

הרשות הפלסטינית – האם היא כישלון מדינתי?

קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי

במהלך שנות תהליך אוסלו הושקעו מאמץ ומשאבים רבים בניסיון לקדם את התהליך המדיני ולהביא בסופו להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית. אלא שמעט מדי מאמץ הושקע בהבטחת התשתית להקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת ביום שלאחר ההסכם. המקרה הפלסטיני מחייב התבוננות מפוכחת אל 22 שנות תהליך מדיני, במהלכן לא הצליחו הפלסטינים לבנות ישות מדינתית מתפקדת. שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות, ברצועת עזה ובגדה המערבית, חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך. נדמה כי ללא תהליך בניית מדינה סדור אין כל סיכוי של ממש להתפתחותן של ישויות אלו למדינות מתפקדות, בין אם כל אחת בפני עצמה ובין אם כמדינה פלסטינית אחת.

מילות מפתח: הרשות הפלסטינית, מדינה כושלת, יציבות אזורית, הטלתה הערבית, בניית מדינה

מבוא

הרשות הפלסטינית הוקמה בשנת 1994 מכוח הסכם אוסלו כישות סמי-מדינתית שאמורה הייתה, בוודאי בעיני הפלסטינים, להיות התשתית להקמת המדינה הפלסטינית. ואכן, למרות שהרשות הפלסטינית נעדרת סממנים מסוימים של ריבונות, היא מתפקדת בפועל כמדינה מאז הקמתה בשנת 1994.¹

ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

הרשות הפלסטינית מייצגת את כלל הפלסטינים המתגוררים בשטחים שנכבשו על ידי ישראל בשנת 1967. יש לה אחריות ביטחונית ואזרחית מלאה על כ־14 אחוזים משטחי הגדה המערבית (טריטוריה במעמד שטח A), ואחריות אזרחית (האחריות הביטחונית בידי ישראל) על כ־26 אחוזים משטחי הגדה המערבית (שטחי B ו-B+), כאשר כ־60 אחוזים משטחי הגדה נתונים לאחריות ישראלית ביטחונית ואזרחית (שטחי C). במציאות של 2015, כ־95 אחוזים מהתושבים הפלסטינים בגדה המערבית נמצאים תחת שלטון הרשות הפלסטינית בשטחי A, B ו-B+, כאשר בשטח C הנמצא באחריות ישראלית מתגוררים כמאה אלף פלסטינים. עוד טרם השתלטות חמאס על רצועת עזה (יוני 2007) שהובילה לפיצול הרשות הפלסטינית, לא הצליחה הרשות למלא פונקציות בסיסיות של מדינה. מייקל אייזנשטט מאפיין את תפקודה של הרשות הפלסטינית מאז הקמתה ככישלון מדינתי, ואת ההסבר לכך הוא מייחס לתשעה גורמים. חלקם גם באחריות ישראל, אך את ההסבר העיקרי הוא מייחס לארבעת ה־פ: פְּאוּדָה (כאוס), פְּתָנָה (שסעים פנימיים חריפים ו אלימים), פְּלִתָאן (היעדר חוק וסדר) ופְּסָאד (שחיתות). לטענתו, דפוסים אלו התקיימו בשטחי הגדה המערבית שבשליטת הרשות הפלסטינית גם במהלך שנת 2007, לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה, והם ניכרים גם ברצועה תחת שלטון חמאס.²

הפיצול בין רצועת עזה שבשליטת חמאס לגדה המערבית הפך לשבר של ממש בחברה ובפוליטיקה הפלסטינית. המציאות היא לא רק של שתי ישויות פוליטיות, גיאוגרפיות – ויש שיאמרו גם תרבותיות – נפרדות, אלא בישויות מתחרות. חמאס, המתנגד לנוכחות או לאחריות משמעותית כלשהי של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה, גם קורא תיגר על הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, ופועל באופן שיטתי להרחבה ולביסוס של תשתיותיו בגדה המערבית, במאמץ להביא להפלת הרשות הפלסטינית.

לאורך שנות תהליך אוסלו הושקעו מאמץ ומשאבים רבים בניסיון לקדם את התהליך המדיני, ולהביא בסופו להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית. אלא שמעט מדי מאמץ הושקע בהבטחת התשתית להקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת ביום שלאחר ההסכם. למרות משאבים רבים שהשקיעה הקהילה הבינלאומית במאמצי בניית המוסדות הפלסטיניים, בבניית חברה אזרחית, בתהליכי דמוקרטיזציה ובפיתוח תשתיות, לא הצליחה הרשות הפלסטינית להקים ולבסס באופן מספק וראוי את התשתיות המתחייבות להקמתה של מדינה חיונית, דמוקרטית³ ומתפקדת. גם לאחר ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה, לא הצליחה הרשות הפלסטינית לבסס שלטון מתפקד. ישראל אמנם החליטה על ההתנתקות באופן חד־צדדי, אך מהלך ההתנתקות ואופן העברת השטח שהתפנה, ובכללו התשתיות החקלאיות שנותרו על כנו, תואמו עם הרשות הפלסטינית. ההתנתקות הישראלית התפרשה כהישג

להתנגדות המזוינת של חמאס, וסייעה בסופו של דבר להצלחת חמאס בבחירות שנערכו בינואר 2006, ולהשתלטותו המוחלטת על רצועת עזה תוך גירוש מביש של הרשות הפלסטינית ביוני 2007. הרשות הפלסטינית נותרה ישות כושלת על פי רוב המדדים המקובלים, ואם לא יחול שינוי של ממש, הרי לכשתוקם מדינה פלסטינית היא תהיה, קרוב לוודאי, מדינה כושלת.

האם העולם צריך מדינה פלסטינית חלשה או כושלת? – שואל אהרון מילר בהתייחסותו לשאלה שהציג לאחרונה הנרי קיסינג'ר בדבר ההיגיון בהקמת מדינה ערבית כושלת נוספת, לנוכח הכישלון המדינתי ואי-היציבות במרחב הערבי, התחזקותה של איראן ועלייתה של 'המדינה האסלאמית'⁴. ואכן, המציאות האזורית השברירית חסרת היציבות בעת הזו והסיכון הטמון בהקמת מדינה פלסטינית כושלת מציבים אתגר ביטחוני ואסטרטגי לישראל, למצרים ולירדן. במהותו של אתגר זה מבקש מאמר זה לעסוק. לאחר תיאור קצר של תופעת המדינה הכושלת והשלכותיה, נציג את תהליך התפתחותה של הרשות הפלסטינית ואת מאפייני תפקודה כישות כושלת, ונעמוד על הסיבות לכך. נחתום את המאמר בדיון ובניסיון להעריך את העתיד.

