



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

لقاء الطاولة المستديرة (8)

كيف يمكن تعديل الاتفاق الاقتصادي لعام 1994 بهدف تعزيز عملية الانفكاك التدريجي

عن التبعية الاقتصادية لإسرائيل؟

إعداد

معهد ماس\*

كانون أول 2019

---

\* أعدت هذه الورقة بالتعاون مع المستشار القانونية أ. هبه الحسيني.

إن منظومة الاتفاقيات والتفاهات المبرمة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، ابتداء بإعلان المبادئ في العام 1993، الاتفاق الاقتصادي لعام 1994، والاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية لعام 1995 وما لحقها من اتفاقيات ("اتفاقيات أوسلو")، لا تعدو عن كونها التزامات غير قابلة لتحقيق المصالح الوطنية والسياسية والاقتصادية الفلسطينية، كونها مؤقتة ومرحلية ودون سقف السيادة الفلسطينية. يقوم "بروتوكول العلاقات الاقتصادية" (كما يعرف بالاتفاق الاقتصادي)، والملحق بالاتفاقية المرحلية لعام 1995، على تنظيم العلاقة الاقتصادية بين الجانبين وتحديد الحيز السياساتي الاقتصادي الفلسطيني المستقل على نطاق ضيق وذلك خلال الفترة الانتقالية (٥ سنوات). وفي ظل انسداد الآفاق السياسية المحددة بإطار اتفاقيات أوسلو، ومع كل ما حملته قيود الاتفاق الاقتصادي من آثار ضارة للتنمية الاقتصادية الفلسطينية في تصميمه، وخاصة بعد 25 سنة من سريانه وتطبيقه أحادي الجانب من قبل الطرف الإسرائيلي، تعالت أصوات تطالب بمراجعة الاتفاق، أو تعديله، أو استبداله تماماً. وفي آب من عام 2017 تبنى المجلس المركزي الفلسطيني قرارات دعت صراحة إلى "الانفكاك الاقتصادي" عن إسرائيل، ولكن دون تحديد كيفية إنجاز ذلك، سواء من خلال تنفيذ برنامج قطاعي وزمني أو تحديد الجوانب المتعلقة بالانفكاك.<sup>1</sup>

في هذه المرحلة، وإلى أن تتضح تفاصيل برنامج الانفكاك الاقتصادي ومداه، أعلن وزير الشؤون المدنية الفلسطيني في شهر أيلول 2019، ضمن التفاهات الجديدة مع إسرائيل بخصوص حل إشكالية احتجازها لأموال المقاصة، أن الجانب الإسرائيلي وافق على دراسة مطالب فلسطينية بشأن تعديل بنود معينة في الاتفاق الاقتصادي في إطار اللجان الفنية المتفرعة عن اللجنة الاقتصادية المشتركة، التي عقدت في كانون أول 2019 اجتماعاتها لأول مرة منذ سنوات عدة.<sup>2</sup> بغض النظر عن مدى الاستعداد الإسرائيلي الفعلي للتعامل مع مطالب فلسطينية مالية أو تجارية أو غيرها، تتطلب تعديلات في شروط العلاقة الاقتصادية، فإن إمكانية التعديل تعتمد بالدرجة الأولى على الوسائل القانونية المتاحة لذلك. بعبارة أخرى، مهما كانت الرؤية والأهداف الفلسطينية المستقبلية - من تحسين شروط الاتحاد الجمركي مروراً بنحويله إلى منطقة تجارة حرة أو وصولاً إلى الانفصال عن الغلاف الجمركي المشترك وإنشاء نظام تجاري فلسطيني مستقل،<sup>3</sup> فإن الخيار الفلسطيني يجب أن يستند إلى أسس وإستراتيجية قانونية سليمة وواقعية. في هذه الورقة، لا نتطرق إلى التحدي الإستراتيجي الكامن في استبدال الاتحاد الجمركي القائم بنظام تجاري بديل (تجارة حرة أو نظام تجاري منفصل)، بل نستعرض الطرق والمداخل القانونية المختلفة لتعديل أو تغيير تلك البنود في الاتفاق الاقتصادي التي تفرض على فلسطين التبعية الاقتصادية الاستعمارية، والتي من شأن تعديلها تعزيز التوجه الحالي نحو الانفكاك الاقتصادي التدريجي وتقوية أسس الاقتصاد الفلسطيني المنتج والمستقل.

<sup>1</sup> ماس. ورقة طاولة مستديرة (2019). الانفكاك الاقتصادي عن إسرائيل: التحديات ومتطلبات النجاح.

