

أوراق كارنيغي

بناء الدولة أم ضبط المجتمع؟

القطاع الأمني الفلسطيني
والتحول السلطوي
في الضفة الغربية وقطاع غزة

يزيد صايغ

شباط/فبراير 2011

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

واشنطن • موسكو • بيجينغ • بيروت • بروكسل

بناء الدولة أم ضبط المجتمع؟

القطاع الأمني الفلسطيني
والتحوّل السلطوي
في الضفة الغربية وقطاع غزة

يزيد صايغ

شباط/فبراير 2011

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

© 2011 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي . جميع الحقوق محفوظة .

يمنع نسخ أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة من دون الحصول على إذن خطي من مؤسسة كارنيغي . يرجى توجيه الطلبات إلى:

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي
قسم المنشورات
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
United States
P +1 202 483 7600 F +1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

أولاً إلى العنوان التالي:

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
برج العازارية، الطابق الخامس
رقم المبنى 1210 2026، شارع الأمير بشير
وسط بيروت التجاري
بيروت، لبنان
تلفون: 9611991491
فاكس: 9611991591
ص. ب: 11 - 1061 رياض الصلح
www.carnegie-mec.org
info@Carnegie-mec.org

يمكن تحميل هذا المنشور مجاناً من الموقع:

<http://www.CarnegieEndowment.org>

تتوفر أيضاً نسخ مطبوعة محدودة. لطلب نسخة أرسل رسالة عبر البريد الإلكتروني إلى العنوان التالي:
pubs@CarnegieEndowment.org

المحتويات

1	.....	◀ خلاصة
3	.....	◀ ضبط المجتمع، بناء الدولة
4	.....	◀ أجندة الإصلاح
5	.....	التطوير المهني: التدريب والتخطيط
5	.....	الضفة الغربية
12	.....	غزة
14	.....	التسلسل القيادي والسيطرة المدنية
15	.....	الضفة الغربية
19	.....	غزة
20	.....	الانتماء الحزبي
21	.....	الضفة الغربية
22	.....	غزة
23	.....	◀ التحوّل السلطوي
28	.....	◀ التحديات المقبلة
29	.....	الامتلاك
29	.....	إعادة دمج قطاعي الأمن
30	.....	احتكار وسائل القوة
31	.....	الحكومة الديمقراطية وإشراك أصحاب المصلحة

خلاصة

لقد اعتمدت الحكومتان المتنافستان في الضفة الغربية وقطاع غزة مقاربتين مختلفتين للغاية في سعيهما إلى تعزيز قوات أمن السلطة الفلسطينية التابعة لكل منهما. فحكومة فياض في الضفة الغربية اعتمدت بشكل كبير على الدعم المالي والتدريب من الغرب، في حين اضطرت حكومة هنية التابعة لحركة حماس في غزة، والتي تفتقر إلى مساعدات خارجية كبيرة، إلى ترشيد تنظيم عملياتها.

أما الجهود الغربية، ومهما كانت نواياها حسنة، فقد أعاقت - بدل أن تساعد - قوات الأمن في الضفة الغربية، التي حصلت على مساعدات بقيمة 450 مليون دولار من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي منذ العام 2007. فالتركيز الغربي المحدود على المساعدة التقنية، بدلاً من تعزيز الحوكمة وبناء المؤسسات، إضافة إلى المقاربة العامة المفككة - إلى جانب غياب التماسك والاستقلالية في قوات الأمن في الضفة الغربية - هما المسؤولان إلى حد كبير عن فشل هذا القطاع الأمني الفلسطيني في تطوير قدراته في مجال التدريب والتخطيط.

في الجهة المقابلة، استفادت قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة من غياب الدعم الخارجي. فحماس، وليس الجهات الخارجية المانحة، هي التي تختار كيفية رسم السياسات والبرامج لقوات الأمن تلك، وهي التي تحدد أولوياتها. ونتيجة لهذا الشعور بـ«الملكية» (أي بأنها تمتلك زمام أمورها) أصبح قطاع الأمن في غزة أكثر تماسكاً، ويملك تسلسلاً قيادياً واضحاً، وقد طوّر قدرات تدريبية وتخطيطية أكثر مهنية من قطاع الأمن في الضفة الغربية.

بيد أن المشكلة الرئيسية في كلا الإقليمين تكمن في أن إعادة بناء وهيكله القطاع الأمني تتم من دون حوكمة ديمقراطية ونظام دستوري. وفي حين تؤكد حكومة فياض في الضفة الغربية وحكومة هنية في غزة على الالتزام الصارم بسيادة القانون والاحترام الحقيقي لحقوق الإنسان، إلا أن افتقارهما إلى الضوابط والتوازنات الدستورية - وخصوصاً وجود رقابة تشريعية وقضائية ضعيفة - يجعل ذلك الالتزام صعباً. كما يتفاقم ضعف السيطرة المدنية على قوات الأمن، خصوصاً وأن الصراع السياسي الداخلي في الضفة الغربية يشتدّ والأسلمة في غزة تتزايد.

هذا المنحى سيستمر ما لم يتم اتخاذ جملة من الخطوات، تشمل إنجاز «الملكية» الفلسطينية لتطوير قطاع الأمن - خاصة في الضفة الغربية - وإعادة دمج قوات أمن السلطة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وضمان سيطرة الحكومة على الأمن في الإقليمين، ووضع رؤية جديدة للأمن القومي من خلال إشراك جميع أصحاب المصلحة. وإلا فإن تنامي النزعة السلطوية في كلا الإقليمين لن يهدد الأمن على المدى الطويل وحسب، بل أيضاً القدرة على بلوغ هدف قيام الدولة الفلسطينية المستقلة.

ضبط المجتمع، بناء الدولة

لقد خصّصت الحكومتان الفلسطينيتان المتنافستان، حكومة رئيس الوزراء سلام فياض التي تحكم الضفة الغربية، وحكومة رئيس وزراء حماس إسماعيل هنية، التي تحكم غزة، موارد كبيرة لبناء قطاع الأمن التابع لكل منهما. وكانت قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية تلقّت ما يقرب من 400 مليون دولار، في شكل مساعدات تقنية وتدريبية، من الولايات المتحدة منذ حزيران/يونيو من العام 2007، كما طلبت إدارة أوباما مبلغاً إضافياً قدره 150 مليون دولار للعام 2011. وقدم الاتحاد الأوروبي مساعدة بقيمة 47 مليون دولار أخرى من الدول الأعضاء وغير الأعضاء، بين منتصف العام 2008 ومنتصف العام 2010. في المقابل، أعيد بناء وهيكله قطاع الأمن التابع لحماس في غزة من دون مساعدة خارجية تُذكر، باستثناء تدريب أعداد محدودة من ضباط الشرطة في إيران وسورية والسودان.

الحجم الكبير من الدعم الخارجي أعاق، بدل أن يساعد، قطاع الأمن في الضفة الغربية الذي لا يزال يقوده ضباط موالون لحركة فتح الوطنية المهيمنة سابقاً.

من الناحية التقنية، قطع قطاع الأمن في الضفة الغربية وقطاع غزة على حدٍ سواء - الذي يضم أجهزة الشرطة والأمن الداخلي وحرس الحدود أو وحدات إسناد الشرطة - أشواطاً كبيرة في مجال تحقيق التطور المهني. ومع ذلك، من المفارقات أن قوات أمن السلطة الفلسطينية التابعة لحماس حققت قدراً أكبر من التقدّم. فالحجم الكبير من الدعم

الخارجي أعاق، بدل أن يساعد، قطاع الأمن في الضفة الغربية، الذي لا يزال يقوده ضباط موالون لحركة فتح المهيمنة سابقاً. فالتخصيص الانتقائي لبعض فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية دون سواها بمساعدات الجهات المانحة، جعل بعضها ضعيف التمويل وقليل التجهيز. هذا في حين أن حكومة هنية اضطرت، في ضوء شحّ الموارد المتاحة لها، إلى ترشيد قطاعها الأمني بمجمله.

يبقى التسلسل القيادي والرقابة المدنية على قطاع الأمن يمثلان إشكالية بالنسبة إلى كلتا الحكومتين، لأن هذه ليست مجرد مشكلات تقنية. فعدم وجود مقاربة متكاملة تجاه قوات أمن السلطة الفلسطينية بمجملهما في الضفة الغربية من قِبَل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وتركيزهما الضيق على تقديم المساعدة التقنية، يضعف سيطرة حكومة فياض على قطاع الأمن الخاص بها. كما أن ذلك يثبط قادة قوات الأمن عن الانخراط في إصلاح جاد، لأنه يجعلهم غير مضطرين إلى اتّخاذ الخيارات الصعبة حيال الأولويات، ولا إلى تحمّل المسؤولية الكاملة عن التخطيط والميزانيات وتوفير الخدمات في مجالات العمل الشرطي التي لا تتمتع بالأولوية في نظر المانحين الخارجيين.

والواقع أن ثمة سيطرة مدنية لالْبَس فيها على قطاع الأمن في غزة، لكن هذه السيطرة أصبحت خاضعةً أكثر فأكثر إلى التنافس بين مراكز القوى داخل حماس، ما جعل حكومة هنية تمارس دوراً ضئيلاً ليس إلا. فقد تحوّل وزير الداخلية فتحي حماد إلى شخصية قوية بفضل نفوذه الكبير في قطاع الأمن، في داخل المجلس الوزاري وحماس على السواء. إن قوات أمن السلطة الفلسطينية في كلٍّ من الضفة وغزة تولى ولاءً حزبياً قوياً إلى حركة فتح وحماس على التوالي، وليس إلى دولة فلسطينية افتراضية في طور النشوء.

تكمن المشكلة الرئيسة في أن عملية إعادة بناء وهيكله قطاع الأمن في كلا الإقليمين تجري في ظل غياب الحوكمة الديمقراطية والنظام الدستوري. فقد انتهت الولاية القانونية لرئيس السلطة

الوطنية الفلسطينية محمود عباس، وللمجلس التشريعي الفلسطيني في كانون الثاني/يناير من العام 2010، مع انتهاء وجود أفق للتجديد لهما عبر انتخابات جديدة إلى حين تحقيق المصالحة بين حركتي فتح وحماس. هذا ولم تتمتع حكومة فياض بالصفة الدستورية قط، فيما ثمة شكوك حول الصفة الدستورية لحكومة هنية في مرحلة ما بعد حزيران/يونيو

المشكلة الرئيسة في كلا الإقليمين تكمن في أن إعادة بناء وهيكله القطاع الأمني تتم من دون حوكمة ديمقراطية ونظام دستوري.

من العام 2007. أما النظام القضائي فلا يُوفّر بديلاً موثقاً للرقابة البرلمانية على قطاع الأمن نظراً إلى أنه، هو أيضاً، منقسم إلى شطرين، ويتعرّض إلى ضغوط سياسية من السلطة التنفيذية والحركة المهيمنة في كل إقليم.

لا يمكن لأي قدر من التدريب لقطاع الأمن ومن التحسينات التقنية على أدائه أن تتغلب على هذه المشكلة، بل العكس تماماً، فإن تركيز الإدارة الأميركية والاتحاد الأوروبي وحكومتها فياض وهنية الأساسي على تطوير قوات أمن السلطة الفلسطينية في غياب الحوكمة الديمقراطية، يُسهّم بشكل ملحوظ في التحوّل السلطوي في الضفة الغربية وقطاع غزة على حدٍّ سواء. وتخلص هذه الدراسة إلى أن هذا التحوّل سيستمرّ ما لم تتحقّق الخطوات التالية: فرض «الامتلاك» الفلسطيني الجادّ لعملية تطوير قطاع الأمن، وإعادة توحيد ودمج قطاعي الأمن في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتأمين احتكار أدوات القوة في كلا الإقليمين، وتطوير رؤية أمنية وطنية جديدة بمشاركة جميع أصحاب المصلحة على صعيد الحكومة والمجتمع.

أجندة الإصلاح

إذا ما طبقنا المقاييس التكنوقراطية للتطوير المهني وبناء القدرات المؤسساتية بشكل صارم،

فإن قطاع الأمن في غزة سيحصل على درجة استحقاق أعلى من نظيره في الضفة الغربية. ففي ظل قيادة حماس، حقق القطاع الأمني عملية إعادة بناء مسيرة ذاتياً تماماً، بحيث باتت عناصره مندمجةً بوضوح أكبر ضمن منظومة أمنية واحدة موحدة.

ومن الجدير بالذكر أن هذه المقارنة مع قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، والتي استفادت من المساعدة التقنية والمالية المستمرة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، تبدو صارخةً حتى في المجالات التي تُوفّر فيها هذه الجهات المانحة ميزة واضحة. ويبدو هذا جلياً في مجالات التدريب والتخطيط، والتسلسل القيادي، والسيطرة المدنية، والانتماء الحزبي، وجميعها تم تحديدها كمجالات للتطوير من قبل الفريق التقني للإصلاح التابع للسلطة الفلسطينية الذي حظي بمساعدة أميركية قبل استيلاء حماس على غزة وانهار النظام الدستوري في حزيران/يونيو العام 2007. يبقى الفارق الأهم هو أن قطاع الأمن في غزة وحده يمارس «الملكية» الفعلية لا الجهات

المانحة الخارجية: وزارة الداخلية التي تديرها حماس هي التي لها القول الفصل في تصميم السياسات والبرامج وتحديد الأولويات.

كان لزاماً على قطاع الأمن في غزة أن يجعل من الحاجة فضيلة، لجهة وضع وتنفيذ برامج التدريب والتخطيط الخاصة به، وهو ما أنجزه بفعالية في ظل ظروف بالغة التقييد.

التطوير المهني: التدريب والتخطيط

التدريب هو مفتاح رئيس لتطوير قطاع أمن محترف، وهذا

يتوقف بدوره على التخطيط الفعال، أي على القدرة على تحديد المهارات اللازمة، وإعطائها الأولوية وفقاً للموارد المتاحة، ووضع برامج مُجدية وجدول زمنية مناسبة لتكوينها. في الضفة الغربية، أدّى تركيز الجهات المانحة على مقاربة «دَرْبٌ وَجَهْزٌ» التقليدية في المستويات الدنيا لقوات أمن السلطة الفلسطينية إلى تطوير المهارات بالتأكيد، على مستوى الأداء اليومي، لكنه لم يُسفر عن شيء في مجال القدرة المؤسسية الحقيقية على تصميم وتخطيط وتنفيذ التدريب محلياً. وربما كان لزاماً على قطاع الأمن في غزة، في المقابل، أن يجعل من الحاجة فضيلة، لجهة وضع وتنفيذ برامج التدريب والتخطيط الخاصة به، وهو ما أنجزه بفعالية في ظل ظروف بالغة التقييد.

الضفة الغربية

استفادت قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية من تمويل الجهات المانحة لبرامج التدريب بما يصل إلى حوالي 60 مليون دولار سنوياً منذ أيلول/سبتمبر من العام 2007، من دون أن تتمكن حتى الآن من تطوير برنامج موحد لبناء القوة. ويرجع هذا جزئياً إلى أن «هيئات إشراف

متعدّدة تتولّى المسؤولية عن عملية التدريب» الذي وفّرتّه أكثر من 16 دولة ومنظمة دولية، في الفترة الممتدة ما بين أواخر العام 2008 وأوائل العام 2009 وحدها.⁽¹⁾

يُشرف منسّق الأمن الأميركي USSC على الجزء الأكبر من هذا الجهد التدريبي، ويسنده فريق أساسي مؤلّف من حوالي 45 موظّفاً مدنياً وعسكرياً، إلى جانب عدد إضافي من عملي الدعم والاتصال، علاوة على المتعاقدين من القطاع الخاص الأميركي، من ضمنهم 28 من المدربين. وقد تم تخصيص كل المساعدة الأمنية الأميركية تقريباً لإعادة تدريب وتجهيز فرع قوات الأمن الوطني. وتقوم بعثة الشرطة الأوروبية لمساندة الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS، والمؤلّفة من 66 موظّفاً محلياً ودولياً، بدعم فرع الشرطة المدنية الفلسطينية وقطاع القضاء الجنائي.

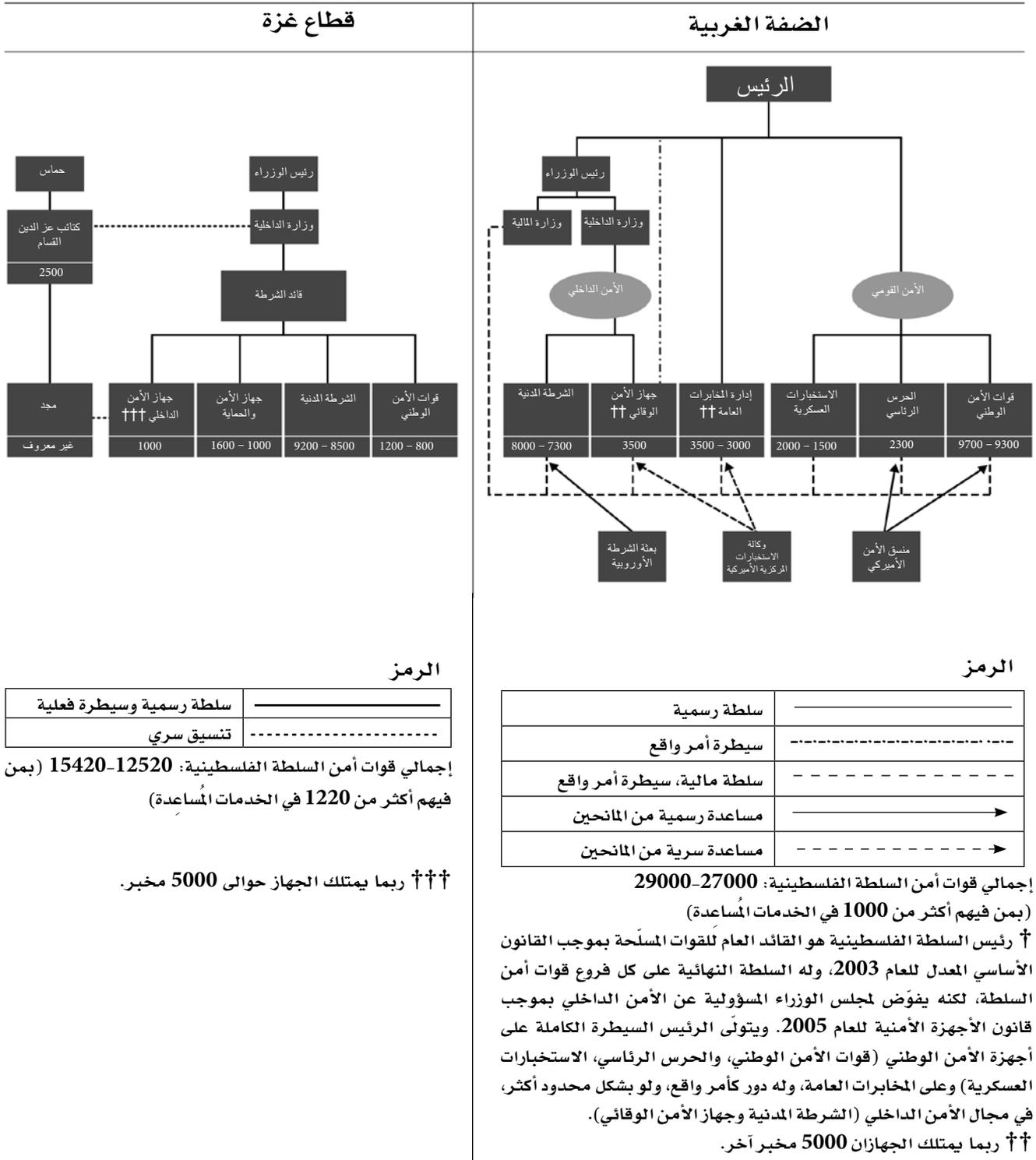
(جدول 1)

جدول 1. المساعدات المقدّمة من خلال منسّق الأمن الأميركي والاتحاد الأوروبي، 2008-2010

المهمة / طبيعة المساعدة	مليون دولار أميركي
منسّق الأمن الأميركي (2008، 2009، 2010)	*400
التدريب	160
التجهيزات (غير الأسلحة)	89
إنشاء أو ترميم منشآت	99
بناء القدرات (المؤسسية)	22
تكاليف تصميم البرامج/المراقبة الأمنية والسيارات المصفّحة للعناصر الأميركيين	23
بعثة الشرطة الأوروبية لمساندة الشرطة الفلسطينية (2008 و 2009)	47
التدريب	16
التجهيزات	31
الإجمالي	447

*عناصر التكلفة تقريبية، بحسب مكتب الرقابة العامة الأميركي، وقد لاتساوي 400 مليون دولار أميركي بالضبط.

المخطط التنظيمي لقوات أمن السلطة الفلسطينية، الضفة الغربية وقطاع غزة



غير مبين (بالنسبة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة): الخدمات المُساعدة (الدفاع المدني، الخدمات الطبية العسكرية) هيئة التوجيه السياسي والمعنوي، هيئة القضاء العسكري.

تكمّن المهمة الرئيسية الموكلة إلى منسّق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية في تدريب وتجهيز هذين الفرعين من قوات أمن السلطة الفلسطينية. علاوةً على ذلك، قام منسّق الأمن الأميركي بتنظيم أو دعم 24 دورة مُتخصّصة مفتوحة لجميع فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية بين العامين 2008 و2010، بما في ذلك دورات القيادة العليا والمتوسطة. هذا في حين تستثمر البعثتان المانحتان في مجال تعليم المدربين الفلسطينيين، بغية خفض التكاليف. ووفقاً لما يقوله قائد سابق للمخابرات العامة الفلسطينية، فإن «إرسال متدرّب واحد إلى الولايات المتحدة يكلفنا ما بين 30 ألف و40 ألف دولار أميركي، بينما لا يكلفنا جلب مدرّب أميركي إلى مدينة أريحا لتعليم 80 متدرّباً سوى 10 آلاف دولار فقط»⁽²⁾.

لهذا السبب، خصّص منسّق الأمن الأميركي مبلغ 10 ملايين دولار إضافية، بين العامين 2007 و2010، لتطوير مركز تدريب أريحا الذي يُوفّر التدريب الأساسي لقوات الأمن الوطني والحرس الرئاسي، في حين قدّمت مختلف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ما مجموعه 8.25 مليون دولار لإقامة منشأة تدريب الشرطة في أريحا الجديدة.

ومع ذلك، تبقى الصدارة للأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية، التي افتتحت في أيلول/سبتمبر من العام 2007 بهدف رفع مستوى جميع فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية وتوحيد تدريبها، علماً أن الأكاديمية نشأت بمبادرة مدير عام المخابرات العامة آنذاك. وقد نشأت في الأصل بقانون أصدره المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 2005، أي قبل أن تستأنف الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تقديم المساعدات الأمنية إلى السلطة الفلسطينية، بعد تجميدها عند بدء الانتفاضة الثانية في أواخر العام 2000. والأكاديمية هي الأقرب فعلياً إلى كونها تشكّل قدرةً محليةً حقيقيةً لتطوير الموارد البشرية للقطاع الأمني الفلسطيني. وجدير بالذكر أن جميع أعضاء هيئة التدريس والموظفين الإداريين فيها هم فلسطينيون. ومنذ إطلاقها، بلغ استيعابها السنوي حوالي 165 طالباً يتخرّجون بشهادة دبلوم مهنية إما في العلوم الأمنية وإما في علوم الشرطة. وعلى الرغم من أنه يتم تمويل وتجهيز الأكاديمية بالكامل من خلال المساعدات الخارجية، إلا أن قائمة الجهات المانحة تشمل بلداناً غير غربية مثل ماليزيا وتركيا، وهو ما ينعكس، على سبيل المثال، في تسمية مكتبتها باسم «مكتبة أتاتورك». وثمة خطة تنمية طموحة تتوخّى توسيع الجسم الطلابي إلى 1200، ومنح شهادات البكالوريوس في مجالات تكنولوجيا المعلومات والإدارة والقانون.

يعود هذا التقدّم، إلى حدّ كبير، إلى عدد من قادة قوات أمن السلطة الفلسطينية الذين أظهرُوا رغبةً أكبر من ذي قبل في تطبيق البرامج الهادفة إلى زيادة القدرات المهنية والمهارات التقنية. علاوةً على ذلك، هم يتلقّون دعماً مستمراً من سلام فياض، بتأييد سياسي من جانب الرئيس محمود عباس، إذ جعل رئيس الوزراء تأمين مساعداً للجهات المانحة لقطاع الأمن من أولوياته. ومع ذلك، وباستثناء الأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية، فإن نظام التدريب القائم لا يوفّر أكثر من المهارات

التقنية. الشيء المفقود هنا هو وجود نظام مترابط أوسع داخل قطاع الأمن يمكنه تقييم التأثيرات، وتعديل الأساليب والمناهج، والمساهمة، عندما يطلب إليه ذلك، في تعديل السياسات والقوانين التي تقرّها الحكومة والسلطة التشريعية، وإعادة تقييم عملية توزيع المهام والقدرات في مابين الفروع المختلفة لقوات أمن السلطة الفلسطينية. وهذا يمثل تقصيراً مؤسسياً.

لاحظت مسوّد «الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن للأعوام 2011-2013»، التي صاغتها وحدة تابعة لوزارة الداخلية في الضفة الغربية، بمساعدة من خبراء مستشارين أجانب قدّمهم ووقّرت رواتبهم الولايات المتحدة، والصادرة في شباط/فبراير من العام 2010، بأسى أن القطاع الأمني أنتج حتى الآن «خطةً تنموية وأطراً استراتيجية غير مُنسّقة حول المهمة والرؤية والأهداف الاستراتيجية، والبرامج والمشاريع الصغيرة، أو الاستراتيجية الخاصة بأجهزة مُعيّنة».⁽³⁾ ويحق القول أن هذا إخفاق فلسطيني إلى حدّ كبير، إذ أن تركيز المانحين على المساعدة التقنية تمّ اختزاله إلى «مجموعة من الأنشطة التي توفّر المعدات والتدريب لأفراد وجماعات مختارة، فيما تمنع الجهات غير المرغوب فيها من ممارسة النفوذ».⁽⁴⁾

هذه المشكلة تعود إلى مصادر عدة. فمن ناحية، لم يُقّم قطاع الأمن في الضفة الغربية بتصميم المناهج الدراسية الخاصة به، ما يعني أنه لا يتم تكييف وتوحيد ودمج المساهمات الخارجية المتفاوتة التي يتلقاها وفقاً للاحتياجات والخبرات والقدرات المحلية. ومن ناحية أخرى، لاتزال جهود المانحين

مفككة عموماً، على الرغم من التحسّن الكبير الذي طرأ على التنسيق بين منسّق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية منذ العام 2007.

لا يزال قطاع الأمن في الضفة الغربية يفتقر إلى التماسك والاستقلال الذاتي عن المانحين، بعد مرور أكثر من عقد ونصف العقد على إنشائه.

وقد تركت البعثتان، عن عمد، جهازَي الاستخبارات الأكثر أهمية خارج نطاق اختصاصهما، على الرغم من أن هذين الجهازين كانا المستفيدين الرئيسيين من مساعدات المانحين

حتى العام 2006، ولا يزالان يتلقيان دعماً خفياً لا يتم تضمينه في الأرقام الرسمية. ويرجع ذلك غالباً إلى أن وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية هي التي تتولّى إدارة العلاقات مع هذين الجهازين بصورة خفية، وتوازيها، إلى حدّ أقلّ، بعض أجهزة الاستخبارات الغربية الأخرى. وثمة سبب ثانوي يتمثل في أن بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تصرّ على حصر مساعداتها بالشرطة المدنية، التي تعتبرها خاضعة، ولو شكلياً، إلى إطار سيادة القانون. وتعمكس هذه الفجوة حقيقة أن منسّق الأمن الأميركي لا يتمتع بالسلطة الشاملة على مجمل نشاطات الولايات المتحدة المتعلقة بالقطاع الأمني الفلسطيني. فهو غير مطلع على العلاقات بين وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية وأجهزة الاستخبارات التابعة للسلطة الفلسطينية، ولا يسيطر على المساعدة السرية التي تقدّمها الوكالة إلى تلك الأجهزة، ولا على تدفق المعلومات والتنسيق العملياتي في ما بينها.

لا يزال قطاع الأمن في الضفة الغربية يفتقر إلى التماسك والاستقلال الذاتي عن المانحين، بعد مرور أكثر من عقد ونصف العقد على إنشائه. ويُعبّر القادة الفلسطينيون عن عدم رضاهم المنتامي إزاء بعض جوانب التدريب التي توفرها الجهات المانحة. وكانت قيادة قوات الأمن الوطني، والتي تتلقّى كامل المساعدة الأمنية الأميركية تقريباً، في طليعة المطالبين، منذ أوائل العام 2009، باستبدال المدربين الأجانب بفلسطينيين؛ حيث يتولّى مقاولو شركة «دينكوربس» Dynacorps كل أنواع التدريب الذي تموّله الولايات المتحدة في مركز تدريب أريحا وفي المركز الأردني الدولي لتدريب الشرطة، علاوة على قيامهم بالأعمال الاستشارية المدنية كافة التي تمّت بتمويل أميركي لصالح وزارة الداخلية في الفترة الممتدة ما بين العامين 2008 و2010. وينتج عدم الرضى الفلسطيني هذا جزئياً عن الاختلاف السياسي، إذ يشكو فريق تدريب قوات الأمن الوطني، على سبيل المثال، من أنه يقضي «معظم وقته في محاولة إعادة تثقيف العناصر الذين يعودون (من المركز الأردني الدولي لتدريب الشرطة)، وتذكيرهم بأنهم جيش فلسطين»⁽⁵⁾.

غير أن هذا لا يعني أن قوات أمن السلطة الفلسطينية باتت جاهزةً لتحمل المسؤولية الكاملة عن التدريب، إذ أنها لم تكتسب حتى الآن أكثر من قدرة تدريبية أولية في الغالب، وذلك على الرغم من الزيادة الكبيرة في مساعدة الجهات المانحة منذ العام 2007. وتسعى «الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن» إلى «فلسطينة» برامج التدريب برمتها بحلول العام 2013، لكن مسؤولين من الجهات المانحة، بما في ذلك بعض أعضاء فريق منسّق الأمن الأميركي، يبدو غير مقتنعين إزاء احتمالات نجاحها.

وفي المقابل، فإن المستشارين الأجانب الذين يقومون فعلياً بتقديم التدريب والمشورة في الميدان، وهم الأكثر قرباً من نظرائهم المحليين ويرافقونهم مباشرةً في بعض الأحيان، يحملون ممارسات الجهات المانحة المسؤولية عن الضعف المستمر في البنى والقدرات الفلسطينية إلى حد كبير. فهم يصفون مديرية التدريب الفلسطينية في الضفة الغربية بأنها «لاتزال جذعاً ذابلاً» على الرغم من سنوات من الدعم المُقدّم من المانحين، على سبيل المثال، ويصفون أجهزة الاستخبارات بأنها «نمور من ورق». كما أنهم يشكون أيضاً من أن إدارات التدريب الفلسطينية التي يقدمون لها العون تبدّد طاقاتها على «تنظيم حفلات الغداء وتوضيب مقاعد» المدربين والزوّار الدوليين الذين يُقدّمون «جوانب مشتتة من التدريب». وتتعارض هذه «الجوانب المشتتة» مع بعضها بعضاً دوماً، وتساهم في البناء المجزأ - أي إنشاء أجهزة تتمحور حول الولاء الشخصي أو الفصائلي والمحسوبة - وانعزال فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية المختلفة عن بعضها البعض.

لقد وُجِدَت هذه المشاكل منذ أن نشأ قطاع الأمن الفلسطيني في العام 1994، وهي تعكس الافتقار شبه الكامل لقطاع الأمن إلى القدرة الحقيقية، أي المستقلة ذاتياً والمستدامة، على التخطيط. وقد بادر منسّق الأمن الأميركي إلى الحثّ على إنشاء وتمويل إدارة التخطيط الاستراتيجي في وزارة

الداخلية في العام 2008، إدراكاً منه لهذه المشاكل. وكان القصد من ذلك توفير التخطيط المركزي طويل الأمد لتنمية الموارد البشرية وغيرها لقطاع الأمن ككل، والمساهمة في خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية التي وضعتها حكومة فياض. وقد دفع منسّق الأمن الأميركي، إضافةً إلى جهات مانحة

أخرى محددة، رواتب موظفي إدارة التخطيط الاستراتيجي والمستشارين الأجانب فيها. وبحلول نيسان/أبريل من العام 2010، عندما تم حلّ الإدارة رسمياً بناءً على طلب من وزارة الداخلية، كانت الولايات المتحدة قد أنفقت حوالي 22 مليون دولار لهذا الغرض.

أدى إنشاء إدارة التخطيط الاستراتيجي كجيب منعزل مُمَوَّل من الجهات المانحة داخل وزارة الداخلية إلى حدوث

توتّر بين منسّق الأمن الأميركي وبين الوزارة، التي تعاني من غياب شبه كامل للقدرات المؤسسية، وذلك فضلاً عن إشعال فتيل صراعات على النفوذ داخل الوزارة من أجل السيطرة على الموارد التي جلبتها الإدارة المذكورة: التمويل والمعدات والمستشارين الأجانب.

فشلت إدارة التخطيط الاستراتيجي في تحقيق الغرض الأصلي الذي أنشئت من أجله، على الرغم من مهنية موظفيها، واستُخدمت بدلاً من ذلك بشكل أساسي لغرض التنسيق العام بين قوات الأمن الوطني والشرطة المدنية. وفي نيسان/أبريل من العام 2010، تم دمج الإدارة مع وحدة التخطيط والتطوير الموجودة أصلاً في وزارة الداخلية لتشكيل وحدة تخطيط التطوير الاستراتيجي. ووصف فريق منسّق الأمن الأميركي ما حدث، مجازاً، على أنه «نمو» و«تطور» في قدرة وزارة الداخلية على إدارة شؤونها بنفسها، لكن الوحدة الجديدة لاتزال غير فعّالة في الغالب منذ رحيل المستشارين الذين ساعدوا في وضع «الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن». ولذا لاتعدو الخطة الاستراتيجية عن كونها قائمة أمنيات أكثر من كونها خطة، ولعل أكبر مساهمة قدّمها هي الإدانة الشاملة التي قدّمها عن غير قصد لقطاع الأمن في الضفة الغربية ولممارسات الجهات المانحة.

تُقدّم التجربة القصيرة لإدارة التخطيط الاستراتيجي عبرة ذات دلالة. فهي لم تملك السلطة لتحديد احتياجات فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية المختلفة من حيث الموارد البشرية والمعدات، حتى تلك الفروع التي يدعمها منسّق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية. وبالتأكيد لم تملك إدارة التخطيط الاستراتيجي أي سلطة على أجهزة الاستخبارات الثلاثة، أي جهاز الأمن الوقائي، والمخابرات العامة، والاستخبارات العسكرية، على الرغم من أن أحدها، أي جهاز الأمن الوقائي، يخضع إلى سلطة وزارة الداخلية من الناحية الدستورية. حتى أن فريق منسّق الأمن الأميركي لم يُسمَح له بتسليم المعدات المخصّصة لجهاز الأمن الوقائي، لأن كبار مسؤولي السلطة الفلسطينية وقادة قوات أمن السلطة الفلسطينية لا يعتبرون المنسّق من بين الجهات الأميركية، وأهمّها وكالة

لم تكتسب قوات أمن السلطة الفلسطينية حتى الآن أكثر من قدرة تدريبية أولية في الغالب، وذلك على الرغم من الزيادة الكبيرة في مساعدة الجهات المانحة منذ العام 2007.

الاستخبارات المركزية الأميركية، التي تحظى بالنفوذ الفعلي على سياسة الولايات المتحدة تجاه السلطة والقطاع الأمني.

منذ ذلك الحين، تم تكرار تجربة إدارة التخطيط الاستراتيجي من قِبَل الإدارة المركزية للتدريب، وهي مشروع آخر مقرّه وزارة الداخلية بدأته الجهات المانحة بقيادة منسّق الأمن الأميركي وتقدّم له المساعدة. إن دور الإدارة المركزية للتدريب هو تطوير عقيدة تدريب مركزية من أجل إرشاد وتوجيه التدريب في الفروع المختلفة لقوات أمن السلطة الفلسطينية. لكن على الرغم من كفاءة المشرفين عليها، لم يكن للإدارة تأثير يُذكر على فرق تدريب قوات أمن السلطة الفلسطينية، الذين ينظرون إليها كجيب منعزل آخر تموّله الجهات المانحة. وهي أيضاً خاضعة إلى صراعات النفوذ المألوفة داخل وزارة الداخلية، على الرغم من أنها لا تسيطر على تمويلها ولا على مستشاريها، وليس لها أي نفوذ على اللجنة العليا للتدريب، وهي هيئة مشتركة معظم أعضائها من الضباط الكبار المتقاعدين في قوات الأمن الوطني.

وبوصفها إرثاً من فترة ما قبل العام 2007 وتعمل خارج إطار وزارة الداخلية، فإن بقاء اللجنة العليا للتدريب من دون دور أو أثر يُذكر إنما يقَدّم دليلاً إضافياً على فشل المساعدات المستدامة المُقدّمة من الجهات المانحة في بناء القدرة على التدريب والتخطيط في قطاع الأمن في الضفة الغربية.

لم تُواجه حكومة هنية وحركة حماس مشكلة قول «لا» للتدخل الخارجي.

وهذه العوامل ذاتها أدت إلى إخفاق مشروع لإدارة الموارد البشرية في وزارة الداخلية مؤلته الجهات المانحة، وكان يهدف إلى توحيد نظم الإدارة والترقية في قوات أمن السلطة الفلسطينية، لكنه لم يتجاوز مرحلة التصميم الأولي.

لا يجدر الافتراض أن الجهات المانحة ستبقى مستعدّة، إلى أجل غير مسمى، لمواصلة سدّ الفجوة. ومع ذلك، تكرر «الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن» الشكوى من أنه «لم يتم تنفيذ العديد من البرامج والمشاريع لأن بعض المانحين لم يفوا بالتزاماتهم المالية التي كانوا تعهدوا بتقديمها في مؤتمرات باريس (2007) وبرلين (2008)». وبصورة أعمّ، تضيف الخطة أن «الدعم المالي الدولي المقدم إلى (وزارة الداخلية) وقطاع الأمن غير كاف ... وبالإضافة إلى ذلك، فإن عملية دعم المؤسسة الأمنية باعتبارها قطاعاً متكاملًا، لا أجهزة منفردة، غير متوازنة وغير شاملة»⁽⁶⁾ والأهم من ذلك أن العديد من أفراد قوات أمن السلطة الوطنية لا يعتقدون بأنهم يسيطرون فعلياً على مؤسساتهم. وخلاصة القول من وجهة نظرهم هي أنه «يجب أن نكون قادرين على أن نقول «لا»»⁽⁷⁾.

تحفة

لم تُواجه حكومة هنية وحركة حماس مشكلة قول «لا» للتدخل الخارجي. ومن الواضح أن المقاطعة السياسية والمالية التي أقرتها اللجنة الرباعية للشرق الأوسط (الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي

وروسيا والأمم المتحدة)، في نهاية آذار/مارس 2006، تقاطعت مع الحصار الاقتصادي الإسرائيلي والحظر المصري-الإسرائيلي المشترك على السفر عبر معبر رفح، وهي كلها أمور جعلت الاعتماد على الذات ضرورةً مطلقة.

ومع ذلك، لا بدّ من الإقرار بأن ضباط أمن قوات السلطة الفلسطينية المدربين مهنيًا، في ظلّ قيادة فتح، والذين انضمّوا إلى قطاع الأمن بقيادة حماس بعد حزيران/يونيو من العام 2007، قد ساهموا مساهمةً كبيرةً في استعادة القانون والنظام العام في غزة. بيد أن هذا يقدم المزيد من التأكيد على حقيقة أن قطاع الأمن الذي تديره حماس أظهر حتى الآن أنه أكثر فعالية في استخدام الموارد البشرية المحدودة المتاحة لديه - بما فيها جداول ومناهج التدريب، والنظم الإجرائية، والهياكل الإدارية التي ورثها - مما كانت عليه قوات أمن السلطة الفلسطينية بقيادة حركة فتح المنافسة، في الفترة بين العامين 1994 و2007.⁽⁸⁾

وفي غضون بضعة أشهر من سيطرة حماس على غزة، قامت قيادة الشرطة الجديدة التي أنشأتها هذه الأخيرة بإعادة مركز عرفات للتدريب، لاستيعاب المنتسبين الجدد. وفي المرحلة التالية أعادت تنشيط المديرية العامة للتدريب من أجل القيام بـ«التدريب الأمني والمنخصص» لجميع فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية، حيث خضع 750 ضابطاً متدرباً إلى «دورات التأهيل» التي أقامتها بين العامين 2008 و2010.

وعلى نحو منفصل، أنشأت وزارة الداخلية التابعة لحماس معهد تدريب ضباط الإسعاف وتأهيل السائقين لتعزيز الأجهزة المساعدة في قوات أمن السلطة الفلسطينية - أي الدفاع المدني والخدمات الطبية العسكرية - التي تخدم الجمهور العام. لكن الأكثر إثارة للإعجاب هو كلية الشرطة الفلسطينية التي فتحت أبوابها في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2009 لأول 150 طالباً كي يخضعوا إلى برنامج مدته ثلاث سنوات يتخرجون بعدها برتبة ملازم، حاملين معها أيضاً شهادة البكالوريوس أو الدبلوم في علوم الشرطة والأمن.

لا يمكن التحقق بشكل مستقلّ من جودة التدريب وشفافية الانتساب، لكن هذه التطورات تدلّ على قدرة فعلية على التخطيط. فوزارة الداخلية تتمتع باستقلالية حقيقية في وضع أهداف قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة، حيث تقوم بتحديد المهارات التي هي في أمسّ الحاجة إليها، وبصياغة مضمون التدريب تبعاً لذلك، مع الحفاظ على أعداد القوى العاملة بما يتفق مع حدود الموارد والفرص المتاحة. وكان قد تم إرسال العشرات من كوادر الأمن والشرطة إلى سورية وإيران والسودان للتدريب حتى قبل استيلاء حماس على غزة في حزيران/يونيو من العام 2007، وتبعهم آخرون منذ ذلك الحين. وعلى النقيض من مزيج «المدارس» الأمنية في الضفة الغربية الناجم عن تعدّد الجهات المانحة وعدم توحيد مناهجها، يبدو أن المهارات والمعرفة التي يكتسبها متدربو غزة يتمّ تكييفها لتتكامل مع الأساليب المحلية عند عودتهم إلى القطاع. يُضاف إلى ذلك أنه، في أيار/مايو

من العام 2010، قامت قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة بقبول 200 منتسب جديد في سلك الشرطة، بعد مراجعة داخلية انتهت إلى أنها في حاجة إلى تحسين التوازن بين صفوف الضباط المقلدين وضباط الصف والأفراد.

يقدم تقرير صدر عن وزارة الداخلية في غزة، في منتصف تشرين الأول/أكتوبر من العام 2010، عن نشاطاتها مؤشراً مفيداً على الاختلاف في النهج مقارنةً بالضفة الغربية. فقد ذكر التقرير أن وزارة الداخلية أشرفت على ثماني عشرة دورة تدريبية لـ333 من موظفيها المدنيين منذ بداية العام

– وهي نسبة كبيرة من مجموع أفرادها – في مروحة من المهارات تتراوح بين إدارة الوقت والموارد البشرية وإدارة الميزانية المحوسبة إلى التخطيط الاستراتيجي والتفكير الإبداعي والتفويض الفعال للمرؤوسين. وصحيح أنه لا يمكن التحقق من جودة هذا التدريب وتأثيره، وربما يتلقى القطاع الأمني في الضفة الغربية قدرًا أكبر من التدريب التخصّصي من الجهات المانحة، إلا أن المسألة الأهم هي حقيقة إدراك قطاع الأمن في غزة لضرورة القيام بالتدريب في مختلف هذه المجالات، وتخصيصه الموارد المالية والمادية الشحيحة لذلك الغرض بمحض إرادته وجهوده ومن دون أن تحته على ذلك جهات مانحة. وبغض النظر عن مدى نجاحه أو فعاليته، إلا أن الأمر الملفت هو إصرار قطاع الأمن في غزة على الظهور أمام جمهوره بوصفه قادراً على تأدية مهامه وتوفير الخدمة المهنية.

ويكشف قطاع الأمن في غزة، تحت قيادة حماس، عن معالجة معرفية لافتة للنظر: إذ يرى المشاكل ويشخصها على هذا النحو، ما يُطلق عملية تشاورية لبلورة الردود وتقييم النتائج، وتصفية أو تنقيح أو تعديل المقاربات الأولية. وتدل هذه الحلقة من «المراقبة والتوجيه واتخاذ القرار والفعل»، على أن أوجه القصور في قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية ليست عيباً فلسطينياً متأسلاً، بل مردها الطريقة التي تتم بها إدارة وهيكل العلاقة بين قطاع الأمن وبين السلطة السياسية.

التسلسل القيادي والسيطرة المدنية

إن نجاح حكومة هنية، منذ حزيران/يونيو من العام 2007، في إنهاء الفوضى المسلّحة والفلتان الأمني اللذين سادا سابقاً في قطاع غزة، ناجم أساساً عن إنشاء تسلسل قيادي واضح، وعن تبعية قطاع الأمن إلى السيطرة المدنية التي يمارسها وزير الداخلية المفوض تقويضاً واضحاً لألبس فيه. وإذا كانت قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة موحّدة ومندمجة بشكل فعلي، فقطاع الأمن في الضفة الغربية منقسم بشدة: فالتوجيهات تهبط نزولاً من القادة المنفردين، والمعلومات تصعد صعوداً عامودياً إليهم، بقدر قليل من التنسيق الجانبي أو الأفقي في مابين الفروع المختلفة

قطاع الأمن الذي تديره حماس أظهر حتى الآن أنه أكثر فعالية في استخدام الموارد البشرية المحدودة المتأاحة مما كانت عليه قوات أمن السلطة الفلسطينية بقيادة حركة فتح المنافسة، في الفترة بين العامين 1994 و2007.

في كلتا الحالتين. ولا يقتصر الأمر على أن قنوات الاتصال والتبعية العامودية هذه تعرقل تطوير قوات أمن السلطة الفلسطينية وأداءها وحسب، بل تديم أيضاً الضعف المزمن لوزارة الداخلية وتقوّض محاولاتها لتقديم خدماتها إلى الجمهور العام.

الضفة الغربية

نجاح حكومة هنية، منذ حزيران/يونيو 2007، في إنهاء الفوضى المسلّحة والفلتان الأمني، اللذين سادا سابقاً في قطاع غزة، ناجم أساساً عن إنشاء تسلسل قيادي واضح، والسيطرة المدنية على قطاع الأمن.

تحركت حكومة فياض بسرعة بعد تشكيلها في أواخر حزيران/يونيو من العام 2007 لإعادة تنظيم قوات أمن السلطة الفلسطينية وترشيدها. وأدى ذلك إلى إنشاء ستة فروع عملانية رئيسة وفرعين أصغر حجماً، إلى جانب

الخدمات المساعدة، وتم تقسيم السيطرة الرسمية عليها في ما بين رئاسة السلطة الفلسطينية ووزارة الداخلية. من الناحية العملية، فإن فياض هو الذي يجتمع أسبوعياً مع قادة قوات أمن السلطة الفلسطينية، ويسانده عباس كلما دعت الحاجة بإصدار المراسيم الرئاسية الداعمة لقراراته. وقد أثبت هذا الترتيب فعاليته، وساعد في ذلك حُسن العلاقة بوزيرَي الداخلية المتعاقبين: عبدالرزاق اليحيى المستقلّ سياسياً، ومن ثم سعيد أبو علي المنتمي إلى فتح، الذي تولّى المنصب في تعديل وزارتي جرى في أيار/مايو في العام 2009.

ليس ثمة ما يضمن إمكانية الإبقاء على هذا الترتيب غير الرسمي إلى أجل غير مسمى، لأنه لا أساس له في القانون الأساسي، وهو الوثيقة الدستورية للسلطة الفلسطينية. علاوة على ذلك، فإن هذا الترتيب لا يوفر الرقابة الفعّالة، في ظلّ شلل المجلس التشريعي أو انتهاء ولايته وعدم وجود برلمان فعّال. ويعمل الترتيب طالما أن الرئيس عباس يحمي رئيس الوزراء فياض من أعضاء اللجنة المركزية لحركة فتح الطامحين والمتناحرين في ما بينهم. فهؤلاء الآخرون مستأؤون بسبب استبعادهم من المناصب الوزارية الرئيسة من قبل فياض، وهو السياسي المستقل، ولزالوا ممتعضين من الإصلاحات التي قام بها، ولاسيما إحالة الآلاف من أعضاء حركة فتح الذين كانوا على ملاك قوات أمن السلطة الفلسطينية، إلى جانب العديد من قدامى المحاربين ذوي الرتب الرفيعة، إلى التقاعد، في العامين 2007 و2008.

ينكشف عدم وجود التسلسل القيادي الواضح وغموض السيطرة المدنية بشكل جليّ في حالة جهازَي الأمن الوقائي والمخابرات العامة. فلم يتمكّن فياض ووزير الداخلية المتعاقبان من وضع حدّ لانتهاكات الجهازين لحقوق الإنسان سوى جزئياً، وحتى ذلك لم يتحقّق إلا بعد تدخل شخصي من قبل الرئيس عباس في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2009. وقد ثبت أن حتى هذا النجاح الجزئيّ مؤقّت، حيث تفيد التقارير أن استخدام التعذيب عاد إلى مستوياته السابقة في الأشهر الأخيرة، حيث سجّل الموقوفون 106 شكاوى بشأن ممارسة التعذيب بين كانون الثاني/يناير وأيلول/سبتمبر

2010، مادفع منظمة «هيومن رايتس ووتش» إلى القول إن الإفلات من العقوبة «متفشٍ» بين ضباط قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية.⁽⁹⁾

وبالمثل، لم تتمكن الحكومة من تنفيذ مرسوم صدر في العام 2008 لدمج جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة في جهاز واحد، ولا من توضيح الصفة القانونية المبهمة لجهاز ثالث هو الاستخبارات العسكرية. ويعود السبب في ذلك، بشكل جزئي على الأقل، إلى أن عباس أو مستشاريه أصبحوا يلعبون في الآونة الأخيرة دوراً أكبر بكثير من وراء الكواليس

بدون خبرة مهنية، فإن إشراف فياض على قطاع الأمن لا يقدر على توفير التوجيه على المدى الطويل، بل يتركز على الإدارة الروتينية من يوم إلى آخر.

في إدارة قوات أمن السلطة الفلسطينية مما هو مفترض في العادة، ولا سيما في ما يتعلق بأمن النظام وبالحملة التي تستهدف حماس وقوى معارضة أخرى غير إسلامية.

لا يحسن من الأمر شيئاً أن مكتب رئيس الوزراء يفتقر إلى وحدة مخصصة للشؤون الأمنية. وبدون مثل هذه الخبرة المهنية، فإن إشراف فياض على قطاع الأمن لا يقدر على توفير التوجيه على المدى الطويل، بل يتركز على الإدارة الروتينية من يوم إلى آخر. وتقدم التقارير الأسبوعية التي تعدّها وزارة الداخلية لفياض مثلاً على المشكلة: إذ يقوم السكرتير العسكري للرئيس عباس بالجهد ذاته، وفي كلتا الحالتين، لا تتم معالجة البيانات وتحويلها من مادة خام إلى تحليل للاتجاهات وتقييمات استشرافية.

وقد اقترحت المملكة المتحدة مراراً منذ العام 2000، نماذج لوحدة دعم - مجلس أمن قومي، وغرفة عمليات خاصة بقوات أمن السلطة الفلسطينية، ومكتب أمن قومي تحت إمرة رئيس الوزراء - إلى جانب الإجراءات التفصيلية وتوصيف الوظائف لكل من تلك النماذج، لكن لم يظهر أي شيء من هذا القبيل إلى حيز الوجود. وربما يكشف هذا، من بين أمور أخرى، حدود تأثير فياض، ويعكس تصميم مكتب رئيس السلطة الفلسطينية، إن لم يكن عباس نفسه، على الاحتفاظ بالسيطرة الفعلية على قطاع الأمن.

وعدت دائرة التخطيط الاستراتيجي في البداية بتوفير القدرة الداخلية المفقودة. فقد أدرك أعضاء طاقمها (الذين يعملون الآن في وحدة التخطيط والتطوير الاستراتيجي التي خلفت تلك الإدارة)، ومستشاروها الأجانب أن الخطط والمشاريع القائمة تُعبّر فقط عن احتياجات فروع في قوات أمن السلطة الفلسطينية كل على حدة، ولا تستجيب إلى احتياجاتهم مجتمعين «كقطاع متكامل».⁽¹⁰⁾

ولانتقل أهمية عن ذلك الدفعة القوية التي قدّمها وزير الداخلية الجديد أبو علي، عقب تعيينه في أيار/مايو من العام 2009. وبسبب امتعاضه الشديد من خطاب «الفلسطينيون الجدد»، الذي ألقاه منسق الأمن الأميركي آنذاك الفريق كيث دايتون، في واشنطن في الشهر نفسه - والذي اعتبر الكثير

من الفلسطينيين أنه يصف قوات الأمن الوطني التي أعيد بناؤها وتدريبها بأنها قوات متعاونة مع الاحتلال الإسرائيلي تقودها الولايات المتحدة - فقد سعى الوزير إلى الحد من تأثير منسّق الأمن الأميركي على قطاع الأمن، وإعادة تأكيد سلطة الحكومة الفلسطينية عليه. غير أن أبو علي فقد، بعد عام، الكثير من زخمه الأوّلي وقدّم استقالته، علماً أنه بقي في منصبه في نهاية المطاف.

كانت الجهود التي بذلتها دائرة التخطيط الاستراتيجي وأبو علي لتطبيق الإصلاحات النموذجية صادقة، لكنها ظلّت هابطة «من فوق» وتمثّل وزارة الداخلية فقط، بدلاً من تمثيل قطاع الأمن ككلّ. ولذلك السبب بقيت تلك الجهود سطحية ولم تكن لها آثار «قوية، أو حتى أي آثار على العُقد الأخرى في النظام الأمني».⁽¹¹⁾ ففروع قوات أمن السلطة الفلسطينية «لاتعمل فعلاً مع بعضها بعضاً بشكل رسمي إلا من خلال قنوات اتصال وتبعية قيادية منفصلة وضيقة للغاية»، أي من خلال قادتها المنفردين.⁽¹²⁾ وإذا ما كان ثمة تعاون فعّال بين الأجهزة، فقد تم هذا إلى حدّ كبير بفضل المحافظين الذين يعيّنهم رئيس السلطة الفلسطينية ويمثّلونه محلياً. وهم يشرفون على اللجان الأمنية على

مستوى المحافظات، التي تتمثّل فيها الفروع الرئيسة لقوات أمن السلطة الفلسطينية، والتي توازي وزارة الداخلية وتتجاوزها فعلياً.

عدم قدرة وزارة الداخلية على العمل جسراً بين القيادة السياسية وبين قطاع الأمن هي سبب المشكلة ونتيجتها.

تؤدّي استقلالية جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة، بشكل خاص، وهيكلية المحافظات، إلى حالة عائمة وفوضوية تساهم فيها أيضاً، عن غير قصد، جهود فياض حسنة النية

للحفاظ على علاقات مباشرة مع قادة قوات أمن السلطة الفلسطينية. وذلك يعني، على حدّ تعبير أحد المراقبين المطلّعين، أن كبار المسؤولين والخبراء الأمنيين «يقومون بأعمالهم في عين العاصفة، ولايسيطرون على العملية التي تلتفّ حولهم كالدوامة».⁽¹³⁾ وبالتالي، فإن تلميح أحد المحللين الأمنيين الغربيين العاملين في القدس، في كانون الثاني/يناير من العام 2010، بأن الإصلاح الأمني الفلسطيني «سار بقوة دفع ذاتية» قد يُفهم منه أن العملية تسير بإدارة فلسطينية تمنحها الاستدامة، لكنها في الواقع خارجة عن السيطرة.⁽¹⁴⁾ وفي جميع الأحوال، فإن التطورات السلبية في وزارة الداخلية تزيح أي جهد إصلاحي جانباً.

إن عدم قدرة وزارة الداخلية على العمل جسراً بين القيادة السياسية وبين قطاع الأمن هي سبب المشكلة ونتيجتها. فقد حافظ رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات، حتى وفاته، على قوات أمن السلطة الفلسطينية بوصفها محميته الخاصة، حارماً وزارة الداخلية من ممارسة أي قدر من السيطرة عليها. وبعد مرور أكثر من ست سنوات منذ وفاته، لاتزال وزارة الداخلية إلى الآن لاتمارس أكثر من سلطة إسمية على التنسيب والمشتريات والرواتب الخاصة بقوات أمن السلطة الفلسطينية. لا يزال فياض هو الذي يتفاوض، بصفته وزيراً للمالية، مباشرة مع

قادة كل من فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية بشأن ميزانياتهم.

كما أن وزارة الداخلية لاتقوم بدور ذي مغزى في الشؤون المدنية؛ فهي لاتستطيع إصدار جوازات السفر من دون موافقة إسرائيل، وقد حلت الإدارة المدنية الإسرائيلية محلها في مايتعلّق بمنح تصاريح الإقامة أو الدخول منذ العام 2002، كما أنها لاتتولّى أي مسؤولية عن البلديات والمجالس القروية، التي تخضع إلى وزارة الحكم المحلي الفلسطينية. علاوة على ذلك، خسرت الوزارة الحصة الأكبر من موظفيها ووجوداتها حين سيطرت حماس على غزة في العام 2007، ماجعل وزير الداخلية في رام الله على رأس هيكل فارغ تقريباً.

لاتزال مسألة اكتساب المهارات الإدارية والكفاءات التقنية لإعادة تأهيل وتطوير الإدارات المدنية لوزارة الداخلية تشكّل عقبة كآداء يكاد يستحيل تخطيها. ومما زاد الأمر صعوبة النقص الجوهرى لاستثمار الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في إعادة بناء الوزارة: فكان غرضهما الوحيد تقريباً من دعم تحسين قدرات التخطيط في وزارة الداخلية هو تعزيز بناء القوات في القطاع الأمني الفلسطيني، فيما تجاهلا وظائفها المدنية المتخلفة وهيكلتها الإدارية.

هذا وقد أدت إعادة تأكيد السيادة الفلسطينية الاسمية على قطاع الأمن، في أعقاب واقعة خطاب منسّق الأمن الأميركي دايتون في أيار/مايو من العام 2009، إلى إصداره التعليمات إلى بعثته بوقف التعامل المباشر مع فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية وضباطها، وإلى توجيه جميع الاتصالات من خلال وزارة الداخلية. ومن المفارقات، أن هذا الأمر جعل

وزارة الداخلية أسوأ حالاً، حيث أخلى منسّق الأمن الأميركي الجديد، العميد مايك مولر، الذي خلف دايتون في خريف العام 2010، ساحة التعامل مع باقي القطاع الأمني لصالح وكالات أميركية أكثر نفوذاً مثل وكالة الاستخبارات المركزية.

ولاتزال وزارة الداخلية تعاني، فقيامها بإعادة إطلاق موقعها

على شبكة الإنترنت، وتطوير بوابات الواجهة العمومية على موقع الشرطة المدنية، يشكّلان تطوراً مرحّباً به، لكن الوزارة تظلّ تفتقر حتى الآن إلى قدرات إدارية تُذكر، أو نظام فعّال للخدمة العامة على شبكة الإنترنت. وماهو أكثر دلالة على اعتلالها المستمر، هو فشلها في استحداث مكتب المفتش العام داخل وزارة الداخلية، وهو الأمر الذي حثّ عليه منسّق الأمن الأميركي. كان الغرض المرجوّ من ذلك ممارسة الرقابة المركزية وتطوير وحدات التفتيش الداخلية في فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية، لكن تبين أن الاتفاق على ضابط كبير يتولّى المنصب مستحيل. وقد لعبت المنافسات الداخلية بين الأجهزة والفروع دوراً جزئياً في ذلك، غير أن العلاقة بين وزارة الداخلية وبين فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية - وحتى تلك التي تخضع إلى سيطرتها الاسمية - غير محدّدة المعالم إلى درجة كانت على الأرجح ستمنع المفتش العام من تأدية مهامه في أي حال. ويشير عجز منسّق

لاتزال مسألة اكتساب المهارات الإدارية والكفاءات التقنية لإعادة تأهيل وتطوير إدارتها المدنية تشكّل عقبة كآداء يكاد يستحيل تخطيها.

الأمن الأميركي عن استكمال هذا المشروع بوضوح إلى التفاعل غير المنتج بين سياسات الدول المانحة وقطاع الأمن في الضفة الغربية.

غزة

أكدت حماس سريعاً السيطرة المدنية غير المُلتبسة على قطاع الأمن في غزة بعد أن أحكمت قبضتها على القطاع في حزيران/يونيو من العام 2007. ومن المفارقات أن المرسوم الصادر عن حكومة فياض، والقاضي بامتناع جميع أفراد قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة، والبالغ عددهم 54 ألفاً بدايةً، عن العودة إلى مقرّهم ومزاولة العمل، أزاح بجرّة قلم القطاع الأمني المعادي وغير المتعاون، الذي أعاق حكومة هنية للعمل معه منذ تولّيها السلطة في آذار/مارس من العام 2006، أي قبل الانقسام بـ15 شهراً، فانطلقت حكومة هنية على الفور ببناء قطاع أمني جديد خاص بها. وتمثّلت إحدى الخطوات الأولى التي اتّخذها وزير الداخلية آنذاك، سعيد صيام، بإنشاء قيادة جديدة للشرطة بإمرة الضابط المخضرم في حركة فتح توفيق جبر، الذي رفض التقيد بسياسة «البقاء في المنازل» التي أقرتها حكومة فياض، والتي تصفها حكومة هنية بأنها سياسة «استكاف». مُنح جبر التفويض لإعادة تنظيم قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة، فشرع بفصل الجناح العسكري لحركة حماس، كتائب عزّ الدين القسام رسمياً، عن قوات أمن السلطة الفلسطينية، منهياً بذلك دور كتائب القسام الصريح في الأمن الداخلي. وأعيد تكليف أعضاء كتائب عزّ الدين القسام، الذين كانوا يخدمون حتى ذلك الوقت كقوة شرطة بدائية تعرف باسم القوة التنفيذية - والبالغ عددهم 2500 (من أصل 5600-6500 في القوة التنفيذية) - بمهمة الدفاع عن الحدود والمواجهة مع إسرائيل، بعد أن تسبّبوا بضرر كبير لمكانة حركة حماس لدى الجمهور العام ومنظمات حقوق الإنسان بسبب الأساليب الفظة وحتى الوحشية التي استخدموها أحياناً في فرض النظام. ولاتزال كتائب عزّ الدين القسام تشكّل القوة الرادعة التي تُسند القطاع الأمني في غزة ضمناً، نظراً إلى معرفة الخصوم أنها ستدخلّ ضدهم عند الضرورة. لكن ذلك لا يفي حقيقة أن الفصل الرسمي للكتائب قد ساهم في تعزيز مكانة قوات أمن السلطة الفلسطينية المحلية، التي تتولّى الصدارة في حفظ القانون والنظام العام.

وفي الخطوة التالية، قام جبر بدمج جهازي الاستخبارات الرئيسيين في جهاز جديد هو جهاز الأمن الداخلي، وحلّ الفروع التي كانت مستقلةً سابقاً مثل الحرس الرئاسي والوحدة الخاصة والاستخبارات العسكرية، أو أضفى عليها صبغةً «مدنية» من خلال ضمّها إلى الشرطة المدنية، كما حدث مع الشرطة العسكرية والقوة البحرية. وبحلول تشرين الأول/أكتوبر من العام 2007، تقلّصت قوات أمن السلطة الفلسطينية مما يزيد عن عشرة فروع عملانية إلى أربعة فقط. منذ حزيران/يونيو من العام 2007، تركّزت السلطة المدنية على قوات أمن السلطة الفلسطينية،

التي سبق تقسيمها بين رئيس السلطة الفلسطينية والحكومة في سياق التعديل الدستوري الذي جرى في العام 2003، في يد وزير الداخلية، الذي يخضع بدوره إلى مجلس الوزراء. وعلى النقيض من وزارة الداخلية في الضفة الغربية، تمثّلت واحدة من الخطوات الأولى التي اتخذها صيام في تعيين مراقب عام مفوض بهدف فرض الانضباط داخل قوات أمن السلطة الفلسطينية ولوضع حدّ لتجاوزات الأكثر خطورة من جانب القوة التنفيذية. ومن الواضح أن الرجل الذي اختاره الوزير، الكادر المخضرم في حماس حسن الصيفي، يمارس تأثيراً كبيراً

داخل قطاع الأمن، تسنده مكاتب فرعية في كل محافظات غزة الخمس.

عاد الفضل في هذه التطورات جزئياً إلى قوة شخصية صيام، إلا أنها عكست أيضاً إدراكاً بأن الشرعية المحلية لحكومة هنية تعتمد إلى حدّ كبير على إظهار اهتمام مُقنع بالخدمة العامة.

وقد أتاح فرض السيطرة المدنية من دون منازع حدوث تحوّل حقيقي في وزارة الداخلية، إذ تطورت دوائرها المدنية وإدارتها للخدمات العامة بشكل مستمرّ. ويتمثّل المظهر الأكثر وضوحاً على ذلك في تطوير خدمات الإنترنت لتمكين سكان غزة - الذين يحظون، على الرغم من كونهم تحت الحصار، بمعدلات وصول واستخدام عالية لشبكة الإنترنت - من تسجيل المواليد والوفيات، وتقديم طلبات الحصول على جوازات سفر والوثائق الأخرى، وتسجيل الشركات والمنظمات غير الحكومية، وتحميل الاستثمارات اللازمة لها، وتقديم الشكاوى.

لا يعني كل هذا أن قطاع الأمن في غزة يخضع إلى الحوكمة الديمقراطية أو يركّز كلياً على الخدمة العامة الحيادية. كما لا يعني أن المجلس الوزاري برئاسة هنية يمارس سيطرةً حاسمة. ومن الواضح أن التأثير الأساسي هو لحماس كحركة، إلا أن هذا التأثير قد مورس حتى الآن من قِبَل اثنين من المدنيين على التوالي، وكلاهما من الكوادر السياسية ويمتلكان شخصية قوية وعلاقات وثيقة مع «الدعوة»، الذراع الوعظية لحركة حماس. ملخّص الأمر إذاً هو أن السيطرة المدنية الحقيقية، وإن كانت أقرب إلى نموذج العلاقات بين المدنيين والعسكريين في ظلّ حكم الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفييتي السابق أو البلدان الأعضاء في حلف وارسو. ومع ذلك، يواجه القطاع الأمني في غزة تحدياً مُحتملاً لتماسكه الداخلي وولائه بسبب نمو الصراعات في ما بين مراكز القوى المتنافسة داخل حماس.

الانتماء الحزبي

على الرغم من العقبات الكثيرة، فقد تحسّنت المهارات التقنية وخدمة الجمهور في الضفة الغربية وقطاع غزة على حدّ سواء. ومع ذلك، ما يدفع قطاعي الأمن في الضفة وغزة قدماً هو سعيهما الدائم

**يواجه القطاع الأمني في غزة تحدياً مُحتملاً
لتماسكه الداخلي وولائه بسبب نمو الصراعات في
ما بين مراكز القوى المتنافسة داخل حماس.**

إلى تمكين قياداتهما السياسية والحركتين المهيمنتين من الحفاظ على السيطرة السياسية. وذلك يعني أن الانتماء الحزبي هو أهم صفة مشتركة بينهما.

واللافت أن الشرطة المدنية هي الفرع الأقل حزبية في كلا الإقليمين. ويعود ذلك جزئياً إلى إرث العمل الشرطي في الأرض المحتلة قبل قيام السلطة الفلسطينية، حيث كان ينظر إلى رجال الشرطة المحليين في كثير من الأحيان باعتبارهم متعاونين مع الاحتلال. وحتى بعد اتفاق أوسلو في العام 1993، فضّل الناشطون الوطنيون الفلسطينيون الانضمام إلى أجهزة الاستخبارات الجديدة غير الملوثة، أو قوات الأمن الوطني، التي خلفت جيش التحرير الوطني الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية.

لقد سعت الحكومتان الفلسطينيتان في الضفة الغربية وغزة، منذ العام 2007، إلى تحسين صورة الشرطة المدنية، لكن جهاز الشرطة المدنية يبقى الشقيق الأصغر في قوات أمن السلطة الفلسطينية. فجهاز الأمن الوقائي ودائرة المخابرات العامة في الضفة الغربية، وجهاز الأمن الداخلي في غزة، يحصلون على معدات متطورة نسبياً مثل أجهزة التنصت، في حين أن الشرطة المدنية لاتزال تعاني نقصاً حاداً في عدد المركبات وأجهزة اللاسلكي والمراكز، كما أن قدراتها في مجال الطب الشرعي بدائية أو غير موجودة أصلاً. وخلافاً لمزاعم كلتا الحكومتين الفلسطينيتين، ومنسّق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية، لاتتمتع الشرطة المدنية بالصدارة المفترضة في ما بين فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية، فإن السيطرة السياسية لها السطوة على الخدمة العامة.

الضفة الغربية

لايدّخر الوزراء وقادة قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية جهداً في سبيل التأكيد على أنهم لايسمحون إطلاقاً بممارسة النشاط السياسي أو الانتماء الحزبي في صفوف قوات الأمن، ولاحتى لحركة فتح، في سياق السعي إلى بناء قوة مهيمنة ومحترفة. غير أن الصور التي نشرت

في الصحافة المحلية لأفراد قوات الأمن الوطني الذين أعيد تدريبهم وهم يشاركون في احتفالات الذكرى السنوية لتأسيس حركة فتح، في كانون الثاني/يناير من العام 2010، توحى بعكس ذلك.

لكن الأمر الأهم هو أن ضباط حركة فتح تولّوا مرةً أخرى قيادة جهازَي الأمن الوقائي والمخابرات العامة عندما أُحيل

لا شك في أن المنافسة المريرة بين فتح وحماس تعوق أي تفكير جدي بإنهاء تسييس قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، التي لاتزال تشكل معقلاً شبه كامل لحركة فتح.

مديراً الجهازين إلى التقاعد في العام 2009، أي أن محاولة تطبيق النظم الخاصة بسنّ التقاعد بشكل صحيح لم ينمّ عنه تغيير حقيقي في الولاء السياسي للجهازين. هذا وتمّت ترقية المديرين الجديدين على الفور، ليس على أساس مؤهلاتهما المهنية وأقدميتهما، وإنما تمشياً مع رتبتيهما

التنظيمية في حركة فتح.

لاشكّ في أن المنافسة المريرة بين فتح وحماس تعوق أي تفكير جدي بإنهاء تسييس قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، التي لاتزال تشكّل معقلاً شبه كامل لحركة فتح. إلى جانب ذلك، لاتزال قوات أمن السلطة الفلسطينية تقدّم سبيلاً للضمان الاجتماعي وللمحسوبية. فالعديد من الضباط غير الصالحين للخدمة، أو الذين ليست لديهم مهام رسمية، ممّن لاتنطبق عليهم شروط الحصول على معاش تقاعدي، لايزالون يتلقّون الرواتب كما لو أنهم في الخدمة الفعلية. ويؤكّد المطلعون على بواطن الأمور أن ثمة «عدداً قليلاً جداً من العناصر الأمنيين الحقيقيين» في أجهزة الاستخبارات الثلاث، التي تسهل طبيعتها السرية توظيف الأقارب والأصدقاء كمخبرين يحصلون على رواتب. ونتيجةً لذلك، فإن أعضاء حركة فتح وأنصارها يستحوذون على حصة كبيرة من عديد الأجهزة الثلاثة، والذي يُقدّر أنه يضمّ حالياً بمجموعه ما بين 8000 و9000 عنصر. وهذه الأجهزة هي التي قادت الحملات الأمنية ضدّ حماس في الضفة الغربية منذ حزيران/يونيو من العام 2007.

محنة

لاتختلف النزعة الحزبية كثيراً في صفوف قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة عنها في الضفة الغربية، على الرغم من أن الأرقام المشمولة أصغر بكثير. وكما هو الحال في الضفة الغربية، فإن جهاز الأمن الداخلي - الذي يعتقد أنه يضمّ 1000 عنصر، مع ما يصل إلى 5000 مخبر - هو الذي يتولّى الصدارة في قمع النشاط العلني للمعارضين السياسيين، وخصوصاً حركة فتح، وأيضاً

الإسلاميين الجهاديين المتشدّدين («التكفيريين») منذ العام 2009. ويضمّ جهاز الأمن الداخلي العديد من كوادر حماس، إلى درجة أنه أكثر شبيهاً بجهاز حركي وليس حكومياً.

كما يضمّ جهاز الأمن والحماية - المكوّن من 1000 - 1600 عنصر - العديد من أعضاء حماس، إلى جانب عدد من أفراد

قوات أمن السلطة الفلسطينية السابقين الذين رفضوا سياسة «التزام المنازل» وانضمّوا إلى قوات أمن السلطة الفلسطينية بقيادة حماس بعد حزيران/يونيو من العام 2007. ويقود الجهاز الأخير حملة تطبيق الأخلاق الإسلامية والعادات الاجتماعية المُحافظة في الأماكن العامة، مادفع منظمة «هيومن رايتس ووتش» لأن تطلق عليه تسمية شرطة «الأخلاق» أو «الفضيلة»، علماً أن المسؤولين الحكوميين ينكرون أن يكون الجهاز قوة شرطة دينية أو «مطوّعين» على النمط السعودي.

وعلى صعيد أوسع، لايزال الانتماء الحزبي يشكّل، عموماً، عاملاً هاماً في تعيين أو تدوير أو ترقية كبار الضباط في قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة، حتى لو حصل ذلك على نطاق أضيق

لايضمن تعزيز القدرة التقنية والمهنية المتنامية
سيادة القانون والحوكمة الديمقراطية لقطاع الأمن.

مما كان عليه سابقاً تحت قيادة حركة فتح. هذا عدا كتائب عزّ الدين القسام، وهي أشبه ماتكون إلى ميليشيا حزبية وإن لم يبدأ الكثيرون من أفرادها مسيرتهم كأعضاء في الحركة ولم يخضعوا إلى التثقيف العقائدي الداخلي فيها. كما تقدّم كتائب عزّ الدين القسام المفارقة الأوضح مقارنةً بمنافسيها في الضفة الغربية، حيث تم حل ميليشيات فتح بحلول العام 2008، وأصبحت قوات أمن السلطة الفلسطينية الآن القوة المسلّحة الهامة الوحيدة هناك.

التحوّل السلطوي

الصورة التي تظهر للعيان مألوفة، حيث لا يضمن تعزيز القدرة التقنية والمهنية المتنامية سيادة القانون والحوكمة الديمقراطية لقطاع الأمن. في الواقع، فإن القيادة السياسية، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، التي أدركت أن ثمة حاجة إلى الفعالية والكفاءة في توفير القانون والنظام، هي نفسها التي تُشرف على التحوّل السلطوي، أو هي في أحسن الأحوال عاجزة عن وقف ذلك أو عكسه. وتشدّد حكومتا فياض وهنية على تمسكهما الصارم بسيادة القانون واحترامهما الحقيقي لحقوق الإنسان، في حين يعلن قطاعاهما الأمان عن تشكيل وحدات للشكاوى وحقوق الإنسان داخل وزارتي الداخلية وفرعي الشرطة المدنية، وعن التدريب المتواصل في مجال حقوق الإنسان.

كل عمل تقوم به حكومتا فياض وهنية يرسّخ السلطة التنفيذية، ويضعف الالتزام بالرقابة التشريعية والقضائية على قطاع الأمن.

يبدو الاهتمام بالصورة العلنية جلياً في كلا الإقليمين. في الضفة الغربية وقطاع غزة على حدّ سواء، تتلقّى الشرطة التدريبات في العلاقات العامة، في حين تصدر إدارات العلاقات العامة فيها، وفي وزارتي الداخلية، النشرات

الدورية وتقيم مواقع على الإنترنت «مصممة لتحفيز التواصل» بين الجمهور العام وقوات أمن السلطة الفلسطينية.⁽¹⁵⁾

ومع ذلك، تبدو هذه التصريحات والإجراءات شكلية أكثر فأكثر، ناهيك عن أنها تخدم المصالح الذاتية. المشكلة الحرجة تتمثّل في التعطيل الكامل للحوكمة الديمقراطية. فكل عمل تقوم به حكومتا فياض وهنية يرسّخ السلطة التنفيذية، ويضعف الالتزام بالرقابة التشريعية والقضائية على قطاع الأمن. يبدو هذا بعيداً كل البعد عن الإطار الجدير بالثناء لإصلاح قطاع الأمن الذي صاغه الفريق التقني للإصلاح التابع للسلطة الفلسطينية، الذي لم يعمّر طويلاً، في أوائل العام 2007. فقد نصّت مسودة الإطار على أن:

1. تخضع المنظومة الأمنية إلى رؤية مدنية تقف على رأسها السلطة السياسية. وفي هذا السياق، تقوم أجهزة الأمن بتنفيذ التعليمات الصادرة عن القيادة السياسية.

2. يكون ولاء المنتسبين إلى أجهزة الأمن للقانون الأساسي الفلسطيني. وينبغي أن يعملوا أيضاً من أجل إرساء سيادة القانون.

3. تمارس المنظومة الأمنية تأثيراً على صناعة القرارات السياسية، ما لم يُطلب منها القيام بذلك. في حين لا يسمح لقادة أجهزة الأمن والمنتسبين إليها بممارسة أنشطة سياسية أو حزبية وهم على رأس عملهم.⁽¹⁶⁾

إن الطريقة التي يتعامل بها قطاعا الأمن في الضفة الغربية وقطاع غزة مع قضايا حقوق الإنسان تكشف الحقيقة. فالناشطون الرسميون في الضفة وقطاع غزة يرفعون بصورة دورية التقارير عن عدد المنتسبين إلى أجهزة الأمن الذين تمّت معاقبتهم، لكنهم نادراً ما يكشفون عن نسبة من حوكموا بسبب القيام بانتهاكات لحقوق الإنسان، وليس بسبب مخالفات الخدمة. ولا يتّضح دائماً عدد المحاكمات التي أجريت استجابة إلى الشكاوى المقدّمة من قِبَل المواطنين أو منظمات حقوق الإنسان على وجه التحديد. على سبيل المثال، صرّحت منظمة «هيومن رايتس ووتش»، في تشرين الأول/أكتوبر 2010، أن «السلطة الفلسطينية (في الضفة الغربية) كانت متراخية للغاية في ملاحقة مسؤولي الأمن الضالعين في مزاعم تعذيبهم المحتجزين وإساءة معاملتهم». وأضافت المنظمة أنها لا تعلم سوى بحالة واحدة خضع فيها الضباط، الذين زُعم أنهم مسؤولون عن وفاة أحد المحتجزين تعذيباً، في حزيران/يونيو 2009، إلى المقاضاة، علماً أنه تمّت تبرئتهم على أي حال.⁽¹⁷⁾

ولا تزال الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - أي ديوان المظالم الذي أنشئ بموجب مرسوم رئاسي في العام 1994، والعامل في الضفة الغربية وقطاع غزة - غير قادرة على فرض الالتزامات القانونية على قوات أمن السلطة الفلسطينية كي تقدّم لها، بصورة منتظمة، المعلومات عن حالات محدّدة من الإساءة إلى المحتجزين أو الاعتقال التعسّفي، ولا متابعة التحقيق والملاحقة القضائية للضباط. وفي الحالات القليلة التي كانت فيها قوات أمن السلطة الفلسطينية صريحة ومتعاونة، عادة بعد اعتراض الرأي العام وامتعاضه بشدة، لم تتجح الهيئة في الحصول على المعلومات إلا بعد الضغط على عباس أو على رئيس الوزراء المعنيّ شخصياً.

سواء في الضفة الغربية أم في غزة، يختار قطاع الأمن ما يصرّح به إلى الجمهور بالطريقة التي يختارها، وفي أي وقت يقرّر ذلك. ويتم فعلياً منح حقوق الإنسان أو حجبها بتصرّفه، بدل أن يأتي ذلك التزاماً مطلقاً منصوصاً عليه في القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية. فالمجلس التشريعي الفلسطيني ولجانه لا يعملون على الإطلاق في الضفة الغربية، ولا يمارسون أي رقابة برلمانية، في حين لا يمكن القول إن التساؤلات الموجهة إلى أجهزة الأمن التي تقودها حماس من جانب كتلة الحركة في المجلس التشريعي في غزة تشكّل استجابة ذات معنى.

إن الغموض الذي يكتنف صلاحيات بعض فروع قوات أمن السلطة الفلسطينية لا يساعد على تحسين الوضع، غير أن السلوك القيادي في كلا الإقليمين ليس بالأفضل. فقد أصدر عباس، على سبيل

المثال، مرسوماً يقضي بتوسيع صلاحيات جهاز الأمن الوقائي لتشمل الاعتقال ومراكز الاحتجاز في تشرين الثاني/نوفمبر من العام 2007. وفي غزة، يؤدي جهاز الأمن الداخلي بشكل روتيني أدواراً هي من اختصاص دائرة التحقيقات الجنائية. وقد اتسع نطاق اختصاص المحاكم العسكرية في الضفة الغربية وقطاع غزة بموازاة ذلك كله، ليشمل المدنيين المتهمين بارتكاب جرائم جنائية، في مخالفة صريحة للقانون.

جدول 2. الإنفاق الأمني، الضفة الغربية وقطاع غزة، 2010

حكومة فياض	مليون دولار	% من إجمالي الرواتب
إجمالي الرواتب العامة	1,520	—
رواتب قطاع الأمن (بما فيها قطاع غزة)	620	40.8
رواتب قطاع الأمن (باستثناء قطاع غزة)•	300	—
حكومة هنية	مليون دولار	% من إجمالي الرواتب
إجمالي الميزانية	3,559	—
إجمالي ميزانية قطاع الأمن	796	22.4
مساعدات المانحين (تقديرات)••	150-160	—
إجمالي الإنفاق الأمني	946-956	26.9 (فعلي)
حكومة هنية	مليون دولار	% من إجمالي الرواتب
رواتب القطاع الأمني (تقديرات)•••	132	44

• تم احتساب الرقم بافتراض وجود 29000 فرد (قوات أمن السلطة الفلسطينية ووزارة الداخلية) في الضفة الغربية، و31300 في قطاع غزة، وباستخدام إجمالي الرواتب الموضح.

•• تم احتساب هذه الأرقام من إجمالي المساعدات الأميركية البالغة 400 مليون دولار والتي صادق عليها الكونغرس للأعوام 2008 و2009 و2010، ومن المساعدات المقدمة عبر بعثة الشرطة الأوروبية لمساندة الشرطة الفلسطينية البالغة 47 مليون دولار بين منتصف العام 2008 ومنتصف العام 2010.

••• تم احتساب هذه الأرقام بافتراض أن قوات أمن السلطة الفلسطينية ووزارة الداخلية تشكل 44 في المئة رواتب الموظفين الحكوميين الذين يصل عددهم إلى حوالي 34000، والتي تبلغ 300 مليون دولار سنوياً.

ومع تراجع الضوابط الدستورية، أصبحت منظمات حقوق الإنسان نفسها عرضةً إلى الهجوم في الضفة الغربية وغزة. فقد احتجّت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على عرقلة أعمالها في كلا الإقليمين بعد تصاعد حدة التوتر بين حركتي فتح وحماس في أيار/مايو من العام 2010، على سبيل

المثال، وأيضاً بين حركة حماس وهيئات الإغاثة الدولية. ففي غزة اعتبر وزير داخلية حماس فتحي

حماد الاحتجاجات ضدّ إعدام المجرمين المدانين والمتعاونين مع إسرائيل في ذلك الشهر بأنها «انحياز إلى المجرمين على حساب الضحايا». (18) أما زميله، وزير العدل محمد فرج الغول، فقد اتّهم في واقعة منفصلة منظمات حقوق الإنسان بـ«تمييزها بين الضفة والقطاع» و«تغيب الحيادية والموضوعية وتغليب التوجّهات السياسية». (19) لم يعقب هذه الانتقادات أي تحرّك مباشر، إلا أن منظمات حقوق الإنسان

سواء في الضفة الغربية أم في غزة، يتم منح حقوق الإنسان أو حجبها بتصرف قطاع الأمن، كمسألة تقديرية، بدل أن يأتي ذلك التزاماً مطلقاً منصوصاً عليه في القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية.

ووسائل الإعلام المستقلة في الضفة الغربية، التي تكشف بشكل متزايد عن الانتهاكات منذ أيار/ مايو، قد تعرّضت إلى الاعتداءات المباشرة.

يقدم قيام مئات من أفراد المخابرات العامة باللباس المدني بتفريق تجمّع سياسي في رام الله في آب/ أغسطس من العام 2010 دليلاً خاصاً. فكان من المفترض أن يخاطب الاجتماع، الذي حضرته كوادر إصلاحية من حركة فتح، من بين آخرين، ممدوح العكر المدير العام للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومصطفى البرغوثي، مرشح الرئاسة السابق ورئيس «المبادرة الوطنية»، التي تأسست في العام 2002 بوصفها «قوة ثالثة ديمقراطية» بين حركتي فتح وحماس، ورجل الأعمال منيب المصري، الذي يرأس لجنة المصالحة الوطنية الفلسطينية منذ العام 2009 بناءً على طلب عباس. كما تعرّض الصحفيون ومراقبو حقوق الإنسان الذين وصلوا إلى المكان إلى الاعتداء.

أكد الحادث مدى الضعف الذي وصلت إليه السيطرة المدنية على أجهزة الأمن. أعلن فياض على الفور أنه يتحمّل مسؤولية ما حدث، على الرغم من عدم تورّطه في الهجوم الذي كان على الأرجح بتحريض من بعض مستشاري عباس. من جانبه، أمر عباس بإجراء تحقيق في الحادث، لكن من غير المرجح أن يؤدي ذلك إلى نتيجة، طالما أن لجان التحقيق في مناسبات سابقة لم تكشف عن نتائجها، أو لم تتوصّل إلى نتائج أصلاً، ولم يتبدّل سلوك أجهزة الأمن. وفي الواقع، وعدت السلطات المحلية بإجراء تحقيق آخر بعد أسبوع فقط من حادثة الاعتداء على التجمّع في رام الله، بعد أن أطلقت الشرطة مئات الطلقات في الهواء لتخويف الشبان الذين كانوا يرشقونها بالحجارة وهم يتصدّون لمداهمة قام بها أفراد من قوات أمن السلطة الفلسطينية في منتصف الليل لاعتقال مطلوبين في مخيم الدهيشة للاجئين.

وقد أعلنت المخابرات العامة في منتصف كانون الثاني/يناير 2011 أنها لن تقدّم الموقوفين إلى محاكم عسكرية لمحاكمتهم، ولن تقوم بعمليات اعتقال من دون مذكرات توقيف صادرة عن النائب العام، بيد أن ثمة سوابق في الماضي توحى بأن أي تحسينات ستكون مؤقتة.

واللافت أن أجهزة الأمن لم تكن تتصرّف، في هذه الحوادث، بناءً على إيعاز أو إحياء من حركة فتح، التي لم تُعد منذ وقت طويل تشكّل تنظيمًا متماسكاً. تحصل أجهزة الأمن على الدعم والتشجيع من قبل قادة سابقين تم انتخابهم لعضوية اللجنة المركزية لفتح في آب/أغسطس 2009، غير أن اللجنة تفتقر إلى السيطرة الفعلية، والأجهزة تتصرّف باستقلالية متنامية. كما أن الاقتتال

السياسي المكشوف بين أبرز هؤلاء القادة السابقين، محمد دحلان، الذي ترأس سابقاً جهاز الأمن الوقائي، وبين عباس، في أواخر العام 2010، دلّ على ضعف نفوذهم المتبقي. فقد تعرّض ضباط أمنيون وعناصر من فتح يُعتقَد أنهم مقرّبون من دحلان، إلى الاستجواب من قبل دائرة المخابرات العامة

الجانب الأكثر وضوحاً للنزعة السلطوية هو الوتيرة المتسارعة لأسلمة المجتمع في غزة.

التابعة لعباس، ما يؤكّد على عدم وضوح التسلسل القيادي وضبابية العلاقات في قطاع الأمن في الضفة الغربية.

تكتّفت الهجمة على الحريات العامة في قطاع غزة أيضاً منذ بداية العام 2010. فقد وسّع قطاع الأمن بقيادة حماس دائرة قمع المعارضة السياسية بما يتجاوز حركة فتح، لتشمل حلفاءها كلما اعترضوا على سياسات أو تدابير معينة. فقد شكّا رباح مهنا، عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين العلمانية اليسارية، ومسؤولها الأول في غزة، علناً في شباط/فبراير من «الأسلوب القمعي المسيطر على فكر حماس»، وفي الأشهر التي تلت، فرّقت الشرطة مراراً تجمّعات عامة نظمتها الجبهة الشعبية احتجاجاً على فرض الحكومة رسوماً جديدة على الاستهلاك وفشلها في وضع حدّ للانقطاع اليومي في التيار الكهربائي.⁽²⁰⁾ وفي آب/أغسطس، واجهت الشرطة بالعنف أيضاً لقاءً جماهيرياً حاشداً نظّمه حزب التحرير الإسلامي، وهو تنظيم متشدّد عقائدياً ولكنه غير مسلّح.

ومع ذلك، فإن الجانب الأكثر وضوحاً للنزعة السلطوية هو الوتيرة المتسارعة لأسلمة المجتمع في غزة. ويعني هذا، قبل كل شيء، «الحفاظ على الأخلاق» من قبل الشرطة: أي فرض قيود صارمة أكثر فأكثر على النساء، خاصةً في المجال العام بشكل أكثر صرامة من أي وقت مضى، حتى وإن لم يكن لذلك أساس في القانون. وفي موازاة ذلك، ولّدت وزارة الداخلية مناخاً من الخوف والريبة من خلال إطلاق حملة علنية كبيرة لمطاردة المتعاونين مع إسرائيل في 10 أيار/مايو. فكان ردّها على مشاعر القلق توجيه اللوم إلى الجمهور على نقل الإشاعات والأقاويل، وتقديم النصيحة الدالة إليهم ليحصلوا على المعلومات من «مصادرها الرسمية» فقط.

ويدعم هذا السعي إلى التكامل و«التعشيق» الشديدين بين قطاع الأمن وبين «الدعوة»، الذراع الوعظية لحركة حماس، وشبكتها من أمراء المساجد والمخبرين. ومع ذلك تفتقر حكومة هنية إلى الموارد اللازمة لبلوغ السيطرة الاجتماعية الشمولية، ولذلك فإن المناهضة المتزايدة بين مراكز القوى

داخل حركة حماس، ومحاولتها تفادي ودرء خطر التحديات العقائدية من قبل الجماعات السلفية المتشدّدة، هي التي تحرّك، وليس السياسات الحكومية، الضغط اليومي للفضاء العام. علاوةً على ذلك، فإن هذه التداخلات هي التي قد تتيح لكتائب عزّ الدين القسام البروز مجدداً كطرف مشارك فعّال، حتى وإن كانت تحجم عن التّدخل المباشر في عمليات حفظ النظام الداخلي والضبط المجتمعي، وذلك بسبب تعاطف الكثيرين من أفرادها مع المنظور الجهادي واعتقادهم أن مسؤولي حماس المدنيين في الحكومة قد اعتادوا حياة الرخاء والمنافع.

التحديات المقبلة

يُظهر التحوّل السلطوي في غزة أن التطوير التقني وبناء القدرات المؤسسية في قطاع الأمن لا يضمنان الحوكمة الديمقراطية، بل لالعلاقة لهما بالضرورة بها. وبالمثل، فإن تحسين المهارات المهنية والمعدات لدى قطاع الأمن في الضفة الغربية قد ساهم في استعادة حفظ القانون والنظام، إلا أن المساعدات الأميركية والأوروبية المتواصلة لم تمنح قطاع الأمن من التحرك في اتجاه سلطوي.

والواقع أن استعداد الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي للتظاهر ببناء القدرات العملية لقوات أمن السلطة الفلسطينية، باسم إطار سيادة القانون (الذي لا وجود له)، يضيف إلى تقليص احتمال استعادة الحكم الديمقراطي والدستوري. فالتصوير المتكرّر للتدريب على أنه مرادف للإصلاح - وكأن حدوث الأول هو بمثابة الدليل على حدوث الثاني - يقلب العلاقة الصحيحة بينهما رأساً على عقب، بل على العكس، فإن الاستخدام الصحيح للمهارات التي يتم اكتسابها يتوقّف كلياً على حُسن تطبيق إطار سيدة القانون،

يتطلب تغيير ترتيب الأولويات السياسية والتقنية في قطاع الأمن تحقيق «امتلاك» حقيقي، وإعادة توحيد قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، واحتكار الوسائل الشرعية للقوة، وإعادة إشراك المؤسسات الديمقراطية الفلسطينية وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني.

والذي لا يمكن ضمانه في غياب الحوكمة الديمقراطية.

يتطلب تغيير ترتيب الأولويات السياسية والتقنية في قطاع الأمن تحقيق «امتلاك» حقيقي، وإعادة توحيد قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، واحتكار الوسائل الشرعية للقوة، وإعادة إشراك المؤسسات الديمقراطية الفلسطينية وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني. لا بدّ من الإقرار بأن الظروف السياسية الوطنية والعلاقات الفلسطينية مع إسرائيل وسياسات الولايات المتحدة تجعل هذه التحديات صعبة جداً، وربما لا يمكن التغلّب عليها، ولكن ما لم تتم مواجهتها، فإن التحوّل السلطوي في السياسة الفلسطينية سوف يتعرّز، وتعرّض إلى الخطر المكاسب التي تحققت

في مجال العمل الشرطي المهني، ويتدهور الوضع الأمني في الضفة الغربية وغزة مجدداً.

الامتلاك

على الرغم من ظروفهما المختلفة جداً، أصبح قطاعا الأمن الفلسطينيان أكثر كفاءة ومهنية من الناحية التقنية. فالنماذج الأساسية للعمل الشرطي والضبط المجتمعي التي يطبقانها، إلى جانب المعايير الاجتماعية والقيم السياسية التي يركز عليها القطاعان، تكشف عن قدر من التشابه بينهما أكبر مما هو متوقع للوهلة الأولى. ويمكن الاختلاف الأساسي بين القطاعين في طبيعة وممارسة الامتلاك وتأثيره على تطورهما.

لعل قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة ليست متفوقة في المهارات التقنية، خصوصاً على مستوى المعدات والتجهيزات، لكنها هي وحدها التي تحدد هدفها واتجاهها من دون توجيه من أحد. يحدث هذا على الرغم من، وربما بفضل، حرمانها من دعم المانحين. على النقيض من ذلك، في الضفة الغربية، يلاحظ مستشار أجنبي يعمل مع قطاع الأمن أن «الفلسطينيين لا يسيطرون على قطاعهم (الأمني)، لوزارة الداخلية ولاسلام (فياض)، ولا الرئيس».⁽²¹⁾ بدلاً من ذلك، فإن منسق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية، وبعض الأجهزة الأميركية مثل وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية، هي التي تؤثر في قرارات تمويل القطاع. وفي الواقع، ونظراً إلى استياء منسق الأمن الأميركي المتزايد تجاه بعثة الشرطة الأوروبية، وإلى تراجع المنسق عن لعب دور شمولي على مستوى القطاع الأمني ككل، فإن «أجهزة القوة» الأميركية هي التي باتت تتحكم أكثر فأكثر بأهداف وأولويات ومحتوى التدريب الفلسطيني وتطوير قطاع الأمن في الضفة الغربية.

ويساعد الامتلاك أيضاً في تفسير نجاح قطاع الأمن في غزة في تشكيل نظام متكامل ومتربط، بينما لا ينطبق الأمر نفسه على نظيره في الضفة الغربية. فالتركيز المتعمد لمنسق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية على الدعم التقني بدل السياسي، أتاح لهما البقاء غير منشغلين بلعب أي دور ذي مغزى في مساعدة قوات أمن السلطة الفلسطينية أو تشجيعها على إيجاد الترابط والتكامل الفاعلين في مابين فروعها المختلفة. ويبدو هذا أكثر وضوحاً، وفقاً للمستشار نفسه، في «التفكك المطلق للمشاركة الدولية في قطاع الاستخبارات»، الذي يقود التحول السلطوي في الضفة الغربية.⁽²²⁾ علاوة على ذلك، تشكو «الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن» من اعتماد المانحين «على الوسطاء مع أجهزة الأمن، مما يؤثر سلباً على بناء القدرات داخل قطاع الأمن... ونتيجة لذلك، ينظر إلى قطاع الأمن على أنه «متلقي» الدعم وليس بوصفه «قائداً ومالكاً وشريكاً» في برامج ومشاريع الأمن».⁽²³⁾

إعادة دمج قطاعي الأمن

تبرز مسألة الامتلاك أيضاً في مايتعلق بإمكانية إعادة دمج قطاعي الأمن في الضفة الغربية

وقطاع غزة. فقد شطب منسّق الأمن الأميركي وبعثة الشرطة الأوروبية غزة عملياً من أجندتهما. والواقع أن مذكرة التفاهم الموقّعة بين الاتحاد الأوروبي وبين الحكومة الإسرائيلية في العام 2005، والتي تمّ تجديدها في العام 2008، تمنع على وجه التحديد بعثة الشرطة الأوروبية من العمل في غزة، فلا بدّ من تعديلها لو أريدَ الأخذ بعين الاعتبار أي تطورات مستجدة.

وعلى العكس من ذلك، يشدّد المخطّطون والإصلاحيون الفلسطينيون على الحاجة إلى التهيؤ لانعكاسات ومتطلبات أي مصالحة وطنية محتملة. وصحيح أن معارضة إسرائيل المتوقّعة لأي دور لكوارد حماس في قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية بعد أن يعاد توحيدها، تجعل المسألة غير واردة

عموماً، إلا أنها لاتصرف النظر عنها تماماً. ومن المحتمل، نظرياً على الأقل، أن تتم إعادة غزة إلى سيطرة السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، سواء من خلال اتفاق لتقاسم السلطة بين فتح وحماس، أو إجراء الانتخابات العامة، أو بالاستيلاء عليها بالقوة من قبل إسرائيل أو قوات الأمن الفلسطينية الموالية لفتح وحكومة فياض.

وأياً كان السيناريو، فإن إعادة توحيد قطاعي الأمن تطرح أسئلة محرّجة. أولاً، سيكون من الصعب تبرير إعادة المنتسبين إلى قوات أمن السلطة الفلسطينية في غزة، الذين تقيّدوا بسياسة «التزام المنازل»، إلى الخدمة الفعلية، طالما أن قطاع الأمن الذي تقوده حماس أثبت أن معظم الأفراد الغائبين فائض عن الحاجة (يبلغ عدد من يتقاضى راتباً حالياً من حكومة فياض ما بين 31350 و36500). ثانياً، تشير تقديرات أولية وتخمينية إلى أن ما لا يقلّ عن 40 في المئة من القيمة الاسمية للمساعدة الغربية لقوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية تذهب إلى النفقات الإدارية التشغيلية للمانحين، وأرباح الشركات والوكالات المتعاقدة، والأجور والمياومات للمستشارين الأجانب. ويقدر بعض ضباط قوات أمن السلطة الفلسطينية أن حصة البند الأخير وحده تصل إلى 20 في المئة من إجمالي المساعدة. قد يكون في ذلك درجة من المبالغة، لكنه يشير إلى مصدر إضافي لمشاعر الاستياء والغبن ويقدم صورة تتناقض بشكل جازم مع نموذج حماس. وأخيراً، ما المبرر الذي يمكن تقديمه لاستبدال أو إخضاع وزارة الداخلية في غزة، والتي تعمل كوزارة حقيقية وقادرة على تقديم الخدمات العامة الفعالة، بنظيرتها الفاشلة في الضفة الغربية؟

احتكار وسائل القوة

يتمتع قطاع الأمن الذي تقوده حماس بميزة واضحة وربما حاسمة، تتمثّل في استقلاليتها العملائية الكاملة والسيطرة الإقليمية غير المتنازع عليها على غزة بكاملها تقريباً. في المقابل، تتركز جميع

**استعداد الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي
للتظاهر ببناء القدرات العملائية لقوات أمن السلطة
الفلسطينية باسم إطار سيادة القانون، الواضح أنه
غير موجود، يضيف إلى تقليص احتمال استعادة
الحكم الديمقراطي والدستوري.**

مرافق التدريب الخاصة بقوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية في منطقة أريحا وحدها، ما يؤكّد على التقييد الشديد للحكم الذاتي للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية.

**يواجه كلُّ من عباس وفيات مستقبلاً غامضاً إذا
لم يكن هناك تحرك ذات صدقية نحو إقامة دولة
مستقلة ذات مصداقية في غضون السنة الحالية.**

تمتلك المديرية العامة للتدريب التي تديرها حماس مرافق في شمال ووسط وجنوب غزة، ويمكنها نقل وتغيير مواقع المدربين والمتدربين متى تشاء. والإعلان الذي صرّح به وزير داخلية حماس فتحي حماد، في تموز/يوليو من العام 2010، عن طموحه إلى تأسيس كلية عسكرية في غزة في

السنوات المقبلة، بالتوازي مع استحداث التجنيد الإجباري، يفوق القدرات المتوفرة، وسيكون من شبه المستحيل تنفيذه، لكنه يؤكّد كذلك على المزايا التي تمنحها ممارسة السلطة غير المنقطعة على السكان والأرض.

ومع ذلك، لاتمارس حكومة هنية احتكاراً على الحياة أو الاستخدام المشروع لوسائل العنف أكثر مما تمارسه حكومة فياض. الحقيقة أن كلاهما يواجه تحديات حتى في سعيه إلى ممارسة مثل هذا الاحتكار.

ففي الضفة الغربية، تعمل قوات أمن السلطة الفلسطينية بحرية في عدد محدود من المدن، حيث تتقاسم الولاية العملائية مع الجيش الإسرائيلي، ويتم استبعادها كلياً من نسبة 60 في المئة من الأراضي، وعليها بالإضافة إلى ذلك تحاشي المستوطنين الإسرائيليين المسلّحين، وملازمة التكنات يومياً من منتصف الليل إلى السادسة صباحاً، حتى داخل المدن الخاضعة إلى السلطة الفلسطينية. وفي غزة، لم يُعد خطاب الحكومة عن «المقاومة المسلّحة» مستخدماً، لكنه لا يزال يبرّر استقلالية كتائب عزّ الدين القسام، التي تعمل بناءً على أوامر قيادة حماس في الخارج. علاوةً على ذلك، يسمح هذا الخطاب للفصائل الفلسطينية الأخرى في غزة - الإسلامية والعلمانية منها على حدّ سواء - بالحفاظ على أجنحتها المسلّحة الأصغر حجماً. وفي كلا الإقليمين، يتم إضفاء الشرعية رسمياً على ازدواجية عناصر القوة القسرية، ما يضرب المسألة الديمقراطية في الصميم.

الحكومة الديمقراطية وإشراك أصحاب المصلحة

يثمن الضباط المدربون مهنيّاً في قوات أمن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية التحسّن الذي طرأ على قدراتهم العملائية، بفضل مساعدة المانحين، لكنهم يعبرّون عن القلق إزاء «الإطار القانوني المفقود وآليات الرقابة الضعيفة» وعدم وجود «عملية شاملة لصياغة سياسة للأمن القومي»⁽²⁴⁾. ونظراً لهم في غزة يشاركونهم الكثير من التوجّس نفسه. ومن المفارقات، أنه لاحكومة فياض ولاحكومة هنية قوية فعلاً. فالأجنحة المتنافسة داخل فتح وحماس، وامتداداتها في كلي قطاعي الأمن، آخذة بالابتعاد عن الانسجام والتلاقي مع الحكومتين.

في الضفة الغربية، تبرز أجهزة الاستخبارات بوصفها مراكز قوى مستقلة ذاتياً لا تقرب بوجود سلطة دستورية أعلى، حتى سلطة الأجنحة التي تتحالف معها بشكل وثيق داخل حركة فتح. ويواجه كلٌّ من عباس وفيات مستقبلاً غامضاً إذا لم يكن هناك تحرّك ذات صدقية نحو إقامة دولة مستقلة ذات مصداقية في غضون السنة الحالية، ما يهدّد بتحويلهما إلى مجرد واجهة مدنية كأى دولة عربية أخرى تُديرها المخابرات، إضافةً إلى الدور الخفي القوي بل والشامل الذي تلعبه إسرائيل ووكالة الاستخبارات المركزية الأميركية. في غزة، تمارس أجهزة الأمن سلطة متزايدة ضمن ما يمكن وصفه بالائتلاف بين وزير الداخلية حماد وبين الدعوة، في سياق سعيها إلى إثبات قدرتها المتفوّقة لضمان السيطرة على الإقليم.

كان الفريق التقني للإصلاح التابع للسلطة الفلسطينية يأمل في العام 2007 بأن يتم وضع رؤية وطنية لقطاع الأمن من قبَل «جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك مكتب الرئيس الفلسطيني والحكومة والمجلس التشريعي الفلسطيني، والأحزاب السياسية والفصائل ومنظمات المجتمع المدني وممثلي القطاع الخاص». هناك احتمال ضئيل بأن تتحقّق هذه الرؤية، من دون وجود عملية شاملة من النوع الذي توخّاه الفريق.

إن استعادة نظام فصل السلطات، من خلال إعادة بناء الحوكمة الديمقراطية في المقام الأول، هي خطوة ضرورية لكبح النزوع السلطوي، ولكنها تبدو بعيدة المنال. فمن دون فصل السلطات، لا يمكن لعملية بناء الدولة إلا أن تكون ممارسة حزبية، ولا يمكنها أن تؤدّي إلى إقامة الدولة الفلسطينية.

ملاحظات:

- 1 - اقتباس من:
Security Sector Strategic Plan, 2011-13, Draft 3, February 8, 2010, 14.
- 2 - مقابلة أجراها المؤلف مع اللواء توفيق الطيراوي، المدير العام للمخابرات آنذاك، في رام الله، في 23 حزيران/يونيو 2008. ادعى الطيراوي أيضاً أن تدريب لواء واحد من قوات أمن السلطة الفلسطينية يكلف 10 ملايين دولار في الخارج، و300 ألف دولار فقط في الداخل.
.Former PA Security Chief Criticizes Training Protocol, Ma'an News Agency, November 4, 2010, <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=330687>.
- 3
Security Sector Strategic Plan 2011-13, 12.
- 4
Roland Friedrich and Arnold Luethold, And They Came In and Took Possession of Reforms: Ownership and Palestinian SSR. (Chapter 10), in Timothy Donais, ed., Local Ownership and Security Sector Reform (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008), 192.
- 5 - مراسلات المؤلف، في 7 نيسان/أبريل 2010، مع مستشار أجنبي حُجِبَ اسمه.
- 6
Security Sector Strategic Plan 2011-13, 13, 15.
- 7 - كلام منقول عن ضابط في قوات أمن السلطة الفلسطينية، ورد في مايلي:
.Building Ownership in Palestinian Security Sector Reform, DCAF Spotlight, no. 6, February 2010, 4.
- 8 - للحصول على معلومات مفصلة عن قطاع الأمن بقيادة حماس في غزة، أنظر:
Yezid Sayigh, 'We serve the people': Hamas policing in Gaza, Crown Paper, Crown Center for Middle East Studies, March 2011.
- 9 - كلام منقول عن مدير منظمة «هيومن رايتس ووتش»، جو ستورك، ورد في مايلي:
.West Bank: Reports of Torture in Palestinian Detention: Two New Cases Among More Than 100 in 2010 Alleged Against Security Services, October 20, 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/10/20/west-bank-reports-torture-palestinian-detention>.
- 10
Security Sector Strategic Plan 2011-13, 13.
- 11 - مراسلات المؤلف مع روب بليشر، مدير المشروع العربي-الإسرائيلي، مجموعة الأزمات الدولية
International Crisis Group
21 أيلول/سبتمبر و19 تشرين الأول/أكتوبر 2010.
- 12 - مراسلات المؤلف، في 11 تشرين الأول/أكتوبر 2010، مع مستشار أجنبي حُجِبَ اسمه.
- 13 - مراسلات المؤلف مع بوب بليشر، مدير المشروع العربي-الإسرائيلي، مجموعة الأزمات الدولية
International Crisis Group
21 أيلول/سبتمبر 2010.

14 - نص ورد في:

«Squaring the Circle: Palestinian Security Reform under Occupation», International Crisis Group, Middle East Report, no. 98, September 7, 2010, 12.

-15

«PA Police Go in Print and Online», Ma'an, 4 March 2010, <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=265967>.

صرّح الناطق الرسمي باسم وزارة الداخلية، إيهاب الغصين، بتصريحات مماثلة في صيف العام 2010.

-16

Technical Team for Reform, «Vision of a Professional Palestinian Security Sector», 2007. Reproduced in DCAF, «Towards Palestinian National Reconciliation», 2009, reference texts, 63.

-17

«West Bank: Reports of Torture in Palestinian Detention», October 20, 2010. <http://www.hrw.org/en/news/2010/10/20/west-bank-reports-torture-palestinian-detention>.

18 - «خلال مقابلة مع صحيفة فلسطين .. وزير الداخلية يؤكد استمرار تنفيذ أحكام الإعدام بحق العملاء

والجنائين»، موقع وزارة الداخلية على الإنترنت، 24 أيار/مايو 2010.

<http://www.moi.gov.ps/page.aspx?page=details&Nid=16861>

19 - «الغول: الحكومة قلقة من بعض المواقف التي تتخذها جمعيات حقوق الإنسان وتمييزها بين الضفة الغربية وقطاع غزة»، الرأي، العدد 56، 7 حزيران/يونيو 2010، ص 5.

20 - «مهنا: حماس تمارس سياسة قمع وترويع ونرفض الانجرار إلى الاقتتال الداخلي»، موقع الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين على الإنترنت، 1 شباط/فبراير 2010.

<http://www.pflp.ps/arabic/news.php?action=Details&id=4641>

21 - مراسلات المؤلف، في 10 تشرين الأول/أكتوبر 2010، مع مستشار أجنبي حُجِبَ اسمه.

22 - مراسلات المؤلف، في 10 تشرين الأول/أكتوبر 2010، مع مستشار أجنبي حُجِبَ اسمه.

-23

Security Sector Strategic Plan 2011-13, 13.

-24

«Palestinian Security Sector Governance: The View of the Security Forces in Jenin», DCAF Spotlight, no. 4, September 2009, 2, 4.

المؤلف

يزيد صايغ : أستاذ دراسات الشرق الأوسط في دائرة دراسات الحرب في كلية «كنغز» في لندن. يعرب صايغ عن امتنانه لكل من روب بليتشر ومعين رباني ولوري آلن لتعليقهم على مسودات هذه الدراسة، ويشكر أندرياس إندرغارد على مساعدته الثمينة في الحصول على بعض المصادر.

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مركز كارنيغي للشرق الأوسط هو مركز أبحاث مقره بيروت في لبنان. أسسته مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في العام 2006. ويُعنى المركز بالتحديات التي تواجه التنمية السياسية والاقتصادية والإصلاح في الشرق الأوسط العربي، ويهدف إلى تسليط الضوء على عملية التغيير السياسي في المنطقة وتعميق فهم القضايا المعقدة التي تؤثر عليه. يضم المركز كوكبة من كبار الباحثين في المنطقة، فضلاً عن أنه يتعاون مع باحثي كارنيغي في واشنطن وموسكو وبكين وعدد كبير من مراكز الأبحاث في الشرق الأوسط وأوروبا، لتقديم بحوث تجريبية معمقة خاصة بالسياسات المتعلقة بشأن القضايا الحاسمة التي تواجه بلدان وشعوب المنطقة. ويُوفّر هذا النهج المميز لصانعي السياسات والممارسين والناشطين في كل البلدان التحليل والتوصيات المعمّقة بالمعرفة ووجهات النظر من المنطقة، وتعزيز آفاق التصديّ بفعالية للتحديات الرئيسية.

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

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

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

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

مؤسسة كارنيغي

للسلام الدولي

واشنطن

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

Massachusetts Avenue, NW 1779
Washington, D.C. 20036
United States

P +1 202 483 7600 F +1 202 483 1840

CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

موسكو

مركز كارنيغي موسكو

Tverskaya, 16
Moscow 125009
Russia

P +7 495 935 8904 F +7 495 935 8906

Carnegie.ru | info@Carnegie.ru

بيجينغ

مركز كارنيغي-تسينغوا للسياسة العالمية

Tsinghua University Science Park
Innovation Tower, Room B1202C
Haidian District, Beijing 100084
China

P +86 10 8215 0178 F +86 10 6270 3536

CarnegieTsinghua.org

بيروت

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

شارع الأمير بشير، برج العازارية
المبنى رقم 1210 2026، الطابق الخامس
صندوق البريد 11-1061
وسط بيروت
لبنان

تلفون: +961 91 12 99 1 | فاكس: +961 91 15 99 1

Carnegie-MEC.org | info@Carnegie-MEC.org

بروكسل

كارنيغي أوروبا

Rue du Congrès 15
Brussels 1000
Belgium

P +32 2735 5650 F +32 2736 6222

CarnegieEurope.eu | brussels@ceip.org