

**מי מושל בגדה המערבית?  
האדמיניסטרציה הפלסטינית  
תחת הכיבוש הישראלי**

28 בספטמבר, 2004\*

\* מסמך זה תורגם עבור ICG ("קבוצת המשבר הבינלאומי") מהדו"ח המקורי שכתרתו "Who Governs the West Bank? Palestinian Administration Under Israeli Occupation". את הדו"ח המקורי ניתן למצוא באתר הבית של ICG: [www.icg.org](http://www.icg.org). לכל שאלה או הערה ניתן לפנות (באנגלית) ל- Rob Malley בכתובת



## תוכן עניינים

|    |                                                          |
|----|----------------------------------------------------------|
| i  | תקציר מנהלים והמלצות                                     |
| 1  | I. הקדמה                                                 |
| 3  | II. התפתחותה ושקיעתה של הרש"פ                            |
| 3  | א. בנייה                                                 |
| 3  | ב. הריסה                                                 |
| 4  | ג. מצב נוכחי                                             |
| 6  | ד. ווריאציות מקומיות                                     |
| 8  | III. מוסדות רשמיים ורשתות בלתי רשמיות                    |
| 8  | א. מוסדות רשמיים                                         |
| 8  | 1. מוסדות מרכזיים                                        |
| 9  | 2. מוסדות מקומיים                                        |
| 11 | ב. רשתות בלתי רשמיות                                     |
| 11 | 1. שבטים וועדות פיוס                                     |
| 13 | 2. תנועות פוליטיות                                       |
| 15 | IV. חוק וסדר                                             |
| 15 | א. מערכת המשפט הפלילי                                    |
| 16 | ב. כוחות הביטחון                                         |
| 18 | V. התופעה של גדודי אל-אקצה                               |
| 18 | א. מקור                                                  |
| 18 | ב. התפתחות                                               |
| 20 | ג. מי שולט על הגדודים?                                   |
| 23 | VI. בחירות                                               |
| 25 | VII. מסקנות                                              |
|    | נספחים (באנגלית)                                         |
| 27 | א. מפה של הגדה המערבית                                   |
| 28 | ב. על קבוצת המשבר הבינלאומי                              |
| 29 | ג. דו"חות ועדכונים של ICG לגבי המזרח התיכון וצפון אפריקה |
| 31 | ד. חבר הנאמנים של ICG                                    |

## מי מושל בגדה המערבית?

### האדמיניסטרציה הפלסטינית תחת הכיבוש הישראלי

#### תקציר מנהלים והמלצות

מסורתיים, או על ידי אכיפת סדר בשמו של המאבק הלאומי. לעומת זאת, גורמים אלו משרתים יותר ויותר אינטרסים צרים, מה שמביא אותם שוב ושוב לתחרות ולקונפליקט בינם לבין עצמם. התוצאה הינה תוהו ובוהו הולך וגדל בגדה המערבית.

המשבר הינו ראשית כל בקרב התנועה המובילה פת"ח. מאבקי היוקרה והכוח, ההתנגשויות החמושות, המליציות שהופכות להיות חסרות סדר יותר ויותר, כמו גם המשבר המעצים של משילות ולגיטימציה נובעים ישירות מאי הצלחתה של התנועה ליצר סדר פנימי ולאחד את שורותיה - - כמו גם כוחות פלסטינים אחרים - - סביב תוכנית פוליטית וחזון ברור.

פלסטינים מכל קצוות הקשת הפוליטית מסכימים היום לקונצנזוס גדל והולך על פיו המשך עסקים כרגיל אינו אופציה ברת קיימא אם הפלסטינים מעוניינים להתקדם לקראת מדינה עצמאית, להבטיח תמיכה בינלאומית, או במקרה של פת"ח - - לחזור להיות בעלי היוזמה אל מול היריבים האיסלמים ולהתמודד בהצלחה עם שינוי ההנהגה ההולך וקרב.

הכרה נוספת שהולכת וגדלה היא שהישועה לא תבוא מבחוץ, ושעל הפלסטינים, ללא קשר לנסיבות ולמגבלות הקיימות, לקחת את היוזמה לידיהם. האג'נדה הפלסטינית דומה במידה רבה לזו שהיתה על השולחן בעת הקמתה של הרש"פ: הקמתם של מוסדות לאומיים מאוחדים, אפקטיביים ואחראיים; מינום של נציגים רשמיים אמינים ובעלי יכולת; הבטחת קיומו של חוק וסדר ושל ממשל תקין.

בהקשר של הקונפליקט מול ישראל אג'נדה זו הורחבה לכלול גם את הצורך בניסוחה של תוכנית פוליטית בהירה, המבוססת על קונצנזוס לאומי, אשר תגדיר אל מול הפלסטינים, הישראלים והקהילה הבינלאומית גם יחד את מטרותיה של התנועה הלאומית ואת הדרכים להשגתן.

מספר גדל והולך של פלסטינים מוסיפים את הצורך בדה-מיליטריזציה של ההתקוממות לאג'נדה זו, כאשר חלקם טוענים כי השימוש בנשק בנסיבות הנוכחיות היה שגוי מלכתחילה, ואילו אחרים מסכמים כי תנועה לאומית אשר במשך ארבע

הרשות הפלסטינית (רש"פ), ולמעשה המערכת הפוליטית הפלסטינית כולה, מתמודדות כיום עם המשבר החריף ביותר בתולדותיהן מאז הושק תהליך אוסלו לפני אחת-עשרה שנים. על הפלסטינים לסדר את ענייניהם הפנימיים על אף הנסיבות השליליות, בדיוק כדי להתגבר על נסיבות אלו. במהלך זה עליהם לקבל תמיכה מן הקהילה הבינלאומית וכמו כן - - לכל הפחות - - לא להתקל בהפרעות מצידה של ישראל. מרכיב מפתח בתהליך זה הינו עריכתן של בחירות, ומרכיב מפתח להצלחתן הינו יצירת סביבה פוליטית בה הפלסטינים ישוכנעו על ידי מנהיגיהם לגבי רצינות תוצאותיהן ועל ידי הקהילה הבינלאומית לגבי הריאליות של פתרון בר קיימא של שתי מדינות דרך משא ומתן.

למרות שהכיבוש והעימות מול ישראל, הנכנס בימים אלו לשנתו החמישית, מהווים את הקונטקסט, מצבה הנוכחי הקשה של הרש"פ נובע במובהק מנסיבות פנימיות. מאבקי כוח, התנגשויות חמושות והפגנות אינם מעמידים פלסטינים מול ישראלים אלו מול אלו כמו שהם מעמידים פלסטינים מול פלסטינים; הכאוס אינו תוצאה רק של מדיניותה של ישראל אלא גם של זו של הרש"פ. המערכת הפוליטית קרובה לנקודת השבירה, משותקת ואינה יכולה לקבל החלטות בסיסיות לגבי מטרותיהם של הפלסטינים, כיצד להשיג מטרות אלו וכיצד להגיב על "תוכנית ההתנתקות" מעזה של ראש הממשלה שרון. מכותרת מבחון ומפולגת מבפנים, שוב ושוב אומרים שהרש"פ עומדת בפני התמוטטות או התפוררות מידית. למעשה הרשות נמצאת במשבר מתמשך מאז תחילתה של ההתקוממות בספטמבר 2000. בתחילה הרשות לא היתה מעוניינת למשול בתגובה להתדרדרותו של העימות, ובהדרגה הפכה יותר ויותר חסרת יכולת למשול מאז שישיראל כבשה מחדש את הגדה המערבית ב-2002.

ככל שהפך גמנטציה של המערכת הפלסטינית גדלה, מספר רב יותר ויותר של גורמים מקומיים בעיקר נכנסו לריק שנוצר: ראשי ערים ומושלים, רשתות משפחתיות, קבוצות פוליטיות ומיליציות חמושות. חלק מגורמים אלו מיצגים מוסדות רשמיים שמעוניינים לשמור על ממשל סדיר. חלק מנסים לשמור על יציבות חברתית על בסיס השתייכויות וקודי התנהגות

4. להוציא הוראות מפורשות להפסקת אלימות נגד אזרחים ולעצור את מי שאינו ממלאן.
5. להגביר את הדיאלוג הפנימי ולהגיע להסכמה בין כל הארגונים הפלסטינים והקבוצות החמושות לגבי מימושה של הפסקת אש מוחלטת ודו צדדית.
6. לשאוף לרסן את כל גדודי אל-אקצה על ידי:
  - (א) להקנות לחברי כוחות הביטחון אשר מאז ספטמבר 2000 הפכו מעורבים בגדודי אל-אקצה את האפשרות לחזור ליחידותיהם הקודמות אם יתירו את כל קשריהם עם הגדודים; וכמו כן
  - (ב) להגביר את הדיאלוג לאורכה ולרוחבה של הגדה המערבית עם מפקדים מקומיים של גדודי אל-אקצה כדי לקבל את הסכמתם להפסקת אש מיידית מלאה ודו צדדית, ולהגיע עימם להסכמה לגבי התנאים לפירוק מוסדר של יחידותיהם.

#### לתנועת הפת"ח:

7. לקיים בחירות פנימיות ולכנס בהקדם את הקונגרס הכללי השישי של הפת"ח.
8. לגנות באופן פומבי ולנסות למנוע אלימות נגד אזרחים על ידי קבוצות חמושות פלסטיניות הטוענות לקשרים עם הפת"ח.
9. לגנות באופן פומבי פעולות אלימות, רצח, חטיפה, סחיטה ופעילויות פליליות אחרות הנעשות בשם של גדודי אל-אקצה ולהתנער בשם תנועת הפת"ח מיחידים וקבוצות אחראיים לפעילויות כאלו.
10. לנסח ולקדם חזון פוליטי ברור ותוכנית לשלום ישראלי-פלסטיני אשר מדגישה פתרון של שתי מדינות דרך משא ומתן ואשר מפרטת את מרכיביו של הסכם קבע.

#### לממשלת ישראל:

11. להפסיק כל פעילות צבאית, בעיקר רציחות, חדירות חמושות לתוך ערים פלסטיניות, ענישה קולקטיבית ומגבלות על תנועה ועל פעילות כלכלית אשר אינן יכולות להיות מוצדקות כהגנה עצמית לגיטימית.
12. להגיע להסכם עם הרש"פ לגבי ביטול תוקפה של מניעת נשיאת הנשק על ידי המשטרה הפלסטינית.
13. להוציא מרשימת המבוקשים לוחמים יחידים אשר, תוך הסכמה עם הרש"פ ותחת אימות בינלאומי, יבטיחו להתיר את מעורבותם בכל פעילות חמושה.
14. לתמוך בקיומן של בחירות פלסטיניות ברמה המקומית, הפרלמנטאית והנשיאותית, כולל נסיגה מערים בהתאם לצרכי ביטחון ותוך הרשאת השתתפות מלאה של פלסטינים תושבי מזרח ירושלים.
15. לקיים את הקפאת הבנייה המוחלטת בהתנחלויות כפי שהוגדר במפת הדרכים ולנקוט בכל הצעדים החקיקתיים והאדמיניסטרטיביים הדרושים כדי לאכוף את ביצועה.

שנים לא היתה מסוגלת להשתמש בכוח מזוין באופן ממושמע וקוהרנטי, צריכה להפסיק להשתמש בו.

כדי שדבר מכל אלו יתממש, על המנהיגים הפלסטינים ליהנות מלגיטימציה עממית ולהיות בעלי יכולת לקבל החלטות. דבר זה דורש קיומן של בחירות שכבר נדחות זמן רב - ברמה המקומית, הפרלמנטאית, הנשיאותית, אבל גם בקרב תנועת הפת"ח עצמה. המסקנה אליה הגיעו כבר מספר רב של פלסטינים היא כי בחירות הינן אולי המנגנון היחיד לפתרון המוסדר של מאבקי הכוח הנהפכים אלימים יותר ויותר, לצירופם של המנהיגות הצעירה ותנועות האופוזיציה את תוך המארג הפוליטי הפלסטיני, ליצירת קונצנזוס סביב אסטרטגיה פוליטית ולהכנת השטח כדי שערפאת יוכל לממש את הרפורמות הנדרשות וכדי שממשיכו יוכל להוביל תנועה לאומית מאוחדת.

יש המביעים חשש הגיוני כי קיומן של בחירות בנסיבות הנוכחיות עלול לחזק את המרכיבים הקיצוניים יותר ואת החמאס במיוחד. אך התגובה למשבר לא צריכה להיות דחיית מה שמהווה מרכיב כה בסיסי לפתרון. לעומת זאת, על הקהילה הבינלאומית ללחוץ על ישראל לבל תפריע לקיומן של הבחירות, לתת לפלסטינים את התמיכה הטכנית הנדרשת, והחשוב ביותר - ליצור תנאים מעשיים ופוליטיים אשר יחזקו את הפלסטינים הפרגמטים. משמעות הדבר היא בעיקר הגדרה ברורה של פרטי המרכיבים של פתרון של שתי מדינות.

בהתחשב בהמשך העימות האלים הישראלי-פלסטיני ובחוסר המעש המדיני במקומות החשובים ביותר - הרש"פ, ישראל וארה"ב - הסיכויים נגד פעולה נחרצת כזו גבוהים. אך האלטרנטיבה היא כאוס ותוהו ובוהו הולכים וגדלים בגדה המערבית. העלויות לפלסטינים ברורות מאלהן. אולם עלויות אלו צריכות להיות ברורות לא פחות לישראלים הרוצים בביטחון ולקהילה הבינלאומית הרואה בחרדה כיצד קונפליקט אחד במזרח התיכון מגביר קונפליקט אחר, וכיצד שילוב מסוכן של ייאוש, זעם ואלימות הולך ומתפשט.

## ה מ ל צ ו ת

### לרשות הפלסטינית

1. לסיים הכנות לקיומן של בחירות אמינות ברמה המקומית, הפרלמנטאית והנשיאותית, ובהתאם להתחייבויות הקיימות להצהיר על לוח זמנים חד משמעי לקיומן לאחר קיומו של הסבב הראשון של בחירות מוניציפאליות בדצמבר 2004.
2. להבטיח שראש הממשלה הפלסטיני והקבינט מסוגלים לממש את כוחם כרשות המבצעת כפי שנקבע בחוק הבסיסי הפלסטיני ממרץ 2003, ללא הפרעה.
3. לאחד את כוחות הביטחון הפלסטינים על פי ההבטחות שכבר ניתנו, ולמנות ברמה הארצית, האזורית והמקומית מפקדים אשר אינם נגועים בשחיתות ואשר מחויבים לשמירה על החוק והסדר.