<sup>2</sup> القدس العربي 2019/10/6

<https://www.alquds.co.uk/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%>

<sup>3</sup> سمور، صبحي. (2016). خيارات النظام التجاري الفلسطيني: مراجعة وتقييم. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

استكمالاً لمتابعة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) لما هو جديد في التوجهات الاقتصادية التي تقتضيها المرحلة، سواء كانت توجهات رسمية أو تداعيات اقتصادية وتجارية لامست الواقع الاقتصادي والتجاري الحالي وأثرت عليه (مثل احتجاز أموال المقاصة، واحتجاز البضائع الفلسطينية)، يبقى على رأس جدول أعمال المعهد موضوع إعادة النظر بالعلاقات الاقتصادية والتجارية مع إسرائيل وكيفية تحقيق الانفكاك التدريجي. لذلك تأتي هذه الورقة لتناقش هذا الموضوع انطلاقاً من الاتفاق الاقتصادي والسبل القانونية المتاحة كحلقة أولى من حلقات الانفكاك التدريجي.

## ب) لمحة عامة على الاتفاق الاقتصادي لعام 1994

يتضمن الاتفاق الاقتصادي إحدى عشر بنداً وثلاث قوائم سلعية. تشمل المواد في الاتفاق، والتي قد تكون قابلة للتعديل، على ما يلي:

- مادة (1): إطار عمل الاتفاق وأهدافه وأفاقه
- مادة (2): اللجنة الاقتصادية المشتركة
- مادة (3): سياسة وضرائب الاستيراد
- مادة (4): المسائل المالية والنقدية
- مادة (5): الضرائب المباشرة
- مادة (6): الضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي
- مادة (7): العمل
- مادة (8): الزراعة
- مادة (9): الصناعة
- مادة (10): السياحة
- مادة (11): قضايا التأمين

كما يتضح، لا توجد في الاتفاق الاقتصادي أية نصوص أو بنود فيما يخص حل النزاعات، ولكن عند الحاق الاتفاق الاقتصادي للاتفاقية المرحلية لعام 1995، عدلت المادتين الخامسة والسابعة حول الضرائب المباشرة، وأضيف بعض التفاصيل المتعلقة بتحويل أموال المقاصة الفلسطينية، ومنها اقتطاع نسبة 3% بدل خدمات مقاصة. أما اتفاقية "واي ريفير" لعام 1998، فقد أضافت مواد تتمثل في ضريبة الشراء، وتوسيع القوائم (أ.1) و (أ.2)، وتوفير مستودعات تخزين.

يدل ملحق الاتفاقية المرحلية واتفاقية "واي ريفير" على إمكانية التعديل ولكن بشرط التفاوض الثنائي بين الجانبين. تضمنت الاتفاقية المرحلية (المادة 21) نصاً صريحاً حول "تسوية الخلافات والنزاعات"، يجيز تحويل أية مسألة خلافية لا يمكن تسويتها في الأطر المشتركة التي أنشئت بموجب الاتفاقية التي لا يمكن حلها بالتفاوض إلى "آلية لتسوية خلافات يتم الاتفاق عليها بين الطرفين" (انظر أدناه). رغم تعدد وتزايد الشكاوى الفلسطينية من مختلف جوانب الاتفاقية المرحلية (الاقتصادية والأمنية والمدنية)، إلا أن الجانب الفلسطيني امتنع عن المطالبة بإيجاد آلية للتحكيم. وفي كل الأحوال، اعتقد الجانب الفلسطيني بأن مفاوضات الوضع الدائم التي نصت عليها الاتفاقية المرحلية، ستحقق شروط جديدة ومحسنة. مع اندلاع الانتفاضة الثانية، بات

الموقف الإسرائيلي عدائياً وأصبح تعامله مع جميع جوانب العلاقة أحادي الجانب. بالتالي، لم يكن هناك أية أسس للاعتقاد بأن إسرائيل قد توافق على اللجوء إلى التحكيم بينما تستطيع التحكم بالأمر من جانب واحد وغالباً بالإملاء وليس بالتفاوض.

### ج) الاتفاق الاقتصادي والواقع الفلسطيني

للهولة الأولى، يبدو أن مشاكل الاتفاق الاقتصادي تكمن في انعدام آليات حل النزاع، إلا أن مثل هذا الاعتقاد سطحي على ضوء كون هذا الاتفاق وجميع الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي اتفاقيات مرحلية. حتى لو توافرت آليات حل النزاع أو التحكيم، فهل يضمن ذلك احتياجات الاقتصاد الفلسطيني على المدى البعيد؟ علماً أنه وعلى المدى القصير للمرحلة الانتقالية والمؤقتة التي كان من المفترض أن يحقق خلالها المصالح الفلسطينية على الصعيد الاقتصادي، بحسب أهداف الاتفاق الاقتصادي المعلنة، فهناك مؤشرات تبين بأنه كان بإمكان هذا الاتفاق توفير مزايا للاقتصاد الفلسطيني. من هذا المنطلق، تجدر محاولة الإجابة على عدد من التساؤلات.