התשתית המושגית והתיאורטית בנוגע למדינות כושלות תשמש אותנו לצורך ניתוח מאפייני תפקודה של הרשות הפלסטינית. אמנם הרשות אינה מדינה במובן המלא של המושג, אך היא הכריזה על עצמה ככזו, אימצה סממני מדיניות והוכרה כמדינה על ידי רוב מוחלט של מדינות העולם וחלק מהמוסדות הבינלאומיים. ברשות הפלסטינית פועלים רוב המוסדות המדינתיים המוכרים במדינות אחרות, ובמובנים רבים, רמת התפקוד המדינתי שלה גבוהה יותר מזו של מדינות אחרות כדוגמת סומליה, תימן, לוב ואחרות.

איננו מתעלמים מקיומם של אילוצים המקשים על הרשות הפלסטינית לממש ריבונותה באופן מלא, ואנו ערים לחלוטין להשפעה הנובעת מהמשך השליטה והנוכחות הישראלית בחלק משטחי הגדה המערבית, וכן לשיבושים ולהפרעות של ישראל לתפקוד מדינתי מלא של הרשות הפלסטינית. עם זאת, להערכתנו, למרות הקשיים הנובעים מהמציאות של סכסוך פעיל ותהליך מדיני שקפא, הרשות הפלסטינית יכולה הייתה לפתח את התשתית המדינית והמוסדית, ולשפר באופן משמעותי את התפקוד המוסדי והמדינתי. להבנתנו ובהישען על דוגמאות נוספות, ניתן להסביר את הכישלונות התפקודיים והמוסדיים של הרשות הפלסטינית באמצעות התשתית המושגית של מדינות כושלות. דפוסי ההתנהלות של הרשות הפלסטינית והנהגתה במהלך 22 שנות קיומה תואמים דפוסי התנהלות של מדינות כושלות, ואופני ההתמודדות עם כשלים אלו דומים במהותם לאלו המוכרים ומומלצים בהקשר של מדינות כושלות.

מהי מדינה כושלת ומדוע הפכה לאתגר בינלאומי?

מדינה כושלת⁵ מוגדרת ומאובחנת ככזו בהתייחס למשילות מוגבלת, או להיעדרה. רפיון המשילות נובע מחולשה בולטת של השלטון המרכזי ומהיעדר מונופול של המדינה על הפעלת הכוח. המושג 'משילות' משקף את איכות התפקוד של המוסדות המדינתיים מכוח היגיון מדינתי (stateness)⁶, המאפשר למדינה לספק ביטחון (פנימי וחיצוני), חוק וסדר, בריאות וחינוך, לתפעל כלכלה ולממש את ריבונותה.⁷ צ'ארלס קול, המבחין בין מדינה כושלת למדינה חלשה ולמדינה הנתונה במלחמת אזרחים מתמשכת, מגדיר מדינה כושלת כמדינה שמוסדותיה וסמכויותיה, כלפי פנים וחץ כאחד, נחלו כישלון חרוץ, כלומר, קרסו באופן חמור.⁸

ויליאם זרטמן זיהה את המדינה הכושלת כסיכון וכאתגר של המערכת הבינלאומית, והתייחס לשני ממדים של תופעת המדינה הכושלת: הממד המוסדי-ממשלי והממד החברתי. לטענתו, מדינה כושלת היא מדינה שבה הסמכות הממשלית מתמוטטת, וכתוצאה מכך מתמוטטים החוק והסדר הפוליטי שלה. התמוטטות זו מאפשרת לגורמים אחרים (מתחרים/יריבים) לנסות לתפוס את השלטון או נתחים ממנו. מדינה בתהליך קריסה מתאפיינת בשיתוק של מוקדי קבלת ההחלטות ובהתפוררות של הלכידות החברתית. המדינה אינה מסוגלת לקיים מרות ביטחונית וריבונות בטריטוריה מדינתית ומפסיקה להיות, בעיני אוכלוסייתה, גורם רלוונטי בהיבטים החברתיים-כלכליים. לפיכך, מדינה כושלת משמעותה קריסת המשטר וקריסת התשתית החברתית של האוכלוסייה.⁹

במדינות כושלות, אזורי הספר שאין בהם משילות מתרחבים ומאפשרים חדירה ופעילות של שחקנים חיצוניים – מדינתיים ולא-מדינתיים. אלה מערערים עוד יותר את ההיגיון המדינתי, מעצימים את המאפיין הכאוטי של המציאות ומסייעים ליצוא אלימות וחוסר יציבות לסביבת המדינה הכושלת.

מדינות רבות בעולם נמצאות על הרצף המייצג דרגות שונות של כישלון מדינתי.¹⁰ ייחודו של כל מקרה ודרגת הכישלון המדינתי הם תוצר של הזיקות בין עוצמת האיומים והאתגרים מבית ומחוץ לבין רמת התפקוד של המוסדות המדינתיים, או בלשונו של פוקויאמה: "איכות המדינתיות".¹¹ ככל שרמת התפקוד של המוסדות המדינתיים ורמת הלגיטימציה שלהם נמוכות יותר, וככל שהמצוקה ועוצמת הסכסוכים מבית ומחוץ גבוהה יותר, כך גבוהה יותר רמת הכישלון המדינתי. ככל שרמת הכישלון המדינתי גבוהה יותר, כך גדל פוטנציאל ההתפשטות וההשתלטות של שחקנים לא-מדינתיים ואחרים, לרוב אלימים, הרואים עצמם כאלטרנטיבה למדינה.¹²

מאפיין בולט ומשמעותי נוסף של מדינות כושלות הוא פילוג אתני ודתי והיעדר אתוס לאומי מלכד. מייקל הדסון מגדיר זאת כפרגמנטציה פוליטית על בסיס זהות – שהיא בעיניו משתנה – אשר בשילוב עם כישלון תפקודי של המוסדות

המדינות מובילה לכישלון מדינתי.¹³ סוריה ועיראק, וכן לוב ותימן ואפילו לבנון, הן דוגמאות לכך. בכולן מתקיים העיקרון של פילוג אתני, עדתי ודתי, לצד היעדר אתוס לאומי מלכד. גם לרשות הפלסטינית מאפיינים דומים, אם כי ייחודיים לה. תיאור זה גם עולה בקנה אחד עם טענתו של בנימין מילר בדבר היעדר מתאם בין לאום למדינה (State-to-nation imbalance) כגורם לאי־יציבות אזורית ולסכסוכים פנימיים ואזוריים כאחד.¹⁴

