبر دعم عملية أنابوليس التي بدأتها إدارة بوش في تشرين الثاني/نوفمبر 2007، والتي تستند إلى مقاربة «الضفة الغربية أولاً»، في تكريس الانقسام السياسي والجغرافي بين الفلسطينيين في الضفة الغربية، من جانب، وبين قطاع غزة وحركة حماس، من جانب آخر. ولم يكن لهذا الموقف آثاراً مأساوية على الوضع الإنساني في قطاع غزة وحسب، بل كان له تأثير ضار أيضاً على ما كان سيشكل الأساس المؤسسي لدولة فلسطينية. وفي الحقيقة، فإننا نشهد اليوم نظامين فلسطينيين منفصلين ومتناحرين وسلطويين في طور التشكّل؛ كما تبدو رؤية حل الدولتين غير واقعية أكثر في ضوء ازدياد تفتت أراضي الضفة الغربية، والانقسام بين الضفة وقطاع غزة، واستقطاب المشهد السياسي الفلسطيني.

رابعاً، على مدى السنوات القليلة الماضية، رضي الأوروبيون على العموم بلعب دور مُكمّل لدور الولايات المتحدة، وتتبعوا خطوات السياسة الأميركية في التعامل مع الصراع العربي - الإسرائيلي، إضافة إلى الدول الرئيسة والقوى الأخرى في المنطقة، بدل محاولة التأثير فعلياً في مقاربة إدارة بوش تجاه المنطقة وتغييرها. وبالطبع، فقد أظهرت تجربة السنوات القليلة الماضية أن التعاون الأميركي - الأوروبي الوثيق لجهة تحقيق أهداف محددة في السياسات، يمكن أن يكون في غاية الفعالية، خصوصاً إذا مادعته تحرك شعبي، كما كان الحال مع الضغط المشترك على سورية للانسحاب من لبنان. لكن هذا النوع من التعاون كان أقل فاعلية لجهة تحقيق الاستقرار في لبنان والأراضي الفلسطينية بسبب المقاربات التي كانت تهدف إلى تهميش

قوى مهمة متجذرة في المجتمع (مثل حماس ، و بدرجة أقل حزب الله) ، إضافة إلى محاولة عزل لاعب إقليمي ، وإن بغير حماسة ، يتمتع بقوة تخريب كبيرة (سورية) . ومن خلال تبني مقاربات العزل والمنع ، تناقضت السياسات الأوروبية بشكل متزايد مع القيم الأوروبية المعلنة والأهداف بعيدة المدى لبناء الدولة والمؤسسات ، والنظام السياسي الشامل والتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وبدا ذلك أكثر وضوحاً في حالة الأراضي الفلسطينية . ومع ذلك ، وفي حالة سورية أيضاً ، كان للاتحاد الأوروبي تأثير ضئيل على عملية الإصلاح السورية (المحدودة) ، ومن المشكوك فيه أن تكون العزلة السياسية قد حققت الأثر المطلوب بالنسبة إلى العلاقات السورية مع إيران . ومع أن الأوروبيين اعتبروا سورية لاعباً أساسياً في عملية السلام في الشرق الأوسط ، إلا أنهم لم يكونوا ، وبسبب نهج العزلة الذي اختاروه ، في وضع يمكنهم من دفع الإدارة الأميركية بشكل معقول لمنح دمشق دوراً مهماً في العملية التي تم تفعيلها في أنابوليس ، وبذلك أضاعوا فرصة الانخراط في عملية شاملة لتبديد خوف سورية من تغيير النظام بطريقة عنيفة ، وتقديم حوافز كي تنتهج سورية سياسات بناءة أكثر في المنطقة . ومن حسن الحظ أن العلاقات الأوروبية - السورية تطوّرت بشكل كبير منذ صيف العام 2008 .