#### 1. هل صيغ الاتفاق الاقتصادي، في حينه، بشكل يتناسب مع الواقع الفلسطيني؟

جاء الاتفاق الاقتصادي لعام 1994 وتعديله الأول في العام 1995 ليحدد المعايير العامة والقيود على السلطة الفلسطينية، لكن الخوض في إعادة التفاوض أو الانفكاك من علاقة التبعية الاقتصادية التي كرسها الاتفاق الاقتصادي يتطلب التفكير في قواعد الاتفاق الاقتصادي وما إذا كانت مناسبة للواقع الفلسطيني الراهن والاحتياجات التنموية البعيدة. هنا، لابد من الحرص على عدم الخلط بين موضوع الانفكاك، وهو سياسي بطبيعته، وموضوع التعديل في بنود الاتفاق الاقتصادي وتطويره بما يتواءم مع احتياجات الاقتصاد الفلسطيني وتطوراته على مدار السنوات المنصرمة منذ العام 1994.

#### 2. هل بنين وبنود ومبدأ الاتفاق مناسبة للواقع الاقتصادي الفلسطيني؟

ربما كان الجواب من الجانب النظري في 1994 بالإيجاب، للاعتبارات التالية:

- i. كان التوجه المتفق عليه بين الجانبين في 1994 هو اتحاد جمركي. بعد مراجعة فكريّ اتفاقية تجارة حرة أو اتحاد جمركي، تم التوصل إلى إبرام اتفاق شبه اتحاد جمركي باعتبار أنه أفضل أداة تمنح أفضلية في تشغيل الفلسطينيين في إسرائيل، و"شراء الوقت" لوضع أسس الاقتصاد الفلسطيني المستقل.
- ii. بالنسبة للتصدير، كانت السوق الإسرائيلية أحسن فرصة للصادرات الفلسطينية على ضوء قربها والامتياز النسبي بالمقارنة مع صعوبات التصدير للدول العربية.
- iii. ما دامت معظم مشتريات فلسطين من إسرائيل، فهي لا تواجه مشاكل ومتطلبات التمويل الدولي للاستيراد.
- iv. شكلت السوق الإسرائيلية منظومة تجارية ثابتة لسوق الإنتاج الفلسطيني بحيث توفر مجالاً لاستيعاب الفائض من المنتج الزراعي الفلسطيني أو توفير العجز في الاحتياجات للمنتجات الزراعية لسوق فلسطين.

يترتب على ما تقدم أن الاتفاق بشكله المرهلي وغيائته الأولية كان في بعض الجوانب يصب في مصلحة الاقتصاد الفلسطيني آنذاك، ولكن تبين من خلال التطبيق أن هناك عدة إشكاليات حول المواضيع المبينة أدناه.