**לחברי ה"קווארטט" (האיחוד האירופי, הפדרציה  
הרוסית, האו"ם וארה"ב) ולקהילה הבינלאומית  
הרחבה יותר:**

16. לספק סביבה פוליטית תומכת יותר לפלסטינים פרגמטים  
ולקיומן של בחירות מוצלחות על ידי הצעדים הבאים:

(א) לנסח באופן רהוט ומפורט את המרכיבים של  
הסכם קבע ישראלי-פלסטיני של שתי מדינות;  
וכמו כן

(ב) ללחוץ על ישראל ועל הרש"פ למלא את  
התחייבויות כל אחת מהן על פי מפת הדרכים,  
במיוחד לגבי הפסקת האלימות והקפאת הבנייה  
בהתנחלויות ולנטר ביצוען.

17. לתמוך בקיומן של בחירות פלסטיניות ברמה המקומית,  
הפרלמנטארית והנשיאותית, לתווך בהסכמה ישראלית-  
פלסטינית לגבי ביצוען של בחירות אלו, להגיש סיוע טכני  
ולהבטיח לתמוך בתוצאותיהן של הבחירות.

18. ללחוץ להגעה על הסכמה ישראלית-פלסטינית לגבי  
עסקת חבילה אשר תכלול החזרת חירות התנועה של  
ערפאת בתמורה לצעדים ספציפיים ומנוטרים להפסקת  
אלימות, בנייה מחדש את כוחות הביטחון וכיבודו של  
חוק הבסיס של 2003.

19. לממש תוכנית חירום כלכלית לשטחים הכבושים, אשר  
תתמקד בתת תזונה, עוני ואבטלה ותכלול הצעות  
לשיקום חברתי-כלכלי של לוחמים לשעבר ושל אסירים  
משוחררים.

**לממשלת ארצות הברית:**

20. לחזור ולהצהיר באופן פומבי כי ארה"ב מתנגדת לכל  
צעד חד צדדי של כל אחד מהצדדים אשר מסכן את  
המשא ומתן על הסכם הקבע.

21. לחזור בה מהתנגדותה לקיומן של בחירות נשיאותיות  
בשטחים הכבושים.

**עמאן/בריסל, 28 בספטמבר 2004**

## מי מושל בגדה המערבית?

### האדמיניסטרציה הפלסטינית תחת הכיבוש הישראלי

ע'אמר נפצע קשה על ידי חמושים, על פי ההנחה בתגובה לביקורת הפומבית שהשמיע לגבי המנהיגות הפלסטינית, ומספר פלסטינים נוספים בעלי משרות רשמיות היוו מטרות לניסיונות חיסול<sup>3</sup>.

באופן בלתי תלוי, הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה מספר בעלי משרות פלסטינים ועובדי פיתוח זרים נחטפו לתקופות קצרות, התקיימו התנגשויות חמושות פנים פלסטיניות ומספר מתקנים של כוחות הביטחון הפלסטינים נשרפו לאפר.

השילוב של לחץ ישראלי, מאבקי כוח פלסטינים והתמרדות נגד הרשות המרכזית הולכים ודוחפים את המערכת המתפוררת והולכת אל עבר נקודת השבר<sup>4</sup>. על פי הקונסנזוס הקיים, הרש"פ והנהגה הפלסטינית עומדים כעת אל מול המשבר החרף ביותר בתולדותיהן מאז שנחתם הסכם אוסלו ב-1993. אם בעבר יכלה ההנהגה הפלסטינית לפנות אל יריביה בדרישה לסגור שורות כדי להתמודד עם איומים מצידה של ישראל, כיום מנהיגות זו מאוימת לא פחות על ידי עימות פתוח מצידם של הציבורים הקרובים לה ביותר. חוסר המעש של המנהיגות מראה כי על אף שהמשבר הנוכחי נראה כאילו הוא נמצא כעת תחת שליטה, הרי שהרע ביותר עוד לפנינו<sup>5</sup>.

הגפרור שהצית את המתרחש הנוכחית היה הצהרותיו של ראש ממשלת ישראל אריאל שרון לגבי כוונתו לבצע "התנתקות חד צדדית" מרצועת עזה ב-2005, ובעקבות כך מאבקי הכוחות בעיקר לגבי מי ישלוט ברצועה לאחר הנסיגה, אולם יש תהליכים רחבים יותר המשחקים תפקיד. תהליכים אלו כוללים

## I. הקדמה

מאבקי הכוח אשר התפרצו בשטחים הכבושים באמצע יולי 2004, ומשבר הסמכות שנוצר בעקבותיהם בקצה פירמידת הכוח הפלסטינית, הציבו שוב סימני שאלה לגבי עתידה של הרש"פ.

ימים ספורים טרם התפרצותם של אירועים אלו בחטיפות ולאחר מכן שחרורו של מפכ"ל המשטרה הפלסטינית ברצועת עזה גאזי ג'באלי<sup>1</sup>, דיבר טארייה רואד-לארסן, המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון בדו"ח החודשי שלו על:

תוהו ובוהו הולך וגובר בשטחים הפלסטינים...התנגשויות וקרבות כבוד בין ענפים של כוחות הביטחון הפלסטינים הינם דבר שכיח כעת ברצועת עזה, היכן שסמכותה הלגאלית של הרשות הפלסטינית מתערערת במהירות אל מול עליית כוחם של נשק, כסף ואיומים. חוסר חוק ושלטון כנופיות הופכים נפוצים בשכם, אשר ראש העיר שלה התפטר לפני מספר חודשים במחאה על חוסר תמיכתה של הרש"פ ברשויות החוק. ...יריחו הופכת למעשה לעיר הפלסטינית היחידה בה קיימת משטרה מתפקדת. התמוטטות זו של סמכות אינה יכולה להיות מוסברת רק על ידי פלישות של ישראל ופעילות כוחותיה בתוך הערים הפלסטיניות. הרש"פ מצויה במצוקה חמורה ובסכנה ברורה של התמוטטות<sup>2</sup>.

עד לסוף אוגוסט התקיימו שני סבבי מינויים וארגון מחדש של כוחות הביטחון; ראש הממשלה אחמד קריע (אבו עלא) הגיש ואז משך את התפטרותו למרות דרישותיה של המועצה המחוקקת הפלסטינית (ה-PLC) לממשלה חדשה ולרפורמות מרחיקות לכת; ועוד יותר מעורר דאגה, חבר המועצה נאביל

<sup>3</sup> ע'אמר נורה מספר פעמים ברגלו, אשר בעקבות כך היה צורך לקטוע אותה בברך.

<sup>4</sup> ראה למשל: Edward R.F. Sheehan, "The Disintegration of Palestine", *New York Review of Books* 51:7, 29 April 2004; John Ward Anderson and Molly Moore, "Palestinian Authority Broke and in Disarray", *The Washington Post*, 1 March 2004; וכן דני רובינשטיין "מצוקתה הכלכלית הקשה של הרש"פ עוד תחריף", הארץ 18 בינואר 2004.

<sup>5</sup> ראיון טלפוני של ICG עם האליל שיקאקי, מנהל המרכז הפלסטיני למחקר ולימוד, 28 באוגוסט, 2004. חבר עצמאי במועצה המחוקקת, עאבד-אל-ג'אוואד סאליח הפליג עד כדי לומר כי "הולכת להיות התקוממות עממית פלסטינית נגד הרשות בקרוב מאוד". ראה: Harvey Morris, "Arafat's Critics Sceptical Over His Backing of Reforms", *Financial Times*, 19 August 2004.

<sup>1</sup> מפקד המשטרה גאזי ג'באלי נחטף ב-16-17 ביולי 2004 על ידי גדודי חללי ג'נין (קטע'ב שוואדה ג'נין), קבוצה חמושה המזוהה עם תנועת הפת"ח הדומיננטית ברצועת עזה. בשל האשמות בשחיתות, באונס ובפשעים נוספים, החוטפים דרשו שיפוט מתפקידו, ושיחררו אותו רק לאחר שערפאת הבטיח באופן אישי להעבירו מתפקידו.

<sup>2</sup> טרייה-רואד לארסן, "הסיטואציה במזרח התיכון כולל השאלה הפלסטינית", 13 ביולי 2004 (מסמך של האו"ם 5002 PV/S).

מובנות כמעט בכלל. השאלה "מי מושל בפלסטין וכיצד היא נמשלת" נשארה ללא מענה מספיק משתי סיבות עיקריות. לגבי פלסטינים רבים, כמו גם בעיני רבים אחרים, שאלה זו נראית לעיתים קרובות כחסרת משמעות, עד כדי כך מוחלטת בעיניהם שליטתה של ישראל בשטחים הכבושים. התפיסה הרווחת על פיה הרש"פ פינתה את מקומה למצב של תוהו ובוהו ואנארכיה גם כן אינה מעודדת מחקר נוסף<sup>12</sup>.

אולם, העובדה שישראל שולטת היום שליטה אולי רבה מאי פעם על חייהם של הפלסטינים אין משמעותה כי הדינאמיקות הפנים-פלסטיניות חדלו מלהתקיים. לעומת זאת המשמעות הייתה כי הדינאמיקות הפנים-פלסטיניות משולבות יותר מאי פעם באלו הישראליות, ושכל הערכת מצב לגבי החברה והפוליטיקה הפלסטיניות מאז ספטמבר 2000 אשר תנסה להתעלם מקיומו של 'פיל בחדר' עלולה להיות שטחית בלבד.

באופן דומה, הערכות לפיהן הרש"פ מתפוררת וכוח השלטון מצוי יותר ויותר בידיהן של קבוצות חמושות אינן הערכות מושלמות. אפילו בכירות ובסומאליה בשיא צרותיהן התקיימו מבנים חברתיים ופוליטיים פורמאליים ובלתי פורמאליים אשר נתנו שירותים, תיווכו בפתרון סכסוכים ושאפו לייצר קורטוב של יציבות וסדר.

דו"ח זה של ה- ICG מבוסס על עבודת שטח נרחבת אשר התקיימה ברחבי הגדה המערבית בין מרץ לספטמבר 2004. התמונה המצטיירת הינה כזו בה תוהו ובוהו וסדר מתקיימים זה לצידו של זה, ווריאציות על פני אזורים ותקופות הינן קריטיות. קיימים, למשל, ההבדלים בסיסיים בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה<sup>13</sup>, הבדלים חשובים בין שכם רמאללה וחברון וכמו כן בין ערים, כפרים ומחנות פליטים בקרב אותו אזור ממשל. בנוסף לכל זאת, המצב הנוכחי בכל מקום ומקום שונה, לעיתים באופן משמעותי, מזה שהיה קיים שם בשנה שעברה, ויש לשער שישתנה שוב במהלך שניים-עשר החודשים הקרובים.

את מאבקי הכוחות והסמכות בין הנשיאות, הממשלה והפרלמנט הפלסטינים וכן מאבק רחב יותר לשליטה ועליונות בקרב התנועה הפלסטינית הדומיננטית פת"ח בין האליטה הוותיקה שלה לבין מעמד עולה של מנהיגות צעירה והקבוצות החמושות הקשורות אליה; חוסר נחת הולך וגובר הן בקרב פעילים והן בקרב הציבור הפלסטיני הרחב לגבי שלטון הממשל של הרש"פ ולגבי השיתוק האסטרטגי שאחז בה וכן מאבקי כוח לקראת החלפתה של הנשיא יאסר ערפאת<sup>6</sup>.

חומרתו של המשבר מוסברת בדיוק בשל הקשרים הקיימים בין אג'נדות שונות אלו ובשל ההזדמנויות שהם מייצרים בשביל שחקנים שונים לגיוסם של ציבורי תומכים רחבים יותר ובעלי השפעה רבה יותר.

שהרש"פ הינה צל של עצמה - - "רשות שלטונית שאינה יכולה לשלוט"<sup>7</sup> - ברור מעל ומעבר ומתואר שוב ושוב על ידי בכירים ברשות עצמה<sup>8</sup>. הפרשן העצמאי הפלסטיני בעל המוניטין האני מאסרי מנסח זאת כך:

הרש"פ מצויה על סף התמוטטות מוחלטת. דחיפה קטנה נוספת והיא איננה עוד. הדברים היחידים העומדים עדיין בינה לבין האבדון הינם נשיא במצור, מערכות הבריאות והחינוך והמשכורות החודשיות של עובדי הרשות. אם אחז ממרכיבים אלו יעלם, הרש"פ תחזל מלהתקיים<sup>9</sup>.

שהואקום שנוצר הולך ומתמלא בכוחות כמו אלו שתיאר לארסון, אשר אינם מצויים באופן פורמאלי תחת שליטת הרשות, גם כן אינו עומד בסימן שאלה<sup>10</sup>. בתשובה לשאלה מה עדיין מחזיק את העיר שכם, עיר שהיא המייצגת שלה, דלאל סלאמה, חברת המועצה המחוקקת ודמות מרכזית בהנהגת הפת"ח בגדה המערבית ענתה "שכם נמשלת על ידי תוהו ובוהו"<sup>11</sup>.

התופעות של כוח וסמכות במציאות הנוכחית בגדה המערבית מתוארות רבות ורבים מקוננים עליהן, אולם למעשה הן אינן

<sup>6</sup> נאדר סעיד, מנהל תוכנית לימודי הפיתוח באוניברסיטת ביר זית, מזהה בנוסף מספר סתירות חברתיות ויחודיות לרצועת עזה, כגון אלו בין משפחות מובילות ומשפחות מ"השורה השנייה", בין פליטים לתושבים, בין עשירים לעניים. ראיון של ICG, רמאללה, 25 באוגוסט 2004.  
<sup>7</sup> ראיון של ICG עם עבאס זאקי, חבר בוועדה המרכזית של הפת"ח, רמאללה, 21 במאי, 2004.

<sup>8</sup> ראיונות של ICG עם מוסטאפה מאלכי, מושל קלקיליה, קלקיליה, 21 באפריל 2004; מוחמד עיסא סגן מנהל של משטרת בית לחם, בית-לחם, 25 באפריל, 2004; ראפיק נאטשה, חבר במועצה המחוקקת ודוברת לשעבר, חברון, 25 במאי, 2004; ג'מאל שובאקי, שר לרשויות מקומיות ברשות הפלסטינית, רמאללה, 23 ביוני, 2004.

<sup>9</sup> ראיון של UCG, האני מאסרי, פרשן פלסטיני, רמאללה, 24 ביוני, 2004.

<sup>10</sup> ראיונות של UCG עם ממדוח נופאל, יועץ לנשיא הפלסטיני, רמאללה 16 במרץ 2004; מערוץ זהארן, ראש עיריית קלקיליה, קלקיליה, 22 באפריל 2004; עבדל סטאר קאסים, פעיל באופוזיציה הפלסטינית ומי שהצהיר על עצמו כמועמד לנשיאות, שכם 13 במאי 2004; קצין בכיר במודיעין הפלסטיני, גדה מערבית, יוני 2004; חסאן קריישה, חבר במועצה המחוקקת וסגן ראשון לדובר, טול קארם, 25 ביוני 2004.