أولويات ومقاربات لسياسات الشرق الأوسط

في الأشهر المقبلة ، وبسبب الإلحاح الذي يفرضه التراجع السريع لجدوى حل الدولتين ، وانهيار عملية أنابوليس ، وتجدد تصاعد العنف في غزة ، والحاجة إلى التوصل إلى وقف دائم لإطلاق النار ، يجب أن تكون عملية السلام إحدى الأولويات الرئيسية في الأجندة عبر الأطلسية . وفي الحقيقة ، حدد وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي عملية إحلال السلام في الشرق الأوسط على أنها إحدى أولويات الاتحاد للتعاون مع الإدارة الجديدة في الولايات المتحدة ، لكنهم كانوا حتى الآن مترددين في وضع خطة عمل ملموسة . والأهم من ذلك هو أن مثل هذه الخطة تشمل الانتقال من إدارة الأزمة (أو الإشراف عليها) إلى حل الأزمة (أوتسويتها) . ويجب أن يكون التركيز على تنشيط عملية سلام شاملة وذات معنى ، بدءاً بالمسارين السوري والفلسطيني . وهذا يعني أن يكون الاتحاد الأوروبي مستعداً للانخراط بشكل فعال مع الإدارة الأميركية الجديدة في عملية دفع السلام قدماً إلى الأمام . وبالطبع ، فإن أحد الشروط المسبقة لمثل هذا الدور الأوروبي ، لا يمثل فقط بالتنسيق الوثيق مع الرئيس الأميركي الجديد ، بل أيضاً برغبة الأوروبيين وقدرتهم على تحمّل المسؤولية بشكل مشترك ، سواء عبر رئاسة الاتحاد الأوروبي أو الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمن ، يسانده فريق عمله الخبير في سكرتارية المجلس ، في إطار لجنة رباعية معززة تلقي بانتظام وتنسق بشكل وثيق مع اللجنة الرباعية العربية .

وفي الواقع ، ثمة حاجة إلى وساطة ورعاية خارجية أقوى للعملية السلمية ، تساعد أطراف

الصراع بشكل فعّال ودائم في التغلب على خلافاتهم. وهذا يجب أن يشمل: 1 - تقديم اقتراح يجسر الهوة بين الأطراف، أو مسودة وثيقة حول الحل النهائي (أي مسودة اتفاق تحدد العناصر الأساسية لتسوية تعتمد على قرارات الأمم المتحدة مستوحاة من مفاوضات سابقة يمكن أن تكون أساساً لها، وترك الأطراف يتفاوضون على التفاصيل بدل التفاوض على مبادئ التسوية)؛ 2 - مراقبة تلبية الأطراف للالتزامات المؤقتة التي تؤدي إلى تسوية نهائية؛ و3 - عروض ملموسة لوجود فعلي على الأرض للإشراف على تنفيذ اتفاق الوضع النهائي. وهذا يعني أن يكون شركاء الرباعية جاهزين لدعم المفاوضات حول تفاصيل اتفاق الوضع النهائي، ومستعدين لتوثيق عدم الامتثال واستخدام القوة. وفي هذا السياق، يجب أن يفكر الأوروبيون والأميركيون بالحوافز والعقوبات للتأثير على سلوك الأطراف عبر زيادة تكلفة الاحتلال واستخدام العنف، مع زيادة الإجراءات لتسوية الصراع. وهذا يعني بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، ربط التعاون الوثيق مع إسرائيل، الذي تقرر مبدئياً في كانون الأول/ديسمبر 2008، بالوقف التام لبناء المستوطنات. وفي السياق نفسه، يجب أن يُعرض على الفلسطينيين تعاون أوثق مع الاتحاد الأوروبي إذا ما بذلوا أقصى جهدهم للوفاء بالتزاماتهم المحددة بخريطة الطريق.