תופעת המדינה הכושלת אינה עתידה להיעלם מהזירה הבינלאומית, קובע דיוויד ריילי, וההתנגשות בין מדינות מבוססות ומתפקדות לבין מדינות כושלות היא בלתי־נמנעת.¹⁵ בשטחיהן ומתוכם פועלים ארגונים המצליחים לייצא אלימות וטרור למדינות מבוססות ומתפקדות ולחולל אי־יציבות, גם כאשר אין להן גבולות משותפים עם אותן מדינות. הגלובליזציה, הטכנולוגיה והנגישות למאגרי נשק מדינתיים, ובכללם גם לנשק להשמדה המונית, מאפשרים לאותם ארגונים להפעיל טרור חוצה גבולות ולזרוע כאוס בעלויות נמוכות ובנוחות יחסית. לכן, אומר ריילי, מדינות חלשות כמו אפגניסטן יכולות לייצר סכנה גדולה לאינטרסים הלאומיים שלנו כמדינות חזקות.¹⁶ תובנה זו תקפה במקרה של סוריה ועיראק, שבשטחיהן קמה 'המדינה האסלאמית' אשר הופכת לאיום אזורי ובינלאומי, וכך גם לגבי רצועת עזה בשליטת חמאס, המייצאת טרור לחצי האי סיני, לשטח מדינת ישראל ולשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית.

הסדר והאיזון העולמי מסתמך על יכולתן של מדינות לשמר את החוק והסדר בגבולותיהן. לכן, כל מדינה כושלת שאינה מסוגלת לאכוף ריבונותה מפרה את הסדר העולמי בדרגה כזו או אחרת. התוצאות הן טרור עולמי, עקירה של המונים והפיכתם לפליטים,¹⁷ רצח עם, הפרת זכויות אדם בסיסיות, שחיתות מקומית ובינלאומית והתגברות הפשע. אירועי טרור כמו ה־11 בספטמבר ואחרים הבהירו לקהילה הבינלאומית כי לא ניתן להמשיך להתעלם מתופעת המדינה הכושלת, המאיימת על הביטחון העולמי.¹⁸

תהליך התפתחותה של הרשות הפלסטינית כישות כושלת

מאז כינונה במאי 1994 לא הצליחה הרשות הפלסטינית להתייצב ולהתעצב כישות מדינתית עצמאית, מתפקדת ויציבה. כלכלתה אינה מפותחת, היא ממשיכה להישען על תרומות הקהילה הבינלאומית ועל הכלכלה הישראלית וכספי המיסים שאוספת עבורה ישראל, ואינה מסוגלת לספק שירותים חברתיים ותשתיתיים בסיסיים ללא סיוע חיצוני.¹⁹ הרשות הפלסטינית הפכה [...] לאחת משיאויות העולם בהוצאות על שכר ועל תשלומי העברה [...] מתוך 4.4 מיליארד דולר שקיבלה הרשות בשנים האחרונות לצורך השקעות, כמיליארד שימשו לבניית תשתיות, היתר שימשו לתשלום משכורות. "המציאות הזו הובילה את המדינות

התורמות להפחית ולעצור את התרומות ו" [...] בקצב הזה, הרשות הפלסטינית תיקלע בקרוב לתקרת חוב שלא תאפשר לה יותר לשלם שכר".²⁰

ממצאים דומים מוצגים גם בדוח הביקורת של האיחוד האירופי משנת 2013, שעסק באופן השימוש בכספי הסיוע של האיחוד האירופי. הדוח מצביע על חולשות מבניות בולטות של המשק הפלסטיני והמוסדות המדינתיים וקורא לרפורמות מבניות משמעותיות, לצד קריאה לישראל לתת הקלות במשטר התנועות של אנשים וסחורות. הדוח מתריע על גודל בלתי־סביר של המנגנון המדינתי ותשלום של עשרות אלפי משכורות לאנשי הרשות הפלסטינית, המתגוררים ברצועת עזה ומקבלים שכר שלא בעבור עבודה.²¹

מנגנוני גביית המסים אינם מפותחים די צורכם ומקור הגבייה העיקרי (מכוח הסכם פאריס) הוא מדינת ישראל, המעבירה לרשות הפלסטינית את תשלומי מס ערך מוסף והמכס שהיא גובה בעבורה.²² השחיתות השלטונית, המאופיינת בנפוטיזם בולט ובמונופולריות של בעלי השררה והמקורבים לשלטון, התקיימה ברשות הפלסטינית מיום כינונה. גם אם התמתנה מעט (בעיקר בעקבות פעילותו של סלאם פיאד כשר אוצר וכראש ממשלה), הרי היקפיה עדיין רחבים והיא משפיעה לרעה על ההתפתחות הכלכלית של הרשות הפלסטינית.²³

אחד מהדוחות החמורים ביותר על השחיתות ברשות הפלסטינית פורסם על ידי Middle East Monitor (MEMO) בדצמבר 2013. הדוח מצביע על סכום של שני מיליארד דולר מתוך כספי הסיוע שהועבר לרשות הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה בין השנים 2008–2012, אשר ירד לטמיון.²⁴ הדוח מצביע גם על דפוסי שחיתות הקיימים ברשות הפלסטינית מיום היווסדה, כאשר בכירי הרשות ותנועת פתח לקחו לכיסם הפרטי סכומי כסף גדולים מכספי הסיוע. השחיתות השלטונית ברשות הפלסטינית התמסדה כאשר הרוב המוחלט של בכיריה היו אנשי תנועת פתח, שהפכו את הרשות למקור הכנסה של בכיריה ומקורביה.²⁵

באותו דוח מופנית גם ביקורת קשה כלפי מנגנוני הביטחון ובעיקר מנגנוני המודיעין הפלסטיניים, אשר הפכו גם ליזמים כלכליים ועסקיים, שהשתמשו בכספי הסיוע לצורך פיתוח עסקיהם פרטיים. בדוח מצוטטת המלצה של הקואליציה לשקיפות ויושרה (AMAN) Coalition for Accountability and Integrity, לשקול הקמה מחדש של מוסדות הרשות הפלסטינית ולשנות את המדיניות הפיסקלית שלה. פרק הסיום של הדוח מזהיר מפני חומרת השחיתות, בציינו כי השחיתות שהרשות הפלסטינית מלאה בה אינה עניין פשוט או מוגבל, והיא הפכה לנטל על האזרחים; השחיתות תמשיך להתיש את העם ולגרום לו לעבוד מעל ומעבר לכוחותיו, ואף להחליש את מעמדה של הרשות בעיני התורמים ומגישי הסיוע.²⁶ אמנם, מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בגדה המערבית התפתחו והשתפרו, אך הם עדיין לא מצליחים לאכוף את המרות השלטונית בכל שטחי הרשות הפלסטינית;

חלק ממחנות הפליטים הפלסטיניים משמשים שטחי התארגנות ופעילות של חמאס ושל ארגונים חמושים אחרים, אך מנגנוני הביטחון הפלסטיניים נמנעים וחוששים לפעול שם באופן סדיר ונחוש.

