المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية – مسارات
The Palestinian Center for Policy Research and Strategic Studies - MASARAT

وباء كورونا
والمساعدات الأميركية
للشعب الفلسطيني

تقدير موقف

إعداد

أحمد سمرة

مشارك في برنامج "التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات"

26 أيّار/مايو 2020

مقدمة

أعلنت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) التابعة لحكومة الولايات المتحدة والمسؤولة، عن إدارة المساعدات الخارجية المقدمة للمدنيين، في نيسان/أبريل 2020، أنها ستقدم 5 ملايين دولار كمساعدة دولية في حالات الكوارث تساعد في تقديم معونات فورية منقذة للحياة في الضفة الغربية[1]، بعد أن أوقفت دعمها المقدم للفلسطينيين في شباط/فبراير 2019.[2] وفي ذات السياق، عبر ديفيد فريدمان، السفير الأميركي لدى إسرائيل، عن سعادته بتقديم الولايات المتحدة 5 ملايين دولار للمستشفيات والأسر الفلسطينية لتلبية الاحتياجات الفورية في مواجهة كورونا.[3]

في المقابل، نفى إبراهيم ملحم، الناطق باسم الحكومة الفلسطينية، تلقي الحكومة أي مساعدات أميركية، مشيرًا إلى عدم وجود اتصالات مع الإدارة الأميركية الحالية، ومضيفًا: "هناك بعض المؤسسات المجتمعية والكنائس الأميركية قد تقدم بعض المساعدات".[4] ما يطرح تساؤلات حول ما إذا كانت المساعدات الأميركية مرحلية مرتبطة بأزمة كورونا، أم تشكل تراجعًا عن وقف الدعم المقدم إلى الشعب الفلسطيني؟ وما الذي دفع باتجاه هذا التغيير ؟

يأتي استئناف الدعم في ظل أزمة كورونا بعد قرارات سابقة للإدارة الأميركية بقطع التمويل المقدم إلى الشعب الفلسطيني عقب قطع القيادة الفلسطينية اتصالاتها مع الإدارة الأميركية، بعد اعتراف الرئيس الأميركي دونالد ترامب بالقدس عاصمة لإسرائيل في العام 2017.

وبالقدر الذي تعدّ فيه أزمة كورونا متغيرًا طارئًا دفع باتجاه هذا القرار، إلا أن الدوافع الداخلية الأميركية المرتبطة بحالة الاستقطاب بين الكونغرس والبيت الأبيض حول المساعدات الأميركية وآليات توزيعها

** ما يرد في هذه الورقة من آراء تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعكس بالضرورة موقف مركز مسارات.

[1] UPDATE: The United States is Continuing to lead the Humanitarian and Health Assistance Response to COVID-19, US department of state, 16/4/2020: bit.ly/2RQJ54C

2 USAID assistance in the West Bank and Gaza has ceased, Reuters, 1/2/2019: reut.rs/2x3BEzU

[3] David M. Friedman, Twitter, 16/4/2020: bit.ly/3am8glY

[4] الإيجاز الصباحي حول آخر مستجدات فيروس كورونا في فلسطين، تلفزيون فلسطين، 2020/4/7: bit.ly/3at3nI2

وفق ما يقرّه الكونغرس ضمن الموازنات العامة، تعدّ من أهم المؤثرات التي عززت باتجاه إلغاء تعليق المساعدات المقدمة للشعب الفلسطيني.