### 3. ما هي الإشكاليات التي تواجه الجانب الفلسطيني في الاتفاق الاقتصادي اليوم؟

- i. التجارة والاستيراد: تلتزم السلطة بالسياسات التجارية الإسرائيلية من جمارك وضرائب وإجراءات وصحة ومواصفات، وسياسات حظر الاستيراد، وإتباع القيود الإسرائيلية، والمنع من استيراد بعض السلع.
- ii. الضرائب والشؤون المالية: حد الاتفاق من تحكم الجانب الفلسطيني بنسب الضرائب غير المباشرة، وأعطاه هامشاً ضيقاً جداً. كما قيد الاتفاق آليه جمع أموال الضرائب وكيفية تبادل المعلومات، بحيث تحتكر إسرائيل البيانات الخاصة بالضرائب والتدفقات التجارية بين السوقين. الضرائب على المعاملات التجارية والأراضي في مناطق (ج): كان يتم تحويل هذه الضرائب إلى السلطة الفلسطينية لكن ذلك توقف بعد عام 2000.
- iii. رسوم تحصيل أموال المقاصة: نصت اتفاقية باريس على اقتطاع 3% بدل خدمات على الواردات إلى السوق الفلسطينية. الأصل أن تكون وفقاً للنسبة في حجم التجارة، وآلا تفرض على الاستيراد من السوق الإسرائيلية. وهي نسبة مبالغ بها ويجب ألا تتجاوز 6 في الألف بحسب حجم التجارة كما بين تقرير البنك الدولي.
- iv. ضريبة القيمة المضافة: هناك مشكلتين، الأولى في جمع الإيرادات منها بحيث هناك ضياع للإيرادات نتيجة رفض إسرائيل إعطاء معلومات عن الصفقات التجارية. والمشكلة الثانية تتمثل في ارتفاع نسبتها بالقياس مع حاجة ومستوى الاقتصاد الفلسطيني، إذ يجب ألا تتخفف نسبة الضريبة عن نقطتين مؤبنتين مقارنة بـضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية.
- v. الضرائب غير المباشرة، ورسوم الخروج عبر جسر الملك حسين، وبدل تكاليف العلاج الصحي، والرسوم على الغاز والبتترول: وهنا إسرائيل لا تلتزم بمعادلة اقتسام رسوم المغادرة، وقد قامت برفعها من 26 دولاراً إلى 40 دولاراً دون مبرر ودون تحويل الزيادة إلى الخزينة الفلسطينية، كما أنه لا توجد آلية للتدقيق على تكاليف العلاج الصحي، بالإضافة إلى احتكار أسعار الغاز والبتترول. وهناك ضرائب غير مباشرة، مثل ضريبة الشراء، لا تحول إلى السلطة الفلسطينية حسب مبدأ الاستهلاك النهائي الذي نص عليه الاتفاق.
- vi. العمل؛ فمن بين الإشكاليات ذات العلاقة بالعمل عدم مراعاة الجانب الإسرائيلي أحكام الاتفاق الاقتصادي عند تشغيل العمال الفلسطينيين؛ حيث يقوم المشغل الإسرائيلي بالترتيب مع سماسرة فلسطينيين أو إسرائيليين عند الرغبة بتشغيل عمال فلسطينيين عوضاً عن اللجوء إلى مكاتب التشغيل التابعة لوزارة العمل الفلسطينية لربطهم بالعمال الذين تتوفر لديهم مهارات العمل المطلوبة من قاعدة البيانات التي تتوفر لدى وزارة العمل.
- vii. السياسة النقدية: مقيدة بشكل كامل لارتباطها بالسياسة النقدية الإسرائيلية، ولا يسمح بإصدار عملة فلسطينية، وفي نفس الوقت لا يتم تصدير فائض الشيكال إلى إسرائيل.
- viii. الاقتطاعات الإسرائيلية أحادية الجانب ودون وجه حق من عائدات المقاصة الفلسطينية دون شفافية في المحاسبة أو الإفصاح عن مبالغ التفاضل الحقيقية والتدقيق المحاسبي والمالي.
- ix. الزراعة والصناعة والسياحة وقضايا التأمين: من بين إشكاليات الاتفاق الاقتصادي في هذا المضمار استمرار سيطرة إسرائيل على المواقع الأثرية في الأراضي الفلسطينية وتسويقها على أنها مواقع إسرائيلية؛ وعدم سماح إسرائيل لشركات

النقل السياحي الفلسطيني من دخول المناطق الإسرائيلية؛ فرض إسرائيل لقيود على إدخال المنتجات الزراعية الفلسطينية إلى إسرائيل وإخضاعها للتفتيش والانتظار على الحواجز مما يؤدي إلى تلفها ويكبد الفلسطينيين خسائر جمة؛ تحميل صندوق التأمين الفلسطيني للمسؤولية التأمينية عن الحوادث التي تقع في مناطق (ج) على الرغم من سيطرة إسرائيل الفعلية عليها.

x. مناطق (ج): وفق الاتفاقية المرحلية، فإن مناطق (ج) خاضعة للولاية الإسرائيلية ولا يوجد للسلطة الفلسطينية صلاحيات فيها؛ فأوراق ملكية الأراضي وتراخيص البناء على سبيل المثال جميعها خاضعة للإدارة المدنية الإسرائيلية. وعليه، ونظراً لكون هذه التفاهات مرحلية وانتقالية، يجب طرح هذا الجانب ضمن الجوانب التي يتم إعادة التفاوض عليها لإتاحة بعض الصلاحيات للجانب الفلسطيني في مناطق (ج).