ביוני 2007 השלים חמאס את השתלטותו על רצועת עזה, פיצל את הרשות הפלסטינית לשתי ישויות נפרדות ויריבות והעצים את הפרגמנטציה הפוליטית, במונחיו של הדסון. חמאס קורא תיגר על הרשות לא רק בהיבט הפוליטי והרעיוני כי אם גם באופן צבאי,²⁷ ויש המעריכים כי בתנאי הקרע העמוק בין הצדדים, אין כל סיכוי להקמת מדינה פלסטינית.²⁸ מעבר לכך, הרשות הפלסטינית והעומד בראשה, מחמוד עבאס, אינם נהנים מבסיס לגיטימציה רחב²⁹ ולמעשה מתקיימים ופועלים שלא מכוח בחירתם, מכיוון שהבחירות הכלליות שאמורות היו להתקיים בשנת 2010 לא התקיימו, ונדמה כי גם לא יתקיימו בעתיד הקרוב.

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה בחודשים יולי-אוגוסט 2014, החרף את השסע בין חמאס לבין הרשות הפלסטינית בהנהגתו של עבאס. המגעים להפסקת אש שהתקיימו במצרים, שאליה הגיעה משלחת פלסטינית המורכבת מנציגי חמאס והרשות, הציפו את חילוקי הדעות ואת המשטמה ההדדית בין הצדדים. הנשיא עבאס גם לא היסס למתוח ביקורת על מנהיג חמאס, ח'אלד משעל, ונקלע לעימות חריף מאוד עימו בארמון האמיר בקטר.³⁰

גם ההכרח בשיקום הרצועה לאחר מבצע "צוק איתן" לא הפך בעבור הצדדים הנצים לתמריץ להתפייס, או לכל הפחות להסכים על מנגנונים לשיתוף פעולה. חמאס אינו מתעתד לוותר על שליטתו ברצועת עזה, שהיא הנכס האסטרטגי המשמעותי ביותר בעיניו ובסיס להשתלטות בעתיד לבוא על הרשות הפלסטינית. מאחר שהמוטיבציה הבסיסית והאידאולוגיה של חמאס לא השתנו, הרי המצע והתשתית להמשך העימות בינו לבין הרשות הפלסטינית והחתירה תחת עצם קיומה ממשיכים להתקיים, והדבר ישפיע לרעה על סיכויי ההתייצבות של הישות הפלסטינית.

בניתוח מקיף של תהליך הקמת הרשות הפלסטינית טוען מייקל אייזנשטט כי מרגע הקמתה של המדינה הפלסטינית, לווה תהליך עיצובה בתהליך מקביל של שקיעה כלכלית ופרגמנטציה מוסדית, טריטוריאלית ופוליטית. לדבריו, התהליך הואץ בעקבות האינתיפאדה

בדוח מקיף שפורסם על ידי ח'ליל שקאקי בפברואר 2014 מודגש כי למרות שרוב הפלסטינים רואים בהקמת הרשות הישג לאומי, רבים מהם מפקפקים בכך שהיא אכן ממלאת את שני ייעודיה העיקריים ומשמשת כלי להשגת העצמאות הפלסטינית ולבניית המוסדות המדינתיים

השנייה והשתלטות חמאס על רצועת עזה, והרשות מגלה סימנים רבים של מדינה כושלת.³¹ אהרון מילר מסיק מסקנות דומות. לדבריו, ההיסטוריה של התנועה הלאומית הפלסטינית וסגנון המשילות של הרשות הפלסטינית מלמדים שדבר

מלבד פוליטיקה משובשת לא צמח מהם, ולכן לא סביר להניח שיתקיים מעבר חלק של הרשות למעמד של מדינה מתפקדת.³²

דפוסי הכישלון התפקודי של הרשות כמנבאי מדינה כושלת

דוח מקיף שפורסם על ידי ח'ליל שקאקי בפברואר 2014, המסכם את עבודתם המקיפה של צוותי מומחים שבחנו את מצבה של הרשות הפלסטינית ואת המשמעויות במקרה של קריסתה או פירוקה,³³ מציג תמונה קודרת למדי. בדוח מודגש כי למרות שרוב הפלסטינים רואים בהקמת הרשות הישג לאומי, רבים מהם מפקפקים בכך שהיא אכן ממלאת את שני ייעודיה העיקריים ומשמשת כלי להשגת העצמאות הפלסטינית ולבניית המוסדות המדינתיים.

הדוח מצביע על דאגה גוברת בנוגע ליכולת קיומה של הרשות הפלסטינית, ליכולתה להשיג את הלגיטימיות לקיומה, לספק את השירותים לאזרחים הפלסטינים ולהתמודד עם מצבי משבר, בדגש על איחוי הקרע בין פתח לחמאס ואיחודן מחדש של רצועת עזה והגדה המערבית.³⁴ בתנאים אלו, יש הקוראים לקהילה הבינלאומית להשתחרר מהאשליה בדבר הסיכוי להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, ומזהירים מפני הסיכון בהקמתה של מדינה נוספת במזרח התיכון כדוגמת סוריה, לוב או תימן.³⁵

הדוח של שקאקי מזהיר מפני התוצאות המיידיות של מדינה פלסטינית כושלת, וביניהן קריסת החוק והסדר ואובדן הכנסות של כשלושה מיליארד דולר, המשולמים כמשכורות לעשרות אלפי עובדי הרשות הפלסטינית. על אלו יתווספו קריסת המגזר הפרטי, תשתיות המים והחשמל, מערכת המשפט ומערכות הבריאות והחינוך. קריסת המערכות תוביל בהכרח לעלייה דרמטית בשיעורי העוני והפשע, ובמציאות כזו ייקחו מיליציות חמושות את החוק לידיהן, ותגבר הסבירות להתלקחות אלימה בין ישראל לפלסטינים.³⁶