المساعدات الأميركية بين الإيقاف والاستئناف

تعدّ الولايات المتحدة من أكبر الدول المانحة للشعب الفلسطيني منذ العام 1948، بدأ ذلك بتأسيس وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) في العام 1949، ودعمها منذ نشأتها وحتى العام 2018، إضافة إلى تقديم الوكالة الأميركية للتنمية مساعدات للشعب الفلسطيني منذ العام 1946 وحتى توقفها في العام 2019.[5]

بعد توقيع اتفاق أوسلو، في العام 1993، شرعت الوكالة الأميركية مباشرة بتنفيذ برامج في مختلف القطاعات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأضيف إليها بعد الانتفاضة الثانية (2000-2004) دعم مالي مباشر لموازنة السلطة الوطنية تحت إطار مساعدات إنمائية ثنائية، أي من الحكومة الأميركية إلى السلطة الفلسطينية مباشرةً. وتطورت المساعدات الأميركية بعد الانقسام الفلسطيني لتشمل مختلف مجالات الحوكمة، والأمن، والإغاثة الطارئة، والخدمات الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية والبنية التحتية في الضفة والقطاع غزة.[6]

بلغ معدل مساعدات الوكالة الأميركية خلال المدة الزمنية (2008-2018) 350 مليون دولار سنويًا، إضافة إلى 170 مليون دولار سنويًا من وزارة الخارجية الأميركية، و300 مليون دولار سنويًا لدعم وكالة الغوث. وقد تعددت جهات توجيه هذا الدعم بين تمويل مشاريع مباشرة، وبين دعم مباشر لموازنة الحكومة الفلسطينية وتدريب ودعم الأجهزة الأمنية.[7]

[5] U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, 30/9/2018, P 31.

[6] قطع المساعدات الأميركية المقدمة لفلسطين: الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية وسبل مواجهتها، ورقة جلسة طاولة مستديرة (2)، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، شباط/فبراير 2019، ص 1.

[7] التقرير السنوي 2018، سلطة النقد الفلسطينية، حزيران/يونيو 2019، ص 27-28.

إيقاف المساعدات

تفاوتت معدلات المساعدات المقدمة أميركيًا صعودًا وهبوطًا وفقًا للظروف والمناخات السياسية، لكن الثابت هو استمرار هذه المساعدات، إلى أن جاءت قرارات ترامب بقطع جميع المساعدات الأميركية، إذ صرح ترامب في أيلول/سبتمبر 2018 بالقول: "أوقفت مبالغ ضخمة من المال كنا ندفعها للفلسطينيين والقادة الفلسطينيين ... كنا ندفع لهم مبالغ هائلة من المال، ولن ندفع لهم حتى نبرم صفقة ... وإذا لم نعقد صفقة، فلن ندفع".[8]

جاء موقف ترامب عقب مواقف السلطة الرافضة للخطوة الأميركية الاعتراف بالقدس عاصمة لإسرائيل، ورفضها التعاطي مع الخطة الأميركية لتسوية الصراع الفلسطيني الإسرائيلي التي أعلنت إدارة ترامب عن تفاصيلها النهائية في كانون الثاني/يناير 2020.

وتضمنت قرارات ترامب إعادة توجيه حوالي 231 مليون دولار للسنة المالية 2017، كانت مخصصة للضفة الغربية وقطاع غزة، ومنع الفلسطينيين من المشاركة في برنامج إدارة الصراع والتخفيف (CMM) الممول من الوكالة الأميركية للتنمية، إلى جانب إلغاء تمويل الأونروا المتراجع أصلًا في 2018 بقيمة 65 مليون دولار، مقابل حوالي 359 مليون دولار ف العام 2017.[9]

تجدر الإشارة إلى أن قرارات قطع التمويل والمساعدات بات سلوكًا تتميز به إدارة ترامب في إطار سياسة خارجية توصف بالانكفاء والفردية، كان آخرها قرار ترامب في نيسان/أبريل 2020 تعليق دفع المساهمة المالية لمنظمة الصحة العالمية، بسبب "سوء إدارة المنظمة لأزمة تفشي فيروس كورونا".[10]

[8] Remarks by President Trump in Rosh Hashanah National Press Call with Jewish Faith Leaders and Rabbis, White House, 6/9/2018: bit.ly/2LVAIBE

[9] U.S. Foreign Aid to the Palestinians, "Congressional Research Service", Dec 2018: bit.ly/2W0undY