#### 4. هل تقتضي الإشكاليات المذكورة أعلاه تعديل الاتفاق أم تبني اتفاق جديد؟

جاء الاتفاق الاقتصادي لإرساء مبادئ الاتحاد الجمركي، ولكنه فشل في تطبيق الحد الأدنى من بنوده وانحاز عن دعم عناصر ومكونات الاتحاد الجمركي الناجح؛ حيث أن السياسات المالية والتجارية والاقتصادية الفلسطينية المستقلة ليست متاحة كون التبعية لإسرائيل شبه كاملة. يتضح مما تقدم وجود العديد من الإشكاليات في تنفيذ الاتفاق الاقتصادي، والسؤال هو: لو كان الاتفاق أو الظرف السياسي الراهن يسمح بالتعديل، هل من الممكن تصحيح جميع هذه الإشكاليات أم هل يحتاج الاقتصاد الفلسطيني إلى اتفاق جديد مع إسرائيل حول المسائل الاقتصادية؟

لا يمكن، من الناحية القانونية بحسب النص التعاقدى لاتفاقية باريس، أن تتم مراجعة أو تعديل الاتفاق الاقتصادي إلا برضا وانفاق الطرفين. ما يجعل الأمر أكثر تعقيداً هو توقف اللجنة الاقتصادية المشتركة عن عقد اجتماعاتها ورفض الجانب الإسرائيلي تلبية المطالب الفلسطينية حتى عندما تقدم عبر قنوات اتصال أخرى؛ الأمر الذي يجعل فرصة التعديل وتصويب الأمور من خلال اللجنة الاقتصادية المشتركة أو من خلال إنشاء "آلية تسوية النزاعات" الثنائية المباشرة احتمالاً شبه معدوم.

#### 5. ما هي المواضيع التي يمكن أن تتناولها عملية التفاوض حول تعديلات باتجاه (أو تمهيداً لـ) الانفكاك الاقتصادي؟

في حال إتاحة فرصة حقيقية لتعديل الاتفاق الاقتصادي، وربط ذلك ببرنامج الانفكاك التدريجي، من الأمور العاجلة التي يمكن وضعها من البداية على جدول الأعمال ما يلي:

- i. الاتفاق على مرجعية واضحة وملزمة (طرف ثالث) لحل أي نزاعات بين الطرفين وتكفل التزام إسرائيل ببنود الاتفاق الاقتصادي في حال تعديلها.
- ii. المطالبة بتنفيذ الاتفاقيات التجارية التي توقعها السلطة مع الدول الأخرى والزام إسرائيل بإبلاغ الجانب الفلسطيني بأي تعديلات في إجراءات الاستيراد.
- iii. الاتفاق على منع إسرائيل من فرض قيود أمنية على حركة المصارف ونقل النقد والمطالبة بتمثيل سلطة النقد الفلسطينية في عملية المقاصة الإسرائيلية وإبرام اتفاقيات ملزمة مع بنك إسرائيل فيما يتعلق بحركة النقد بين الطرفين وأثار تداول وحيازة الشيكال في السوق الفلسطيني.

- iv. إلزام إسرائيل بتحويل العائدات الضريبية شهرياً والاتفاق على تخفيض نسبة العمولة (والتي تحسب بنسبة 3% بينما اقترحت جهات دولية آلا تتعدى 1%) من الضرائب والجمارك التي تحصلها إسرائيل لصالح السلطة الفلسطينية.
- v. تبني آلية لتسهيل دخول المنتوجات الزراعية الفلسطينية إلى الأسواق الإسرائيلية بما يحافظ عليها من التلف، وفرض التزامات بعدم تصدير إسرائيل لسلع زراعية قد تمس بمصالح المنتجين الفلسطينيين.
- vi. تطبيق القوانين الفلسطينية ذات العلاقة على المصابين في حوادث السير في مناطق (أ) و (ب) سواء فلسطينيين أو إسرائيليين.
- vii. تيسير دخول وسائل النقل السياحي الإسرائيلي إلى الأراضي الإسرائيلية.

#### د) حل النزاعات من خلال الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية لعام 1995 أو التحكيم الدولي؟

تقع المادة الثانية من الاتفاق الاقتصادي في أربع فقرات، وجاءت بتفاصيل إنشاء وآلية عمل هذه اللجنة بحيث أن اللجنة تعمل على أساس التعاون المشترك وتتخذ قراراتها بشكل ثنائي ولكل موضوع على حدة. بينت الاتفاقية المرحلية آلية حل النزاعات والتي تنطبق على الاتفاق الاقتصادي كون هذا الاتفاق أصبح جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية المرحلية وذلك حسب الآلية الواردة في المادة 21 من الاتفاقية المرحلية؛ إذ تنص هذه المادة على ما يلي:

*تسوية الخلافات والنزاعات. سوف يتم تحويل أي خلاف يتعلق في تطبيق الاتفاقية إلى آلية التنسيق والتعاون المناسبة التي أقيمت بمقتضى هذه الاتفاقية، سوف تطبق أحكام المادة الخامسة عشر من إعلان المبادئ على أي خلاف لم يسوى من خلال آلية التنسيق والتعاون المناسبة، خصوصاً النزاعات التي تنشأ من تطبيق أو تفسير هذه الاتفاقية أو أية اتفاقات مرتبطة وتخص المرحلة الانتقالية، يجب أن يتم تسويتها من خلال لجنة الارتباط. يمكن حل النزاعات التي لا تسوى بالمفاوضات من خلال آلية لحسم النزاع يتفق عليها بين الطرفين. يمكن للطرفين أن يتفقا على الخضوع للتحكيم من أجل فض النزاعات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية، والتي لا يمكن تسويتها بالمصالحة لهذه الغاية، وبناء على اتفاق الطرفين، يمكن تشكيل لجنة تحكيم.*

تشير أحكام هذه المادة إلى أن آلية حل النزاع لأي موضوع يتعلق بها وبالاتفاق الاقتصادي تقتصر على التفاوض وفق آلية لحل النزاعات يُتفق عليها بين الطرفين، هذا وأن أي نزاع لا يتم حله بالتوافق بين الطرفين يحال إلى التحكيم وهذا أمر يخضع لاتفاق الطرفين حيث يتم إنشاء لجنة تحكيم. ولم يأتي الاتفاق الاقتصادي بأية نصوص لإحالة النزاعات إلى تحكيم دولي أو إدخال وساطة طرف ثالث لحل أي نزاع. تشكل هذه المسألة عائقاً قانونياً مانعاً للطرف الفلسطيني في سعيه نحو تعديل اتفاقية باريس دون موافقة إسرائيلية رسمية على ذلك. يتبين مما ورد أعلاه بأن آلية حل النزاع أو التحكيم منوطة ومشروطة باتفاق الطرفين وهذا لم يتم سابقاً ولم يقم الطرف الفلسطيني بالمطالبة بإنشاء مثل هذه الآلية، وفي ظل العلاقة الحالية بين الطرفين يبدو من شبه المستحيل إحالة أي نزاع إلى التحكيم. هذا ولم يأتي الاتفاق الاقتصادي، وبطبيعة الحال أي من الاتفاقيات الأخرى أو الاتفاقية المرحلية، على أي نصوص لإحالة النزاعات إلى تحكيم دولي أو إدخال وساطة طرف ثالث لحل أي نزاع.

لم يبقَ أمام الجانب الفلسطيني ضمن المنظومة القانونية الموروثة من أوسلو، إلا حسن النوايا لحل النزاع وهذا أمر صعب توقعه في الوقت الراهن، وعليه فإن الإمكانية الوحيدة المتاحة هي المطالبة بتنفيذ بنود الاتفاق الاقتصادي والمطالبة بانعقاد اجتماعات اللجنة الاقتصادية المشتركة ولجانها الفنية، في حال أُعتبر الاتفاق الاقتصادي المرجعية القانونية الوحيدة السائدة في حالة العلاقة الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية.

وإذا نظرنا إلى ما يجب أن يتفق عليه بين أي طرفين لكي يتم اللجوء إلى التحكيم الدولي، من المفيد التذكير بأمتثلة من بنود حل النزاع في معاهدة السلام المصرية-الإسرائيلية لعام 1979 ومعاهدة السلام الأردنية-الإسرائيلية لعام 1994.

تنص مادة 29 من معاهدة السلام الأردنية-الإسرائيلية حول حل النزاعات على ما يلي:

1. تحل المنازعات الناتجة عن تطبيق هذه المعاهدة أو تفسيرها بالتفاوض.
2. أية منازعات لا يمكن حلها بواسطة التفاوض ستحل بالتوفيق أو تحال إلى التحكيم.

كما تنص مادة 7 من معاهدة السلام المصرية-الإسرائيلية على ما يلي:

1. تحل الخلافات بشأن تطبيق أو تفسير هذه المعاهدة، عن طريق التفاوض.
2. إذا لم يتيسر حل هذه الخلافات عن طريق التفاوض، فتحل بالتوفيق أو تحال إلى التحكيم.