גם בדוח זה מצביעים הממצאים על רבים מבין הפלסטינים המזהים את הרשות הפלסטינית כישות המשרתת אינטרסים של מגזר צר ומספר מצומצם של אליטות חזקות, הנהנות מבחינה פוליטית ופיננסית על חשבון האזרחים הפלסטינים.³⁷ רמה נמוכה של תפקוד מוסדי וחוסר לגיטימציה רחבה למשטר (נראה כי בגדה המערבית באופן מובהק יותר מאשר ברצועת עזה) לצד רמה גבוהה של פרגמנטציה פוליטית (זהות), ממקמים את הרשות הפלסטינית בקטגוריה של מצב שברירי ולא יציב במודל של הדסון, לצד מדינות כמו סוריה, תימן, לוב ועיראק. כך גם על פי המודל של פוקויאמה, המתייחס לאיכות המדינתית (רמת התפקוד המוסדי) ולעוצמת הקונפליקטים הפנימיים והחיצוניים, שם מתמקמת הרשות הפלסטינית בקטגוריה של כישלון מדינתי עם פוטנציאל גבוה להתערבות של שחקנים חיצוניים.

מנגד, הרשות הפלסטינית היא דוגמה למקרה ייחודי, שבו הוקמה ישות סמי-מדינתית מכוח הסכם בין שני צדדים לסכסוך. הסכם אוסלו, שהוא הסכם ביניים במהותו, הניח את התשתית הרעיונית וההסכמית להקמת הרשות הפלסטינית ולהגדרת שטחה ותחומי אחריותה, ובכלל זה למבנה הפוליטי והארגוני שלה. אלא שמלכתחילה ברור היה לשני הצדדים להסכם, ישראל ואש"ף, כי הרשות הפלסטינית לא תוכל להיבנות ולהתפתח ללא סיוע בינלאומי. ואכן, הקהילה הבינלאומית נרתמה למאמץ ולמעשה, מאז כוננה הרשות הפלסטינית בחודש מאי 1994, הזרימה הקהילה הבינלאומית סיוע רחב-היקף לרשות הפלסטינית. רוב הסיוע הועבר כתמיכה כספית ישירה לרשות הפלסטינית, חלק אחר הועבר כתמיכה כספית לפרויקטים מוגדרים שנוהלו, רובם ככולם, על ידי הרשות הפלסטינית, וחלק מהסיוע הועבר לפרויקטים של חניכה והכשרה של פקידות ממשלתית וכוחות ביטחון, בין אם בשטחי הרשות הפלסטינית ובין אם מחוץ להם.

יש התולים את ההסבר לרמת התפקוד הנמוכה של הרשות הפלסטינית בהיעדרו של תהליך מדיני, בהמשך הכיבוש הישראלי והקשיים שהוא מערים על הפלסטינים ובתהליכים טבעיים של בניית חברה שהופרעו על ידי גורמים חיצוניים למערכת הפלסטינית, וכן באי-הקמתה של מדינה פלסטינית שביכולתה לתפקד כמדינה. אלא שלהבנתנו, אין באלו בלבד כדי להסביר את הכישלון המתמשך של הרשות הפלסטינית. הישענות על הסברים אלו בלבד היא בחזקת התעלמות ממאפייני התנהלותן של ההנהגה הפלסטינית והרשות בשני העשורים מאז הסכם אוסלו, וכן ממאפיינים אנדוגמיים (חברתיים, תרבותיים ופוליטיים) של החברה הפלסטינית. במהלך כל שנות שלטון ערפאת התקשתה הקהילה הבינלאומית לנהל בקרה איכותית על אופן השימוש בכספי הסיוע. ערפאת הנציח את התרבות הפוליטית המהפכנית, והקשה מאוד את תהליך ההתמסדות והמעבר משלב המהפכה לשלב המדינה. למעשה, מאז הקמתה הוכיחה הרשות הפלסטינית באופן שיטתי חוסר רצון או חוסר יכולת לבסס את המונופול על הפעלה לגיטימית של הכוח בשטחיה – מרכיב מפתח בהגדרת מדינה מצליחה.³⁸ ערפאת הקפיד לקיים ריבוי של מנגנונים מתחרים, בעיקר מנגנוני ביטחון, כדי למנוע מצב שבו תבוזר העוצמה השלטונית והוא יאבד מהשפעתו. כהרגלו מימי המאבק המזוין וההתנגדות המהפכנית, הוא הקפיד על מידור בין הארגונים והמנגנונים שהקים. הוא הצליח להבטיח את שליטתו בהם באמצעות יריבות שזרע ביניהם בשיטת "הפרד ומשול", ובשליטה מוחלטת במשאביהם.³⁹ ערפאת מיסד היגיון המנוגד להיגיון המסדר של מדינה, הנציח באופן התנהלותו שחיתות, חוסר יעילות וחוסר שקיפות, והעצים את הניכור שחשו אזרחיה הפלסטינים של הרשות כלפי הרשות ובכירה.

בחירתו של מחמוד עבאס (אבו מאזן) לנשיא הרשות לאחר מות ערפאת לא הובילה לשינוי מהותי באופן התנהלות הרשות. ניצני שינוי וסיכוי הסתמנו עם

בחירתו של סלאם פיאד לתפקיד שר האוצר, ובאופן משמעותי יותר – עם בחירתו לתפקיד ראש ממשלה. אלא שהשתלטות חמאס על רצועת עזה ביוני 2007 הובילה לפיצול של ממש בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, שיבשה לחלוטין את יכולת ההשפעה של ממשלת הרשות על המתרחש ברצועת עזה, גררה את הרשות להפרשת סכומי עתק לתשלום משכורות לעובדי הרשות לשעבר, המתגוררים ברצועת עזה ומקבלים שכר ללא כל תמורה, והעמיסה על תקציב הרשות ועל משאביה נטל של ממש. מעבר לכך, אין לרשות הפלסטינית משאבי טבע וכלכלתה נשענת באופן מוחלט על המשק הישראלי, בין אם בשל העסקת כמאה וחמישים אלף עובדים (בהיתר ושלא בהיתר) במדינת ישראל, באזורי התעשייה בגדה המערבית ובהתנחלויות עצמן, ובין אם בהיותו של השוק הישראלי השוק המרכזי והעיקרי לייצוא סחורות פלסטיניות. רמת האבטלה בקרב צעירים משכילים גבוהה באופן מיוחד, החקלאות מסורתית ואין בה מיכון, אוטומציה וחדשנות, והתשתיות הציבוריות והלאומיות אינן מפותחות.

הקהילה הבינלאומית, שהבינה כי כספי הסיוע יורדים לטמיון, רובם ככולם, החליטה לשנות ממנהגה ולפעול באופן קפדני ומחמיר יותר בכל הנוגע לניצול כספי הסיוע על ידי הרשות. הקהילה הבינלאומית מצאה כי פיאד כראש ממשלה שותף נאמן לגישה זו. ואכן, בתקופת פיאד כראש ממשלה נעשה מאמץ של ממש לבניית המוסדות המדינתיים, להכשרת כוחות הביטחון, לשיפור מנגנוני אכיפת הסדר ושלטון החוק, לשיפור בגביית המסים ועוד. אלה באו לידי ביטוי גם במסמך מכונן שחיברה האדמיניסטרציה הפלסטינית באוגוסט 2009, בהובלת פיאד ובהנחייתו.⁴⁰ אלא שמאמציו אלו של פיאד הרחיקו את בכירי פתח ואש"ף מממוקדי ההשפעה והממון, והפכו לצנינים בעיניהם. פיאד הפך לשנוא נפשם ולאויב מר ונמהר, ואף הצליחו "לחסל" אותו מבחינה פוליטית ולדחוף להתפטרותו.

לאחר עשרים שנות תמיכה נדיבה שקיבלה הרשות הפלסטינית (הגבוהה ביותר לנפש שניתנה אי פעם למדינה או לאוכלוסייה),⁴¹ היא לא הצליחה לבנות את התשתיות הנדרשות להקמתה של מדינה מתפקדת ובת־קיימא. אחת החולשות הבולטות של הרשות הפלסטינית היא בחוסר יכולתה לכפות את המונופול על הפעלת הכוח. ללא מונופול על הפעלת הכוח וללא היכולת לממש ריבונות בכל הטריטוריה המדינתית, אין מדינה מתפקדת. אבו מאזן, והנהגה הפלסטינית שלצידו חלשים וחסרי לגיטימציה, מחויבות, נחישות ויכולת של ממש לביצוע רפורמות פוליטיות ופירוק המיליציות החמושות מנשקן, ויתקשו להביס את הקיצונים בקלפיות. בלעדי אלה, לא יוכל

לאחר עשרים שנות תמיכה נדיבה שקיבלה הרשות הפלסטינית היא לא הצליחה לבנות את התשתיות הנדרשות להקמתה של מדינה מתפקדת ובת־קיימא

העולם לחלץ את הפלסטינים מעתיד שייראה כמו עברם, אשר מאופיין במידה רבה יותר של כאוס, שסעים פנימיים אלימים, קשיים כלכליים וקונפליקט עם ישראל.⁴²

סיכום ומבט לעתיד

הגידול במספרן של המדינות הכושלות, כתוצאה מהטלטלה האזורית, הוא איום ליציבות המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. לפיכך, מה שנראה במבט ראשון כעימות בין קבוצות חמושות וכוחות הממשל כמו בסוריה, בעיראק, בלוב, בתימן וברשות הפלסטינית הוא, למעשה, זירת מאבק בין כוחות אזוריים ועולמיים, בין השיעה לבין הסונה (או בין המדינות המובילות את המחנות הללו, כמו ערב הסעודית ואיראן), ואפילו בין סונים מתונים לבין סונים ג'האדיסטים-סלפיסטים.⁴³ מדינות כושלות או חלשות אינן תופעה חדשה במזרח התיכון, אך הבעיה החריפה מאז פרוץ הטלטלה האזורית המכונה "האביב הערבי". משקיפים פסימיים דוגמת הנרי קיסינג'ר מציינים כי חללים ריקים של היעדר שלטון עלולים להתרחב על פני מפת המזרח התיכון וצפון-אפריקה, ומצביעים על דוגמאות רבות של מדינות כושלות.⁴⁴ ניתוח מאפייני המבנה הפוליטי והחברתי של הרשות הפלסטינית מצביע על כך שזו הופכת בהדרגה לסוג של "חלל ריק" נוסף במרחב.

המציאות בשטחי הרשות הפלסטינית מצביעה על תסמינים מובהקים של כישלון מדינתי, כדוגמת תסמינים מסוימים במדינות כושלות וקורסות במזרח התיכון שלאחר הטלטלה הערבית. לפיכך, אין זה סביר להניח שבמקרה של הרשות הפלסטינית, ההתפתחויות יהיו שונות ללא התערבות ותמיכה בתהליכי הקמתה של מדינה פלסטינית, באופן שיבטיח איכות מדינתית סבירה.

השטח המצומצם (כולל השטח העתידי על בסיס גבולות 1967, עם חילופי שטחים בהסכמה) והתלות הכלכלית הגבוהה בישראל הם תנאי פתיחה בעייתיים ומגבילים בכל הנוגע לסיכויי הקיימות של המדינה הפלסטינית העתידית, וסביר להניח שהסיכויים לעצם קיומה העצמאי תלויים בעומק שיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל ובאיכות התפקוד המדינתי והמוסדי שלה. שני המרכיבים הללו יכולים להתפתח גם במציאות ובתנאים של היעדר הסדר סופי, והתפתחותם יכולה לסייע להתבססות התפקוד המדינתי הפלסטיני ולהכשרת תנאים נוחים יותר להאצת התהליך המדיני והגעה להסדר.

ההנהגה הפלסטינית וגורמים מסוימים בקהילה הבינלאומית ובישראל רואים בהגעה להסדר ובהקמת מדינה פלסטינית תנאי הכרחי מקדים לשיפורים הנדרשים בתפקוד המדינתי הפלסטיני. אנו חולקים על הנחה זו. למרות החשיבות של הגעה להסדר ולמרות שסביר להניח כי הגעה להסדר עשויה לסייע, אין בכך תנאי הכרחי, לדעתנו. מאחר שהסיכויים להגיע להסדר כזה בתנאים הקיימים נמוכים מאוד, הבחירה שלא לפעול לתיקון הכשלים ולשיפור התשתית המוסדית והמדינתית

עלולה להתברר כטעות, שתוביל להתדרדרות נוספת בשטחי הרשות הפלסטינית. ההתדרדרות עלולה לבוא לידי ביטוי בהחרפה נוספת של תנאי החיים ושל רווחת האוכלוסייה המקומית, להוביל להגברת הייאוש והתסכול, לאובדן תקווה ולאלימות, וכל אלה יתורגמו להסלמת גל הטרור ולשחיקה נוספת ברמת הלגיטימציה והאמון של הציבור הפלסטיני בהנהגתו.

המערכת הבינלאומית לא תוכל להתעלם מההכרח שבהתמודדות עם תופעת המדינות הכושלות, בשל ההשפעה הישירה והעקיפה שלהן על יציבות המערכת האזורית והבינלאומית. במובנים מסוימים, הרשות הפלסטינית – שמצבה חמור פחות ממצבן של מדינות כדוגמת סוריה, לוב ותימן – יכולה להוות דוגמה חיובית דווקא להצלחת סוג כזה של מעורבות, אם זו תיעשה מבעוד מועד ובעיניים פקוחות, תוך יישום קפדני של לקחי עשרים שנות סיוע בינלאומי, שלא הובילו לתוצאה המיוחלת.

נדמה שנכון יהיה ללמוד מתובנותיו של צ'ארלס קול, המסתייג מההטיה הקיימת בקהילה הבינלאומית לחשיבה מערבית בנוגע למהות המדינה, ומההתמקדות במאמץ להשלטת סדר במדינה הכושלת. להבנתו, הטיה זו משבשת את היכולת לזהות את מאפייניה הייחודיים של המדינה, ולעצב את הפתרון המתאים לנתונה הייחודיים. קול מזהיר מפני פטרנליזם מערבי וממליץ להפריד בין מאמצי עשיית השלום לבין מאמצי בניית המדינה, ולהתמקד במה שרלוונטי יותר למאפייניה הייחודיים של כל מדינה.⁴⁵

לפיכך, לצד המאמץ הרב שמשקיעה הקהילה הבינלאומית בחידוש התהליך המדיני שאחריתו היא הקמת מדינה פלסטינית, חשוב להשקיע את המאמץ האינטלקטואלי ואת המשאבים בנקיטת כל המהלכים הנחוצים לבניית המדינה הפלסטינית. תהליך בניית המדינה הפלסטינית צריך להישען, בין היתר, גם על ההנחה ששיקום מדינות כושלות מחייב קשב משמעותי גם ל"בניית" החברה מחדש, במקביל ובהלימה לבנייה מחדש של המוסדות והמשטר.⁴⁶ מתכון חשוב להצלחת תהליכי בניית מדינה ושיקום מדינות כושלות הוא עיצוב מבנה הכוח מחדש בתהליך "מלמטה למעלה", מתוך הבנה שמבנה כוח מעוות, לא מייצג ולא לגיטימי הוא חלק משורש הבעיה. לכן תיקונו, באופן המבטיח לגיטימציה רחבה מחייב שיתוף

שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות ברצועת עזה ובגדה המערבית חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך

וחלוקה מחדש של הנכסים השלטוניים והעוצמות הפוליטיות. הניסיון המצטבר מוכיח כי מעורבות זרה – גם במאפיינים של נוכחות פיזית לפרק זמן מוגדר, ועד אשר יתאפשר לאוכלוסייה המקומית לנהל בעצמה את המדינה – עשויה להתברר כנחוצה ומועילה לשיקום המשטר ולבניית המדינה.⁴⁷

ספק אם מודל של נאמנות בינלאומית עם נוכחות פיזית של כוח משימה בינלאומי יכול להימצא מתאים למקרה הפלסטיני בעת הזו, ולאחר 22 שנות קיום כישות אוטונומית. מודל כזה עלול להתפרש בעיני הפלסטינים כסוג של ניאוקולוניאליזם המרחיק אותם מחזון המדינה העצמאית, אך בעיקר מנטרל את השפעתם הישירה על התהליך ועל האוכלוסייה, השטח והמשאבים. לעומת זאת, הניסיון מלמד שאם יופקד התהליך באופן בלעדי בידי הרשות הפלסטינית, אין תוחלת של ממש להתפתחותה של מדינה מתפקדת וגובר הסיכוי להיווצרותה של מדינה כושלת, שתהפוך למוקד של אי-יציבות אזורי ולסיכון ביטחוני לישראל, ואולי גם לירדן ובמידה מסוימת גם למצרים.

המקרה הפלסטיני מחייב התבוננות מפוכחת אל 22 שנות תהליך מדיני, שבמהלכן לא הצליחו הפלסטינים לבנות ישות מדינתית מתפקדת. שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות ברצועת עזה ובגדה המערבית חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך. נראה כי ללא תהליך בניית מדינה סדור, ממושך, מוקפד ואחראי, שבו יש לישראל תפקיד חשוב המחייב התייחסות למגוון הרחב של הסיבות למציאות הנוכחית ברשות הפלסטינית, על מנת להבטיח שתהליך הכישלון המדינתי ייעצר או ישנה את כיוונו,⁴⁸ אין כל סיכוי של ממש להתפתחותן של ישויות אלו למדינות מתפקדות, בין אם כל אחת בפני עצמה ובין אם כמדינה פלסטינית אחת.

בנוסף, מתחייבת התבוננות מפוכחת אל המציאות האזורית בעקבות טלטלה אזורית, שהציפה באחת ובעוצמה רבה את המורכבות ואת הסיכון שבתופעת המדינה הכושלת. האתגר בהזמת הספק בעצם האפשרות שהפלסטינים יצליחו לבנות מדינת לאום מודרנית ומתפקדת, גם בסיוע בינלאומי,⁴⁹ ניצב לפתחן של הרשות הפלסטינית, ישראל והקהילה הבינלאומית.

הערות

1 Michael Eisenstadt, "The Palestinians Between State Failure and Civil War," *Policy Focus* #78, The Washington Institute for Near East Policy, December 2007, p. vii.

2 שם

3 על הבעייתיות שבמאמץ של העולם המערבי/החופשי להנחיל ערכים דמוקרטיים למדינות כושלות בכלל ולמדינות ולחברות במזרח התיכון בפרט, ראו:

Amitai Etzioni, "The Democratisation Mirage," *Survival*, Vol. 57, Issue 4, 2015, pp. 139-156.