[10] Remarks by President Trump in Press Briefing, White House, Apr 2020: bit.ly/2SuG5v0

استئناف المساعدات

استمر تعليق المساعدات الأميركية المقدمة للفلسطينيين على مدار عامين، تم خلالها تصفية مختلف مصادر الدعم باستثناء المساهمة في بناء المستشفى الأميركي الميداني شمال قطاع غزة، التي جاءت عبر منظمة "سفن الصداقة" الأميركية"، (منظمة غير حكومية)، في تشرين الأول/أكتوبر 2019. ثم جاء إعلان الخارجية الأميركية عن منحة عبر الوكالة الأميركية للتنمية بقيمة 5 مليون دولار كمساعدة فورية للاستجابة لأزمة كورونا في الضفة الغربية.

على الرغم من أن دعم المستشفى الأميركي جاء عبر منظمة غير حكومية، إلا أن ذلك لا يعدّ مؤشرًا على توجه لاستبدال القنوات الرسمية للدعم الذي تقدمه الإدارة الأميركية بقنوات بديلة كمؤسسات المجتمع المدني والمجمعات الكنسية وغيرها، في ظل سياسة أميركية خارجية ركيزتها الأساسية قائمة على الدعم الرسمي المقدم للدول.

ودفعت هذه السياسة الكونغرس، في كانون الأول/ديسمبر 2019، إلى المصادقة على قانون موازنة العام المالي 2020، وتخصيص 150 مليون دولار ضمن الموازنة لدعم للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية: 75 مليون دولار مساعدة لقوات الأمن التابعة للسلطة؛ و75 مليون لدعم البرامج والمؤسسات الإنسانية غير المرتبطة مباشرة بالسلطة، بما في ذلك مستشفيات القدس الشرقية.[11]

يشار إلى أن حزمة القيود التي تضمنها القانون للتأكد من أن إدارة ترامب لن تعيد توجيه وهيكلة المساعدات المقرة في أماكن أخرى، تحظر عليه تحويل أكثر من 10% من المساعدة المخصصة لأي دولة أخرى وفقًا لتصريحات نيتا لوي، رئيسة لجنة المخصصات بمجلس النواب[12] ، الأمر الذي سيضمن أن إدارة ترامب لن تكون قادرة على إلغاء المساعدات المقررة سواء للفلسطينيين أو لغيرهم، كما فعل

[11] Congress Agrees on $150m in Aid to Palestinians, Reversing Trump Policy, Haaretz, Dec 2018: bit.ly/2z2WyQn

[12] Lowey Statement to Rules Committee on FY 2020 Appropriations Agreement, House Committee official, 16/12/2019: bit.ly/2Yv4Mf0

العام 2019، ومع ذلك فإن قيمة المساعدة التي أُعلن عنها (5 مليون دولار) لا تشكل سوى 7% من قيمة المساعدات التي خصصها الكونغرس لدعم الشعب الفلسطيني خلال العام 2020.

على الرغم من أن القيود الجديدة المفروضة على تحويل المساعدات الخارجية تهدف إلى حماية معظم الدول المتلقية لهذه المساعدات من أهواء السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الولايات المتحدة؛ إلا أنه يتعين على الكونغرس إزالة عقبة أخيرة فرضها ذاتيًا قبل استئناف المساعدة للفلسطينيين، إذ قيّد المشرعون أنفسهم من خلال تمرير قانون لمكافحة الإرهاب ATCA الذي يعرض السلطة الفلسطينية للمثول أمام دعاوى قضائية محتملة ذات صلة بالإرهاب في حال قبلت أي مساعدة أميركية، ما دفع الفلسطينيون إلى رفض آخر بقايا المساعدة الأميركية، حيث أعلن صائب عريقات، أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، خلال مؤتمر صحفي له، في شباط/فبراير 2019 إرسال رسالة إلى وزارة الخارجيّة الأميركيّة تطالب فيها إنهاء التمويل الأميركيّ للأجهزة الأمنيّة الفلسطينيّة، وذلك لتجنّب دعاوى قضائيّة قد ترفع ضدّ السلطة في المحاكم الأميركيّة، بموجب قانون "مكافحة الإرهاب".[13]