ثمة مسألتان أخريان في غاية الأهمية في ما يخص عملية السلام الإسرائيلية - الفلسطينية، وأولهما تتمثل بتقاسم السلطة. إذ ينبغي على الأوروبيين والأميركيين دعم المصالحة الوطنية، بدل عرقلتها - أو على الأقل التوصل إلى اتفاق جديد في شأن تقاسم السلطة بين الفصائل الفلسطينية - لتوفير الدعم الضروري للرئيس الفلسطيني أثناء المفاوضات، نظراً إلى انتهاء ولاية عباس في 9 كانون الثاني/يناير 2009، على الأقل وفقاً للقانون الفلسطيني الأساسي. كذلك، لا يمكن لبناء المؤسسات، ولا لاستقرار الوضع الأمني، ولا للتنمية الاقتصادية أن تحقق تقدماً مستداماً طالما بقي الانقسام قائماً داخل السلطة الفلسطينية. وقد آن الأوان لمحادثات جدية بين فتح وحماس حول كيفية تفادي تجدد الأزمة، وتوفير بيئة ملائمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، من بين أشياء أخرى. وفي الوقت الذي عبرت فيه دول الاتحاد الأوروبي عن رغبتها في العمل مع حكومة وحدة وطنية جديدة، فقد تركت الأمور عالقة. وبهدف تقديم حوافز واضحة لتحقيق تعاون بين فتح وحماس، على الأوروبيين والأميركيين دعم محادثات المصالحة الوطنية التي تتوسط فيها مصر وتدعمها الجامعة العربية (أو السعودية) عبر إرسال إشارة واضحة في شأن الاستعداد الواضح لقبولها شريكاً في حكومة مؤقتة، مؤلفة من أومدعومة من قبل الفصائل الرئيسية. كذلك، على الأوروبيين الإشارة إلى استعدادهم لتقديم تعاون مالي مستمر من خلال حساب خزينة فلسطينية واحدة.

أخيراً، يجب أن يُؤخذ البعد الإقليمي بعين الاعتبار: فمن الواضح أن إيران، الراعي الرئيس لحماس، هي التي أسدت محادثات تقاسم السلطة التي كان يُفترض أن تُعقد في القاهرة في نهاية 2008، وهو ما أشار بقوة إلى أنه لن تكون ثمة إمكانية للمصالحة من دون موافقتها.

وبالتالي، لن تتوفر أي وسيلة أخرى عدا إشراك إيران وكسبها للقيام بدور داعم، كما حدث في المشاورات السعودية - الإيرانية التي سبقت اتفاق مكة في العام 2007. وأفضل من يمكنهم إجراء مثل هذه المشاورات مع إيران هم أيضاً أعضاء الرباعية العربية. لكن، سيكون مثل هذه المحادثات التحضيرية فرصة أكبر للنجاح في سياق مقاربة أميركية جديدة تجاه إيران، مبنية على الحوار لا المواجهة.

المسألة الثانية هي توفير بيئة تكون فيها التنمية الاقتصادية المستدامة ممكنة. فالعديد من تقارير المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي، يحدد بشكل واضح القيود المفروضة على الحركة كعقبة رئيسة أمام التنمية الاقتصادية المستدامة في الأراضي الفلسطينية. ولن يكون الدعم المالي الأوروبي، الذي ارتفع بشكل هائل في السنوات القليلة الماضية، فعالاً إن لم يترافق مع إجراءات تهدف إلى التخفيف من تلك القيود. فبينما يحق لإسرائيل اتخاذ تدابير لحماية مواطنيها من العنف، فإنه يمكن عمل الكثير للحد من تعطيل التجارة الفلسطينية والحياة اليومية، حتى في ظل استمرار الاحتلال. وعلى كبار ضباط الجيش الأميركي في الأراضي الفلسطينية وضع خطط مع أقرانهم الإسرائيليين والفلسطينيين تسمح بالحد من القيود المفروضة على الحركة في الضفة الغربية بشكل سريع ودائم. إضافة إلى ذلك، لن يسود الهدوء في غزة إن لم تؤخذ المصالح الأساسية للطرفين في الحسبان. لذلك، على الأميركيين والأوروبيين العمل على فتح معابر غزة الحدودية بشكل دائم وإعطاء الأولوية لتطبيق اتفاق العام 2005 حول الحركة وحق المرور. كما عليهم عقد محادثات مع كل الأطراف (مصر، وإسرائيل، والسلطة الفلسطينية، وحماس) لإيجاد ترتيب يسمح بإعادة فتح معبر رفح على حدود مصر - غزة، وإعادة نشر مراقبي الحدود الأوروبيين. ويجب أن يُستكمل هذا ببعثة مراقبة أخرى على الطرف المصري من الحدود للإشراف على إغلاق الأنفاق وقطع طرق تهريب الأسلحة.