4 Aaron, D. Miller, "Does the World Need a Weak or Failing Palestinian State?," *Wall Street Journal*, November 30, 2015,

<http://blogs.wsj.com/washwire/2015/11/30/does-the-world-need-a-weak-or-failing-palestinian-state/tab/print/>

- 5 בספרות מקובלים מונחים חלופיים כדוגמת מדינה שברירית (fragile state), מדינה קורסת (Collapsed state) וכישלון מדינתי (state failure). מפאת קוצר היריעה, לא נרחיב בכל הנוגע לסיבות לשימוש במונחים שונים, ולצורך הדיון בפרק זה נשתמש במונח 'מדינה כושלת'.
- 6 Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2005), pp. 1-3.
- 7 להרחבה בעניין זה ראו: שם, 37.
- 8 Charles T. Call. "The Fallacy of the 'Failed State'", *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8 (2008), p.1492.
- 9 William, I. Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, (Colorado: Lynne Rienner, 1995), pp. 1-11.
- 10 The Annual Fragile States Index, the Fund for Peace, 2014, <http://ffp.statesindex.org/>
- 11 *State Building*, p.5
- 12 יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק, "מדינות כושלות – השלכותיה של התופעה על הסביבה האסטרטגית של ישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010, עמ' 33-46.
- 13 Michael Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, (New Haven, Yale University Press, 1977), p. 391.
- 14 Benjamin Miller, "When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace," *The International Studies Review*, Vol. 7, No. 2. (June 2005), pp. 229-267.
- 15 David Reilly. "The Two-Level Game of Failing States: Internal and External Sources of State Failure," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 28, (2008), p.17.
- 16 David Reilly cites in his article "The Two-Level Game of Failing States" The National Security Strategy of the United States of America, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
- 17 על המשמעויות ההומניטריות וההשלכות הקשות על הביטחון האזורי של בעיות פליטים, ראו בהרחבה:
Benedetta Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," SADA Middle East Analysis, February 5, 2015.
- 18 Michelle Nicholas, "Exclusive: Iraq tells U.N. that 'terrorist groups' seized nuclear materials," Reuters, July 9, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/07/08/us-iraq-security-chemicalweapons-idUSKBN0FD26K20140708>
- 19 Steven J. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?", January 7, 2015, <http://www.gatestoneinstitute.org/5010/palestinian-offensives-israeli-reprisals>
- 20 אביחי שניר, "להשתמש במלחמה בעזה להגדלת ההשקעות ברשות הפלסטינית" **גלובס**, 10 באוגוסט 2014, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000962171>
- 21 European union direct financial support to the palestinian authority, Special Report No 14, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, p. 6.
- 22 Steven J. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?", January 7, 2015,

- Nathan J. Brown and Daniel Nerenberg, *Palestine in Flux - From Search For State to Search For Tactics*, Carnegie Endowment for International Peace, January 2016. 23
- Sawsan Ramahi, Corruption in the Palestinian Authority, *Middle East Monitor* (MEMO), December 2013, p. 4. 24
- שם, עמ' 6. 25
- שם, עמ' 14. 26
- במהלך חודש אוגוסט 2014 חשף שירות הביטחון הישראלי ניסיון הפיכה של חמאס בגדה המערבית, שנרקם במציאות של הסכם פיוס בין חמאס לפתח ותחת ממשלת אחדות/פיוס לאומית. 27
- Khaled Abu Toameh, "Why Is Hamas Smiling?," January 30, 2015, <http://www.gatestoneinstitute.org/5160/abbas-dahlan-rivalry> 28
- בסקר שפרסם ד"ר ח'ליל שקאקי ב-6 באוקטובר 2015 צוין ש-65 אחוזים מהציבור היו רוצים בהתפטרותו של עבאס. עוד מצביע הסקר על ירידה משמעותית בתמיכת הציבור ברשות הפלסטינית. להרחבה ראו: 29
- Palestinian Center for POLICY and SURVEY, Survey Research Unit, October, 6 2015, <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/p57e%20Full%20text%20%20English%20designe.pdf> 30
- Elie Hanna, "Palestinian Authority President Abbas to Qatari Emir Tamim: Meshaal is lying," *Al-Akhbar*, September 5, 2014. 31
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians between State Failure and Civil War," p. vii. 32
- Aaron, D. Miller, "Does the World Need a Weak or Failing Palestinian State?" 32
- Khalil Shikaki, *The Likelihood, Consequences and Policy Implications of PA Collapse or Dissolution: The "Day After" Final Report*, The Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), February 4, 2014. 33
- שם. עמ' 4. הממצאים מתוקפים גם במחקר דעת קהל מקיף, שפורסם על ידי AWARD (Arab World for Research & Development), 6 February 2016 Public Opinion Poll in the West Bank and Gaza Strip, [http://www.awrad.org/files/server/English%20Poll%20%206%20Feb%202016%20part%20one\(1\).pdf](http://www.awrad.org/files/server/English%20Poll%20%206%20Feb%202016%20part%20one(1).pdf) 34
- Khaled Abu Toameh, "Why Is Hamas Smiling?" January 30, 2015. 35
- Khalil Shikaki, *The Likelihood, Consequences and Policy Implications*, pp. 4-5. 36
- שם, עמ' 7. 6 February 2016 Public Opinion Poll. 37
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians Between State Failure and Civil War," p. 7. 38
- שאוול קמחי, שמואל אבן וג'ראלד פוסט. יאסר ערפאת: דיוקן פסיכולוגי וניתוח אסטרטגי, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2001, עמ' 9. 39
- Palestine – Ending the Occupation, Establishing the State – Program of the Thirteenth Government, August 2009, https://unispal.un.org/pdfs/PA_EndingOccupation-Statehood.pdf 40
- GHA (Global Humanitarian Assistance) Report 2011, pp. 23-24, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> 41
- Dalia Association A Palestinian Community Foundation, <http://www.dalia.ps/node/339> 42
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians between State Failure and Civil War", p. x. 42

- Yoel Guzansky and Benedetta Berti, "The Arab Awakening and the "Cascade" of 43
Failing States: Dealing with Post-Revolutionary Stabilization Challenges," *Harvard*
Journal of Middle Eastern politics and policy, Vol. 2, Spring 2013, pp. 35-51.
- Henry, A. Kissinger, "Syrian intervention risks upsetting global order," *Washington* 44
Post, June 1, 2012.
- Charles T. Call, "The Fallacy of the 'Failed State'", pp. 1494-1500. 45
- William, I. Zartman, *Collapsed States*, pp. 268-269. 46
- שם, עמ' 272-273. 47
- שם, עמ' 33. 48
- אפרים ענבר, "עלייתה ושקיעתה של הפרדיגמה 'שתי מדינות לשני עמים'", **עיונים** 49
בביטחון לאומי מס' 79. מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 2009.