<sup>11</sup> ראיון של ICG עם דלאל סלאמה, חברת המועצה המחוקקת וחברת המועצה העליונה הלאומית של הפת"ח בגדה המערבית, 24 ביוני 2004.

<sup>12</sup> ראה, למשל, Palestinian Human Rights Monitoring Group, "The 'Intra'Fada, or the 'Chaos of Weapons': An Analysis of Internal Palestinian Violence", אפריל 2004 ב: <http://www.phrmg.org/intrafada>.

וכן: Joshua Hammer, *A Season in Bethlehem: Unholy War in a Sacred Place* (New York, 2003).

<sup>13</sup> התצורה המחודשת של הפוליטיקה הפלסטינית ההולכת ומצטיירת ברצועת עזה אל מול הצהרותיה של ישראל לגבי כוונתה "להתנתק" מהרצועה ב- 2005 יידונו בדו"ח נפרד של ה- ICG.

## II. התפתחותה והתדרדרותה של הרש"פ

### א. ב נ י ה

הרש"פ, אשר בראשית דרכה היתה אבר משני של הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף), הוקמה ב-1994 בהמשך לחתימתו של הסכם אוסלו בשנה שקדמה לכך. משימתה, עד לסיכומו של הסכם קבע, הינה לנהל את האזורים בגדה המערבית וברצועה עזה אשר מפונים על ידי ישראל.

בערבו של ספטמבר 2000, היו תחת ניהולה המלא של הרש"פ מספר מובלעות לא רציפות אשר כללו כמעט חמישית משטח הגדה המערבית (אזורי A). בערך רבע נוסף מהגדה הוגד כאזור B (שליטה אזרחית פלסטינית וביטחונית ישראלית), בעוד יותר מחצי מהגדה נותרה תחת כיבוש ישראלי מלא (אזורי C)<sup>14</sup>.

אזור A כולל את כל המרכזים האורבאניים העיקריים בשטחים הכבושים מלבד ירושלים המזרחית ומרכז העיר חברון, ויחד עם אזורי B כולל בערך 90% מאוכלוסיית הגדה המערבית<sup>15</sup>.

למרות האתגרים הרבים והמגבלות הרבות עימם נאלצה להתמודד<sup>16</sup>, הרש"פ הצליחה להקים מנהל ציבורי מתפקד במהלך המחצית השנייה של שנות ה-90. היא הקימה מוסדות פוליטיים מרכזים כגון נשיאות ופרלמנט נבחרים וכן מועצת שרים ממונה; היא נתנה מגוון שירותים חיוניים ויסתה את החיים החברתיים-כלכליים דרך עשרות משרדי ממשלה ומוסדות שונים, ובנתה תשתית נרחבת של שירותי ביטחון הבנויה מגופים עצמאיים מרובים. תוך שיתוף פעולה עם אש"פ הרשות גם ניהלה משאים ומתנים דיפלומטיים, קיימה יחסי חוץ ומשכה רמות משמעותיות של השקעות זרות (בעיקר מפלסטינים בפזורה) וכן תרומות מגורמים בינלאומיים. בספטמבר 2000, רוב רובם של הפלסטינים בגדה המערבית תקשרו מול הרש"פ באופן דומה לזה שרוב האזרחים במקומות אחרים מתקשרים מול ממשלתם.

בתי הספר, בתי החולים, מערכת המשפט, המשטרה, הרשויות המקומיות, מערכת הבנקאות, מיסים, שירותים ציבוריים, תעודות זהות, אישורים ורישיונות ודברים רבים נוספים ניתנו או נוהלו וווסתו על ידי או דרך הרש"פ; כאשר נדרש אישור ישראלי, כמו במקרים של תעודות זהות ואישורי מעבר, הפלסטינים הגישו את בקשותיהם דרך הרשות. מתוך היותה המעביד הגדול ביותר בשטחים הכבושים - עם מעל ל-

140,000 עובדים המועסקים על ידה - השפעתה של הרש"פ על החברה הפלסטינית ועל המערכת הפוליטית הפלסטינית עוד גברה.

מבחיני המפתח לכוחה של הרשות היו המאבק הגלוי מול תנועת ההתנגדות האיסלמית (חמאס) והג'יהאד האיסלמי באמצע שנות ה-90, והניסיון לחלץ בסיס טריטוריאלי בר קיימא ומדינה ריבונית מתהליך אוסלו. הרשות הצליחה במבחן הראשון אולם נכשלה בשני.

באופן כללי, תפקודה של הרש"פ במהלך תקופה זו היה רחוק מלעמוד הן במדדים בינלאומיים של ממשל תקין והן בציפיותיהם של הפלסטינים. בבסיסה, הרש"פ היתה מערכת אוטוקראטית אשר שימרה עצמה על ידי קואופטציה של תנועת הפת"ח הדומיננטית אל תוך מנגנון ביטחון ומנהל ציבורי מנופחים; על ידי קידום של מספר מרכזי כוח מתחרים; על ידי מערכת חסות (פטרונאג') נרחבת וממושחתת<sup>17</sup>; ועל ידי הלגיטימיות שהיא זכתה לה דרך הפת"ח, הנהגתו של יאסר ערפאת והכרה פורמאלית של ישראל ושל הקהילה הבינלאומית. לקראת סוף שנות ה-90 אמרה בדיחה מקומית שלמשרדי הממשלה הפלסטינים יש יותר מנכ"לים שעושים פחות עבודה מאשר בסין. למרות ניהול ענייניה הגדולים כקטנים על ידי ערפאת, הרש"פ הצליחה לספק רמה מרשימה של יציבות תוך רמה נמוכה יחסית של דיכוי פוליטי<sup>18</sup>. אולם, היא התפתחה על חשבון שלטון החוק, בנית מוסדות, מחויבות לדין וחשבון ציבורי ותהליכים נוספים החיוניים לבנייתה של מדינה פלסטינית.

### ב. ה ר י ס ה

תוך ימים מפריצתה של ההתקוממות הפלסטינית בספטמבר 2000, ותוך כדי אלימות ישראלית-פלסטינית מתגברת והולכת, ישראל התחילה לתקוף ישירות מתקנים של הרש"פ. בתחילה התקפות אלו כללו ירי של טיל אחד או יותר אל עבר מתקנים של כוחות הביטחון, אשר קדמו להן אזהרות בלתי פורמאליות. כאשר מעשי האלימות הלכו והסלימו, ב-2001 התחילו ארגונים מיליטנטים לבצע פיגועי התאבדות והתקפות נוספות בתוך ישראל, וזו הרחיבה את היקף הרציחות ובמקביל החלה להתקף מתקנים חשופים יותר של הרש"פ כולל מפקדות של כוחות הביטחון ובתי כלא. לקראת סוף שנת 2001 ישראל החלה גם בפשיטת משוריינות אל תוך אזורי A.

נקודת המפנה העיקרית הגיעה באמצע שנת 2002; ישראל - אשר ראתה ברשות הפלסטינית את האחראית להמשך ביצוען של התקפות חמושות על ידי מיליטנטים, אך לפי טענת הפלסטינים פשוט היתה נחושה להרוס כל סיכוי למדינה פלסטינית - - כבשה מחדש את כל ערי הגדה המערבית מלבד

<sup>14</sup> למפות מפורטות ראה, Foundation for Middle East Peace, "Staged Israeli Transfers of West Bank Territory to Palestinian Self-Rule During the Interim Period, 1994-2000" (Map), at [http://www.fmep.org/images/maps/map0007\\_3.jpg](http://www.fmep.org/images/maps/map0007_3.jpg)

<sup>15</sup> ז'אן דה ז'ונג, מומחה לגיאוגרפיה פלסטינית ולתכנון אסטרטגי ממקם 60% של האוכלוסייה הפלסטינית באזורי A, ו-30% באזורי B, אך מזהיר כי סטטיסטיקות מדויקות אינן בנמצא. ראיון טלפוני של ICG, 2 ביולי 2004.

<sup>16</sup> אחת המגבלות הקשות ביותר היא טריטוריאלי: כל אחת מעשרות המובלעות הפלסטיניות היתה (ועדיין הינה) מוקפת לחלוטין בטרטוריה המצויה תחת שליטה ישראל ויכולה להיות מבודדת באופן הרמטי בכל עת.

<sup>17</sup> ראה למשל דו"ח ICG, *The Meanings of Palestinian Reform*, 12 November 2002; Council on Foreign Relations, "Independent Task Force Report: Strengthening Palestinian Public Institutions", New York, 1999.

<sup>18</sup> המסורת של פלורליזם פוליטי ודיון פנימי פתוח יחסית אשר עברה בירושה מאש"פ, יחד עם חולשתה היחסית של הרש"פ יצרו את אחת המערכות הפוליטיות הפתוחות ביותר באזור.

החסרים הנובעים מחולשתם ההולכת וגוברת של מוסדותיה במגוון כוחות בלתי פורמאליים, אשר במקרים רבים כפו עצמם ללא קשר לעידודה של הרש"פ.

בתהליך זה התחזקו עוד יותר הגורמים שעברו לקדמת הבמה בשל חידוש הקונפליקט הישראלי-פלסטיני והיחלשותה של הרש"פ. חלקם, כגון התנועות הפוליטיות שידועות בעיקר כסיעות (פאסעיל) - ורשתות המבוססות על קרבת דם (אשע'יר ע'ילאת המאע'יל) קיימים עוד מלפני ימי הרשות ומחדשים את השפעתם. גופים אחרים הינם חדשים, כגון המיליציות שפועלות תחת השם של גדודי חללי אל-אקצה (קטע'יב שוהאדה אל-אקצה).

השילוב של המצור הישראלי, חוסר בהירות אסטרטגית פלסטינית וחולשתה של הרש"פ יצר פרגמנטציה גיאוגרפית וארגונית של כוחות אלו, במיוחד במה שנוגע להנהגתם. במקרה של שבטים זה אולי חלק מטבעם, אולם הבחנה זו תקפה באופן זהה גם לגבי כוחות לאומיים כגון תנועת הפת"ח והחמאס<sup>27</sup>. על פי דבריהם של משקיפים פלסטינים רבים, הדמות היחידה חוץ מערפאת המסוגלת להניע לפעולה ציבור משמעותי בגדה המערבית הינו המזכיר הכללי של תנועת הפת"ח בגדה, מרוואן ברגותי אשר כלוא (על ידי ישראל) ונהנה מפופולאריות חברתית משמעותית ויכולות ארגוניות משמעותיות.

אחרים, כגון [ראש העיר הקודם של שכם] ר'סא שאקעצה או [מפקד גדודי חללי אל-אקצה של ג'נין] זכרייה זובאדי הינם באופן בסיס מנהיגים מקומיים אשר יישארו כאלו. הם יכולים להקים קשרים אופקיים עם מקבילים באזורים אחרים אולם אז דרוש להם מישור ברמה גבוהה יותר כדי שיהפכו לכוח לאומי. כיום רק למרוואן יש את הפוטנציאל הזה<sup>28</sup>.

ישראל נעזרת במערכת של מצור וסגרים ושימוש נרחב ברשת של מודיעים ושיטות נוספות של איסוף מידע בנוסף ליתרונה הצבאי כדי לעצור מפגעים פוטנציאליים, לשבור את רוחם של המיליציות ובסופו של דבר לסיים את ההתקוממות<sup>29</sup>. בעזרת מערכת של נקודות ביקורת, תעלות, גדרות, שערים ומחסומים, יציאה וכניסה פחות או יותר לכל מרכז אוכלוסייה פלסטינית ולכל כביש ברחבי הגדה מצויים בשליטה ישראלית<sup>30</sup>, ומעבר

יריחו וחברון למספר שבועות<sup>19</sup>. אנשי ביטחון פלסטינים נתפסו ונעצרו במספרים גדולים<sup>20</sup>, מתקניהם נהרסו כמעט כליל ומספר גדול של ארגונים אזרחיים של הרש"פ (כמו גם ארגוני חברה אזרחית) נבזזו. הרש"פ היתה משותקת ובמידה רבה מפורקת מבחינה פיזית. אם מאז ספטמבר 2000 היא "וויתרה בכוונה על אחריותה לחוק וסדר", ועל ידי כך אפשרה להתקוממות להסלים בלא שתצטרך להובילה (מהלך מחושב שמטרתו היתה לחלץ וויתורים דיפלומטיים תמורת לקיחת אחריות מחודשת מצידה), הרי שכעת העסקה המקווה לא יכלה לצאת אל הפועל מכיוון שמהרשות כעת גם "נמנעה היכולת" למשול<sup>21</sup>. מצידה, המדיניות של ישראל כלפי הרשות הפלסטינית אופיינה במילותיו של הרמטכ"ל משה יעלון כ"פירוק קונסטרוקטיבי"<sup>22</sup>.

מאז אמצע 2003 ישראל כבשה את ערי הגדה המערבית לפרקי זמן ממושכים רק לעיתים רחוקות. לעומת זאת, היא ביצעה פשיטות יומיות (וליליות) בלתי פוסקות לתוך כל אחת מהן. פשיטות אלו נוטות להתמקד באזורים מסוימים, בשכונות מסוימות או אפילו בבניינים והפכו לשגרתיות כל כך עד שתושבים שאינם מושפעים מהן באופן ישיר נוטים להתעלם מקיומן<sup>23</sup>. מטרתיהן של פשיטות אלו משתנות. לעיתים הצבא נכנס כדי לעצור מבוקשים או לרצוח מיליטנטים, במקרים אחרים החיילים מבצעים חיפוש או הורסים בתים של מיליטנטים. כדבר שבשגרה, הצבא נכנס לאזורי A ללא כל סיבה נראית לעין חוץ מאשר "להראות לפלסטינים מי הבוס" ולהוכיח "שחיילים ישראלים יכולים להיכנס לאן שהם רוצים מתי שהם רוצים"<sup>24</sup>. על פי דבריהם של תושבי מחנה הפליטים בלאטה שליד שכם, המחנה הגדול ביותר בגדה, "הם תמיד נמצאים כאן. זה כאילו שהם מעולם לא עזבו"<sup>25</sup>.

## ג. מצב נוכחי

המציאות בגדה המערבית הינה מורכבת, נקבעת על ידי פעולותיהם הסותרות לעיתים של הרש"פ, של כוחות פלסטינים עצמאיים ושל ישראל. בתגובה למה שנתפס על ידיה כניסיון של ישראל לסרסה אם לא להרוס אותה כליל ולהחליפה במובלעות מנותקות<sup>26</sup>, הרש"פ לא וויתרה על דבר מבחינת שמכותה הרשמית ומחויבויותיה. לעומת זאת, היא מילאה את

<sup>19</sup> חלקה הפלסטיני של חברון לא נכבש מחדש עד ליולי 2002. ביריחו מתבצעות רק פשיטות תקופתיות על ידי כוחות ישראלים.