المساران الإسرائيلي - السوري والإسرائيلي - اللبناني

عُقدت جولات عدة من المفاوضات غير المباشرة على المسار الإسرائيلي - السوري في العام 2008 بمساهمة تركية. وقد كان لهذه المحادثات، إضافة إلى إشارات بناءة أخرى صدرت من دمشق في سياق اتفاق الدوحة في أيار/مايو 2008 وفي قمة الاتحاد من أجل المتوسط في باريس في تموز/يوليو 2008 وفي قمة دمشق في آب/أغسطس 2008، آثار جانبية إيجابية على سورية. فقد تقلّصت عزلتها الدولية، ومن بين البلدان الأوروبية، عمدت فرنسا وإيطاليا ومؤخراً بريطانيا التي كانت على مدى السنوات القليلة الماضية من أبرز مؤيدي عزل سورية، إلى التواصل مجدداً معها. لكن، لا يُتوقع تحقيق تقدم كبير في محادثات السلام طالما أنها غير مباشرة وطالما لم تشترك فيها الولايات المتحدة. ينبغي على الإدارة الأميركية الجديدة أن تنخرط في هذا المسار أيضاً وتسمح بانتقال الاتصالات من كونها محادثات غير مباشرة لتكون مباشرة. وبالنسبة إلى

المسار الإسرائيلي - الفلسطيني، ربما يكون الأوروبيون قادرين على القيام بدور داعم بيني الجسور لدفع المحادثات إلى الأمام، لكنهم لن يكونوا في وضع يسمح لهم بالحلول محل الولايات المتحدة كوسيط للسلام وتوفير ضمانات أمنية. وسيحتّم الانخراط الأميركي إنهاء عزلة النظام السوري، وعلى المدى المتوسط، رفع العقوبات الأميركية (المحدودة حالياً) المفروضة عليه. وفي الحقيقة، أن الأوان للقيام بهذا، خصوصاً أن التوصل إلى صفقة سلام إسرائيلي - سوري يحمل في طياته احتمال التأثير إيجابياً على العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية، إضافة إلى العلاقات الإسرائيلية - اللبنانية.

ومع ذلك، لا ينبغي على المرء أن يتفائل كثيراً لجهة تحقيق تقدم على هذا المسار: ففي حين أن المسائل العالقة بين إسرائيل وسورية أقل تعقيداً وصعوبة منها على المسار الإسرائيلي - الفلسطيني، ليس ثمة الكثير من الحوافز أمام القيادة الإسرائيلية كي تسعى إلى إجراء المفاوضات بسرعة والتوصل إلى اتفاق. وعلى العكس من ذلك، فإن الرأي العام الإسرائيلي يُعارض بشدة التخلّي عن مرتفعات الجولان، في الوقت الراهن على الأقل. ومع ذلك، من المفيد استكشاف خيارات التوصل إلى تسوية سلمية عبر مفاوضات مباشرة. وفي الوقت نفسه، فإن إنهاء عزلة سورية والدخول في مفاوضات معها وإقامة علاقات دبلوماسية عادية، لا يعني الهرولة إلى قبول سورية، على الأقل، طالما لم تقم دمشق بخطوات ملموسة ومحددة لتحسين العلاقات اللبنانية - السورية (أي تبادل السفراء، وترسيم الحدود والتعاون في مراقبتها، وتوضيح مطالبها الإقليمية في ما يخص مزارع شبعا بشكل رسمي). ومن المستحسن للأوروبيين اعتماد موقف مشترك يستند إلى عملية تدريجية ومشروطة لتحقيق تعاون أوثق مع سورية.

طالما لم تتحسن العلاقات السورية - اللبنانية بشكل ملموس، وطالما بقي الإجماع الداخلي في لبنان هشاً، فليس من المفيد الدفع باتجاه المفاوضات المباشرة على المسار الإسرائيلي - اللبناني، على عكس ما اقترحه بعض الأوروبيين والأميركيين. وفي الوقت نفسه، من المهم جداً تعزيز جهود إدارة الصراع وتخفيف حدته (مثلاً عبر اللجنة الثلاثية: الأمم المتحدة - إسرائيل - لبنان) ودعم وساطة الأمم المتحدة لجهة التوصل إلى حل مؤقت لبلدة العجر، مع اعتماد مقارنة على مرحلتين بالنسبة إلى مسألة مزارع شبعا. وعلى الأوروبيين والأميركيين البناء على التقدم الأولي في العلاقات السورية - اللبنانية للعمل على ضبط الحدود بصورة مشتركة.

ترابط الصراعات في المنطقة

أخيراً، لم يأخذ الأوروبيون في الحسبان الربط بين الأبعاد المختلفة للصراع العربي - الإسرائيلي، إضافة إلى خطر اندلاع حرائق إقليمية ناجمة عن تمدد الصراعات الأخرى - على غرار العراق والخلاف حول برنامج إيران النووي. وبالنظر إلى الوضع الأمني المتقلقل في المنطقة، على الأوروبيين زيادة دعمهم لمعالجة عوامل عدم الاستقرار في الأماكن الرخوة في المنطقة، بدل الاقتصار على ردود أفعال بعد اندلاع العنف. وينطبق هذا قبل كل شيء على

المناطق المهمشة، مثل مناطق شمال لبنان وشمال شرق سورية بسكانها الأكراد، إضافة إلى اللاجئين العراقيين والفلسطينيين. وقد أعطت أزمة نهر البارد في العام 2007 انطباعاً أولياً حول إمكانية اندلاع العنف المرتبط بالمجموعات المتطرفة - التي يغذيها المقاتلون العائدون من العراق وترعاهم دول وقوى سياسية مختلفة في المنطقة - عبر اللجوء إلى المخيمات واستخدامها قاعدة لهجماتهم على الدولة.

وفي الوقت الذي شارك فيه الإتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء بدعم وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بشكل عام وجهودها في إعادة إعمار المخيمات الفلسطينية في لبنان بشكل خاص، إلا أن التقدم في تحسين الأوضاع المعيشية واستقرار الوضع الأمني تباطأ بشكل كبير. كما أن الدعم المُقدّم إلى السلطات السورية والمفوضية العليا للاجئين التابعة إلى الأمم المتحدة لتوفير احتياجات ما يقارب مليوناً من اللاجئين العراقيين في سورية لم يكن كافياً. كذلك، فشل الأوروبيون والأميريكيون في تحقيق المطلوب في ما يتعلق بإعادة توطين بعض اللاجئين الذين يعيشون ظروفاً مزرية. وبما أن الأميركيين والأوروبيين يرغبون في تحقيق الاستقرار في المنطقة، فعليهم التركيز على دعم الإجراءات التي من شأنها توفير شروط الحياة الكريمة وبناء حياة أفضل في بيئة آمنة، وبالتالي مناهضة اليأس والتطرف وسد المنافذ أمام التلاعب باللاجئين من قبل المتطرفين والمجموعات الجهادية.

ملاحظات

- 1 - قارن: تقرير الفريق المستقل لتقييم الحدود اللبنانية، حزيران/يونيو 2007 (382/S/2007)
[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/\[65BF9CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF-6E4FF96FF9/Lebanon%20S2007%20382.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/[65BF9CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF-6E4FF96FF9/Lebanon%20S2007%20382.pdf), p. 3
- 2 - تقرير الفريق الثاني المستقل لتقييم الحدود اللبنانية، آب/أغسطس 2008 (S/2008/582)
[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/\[65BF9CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9\]/Lebanon%20S2008582.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/[65BF9CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9]/Lebanon%20S2008582.pdf), p. 3
- 3 - إن لست - عوكر، «الإصلاح في سورية: التآرجح بين النموذج الصيني وبين تغيير النظام»
«Beyond the Façade – political reform in the arab world»، تحرير: مارينا أوتاوي وخوليا شقير، واشنطن دي سي: مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي 2008.
- 4 - قارن: رسالة إلى وزير الخارجية السوري (22 تموز/يوليو، 2008)، في صحيفة دايلي ستار، 26 تموز/يوليو 2008.