**هـ) هل من خيارات قانونية بديلة متاحة في ضوء الوضع القائم وغياب آلية لحل النزاع أو التحكيم؟**

إذا افترض عدم وجود آفاق لتسوية الخلافات التجارية والاقتصادية بين الجانبين في إطار آليات الاتفاقيات الثنائية، وإذا كان التحكيم الدولي غير وارد بسبب عدم إمكانية الاتفاق الثنائي على تفعيل المادة 21 من الاتفاقية المرحلية، وتماشياً مع التوجه الفلسطيني للاحتكام للمحافل الدولية لممارسة الضغط السياسي أو الدبلوماسي على إسرائيل أو لكشف ممارساتها غير الشرعية، يجدر التفكير أيضاً بالخيارات القانونية المتاحة خارج إطار الاتفاقيات الثنائية، على أن تكون ملزمة لإسرائيل ربما أكثر من أية اتفاقيات أو آليات ثنائية. وهنا تطرح فكرة التصدي قانونياً لإسرائيل في ساحة علاقاتها الاقتصادية والتجارية الدولية (الإقليمية والأوروبية) والتزاماتها القانونية بموجب عضويتها في بعض المنظمات الاقتصادية الدولية (منظمة التجارة العالمية، ومنظمة الجمارك العالمية، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، واتفاقية بالي، ... الخ). يمكن أن تستند مثل هذه الاستراتيجية الدبلوماسية إلى أساس قانوني مفاده أن تعامل القوة القائمة بالاحتلال مع التجارة الفلسطينية، وجوانب اقتصادية أخرى من تحكمها بالاقتصاد الفلسطيني، تشكل انتهاكاً لالتزامات دولة إسرائيل القانونية في هذه المحافل.

على سبيل المثال، يحق لدولة فلسطين إبرام علاقات تجارية ثنائية أو الانضمام إلى منظمات أو معاهدات تجارية عربية أو إقليمية، بحسب شروط الانضمام الخاصة بكل منها، ولكن ما يعيق تنفيذها هو عدم المقدرة على الالتزام بمتطلبات تلك الاتفاقيات أو العضوية، كون جميع المسائل التالية لا تزال تحت السيطرة الإسرائيلية المطلقة دون أي تدخل فلسطيني يذكر:

أ. عمليات النقل التجاري بواسطة الموانئ الجوية والبرية والبحرية.



- ب. المواصفات والمقاييس الإسرائيلية تطبق إلا في نطاق محدد.
- ت. تخليص الواردات والصادرات.
- ث. الاستيراد من دول تتمتع إسرائيل بعلاقات تجارية معها.
- ج. جباية الجمارك والمكوس والضرائب.
- ح. إدارة استيراد قوائم سلع وبضائع (أ) و (ب).

لكن إذا كانت السنوات الـ 25 الماضية قد دلت على شيء، فهو أنه بحسب "شروط اللعبة" الحالية لن تتمكن دولة فلسطين من فك القيود القانونية عليها في ظل السيطرة والتحكم الإسرائيلي المطلق إلا بموافقة إسرائيلية، وهذا يعود بنا إلى الخلف وهي مسألة موافقة إسرائيل المسبقة على تعديل بنود الاتفاق.

في حال اعتماد توجه رسمي فلسطيني لـ "تدويل" ملف العلاقة التجارية والاقتصادية مع إسرائيل بغية تصحيح أوجه الخلل التي تعيق تجارة فلسطين الدولية وتحد من حرية قرارها الاقتصادي والتنموي، يمكن التفكير ببلورة "شراكة تجارية" مع دول صديقة (تركيا/الأردن/مصر/المغرب/السعودية/غيرها) بصفتهم أعضاء في منظمة التجارة العالمية وحتى دون عضوية فلسطين في تلك المنظمة. يمكن أن تشكل مثل هذه الشراكة مدخلاً لطرح الملفات الخلافية التي تؤثر سلباً على علاقات فلسطين التجارية الخارجية، وبالتالي وضع إسرائيل أمام استحقاق الحفاظ على علاقاتها التجارية مع تلك الدول، بالإضافة إلى إشعارها بأن لتجاهلها المطالب الفلسطينية بتصحيح العلاقة الاقتصادية عواقب وتداعيات سياسية وإعلامية هي تفضل تجنبها بالتأكيد. هنا، مجرد التلويح بانتهاج مثل هذه الحملة الدبلوماسية القانونية قد يكون كافياً لتحريك ملفات طالبت المطالبة بمعالجتها.

إن التزامات إسرائيل القانونية في منظمة التجارة العالمية في إطار اتفاقية تيسير التجارة لعام 2013 تقضي بمعاملة تدفقات التجارة الخارجية الفلسطينية نفس معاملة تجارتها، بينما انتهاكاتها العديدة والمتكررة لهذا المبدأ القانوني معروفة وموثقة.<sup>4</sup> تلحق هذه الانتهاكات أضراراً بتجارة عدد من الدول الصديقة (مصر والأردن وتركيا) والتي لديها علاقات دبلوماسية مع إسرائيل (مع العلم أن التجارة الفلسطينية مع الاتحاد الأوروبي تتعرض لنفس العقبات والحواجز غير الجمركية، وتعتبر خرقاً لاتفاقيات إسرائيل التجارية والاقتصادية مع دول ذلك الاتحاد). يمكن أن تلعب هذه الدول دوراً هاماً في محفل دولي مثل منظمة التجارة العالمية أو ثنائي بالاستناد إلى الاتفاقات الموقعة مع إسرائيل:

- رفع شكوى، أو حتى استفسار، لمطالبة إسرائيل بالعدول عن تمييزها ضد التجارة الفلسطينية وبتغيير الترتيبات الاقتصادية القائمة؛
- المطالبة بتفعيل اللجنة الاقتصادية المشتركة، أو بإنشاء لجنة تحكيم بحسب الاتفاقية المرحلية لعام 1995؛
- دراسة إمكانية التوجه إلى محكمة التحكيم الدولية (وهي جهة مختصة تديرها غرفة التجارة الدولية) للنظر في الخلافات التجارية بين الشركات، إلا أنه قد يسمح بقبول طلب دولة فلسطين مدعوماً من شركائها - الشركات التجارية الصديقة- إلا أن أية قرارات صادرة عن مثل هذه المحاكم لن تكون ملزمة لإسرائيل خصوصاً إذا كان القرار حضورياً ("غيابياً").

<sup>4</sup> الأونكتاد 2015، "اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية 2013: التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية".

[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsapp2015d2\\_ar.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsapp2015d2_ar.pdf)

## و) الخلاصة

1. إن السبل الثنائية المباشرة لتعديل الاتفاق الاقتصادي أو لحل النزاعات المتعلقة به هي الأسرع والأنجع، في حال توفرت.
2. إن الانتظار لانضمام فلسطين لمنظمات عالمية مثل منظمة التجارة العالمية ومن بعدها التفاوض مع دول مجاورة وإقليمية يفترض فرض السيادة الفلسطينية على المعابر والحدود أو موافقة إسرائيلية لاستغلال موانئها أو معابرها الدولية، ولا يستطيع الاقتصاد الفلسطيني الصمود أمام عامل الزمن لمثل هذه الخطوات.
3. إن غياب بنود صريحة بخصوص حل النزاعات والتحكيم يجعل مساعلة إسرائيل أو مطالبتها بتنفيذ أو تعديل الاتفاق الاقتصادي من خلال محافل دولية للتحكيم شبه مستحيل.
4. إن مطالبة إسرائيل بتنفيذ وتعديل الاتفاق الاقتصادي من خلال ضغط إقليمي ودولي قد يحقق مساعي فلسطين، من خلال إخراجها أمام الرأي الدولي والذي يدفع تكلفة الاحتلال.
5. إن قبول فلسطيني بتقديم الشق الاقتصادي على السياسي أولاً (وهو مقترح إسرائيل) محفوف بالمخاطر ولا ينسجم مع المواقف الفلسطينية الرسمية المعلنة في رفض "السلام الاقتصادي".
6. يعد الانفصال من طرف واحد أو التوجه نحو بلورة نظام اقتصادي بديل (بعيد عن نموذج الاتحاد الجمركي غير المتكافئ والمقيد للتنمية، يتيح الحد الأدنى من السيادة على المعابر والحدود والاستيراد والتصدير وغيرها من السياسات القانونية) مستبعداً اليوم وغير واقعي دون حل سياسي. لذلك يأتي البديل الأكثر واقعية في الوقت الحالي وهو الانفكاك التدريجي.

## أسئلة للنقاش

1. بالنظر لطبيعة الأمر الواقع المتمثلة في التعامل القسري مع الاتفاق الاقتصادي مرحلياً، هل هناك إمكانية قانونية لتحسين أو تغيير هذا الاتفاق بما يخدم المصالح الفلسطينية؟
2. هل المطلوب فلسطينياً في هذه المرحلة، وبغض النظر عن التوجه الإستراتيجي لبناء نظام تجاري واقتصادي فلسطيني مستقل، العمل على تحسين تطبيق، أو تعديل ملامح الاتفاق، أو أبعد من ذلك؟
3. هل من المجدي محاولة إحياء آليات الاتفاق الاقتصادي التفاوضية أو المطالبة بإنشاء لجنة تحكيم (بحسب اتفاقية 1995)؟
4. هل هناك استعداد سياسي ودبلوماسي وقانوني فلسطيني لخوض حملة تدويل الأزمة في العلاقات الاقتصادية مع الاحتلال، بما قد ينطوي عليه ذلك من تأثير على إسرائيل لكي تقبل بتغيير قواعد العلاقة الاقتصادية مع فلسطين؟