يشير تقرير الكونغرس المصاحب لمشروع قانون المساعدات الخارجية إلى أن المساعدة الفلسطينية تحديدًا ستستأنف في حال تعديل قانون توضيح مكافحة الإرهاب للعام 2018 .[14]

مطالبات أميركية باستئناف المساعدات

أعقب الإعلان عن المنحة الأخيرة، مطالبة 59 عضوًا في الكونغرس الأميركي الإفراج الفوري عن التمويل الأميركي للأونروا؛ لتمكينها من مواجهة وباء كورونا في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، حيث دعا

[13] قطع المساعدات الأميركيّة لن يؤثّر على دور الأجهزة الأمنيّة الفلسطينيّة، المونيتور، 2020/2/18: bit.ly/2WtYzNo

[14] US stops all aid to Palestinians in West Bank and Gaza, BBC, 1/2/2019: bbc.in/2VYa8xt

الأعضاء في عريضة موقعة أرسلت إلى كيلي كرافت، السفيرة الأميركية لدى الأمم المتحدة، إلى توفير الدعم اللازم للمستشفيات الفلسطينية في القدس الشرقية لتمكينها من مواجهة وباء كورونا.[15]

ليست هذه المرة الأولى التي يطلب فيها أعضاء من الكونغرس استئناف المساعدات، فقد سبق أن وجه مائة وعضوان في الكونغرس من الديمقراطيين رسالة، في شباط/فبراير 2018، إلى الرئيس ترامب، دعوه فيها إلى إعادة التفكير في قراره تقليص المساعدات المالية للأونروا، مؤكدين في رسالتهم أن تقليص التبرعات الأميركية للأونروا سيزيد من المشاعر المعادية لإسرائيل، وستمس بالمصالح القومية في المنطقة، وتقلل من فرص حل الدولتين.[16]

كما وجه 112 عضوًا في الكونغرس، في أيلول/سبتمبر 2018، رسالة إلى مايك بومبيو، وزير الخارجية الأميركي، وطالبوه بالتراجع عن قرار وقف دعم الأونروا، ومستشفيات القدس.[17]

مستقبل الدعم الأميركي ما بعد الاستئناف

تكشف خطوة استئناف الدعم الأميركي الأخيرة عن حالة التدافع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة، وقد لا تكون خطوة ترامب المتعلقة بتعليق المساعدات المخصصة للشعب الفلسطيني والمقررة ضمن الموازنات المعتمدة من قبل الكونغرس هي وحدها السبب الأساسي في هذه الحالة، فقد اتخذ ترامب خطوات أخرى شبيهة على صعيد الدعم المقر لعدد من الدول، مثل لبنان[18]، وسوريا[19]، وأوكرانيا[20]، وعدد من الدول في أميركا الوسطى[21]، ومناطق أخرى يعتقد الكونغرس أنها تمثل

[15] Letter signed by 59 House members urge Trump administration to resume aid to Palestinians, White House, 28/4/2020: bit.ly/2zVVQVL

[16] 102 House Members Urge President to Continue U.S. Assistance to Palestinians, Peter Welch Congressman official, 8/2/2018: bit.ly/3b16YNV

[17] Letter to State Department re WBG & UNRWA funding cuts, Price House , 28/9/2018: bit.ly/3aZ9mob

[18] Pompeo Intervenes to Release $115 Million in Aid for Lebanon, Bloomberg, 8/12/2019: bit.ly/2WnenBH

[19] US ends Syria stabilization funding, cites more allied cash, AP, 17/8/2018: bit.ly/2KT4g2a

[20] Trump impeachment: How Ukraine story unfolded, BBC, 19/12/2019: bbc.in/2z3aVUS

ساحات مهمة للمصالح الأميركية، الأمر الذي دفع الكونغرس إلى التدخل ووضع القيود أمام ترامب عند إقرار موازنة 2020.

