

السلطة الوطنية القاسطينية

دراسات في التجربة والأداء
2013-1994

تحرير

د. محسن محمد صالح

المشاركون

أ. د. أحمد مبارك الخالدي
أ. حياة محمد الندا
أ. غنى سامي جمال الدين
د. محسن محمد صالح
أ. إقبال وليد عميش
أ. ربيع محمد الدنان
أ. فاطمة حشمان عيثاني
د. نادية سعد الدين
أ. باسم جلال القاسم
أ. صالح محمود الشناط
أ. فراس أبو هلال
أ. وائل أحمد سعد
أ. حسن محمد ابحيص
أ. عزيز هارون كايد
د. فريد أبو ضهير
أ. د. وليد عبد الحفي



الفصل الثالث

أداء مؤسسة رئاسة السلطة الفلسطينية 1994-2013

د. نادية سعد الدين

أداء مؤسسة رئاسة السلطة الفلسطينية 2013-1994

نهيد:

واجه أداء مؤسسة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، داخلياً وخارجياً، منذ تأسيسها سنة 1994، تحديات ناتجة أساساً عن مأزق اتفاق أوسلو، وعدم التزام الاحتلال الإسرائيلي بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة، وسعيه الحثيث لسدّ آفاق أي حلّ سياسي قد يقود إلى تسوية سلمية، وتمكنه من تقويض ركائز "حلّ الدولتين"، وقضم أجزاء من المساحة المخصصة لإقامة الدولة الفلسطينية المنشودة، وسعيه للاستئثار بشرفي القدس، بعيداً عن ضغط المساءلة والمحاسبة، في ظلّ الانحياز الأمريكي للاحتلال، وضعف الدعم العربي الإسلامي للقضية الفلسطينية.

وقد حضرت تجليات أوسلو داخلياً، في سلطة مقيدة ومكبلة بالتزامات أحادية، بينما يمضي الاحتلال في عدوانه الثابت ضدّ الأراضي الفلسطينية المحتلة سنة 1967، عبر السيطرة على الموارد الطبيعية الفلسطينية وإحكام الطوق حول المناطق ج (وفق تصنيف أوسلو) من مساحة الضفة الغربية، مقابل حصر السلطة في منطقة أ، والتحكّم بمفاتيح الاقتصاد والمعابر والتجارة الخارجية وحركة التنقل، وشلّ الحياة في الضفة الغربية بجدار الفصل العنصري والطرق الالتفافية والمستعمرات، ومحاصرة قطاع غزة، وعزل مدينة القدس المحتلة وضرب حركتها التجارية.

أدى ذلك، بطبيعة الحال، إلى تراكم أحوال اقتصادية واجتماعية قاتمة، صاحبها محاولات الاحتلال المستمرة لتضييق مساحة تحرك رئاسة السلطة، سواء أكان ذلك داخلياً من خلال إغلاق منافذ التغيير، أم خارجياً من خلال وقوفه في وجه أي مسعى فلسطيني دولي أو أممي لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

ولم يخلُ أداء مؤسسة رئاسة السلطة من إشكاليات وانتقادات داخلية، في حين زاد الانقسام، إثر اشتباكات وقعت بين حركتي فتح وحماس، وأسفرت عن سيطرة

الأخيرة على قطاع غزة في منتصف حزيران/ يونيو 2007، من عمق الأزمة، مكرّساً لانفصال حاد بين الضفة الغربية والقطاع، ولخطابين متناظرين لم يقيض لهما التلاقي حتى الآن، على الرغم من الجلسات المتوالية لتحقيق المصالحة والاتفاقيات الناتجة عنها.

أولاً: المرجعية القانونية لمؤسسة الرئاسة:

سمح تعدد المرجعيات القانونية التي احتكمت إليها مؤسسة الرئاسة، منذ تشكيلها في سنة 1994 حتى صدور القانون الأساسي الفلسطيني (الدستور المؤقت) في 2002/7/7¹، والمعدل في 2003/3/19²، وتعديلاته الجزئية لسنة 2005³، باختلاط معايير مصدر شرعية الحكم، وغياب الأسس المحددة لصلاحيات رئيس السلطة وللعلاقة بين السلطات الثلاث، و”ضبابية” التخوم الفاصلة بينها، بينما أبقى نفاذ القانون، في المرحلة اللاحقة، على الإشكاليات نفسها، ولكن بصيغ مختلفة.

فإذا كانت مؤسسة الرئاسة تحتكم في شرعية وجودها ومرجعيتها، وبالتالي محددات التزاماتها ومسؤولياتها، إلى ميثاق منظمة التحرير، وبالاستناد إلى قرار المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من 10-12/10/1993 في تونس بتشكيل السلطة، وترؤس السيد ياسر عرفات، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، مجلسها⁴: إلا أن هناك فصائل فلسطينية، وفي مقدمتها حركة ”حماس“ و”الجهاد الإسلامي“، وقوى اجتماعية وسياسية عريضة غير ممثلة في أطر المنظمة. وفي الوقت نفسه، لا تستقيم معادلة الأخذ بنتيجة الانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت لأول مرة في الأراضي المحتلة في 1996/1/20، وأسفرت عن إحكام سيطرة فتح على مفاتيح السلطة ومنافذها

¹ القانون الأساسي لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز، 2002/7/7.

² القانون الأساسي المعدل، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز، 2003/3/19.

³ القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، الوقائع الفلسطينية، العدد 57، 2005/8/13.

⁴ أحمد قريع، الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خريطة الطريق (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2011)، جزء 3، ص 240.

التنفيذية والتشريعية، في ضوء مقاطعة غالبية الفصائل لها، حتى تلك المنضوية في إطار المنظمة، مثل الجبهتين الشعبية والديموقراطية لتحرير فلسطين.

ومن جهة أخرى، يعدّ اعتماد القانون الأساسي سنداً مرجعياً للسلطة خطوة لاحقة وليس خطوة "مؤسّسة"، بمعنى أنه جاء لاحقاً على وجود السلطة وليس سابقاً لها ومؤسساً لإطارها العام، بالرغم من تأكيده بأن منظمة التحرير هي مرجعيتها⁵، وإقراره من قبل المجلس التشريعي في 1997/10/2. ومع أنه يضمن سلطات وصلاحيات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية في ما يشبه النظام الرئاسي، رفض الرئيس عرفات توقيعه، بداية، "ما أدى إلى شحن العلاقة المشدودة أصلاً بينه وبين المجلس التشريعي بعوامل توتر إضافية": إلا أن الرئيس عرفات وقعه فيما بعد، تحت وطأة "ضغوط خارجية"، صاحبت مطالبات إصلاحية داخلية، حيث "أصبح القانون الأساسي ساري المفعول في 2002/7/7، مع نشره في "الجريدة الرسمية"، أي بعد حوالي خمس سنوات من إقراره في المجلس التشريعي"⁶.

ويرتبط ذلك بإشكالية ما تسبب به اتفاق أو سلو ابتداءً، حسب رأي البعض، عند تحويله منظمة التحرير من "منظمة لتحرير الوطن إلى منظمة لتبرير مسلسل من التنازلات السياسية والوطنية والقومية"، الذي "لم يتوقف إلا عندما وصلت الأمور إلى حدود المساس بثوابت الحدود الدنيا لمطالب الشعب الفلسطيني وحقه بتقرير مصيره"، وبعدها تمّ سحب بساط التحرير من المنظمة، وأفرز تناقضاً واقعياً بين السلطة والمنظمة، وازدواجية في القيادة⁷.

وقد بدا ذلك واضحاً منذ تشكّل السلطة؛ التي سعت إلى نقل عملية صنع القرار السياسي من أطر ومؤسسات المنظمة إلى دوائر ووزارات تابعة لها، وسحب صلاحياتها

⁵ القانون الأساسي لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز، 2002/7/7.

⁶ قيس عبد الكريم وآخرون، الحكومات الفلسطينية: 1994-2006، سلسلة "الطريق إلى الاستقلال" 17 (بيروت: دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر، 2008)، ص 18.

⁷ شفيق الحوت، "تجربة منظمة التحرير الفلسطينية: رؤية عامة"، في محسن محمد صالح (محرر)، منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، ص 15؛ وانظر أيضاً: محاضر ندوة "نحو نقلة نوعية في عمل منظمة التحرير الفلسطينية" التي عقدها مركز دراسات الشرق الأوسط في عمّان في 2005/6/29 وتمّ نشرها في كتاب: جواد الحمد (محرر)، منظمة التحرير الفلسطينية: نحو مشروع لإصلاح بنيوي سياسي، سلسلة "ندوات" 44 (عمّان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 2006)، ص 8.

وتصدر قيادة العمل الوطني، والتداخل في إدارة المفاوضات، ومتابعة العلاقات العربية والدولية، إزاء تعاطٍ دولي معها كسلطة شرعية⁸. أما استدعاء مطلب إحياء المنظمة إثر نسيان دام طويلاً، فقد جاء عقب فوز حركة حماس الساحق في الانتخابات التشريعية التي جرت في 2006/1/25، من باب سياسة "إفشال الحكومة" المنتخبة⁹، بينما يدرج ملفها حالياً في إطار جلسات المصالحة، التي بدأت بعد سنة 2007 ولم تسفر عن تقدم ملموس حتى الآن لإنهاء الانقسام.

وإذا كانت اتفاقيات أوسلو تمنع السلطة من ممارسة الشؤون الخارجية، مقابل إناطتها بالمنظمة، فإن ذلك يأتي من باب منع صلاحيات السيادة والاستقلال عن سلطة قد تؤول إلى دولة، من دون أن يخفي الاحتلال مخطط "تعديل اتفاقيات أوسلو عملياً لإحالة الوظائف التمثيلية والدبلوماسية بيد السلطة الممثلة لفلسطيني الداخل حصراً"، وذلك وفق قول خبير القانون الدولي أنيس قاسم¹⁰.

ويأتي اتفاق أوسلو ليستكمل الضلع الأخير في مثلث مرجعية السلطة، إن لم يكن أساسها، في نظر كثيرين¹¹، بما فرضه من التزامات وقيود على أداء السلطة وساحة تحركها، ولكنه مرفوض من غالبية القوى والفصائل الفلسطينية، بسبب نصّه على تشكيل سلطة مقيدة ومحدودة الصلاحيات على أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين.

وثمة من يدخل في أساس النظام السياسي، عنصر وثيقة الاستقلال الصادرة في تشرين الثاني/ نوفمبر 1988، إلا أن الهيئات القيادية في المنظمة لم تنهياً لتطبيقه فعلياً كما لم يجرّ تكييف الأنظمة والمدونات التنظيمية للمنظمة لتكون مصدر إلزام بتنفيذه¹². وفي الوقت نفسه، يتم الاحتكام أحياناً إلى القوانين سارية المفعول الموجودة قبل تشكيل السلطة، على الرغم من تشابكها وعدم وحدتها، فهناك

⁸ ممدوح نوفل، "إشكالية العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير، وسبل حلها"، مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 6، العدد 22، ربيع 1995، ص 56-57.

⁹ عزمي بشارة، "فلسطين إلى أين؟"، المستقبل العربي، العدد 329، تموز/ يوليو 2006، ص 11-12.

¹⁰ الغد، 2013/9/13.

¹¹ جبريل محمد وعمر رحال، مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين: الحكم المحلي نموذجاً (رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، 2000)، ص 55-56.

¹² أحمد قريع، الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خريطة الطريق، ص 242.

القوانين الأردنية في الضفة الغربية والقوانين المصرية في قطاع غزة. وبالرغم من أن السلطة قطعت شوطاً جاداً في توحيد التشريعات والقوانين، وإصدار قوانين أخرى نازمة للمجتمع الفلسطيني، إلا أن الانقسام عمق أيضاً انفصاماً قانونياً وليس جغرافياً فقط.

وبالنسبة إلى خبراء قانونيين؛ ثمة مرجعتان تحكمان عمل والتزامات مؤسسة الرئاسة، الأولى: داخلية ضابطة لعلاقة السلطات وللشؤون الحياتية المجتمعية، والثانية: الأوامر العسكرية الإسرائيلية الصادرة عن الحاكم العسكري وفق قوانين الاحتلال، والمتعلقة بالأمن والمستوطنين وأوضاع الأراضي المحتلة سنة 1967، بوصفه وإدارته المدنية، مصدر السلطة منذ تشكيلها¹³، بموجب اتفاقيات أوصلو التي أفادت بأن السلطة تحكم وتتصرف بموجب الصلاحيات التي نقلت إليها¹⁴، بينما ما يزال "الحكم العسكري الإسرائيلي وإدارته المدنية في الضفة الغربية مستمرين في الوجود، مع قيام السلطة الفلسطينية بممارسة بعض صلاحياتها ومسؤولياتها"، أي أن السلطة الفلسطينية لم ترث القوانين التي كانت سارية المفعول في المنطقة عندما بدأ الاحتلال فحسب، وإنما سترث أيضاً "الأوامر العسكرية التي صدرت عن الإسرائيليين خلال فترة الاحتلال، والتي يتعدى بعضها صلاحية أي سلطة محتلة، وبالتالي فإنها غير شرعية في نظر القانون الدولي"¹⁵.

ألقي هذا الخلط بظلاله السلبية على أداء مؤسسة الرئاسة وعلاقتها بالسلطات القائمة، وعلى النسيج المجتمعي الفلسطيني، في ظلّ عدوان الاحتلال الإسرائيلي.

1. صلاحيات مؤسسة الرئاسة:

بين فعلي "التكريس" قبل صدور القانون الأساسي، و"التوسيع" عقب نفاذه، اتسعت دائرة صلاحيات مؤسسة الرئاسة، ليمسّ مختلف الجوانب الحيوية. فمنذ تأسيس السلطة، وتشكيل الحكومة الأولى بقرار منظمة التحرير لممارسة السلطات

¹³ رجا شحادة، "النقل المبكر للصلاحيات في الضفة الغربية: العبء لا المسؤولية"، مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 6، العدد 21، شتاء 1995، ص 55-56.

¹⁴ وفق المادة الرابعة من اتفاق غزة - أريحا، المسمى أيضاً باتفاق القاهرة والذي تمّ توقيعه في 1994/5/4، انظر نصّ الاتفاقية في: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، في: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4924>

¹⁵ رجا شحادة، مرجع سابق، ص 55.

التشريعية والتنفيذية والوظائف القضائية¹⁶، اعتاد الرئيس عرفات، نظراً لعدم وجود منصب رئيس للوزراء (حتى 2003)، على ترؤس اجتماعات الحكومة. وبسبب غياب مؤسسة تشريعية تقوم بإصدار القوانين (حتى 1996)؛ نظراً لأنه لم تتشكل منذ البداية مؤسسات ديوان الموظفين أو الرقابة الإدارية، أو أي نظام لتحديد أسس ووسائل العمل الحكومي والإداري والتنفيذي؛ فقد قام الرئيس عرفات بكافة تلك المهمات، عن طريق إصدار الأوامر والمراسيم والقرارات الرئاسية التي اكتسبت قوة القانون، أو عن طريق الرجوع للقوانين التركية أو البريطانية أو المصرية أو الأردنية أو حتى الأوامر العسكرية الإسرائيلية، لإيجاد الصيغ اللازمة والمناسبة. هذا عدا عن كونه، أيضاً، صاحب قرار الإنفاق وحجمه¹⁷. وحتى بعد تشكيل المجلس التشريعي، استمر عرفات في أحيان عديدة في تجاوز هذا المجلس، أو تأخير اعتماد القوانين التي يصدرها¹⁸.

ولجأت مؤسسة الرئاسة إلى فرض سلطتها بأساليب متنوعة، منها بناء قوة أمنية مسلحة من ثمانية أجهزة، بهدف ضبط الوضع العام بمعزل عن السلطة القضائية التي تمّ إضعافها وتحييدها، والإيفاء بالتعهدات الأمنية للجانب الإسرائيلي¹⁹. وذلك تماشياً مع اتفاق أوسلو الذي لم يسمح للسلطة بتشكيل أيّ قوات مسلحة أخرى غير قوة شرطة، وقيده أمنياً²⁰، دون اشتراط ربط ذلك بالتوصل إلى تسوية متفق عليها للصراع. فيما أحدثت تعيينات الأجهزة الأمنية مشكلة أساسية في التركيبة الاجتماعية والسياسية²¹، ونخراً خلافاً في أوساطها المتعددة، ليس بشأن سبل التصدي للاحتلال، وإنما حول بسط السيطرة والنفوذ "المناطقى" في الساحة المحتلة، تسبب أحياناً، في سقوط ضحايا من المدنيين الفلسطينيين.

¹⁶ بموجب اتفاق القاهرة الصادر في 1994/5/4. انظر نص الاتفاقية في: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، في: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4924>

¹⁷ مروان كنفاني، سنوات الأمل (القاهرة: دار الشروق، 2007)، ص 335-337.

¹⁸ انظر مثلاً: جميل هلال، الدولة الفلسطينية بعد أوسلو (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1998)، ص 209-210 و 236-239؛ وانظر أيضاً: قسم الأرشيف والمعلومات - مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010، سلسلة تقرير معلومات (14) (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2010)، ص 25-26.

¹⁹ انظر: داود سليمان، مرجع سابق، ص 49-56.

²⁰ أحمد محمود، "اتفاق الحكم الذاتي الفلسطيني: قراءة في المضامين والإشكاليات والتطورات المستقبلية"، السياسة الدولية، العدد 117، تموز/ يوليو 1994، ص 169.

²¹ مروان كنفاني، مرجع سابق، ص 270.

سمح فوز حركة فتح برئاسة السلطة وأغلبية مقاعد المجلس التشريعي (88 عضواً) في انتخابات سنة 1996، وسط مقاطعة غالبية القوى والفصائل، في فرض هيمنتها على مواقع النفوذ والقرار التنفيذي والتشريعي وأغلب المؤسسات العامة والأجهزة الأمنية، عبر شخصيات تابعة أو مناصرة وموالية لها، بحيث باتت تتمتع بامتيازات ومكاسب متنوعة. وقد أوجد ذلك تداخلاً شديداً بين فتح ومؤسسات السلطة، وأشاع سخطاً شعبياً واسعاً ترافق مع تردد تهمة انتشار الفساد داخل أجهزة السلطة، مما انعكس تراجعاً في تأييد حركة فتح لصالح المعارضة الإسلامية، وهو ما ظهرت تجلياته في مرحلة لاحقة.

وعلى الرغم من سعي السلطة الفلسطينية لبناء نظام سياسي قادر على توفير بيئة قانونية ودستورية لملاء الفراغ الإداري والقانوني الذي تركه الاحتلال في ظل غياب الدولة السيادية والكيانية المستقلة²²، إلا أن هذه البيئة اتسمت عملياً بنقص المرجعيات القانونية، وسيطرة الفصيل الواحد على السلطة، وتهميش السلطين التشريعية والقضائية، وتداخل السلطات، وتضخم القطاع الحكومي، وترهل الإدارة العامة، والاعتماد على المساعدات الخارجية. وقد تسببت سياسة التحكم في تعيين المناصب الحكومية العليا في السلطة، وفق أسس ومعايير حزبية وتنظيمية وعائلية، مقابل فرض القيود على تعيين أنصار حركتي حماس والجهاد الإسلامي، في إيجاد شعور مجتمعي مرير بعدم تساوي الفرص والعدالة في التوظيف، كما أدى الإفراط في منح رتبة "المدراء العاميين"، إلى تشكيلهم طبقة اجتماعية جديدة مثيرة للجدل والانتقادات، ومعبرة عن الفساد والمحسوبية²³.

وترافق ذلك مع إصدار الرئيس عرفات لقرارات وقوانين شكّلت، بحسب هيئات حقوقية فلسطينية، انتهاكاً لحقوق الإنسان وحرية الرأي والتعبير، ومنها قرار إنشاء "محكمة أمن الدولة" في 2/7/1995²⁴، الذي أعيد النظر في أحكام الإعدام الصادرة عنها سنة 2003 لجهة عرضها على محاكم مدنية²⁵. ومنها كذلك المرسوم الرئاسي بقانون

²² أيمن يوسف، "النظام السياسي الفلسطيني، 1996-2006: من الأحادية إلى الاستقطاب الثنائي"، المستقبل العربي، العدد 334، كانون الأول/ديسمبر 2006، ص 42.

²³ انظر مثلاً: مروان كنفاني، مرجع سابق، ص 334.

²⁴ داوود سليمان، مرجع سابق، ص 78.

²⁵ مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، "حالة الحريات العامة في مناطق السلطة الفلسطينية"، مجلة شؤون استراتيجية، عمّان، العددان 24 و25، السنة الثامنة، 2009، ص 114.

المطبوعات والنشر، في 1995/6/5، الذي يضع القيود والضوابط على حرية العمل الصحفي، وآلية نيل التراخيص ومراقبة الصحف قبل توزيعها²⁶. بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي، في 1998/11/9، بشأن "تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض"، الذي أعيد نشره في الصحف المحلية سنة 2003 بدل الغائه، انسجاماً مع اتفاق فلسطيني إسرائيلي على متابعة المحتوى الإعلامي والدراسي، غداة تشكيل لجنة ثلاثية تضم السلطة الفلسطينية، و"إسرائيل"، والولايات المتحدة، لمنع التحريض بموجب مذكرة واي ريفر الموقعة في 1998/10/22²⁷. كذلك أصدر الرئيس عرفات، في 2000/4/30، بصفته وزير الداخلية، اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة، التي تقيد ممارسة حقّ التجمع السلمي، وتطلق يد رجال الشرطة لفضه، دون الاستجابة إلى مطالب الغائها أو تعديلها، مما تسبب في حدوث انتهاكات عديدة²⁸.

وعلى الرغم من المطالبات الداخلية المبكرة بالإصلاح ومكافحة الفساد، إلا أن مصادر الدعم الغربية تغاضت عنها، آنذاك، واستمرت بضح مساعدات مالية، تجاوزت مبلغ خمسة مليارات دولار، 90% منها من مصادر غربية. خلال الفترة الواقعة بين 1994 ومنتصف 2001²⁹. وقد تمّ الاعتماد عليها في تأمين النفقات الإنشائية والتشغيلية للسلطة، وتدعيم التوجه نحو اقتصاد السوق، وتشجيع إنشاء المنظمات غير الحكومية، ليس لأجل مجتمع فلسطيني ديموقراطي متقدم، ما يهدد بضبط سياق العملية التفاوضية وتعطيل التسوية، وإنما لضمان إيجاد فئات وشرائح مجتمعية تتكئ في تحسين وضعيتها على المساعدة الغربية، توطئة لتطويع إرادتها وتسهيل قبولها بتسوية سياسية وفق الشروط الإسرائيلية.

ولأن الحكم الصالح شرط ضروري لنجاح عملية السلام، وفق المنظور الغربي، لم تنفك مشاريع غربية عن تقديم "النصح" حول كيفية إصلاح أوضاع السلطة ومواجهة

²⁶ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ملاحظات نقدية على قانون المطبوعات والنشر لعام 1995 (غزة: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 1995)، ص 13-18، انظر: http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/presslaw%20_1_.pdf

²⁷ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "حرية الرأي والتعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية"، مجلة الدراسات الإعلامية، القاهرة، العدد 118، كانون الثاني/يناير - آذار/مارس 2005، ص 171.

²⁸ المرجع نفسه، ص 190.

²⁹ علي الجرباوي، "حول الأجندة الخارجية للإصلاح": الحالة الفلسطينية، "المستقبل العربي"، العدد 335، كانون الثاني/يناير 2007، ص 74.

التحديات³⁰، غير أنه سرعان ما تحول إلى ضغط أمريكي إسرائيلي غداة تحميل الرئيس عرفات فشل مفاوضات كامب ديفيد Camp David Summit سنة 2000، ومطالبته، وهو محاصر في مقر المقاطعة في رام الله في 2001 (حتى وفاته في 2004/11/11) باعتقال عناصر المقاومة، لا سيما حركة حماس، بعدما تبين وقوفه في الموقع الاعتراضي لسياستهما. إذ بات تجريد مؤسسة الرئاسة من موارد قوتها الأساسية وإعادة توزيعها سبباً وحيداً لعزله³¹، عبر إناطة القرار السياسي بيد الحكومة ورئيس الوزراء الذي استحدث منصبه فيما بعد، ووضع الأجهزة الأمنية تحت إمرة وزارة الداخلية، وتفويض الشأن المالي إلى وزارة المالية.

ومع أن الرئيس عرفات حاول التصدي للضغوط الخارجية، إلا أن حصاره، وتردي الأوضاع الداخلية، وتفشي الفساد، أدى إلى نجاح هذه الضغوط؛ فقام في 2002/6/6، بتعيين مجلس وزراء جديد برئاسته، أعقبه إصدار مرسوم رئاسي بتشكيل "اللجنة الوزارية للإصلاح" لإصلاح مؤسسات السلطة؛ ثم اضطر، تحت وطأة رزمة إصلاحات خطة خريطة الطريق³²، على استحداث منصب رئيس وزراء، في آذار/مارس 2003، والتوقيع على القانون الأساسي المعدل في 2003/3/18، وتكليف السيد محمود عباس بمهام رئاسة الحكومة، الذي استقال بعد أشهر قليلة ليخلفه أحمد قريع رئيس المجلس التشريعي حينها، فيما كانت صلاحيات الرئيس عرفات وقدرته على التحكم بالواقع من حوله تضعف حتى وافته المنية. ومن ثم تولى رئيس المجلس التشريعي

³⁰ مثلاً مشروع "تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية" الذي تبناه مجلس العلاقات الخارجية في نيويورك وقام بتنفيذه فريق عمل دولي خبير برئاسة ميشيل روكارد وأدار المشروع هنري سيغمان، بينما كان الباحثان الرئيسيان هما يزيد صايغ وخليل الشقافي، وترجمه مركز البحوث للدراسات الفلسطينية، انظر: **تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية** (نيويورك: مجلس العلاقات الخارجية، 1999). وانظر أيضاً:

The RAND Palestinian State Study Team, "Building A Successful Palestinian State," site of RAND Corporation, 25/11/2005, http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9072.html; The Arc: A Formal Structure For a Palestinian State, RAND Corporation, 26/8/2008, http://www.rand.org/multimedia/video/2008/08/26/the_arc.html; and Robert E. Hunter and Seth G. Jones, "Building a Successful Palestinian State: Security," RAND Corporation, 23/1/2006, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG146z2.html>

³¹ انظر: عبد الإله بلقزيز، "حماس" و"فتح" والرئاسة: لعبة الأخطاء القاتلة، "المستقبل العربي"، العدد 330، آب/أغسطس 2006، ص 31.

³² صاغتها اللجنة الرباعية الدولية (الولايات المتحدة، وروسيا، والاتحاد الأوروبي، والأمم المتحدة) سنة 2003.

روحي فتوح مسؤوليات الرئاسة لمدة ستين يوماً حسب القانون الفلسطيني، تبعها إجراء انتخابات لرئاسة السلطة في 2005/1/19، نجح فيها عباس، بعدما أصبح رئيساً لحركة فتح سنة 2004.

لم يتغير الحال كثيراً بعد نفاذ القانون الأساسي، الذي أعطى مؤسسة الرئاسة صلاحيات واسعة، مبقياً على انتخاب رئيس السلطة انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني بموجب أحكام قانون الانتخابات.

ووفق مواد القانون؛ وبالإضافة إلى رئاسته للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، يُعدُّ رئيس السلطة القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (المادة 39)، وله صلاحية تعيين ممثلي السلطة الفلسطينية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الخارجية وإنهاء مهامهم، واعتماد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة (المادة 40)، وإصدار القوانين والمراسيم (المادة 41)، واقتراح التشريعات والمصادقة عليها وإصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، على أن تعرض عليه في أول جلسة يعقدها (المادة 43)، وإصدار العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فيكون بقانون (المادة 42)، واختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة وإقالته وحل الحكومة (المادة 45)، وتلقيه إقراراً بالذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء وبأعضاء الحكومة (المادة 80)، وإعلان حالة الطوارئ دون الرجوع إلى المجلس التشريعي (المواد 55، 65، 100)، وتعيين المحافظين في مناطق السلطة والمسؤولين في المناصب الإدارية العليا؛ من نوع محافظ سلطة النقد (المادة 93) ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية (المادة 96)، وتعيين النائب العام وإقالته (المادة 107)، والمصادقة على تنفيذ حكم الإعدام الصادر من أي محكمة (المادة 109)؛ بينما خلا القانون الأساسي من بند يسمح للمجلس التشريعي بمحاسبة الرئيس أو مساءلته أو عزله (المادة 54).

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي المعدل استحدث منصب رئيس الوزراء لأغراض الفصل بين مؤسسة الرئاسة والسلطة التنفيذية، وعدم تغول سلطة على أخرى، وتوزيع المهام التي كانت محصورة بيد الرئيس؛ إلا أنه منح في الوقت نفسه صلاحيات واسعة للرئيس، تقود عملياً إلى المأزق ذاته الذي استهدف أساساً الخروج منه.

وقد حضر ذلك في أكثر من موضع؛ فقد استبقت مؤسسة الرئاسة تشكيل الحكومة برئاسة حماس بعد الانتخابات التشريعية 2006، بتعزيز السيطرة على العديد من المؤسسات الأمنية والمدنية، وبجملة تعيينات وترقيات في مؤسسات ووزارات السلطة والأجهزة الأمنية.

وشكلت سياسة التعيينات أمراً مرهقاً لميزانية السلطة العامة، حيث شهدت سنتي 2006 و2007 فقط تعيين زهاء 300 مدير عام وقرابة 18 ألف وظيفة في الجهاز الأمني³³، بينما يقدر عدد الموظفين اليوم بنحو 172 ألف موظف من مدنيين وعسكريين، يذهب الجزء الأكبر من إجمالي الميزانية لرواتبهم، مما أوجد خللاً في هيكلية السلطة؛ حيث كان يتم أيضاً اقتطاع ما معدله 34% منها للأمن، وتوزيع الباقي على القطاعات التنموية والخدمية الأخرى³⁴. وقد أدى ذلك إلى تدهور في أوضاع الضفة الغربية وقطاع غزة، الناتجة أساساً عن سياسة الاحتلال، بإبقاء الاقتصاد الفلسطيني في حالة من التخلف والخضوع للاقتصاد الإسرائيلي. كما زاد الأمر سوءاً ما لوحظ من زيادة تأثير صندوق النقد والبنك الدوليين على السياسة الاقتصادية الفلسطينية، حيث أدت السياسة الحكومية، بالتشاور معهما، إلى رفع الضرائب واستفحال الغلاء، عدا تبعات الاحتكام إلى تجليات اتفاق أوسلو واتفاق باريس الاقتصادي³⁵.

وتبدو المفارقة هنا في قضم الأمن لنسبة عالية من ميزانية سلطة لا تملك جيشاً ومقيدة أمنياً، وفق أوسلو، غير أن هذه العقيدة الأمنية الاستثنائية لسلطة تحت الاحتلال، تشمل التعاون في حماية أكثر من نصف مليون مستوطن في 180 مستعمرة، وتأمين مستلزمات التنسيق الأمني مع سلطات الاحتلال، وتوفير متطلبات الجنرال الأمريكي (الذي يتابع الشؤون الأمنية) وعناصره في الضفة الغربية المحتلة.

وعلى الرغم من إعلان الرئيس عباس سنة 2012 عن وقف التعيينات الحكومية لدى مؤسسات السلطة بسبب أزمته المالية، إلا أن البيانات الصادرة عن وزارة المالية في الحكومة تفيد بأن قيمة فاتورة رواتب موظفي السلطة والحكومة بلغت أكثر من مليار دولار خلال

³³ انظر: الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية تنذر بعواقب وخيمة، الشرق الأوسط، 2007/7/29.

³⁴ الغد، 2013/4/26.

³⁵ انظر مثلاً: شريف موسى ومحمود الجعفري، "السلطة والتجارة: البروتوكول الاقتصادي الإسرائيلي - الفلسطيني"، مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 6، العدد 21، شتاء 1995، ص 29؛ وانظر أيضاً: الغد، 2012/11/13.

النصف الأول من سنة 2013، من ضمنها رواتب أعضاء المجلس التشريعي المعطل منذ سنة 2007، ونحو 410 ملايين دولار للعاملين في الأجهزة الأمنية³⁶.

وكثيراً ما تستخدم رواتب الموظفين في الخلاف السياسي الداخلي، إذ أصدرت مؤسسة الرئاسة بعد الانقسام تعليمات لموظفي القطاع العام في قطاع غزة، المقدر عددهم بنحو 77 ألفاً، بالامتناع عن الذهاب إلى عملهم. ووفقاً لتقرير المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، فإن زهاء 17 ألف موظف منهم يلتحقون بعملهم، وتمثل الرواتب المدفوعة لهؤلاء 14.2% فقط من إجمالي الرواتب التي يتم تحويلها من السلطة، مما يعني أن خزينة السلطة تدفع سنوياً 368 مليون دولار لمن يجلس في بيته دون مردود إنتاجي أو خدماتي³⁷.

ترافق ذلك مع إصدار رئيس السلطة الفلسطينية خلال سنتي 2006 و2007 تسعة قرارات لها قوة القانون، وأصبحت نافذة دون نيل موافقة المجلس التشريعي³⁸، فيما صادق الأخير المنتهية ولايته في جلسة عقدها في 2006/2/13 بُعيد الانتخابات التشريعية، على مجموعة من المراسيم الرئاسية التي تمنح مؤسسة الرئاسة حق تشكيل المحكمة الدستورية دون الحاجة لمصادقة المجلس التشريعي القادم، وتعيين رئيس ديوان الموظفين، ورئيس هيئة التقاعد، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتعديل يسمح بتعيين أمين عام المجلس التشريعي من خارج المجلس؛ وقد تولت شخصيات من حركة فتح جميع هذه المناصب³⁹.

كما أصدرت مؤسسة الرئاسة، في أثناء تعطيل عمل المجلس بسبب الانقسام، مراسيم وقرارات بتعيينات وتشكيلات أطر جديدة لا تحمل صفة الضرورة الملحة التي استوجبتها القانون الأساسي المعدل؛ وبحسب قول نائب رئيس المجلس التشريعي حسن خريشة "فقد أصدر رئيس السلطة حوالي 46 قانوناً من هذا النوع، 60% منها

³⁶ انظر: القدس، 2013/8/14.

³⁷ انظر: المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، تقدير الخسائر الاقتصادية الناتجة عن تعطل الموظفين في قطاع غزة، 2008/8/18، في: <http://www.pecdar.ps/userfiles/file/emp.%20report.pdf>.

³⁸ أسامة محمود، "السلطة الفلسطينية بين آمال الغد وحقيقة الواقع"، الحوار المتمدن، العدد 1993، 2007/7/31، انظر: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=104389>.

³⁹ مريم عيتاني، صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007 (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008).

تتعلق بجوانب الاستثمار وتسيير مصالح ومهام بعض الشخصيات⁴⁰، بالإضافة إلى مرسوم، في 20/11/2007، بتعيين مدير الإدارة العامة للأمن الوقائي ونائبه، ومرسوم آخر في 1/3/2008، بتشكيل المعهد القضائي.

وبموازاة ذلك، أصدر الرئيس عباس بعد أحداث 2007 عدة مراسيم؛ مثل مرسوم رقم 8 الصادر في 14/6/2007 بإقالة إسماعيل هنية من رئاسة الوزراء، ومرسوم رقم 9 الصادر في التاريخ نفسه بشأن إعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، ومرسوم رقم 13 الصادر في 17/6/2007 بتكليف سلام فياض بتشكيل الحكومة بعد تأدية اليمين القانونية أمام رئيس السلطة، ومرسوم رقم 11 الصادر في 15/6/2007 بتعليق العمل بأحكام ثلاث مواد من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 (65، 66، 67)، التي تنص على نيل الحكومة المشكلة ثقة المجلس التشريعي. كما أصدر الرئيس عباس مرسوماً آخر برقم 16 في 20/6/2007 يقضي بـ”منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية أو أية جهة حكومية أخرى“، و”اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات من إغلاق أو تصويب أو ضاع أو غير ذلك من الإجراءات“، و”على جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات العامة القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخه، وكل من يخالف ذلك يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه“، أتبعه بمرسوم رقم 17 في 26/6/2007 بحظر الميليشيات المسلحة والتشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية غير النظامية أيًا كانت تبعيتها. وأصدر مرسوماً آخر برقم 28 في 6/7/2007 بتوسيع اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ، بما يشكل خطورة لا تقتصر على انتهاك أحكام القانون الأساسي الخاصة بتلك الحالة، وإنما فيما تضمنه من مساس باختصاص ومهام القضاء المدني لصالح القضاء والنيابة العسكرية، فضلاً عن مدّ نطاق صفة الضابطة القضائية لتشمل كل من ينتسب للقوات الفلسطينية، وأي قوة أخرى قائمة أو تستحدث ضمنها، بما يسمح بإطلاق يد الجميع في ممارسات تؤدي لانتقاص من الحقوق والحريات والاعتداء عليها⁴¹.

⁴⁰ الغد، 2013/9/13.

⁴¹ انظر المراسيم الصادرة خلال تلك الفترة في الموقع الإلكتروني الخاص بالرئيس محمود عباس، في: <http://president.ps/mraseem.aspx?id=82>

2. العلاقة مع السلطات:

لم يتحقق التوازن في علاقة مؤسسة الرئاسة مع السلطات الأخرى، في ظلّ تدخل الصلاحيات، وأحياناً سحبها لصالح الأولى على حساب مهام واختصاصات تدخل في نطاق التنفيذ والتشريع والقضاء، مما تسبب أحياناً في حدوث خلافات حادة بينها.

فإزاء الصلاحيات الواسعة التي امتلكها الرئيس عرفات، باتت مؤسسة الرئاسة تتمتع بما يوازى صلاحيات المؤسسة التنفيذية أو أكبر. ومثلما يخضع مجلس الوزراء لمساءلة المجلس التشريعي ورقابته، فإنه مسؤول أيضاً أمام رئيس السلطة، حيث إن كل وزير مطالب بشكل منفرد بتقديم تقرير مالي إلى الرئيس مباشرة. وبالتالي يجمع في تلك الحالة، بين سلطتين تنفيذية وتشريعية، ويخول نوعاً من حقّ النقض (الفيتو) Veto على قرارات المشرعين⁴². عدا عن وجود جمع مباشر بين رئاستي السلطة والمنظمة التي تشكل مرجعيتها، مما جعل من رئيس السلطة مشرعاً أول قبل المجلس التشريعي باعتباره يرأس مرجعية السلطة بكاملها.

وعلى الرغم من محاولات نيابية وفصائلية مبكرة لإصلاح أداء السلطة وتحديد السلطات المطلقة للرئيس عرفات، خاصة في الجوانب المالية والأمنية والسياسية، ولكن ذلك لم يتحقق إلا فيما بعد. فقد ظلّ الرئيس محتفظاً بوزارة الداخلية في الحكومات الثلاث الأولى التي تشكلت تباعاً منذ سنة 1994، بينما تخلّى عنها في الحكومة الرابعة (2002/6/13-2002/10/29) نتيجة ضغوط خارجية وداخلية، في حين أبقى الملف المالي بيده بالرغم من تسلم وزراء تلك الحقيبة، أسوة بملف الشؤون الخارجية الذي ظلّ محصوراً في نطاق وزارة التعاون الدولي إلى حين فصله في الحكومة السادسة (2003/4/30-2003/10/7)، التي شكلها عباس بصفته رئيس وزراء، عقب استحداث المنصب في سنة 2003، وشهدت استحداث وزارة شؤون المفاوضات لأول مرة. وقد غلب على طابع الحكومات الثمانية التي تشكلت في عهد الرئيس عرفات اللون "الفتحاوي"، إلى جانب قلة من الفصائل المقربة من الحركة وشخصيات مستقلة، ولعل ذلك يعود إلى رفض غالبية الفصائل المشاركة في الانتخابات والحكومة.

⁴² جبريل محمد وعمر رحال، مرجع سابق، ص 64.

وباستثناء قصر عمر الحكومة الأولى (1994/9/10-1996/5/16) التي قدمت استقالته استعداداً لإجراء الانتخابات التشريعية، فإن انتشار مظاهر الفساد، والتضخم الوظيفي، وتداخل الصلاحيات أدت إلى استقالة الحكومة الثانية في 1998/6/25، وتقليص حجم الحكومة الرابعة، وإحداث أزمة بين مؤسسة الرئاسة والمجلس التشريعي بسبب رفض الرئيس عرفات عرضها على "التشريعي" باعتبار ما تمّ تعديلاً وزارياً وليس تشكياً جديداً، خلافاً لرؤية الأخير. هذا، بالإضافة إلى المخالفة القانونية للقانون الأساسي لسنة 2002، الذي يضع سقفاً أعلى لعدد الوزراء يبلغ 19 وزيراً، قبيل تحديده بسقف 24 وزيراً في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وليس 21 حسب تشكيلتها، إلا أن الحكومة بقيت تمارس عملها إلى حين استقالته في أيلول/سبتمبر 2002.

أخذت الخلافات بين مؤسسة الرئاسة والحكومة منحى مختلفاً، بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، وإجراء تعديلات على القانون الأساسي جاءت مبهمّة وقابلة للتفسير فيما يتعلق بالصلاحيات الممنوحة. وقد تسبب ذلك في شدّ وجذب كبيرين بين الرئيس عرفات ومحمود عباس الذي تمّ تكليفه بتشكيل الوزارة الجديدة، والتي احتفظ فيها بحقيبة وزارة الداخلية لنفسه؛ غير أنه لم يستمر في عمله سوى أشهر قليلة، بسبب الخلاف حول برنامج عمل الحكومة وتدخل مؤسسة الرئاسة في عملها⁴³؛ فقدم استقالته التي قبلها الرئيس عرفات، وعيّن قريع خلفاً له، الذي تمكن من تشكيل الحكومة في عهده مرتين، وفي عهد الرئيس عباس مرة واحدة.

من جهة أخرى، ارتبطت عمليات تعيين القضاة وطاقم الجهاز القضائي بشكل عام بيد مؤسسة الرئاسة، بما في ذلك التدخل في آليات تعيين الجهاز القضائي وتجاوز المعايير العامة بهذا الشأن⁴⁴.

لم يختلف الحال كثيراً في عهد الرئيس عباس، بسبب تداخل الصلاحيات ما بين مؤسسة الرئاسة والحكومة، خصوصاً فيما يتعلق بالمسؤولية عن الأجهزة الأمنية التي دُمجت في ثلاثة، والمجال الخارجي الخاص بتعيين السلك الدبلوماسي والسفراء وممثلي المنظمة. وقد أوجد ذلك خلطاً إضافياً بين مؤسسة الرئاسة باعتباره من صلاحية الرئيس

⁴³ انظر: مروان كنفاني، مرجع سابق، ص 475 و478.

⁴⁴ جبريل محمد وعمر رحال، مرجع سابق، ص 65.

حسب القانون الأساسي، والحكومة عبر تبعيته لوزارة الخارجية، والمنظمة من خلال الدائرة السياسية المعنية بالتمثيل الخارجي. وقد تسبب قيام مؤسسة الرئاسة بسحب الصلاحيات المتعلقة بهذا الجانب من الحكومة، ووقف الدعم المالي عنها لفترة، في حدوث أزمة بين الطرفين تمّ تسويتها بعد ذلك.

وزاد فيما عدته الفصائل تجيير هياكل المنظمة لصالح مؤسسة الرئاسة، قراراً تمديد ولاية الرئيس عباس عاماً آخر إضافياً على انتهاء ولايته المقررة في كانون الثاني/يناير 2009، لتؤول حتى سنة 2010 من الشهر نفسه⁴⁵، وفق تعديل القانون الأساسي المعدل لسنة 2005. وأمام تأزم الموقف، أوجد المجلس المركزي الفلسطيني، في 2008/11/23، مخرجاً بانتخاب الرئيس عباس رئيساً لدولة فلسطين، ولكنه تعرض لانتقاد أصاب صلاحيات المركزي، التي ليس من بينها انتخاب رئيس الدولة وإنما ترشيحه، بينما تناط المهمة بالمجلس الوطني بوصفه السلطة العليا للمنظمة، مقابل من أيده لصعوبة انعقاد المجلس الوطني⁴⁶.

وعدا عن خلافاتها مع حكومة حماس (سنبحثها لاحقاً)، فقد تسببت موازنة سنة 2013 في توتر العلاقة بين مؤسسة الرئاسة والحكومة، حينما قبل سلام فياض استقالة وزير المالية نبيل قسيس بعدما رفضها الرئيس عباس، مما دفعه لتقديم استقالته في نيسان/أبريل 2013. وتمت الاستقالة وسط مطالبات فلسطينية برحيله بسبب الأوضاع المتردية في الضفة الغربية، وتحميل سياسته مسؤولية ما آلت إليه؛ بعد أن استقر عليها أكثر من خمس سنوات متتالية رئيساً للوزراء، مع العلم أنه استمر تسع سنوات وزيراً للمالية. وقد قبل الرئيس عباس الاستقالة⁴⁷، وكلف الأكاديمي رامي الحمد الله بتشكيل حكومة جديدة، ولكنه قدم استقالته بعد 18 يوماً من أدائه اليمين الدستوري، احتجاجاً على تداخل الصلاحيات، وتدخل نائبيه المقربين من الرئيس عباس في شؤونه، إلا أن الأخير أعاد تكليفه بتشكيل الحكومة، حيث أدى اليمين الدستوري أمام الرئيس في 2003/9/19 وأعلن حكومته بالتشكيلة القديمة نفسها، بعد الاتفاق على إعطائه صلاحيات أوسع.

⁴⁵ القدس، 2008/5/30.

⁴⁶ القدس، 2008/11/27.

⁴⁷ الأيام، 2013/4/13.

ويعكس ذلك مخالفة قانونية وتدخلًا في صلاحيات المجلس التشريعي، نتيجة تغييب المجلس التشريعي، مما سمح للسلطة بالهيمنة على الساحة، حسب النائب حسن خريشة، الذي عدّ غياب وتغييب التشريعي أمراً غير مقبول لا وطنياً ولا شعبياً، لأنه يمثل "حجر الزاوية في النظام السياسي". وأكد خريشة أن تفعيل البرلمان المعطل ينهي حالة التفرد والهيمنة من قبل السلطة التنفيذية، ويشكل أحد أدوات استقرار الوضع الداخلي، واستعادة وحدة الشعب الفلسطيني وأدواته، وصولاً لانتخابات عامة، تعطي المواطن حقه في اختيار قياداته، باعتبار أن الانتخابات حقّ للمواطن واستحقاق على السلطة⁴⁸.

وأخيراً، فقد امتد التداخل إلى المجال الإداري، ومنها إعادة إلحاق المؤسسات الإعلامية لرئاسة السلطة مما أضعف استقلاليتها، وتعيين الموظفين وفق أسس غير سليمة، غالباً.

3. الفساد:

في أجواء العدوان الإسرائيلي ضدّ الشعب الفلسطيني، وتدهور أوضاع المناطق التي تديرها السلطة، انتشرت رائحة الفساد حتى تجاوزت الساحة المحلية صوب الفضاء الدولي، مما ضاعف من معاناة الفلسطينيين وأزمتهم المعيشية الخانقة؛ في ظلّ غياب الكيانية الوطنية السيادية والمستقلة، وتفتت التجمعات السكانية بفعل الاستيطان، والجدار العنصري، والانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

حضرت تجليات الأزمة منذ تشكيل السلطة؛ عبر محاولة التشبيك بين الشرائح السياسية والأمنية والاجتماعية وفق علاقات الولاء والارتباطات الشخصية، وربط النخب السلطوية بالنخب المحلية في الداخل، ضمن علاقة توزيع المصالح والأدوار والمناصب لضمان إدامة علاقات من السيطرة على المجتمع الفلسطيني⁴⁹. فضلاً عن اعتماد مبدأ التمثيل، الحزبي أو المناطقي أو العائلي...، في عملية توزيع الموارد والمقاعد الوزارية والوظائف العليا، لكسب قبول مجتمعي بها، دون النظر لتأثيراتها في نجاعة النظام.

⁴⁸ انظر: موقع فلسطين أون لاين، 2014/11/13، في: <http://felesteen.ps/details/news/127223/html>

⁴⁹ أيمن يوسف، مرجع سابق، ص 42.

وقد شجع هذا الوضع ما يعرف بحالة المحسوبية، وما سماه الباحثون ”الزبائنية“ التي تحظى بنوع من مراتبية غير رسمية لبنيتها في الجهاز البيروقراطي الحكومي والأجهزة الأمنية⁵⁰. وقد سُمح لكثيرين باستغلال مناصبهم وعلاقتهم بالسلطة لتحقيق مكاسب سرية، سُهّل لها إسرائيلياً، أحياناً، عن طريق إقامة شراكات ومنح وكالات، فيما تعرضت المساعدات الخارجية لمحاكمة واقتطاع لصالح مسؤولين كبار، وانتشرت رائحة الفساد، لا سيّما بين أوساط المسؤولين في إدارة السلطة وصفوف المتقلدين منهم مناصب تتيح الاتصال بالجانب الإسرائيلي والدول المانحة⁵¹، حتى بلغت قيمة هدر المال العام، المعلنة، زهاء 350 مليون دولار، وفق ”التقرير السنوي لهيئة الرقابة العامة عن أحوال الفساد في إدارة السلطة الفلسطينية لعام 1996“ الصادر مطلع سنة 1997⁵²، غير أن الملف أُغلق عند ذلك وظلّ محصوراً ورقياً، أسوة بجهود مماثلة لم تأخذ نصيبها من التنفيذ الفعلي.

وعلى الرغم من قيام الرئيس عباس بعدة إجراءات لمكافحة الفساد، منها تأسيس هيئة مكافحة الفساد سنة 2010، وإصدار قانوني مكافحة الفساد لسنة 2005 والكسب غير المشروع لسنة 2005 والمعدل لسنة 2010، ونجاح الهيئة في استرداد ملايين الدولارات منذ تأسيسها، كان آخرها 60 مليون دولار م رجلي أعمال فلسطينيين فارين⁵³، إلا أن السلطة ما تزال تعاني من تلك الإشكالية التي أدت إلى تراجع الدعم المالي وهزّت ثقة الشارع بها، قبل أن تبدأ نهجاً جدياً بمحاسبة المتورطين. وبحسب رئيس الهيئة رفيق النتشة، فإنها أحالت منذ تأسيسها 18 ملف فساد إلى المحاكم لم يبرأ منها سوى ملف واحد فقط، بينما تسلمت 400 شكوى بشبهات فساد سنة 2012 يجري التحقيق فيها جميعاً⁵⁴.

⁵⁰ جبريل محمد وعمر رحال، مرجع سابق، ص 66.

⁵¹ علي الجرباوي، مرجع سابق، ص 74-75.

⁵² المرجع نفسه، ص 75.

⁵³ القدس، 2013/8/28؛ وانظر أيضاً: وفا، 2013/8/27، في:

<http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=159091>

⁵⁴ انظر: الشرق الأوسط، 2013/6/16، في: <http://classic.aawsat.com/details.asp?section=4&issueno=12619&article=732592#.VIGl6tKUdZQ>

وقد بات ملف الفساد محل اهتمام الدول المانحة، لأغراض سياسية، وريدف مطالبتها الحديثة بالإصلاح، حتى بلغ الأمر باتهام لجنة خاصة في الكونجرس Congress الأمريكي في 2012/7/2، "الرئيس عباس ونجليه ياسر وطارق، بالاستفادة من الموقع السياسي لتحقيق مصالح شخصية"؛ مما أثار موجة اعتراض فلسطيني حادة للتدخل الخارجي في شأنهم المحلي.

وغالباً ما تجعل الجهات المانحة من الدعم المالي سيفاً مسلطاً على السلطة تحت طائلة الإصلاح ومكافحة الفساد، إلا أن تدفقه، المقدر منذ تأسيس السلطة وحتى 2013 بنحو 21 مليار دولار حسبما ذكر رئيس المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) محمد اشتية⁵⁵، لم يتوقف، بحسبان معظمه ميسساً ومشروطاً بأجندات لا تخدم المصلحة الوطنية العليا، تماشياً مع سياسة الاحتلال في الإبقاء على التبعية الاقتصادية والسياسية الفلسطينية.

4. استطلاعات الرأي:

إذا كانت استطلاعات الرأي التي أجرتها مراكز دراسات فلسطينية متخصصة ومستقلة، في عهد الرئيس عرفات، قد ارتبطت بمعطيات التفاوض والعملية السلمية وإجراءات الإصلاح والظروف المجتمعية، فإن حالة الانقسام وخطوات المصالحة دخلت معطى إضافياً ثابتاً في الاستطلاعات المنفذة في عهد الرئيس عباس.

ولكن في المحصلة؛ تجمع الاستطلاعات على تصدر الرئيس عرفات لائحة الشخصيات القيادية الفلسطينية الأكثر شعبية واحتراماً بين صفوف الشعب الفلسطيني⁵⁶، على الرغم من تذبذب مؤشرها أحياناً، بفارق بسيط، بين الصعود والهبوط، وفق الظروف المصاحبة لها.

ففي ظلّ أجواء العدوان الإسرائيلي والاستعداد لتوقيع اتفاق طابا (1995/9/28)، حصل الرئيس عرفات، في استطلاع رأي أجراه مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في

⁵⁵ وفا، 2013/9/22، انظر: <http://www.wafa.ps/Arabic/index.php?action=detail&id=160438>؛ وانظر أيضاً: صحيفة الحياة الجديدة، رام الله، 2013/9/23.

⁵⁶ القدس، 2013/9/3.

أواخر شهر آب/ أغسطس، على تأييد شعبي كبير بلغ 53.7%، ودعم 70.6% لاستمرار المفاوضات، بالرغم من استبعاد 59.5% منهم نجاحها⁵⁷.

وغداة نيل الرئيس عرفات في استطلاع رأي أجراه برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت في بدايات اندلاع انتفاضة 2000، نسبة تأييد إيجابي بلغت 46%، في ظل انتقاد بعض المستطلعين لإدارة تصدي السلطة لعدوان الاحتلال، واستبعاد 92% منهم لحدوث سلام، فقد تراجعت النسبة إلى 38% في سنة 2001 للأسباب ذاتها⁵⁸، ثم ما لبثت أن ارتفعت مجدداً إلى 52%، رداً على حصاره إسرائيلياً⁵⁹، فيما بلغت ذروتها في سنة 2003 بنسبة تأييد 62.6%، منها 68% في قطاع غزة⁶⁰.

في حين أظهرت نتائج استطلاع رأي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الفترة 1-2004/12/5، أيّ عقب استشهاد الرئيس عرفات، رضياً شعبياً واسعاً، بنسبة 88%، عن إسهام الرئيس عرفات في القضايا الوطنية وحماية مكانة القضية الفلسطينية عالمياً ودولياً، بينما تعتقد الغالبية، بنسبة 72%، بأن الرئيس عرفات قد مات مسموماً، ويعتقد غالبية هؤلاء (64% من الـ 72%) أن "إسرائيل" هي المسؤولة عن موته⁶¹.

في المقابل؛ تباينت استطلاعات الرأي حول شعبية الرئيس عباس إثر دخول عنصر الانقسام وخطوات المصالحة في معطى نتائجها، فبعد نيّله نسبة تأييد 54% في نيسان/ أبريل 2006، تراجعت النسبة، عقب أشهر قليلة فقط، إلى 34%، بسبب تفاقم الظروف المعيشية للمواطنين وسوء أداء السلطة⁶². إلا أن النسبة سرعان ما ارتفعت إلى 68%، مقابل 32% لرئيس الحكومة المقالة في قطاع غزة إسماعيل هنية، وفق استطلاع للرأي

⁵⁷ عبد العزيز الأعرج، "ردود الفعل الفلسطينية على اتفاق طابا"، مجلة شؤون الأوسط، بيروت، العدد 46، تشرين الثاني/ نوفمبر 1995، ص 50-51.

⁵⁸ انظر: برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت، في: www.birzeit.edu/ccds/arabic/opinionpolls/poll2؛ وانظر أيضاً على الموقع نفسه: <http://sites.birzeit.edu/cds/arabic/opinionpolls/poll2/>؛ <http://sites.birzeit.edu/cds/arabic/opinionpolls/poll5/>

⁵⁹ جميل هلال، "قراءة في نتائج استطلاع للرأي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية شباط (فبراير) 2002"، مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 13، العدد 50، ربيع 2002، ص 153-154.

⁶⁰ انظر: برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت، في: www.birzeit.edu/ccds/arabic/opinionpolls/poll2

⁶¹ انظر: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة البحوث المسحية، استطلاع رقم (14)، في: <http://pcpsr.org/sites/default/files/p14adf.pdf>، في: 2004/12/5-1

⁶² انظر: برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت، في: www.birzeit.edu/ccds/arabic/opinionpolls/poll2

نفذته مؤسسة الشرق الأدنى للاستشارات في آب/ أغسطس 2008⁶³، بينما حلّ أداء حركة حماس في صفقة تبادل الأسرى مع الجانب الإسرائيلي، عبر الوسيط المصري، كمعطى إيجابي في تأكيد 37% على ازدياد تأييدهم لحماس، مقابل هبوط محدود في شعبية الرئيس عباس، وذلك وفق استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الفترة ما بين 15-17/12/2011⁶⁴.

ارتفعت شعبية الرئيس عباس إلى 64% إبان الاعتراف الدولي بنيل فلسطين صفة "دولة مراقب"، غير عضو، في الأمم المتحدة، في 29/11/2012⁶⁵. وقد أظهر استطلاع أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية خلال الفترة 5-7/6/2014 بأن الرئيس عباس يُعدّ الأكثر شعبية للفوز في أيّ انتخابات رئاسية قادمة بنسبة تأييد 53% مقابل 41% لهنية⁶⁶؛ مع الإشارة إلى أن هذا الاستطلاع قد أجري بعد أيام من تشكيل عباس لحكومة التوافق الوطني برئاسة وليد الحمد الله. غير أن شعبية عباس تراجعت إثر العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في صيف 2014 والأداء البطولي للمقاومة، فأشار استطلاع للرأي أجراه المركز نفسه في الفترة 25-27/9/2014 إلى أن هنية سيفوز في الانتخابات الرئاسية بنسبة 55% مقابل 38% لعباس⁶⁷. وهو ما أكدّه استطلاع آخر قام به المركز نفسه في الفترة 3-6/12/2014، حيث أشار أن هنية سيفوز بنسبة 53% مقابل 42% لعباس⁶⁸. غير أن نتائج مثل هذه الاستطلاعات يجب أن تؤخذ بحذر، بسبب الظروف الخاصة التي تتم بها، وأجواء الانقسام الفلسطيني، والميول المسبقة لبعض مراكز الاستطلاع.

⁶³ الحياة، 8/6/2008.

⁶⁴ انظر: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة البحوث المسحية، استطلاع رقم (42)، 15-17/12/2011، في: <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/p42a.pdf>

⁶⁵ انظر: مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (أوراد)، نتائج استطلاع الرأي العام الفلسطيني: الوضع العام، التصويت في الأمم المتحدة، العدوان على قطاع غزة، الانتخابات، الأداء الحكومي، 1-2/12/2012، في: <http://www.awrad.org/files/server/20121512052253.doc>

⁶⁶ المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة البحوث المسحية، استطلاع رقم (52)، 5-7/6/2014، في: http://www.pcpsr.org/sites/default/files/p52a_0.pdf

⁶⁷ المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة البحوث المسحية، استطلاع رقم (53)، 25-27/9/2014، في: <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2053%20full%20arabic.pdf>

⁶⁸ المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة البحوث المسحية، استطلاع رقم (54)، 3-6/12/2014، في: <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2054%20pressrelease%20Arabic%20%20final.pdf>

ثانياً: مؤسسة الرئاسة والفصائل الفلسطينية:

شكل اتفاق أوسلو نقطة تحول حاسمة في تكوين الحقل السياسي الفلسطيني، وتغيير قواعد اللعبة السياسية فيه وتحديد مواجهاته وتحدياته، بعدما فتح المجال "نظرياً" أمام دولة وطنية ذات سيادة على إقليم سياسي وجغرافي (الضفة وغزة)، وحدود معترف بها تعود لما قبل حزيران/يونيو 1967، وحل لقضية اللاجئين الفلسطينيين.

بيد أن الانتقال من حقل منظمة التحرير الوطني، الذي تديره وتتفاعل في إطاره حركة تحرر (متعددة الأحزاب والتنظيمات السياسية)، إلى حقل تديره وترتب وضعه سلطة حكم ذاتي يحكمها عدد من التدابير والقيود، وفي مقدمتها التخلي عن الكفاح المسلح واعتماد استراتيجية التفاوض والاعتراف بالكيان الإسرائيلي، مقابل اعتراف الأخير بالمنظمة دون إقراره بالحقوق الوطنية الفلسطينية؛ قد أوجد تحولاً في النظام السياسي على أساس سلطة ومعارضة، وليس على أساس مجرد تنظيمات تتفق وتختلف في إطار تنظيمي جامع ممثل بالمنظمة. كما أوجد إشكاليات حادة في العلاقة بين مؤسسة الرئاسة وحركة فتح من جهة، وبين القوى والفصائل الأخرى، لا سيّما حركتي حماس والجهاد الإسلامي، من جهة أخرى، متخذاً مظاهر سلبية متعددة.

جاء اتفاق أوسلو وسط معارضة غالبية القوى والفصائل الفلسطينية، حتى تلك المنصوية في إطار المنظمة مثل الجبهتين الشعبية والديموقراطية لتحرير فلسطين، بسبب نصّه على تشكيل سلطة مقيدة ومحدودة الصلاحيات على أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة، من دون أن يمنع ذلك الرئيس عرفات من تمريره⁶⁹. وقد ألقى ذلك ظلالاً توتر على العلاقة البينية، تجسدت عبر مقاطعة الفصائل للانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت في سنة 1996، بوصفها إحدى إفرازات الاتفاق، ولكنها شاركت في نظيرتها التي جرت في سنة 2006، بسبب ما رأته وأقعاً جديداً عشية دفن أوسلو بالانتفاضة والإجراءات الإسرائيلية أحادية الجانب⁷⁰، إلا أن حماس قاطعت الانتخابات

⁶⁹ انظر: محمد حسنين هيكل، "السياسة والتاريخ في غزة - أريحا أولاً"، السفير، 1993/10/21.

⁷⁰ سامي خاطر، "تقييم المسار السياسي لحركة حماس (2006-2007)"، في محسن محمد صالح (محرر)، قراءات نقدية في تجربة حماس وحكومتها (2006-2007) (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، ص 18-21.

الرئاسية، في 9/12/2005، ترشيحاً وتصويتاً كونها جرت "دون انتخابات المجلس التشريعي وبخطوة منفردة من فتح"⁷¹، بحسب رأيها.

انسحب انتقاد القوى والفصائل للقرار الرئاسي المنفرد في أوسلو، على الأداء التفاوضي، إزاء استئنائه دون التنسيق معها، وتقديم التنازلات للجانب الإسرائيلي دونما مقابل، واعتماد التفاوض خياراً وحيداً، مما دفع ببعضها، مثل الجبهة الديموقراطية، للمطالبة بتشكيل قيادة سياسية عليا للمشاركة في القرارات السياسية، خصوصاً المتعلقة منها بالتفاوض مع الاحتلال، وعدم حصرها في جانب السلطة أو فتح فقط⁷².

وبينما سعى الرئيس عرفات، في مواضع كثيرة (سنبحثها لاحقاً)، للأخذ بناصيتي التفاوض والمقاومة معاً وتعزيز التنسيق مع الفصائل، الذي تجسّد في أثناء انتفاضة الأقصى 2000-2005، التي أعادت تغذية الخطاب السياسي الفلسطيني بلغة حركة التحرر الوطني في مقاومة الاحتلال، وولدت أشكالاً من الوحدة التنظيمية القاعدية، عبر عقد اجتماعات دورية وإصدار بيانات مشتركة، افتقدتها ساحة انتفاضة 1987. عدا دعم الرئيس بشكل سري للمقاومة، تسليحاً وتدريباً وتمويلًا، بالتزامن مع إعلان تمسكه بمسار التسوية السلمية كخيار استراتيجي⁷³. غير أن الرئيس عباس التزم فقط بمسار التسوية السلمية، واستهل رئاسته في السلطة بتعهده بالالتزام بخريطة الطريق ومكافحة "العنف"⁷⁴، فيما باتت "المقاومة السلمية" سمة لصيقة لتعهداته الدولية فيما بعد.

وشكلت مواقف مؤسسة الرئاسة موضع تكدّر للعلاقات مع القوى والفصائل، لا سيّما حركتي حماس والجهاد الإسلامي، في ظلّ انتقادها للتنسيق الأمني مع الاحتلال ونزع سلاح المقاومة، واعتقال كوادرها في الضفة الغربية، ومواصلة نهج التفاوض

⁷¹ بيان صادر عن حركة المقاومة الإسلامية - حماس في 2004/12/1.

⁷² نايف حواتمة، أبعد من أوسلو: فلسطين إلى أين؟ (عمّان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية، 2000)، ص 30-34.

⁷³ مؤسسة ياسر عرفات، ياسر عرفات، حياة لا تنسى، الانتفاضة الثانية، انظر: http://www.yaf.ps/ya/life_details.php?start=28

⁷⁴ انظر: الشرق الأوسط، 2005/2/9.

على حساب المصالحة⁷⁵؛ فضلاً عن انتقادها لموقف الرئيس عباس من قضية اللاجئين، بالإشارة إلى تصريحه حول عودة عدد محدود منهم وحصول البقية على تعويض⁷⁶؛ ما يُعدُّ، في نظرها، انتقاصاً من حقّ وطني غير قابل للتفريط فيه أو التنازل عنه. بالإضافة إلى نعت الرئيس عباس لصواريخ المقاومة بـ”العبيثة”⁷⁷، وتأكيد عدم ”سماحه بانتفاضة الثالثة” في ظلّ استمرار العدوان الإسرائيلي، وانتقاده لانتفاضة 2000 التي ”دمرت كلّ شيء”⁷⁸، بحسب قوله.

حضرت تجليات أزمة العلاقة بين الرئاسة وبين عدد من القوى والفصائل الفلسطينية من ضمن ثنايا اتفاقيات أوسلو، ونتيجة تنفيذ السلطة لالتزاماتها الأمنية الواردة فيها، بالرغم من استمرار عدوان الاحتلال ضدّ الشعب الفلسطيني.

وقد عكس ذلك نفسه، مع تشكيل السلطة، خلال الحملات الأمنية ضدّ عناصر المقاومة، خصوصاً في الفترات التي تشهد فيها الأراضي المحتلة سنة 1967 تصعيداً في عدوان الاحتلال وردّ المقاومة عليها، أو تنفيذ عمليات استشهادية في فلسطين المحتلة سنة 1948؛ بالإضافة إلى استهداف البنية التحتية لحركتي حماس والجهاد الإسلامي عبر إغلاق المؤسسات والجمعيات التابعة لهما⁷⁹. كما قامت الرئاسة بإصدار قرارات بمصادرة الأسلحة وإغلاق الصحف والمجلات التي تدعم علناً عمليات المقاومة؛ فضلاً عن انتهاك حقّ حرية الرأي والتعبير، والتجمع السلمي في ظلّ تغييب سيادة القانون، وضعف السيطرة الأمنية لصالح انتشار الفوضى والفلتان الأمني، وقيام البعض بأخذ القانون باليد مما يشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق المواطنين⁸⁰.

⁷⁵ أسامة حمدان، ”إعادة بناء وتفعيل منظمة التحرير الفلسطينية: رؤية حركة حماس“، في محسن محمد صالح (محرر)، منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، ص 188-189.

⁷⁶ صحيفة الأهرام، القاهرة، 2008/7/28، في: <http://www.ahram.org.eg/Archive/2008/7/28/FRON3.HTM>

⁷⁷ صحيفة النهار، بيروت، 2008/1/23.

⁷⁸ السفير، 2008/9/26.

⁷⁹ انظر: وائل سعد، ”قراءة نقدية في تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية“، في محسن محمد صالح (محرر)، أزمة المشروع الوطني الفلسطيني والآفاق المحتملة (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2013).

⁸⁰ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ”حرية الرأي والتعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية“، ص 172-191.

بينما تواصلت حملات اعتقال كوادر حماس، ومصادرة السلاح، ومداومة مؤسسات الحركة ومصادرة محتوياتها⁸¹؛ فضلاً عن الاعتقال التعسفي وانتهاك حق حرية الرأي والتجمع السلمي عبر منع مواطنين وقوى وأحزاب سياسية من تنظيم مظاهرات سلمية⁸². وكان من أمثلة ذلك، الإجراءات التي اتخذت لتفريق متظاهرين محتجين على لقاء كان مقرراً عقده في رام الله بين الرئيس عباس ونائب رئيس الوزراء الإسرائيلي شاول موفاز Shaul Mofaz، مطلع تموز/ يوليو 2012، حيث أصيب عددٌ من الصحفيين برضوض في أثناء تدخل الشرطة لمنع المحتجين من الوصول إلى مقر الرئاسة، تعبيراً عن رفضهم لزيارة موفاز واستمرار اللقاءات الفلسطينية - الإسرائيلية. وهو الأمر الذي دانته منظمات حقوقية فلسطينية ورأت فيه قمعاً غير مبرر ضد المتظاهرين؛ فيما أمر الرئيس عباس بتشكيل لجنة تحقيق في الأحداث لمحاسبة المسؤولين عن الانتهاكات ضد المتظاهرين والصحفيين في رام الله، من منطلق الحرص على حماية حرية التعبير والتظاهر⁸³.

الانقسام الفلسطيني:

شكلت انتخابات المجلس التشريعي سنة 2006، التي حصدت فيها حركة حماس 74 مقعداً مع فوز أربعة مستقلين متحالفين معها، مقابل 45 مقعداً لفتح، و9 مقاعد للقوائم المحسوبة على اليسار، والبقية لمستقلين من أصل 132 مقعداً⁸⁴، مفصلاً حاداً في مفاعيل الانقسام المستمر حتى اليوم.

وقد تعرضت حماس، منذ فوزها الانتخابي، إلى الضغط الأمريكي والصهيوني، الذي استخدم الحصار الاقتصادي والمالي للحكومة والشعب الفلسطيني، كما تعرضت الحركة لابتزاز دولي كثيف، رهن رفع الحصار والعقوبات الجماعية باعتراف الحركة بالاتفاقيات الموقعة مع "إسرائيل". أي أنه سعى لحملها على الاعتراف بهذه الدولة،

⁸¹ خالد محمد صافي، "قراءة أولية في وصول حركة حماس إلى السلطة ومستقبل عملية التسوية"، مجلة دراسات باحث، مركز باحث للدراسات الفلسطينية والاستراتيجية، بيروت، العدد 13-14، شتاء/ ربيع 2006، ص 161.

⁸² مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 106-113؛ وانظر أيضاً: وائل سعد، مرجع سابق.

⁸³ انظر: الجزيرة.نت، 2012/7/3.

⁸⁴ الأيام، 2006/1/30.

ونقض ميثاق حماس الذي يشدد على حقّ شعب فلسطين في كامل أرضه⁸⁵. وعلى الرغم من طرح حماس، في البداية، تشكيل حكومة ائتلاف وطني، إلا أنها اضطرت لاحقاً، إلى تشكيل الحكومة منفردة، بعد رفض فتح والفصائل الأخرى الانضمام إليها.

قادت الخلافات بين فتح وحماس إلى تشكيل حكومة وحدة وطنية على أرضية المحاصصة وفق اتفاق مكة الذي أبرم في شباط/ فبراير 2007 تحت رعاية سعودية، تمهيداً لمفترضاً لخطوة فكّ الحصار وفتح المعابر. ولكن الحصار استمر مصحوباً بخلاف بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء على الصلاحيات، سرعان ما تحول إلى صراع دموي بين عناصر الأجهزة الأمنية وفتح، وبين عناصر القوة التنفيذية التابعة لحماس؛ فشهد القطاع فلتاناً أمنياً، وسط اتهام حماس لمؤسسة الرئاسة بـ"إدخال أسلحة، وتدريب عناصر ضمن خطة أمريكية لتصفيتها"⁸⁶، مما "اضطرها إلى وضع حدّ للتيار المرتبط بأجندة أمريكية صهيونية"⁸⁷، عبر سيطرتها على القطاع في 2007/6/14. غير أن الرئيس عباس وصف ما حدث في غزة "انقلاباً على الشرعية"، مُصدراً عدة مراسيم (سبق ذكرها)، ومتهماً حماس بتوفير الحماية لتنظيم القاعدة في قطاع غزة، وتيسير حصوله على موطنٍ قدم فيه⁸⁸، الأمر الذي رأت فيه الحركة "تحريضاً خطيراً يهدف إلى عزلها إقليمياً ودولياً، ويمهد لتدخل دولي ضدها"⁸⁹، بحسبها.

وقد تعزز هذا الاعتقاد عند حماس غداة الحديث عن معلومات حول تأييد رئاسة السلطة لاستمرار الحرب الإسرائيلية ضدّ القطاع⁹⁰، التي وقعت بين 2008/12/27 و2009/1/18. وقد وجهت القوى والفصائل، من بينها كتائب شهداء الأقصى التابعة لفتح، انتقادات للرئاسة، وقيادة المنظمة، والسلطة لتأجيل ممثل المنظمة في الأمم المتحدة اتخاذ قرار في مجلس حقوق الإنسان الأممي بشأن تقرير جولدستون

⁸⁵ انظر: عبد الإله بلقزيز، "حماس" و"فتح" والرئاسة: لعبة الأخطاء القاتلة، ص 23-29.

⁸⁶ صحيفة الحقائق الدولية، لندن، 2007/7/11.

⁸⁷ بيان صادر عن حركة المقاومة الإسلامية - حماس في 2006/6/14.

⁸⁸ صحيفة الاتحاد، أبو ظبي، 2007/7/11، انظر:

<http://www.alittihad.ae/details.php?id=122023&y=2007>

⁸⁹ بيان صادر عن المكتب الإعلامي لحركة المقاومة الإسلامية - حماس في 2007/7/21.

⁹⁰ انظر: وكالة فلسطين اليوم الإخبارية، 2009/10/4، في: <http://bit.ly/14OONJP>

Goldstone Report حول إدانة الاحتلال، لارتكابه مجازر حرب في غزة في أثناء العدوان، ولاحقاً بسحبه، مما "وضعها في دائرة الشك والتواطؤ مع الاحتلال"⁹¹، حسب رأيها.

سمح التجاذب الإعلامي المتبادل بين حركتي فتح وحماس، بتوليد أزمات حادة طغت على جلسات المصالحة والاتفاقيات الناتجة عنها، والتي لم تسفر حتى اليوم عن إنهاء الانقسام، وبإحداث فرز للداخل الفلسطيني بين قطب يدعو إلى التسوية بإخضاع القضية لموازنين القوى فقط، مقابل آخر يتبنى خط المقاومة. وهو ما يحدث في ظل محاولات القوى الدولية والكيان الصهيوني وبعض الأنظمة العربية لتشديد الخناق على حماس، إما لإفشالها وتسهيل إسقاطها، أو الضغط عليها لقبول شروط الرباعية⁹² واستدراجها في إطار العملية السلمية.

ثالثاً: مؤسسة الرئاسة والاحتلال الإسرائيلي:

احتكمت مؤسسة الرئاسة في إدارة علاقتها مع الاحتلال الإسرائيلي إلى محددات اتفاق أوسلو المجحفة، فظلت سياستها أسيرة لبنوده، دون محاولة الخروج من إطارها، في ظل الانحياز الأمريكي للاحتلال وضعف الدعم العربي والإسلامي للقضية الفلسطينية. ويبرز ذلك في اعتماد مؤسسة الرئاسة خيار التفاوض الأوحده، دون تبني استراتيجية وطنية تضم خيارات وبدائل أخرى، وتأخذ بالاعتبار طبيعة الفكر الصهيوني تجاه القضية الفلسطينية.

وعلى الرغم من محاولة الرئيس عرفات، في بعض المواضع، الحصول على أوراق قوة تجمع بين ناصيتي التفاوض والمقاومة معاً، كما برز خلال مجزرة "نفق الأقصى" سنة 1996، وفي أثناء انتفاضة الأقصى 2000-2005 حينما دعم شراء الأسلحة، وتدريب المقاومة، ودعم الحوار الوطني مع مختلف الفصائل، بما فيها حركتي حماس

⁹¹ القدس العربي، 2009/10/5، انظر:

<http://www.alqudsalarabi.info/index.asp?fname=data\2009\2009\10\10-05\04qpt50.htm>

⁹² عبد الإله بلقزيز، أزمة المشروع الوطني الفلسطيني: من "فتح" إلى "حماس" (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص 113-118.

والجهاد الإسلامي، فضلاً عن استخدام الاحتجاج الجماهيري المدعوم من جانبه ضدّ عدوان الاحتلال كورقة ضغط في أثناء المفاوضات، والتلويح أكثر من مرة بإعلان قيام الدولة الفلسطينية بإجراء أحادي الجانب عند بلوغ جلسات التفاوض طريقاً مسدوداً⁹³؛ إلا أن ذلك كله كان يجري غالباً، باستثناء الانتفاضة، في إطار إدارة التفاوض مع الاحتلال وليس تعبيراً عن استراتيجية بديلة له.

أما الرئيس عباس فقد قطع الوصل مع المقاومة، بشكلها الكفاحي المسلح، مبقياً على الجوانب السلمية منها فقط، وهو الأمر الذي برز جلياً بعد الانقسام، في ظلّ التنسيق الأمني مع الاحتلال وملاحقة عناصر المقاومة في الضفة الغربية، مسقطاً بذلك أوراق قوة من يده ومكتفياً بالمفاوضات "خياراً استراتيجياً" يقود إلى حلّ الدولتين حسب المبادرات والقرارات والمرجعيات الدولية، تحت قاعدة تؤكد أنه لا بديل عن السلام والمفاوضات؛ بحيث يصبح التفاوض، في المحصلة، خياراً استراتيجياً وحيداً⁹⁴؛ أو حتى "منهجاً للحياة"⁹⁵، وفق رؤية كبير المفاوضين الفلسطينيين صائب عريقات. هذا، بالرغم من الإقرار بإفشال التعنت الإسرائيلي لجهود التسوية، وذلك حينما رأى الرئيس عباس، مثلاً، أن السياسات والممارسات الإسرائيلية تقضي على أيّ فرصة لحلّ الدولتين، و"تعيد الوضع إلى دائرة العنف"، بينما أبدى عريقات إحباطه من إخفاق "الجهود التي بذلت على مدى أعوام لتحقيق حلّ الدولتين مع الإسرائيليين" والتي "لم تحقق تقدماً يذكر"⁹⁶، ولكن من دون مبارحة طاولة التفاوض.

وغالبا ما كان يصاحب العودة الفلسطينية إلى المفاوضات، بعد انقطاع يطول أو يقصر، رفضٌ شعبيّ وفصائليّ واسع، لا يتم الأخذ به؛ بينما يقوم الطرف الإسرائيلي بـ"تكسير" الشروط الفلسطينية المسبقة لها والخاصة بوقف الاستيطان، فتجري المفاوضات على وقع استمراره، أسوة بجلسات التفاوض التي انطلقت في نهاية

⁹³ مروان كنفاني، مرجع سابق، ص 380 و395.

⁹⁴ انظر مثلاً تصريح الرئيس محمود عباس في: القدس، 2008/3/6، في: <http://www.alquds.com/news/article/view/id/9187>؛ وانظر أيضاً: الشرق الأوسط، 2014/7/14، في: <http://aawsat.com/home/article/137411>

⁹⁵ انظر مثلاً: صائب عريقات، الحياة مفاوضات (نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 2008).

⁹⁶ انظر مثلاً تصريح الرئيس محمود عباس في: صحيفة الدستور، عمان، 2010/7/26؛ وتصريح صائب عريقات في: موقع أسرار نيوز، 2014/10/24، انظر: <http://www.secretnews.com/read-news/61464/>

تموز/ يوليو 2013، على الرغم من رفض غالبية القوى والفصائل استئنافها في ظل الاستيطان وغياب المرجعية المحددة وفق حدود سنة 1967.

وقد سمح فتح قنوات تفاوض سرية إلى جانب جلسات المفاوضات العلنية، منذ أوصلو، والتي غالباً ما يكشف عنها لاحقاً، في توليد الشكوك حول مدى قرب قاعدتها التفاوضية من الحقوق الوطنية الفلسطينية، والخروج أحياناً بصيغ تصفية للقضية الفلسطينية، على شاكلة اتفاق بيلين - أبو مازن Beilin-Abu Mazen Document، في 1995/10/31، الذي أقر بعودة اللاجئين إلى الدولة الفلسطينية المستقبلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وليس في الأرض المحتلة سنة 1948⁹⁷، أسوة بمبادرة أيالون - نسيبة Ayalon-Nusseibeh Plan، في تموز/ يوليو 2002، وتفاهمات جنيف Geneva Accord، في كانون الأول/ ديسمبر 2003، اللتين أضافتا إلى اتفاق بيلين - أبو مازن عودة اليهود إلى "الدولة اليهودية". وهذا يمنح "صكّ اعتراف" مجاني بما يسعى إليه الكيان الإسرائيلي لإقرار مشروعيته التاريخية والدينية والقانونية المزعومة، فضلاً عن إسقاط حقّ عودة اللاجئين إلى ديارهم وأراضيهم التي هُجروا منها بفعل العدوان الصهيوني سنة 1948، وحرمان المواطنين الفلسطينيين في فلسطين المحتلة سنة 1948 من حقهم في وطنهم.

على الرغم من تبني منظمة التحرير مطلب إقامة الدولة الفلسطينية على الأراضي المحتلة سنة 1967 وعاصمتها القدس الشريف إلى جانب الكيان الإسرائيلي، وإرجاء قضايا الوضع النهائي إلى المرحلة النهائية وفق أوصلو، وإلغاء بنود من الميثاق الوطني الفلسطيني تتحدث عن "فلسطين التاريخية"، و"الكفاح المسلح"، و"الصهيونية" كحركة عنصرية توسعية، خلال جلسة عقدها المجلس الوطني سنة 1996 في غزة، تلبية لمطالب إسرائيلية أمريكية⁹⁸، غير أن ذلك كله كان يجابه إسرائيلياً بتصعيد العدوان ضدّ الشعب الفلسطيني. وكان يشجع الإسرائيليين على ذلك انتقاء اختلافات حقيقية بين أحزابهم، بمختلف توجهاتها اليسارية واليمينية والدينية، تجاه القضية الفلسطينية، حيث ترفع مجتمعة "لاءات" العودة إلى حدود 1967/6/4،

⁹⁷ جابر سليمان، "اللاجئون الفلسطينيون في مشاريع التسوية"، دراسات باحث، العدد 6، ربيع/ صيف 2004، ص 118-120.

⁹⁸ شفيق الحوت، مرجع سابق، ص 16-17.

وتقسيم القدس، وحقّ العودة، ووقف الاستيطان، مقابل الحديث عن دولة فلسطينية منقوصة السيادة ومنزوعة السلاح، أو حتى رفضها كلياً.

وجاءت خريطة الطريق وسط تحذير فلسطيني من شطب حقّ العودة، وافتقارها تصوراً محدداً حول شكل الحل الدائم، وطبيعة الدولة الفلسطينية وحدودها وصلاتها ومساحتها، فيما تلخص الجديد فيها بطلب تطبيق الالتزامات الإسرائيلية بالتوازي وليس بالتوالي، وتجميد الاستيطان⁹⁹. إلا أن الجانب الإسرائيلي كبلها بـ14 تحفظاً، منها رفض الالتزام بجدول زمني محدد، والمطالبة بوقف "العنف" الفلسطيني، وإيصال مهمة تطبيق الخطة إلى الولايات المتحدة فقط، وليس إلى اللجنة الرباعية، ورفض إيراد المبادرة العربية للسلام التي تقوم عليها عملية السلام، والمطالبة بشغل الملف الأمني مساحة الأولوية، وبدولة فلسطينية منزوعة السلاح تقوم بعد الاتفاق النهائي والمفاوضات المباشرة، ورفض تجميد الاستيطان وحقّ عودة اللاجئين إلى ديارهم، ورفض العودة إلى الوضع الذي كان سائداً قبل اندلاع انتفاضة الأقصى في أيلول/سبتمبر 2000¹⁰⁰. لقد كانت الخريطة وسيلة مثالية للاحتلال لإطالة عمر المفاوضات، ومنحه الفرصة الكافية لتعميق الخلل القائم لمصلحته.

وقد تكرر الموقف الإسرائيلي نفسه من المبادرة العربية للسلام، التي أعلنت في قمة بيروت 2002، وشكلت أساس التحرك العربي، حيث أعلن ابتداءً رفضها، ومن ثم وافق على التعاطي معها على أنها أفكار للتفاوض، شريطة أن يغيّر العرب بعض البنود التي وصفت بأنها حساسة بالنسبة لـ"إسرائيل"، وأن يتمّ توسيع دائرة المباحثات لتشمل دولاً أخرى¹⁰¹.

يخرج من مؤسسة الرئاسة أحياناً مقولات متناقضة بمنطوق التهديد أكثر منه تكتيكياً سياسياً لاستراتيجية واضحة. وهي مقولات تنتقل بين "حلّ السلطة"،

⁹⁹ عزمي بشارة، من يهودية الدولة حتى شارون: دراسة في تناقض الديمقراطية الإسرائيلية (القاهرة: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2005)، ص 345-346.

¹⁰⁰ صبحي عسيلة، "السياسة الإسرائيلية تجاه خريطة الطريق"، السياسة الدولية، العدد 153، تموز/يوليو 2003، ص 184-188. ولمزيد من التفاصيل حول الموافقة الإسرائيلية، في 2003/5/25، بتبني الخطوات التي تتضمنها خريطة الطريق، وتأكيد أن تطبيق الخطة سوف يتم بموجب 14 تحفظاً قدمتها "إسرائيل" للولايات المتحدة، انظر: عزمي بشارة، من يهودية الدولة حتى شارون، ص 344.

¹⁰¹ حسن أبو طالب، "المبادرة العربية بين السكون والحركة"، السياسة الدولية، العدد 169، تموز/يوليو 2007، ص 30-31.

و"الدولة الواحدة"، ومحاكمة الاحتلال دولياً، مما يعكس مأزقاً حقيقياً حاداً، ليس لأنها فقط تدخل في إطار إدارة التفاوض، أو لغياب صفة الجدية وعدم الانسجام مع استراتيجيتها ونهجها، وإنما أيضاً، لكونها تشي بإشكالية "الانفراد السياسي" فيما تعتقده السلطة مخرجاً مناسباً للأزمة الراهنة، وسط غياب الإجماع الوطني عليها.

ويأتي التلويح بالدولة الواحدة من جانب السلطة كخيار سيء، يقصد به التخويف من مغبة الإنجرار نحو نتيجة سياسة الاحتلال، وليس حلاً جاداً مطروحاً للبحث، ومن شأن ذلك الاستخدام بتلك الطريقة أن يلحق أضراراً جسيمة تلغي مطلب اللجوء إليه.

أما إذا كانت إقامة دعاوى جزائية أمام المحكمة الجنائية الدولية International Criminal Court (ICC) ضد مجرمي الحرب الإسرائيليين وحيال انتهاكاتهم الاستيطانية في الأراضي المحتلة سنة 1967، تُعدُّ مطلباً وطنياً متاحاً بعد "الصفة" الجديدة لفلسطين في الأمم المتحدة، في سنة 2012، فإن الرئيس عباس قد حسم أمرها أخيراً، في 2014/12/31، بتوقيع طلب الانضمام إلى عشرين معاهدة دولية، في مقدمتها المحكمة الجنائية الدولية¹⁰²، وذلك بعد فشل مشروع القرار الفلسطيني العربي في مجلس الأمن الدولي لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على حدود سنة 1967، إثر عدم التمكن من نيل الأصوات التسعة المطلوبة لنفاذه.

وعلى الرغم مما حققته الخطوة الفلسطينية الأممية، سنة 2012، من مكسب سياسي ودبلوماسي معتبر، عند الاعتراف الدولي الواسع بـ"دولة فلسطين"، إلا أن القرار لم يكن بديلاً عن التفاوض الذي لم تغادر القيادة الفلسطينية دائرته قط، ولكنها أرادت إيجاد بيئة تفاوضية جديدة من خلال تحسين المركز القانوني دولياً عبر العضوية في الأمم المتحدة¹⁰³؛ أي أنها لم تضعها ضمن إطار استراتيجية بديلة عن المفاوضات بعدما أدركت فشلها، فيما أرجأت متطلباتها اللاحقة لإعطاء فرصة أمام جهود إحياء العملية السلمية.

ومع ذلك، لن يلتزم الاحتلال بنتائجها التي لا تغير موازين القوى ولا الوقائع على الأرض، وإنما بما تجسده متغيراته الاستيطانية والعدوانية في الأراضي المحتلة.

¹⁰² الحياة الجديدة، 2015/1/1.

¹⁰³ محمد جمعة، "المعارك المنفصلة: رهانات الفصائل الفلسطينية بعد "ميلاد" الدولة أممياً"، السياسة الدولية، العدد 191، كانون الثاني/يناير 2013، ص 34.

أما تهديد الرئيس عباس بحل السلطة، فإنه يعبر عن مأزق، وليس مخرجاً، إزاء سياسة الاحتلال المُقوّضة لـ "حلّ الدولتين"، وأزمة السلطة المالية، وتراجع دعم الدول المانحة، وعدم التزام الدول العربية بتعهداتها التي أقرتها في قمم عربية سابقة بتقديم الدعم المالي اللازم للسلطة.

وإذا كان "حلّ السلطة" يجد قاعدته الشعبية الواسعة لإنقاذ المشروع الوطني الفلسطيني، إلا أن "العالم" لا يرى فيه تهديداً أمام متوالية تكراره، ولتناقضه الصريح مع قدرة السلطة على تنفيذه، بسبب الضغط الخدماتي والوظيفي على الأقل؛ والرفض الغربي الإسرائيلي له، في ظلّ التنسيق الأمني مع الاحتلال، وعدم قبول الأخير بالعودة للاحتلال المباشر، وإزاء خطّ سائد في القيادة الفلسطينية يرى عدم استفاد الخيارات الأخرى، باعتبار السلطة معبراً للدولة الموعودة وجهازاً خديماً حيوياً.

وأياً يكن، فقد قاد مسار أوصلو إلى هذا النوع من الاستراتيجيات المتناقضة، في ظلّ التشبث به بالرغم من فشله، والإصرار على الاستمرار في مسار تفاوضي مجرب في إخفاقه، واستمرار الانقسام.

لم تنفك مؤسسة الرئاسة عن أسرّ رهانها على الولايات المتحدة في العملية السلمية، دون البحث عن منافذ دولية أخرى وساحات أكثر رحابة وإسناداً للقضية الفلسطينية، على الرغم من الانحياز الأمريكي المفتوح للاحتلال.

وإذا كانت مسيرة الإدارات الأمريكية المتعاقبة تبين انحيازها السافر للكيان الإسرائيلي، على حساب الحقوق العربية الفلسطينية المشروعة، فإن مسار عملية السلام منذ مؤتمر مدريد Madrid Conference سنة 1991 حتى اليوم يجسده عملياً، عبر دعم واشنطن للأمن الإسرائيلي ولطالب الاحتلال في المفاوضات، مقابل أعمال الضغط المضاد على القيادة الفلسطينية، إما للقبول بتقديم التنازلات أو لاستئناف المفاوضات بدون شروط مسبقة.

ويزيد الأمر صعوبة؛ حرص الإدارة الأمريكية على الإمساك بتلابيب ملف العملية السلمية، وتحييد دور الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، خلا الجانب الاقتصادي بالنسبة للأخير، وغضّ الطرف عن انتهاكات الاحتلال في الأراضي المحتلة، من دون طرح رؤية لإنهاء الصراع أو امتلاك الإرادة لفرض حلّ متوازن. وهذا ما حدث في سنوات ولاية الرئيس باراك أوباما الأربعة الأولى الجوفاء من أيّ تقدم جدّيّ باتجاه التسوية السلمية،

باستثناء جولات متوالية، لجورج ميتشل، مبعوث أوباما للسلام في الشأن الفلسطيني، وجولات لوزيرة خارجيته هيلاري كلينتون Hillary Clinton. كما حدث تحرك لوزير الخارجية في دورة أوباما الثانية، بما يوحي باستمرار الاهتمام بهذا الملف، على الرغم من انشغال أمريكا بالقضايا الداخلية والخارجية الأخرى، وللتأكيد بأن العملية السلمية لم تمت.

ولا تشي المؤشرات الراهنة عن انفصام مع النهج السابق، إذ لا يبدو أن الإدارة الأمريكية تملك، قريباً على الأقل، خطة واضحة لحل الصراع، وإنما إدارته فقط.

رابعاً: العلاقات الفلسطينية الخارجية:

1. مؤسسة الرئاسة والعلاقات العربية والإسلامية:

إذا كان الانتقال من مرحلة الشتات، بما شهدته من تأثر الفلسطينيين بظغوط النظم العربية ونتائج انقسامها والمواجهة مع بعضها، إلى سلطة وطنية تشكل نواة دولة عتيدة، بما لذلك من التزامات قانونية ودبلوماسية وسياسية متبادلة، قد أوجب تغييراً ساعد على صياغة العلاقات الفلسطينية - العربية بطريقة مختلفة؛ إلا أن ترسبات مفاصل "الشتات" عكست نفسها، أحياناً، على العلاقات الثنائية في عهد الرئيس عرفات، لا سيما في الفترة الأولى من تشكيل السلطة¹⁰⁴، والتي أخذت بـ"التفكك" إلى حد ما في عهد الرئيس عباس. بينما حضرت متغيرات عربية ودولية، من حيث انهيار الاتحاد السوفيتي وبزوغ القطب الأمريكي الأوحده، وتبعات حرب الخليج الثانية، والاحتلال الأمريكي للعراق سنة 2003، والثورات والتغيرات في العالم العربي.

ومع ذلك، فقد حرص الرئيس عرفات، منذ توليه الرئاسة، على إقامة علاقات عربية وإسلامية متوازنة، عبر الرفض الفلسطيني للتدخل في شؤون الدول الداخلية، وإيجاد شبكة علاقات قوية مع منافذ آسيوية وإفريقية، حظيت الساحات العربية والإسلامية منها بمكانة متقدمة، وتنمية العلاقات إيجاباً مع إيران نظراً لمكانتها الاستراتيجية في

¹⁰⁴ خليل شقائي، العلاقات الفلسطينية - العربية من المنفى إلى الحكم الذاتي (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 1997)، ص 2-7.

النظام الإقليمي¹⁰⁵. كما سعى عرفات لإيجاد تنسيق عربي متقدم، خصوصاً مع دول المواجهة منها، من أجل تشكيل تحالف عربي مضاد لعدوان الاحتلال وتنصله من تنفيذ الاتفاقيات، وقد تجسد ذلك في زيارته إلى سورية سنة 1996 بعد قطيعة دامت أربع سنوات، والتي جاءت بتشجيع من الرئيس المصري المعزول حسني مبارك¹⁰⁶؛ فضلاً عن التنسيق والتعاون المستمرين مع الأردن للغرض ذاته.

وبالمثل؛ حرص الرئيس عباس على حشد الدعم السياسي، والمعنوي، والمالي للقضية الفلسطينية في إطار النظام الإقليمي العربي والإسلامي، عبر المشاركة في القمم العربية المتتالية، وزيارة الدول العربية والإسلامية، والتنسيق المستمر معها، خصوصاً مصر والأردن، حول العملية السلمية، ومن خلال لجنة المبادرة العربية للسلام، عدا عن الحراك النشط للدبلوماسية الفلسطينية التي جابت مختلف دول العالم، وفي مقدمتها الدول العربية والإسلامية، من أجل كسب التأييد اللازم لخطوتها في الأمم المتحدة.

ومع ذلك، تأثرت مفاعيل العلاقة الفلسطينية العربية بالمتغيرات والتطورات الجارية بالمنطقة، منذ مطلع سنة 2011، فيما دخلت تبعات الانقسام الفلسطيني معطى إضافياً فيها.

أزاحت الثورة المصرية الرئيس مبارك عن الحكم، بعدما شكل، بحسب حماس، سنداً قوياً لقيادة فتح والسلطة وحليفاً لها في جلسات حوار المصالحة، وفي "تأليب الرأي العام عليها"¹⁰⁷، وتشديد الخناق على غزة في أثناء عدوان الاحتلال 2008/2009. وشكلت مصر ظهيراً استراتيجياً للقطاع خلال العدوان الأخير، وكسرت جدار العزلة الذي أسر حماس سنوات، وأوجدت رافعة قوية لتوقيع اتفاق المصالحة في القاهرة مطلع أيار/ مايو 2011، لكن بأوضاع معاكسة هذه المرة، هيأت لحماس أرضية استنادية قوية، فيما أرخت أوراق ضغط قوية ملكتها فتح طويلاً. إلا أن الأحداث المصرية الأخيرة التي أدت إلى عزل الرئيس محمد مرسي، قد قلبت المعادلة، وزجت حماس في أتون حرب إعلامية وسياسية مع مصر، ولكنها أوجدت مناخاً مواتياً لرئاسة السلطة لإعادة الأمور إلى سابق عهدها.

¹⁰⁵ بسام أبو شريف، ياسر عرفات (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، 2005)، ص 334-335.

¹⁰⁶ مروان كنفاني، مرجع سابق، ص 379-380.

¹⁰⁷ القدس العربي، 14/12/2008.

أما علاقة مؤسسة الرئاسة مع طهران فهي ليست في أفضل أحوالها، بسبب انتقادها الدائم للدعم الإيراني المقدم لفصائل المقاومة¹⁰⁸، وذلك قبل أن تتوتر العلاقة بين طهران وحماس بسبب موقف الأخيرة من الأزمة السورية، التي قطعت الوصل أيضاً بينها والنظام السوري.

وتأخذ علاقة الرئاسة مع قطر، خلافاً للدول الخليجية الأخرى، حالتها الشد والجذب، أحياناً، بسبب استضافة الدوحة لقيادة حماس، وتواصلها مع الحكومة في غزة؛ وإثر زيارة أمير قطر التاريخية إلى غزة، بهدف كسر الحصار عنها وتقديم دعم إلى الشعب الفلسطيني، تمت زيادته إلى 400 مليون دولار بدلاً من 254 مليوناً¹⁰⁹.

لم يصل الدعم العربي الإسلامي للقضية الفلسطينية إلى المستوى المطلوب، خارج سياق المواقف التضامنية، وعلى الرغم من النصر التركية لقضايا الشعب الفلسطيني، إلا أنه ليس من المتوقع اتخاذها مواقف أكثر تقدماً بشكل يصطدم مع الاحتلال الإسرائيلي؛ نظراً لوجود علاقات اقتصادية متينة بين الجانبين التركي والإسرائيلي، بالإضافة إلى استمرار وجود علاقات سياسية وعسكرية بدرجات متفاوتة¹¹⁰.

2. مؤسسة الرئاسة والعلاقات الدولية:

على الرغم من حرص مؤسسة الرئاسة على بناء علاقات دولية قوية لدعم قضيتها في مواجهة العدوان الإسرائيلي، إلا أن الإمساك الأمريكي بملف العملية السلمية، وتحييد دور الأمم المتحدة، وحصر الدور الأوروبي في إطار التمويل فقط، عدا عن الرهان الرئاسي على الإدارة الأمريكية بالرغم من انحيازها للاحتلال، وعدم البحث عن منافذ بديلة، خصوصاً أوروبا والصين التي يجمعها مع الدول العربية تاريخ جيد من العلاقات الثنائية، قد ضيق الخيارات أمام القيادة الفلسطينية. ويزيد من ذلك ضعف التنسيق بين الدول العربية، وتباين سياساتها الخارجية، ودوران كثير منها في فلك السياسة الأمريكية الغربية، وتشكيلها عنصر ضغط إضافي، أحياناً، على مؤسسة الرئاسة للمضي في خطوات العملية السلمية.

¹⁰⁸ الحياة، 2012/12/5.

¹⁰⁹ الحياة الجديدة، 2012/10/24.

¹¹⁰ حول العلاقات التركية الإسرائيلية، انظر مثلاً: محسن محمد صالح (محرر)، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني 2012-2013 (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2014)، ص 117-121.

لقد صدرت بيانات عديدة من جانب الاتحاد الأوروبي (European Union (EU) لدعم إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على حدود سنة 1967 وفق "حلّ الدولتين"، وتمّ اتخاذ موقف متقدم من قضية التوسع الاستيطاني لجهة رفضها باعتبارها عقبة أمام العملية السلمية¹¹¹. وقد تجسد ذلك في قرار التعاون مع هيئات ومؤسسات قائمة في المستعمرات في الضفة الغربية، بما فيها القدس المحتلة، ومنع تمويلها¹¹²؛ مما تسبب في توتر علاقته مع الاحتلال. غير أن حالة الانفصام الحاد بين القول والفعل التي تعترى المواقف الغربية عموماً تجاه الكيان الإسرائيلي تجعل من المستبعد تحول التوتر في العلاقة إلى نشوب أزمة قد تحمل الاحتلال على تغيير مواقفه تجاه ما يتصل بقضايا الصراع.

وكان تراجع الاهتمام الدولي، كما العربي، بالقضية الفلسطينية أمام المتغيرات الجارية في المنطقة، أحد الأسباب التي دفعت مؤسسة الرئاسة للتوجه إلى الأمم المتحدة بطلب "العضوية غير الكاملة" في الجمعية العامة، في محاولة منها لإعادة القضية مجدداً على المسرح الدولي، بعدما مهدت لها بحراك دبلوماسي، عبر جولات مكوكية جابت مختلف العالم لطرح أهمية الخطوة في ظلّ الاستيطان الإسرائيلي القاضم للمساحة المخصصة لإقامة الدولة الفلسطينية.

خامساً: "الدولة الفلسطينية" بين الواقع والممكن:

لم يُقيِّض مسار أوسلو، منذ ولادته سنة 1993، أن يسفر عن شيء، ليس لأن الاتفاق يحمل بذور فشله أو لاختلال موازين القوى لمصلحة الكيان الإسرائيلي فحسب، وإنما لإصرار الأخير على تحكيم هذا الخلل في فرض تسوية لا تحقق الحد الأدنى من الحقوق الوطنية الفلسطينية، ما أحدث مأزقاً حرجاً وأوضاعاً متدهورة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومساراً تفاوضياً متعثراً تارة، وجامداً تارة أخرى، على الرغم من متوالية المؤتمرات والاتفاقيات التي بقيت صورية أو حبراً على ورق.

¹¹¹ زياد الضرابعة، الاتحاد الأوروبي والقضية الفلسطينية (عمّان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011)، ص 96-98.

¹¹² القدس، 2013/7/16.

وإذا كانت ثلاثة عناصر قد اجتمعت في توليفة المأزق الذي قاد إليه أوسلو اليوم؛ أولها مضمون الاتفاق نفسه، وثانيها طبيعة الاحتلال الذي استخدم الاتفاق لتكريس مشروعه الصهيوني في فلسطين، وثالثها الانحياز الأمريكي المفتوح للاحتلال مقابل ضعف الدعم العربي الإسلامي للقضية الفلسطينية، فإنها أنتجت سلطة مقيدة ومحدودة الصلاحيات على الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقد كان مبرر قيام واستمرار السلطة حملها مشروعاً قوامه التحول من سلطة حكم ذاتي على مناطق مجزأة إلى دولة وطنية ذات سيادة على إقليم سياسي وجغرافي (الضفة، وغزة، وشرقي القدس) وحدود معترف بها وفق سنة 1967، وحلّ لقضية اللاجئين وفق القرار الدولي 194، إلا أن كل ذلك لم يتحقق منه شيء، بينما بقيت السلطة "راسخة" لم يتغير وضعها منذ تأسيسها، خلافاً لآمال أقطاب أوسلو العريضة من الجانب الفلسطيني.

وقد تسبب الرضى الفلسطيني بتجزئة قضايا الوضع النهائي إلى ستة مجالات أساسية (اللاجئين، والقدس، والاستيطان، والحدود، والأمن، والمياه) وتأجيل بحثها إلى المرحلة النهائية من المفاوضات، ضمن فترة انتقالية كان من المفترض بلوغها سنة 1999، في فتح باب عملية التفاوض، والانغماس في مناقشة تفاصيل جزئية صغيرة على حساب القضايا الجوهرية للصراع. كما أدى إلى تحرير الاحتلال من أيّ التزامات أو مساءلة تجاه انتهاكاته في الضفة الغربية وقطاع غزة طالما أن تلك القضايا خاضعة للبحث لاحقاً، فضلاً عما سببه اتفاق أوسلو من تفكيك مختلف مكونات السيادة الفلسطينية.

أضعف هذا الوضع أوراق ضغط قوية ضدّ الكيان الإسرائيلي، بينما أثقل السلطة بالتزامات أوسلو الذي لم يعد الاحتلال يدرجه في حسابه. وسمح ذلك بانفلات الاحتلال من ضغط اللحظة، وإغراق المساحة المخصصة لإقامة الدولة الفلسطينية المنشودة بالمستعمرات والطرق الالتفافية والحواجز العسكرية، سعياً إلى تطبيق الرؤية الإسرائيلية للكيان الفلسطيني المستقبلي الذي لا يخرج بالنسبة إليها عن إطار حكم ذاتي معني بالسكان، ولا يملك السيادة والأمن الموكولين للاحتلال.

ولم تغير "الصفة" الجديدة لفلسطين في الأمم المتحدة من واقع الحال، كما لم تُقم الدولة فعلياً، ولن تلزم الجانب الإسرائيلي بما يعاكس متغيراته الاستيطانية في الضفة الغربية، غير أن الإشكالية تكمن هنا في التعويل المستمر على مسار التفاوض، باعتباره خياراً استراتيجياً يتقدم على ما سواه من البدائل الأخرى.

خلاصة:

ألقت سياسة الاحتلال الإسرائيلي العدوانية ضدّ الشعب الفلسطيني وأرضه المحتلة، وما تزال، بتبعاتها القائمة على عمل مؤسسة رئاسة السلطة داخلياً وخارجياً، أسوة بمكونات النظام السياسي، ما أدخلها في دائرة مثقلة من التحديات والإشكاليات، حيث سدّ الاحتلال منافذ تحركها المحتملة نحو التغيير الداخلي، وقام بتقويض مساعيها الدولية والأممية لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة، في ظلّ الانحياز الأمريكي للاحتلال، وضعف الدعم العربي الإسلامي للقضية الفلسطينية.

ولم يخلُ أداء مؤسسة الرئاسة من ضعف في الأداء ومن المصاعب والتحديات الداخلية، ومن الإشكالات والعيوب التي تتصف بها القيادات السياسية في المنطقة العربية. وقد زاد الانقسام من عمق الأزمة، وسط أحوال اقتصادية واجتماعية قاتمة يعاني منها الشعب الفلسطيني؛ وهي ناتجة أساساً عن إجراءات الاحتلال وممارساته الاستيطانية التهودية.

إن ذلك يتطلب فلسطينياً؛ وضع استراتيجية وطنية موحدة تأخذ بناصية المقاومة، بشتى أشكالها، وترتكز على تحقيق المصالحة وإنهاء الانقسام وتحقيق الوحدة، وترتيب البيت الداخلي بإعادة تفعيل منظمة التحرير. كما يقتضي ذلك، أن تقوم الرئاسة بدورها كرئاسة لكل الشعب الفلسطيني وكلّ مكوناته؛ وألا تمارس سلوكاً فردياً أو فصائلياً في مواجهة الفصائل والتيارات الأخرى.

The Palestinian National Authority

Studies of the
Experience and Performance

1994 - 2013

هذا الكتاب

بعد نحو عشرين عاماً من اتفاق أوسلو ومن تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح هناك ما يوجب دراسة هذه التجربة من مختلف جوانبها؛ خصوصاً أنها لم تحقق جوهر الفكرة التي بنيت عليها، وهي التحول من سلطة حكم ذاتي إلى دولة مستقلة كاملة السيادة على فلسطين المحتلة سنة 1967 (الضفة الغربية وقطاع غزة).

يحاول هذا الكتاب تقديم دراسة شاملة حول السلطة الوطنية الفلسطينية وتجربتها، من خلال 15 فصلاً تدرس جوانب تأسيس السلطة ومؤسساتها التشريعية والقضائية والرئاسية، كما تدرس أداء الحكومات المختلفة. ويتناول الكتاب الوضع الداخلي الفلسطيني، والأجهزة الأمنية، وموقف السلطة الفلسطينية من قوى المقاومة، والأوضاع الاقتصادية والسكانية والتعليمية والصحية في الضفة والقطاع؛ كما يتناول إشكالية الفساد في السلطة، وتعامل السلطة مع وسائل الإعلام، وعلاقتها الخارجية.

هذا الكتاب يقدم دراسة علمية منهجية موثقة لتجربة السلطة، وقد خضع لإجراءات التحرير العلمي المعتادة من مراجعة وتدقيق وضبط نصوص وضبط توثيق، حتى خرج في حلته النهائية.

ISBN 978-9953-572-35-2



9 789953 572352



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات

Al-Zaytouna Centre for Studies & Consultations

ص.ب. 5034-14 بيروت - لبنان

تلفون: +961 1 803 644 | تليفاكس: +961 1 803 643

info@alzaytouna.net | www.alzaytouna.net



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات - بيروت