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مركز كارنيغي للشرق الأوسط هو مركز أبحاث يُعنى بالسياسة العامة، ومقره بيروت في لبنان، وقد تأسس من قبل مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في العام 2006. يتناول المركز التحديات التي تواجه التنمية والإصلاح الاقتصادي والسياسي في الشرق الأوسط العربي ويرمي إلى تحسين إدراك عملية التغيير السياسي في المنطقة والمساهمة في فهم المواضيع المعقدة التي تؤثر في هذه العملية. ويسعى المركز إلى جمع باحثين بارزين من المنطقة فضلاً عن التعاون مع باحثين آخرين من مراكز كارنيغي في واشنطن وموسكو وبيجينغ وكوكبة متنوعة من مراكز الأبحاث في الشرق الأوسط وأوروبا للعمل على مشاريع أبحاث معمقة متصلة بالسياسة ومستندة إلى التجارب والمراقبة ومتعلقة بقضايا حساسة تواجهها بلدان المنطقة وشعوبها. وتوفّر هذه المقاربة المتميزة في البلدان كافة لواقعي السياسة والسياسيين والناشطين في جميع الدول تحليلات وتوصيات مستندة إلى معلومات وآراء من المنطقة مايعزز آفاق مواجهة التحديات الرئيسية بفعالية.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.carnegie-mec.org

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي هي مؤسسة أبحاث خاصة لاتتوخى الربح وتضم باحثين يسعون إلى وضع دراسات مع نظرائهم من مؤسسات أخرى من خلال البحث والنشر والاجتماع وأحياناً عبر إنشاء شبكات دولية ومؤسسات جديدة. وتمتد اهتماماتهم إلى مناطق جغرافية واسعة وعلاقات بين الحكومات والأعمال والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، مع التركيز على القوى الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية التي تقود زمام التغيير العالمي. واستناداً إلى التأسيس الناجح الذي شهده مركز كارنيغي في موسكو أضافت المؤسسة مراكز في بيجينغ وبيروت وبروكسل إلى مكاتبها الموجودة أصلاً في واشنطن وموسكو انطلاقاً من فكرتها الريادية القائلة بأن أي لجنة استشارية مهمتها المساهمة في الأمن والاستقرار والازدهار في العالم تستدعي في صميم عملياتها وجوداً دولياً دائماً ونظرة متعددة الجنسيات.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي مركز كارنيغي للشرق الأوسط

2009

- الإدارة الأوروبية للصراع في الشرق الأوسط: نحو مقاربة أكثر فعالية، موريل أسبيرغ .
- الطفرة النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 2002 - 2008 : تحديات قديمة وديناميات متغيرة، إبراهيم سيف .

2008

- الشرق الأوسط: مراحل تطور وتفكك النظام الإقليمي، بول سالم .
- في ظلال الإخوان: النساء في جماعة الإخوان المسلمين المصرية، أميمة عبد اللطيف .
- السلفية وسياسة التطرف في جزائر ما بعد الصراع، أمل بوبكير .
- حزب العدالة والتنمية في المغرب: المشاركة ومعضلاتها، عمرو حمزاوي .
- الدبلوماسية العربية الجديدة: تعارض وليس معارضة للسياسة الأميركية، مارينا أوتاوي ومحمد حرز الله .
- ماذا يحدث داخل جماعة الإخوان المسلمين المصرية: النقاش حول برنامج الحزب وتداعياته، ناثان ج . براون وعمرو حمزاوي .
- تقويم اتفاقيات التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وبين بعض دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، رياض الخوري .
- الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، رشيد تلمساني .
- الإسلاميون السنة في لبنان: قوة صاعدة، أميمة عبد اللطيف .

2007

- الأنظمة الحاكمة و«مأزق الملك» في العالم العربي: وعود ومخاطر الإصلاح الهرمي، مارينا أوتاوي وميشيل دن .
- الجزائر وآلة الحكم العسكري، هيو روبرتس .
- الأحزاب العلمانية في العالم العربي: الصراع على جبهتين، مارينا أوتاوي وعمرو حمزاوي .
- الإصلاح الفلسطيني: دروس واضحة من سجل مضطرب، ناثان ج . براون .
- تقييم الإصلاح السياسي في اليمن، سارة فيليبس .

للحصول على لائحة كاملة لدراسات مركز وبرنامج كارنيغي للشرق الأوسط :

www.CarnegieEndowment.org/pubs