<sup>20</sup> רובם נעצרו לתקופות זמן קצרות.

<sup>21</sup> ראיון של ICG, שיקאקי

<sup>22</sup> עקיבא אלדר "אופציית הפירוק הקונסטרוקטיבי", הארץ, 25 באוקטובר.

אלדר מאפיין מדיניות זו כ"הריסת הרש"פ, החזרת שליטה ישראלית מלאה כגון זו שהתקיימה לני האינתיפאדה הראשונה, והגעה להסדר כפוי עם הנהלות קנטונים צייתניות". ראה גם הארץ, 30 בדצמבר 2002.

<sup>23</sup> ראיונות של ICG עם תושבים ברמאללה/אל-בירה, אפריל 2004; ובמחנה הפליטים בלאטה, יוני 2004.

<sup>24</sup> ראיון של ICG עם תושבים פלסטינים, גדה מערבית, 2004. במהלך הכנתו של דו"ח זה התקיימו פשיטות ישראליות חוזרות ונשנות לכל הערים הפלסטיניות בגדה המערבית, מלבד ליריחו, ומספר פשיטות גדולות במיוחד (בעיקר לשכם).

<sup>25</sup> ראיונות של ICG עם תושבים של מחנה הפליטים בלאטה, יוני 2004.

<sup>26</sup> עובדי ציבור רשמיים של הרשות הפלסטינית ופעילים פלסטינים חזרו והדגישו נקודה זו. ראיונות של ICG, גדה מערבית, 2004.

<sup>27</sup> ראיון של ICG עם יועץ לאש"פ, רמאללה, 26 באוגוסט, 2004.

<sup>28</sup> נאדר סעיד אשר מנגיד את הגדה המערבית המפולגת יותר אל מול רצועת עזה המאוחדת יחסית כדי להדגיש נקודה זו. הוא גם ציין שבסקרי דעת קהל, ברגותי חוזר ומופיע כמנהיג הפלסטיני השני הכי פופולארי אחרי ערפאת. ראיון של ICG, 25 באוגוסט 2004. הנקודה השנייה בדבריו הוכחה שוב על ידי סקר דעת קהל אותו פרסם המכון בראשו עומד סעיד לקראת סיום הכנתו של דו"ח זה, בו ערפאת קיבל 46% וברגותי 12%. תוכנית לימודי הפיתוח של אוניברסיטת ביר-זית, "סקר מס. 18: סקר דעת קהל בנוגע לבחירות פלסטיניות ולהרשמה", 20 בספטמבר 2004, אשר מצוי ב: <http://home.birzeit.edu/dsp/opinionpolls/poll18/analysis.html>.

<sup>29</sup> ראיונות של ICG עם פקידים בכירים במערכת הביטחון, ירושלים ותל-

אביב, ספטמבר 2004.

<sup>30</sup> ראה באתר של מרכז המידע ההומניטארי בשטחים הכבושים תחת משרד האו"ם לתיאום נושאים הומניטאריים ([www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)) לדיווחים שוטפים, מפות מפורטות של הגדה המערבית ושל החלקים הקיימים

העצמאיים ביותר של גדודי חללי אל-אקצה המזוהה עם הפת"ח הודיעו כי על אף הביקורת שהם משמיעים לגבי נציגי הרש"פ ומדיניותו של ערפאת, הם ממשיכים לראות בנשיא את סמלם הלאומי ואת מנהיגם העליון.<sup>40</sup>

נציגים פלסטינים רשמיים מדגישים לעיתים קרובות עד כמה הרש"פ המשיכה לפעול על אף תנאים מגבילים ביותר.<sup>41</sup> האני מאסרי אשר לעיתים קרובות ביקורתי כלפי ביצועיה של הרש"פ מסכים כי "למרות שהמצב ללא ספק הפך לגרוע יותר, הוא אמור להיות עוד הרבה יותר גרוע. אם חכרות אחרות היו צריכות להתמודד אפילו עם רבע מהבעיות שלנו, הן היו מתפוררות".<sup>42</sup> עם מידה מסוימת של גאווה, ראש העיר של ג'נין וואליד אבו מואיס, מסביר כי "כאן זה לא עיראק. אנחנו לא הרסנו את המוסדות ואת התשתיות שלנו".<sup>43</sup>

בו בזמן, המצב יותר מורכב ממה שנראה לעין. מאז אמצע 2003, למשל, המשטרה שוב מבצעת פטרולים במדים ברוב הערים אולם ללא נשיאת נשק משום שישאל - - בטענה שמפקדי משטרה הפנו את נשקם נגדה - - הזהירה כי כל פלסטיני חמוש מסתכן בכך שיירה במקום.<sup>44</sup>

העיריות, למרות שממשיכות לתפקד, נמצאות במצב של משבר תמידי, כשהכנסותיהן ירדו באופן משמעותי בו בזמן שהן מתמודדות עם עלייה משמעותית בדרישות.<sup>45</sup> על פי דבריו של

לאזורים מסוימים יכול להימנע או להיות מוגבל למשך ימים, שבועות או חודשים. בעוד שהפלסטינים הדגישו את קשייהם החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה האזרחית הנובעים ממערכת זו,<sup>31</sup> ישראל מצדיקה פעולות אלו כאמצעי ביטחון הכרחיים ואפקטיביים אשר מקשים יותר ויותר על מפגעים לבצע פעולות נגד מטרות ישראליות.<sup>32</sup>

התוספת החדשה ביותר בהקשר זה הינו אלמנט ההפרדה,<sup>33</sup> אשר על פי דבריהם של גורמי ביטחון ישראלים כבר הוכיח את יעילותו במניעת חדירות פלסטיניות אל תוך ישראל. אולם, עם כמה מחלקיו אשר חודרים עמוק אל תוך הגדה המערבית כדי לכלול בתוכו התנחלויות ישראליות, צפוי כי מחסום זה ינתק לפחות 10% משטחי הגדה המערבית.<sup>34</sup> על ידי יצירת מה שמכונה "אזור חיץ" ממערב לו אולם ממזרח לגבול 1967 (הקו הירוק), אזור אשר יהיה פחות או יותר בלתי נגיש לחלוטין לאוכלוסייה הפלסטינית.<sup>35</sup> כתוצאה, אלמנט ההפרדה גורם לפיצול נוסף של החברה והאדמיניסטרציה הפלסטינית.<sup>36</sup>

מאז התווה ובוהו הכללי אשר עבר עליה באמצע 2002, הרש"פ הצליחה, לפחות באופן פורמאלי, לבנות עצמה מחדש. עובדי הציבור וחברי כוחות הביטחון ממשיכים למשוך את משכורותיהם החודשיות.<sup>37</sup> שירותים חיוניים כגון חינוך, בריאות ופינוי אשפה של הרשויות המקומיות מופרעים רק לעיתים רחוקות, וגם אז כמעט אך ורק בשל פשיטות ועוצר ישראלים.<sup>38</sup> בנקים, שווקים ומוסדות מסחריים ממשיכים גם הם לתפקד באופן נורמאלי יחסית. לא החמאס ולא הג'יהאד האיסלאמי הציבו אתגר פומבי להנהגתו של ערפאת או הציעו באופן רשמי את פירוקה של הרש"פ,<sup>39</sup> ואפילו המפקדים

כעת לא נראה כי מתקיים דיון בנושא. נציג פלסטיני בכיר, אשר ב- 2002 טען כי תחת תנאים של כיבוש ישראלי ישיר האדמיניסטרציה הפלסטינית רק משחררת את ישראל מהצורך לשלם את מחיר הכיבוש בעוד שהיא מונעת מהפלסטינים את טובותיה של הרש"פ - - ובנוסף לכל זאת מערפלת את התמונה האמיתית אל מול הקהילה הבינלאומית - - שינה מאז את דעתו. "כעת אני חושב כי פירוקה של הרש"פ יהיה טעות גדולה ובהקשר הנוכחי יהווה ניצחון לאריאל שרון". ראיון של ICG, רמאללה, 12 בספטמבר, 2004.

<sup>40</sup> במילותיו של אחד הפלסטינים המבוקש על ידי ישראל בשל השתתפות מעשית בפעילויות צבאיות: "ללא ספק הדג מסריח מהראש אולם אפילו לרגע אחד לא העליתי ספקות לגבי הפטריוטיות של ערפאת. מדוע לדעתכם הוא מצוי תחת מצור?". ראיון של ICG גדה מערבית, יוני 2004. ראה גם Paul Martin, "Palestinian Fighter Blames U.S. for Unrest", *The Washington Times*, 6 August 2004.

<sup>41</sup> ראיונות של ICG, מלכי; חאליל עשור, חבר במועצת העיר של שכם, 13 במאי 2004; קאדורה מוסא, נציג פת"ח בכיר בממשל ג'נין אשר מאז מונה למושל ג'נין, 22 ביוני, 2004.

<sup>42</sup> ראיון של ICG, מאסרי.  
<sup>43</sup> ראיון של ICG, וואליד אבו מואיס, ראש העיר של ג'נין, 22 ביוני 2004. מאלכי בראיון ל- ICG העלה את אותה הנקודה.

<sup>44</sup> ראיון של ICG, קולונל מוחמד ג'אבר, ראש משטרת קלקיליה, 24 באפריל, 2004; מפקד משטרה בכיר, חברון, 25 ביוני 2004; מפקדי משטרה פלסטינים, בית לחם, ג'נין, שכם, רמאללה, 2004. המקרים היחידים בהם נמצאו יוצאים מן הכלל היו השומרים החמושים במטהו ברמאללה של המנהיג הפלסטיני יאסר ערפאת ושומר חמוש אחד בכניסה לעיריית שכם.

<sup>45</sup> תושבי טול כארם למשל, חייבים לעירייה 11 מיליון דולר, סכום שעולה על תקציבה השנתי. ראיון של ICG, מחמוד ג'לאד, ראש עיריית טול כארם, טול כארם, 25 ביוני, 2004; פואד קוקאלי, ראש עיריית בית סחור טען כי אחוזי גבייה עירונית ירדו ל- 20%. ראיון של ICG, בית סחור, 21 באפריל, 2004. ההתייחסות לסכומים בדו"ח זה הינה בדולרים ארה"ב.

והמתוכננים של גדר ההפרדה כמו גם לדו"חות לגבי השפעותיה החברתיות-כלכליות הצפויות.

<sup>31</sup> פלסטינים טוענים כי השפעה נוספת של פעולות ישראליות כאלו היתה הגברת המוטיבציה להמשיך את ההתקוממות.

<sup>32</sup> ראיונות של ICG עם פקידים בכירים במערכת הביטחון, ירושלים ותל-אביב, ספטמבר 2004.

<sup>33</sup> כיצד לקרוא למבנה זה הינו נושא שנוי במחלוקת. פלסטינים ומתנגדים אחרים קוראים לו "חומה" כדי להדגיש את משמעויותיו ההרסניות ואת טבעו הקבוע. ישראלים ותומכים נוספים משתמשים במונח "גדר" כדי להדגיש את המשמעויות הביטחוניות ואת טבעו הזמני.

<sup>34</sup> בראיון עם ICG ז'אן דה ז'ונג חישב סדר גודל של 15%. ראיון טלפוני של ICG, 20 באוגוסט 2004. הערכות אחרות היו של אחוזים ספורים נמוך יותר. התוואי של מחסום ההפרדה ממשיך להשתנות.

<sup>35</sup> על פי גורמי ביטחון ישראלים, פסיקתו של בית המשפט העליון הישראלי בנושא בנוסף ללחצים מצידה של ארה"ב, גרמו להם לשנות את תוואי מחסום ההפרדה באופן אשר יפחית ככל הניתן פגיעה הומניטארית תוך הבטחת מקסימום יכולת למנוע חדירות מפגעים. ראיון של ICG עם גורמי ביטחון בכירים, ירושלים, ספטמבר 2004.

<sup>36</sup> המחסום החדור לתוך הגדה המערבית הוגדר כ"בלתי חוקי" על ידי בית המשפט הבינלאומי לצדק. בית המשפט הבינלאומי לצדק "משמעויות חוקיות של בניית חומה בשטחים הפלסטינים הכבושים", 9 ביולי, 2004 ב: <http://www.icj.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm>.

<sup>37</sup> ראיונות של ICG עם אנשי ביטחון ומנהל ציבורי, גדה מערבית, 2003 ו-2004.

<sup>38</sup> ראיונות של ICG עם ראשי ערים ופקידי עיריות פלסטינים, גדה מערבית, 2003 ו-2004.

<sup>39</sup> קריאות לפירוקה של הרשות הפלסטינית הפכו תכופות יותר ויותר לאחר הכיבוש מחדש של הגדה המערבית באמצע 2002 ובתחילת 2003.

היו מתעוררים מחר ומגלים שממשלתם לא קיימת יותר? הם לא היו יודעים כיצד לצאת מהמיטה"<sup>52</sup>.

## ד. ווריאציות מקומיות

הגדה המערבית, כולל מזרח ירושלים, כוללת שטח של 5,700 קילומטרים רבועים ואוכלוסייה פלסטינית של בערך 2.4 מיליון. היא כוללת 642 מרכזי אוכלוסייה פלסטינים, אשר מתוכם 568 הינם כפרים בעלי פחות מ- 5,000 תושבים אשר יחד מהווים 40% מהאוכלוסייה. כ- 850,000 חיים בכפרים גדולים או בערים קטנות. זה משאיר בערך רבע מן האוכלוסייה - - - 600,000 - - אשר גרים במרכזים האורבניים הגדולים. לערים השפעה חסרת פרופורציה ולמעשה מכרעת על הפוליטיקה הלאומית ועל החברה. משום שהערים מהוות את מרכזי הכוח של הרש"פ, המחקר לצורך דו"ח זה התמקד בהן<sup>53</sup>.

לכל אחת מן הערים הגדולות של הגדה המערבית יש מאפיינים משלה, אשר, בהקשר של התפוררות של המנהל והעוצמה מאז ספטמבר 2000, עוזרים להסביר את מעמדה הנוכחי. אם מתחילים מהדרום, חברון הינה העיר היחידה הנשלטת על ידי הרש"פ אשר כוללת בתוכה התנהלויות יהודיות. ישראל והרש"פ הגיעו להסכם לגבי מעמד הביניים של העיר ב- 1977, והמרכז ההיסטורי (2H) נותר תחת כיבוש ישראלי - - מה שמייחד את העיר גם כיחידה בה קיימת חלוקה מנהלית. לחברון יש מוניטין של שמרנות חברתית ודתית, וההשפעה של רשתות של שבטים וקרבת דם חזקה יותר מאשר במקומות אחרים<sup>54</sup>. בשל סיבות אלו, סמכותה של הרש"פ היתה תמיד חלשה יחסית<sup>55</sup>.