تبقى المعضلة متمثلة في قانون "مكافحة الإرهاب"، الذي قد يقيد المساعدات المقدمة للفلسطينيين. وهنا يمكن الإشارة إلى بعض الحلول المتوقعة كصياغة تعديلات تشريعية مباشرة على القانون، أو الذهاب إلى حلول وتشريعات بديلة للالتفاف عليه من قبيل "القانون المتعلق بصندوق الشراكة الفلسطينية" الذي طُرِح في تشرين الأول/أكتوبر 2018 من قبل عدد من أعضاء الكونغرس لتعزيز النمو الاقتصادي، من خلال ربط روّاد الأعمال الفلسطينيين والشركات الفلسطينية بنظرائهم ونظيراتها في الولايات المتحدة.[22]

على صعيد آخر، يمكن أن يحدث تعزيز للدعم الموجه بطريقة غير مباشرة عبر القنوات غير الحكومية، كالمؤسسات الأهلية والمجمعات الكنسية، كأحد البدائل التي يمكن العمل في إطارها لتفادي التحفظات القانونية، خاصة في ظل تمسك الإدارة الأميركية بخياراتها السياسية تجاه القضية الفلسطينية القائمة على مواصلة المزيد من الضغوط لضمان فرض رؤيتها المطروحة.

في المقابل، تشكّل السلطة الفلسطينية كجهة متلقية للدعم عنصرًا حاضرًا في معادلة استمراره من عدمه، حيث تجد نفسها مجبرة على عدم التعاطي مع أي نوع من أنواع الدعم في ظل قانون مكافحة الإرهاب الذي قد يعرضها للمساءلة القانونية أمام المحاكم الأميركية، فضلًا عن قراراتها المتعلقة بقطع العلاقات مع الإدارة الأميركية إلى حين تراجعها عن قراراتها الأخيرة تجاه القضية الفلسطينية، وفي مقدمتها القدس.

---

[21] Donald Trump cuts off aid to three Central American states, Financial Times, 17/6/2019: on.ft.com/2W1ah3c

[22] Sens. Coons, Graham, Kaine, Gardner introduce legislation to foster economic development and community ties between Israelis and Palestinians, Chris Coons official, 10/10/2018: bit.ly/2zYRvkF

خاتمة

إن المنحة الأخيرة المعلن عنها بقيمة 5 مليون دولار لا تمثل سوى جزء يسير من متوسط حجم الدعم السنوي الأميركي قبل قرارات إدارة ترامب بتعليقه، إلا أنها اعتبرت اختراقًا في جدار السياسة الأميركية المعلنة في هذا الإطار.

مع ذلك، لا يزال من المبكر الجزم حول مستقبل المساعدات المقدمة في ظل العديد من الاعتبارات المتعلقة بقرارات السلطة، والرؤية الأميركية تجاه القضية الفلسطينية، وقانون مكافحة الإرهاب، في حين يمكن القول إن الحسابات الداخلية وحالة الاستقطاب بين البيت الأبيض والكونغرس الأميركي من أبرز العوامل التي دفعت الإدارة الأميركية إلى المبادرة بالإعلان عن تقديم المنحة مستغلة أزمة كورونا كغطاء لذلك، وتبقى دوافع الكونغرس بصبغته الديمقراطية لملاحقة ترامب وتقييد سلوكه على صعيد المساعدات الخارجية مرتبطة بشكل أساسي بالحسابات الحزبية بين الجانبين، في حين قد نرى تراجعًا عن قرارات قطع الدعم في حال وصول الديمقراطيين إلى البيت الأبيض، ولأسباب تتجاوز مجرد الدوافع الإجرائية إلى إعادة النظر في رؤية إدارة ترمب لحل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي.