



# المقاربة بين دور منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية

من نقاشات الحوار المفتوح - تحديات في علاقات النظام السياسي الفلسطيني

تشرين الثاني 2024

تهدف هذه الورقة إلى تقديم إطار نظري يحلل أدوار كل من منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، وأوجه التقارب وإشكاليات تداخل الأدوار بينهما، وتحليل التحديات التي تواجهها وسيناريوهات احتواء أحدهما للآخر، واستعراض ومراجعة التحولات في بنية منظمة التحرير الفلسطينية وأسس دور السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لاتفاقية أوسلو، والتحولات في بنية منظمة التحرير الفلسطينية ودور السلطة الوطنية الفلسطينية بعد 7 تشرين الأول (أكتوبر) 2023، وتقديم توصيات للمجتمع المدني الفلسطيني للمساهمة في تعزيز التكامل وتجنب التعارض بين مؤسسات وأدوار وصلاحيات المنظمة والسلطة، وبطرق مختلفة، وإثارة نقاش فكري وأكاديمي حول موضوع الورقة استكمالاً للنقطة السابقة.

تتناول هذه الورقة موضوعها الرئيس وتفرعاته عبر مراجعة للوثائق والاتفاقيات السياسية ذات الصلة والدراسات الأكاديمية المنشورة حول موضوعها، وعقد مقابلات مع سياسيين وأكاديميين مطلعين على موضوع الورقة البحثية،\* بغرض استطلاع آرائهم حول المقاربة بين أدوار المنظمة والسلطة من جهة والاستفادة من تجاربهم العملية ضمن كل من المنظمة والسلطة أو أحدهما، حيثما أمكن، من جهة أخرى في فهم هذه المقاربة.

## خلفية تاريخية

جاء تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964 كمزيج من سعي نخبة سياسية فلسطينية لتجديد دماء التمثيل والقيادة الفلسطينية بعد عقد ونصف على نكبة عام 1948، ورغبة النظام السياسي العربي، بمستويات متفاوتة، بالتحلل من عبء إدارة الملف الفلسطيني وإعادته إلى أصحاب الشأن، إضافة إلى كونه نتيجة تجاذبات سياسية بين أنظمة عربية متفاوتة في الرؤية والأهداف والاصطفافات السياسية الإقليمية والدولية، واستجابة للسياق العالمي المتمثل بتنامي أدوار حركات التحرر العالمي في مختلف أنحاء "العالم الثالث"، ووجود حركة عدم الانحياز ودورها خلال الحرب الباردة. كما تبع هذا التأسيس انضمام فصائل المقاومة الفلسطينية حديثة النشأة للمنظمة وصولاً إلى إعطائها هوية ووجهاً جديدين عقب حرب عام 1967 واحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة.

\* المقابلات حسب الترتيب الأبثني للاسم الأول: د. أحمد عزم (أستاذ العلاقات الدولية في جامعة قطر، وعضو المجلس المركزي الفلسطيني، ومستشار سابق لرئيس الوزراء الفلسطيني)، د. باسم الزبيدي (أستاذ العلوم السياسية في جامعة بيرزيت)، د. حنان عشراوي (عضو الوفد الفلسطيني للمفاوض ووزيرة في الحكومة الفلسطينية وعضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية سابقاً)، أ. عبد الجواد صالح (عضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ووزير في الحكومة الفلسطينية سابقاً)، د. علي الجرباوي (أستاذ العلوم السياسية والعلاقات الدولية في جامعة بيرزيت، ووزير في الحكومة الفلسطينية سابقاً)، د. غسان الخطيب (أستاذ العلاقات الدولية في جامعة بيرزيت، وعضو الوفد الفلسطيني للمفاوض ووزير في الحكومة الفلسطينية سابقاً).

انقضت ثلاثة عقود بين تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية في سياق مختلف، جاء نتيجة سلسلة من التحولات التي أعقبت نشأة منظمة التحرير الفلسطينية، أبرزها: خروج منظمة التحرير من الأردن عام 1970، اتفاقية كامب ديفيد بين مصر ودولة الاحتلال عام 1978 وخروج أكبر دولة عربية من حالة الصراع مع الاحتلال رسمياً، خروج منظمة التحرير الفلسطينية بثقلها الأكبر من دول الطوق عقب العدوان الإسرائيلي على لبنان عام 1982، حرب الخليج الثانية واصطفاف منظمة التحرير الفلسطينية إلى الجانب الخاسر في الحرب وأثر ذلك على موقعها في السياق السياسي العربي لا سيما لجهة الإضرار بعلاقتها بدول الخليج العربي، والانقسام العربي تبعاً لهذه الحرب، وتعزيز الوجود الأمريكي في المنطقة نتيجة للدور الأمريكي البارز في العدوان على العراق عقب احتلاله الكويت، انهيار الاتحاد السوفياتي وبروز أحادية القطبية الأمريكية، انتفاضة عام 1987 وبروز أدوار لتيارات سياسية إسلامية جديدة نسبياً (حركتا حماس والجهاد الإسلامي) في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتأثير ذلك على حصرية التمثيل الفلسطيني لمنظمة التحرير التي أقرت عربياً ودولياً منذ أواسط السبعينيات.

## المساحة والأدوار

أدى اختلاف سياقات النشأة والتطور إلى اختلاف الأدوار المنوطة بكل من منظمة التحرير والسلطة الوطنية الفلسطينية، رغم خروج السلطة من رحم المنظمة واعتبارها إحدى الأجساد التابعة لها في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حين قيام الدولة الفلسطينية التي كان يفترض قيامها عقب انتهاء المرحلة الانتقالية من اتفاقية أوسلو في 4 أيار 1999، وهو ما لم يحدث نتيجة السياسة الإسرائيلية على الأرض، والتي تمثلت في خلق وقائع جديدة بالتوازي مع مسارات المفاوضات في مدريد وأوسلو، وسياسة المماثلة والالتفاف على الاتفاقات التي أطالت أمد المرحلة الانتقالية إلى ما لا نهاية.

لكن مع اختلاف هذه الأدوار، ورغم كون منظمة التحرير تشكل ممثلاً وبيتاً سياسياً ومعنوياً للفلسطينيين في مختلف أماكن تواجدهم، ولا يقتصر دورها على الضفة الغربية وقطاع غزة على غرار السلطة الفلسطينية، فقد أدى انتقال جل قياداتها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن ازدواجية الأدوار بين الأشخاص موضع المسؤولية في كل من السلطة والمنظمة بات واضحاً جداً حيث تتقاطع المواقع في الهرم السياسي الفلسطيني مع المناصب الكبرى في السلطة الفلسطينية، مقابل تركيز منظمة التحرير قبل تأسيس السلطة الفلسطينية وخلال وجودها في الخارج على المهام السياسية والدبلوماسية والنضالية والتعبوية على حساب المهام المرتبطة بالحياة اليومية للفلسطينيين، حتى في الخارج، من صحة وتعليم واقتصاد، نتيجة وجود مؤسسات أخرى تابعة للأونروا أو الدول المضيفة للاجئين وللمنظمة تقوم بهذه الأدوار، وعدم سيادتها على إقليم تقوم من خلاله بمهام تشبه مهام الدول.

تظهر إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية في عدم التطابق بين بنية وأدوار المؤسستين ابتداءً مما حال دون تشكيل السلطة امتداداً أو انعكاساً للمنظمة في الداخل، إضافة إلى تنامي قوة وحضور السلطة الفلسطينية مالياً وسياسياً وتمثيلاً على حساب المنظمة مما حوّل الأخيرة إلى إطار سياسي شكلي، يحافظ على تمثيل تقليدي متوارث للفصائل الفلسطينية التي تأتي تحت مظلة منظمة التحرير. بينما لم يتمكن الحقل السياسي الفلسطيني حتى الآن من اجتراف أدوات مناسبة تمكّن المنظمة من استدخال قوى سياسية حية وفاعلة ومؤثرة وذات ثقل وحضور في الضفة الغربية وقطاع غزة وضمن الجاليات الفلسطينية ومخيمات وتجمعات الفلسطينيين في الخارج: حركتا الجهاد الإسلامي وحماس.

إذا كانت نكبة عام 1948، وما أدت إليه من تفكك القيادة الفلسطينية التقليدية بكل مكوناتها، قادت إلى إعادة تأسيس قيادة جديدة ممثلة بمنظمة التحرير عام 1964 ونسختها المقاتلة بعد هزيمة عام 1967 وانضمام الفصائل الناشئة لها، وإذا كان مسار التسوية السلمية في مدريد وأوسلو أدى بعد سلسلة من التحولات والانهيارات والتغيرات عالمياً وعربياً وفلسطينياً إلى تأسيس السلطة الفلسطينية، وإذا كان الانقسام الفلسطيني الداخلي عام 2007 قد أدى إلى توليد وجه جديد للقضية الفلسطينية وإيجاد شرح سياسي داخلي جديد حتى في الأراضي الفلسطيني المحتلة عام 1967، وعطلّ مسارات تطوير العمل السياسي الفلسطيني وتجديد الدماء في المؤسسة السياسية الفلسطينية عبر تجميد الانتخابات وتأييد الوضع القائم، فإن السابع من أكتوبر 2023 وما تلاه من عدوان إسرائيلي وحرب إبادة ومحو واقتلاع وتهجير في قطاع غزة والضفة الغربية ولبنان لا يضع المؤسسة والتمثيل السياسي الفلسطيني على المحك فحسب، بل يهدد أيضاً إمكانية استمرار الصمود الفلسطيني على الأرض في الضفة الغربية وقطاع غزة، أي الوجود الفلسطيني بمعناه البسيط.

واجه عمل السلطة الفلسطينية في أكثر من مناسبة إشكالية عدم وضوح العلاقة بين السلطة الفلسطينية باعتبارها مدخلاً لإقامة الدولة، وتوطيئاً للجانب المتعلق بالبرنامج الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية، وحدود صلاحيات كل من السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. إن صلاحيات كل من السلطة والمنظمة يحددها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003. فقد جاء في مقدمته "مسألة بناء السلطة الفلسطينية بأعمدها الثلاثة: التشريعية، والتنفيذية والقضائية" والتي اعتبرت من أهم المهام الوطنية العاجلة، وجاءت في إطار المرحلة الانتقالية التي نجمت عن إعلان المبادئ، في حين أشار إلى أن القانون الأساسي وإقراره من قبل المجلس التشريعي المنتخب ينطلق من حقيقة أن "منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني". وبالرغم من هذه النصوص الواردة في القانون الأساسي حول وضعية السلطة بالنسبة للمرحلة الانتقالية والصفة الوطنية لمنظمة التحرير، إلا أن العلاقة بينهما بقيت غير واضحة، باستثناء اعتبار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو رئيس منظمة التحرير الفلسطينية.

## العدوان الإسرائيلي أكتوبر 2023

انقضى أكثر من عام منذ اندلاع حرب الإبادة الإسرائيلية على قطاع غزة، والتي امتدت إلى الضفة الغربية ولبنان. بدت الأدوار التي يمكن لمنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية القيام بها إزاء هذه الحرب محدودة وإجرائية نتيجة عوامل عدة أهمها: حالة التكبيل الذاتي نتيجة الاتفاقيات مع الاحتلال الإسرائيلي، حالة الانقسام الداخلي الذي أصبح أمراً واقعاً راسخاً ومستمراً لم تؤثر به عشرات اللقاءات لتحقيق المصالحة وجسرة هوة الانقسام، التكلس المؤسساتي وعدم تجديد الشرعيات في مؤسسات المنظمة والسلطة عبر الانتخابات والحد الأدنى المعقول من التمثيل للفلسطينيين في مختلف تجمعاتهم وقطاعاتهم (الاتحادات والنقابات، المجلسان الوطني والمركزي واللجنة التنفيذية، الرئاسة والمجلس التشريعي). في ظل ما سبق أصبح خفض سقف التوقعات السياسية وحالة الانتظار التي لا تنتهي (تارة لتغيرات في الحكومة الإسرائيلية، وتارة أخرى لتغيرات في الإدارة الأمريكية) سيد الموقف. وفي ظل الوضع الراهن تراجعت الأدوار المنوطة بالسلطة الفلسطينية، ناهيك عن التفكير في إحياء منظمة التحرير وبت الروح في أدوارها السابقة والذي يشكل تحدياً كبيراً، أو في تغيير ما، أو وقف الاحتلال الإسرائيلي للحرب، تحديداً على قطاع غزة بعد استنفاد أهدافها.

## رؤية مستقبلية

في ظل الوضع الراهن، تظهر علاقة منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية أنها تحتكم لمجموعة من الحالات التي من الممكن توصيفها بالشكل التالي:

**الحالة الأولى،** بقاء الوضع الراهن كما هو مراوح مكانه: أدوار محدودة مكبلة غير فاعلة وغير مبادرة وذات نزعة انتظارية تتعامل مع مستجدات الأحداث اليومية دون نظرة مستقبلية استراتيجية شاملة.

**الحالة الثانية،** المزيد من الغياب في وضع وأدوار ومهام كل من المنظمة والسلطة نتيجة استمرار الحرب الحالية على قطاع غزة ووصولها إلى نتائج حاسمة لصالح الاحتلال بغض النظر عن شكل اليوم التالي للحرب، ومزيد من التمدد الاستيطاني في الضفة الغربية وتقطيع أوصالها بالحواجز والبوابات والمعابر، واستمرار تدمير مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، خاصة في مناطق شمال الضفة الغربية، تزامناً مع حظر منظمة الأونروا في مسعى لمحو هوية اللجوء الفلسطيني، واستمرار الاعتقالات والاعتقالات والانتهاكات على مدار الساعة.

إن تطور هذه الحالة مع الإدارة الأمريكية القادمة قد تعطي حكومة الاحتلال الضوء الأخضر لضم الضفة الغربية وفرض القانون الإسرائيلي فيها بشكل كامل، على غرار ما تم تقديمه للاحتلال بخصوص هضبة الجولان والقدس الشرقية في ظل إدارة ترامب الأولى التي شهدت أيضاً حقبة هامة من التطبيع العربي الإسرائيلي (اتفاقات أبراهام) التي انعكست نتائجها بشكل جلي على دور الدول العربية الموقعة عليها، والدول العربية الموقعة على اتفاقيات سلام سابقة مع الاحتلال، إزاء الحرب الحالية من حياد أو تواطؤ. وكل ما سبق يؤدي إلى مسار قوامه خروج كل من المنظمة والسلطة وأي جسم سياسي فلسطيني آخر عن الخدمة في الضفة الغربية وقطاع غزة ومحاربة كل مظاهر الكيانية والهوية الفلسطينية فيهما بداية بالمنظمة والسلطة.

**الحالة الثالثة والأخيرة،** مبادرة منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، أو استجابتهما للضغط عليهما من قبل أطراف فلسطينية سياسية ومجتمعية من خارجهما، مع كل مكونات الطيف الفلسطيني السياسي والاجتماعي والمدني وعبر التعاون والتشبيك مع كل تجمعات وتمثيلات الفلسطينيين عبر مختلف أماكن تواجدهم، لإنقاذ ما يمكن إنقاذه من كيانية وهوية وسيادة ووجود وضمود فلسطيني على أرض فلسطين التاريخية وفي تجمعات الفلسطينيين خارجها، والانطلاق من هذه النقطة للتفكير بمسارات فلسطينية يأخذ فيها الفلسطينيون زمام المبادرة لخلق وقائع سياسية جديدة لا تشكل استجابة وامتنالاً لما يفرضه المحتل من وقائع ميدانية. وفي التاريخ الفلسطيني أمثلة عديدة يمكن استعادتها والبناء عليها في هذا السياق.

ارتباطاً بالمسار الأخير ضمن العنوان السابق، وبناء على ما أظهرته الاستجابة الفلسطينية، تحديداً في الضفة الغربية، لحرب الإبادة والاقتلاع الحالية ليس لجهة تفكك الحقل السياسي الفلسطيني فحسب، حسب مقولة عالم الاجتماع الفلسطيني جميل هلال، بل لجهة نسفه وتجريفه بشكل شبه كامل وتراكمي في العقدين الأخيرين اللذين أعقبا نهاية انتفاضة الأقصى وتحديداً منذ الاقتتال والانقسام الفلسطيني الداخلي الذي انطلقت شرارته من قطاع غزة 2006-2007، تصبح للمجتمع المدني الفلسطيني ومؤسساته مهمة كبيرة في تعبئة الفراغ السياسي المجتمعي القائم ومحاولة إثارة انتباه الرأي العام الفلسطيني إلى خطورة التحولات القائمة والفراغ السياسي الفلسطيني الواضح إزاءها، لا سيما من خلال الجامعات والتجمعات والمؤسسات الشبابية. يضاف لما سبق مهمة أخرى تتمثل بالضغط على صانع القرار الفلسطيني في المنظمة والسلطة والفصائل الفلسطينية وفي أية مؤسسة ذات صفة سياسية أو مجتمعية تمثيلية لجهة محاولة إصلاح ما يمكن إصلاحه والانطلاق من إمكانات الوضع الراهن دون مزيد من الانتظار لتحولات لا تنتهي لدى الاحتلال أو حلفائه أو في الإقليم.