בבית לחם, אחרי תקופת חוזק ראשונית, המיליציות נחלשו באופן משמעותי בשל פעילות צבאית ישראלית בשילוב עם הגליה של כמה עשרות מיליטנטים מרכזיים באמצע 2002, ובשל חוסר נחת הולך וגובר של האוכלוסייה עם השרירותיות בה התנהלו חלק מהם<sup>56</sup>. דבר זה אפשר לרשות הפלסטינית

השר הפלסטיני לענייני ממשל מקומי ג'מאל שובאקי "זהו נס שרשויות אלו עדיין קיימות"<sup>46</sup>.

למרות שערפאת עדיין נשאר יושב הראש של אש"פ, הראיס של הרש"פ<sup>47</sup> ומנהיגה של תנועת הפת"ח, הוא הוגבל לשיבה בחורבותיו של מטהו הנצור במתחם הממשל של רמאללה (מוקטעה) במהלך רוב רובן של שלוש השנים האחרונות, ואפילו תומכיו הנאמנים ביותר דורשים ממנו לוותר על חלק מסמכויותיו.

בשל סיבות כאלו, האזרחים הפשוטים נוקטים לעיתים קרובות בעמדה פחות אופטימית לגבי יכולת העמידה של הרש"פ. כפי שנאמר באופן בוטה על ידי אישה מקלקיליה: "אין רש"פ. היא אינה יכולה להגן עלינו, אינה יכולה להגן על קלקיליה, היא אפילו אינה יכולה להגן על עצמה"<sup>48</sup>. הערכות לפיהן הרש"פ מצויה "בטיפול נמרץ" או "במצב קריטי" - - שמעשה המתת החסד הינו פשוט החלטה ישראלית - - באישור אמריקאי - - נשמעות חדשות לבקרים.

כאשר באים להעריך את התנאים הנוכחיים, יש צורך להגיש מספר גורמים. הראשון הינו כי הרש"פ הינה תופעה חדשה יחסית בחייה של הגדה המערבית. הרשות לא הגיעה אל רוב עריה של הגדה לפני דצמבר 1995 והגיעה לחברון רק ב- 1997 (רוב האזורים הכפריים אשר קיבלו מעמד של אזור A, קיבלו מעמד זה רק ב- 1998-1999). בהתחשב בעובדה שהרש"פ לא התבססה בין-לילה והמשיכה להיות מוקפת על ידי הכיבוש הישראלי<sup>49</sup>, ובעובדה שההתקוממות והתקפות עליה החלו בשנת 2000, אפשר לטעון באופן משכנע כי רוב הפלסטינים התרגלו רק לאחרונה לרעיון של מנהל ציבורי פלסטיני ולרובם היה רק ניסיון מועט עימו בטרם החל להתמוטט<sup>50</sup>.

חשוב עוד יותר, עשורים של הזנחה ישראלית הובילו לכך ש"פלסטינים רגילים לחיות ללא מנהל ציבורי. הם פיתחו מנגנונים משלהם לפצות על כך, וכעת הם חוזרים למנגנונים אלו"<sup>51</sup>. גורם בכיר במודיעין הפלסטיני ממחיש נקודה זו בשואלו "מה היה קורה אם אנשים בירדן, בדנמרק או בניו יורק

<sup>52</sup> ראיון של ICG עם גורם מודיעיני פלסטיני בכיר, רמאללה, יוני 2004.  
<sup>53</sup> התייחסות למזרח ירושלים בדו"ח זה הינה שולית בלבד משום שזו סופחה על ידי ישראל והוצאה אל מחוץ למנהל שהוכל על הגדה המערבית ב- 1967. בהתבסס על הטענה שזהו נושא השייך להסכם הקבע, מזרח ירושלים גם לא נכללה בהסדרים שנוצרו על ידי הסכם אוסלו של 1993.  
<sup>54</sup> ראיון של ICG, נאטשה; עבד אל פאתח ג'בארי, ראש כוח הביטחון של חברון, חברון 24 במאי, 2004; פאדיל עטאוונה, חבר במפלגת העם הפלסטינית (PPP) ועיתונאי, חברון 25 במאי, 2004.  
<sup>55</sup> עבד אל עלים דאנא, חבר בוועדה המרכזית של החזית העממית לשחרור פלסטין (PFLP) טוען כי "הרש"פ נהנית מהרבה פחות תמיכה בחברון מאשר מערים אחרות בגדה המערבית" ראיון של ICG, חברון, 24 במאי, 2004.

<sup>56</sup> "כוחם של גדודי אל אקצה בבית לחם פחת. מנהיגים כריזמטיים כמו עטיף וחסיין עבאייאת חוסלו או הוגלו. אף אחד לא הצליח להחליפם. יש ראיות גם שהם מצויים תחת לחץ מצידה של ההנהגה. לפני שבועיים ניתנה הוראה לקבוצה של גברים חמושים למצוא מחבוא בבית החולים הפסיכיאטרי של בית לחם. הישראלים באו מייד בעקבותיהם, מה שרק מראה שהמנהיגים שלהם עצמם הונו אותם. גם המימון פחת. הורו להם לא לדבר בפומבי ולשמור על פרופיל נמוך. הגדודים פעילים הרבה יותר בצפון הגדה המערבית, לא רק משום שהם גדולים יותר אלא גם משום שהם כרתו בריתות חזקות יותר עם פלגים חמושים אחרים." ראיון של ICG, תושב

<sup>46</sup> ראיון של ICG, ג'מאל שובאקי, שר לענייני ממשל מקומי, רמאללה, 23 ביוני, 2004.

<sup>47</sup> "ראיס" (מנהיג), תואר אשר יכול להיות מתורגם כנשיא או כיושב ראש, הינו תוארו הרשמי של ראש הרש"פ בהסכם הביניים מ- 1995. זו תוצאה של פשרה בין התעקשותם של הפלסטינים על "נשיא" לבין התעקשותם של ישראל וארה"ב על "יושב ראש". ערפאת גם נושא בתואר "נשיא מדינת פלסטין" כתוצאה מהצהרת אש"פ של 1988.  
<sup>48</sup> ראיון של ICG, תושבת פלסטינית, קלקיליה, 23 באפריל 2004. תחושות דומות הובעו בפני ה- ICG על ידי תושבים של כל אחד מהישובים הפלסטיניים בגדה המערבית בהם נערך מחקר.  
<sup>49</sup> ראיון של ICG, זוהיר מנאסרה, מושל בית לחם, בית לחם, 22 באפריל 2004.

<sup>50</sup> מושל בית לחם מנאסרה מרחיק לכת עד כדי לומר כי "באופן היסטורי, יחסיה של החברה הפלסטינית לסמכות, למדינה ולחוק אופיינו על ידי עוינות משום שלחברה הפלסטינית מעולם לא היה חוק פלסטיני. הפרה של החוק נחשבה כמעשה לאומני". ראיון של ICG, 22 באפריל, 2004.  
<sup>51</sup> ראיון של ICG עם דיפלומט הולנדי, אל בירה, ינואר 2004.

על פי ראש העיר של קלקיליה, מערוף זהראן, כ- 10% מתושביה של העיר עזבו אותה מאז בניית המחסום<sup>60</sup>. עם זאת, קלקיליה - - אשר אין לה מחנה פליטים ואשר נשלטת על ידי ארבע משפחות עיקריות<sup>61</sup> - נחשבת לאחד האזורים היציבים ביותר בגדה המערבית. טול כארם, שלה גודל פחות או יותר דומה, כוללת שני מחנות פליטים, ויחד עם ג'נין ושכם מהווה את "משולש הכאוס" אשר נוצר במהלך השנים האחרונות.

שכם וג'נין, בניגוד לערים האחרות, מאופיינות בשליטתן של קבוצות חמושות. שכם באופן מסורתי היתה מעוז הפת"ח בשטחים הכבושים. בעיר העתיקה שלה (הקסבה) ובמחנה הפליטים בלאטה ממשיכה שליטה זו ללא עוררין<sup>62</sup>. התוצאה הינה כי ריבוי מרכזי הכוח בתוך התנועה משקפים שסעים רחבים יותר בתוך הנהגת העיר ובקרב תושביה. קונפליקט פוליטי סיעתי בתוך שכם, מתבטא לכן בדרך כלל בתוך הפת"ח ובתוך הרש"פ ולא בין שתי אלו ובין סיעות אחרות כגון החמאס. ג'נין, בקצה הצפוני של הגדה המערבית ובאזור העני ביותר שלה היתה הראשונה להתחיל לצאת מתחת לשליטתה של הרש"פ בתחילת ההתקוממות הנוכחית. בהקשר של המגבלות על תנועת פלסטינים שאוכפת ישראל מאז ספטמבר 2000, "ככל שאתה מתרחק מהמרכז, כך קטנה שליטתה של הרש"פ"<sup>63</sup>. תנועות אופוזיציה כגון החמאס והג'יהאד האיסלמי הצליחו להרחיב את נוכחותן באופן משמעותי בעיר ובמחנה הפליטים שלה<sup>64</sup>, מה שמהווה הן סיבה והן תוצאה לתהליכים שתוארו לעיל. מתוך שיש בה גם נוכחות חזקה של הפת"ח, יותר ויותר רואים בג'נין מקרים של תיאום ושיתוף פעולה בין הסיעות השונות, ובמיוחד בין הזרועות החמושות שלהן<sup>65</sup>. שותפות הולכת וגוברת זו עוד יותר מחלישה את סמכותה של הרש"פ אך גם את סמכותם של מנהיגיהן של הסיעות הפוליטיות השונות, להם המיליציות נאמנות ברמות קטנות והולכות<sup>66</sup>.

להחזיר לעצמה קורטוב של סמכות<sup>57</sup>. בהתאם, בית לחם היתה העיר הפלסטינית היחידה אשר פונתה באופן פורמאלי על ידי ישראל במהלך כהונתו של ראש הממשלה הפלסטיני מחמוד עבאס (אבו מאזן) באמצע שנת 2003, והמנהל של הרש"פ שם יותר נראה לעין ויותר אפקטיבי<sup>58</sup>. ואכן, המושל הנוכחי, זוהיר מנאסרה, מוצא כי "בהשוואה לערים אחרות, שליטתנו וסמכותנו נותרו בתוך מגבלות סבירות"<sup>59</sup>.

רמאללה/אל-בירה, חמישה-עשר קילומטרים מצפון לירושלים, התבססה כבירה הזמנית של הרש"פ במחצית השנייה של שנות ה-90, כאשר רק העיר עזה מתחרה בה בחשיבותה. אחרי ספטמבר 2000, ובמיוחד לאחר שריתוקו של ערפאת בתוך העיר החל בסוף שנת 2001, עלתה חשיבותה של רמאללה על זו של עזה ללא ספק. המנהיגות לא רק של הרש"פ אלא גם של אש"פ, של המועצה המחוקקת הפלסטינית, של משרדי הממשלה של המוסדות וכוחות הביטחון, של רוב התנועות הפוליטיות הפלסטיניות ושל רוב ארגוני החברה האזרחית הפלסטינית ממוקמים ברמאללה, כמו גם המטות של גופים מסחריים מובילים, פלסטינים וזרים, ארגוני תקשורת נציגויות דיפלומטיות וארגוני פיתוח. אם עדיין קיימת ממשלה מרכזית פלסטינית, שם היא תימצא.

יריחו, העיר הקטנה ביותר בגדה המערבית, תמיד היתה שולית בתוך המשוואה הפלסטינית. עד לרגע זה הרש"פ הזניחה את מינויו של מושל לאזור זה. עם זאת, יריחו הינה ייחודית במונחים הנוכחיים של הגדה המערבית משום שהיא נחלצה מכיבוש מחודש ומהרס התשתית הביטחונית שלה. כתוצאה מכך מספר גדול של אנשי ביטחון פלסטינים מוצבים ביריחו, אשר מהווה חוף מבטחים יחסי עבורם.

בצפון מערב, טול כארם וקלקיליה נושקות לקו הגבול של טרום 1967 (הקו הירוק) ושתייהן קרובות למרכזי האוכלוסייה הגדולים של פלסטינים אזרחי מדינת ישראל. מסיבה זו הן נפגעו קשה במיוחד מבחינה כלכלית בשל הסגר הישראלי ומחסום ההפרדה. ההשפעות ניכרות לעין במיוחד בקלקיליה, היכן שטריטוריה המצויה תחת שליטה ישראלית מוחלטת (אזור C) מגיעה ממש עד לגבול העירוני, והיכן שהושלמה בניית המחסום, אשר סובב סביב גבולותיה של העיר ומותיר רק נקודת מעבר יחידה.

<sup>60</sup> ראיון של ICG, מערוף זהראן, קלקיליה, 24 באפריל, 2004. ראה גם Marouf Zahran, "In the Shadow of Sharon's Wall", *The Guardian*, 23 February 2004.

<sup>61</sup> ראיון של ICG, אחמד שארים, מזכיר ראשי של הפת"ח בקלקיליה, קלקיליה, 21 באפריל, 2004; שיח יסיר חאמד, נציג החמאס, קלקיליה, 24 באפריל, 2004.

<sup>62</sup> ראיון של ICG, תושבי שכם ומחנה הפליטים בלאטה, מאי-יוני 2004.

<sup>63</sup> ראיון של ICG, נציג הרש"פ, מאי 2004.

<sup>64</sup> במהלך ההתקוממות הנוכחית ג'נין קיבלה, בין ישראלים כמו בין פלסטינים, את המוניטין בתור "עיר הבירה של המתאבדים".

<sup>65</sup> ראיון של ICG, מנהיג ב-PFLP, ג'נין, יוני 2004.

<sup>66</sup> ראיון של ICG, מקור בכיר במודיעין הפלסטיני, גדה מערבית, יוני 2004.

בית לחם, אפריל 2004. גורם בכיר במודיעין הפלסטיני הוסיף כי ניסיונותיה של הרש"פ מוקדם יותר השנה לקצץ את כנפיהן של המיליציות הקשורות לפת"ח לא התמקדו רק בבית לחם, אלא היו חלק ממאמץ רחב יותר להחזיר לעצמם את השלטון המרכזי. ראיון של ICG, יוני 2004.

<sup>57</sup> ראיון של ICG, מוחמד מדאני, מושלה הקודם של בית לחם, בית לחם, 27 באפריל, 2004; עיתונאי פלסטיני, בית לחם, אפריל 2004. ראה גם Hammer, *A Season in Bethlehem*, אשר צויין לעיל.

<sup>58</sup> ראיון של ICG, זוהיר מנאסרה, מושל בית לחם, בית לחם, 22 באפריל, 2004; מוחמד עיסא, סגן מפקד משטרת בית לחם, בית לחם, 25 באפריל 2004.

<sup>59</sup> ראיון של ICG, מנאסרה. רוב, אם כי לא כל תושבי בית לחם אשר רואיינו על ידי ICG הסכימו עם הערכה כללית זו.

### III. מוסדות רשמיים ורשתות בלתי רשמיות

המנהל הציבורי בגדה המערבית אינו מורכב עוד רק ממוסדות רשמיים מסוריים המספקים שירותים ואוכפים את הוראות הממשלה המרכזית. במקום זאת, הוא כולל גם רשתות בלתי רשמיות, אשר לעיתים קרובות ממלאות תפקידים שלא נועדו להם מלכתחילה או שנמנע מהן למלאם בעבר. לעיתים בשילוב זה, שחקנים חדשים, ישנים ומחודשים משלימים אלו את אלו. במקרים אחרים הם מתחרים אלו באלו.

#### א. מוסדות רשמיים

מוסדותיה הרשמיים של הרש"פ נותרו ללא שינוי של ממש. הגדרת תפקידיהם של משרדי הממשלה והגופים האזרחיים, של כוחות הביטחון, של הממשלים והעיריות לא השתנתה כדי לשקף את הירידה במשאבים וביכולות. ביום טוב המבקר ברמאללה יכול להסיק כי מעט מאוד השתנה מבחינת מצבה של הרש"פ: משרדי הממשלה מתפקדים במידה רבה כפי שתפקדו מאז היווסדם, המועצה המחוקקת או כל מספר של תת הועדות שלה נמצאים בדיונים סדירים, מפקדי כוחות ביטחון ממריים מפגישה אחת למשניה, וערפאת מצליח לנהל סדרה של פגישות הנהגה ולקבל מכובדים מקומיים ובינלאומיים. בערים אחרות, סניפים אזוריים של משרדי הממשלה, מאוישים מעל ומעבר, ממשיכים לפעול במידה רבה כבעבר, ונראים כאילו אינם מושפעים מהמשבר הכלכלי בו מצויה הרש"פ, או מדיווחים על התמוטטותה הקרבה והולכת. אבל אם מבחינת המראָה דברים נראים ללא שינוי, התוכן הינו שונה.

השינוי המשמעותי ביותר בתשתית האזרחית של הרש"פ מאז ספטמבר 2000 הינו ירידת חשיבותם של המוסדות המרכזיים, ובהתאם התרחבות תפקידם של מוסדות מקומיים כגון עיריות וממשלים.

#### 1. מוסדות מרכזיים

מספר מוסדות מרכזיים, במיוחד אלו המספקים שירותים חיוניים כגון משרדי החינוך והבריאות ראו פחות התדרדרות בפעילותם מאשר מוסדות אחרים.<sup>67</sup> משרד החינוך, למשל, ממשיך לעדכן את ספרי הלימוד ומחליף את אלו המצריים והירדנים בספרים פלסטינים לשתי קבוצות גיל בכל שנה.<sup>68</sup> מוסדות מרכזיים אשר אינם מספקים שירותים חיוניים אולם מקבלים תמיכה בינלאומית רבה לפי פרויקטים - כגון משרד התכנון והלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה -

<sup>67</sup> למעשה, הן פלסטינים והן שותפים זרים מהללים לעיתים קרובות את משרד החינוך על ביצועיו אל מול תנאים הולכים ורעים.  
<sup>68</sup> וכך, תוכניות לימוד חדשות הוצגו לכיתות א' ו' בשנת 1999, לכיתות ב' ו' בשנת 2000 וכן הלאה. לפני הקמתה של הרש"פ תוכניות לימוד מצריות היו בשימוש ברצועת עזה ותוכניות לימוד ירדניות בגדה המערבית. לסיכום וניתוח עדכניים לגבי המחלוקת בנוגע לתוכניות הלימוד הפלסטיניות ראה: עקיבא אלדר "קריאה, כתיבה - - ותעמולה" הארץ, 10 בספטמבר, 2004.

ממשיכים גם כן לתפקד במידה סבירה של יעילות.<sup>69</sup> מוסד אחד - המשרד לענייני ממשל מקומי "הרחיב את נוכחותו במהלך ההתקוממות בניסיון להשליט יותר שליטה פוליטית על רשויות מקומיות, במיוחד באזורים הכפריים".<sup>70</sup>

אולם בסך הכול, השילוב בין המשבר הכלכלי של הרש"פ, הירידה המשמעותית בתמיכה בינלאומית לפיתוח, וכמובן הקונפליקט וההגבלות הישראליות הקשורות בו, כל אלו הטילו מעמסה כבדה על תפקוד ממשלתי סדיר, במיוחד זה המרוחק מהמרכז המנהלי. אין זה רק שפיקוח על ידי משרדי הממשלה הפלסטינית ומוסדות אחרים של הרשות על סניפיהם האזוריים הפך לקשה יותר מאז ספטמבר 2000; פשוט מאוד יש פחות פעילות לפקח עליה. על פי דבריו של אחד מעובדי הפיתוח:

הפלסטיני הממוצע אפילו אינו יודע מה משרדי ממשלה כגון תיירות, תרבות, ספורט ונוער, תחבורה או משרד העבודה עושים. או שהם הפכו להיות מיותרים לאור הקונפליקט או שהינם מחוסרי אמצעים או ששניהם גם יחד. לאנשים יש מושג הרבה יותר טוב לגבי ארגונים לא ממשלתיים וסוכנויות פיתוח בינלאומיות - - לאלו יש אמצעים, אפשרות תנועה והם מספקים עזרה.<sup>71</sup>

דוגמא מייצגת מספק המשרד לעניינים חברתיים. עם חלק גדול מתקציבו אשר הולך למשכורות ולתקורה הוא "לא היה שחקן מרכזי בהתמודדות עם המשבר ההומניטארי הפלסטיני ההולך ומחריף, ולעומת גופים בינלאומיים וגופי צדקה איסלמיים תורם פחות היום - - באופן יחסי וכנראה גם במונחים מוחלטים - - מאשר הוא היה מסוגל לתרום בעֶרְבָה של ההתקוממות".<sup>72</sup> המשרד לעניינים אזרחיים, אשר מטפל ברוב הניירת הקשורה באישורים ישראלים מתמודד עם סוג שונה של מכשול. כאשר הרשויות הישראליות מסרבות לעבד טפסים אלו, המשרד הופך למשקיף מן הצד בלבד. הגדלת כוח האדם שמעסיקה הרש"פ לעומת מה שהעסיקה לפני שנת 2000, אשר כמובן אינו מייצג הגברת פעילות, מוסבר על ידי שיקולים פוליטיים.<sup>73</sup> כלומר רצונה של הרש"פ לשמור על השפעתה כמעסיק הגדול ביותר בגדה המערבית כמו גם חשש מפני השלכות שליליות של פיטורים מאסיביים בתקופה של קשיים כלכליים חסרי תקדים.<sup>74</sup> ואכן, אפיונה של הרש"פ כְּשֶׁם יפה ל"לשכת

<sup>69</sup> לסיכום של פעילויותיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר בנוסף לצפי גידול אוכלוסיה כוללות גם מחקרים חברתיים-כלכליים וסביבתיים מפורטים, ראה באתר הבית של הארגון ב: www.pcbs.org.  
<sup>70</sup> ראיון של ICG, עובד פיתוח פלסטיני המתמחה בפיתוח של אזורים כפריים, רמאללה, 25 באוגוסט, 2004.

<sup>71</sup> בנוסף: "משרד הבינוי אינו מספק עוד בתים לאלו שבתייהם נהרסו אלא זה נעשה על ידי PECJAR [המועצה הפלסטינית לשיקום ופיתוח] אשר מתמודדת מול המשרד הממשלתי אל מול אמצעים הולכים ופוחתים". ראיון של ICG, עובד פיתוח פלסטיני, רמאללה, 25 באוגוסט, 2004.  
<sup>72</sup> ראיון של ICG, פעיל בארגון פלסטיני לא ממשלתי, רמאללה, אפריל 2004.

<sup>73</sup> דוגמא ברורה לנושא זה של הרחבת כוח האדם שמעסיקה הרשות היא יצירתו לאחרונה של המשרד לענייני נשים, אשר מעסיק כמעט רק כח אדם חדש.

<sup>74</sup> ראה אצל George S. Hishmeh, "Palestinian Economy Among World's Poorest", *Daily Star* 19 July 2004.

נציגי הסיעות, וחברי המועצה המחוקקת מן האזור.<sup>77</sup> פגישות כאלו כמו גם ועדת החירום האזורית עצמה אינם תופעות של אחרי ההתקוממות. אולם סדירות ומסוד פעולתם הינם כאלו והם מראים על כוחם והשפעתם הגדלים של המושלים.<sup>78</sup>

לפי דבריו של חבר המועצה המחוקקת מקלקיליה עותמאן ג'אשאש:

דרך ועדת החירום המקומית הרש"פ יכולה לשמר את נוכחותה בקלקיליה ולעורר את האמון הציבורי הנדרש. אפילו כאשר קלקיליה היתה תחת כיבוש ותחת עוצר, הכרחנו את האנשים לצאת לעבודה ואפילו להגיע למשרדיהם על ידי שימוש בדרכים צדדיות כדי לעקוף את הטנקים הישראליים. השירותים מעולם לא הופסקו, המנהל המשיך לפעול ובתי החולים המשיכו לעבוד. אך לא כל ועדות החירום המקומיות פעילות כמו זו שלנו.<sup>79</sup>

הסבר אחד להבחנה אחרונה זו הינו מערכת היחסים הסבירה בין מושל קלקיליה ליתר מרכיבי הרש"פ בה<sup>80</sup>, ושוליותם של מקורות כוח מתחרים כגון גדודי חללי אל אקצה<sup>81</sup> אשר אינם קיימים במקומות אחרים בגדה המערבית. בשכם למשל, המושל מחמוד ע'לול היה אחד השחקנים הראשיים במאבקי הכוח העירוניים. יריבו העיקרי - אשר עד לאחרונה היה גם חזק ממנו - ג'אסן שקעצה - - כיהן עד אמצע 2004 גם כראש העיר. עם אופוזיציה שבאה בעיקר מתוך מבנה הכוח הפורמאלי, ע'לול - - שהינו מנהיג פת"ח בזכות עצמו - - חיזק את מעמדו על ידי יצירת בריתות עם גדודי אל אקצה המקומיים, ונחשב כיום ברבים לפטרון המרכזי שלהם.<sup>82</sup>

בעוד שע'לול יצא ויָדוּ בסופו של דבר על העליונה במאבקי הכוח המקומיים, מושלים אחרים לא הצליחו כל כך. מוחמד מדאני, אשר מונה למושל של בית לחם מעט אחרי פריצתה של ההתקוממות, הצליח ליצור ניכור כמעט בקרב כולם - - ובמקרים אחדים איום על ידי חמושים פלסטינים<sup>83</sup> - - לפני שעזב את תפקידו ב- 2004.<sup>84</sup> במילותיו שלו "הגיישה שלי החלישה את ההנהגות השונות, גם בכוחות הביטחון וגם במקומות אחרים, וזה הרגיו אותם".<sup>85</sup> תושב בית לחם מציע את הניתוח הבא:

<sup>77</sup> ראיון של ICG, מאלכי. הרכבן של ועדות החירום המקומיות יכול להשתנות מאזור לאזור.

<sup>78</sup> למעשה, לפני עשור הרעיון שכל הנציגים הללו יסכימו להיאסף אחת לשבוע לפגישה המזומנת על ידי המושל, היה נראה בלתי סביר.

<sup>79</sup> ראיון של ICG, עותמאן ג'אשאש, חבר המועצה המחוקקת, קלקיליה, 21 באפריל 2004.

<sup>80</sup> ראיון של ICG, מאלכי, זהראן, שראים.

<sup>81</sup> ראיון של ICG, נציגים פלסטיניים, קלקיליה, אפריל 2004.

<sup>82</sup> ראיון של ICG עם קצין במשטרה הפלסטינית, שכם, 13 במאי, 2004.

<sup>83</sup> ראיון של ICG, מדאני. אירועים אלו נגרמו על ידי "קבוצות שבטיות ופליטים, אנשים צעירים וחסרי ניסיון". הוא יצא ללא פגע בכל המקרים.

<sup>84</sup> ראה לעיל. מדאני מציין כי במהלך כהונתו, ועדת החירום המקומית של בית לחם היתה "ועדה אקראית - כל מי שהיה מוכן לעבוד הוזמן לעשות כן. כוחות פוליטיים, המדיה, ארגונים לא ממשלתיים, וכן ארגונים מקצועיים יוצגו בה אולם כוחות הביטחון [עימם היו לו יחסים מתוחים] לא היו מיוצגים". ראיון של ICG, מדאני.

<sup>85</sup> ראה לעיל.

תעסוקה<sup>75</sup> מודגם בבירור על ידי משרד התיירות שלה. למרות קריסתה המוחלטת של תעשיית התיירות הפלסטינית, אשר גרמה לרוב המעסיקים המסחריים בתחום לפטר את רוב עובדיהם, המשרד שמר על כל כוח האדם שלו כולל כל המנכ"לים.

## 2. מוסדות מקומיים

במערכת המנהל הפלסטינית, מושלי אזורים ממונים ישירות על ידי ערפאת; נציגיו הישירים הם פועלים כנציגים הביצועיים העליונים באזוריהם ונושאים באחריות הראשונית לפעולתם המוסדרת של מוסדותיה האזרחיים וארגוני הביטחון של הרש"פ בתוכם. למרות הגדרת תפקיד זו, לפני ספטמבר 2000 המושלים לא היו בעלי עצמה רבה במיוחד. בין נטייתו של ערפאת לניהול מיקרוסקופי לבין נחישותם של מפקדי כוחות הביטחון, שרי הממשלה וראשי הערים דווקא להרחיב ולא לצמצם את תחומי סמכותם, למושלים היה לעיתים קרובות תפקיד סמלי ולא מעשי.

ארבע השנים האחרונות הביאו לשינוי משמעותי. בעוד ערפאת מוגבל לשהייה ברמאללה ובעוד מוסדותיה המרכזיים של הרש"פ מתקשים יותר ויותר לאכוף שליטה אחידה ולפקח על משרדיהם האזוריים, המושלים הפכו לעובדי ציבור בכירים למעשה ולא רק בתואר. נוכחותם המתמשכת, הידע האינטימי שלהם לגבי התנאים המקומיים והנגישות הישירה שלהם לדרגיה הבכירים של הרש"פ הפכו אותם למתווכים חיוניים הן בשביל ההנהגה המרכזית והן בשביל השחקנים המקומיים. אולם תפקיד מורחב זה הוביל גם ליריבויות גדולות והולכות מול כוחות מקומיים אחרים.

בזמן הנוכחי, תפקידיהם העיקריים של המושלים הינם להבטיח את פעילותם המוסדרת של מוסדותיה של הרש"פ ושל המנהל הציבורי שלה באזוריהם, וכן לתאם ולפשר במערכות יחסים בין סוכנויות השונות של הרשות. בתהליך זה הם הופכים להיות המקור המקומי העיקרי לסמכות פורמאלית. אם לתפקיד זה יש מטרה עיקרית אחת הרי, כפי שהיא הוגדרה על ידי מושלה לשעבר של בית לחם, מוחמד מדאני היא זו "להבטיח לאזרחים שיש רש"פ".<sup>76</sup>

שיטה אחת בה משתמשים המושלים כדי לאשר את מיקומם בראש פירמידת הכוח המקומית היא לפקח באופן פעיל על פעולותיהם של הארגונים הקיימים. בקלקיליה, למשל, המושל מוסטאפה מאלכי נפגש עם ראשי כוחות הביטחון ובאופן נפרד עם הסיעות הפוליטיות באופן שבועי. כל עשרה ימים - - ולעיתים תכופות יותר אם יש צורך בכך - - הוא מזמין ומנהל פגישה של ועדת החירום העליונה המקומית (HEC), אשר כוללת את ראש העיר, נציגים של משרדי הממשלה הפלסטינים להם מנדאט מנהלי או חברתי-סיעודי, ראש לשכת המסחר,

"Palestinian Authority Broke and in Disarray", and Moore, אשר הוזכר לעיל.

<sup>75</sup> ראיון של ICG עם פעיל בארגון פלסטיני לא ממשלתי, רמאללה, אפריל 2004.

<sup>76</sup> ראיון של ICG, מדאני.

ובכל זאת, ראשי הערים בדרך כלל באים ממשפחה מקומית רמת מעמד והפכו לכתובת הראשונה, פחות או יותר לכל נושא הקשור לשירותים. על פי דבריו של ראש עיריית ג'נין וואליד אבו מואיס:

תפקידן של העיריות בהחלט השתנה במהלך ההתקוממות. זאת משום שראשי העיר נתפסים כבעלי תפקידים שיכולים לספק פתרונות. נציגים מקומיים של הרשות [כלומר נציגי משרדי הממשלה] נחשבים למועסקים שצריכים לעבור תהליכים ביורוקרטים כדי לקבל רשות מרמאללה כדי לעשות כל דבר; בעוד שראשי הערים נתפסים כמקבלי החלטות משום שהם אלו האחראים על המוסדות אותם הם מנהלים.<sup>91</sup>

למרות הירידה החדה באמצעים המורגשת בקרב העיריות במהלך ההתקוממות, האזרחים היום פונים אליהן - ואם אפשר לראש העיר באופן אישי - לכל צורה אפשרית של עזרה. במילותיו של אבו מואיס:

כיום אני מפנה את ימי שלישי לקבלת קהל של אזרחים. כל דבר מתקבל. כל אזרח עם כל בעיה - בין אם זו קשורה לאחריותה של העירייה ובין אם לאו - יכול לבוא לכאן. אנחנו כיום ממלאים את תפקידם של כל משרדי הממשלה כאן. אמרתי לערפאת "אני עושה את העבודה שלך. אני עושה את עבודתה של הרש"פ בג'נין". האם זהו תפקיד להיות משרד הבריאות או הרווחה? העיקרון שלי הוא שבכל מחיר הרש"פ חייבת לאשרר את נוכחותה בג'נין. אם אני איני יכול לפתור את בעייתו של מישהו ואני שולח אותו לדרכו בידיים ריקות, זהו זה. הוא עלול לפנות לגניבה או לפעולה נואשת אחרת כדי למנוע רעב ממשפחתו.<sup>92</sup>

חאליל עשור, חבר מועצת העיר שכם, מוסיף כי "אנשים אפילו פונים לעירייה כדי לפתור בעיות הקשורות בביטחון".<sup>93</sup>

כמובן שראשי העיר אינם מסוגלים לפתור אפילו חצי מהבעיות בהן הם נתקלים, במיוחד אם אלו בעיות כספיות. לכן הם נאלצים להסתפק במתן תרומות כספיות סמליות, בהצעת ביטחונות כספים (למשל לבתי חולים) בשם אזרחים, בפנייה לגופים שלישיים, ובעיקר במתן פטור לרוב התושבים מתשלומי חשבונות ואגרות עירוניות. ראש העיר של קלקיליה, מערוף זהראן מציין כי בעירו "30% מהתושבים מסוגלים לשלם חשבונות אלו, ולכן מה שעשינו זה להגביר את הלחץ עליהם כדי שנוכל להוריד לחץ משאר ה- 70% שאינם יכולים לשלם".<sup>94</sup>

כל הדרישות החדשות והבלתי צפויות הללו לעזרה מטילות מעמסה כבדה על העיריות. מהלכים לצמצום עלויות כגון הגבלת השימוש ברכבי העירייה ודרישה מהתושבים לחסוך בצריכת החשמל לא עזרו הרבה לפתרון הבעיה. כספי תרומות,

מדאני שיחק תפקיד מרכזי בניסיונו לשלוט במצב. הוא התמודד עם אופוזיציה מהשבטים ומארגון הפת"ח (התנועה), משום שהזדרז מדי בכמה נושאים כמו בניסיונו לשלוט בכוחות הביטחון ולקצץ בתשלומיהם. הוא נקט גישה אקטיבית והצליח לבצע הרבה דברים, אך היה נעול במאבק כוחות עם קאמיל האמיד, המזכיר הכללי של הפת"ח בבית לחם. כאשר בסופו של דבר הוא הגיש את התפטרותו לערפאת, זה, להפתעתו הרבה, קיבל אותה.<sup>86</sup>

לא כל המושלים נהנו מהאפשרות לסיים את תפקידם באופן מסודר. בערך באותו זמן בו מדאני הגיש את התפטרותו, נתפס המושל המכהן של ג'נין חידד אירשאד על ידי קבוצה מקומית של גודי חללי אל אקצה בפיקודו של זכרייה זובאדי ו"נגרר לאורך הרחובות, הושפל בפומבי, ונשפט בכיכר המרכזית של העיר כמו משתף פעולה".<sup>87</sup> עקב האשמות חמורות בשחיתות אירשאד הצליח לזכות בחירותו - ולאחר מכן עזב את פלסטין - רק לאחר התערבותו האישית של ערפאת.<sup>88</sup> למרות שקשה לדמיין סצנות דומות מתרחשות במקומות שלווים יותר כגון רמאללה או בית לחם, המסר לפיו אפילו נציגים בעלי עוצמה כמו מושלים לא יכולים לשרוד ללא תמיכה ציבורית הועבר באופן ברור.

בעוד שתפקידו של המושל מתבצע בעיקר אל מול מוסדות הרש"פ, העירייה ממשיכה להוות את רמת המנהל הציבורי הקרובה ביותר לאזרח, כמו גם זו "בעלת האחריות הישירה לכל השירותים האזרחיים" בעיר.<sup>89</sup> בניגוד למושלים, ראשי הערים וחברי מועצות העיר הם, בעיקרון, נבחרים ציבורי, וחוק בחירות מקומיות אושר על ידי הרש"פ ב-1996. אולם הפעם האחרונה בה התקיימו בחירות כאלו היתה ב-1976 בשל סירובה של ישראל לקיומן, ומאז 1996 הן בשל בעיות לוגיסטיות הנובעות מהכיבוש הישראלי אולם בעיקר בשל חשש פוליטי של ההנהגה הפלסטינית מפני קיומן - בעיקר החשש שהחמאס, אשר הודיע שישתתף, יצליח להשיג נציגות משמעותית בחלק מן הערים ולשלוט בכמה ערים מרכזיות.<sup>90</sup> כתוצאה מכך, כל ראשי הערים ומועצותיהם ממונים על ידי הרש"פ, כאשר רובם מונו בין 1994 ל-1996.

הלגיטימיות העממית של נציגי העיריות הפלסטינית סבלה בשל אורך כהונתם ובשל ההנחה שהם כפופים - ולכן מייצגים - את הרש"פ ולא את מי שאמור להיות בוחריהם.

<sup>86</sup> ראיון של ICG, תושב בית לחם, אפריל 2004. כפי שאפשר להבין, ערפאת לא היה מוכן לתמוך במאבקיו של מדאני במנהיגות המקומית ולא ראה מאבקים אלו בעין יפה.

<sup>87</sup> ראיון של ICG, פעיל פת"ח, ג'נין, יוני 2004.

<sup>88</sup> לאחרונה, ב-31 ביולי 2004, שרפו זובאדי ואנשיו את משרדיו של המושל החדש שמונה לג'נין, כאדורה מוסא. זובאדי הצדיק מעשה זה בטענה כי "מוסא לא עמד בהבטחתו לתת מקומות עבודה ללוחמיו והאשים את כוחות הביטחון הפלסטינים כי הם מגלים לישראלים היכן ניתן למצוא מבוקשים פלסטינים", הוואינינגטון פוסט, 23 באוגוסט 2004.

<sup>89</sup> ראיון של ICG, זהראן. אין כוחות שיטור עירוניים בגדה המערבית.

<sup>90</sup> הרש"פ הכריזה כי סבב ראשון של בחירות מקומיות, אשר יכלול כ-36 ישובים כאשר יריחו הינה המשמעותית ביותר מתוכם, יתקיים בדצמבר 2004. הרשמת הבחורים החלה ב-4 בספטמבר 2004.

<sup>91</sup> ראיון של ICG, אבו מואיס.

<sup>92</sup> לעיל.

<sup>93</sup> ראיון של ICG, עשור.

<sup>94</sup> ראיון של ICG, זהראן, קלקיליה, 24 באפריל, 2004.

התופעה של אשאי'רייה (אשר מתורגמת לעיתים קרובות כ"שבטיות"), חזקה במיוחד בדרום הגדה המערבית<sup>98</sup>. לדבריו של פאדיל עטאונה, פעיל פוליטי בחברון, ועיתונאי, "במידה רבה השבטים הינם הגופים המנהלים את ענייניו של הממשל. אלמלא הם וקודי ההתנהגות שלהם, ישראל היתה מצליחה ליצור פה הרבה יותר כאוס. הפשע נמצא תחת שליטה בעזרת השבטים"<sup>99</sup>. ראפיק נאטשה, חבר המועצה המחוקקת מחברון וחבר מייסד של הפת"ח אשר מגיע מאחת המשפחות המובילות בעיר קאשר:

היעדרם של כוחות הביטחון ושל שלטון החוק חזקו את חשיבותה של השבטיות, משום שאנשים פונים לשבט שלהם ולא למדינה או לחוק בשביל לקבל הגנה. מעציב אותי לומר שהמערכת השבטית, ולא שלטון החוק, היא האחראית להפחתת פורענויות בחברון. בזכותה רמת הפשע כאן נמוכה. השבטים אינם טוענים כי הם מהווים תחליף לרשות הפלסטינית, אולם יש הסכמה רחבה כי משום שהרש"פ הפכה לבלתי אפקטיבית, על כוחות אחרים למלא את הריק שנוצר<sup>100</sup>.

בו בעת, מנגנונים הבונים על סולידאריות קבוצתית כדי למשול הינם חרב פיפיות. אותם גורמים המאפשרים למבנים השבטיים להפחית את חוסר היציבות - השליטה החברתית שלהם על חבריהם, כוח ההרתעה שלהם וקודי ההתנהגות המסורתיים - יכולים גם לייצר חוסר יציבות. בעיר העתיקה של שכם ב-2004, למשל, מספר חנויות השייכות לחברי משפחה אחת הוצתו על ידי בני משפחה אחרת כנקמה קולקטיבית על התקפה נגד אחד משלהם<sup>101</sup>. ביוני 2004, עובד עיריית ג'נין נרצח משום שאחד מקרוביו דקר לילה קודם את אחד מקרוביו של הרוצח במה שתואר כ"ויכוח אישי שטותי", אשר לנרצח לא היה כל קשר אליו<sup>102</sup>. בעוד שאירועים אלו אינם בשום אופן תקדימיים, הם הפכו לתכופים הרבה יותר בשנים האחרונות ברחבי הגדה המערבית<sup>103</sup>.

נאמנויות שבטיות יכולות לשחק גם תפקיד חשוב בהקשרים פוליטיים, והגבולות בין נאמנויות פוליטיות, שבטיות, ומיליציות (ולעיתים גם כוחות הביטחון) הינם מטושטשים לעיתים קרובות. קרבת דם הוא כלי גיוס בעל עוצמה, ומן הצד השני, סניפים מקומיים של סיעות פוליטיות יכולים להיות פשוט הרחבות וירטואליות של שבט או חלקים ממנו. בין המקרים הידועים יותר הינם שבט עבאייאת מאזור בית לחם, משפחת מוגרבי במחנה הפליטים דאחיישה בבית לחם, ומשפחת אבו סמהאדאנה ברפיח ברצועת עזה (כולם קשורים

אשר ניתנים בדרך כלל לפרויקט ספציפי ולא לתקציבה של העירייה גם כן לא הצליחו להקל על הבעיה. במקום זאת, העיריות שורדות בעזרת מענקים גדולים והולכים של משרד האוצר הפלסטיני וממה שמסתכם בחוב של 90 מיליון דולר לרשות הפלסטינית<sup>95</sup>. במחנות הפליטים ממולא תפקיד דומה על ידי ועדות השירותים (הידועות גם בשם ועדות עממיות או ועדות המחנה). במיוחד במהלך השנים האחרונות ובהקשר של ירידת השירותים הניתנים על ידי UNRWA (סוכנות האו"ם לרווחה ועבודה לפליטים הפלסטינים במזרח הקרוב) ועל ידי הרש"פ, ועדות אלו הפכו לצינור מרכזי של העברת עזרה ותמיכה. במחנה הפליטים בלאטה שבשכם ועדת השירותים המקומית מספקת תשלומי שכר דירה לתושבים שבתיהם נהרסו, קונה תרופות במחירים מוזלים מסיטונאים ומחלקת אותן בחינם, ומכסה עלויות של לוויות של בני המחנה אשר נהרגו במהלך הקונפליקט<sup>96</sup>.

## ב. רשתות בלתי פורמאליות

מגוון של שחקנים בלתי פורמאליים, חדשים וישנים נכנסו למלא את החלל שנוצר בשל התדרדרותה של הרש"פ במהלך ארבע השנים האחרונות. חלקם נוסדו או הופעלו במטרה המוצהרת של הפחתת הקונפליקט וחוסר היציבות בחברה הפלסטינית. אחרים קיימים בעיקר כדי לקדם את המאבק נגד ישראל או כדי לשרת את האינטרסים של חבריהם ובהתאם לנסיבות, תורמים לסדר הציבורי או גורמים להתדרדרות.

### 1. שבטים וועדות פיוס

הנטייה לחזור להשתמש בנאמנויות מסורתיות בעיתות של קונפליקט נפוצה ביותר בגדה המערבית מאז ספטמבר 2000. היחידה העיקרית בהקשר זה, המשפחה המורחבת או השבט הינו כוח שאי אפשר לזלזל בו כבר מאות בשנים, אשר חשיבותו עולה ויורדת בהתאם לנסיבות.

רשתות כאלו של קרבת דם עם דפוסי ההתנהגות המסורתיים שלהן הפכו לנפוצות יותר ויותר מאז תחילת ההתקוממות. תפקידיהן מתפרסים מעזרה לקרובים בהשגת עבודה לביצוע נקמת דם (ת'א'ר). אופן ארגון משתנה גם הוא מאחת לשנייה. המשפחות המבוססות יותר, במיוחד אלו בערים הגדולות, בדרך כלל מקיימות "דיוואן". זהו ועד משפחתי, אשר מפגיש את ראש הענפים המשפחתיים השונים כדי לדון ולהחליט בנושאים בעלי אינטרס משותף<sup>97</sup>. באזורים הכפריים יותר ונמוך יותר בסולם החברתי, שבטים מתקיימים לעיתים על ידי לא יותר מאשר אילן יוחסין משותף רדום, אשר מתעורר ומופעל רק בנסיבות יוצאות דופן ביותר.

<sup>98</sup> זוהייר מנאסרה, הבא מחברון ומכהן כעת כמושלה של בית לחם ומילא תפקיד זה בעבר גם בג'נין מציין כי "יחסיהם של אנשים לנורמות התנהגות מסורתיות חלשים הרבה יותר בג'נין מאשר בחברון". ראיון של ICG

<sup>99</sup> ראיון של ICG, עטאונה  
<sup>100</sup> ראיון של ICG, נאטשה.

<sup>101</sup> ראיון של ICG, קצין משטרה פלסטיני, שכם, מאי 2004. זו היתה אחת ממספר תקריות דומות אשר התרחשו במהלך 2004.

<sup>102</sup> ראיון של ICG, אבו מוואיס  
<sup>103</sup> ראיונות של ICG, נציגים ותושבים פלסטינים, גדה מערבית, 2003 ו-2004.

<sup>95</sup> ראיון של ICG, שובאקי

<sup>96</sup> ראיון של ICG, תושבים במחנה הפליטים בלאטה, 15 ביוני, 2004.  
<sup>97</sup> בשכם, אשר המשפחות המובילות בה שייחון תפקיד בנושאים הפלסטינים מזה מאות בשנים, הדיוואנים ממוקמים בבתים היסטוריים בעיר העתיקה (קאסבה) ולעיתים קרובות יש שלטים המזהים בתים אלו. בקלקיליה, אשר הפכה למרכז אורבאני חשוב רק לאחר 1967, המערכת יותר בלתי פורמאלית ופחות מובנית.

לא תתערב. אך אם סכסוך בין בני זוג מערב את המשפחות של שניהם, היא כן תתערב"<sup>109</sup>. ועדות כאלו פעילות במיוחד במקרים בהם מעורבת פגיעה פיזית, כגון במקרי רצח, משום שעקב הנטייה הגוברת והולכת לפנות למנהג של נקמת דם בשל הוואקום הביטחוני, למקרים אלו יש את הפוטנציאל הגדול ביותר להתדרדר לקונפליקט רחב יותר. רציחתו של עובד מועצת העיר ג'נין ממחיש כיצד עובדות ועדות הפיוס. בראשית סירבה משפחתו של ההרוג לארגן קבורה מהירה בהתאם למנהגי האסלאם המקובלים, ובכך אותה על כוונתה להבטיח נקמת דם קודם לקבורה. ועדת הפיוס נכנסה מיד לפעולה כדי לשכנע את המשפחה לא לקחת את החוק לידיה וללחוץ על גורמי החוק לנקוט בצעדים שיאפשרו למשפחה לחזור בה מכוונתה. מאוחר יותר באותו יום נעצרו מספר חשודים משהשבת השני על ידי כוחות הרש"פ והועברו לחקירה ביריחו וברמאללה, הקורבן נקבר והתנגשות רחבה יותר נמנעה<sup>110</sup>. אם לא היתה הועדה מצליחה לשכנע את המשטרה למלא את תפקידה במקרה זה (מה שהיה סביר ביותר במקרה ולרוצח היו את הקשרים וההשפעה הדרושים, הידועים גם ב"וואסטה"), היה המקרה יכול להתדרדר בקלות לשפיכות דמים נוספת.

גם נושאים יומיומיים יותר נמצאים על כף המאזניים, כגון חובות ונושאים פיננסיים. במקרים אלו כמו גם באחרים, נובעת הצלחת התערבותה של הועדה לעיתים קרובות מעירובם - ומזיהויים בפומבי - של משפחתם או קהילתם של המעורבים או גורמים אחרים היכולים להפעיל את סמכותם ולערוך להסדר<sup>111</sup>.

החלטותיה של הועדה אינם מחייבות אלא נשענות על שכנוע חברתי ומוסרי<sup>112</sup>. אולם, יש כאלו המפנים את תשומת הלב לקרבה הגדולה שבין ועדות הפיוס לסייעות הפוליטיות ולכך שהחלטותיהן של הועדות משקפות לעיתים קרובות את העדפויות של הסייעות כמו גם נטייתן "לכפות פתרונות על חשבון הצד החלש יותר"<sup>113</sup>. אחד מתושביה המעורבים יותר של שכם לעג לרעיון על פיו הועדה תפסוק נגד פעיל פת"ח אשר הרג אזרח רגיל, וטען כי החלטות בנושאי רצח מתאומות באופן הדוק עם המושל. "[במקום זאת] הקורבן יוכרז כקדוש או שמשפחתו תקבל תשלום כספי, או שתימצא איזו נוסחה אחרת כדי לטאטא את הנושא מתחת לשטיח"<sup>114</sup>.

למליציות של הפת"ח, ובעת האחרונה יותר ענף של משפחת קוואסמה מחברון הקשור לזרוע הצבאית של החמאס.

מקרים דומים של זהות בין משפחה, שייכות פוליטית והנהגה צבאית קיימים במקומות רבים אחרים בשטחים הכבושים, כמו הקישור בין משפחת מסארי ממחנה הפליטים בלאטה בשכם ומשפחת קארמיס מטול כארם לגדודי אל אקצה. בסך הכול, יחסים כאלו נוטים לקדם את "המעגל השני" ושבטים עניים יותר על חשבון אלו המבוססים יותר, מה שנותן יתרון לדור הצעיר ומעודד יריבויות.

למרות שאפילו לפני ההתקוממות הרש"פ השתמשה ברשתות של קרבת דם כאשר עמדה מול מגבלות כוחה, חולשתה הגוברת גרמה להשענות שיטתית עליהן. דרך אחת היא על ידי פניה ישירה לנציגים בכירים של השבט כדי שאלו יפעילו את השפעתם על חבר משפחה מסוים. משטרת קלקיליה, למשל, משתמשת בשיטה זו בהצלחה לא מועטה כדי לשכנע חשודים להסגיר עצמם לידיה<sup>104</sup>. באופן דומה, משטרת חברון, אשר שוכנעה בעזרת עדויות נסיבתיות שבוצע רצח על ידי בן אחד השבטים, אולם לא הצליחה לזהות את החשודים המעורבים בעניין, הצליחה לשכנע את הרוצחים להסגיר עצמם על ידי כך שהציקה למשפחה עד שזו הקיאה מתוכה את החשודים<sup>105</sup>. שיטות אלו יעילות הרבה פחות כאשר הרש"פ אינה צד בסכסוך, כגון במקרים של סכסוכים משפחתיים. במקרים אלו, מתווכים מקומיים מתוך השבטים, הידועים בשם ועדות פיוס נכנסים לתמונה.

ועדות פיוס נוסדו בשטחים הכבושים במהלך ההתקוממות של 1987-1993 כדי לעזור לשמור על יציבות חברתית עקב התפרטויות המוניות מהמשטרה וכדרך לקלוט מנהיגי שבטים לתוך התנועה הלאומית<sup>106</sup>. לאחר הופעתה של הרש"פ, צומצמה עבודתן של ועדות אלו אולם לא נפסקה, ומאז ספטמבר 2000 הן עובדות ללא הפסקה. חברי הועדות מתארים רצף בלתי פוסק של סכסוכים אשר דורשים את התערבותם<sup>107</sup>. גודלה והרכבה של ועדת פיוס משתנה ממקום למקום ולפי אופי הסכסוך<sup>108</sup>, אולם באופן טיפוסי היא מורכבת מחברי שבט מכובדים או ממי שנבחר על ידם. אם בסכסוך משתתפים חברים מכמה אזורים שונים, חברים בוועדה אחת או יותר יכולים להיות שותפים בניסיונות לפתור.

וועדות פיוס יכולות להתערב במגוון רחב של סכסוכים, עקב בקשתם של אחרים (המעורבים בסכסוך או גורמים שלישיים כגון המשטרה) או עקב יוזמתן שלהם. הם בדרך כלל נמנעים מלהתערב בנושאים משפחתיים כגון סכסוכים בנושאי ירושה בטענה שדברים כאלו נפתרים הכי טוב בתוך המשפחה. כפי שאמר זאת אחד מהם: "אם יש סכסוך בין בעל ואשתו הוועדה

<sup>109</sup> ראיון של ICG, עורך דין פלסטיני, רמאללה, יוני 2004.

<sup>110</sup> ראיון של ICG, אבו מואיס.

<sup>111</sup> ראיון של ICG עם ראטיב חטאבה, חבר במועצת פיוס, חברון, 23 ביוני 2004. לפי דבריו של חבר ועדה אחד, הרש"פ רצתה להרוויח מהצלחותיה של ועדת הפיוס, וכדי לרצותה, הרשות לעיתים קרובות מוגדרת כאחד מהערכים בהסדר.

<sup>112</sup> אם אחד הצדדים מסרב להחליטה של ועדת פיוס אשר נחשבת כהחלטה הוגנת, נפגע מעמדו. בו בזמן יש הזדהות עם אלו הדוחים החלטת ועדה אשר כשלה הם מקבלים פחות ממה שמגיע להם או ממה שהיו יכולים לקבל בבית משפט. ראיון של ICG עם עורך דין פלסטיני, רמאללה, יוני 2004.

<sup>113</sup> העמדה לפיה ועדות פיוס לא יסרבו לעמדתם של סיעות פוליטיות או מפקדי מיליציות בעלי עוצמה התגלגלה כנפוצה ביותר. ראיון של ICG, עורך דין פלסטיני, רמאללה, יוני 2004; תושב חברון יוני 2004; ראיון טלפוני עם תושב שכם, 6 ביולי 2004.

<sup>114</sup> ראיון טלפוני של ICG, תושב שכם, 6 ביולי 2004.

<sup>104</sup> ראיון של UCG, ג'אבר.

<sup>105</sup> ראיון של ICG, גורם בכיר במודיעין הפלסטיני, חברון, יוני 2004.

<sup>106</sup> ראיון של ICG, סאלאמה אשר היה מעורב בהקמתן. שוטרים פלסטינים

התפרטו במספרים גדולים בתגובה לדרישותיה של הנהגת ההתקוממות.

<sup>107</sup> ראיון של ICG, ראטיב חטאבה, חבר ועדת פיוס, חברון, 23 ביוני 2004.

<sup>108</sup> וכך, חבר מסוים באחת המשפחות אשר בדרך כלל ממונה לוועדת הפיוס לא ישתתף בדיון בו בן משפחתו הוא אחד השחקנים העיקריים.

לאורכה ולרוחבה של הגדה המערבית החלטות כגון מינויים רגישים, פיטורים ומעצרים דורשות לפחות אישור מרומז של פת"ח תנאים (ארגון). כפי שממחישים המקרים של מושלה הקודם של ג'נין ארשאד (כמו גם לאחרונה המקרה של מפקד משטרת עזה ראזי ג'באלי), הפת"ח מסוגל לבטל החלטות מסוג זה באופן שהחמאס וארגונים עצמאיים אחרים שאינם קשורים לרש"פ אינם מסוגלים לו. באופן דומה, ההחלטה להפסיק לירות על מטרות ישראליות מריכוזי אוכלוסייה פלסטינים באזור רמאללה-אל-בירה ובמקומות אחרים בגדה המערבית במהלך 2002/2003 - ירי אשר רובו נעשה על ידי חמושים הקשורים לפת"ח - דרשה את תמיכת התנאים כדי להתבצע.

הסיעות הפוליטיות לא רק חידשו את מעמדן כצינורות עיקריים לשייכות פוליטית ולמוביליזציה עממית, אלא שהן הפכו גם למקורות חשובים למתן שירותים סוציאליים במקרה של חמאס<sup>121</sup>, ולכלי להשגת עבודה ומקורות פרנסה במקרה של הפת"ח. למרות שעל פי סקרי דעת קהל כוחן היחסי של שתי תנועות אלו כמעט ומשתווה כיום בגדה המערבית (כששתיהן מובילות בהפרש גדול על התנועות האחרות)<sup>122</sup>, פעיל בארגון לא ממשלתי פלסטיני מציין כי:

לפת"ח יש יתרון טבעי בזכות שליטתו ברשות הפלסטינית. כאשר מנסים להתקבל לעבודה ברשות, למשל, שנות וותק בפת"ח נחשבות לשנות ניסיון מקצועי. באופן דומה, שירותי הרווחה והעזרה ההומניטארית המסופקים על ידי סניפי מקומיים של הפת"ח ממומנים על ידי הנהגת הרש"פ<sup>123</sup>.

"הפת"ח", מצהיר אחד שראים, מזכירו הכללי בקלקיליה, "מספק שירותים לכל חבריו, וכמו כן לאוכלוסייה הכללית"<sup>124</sup>. בהקשר של אבטלה גואה והולכת, העדפה בנגישות לעבודה משרדית ממשלתית, לניתוח חינוך בבית החולים או אפילו לשק של קמה בזכות קשרים פוליטיים יכולה להיות הבדל משמעותי.

בעוד שתנועות כגון החמאס, הג'יהאד האיסלאמי והחזית העממית לשחרור פלסטין ממשיכות להיות מתוארות ברוב המקומות בתור "האופוזיציה", מונח זה הפך להיות יחסי במקרה הטוב. בהקשר של ההתקוממות, תנועות אלו והפת"ח התקרבו יותר ויותר אלו לאלו. נאסיר אבו עזיז, פעיל מוביל בחזית העממית בג'נין, כמו רבים אחרים, הינו מפורש ביותר בהקשר זה: "כיום אין דבר כזה אופוזיציה. כולנו יחד באותה השוחה"<sup>125</sup>.

ועדת הכוחות הלאומיים והאיסלמים (NIF), אשר הוקמה בתחילת ההתקוממות הנוכחית ואשר לה סניפים מקומיים בכל

ראש עיר מנפת חברון הוסיף כי "הבעיה העיקרית הינה כי כמה מושלים הקימו ועדות פיוס מושחתות אשר מגבירות בעיות במקום לפותרן"<sup>115</sup>. התפיסה לפיה ועדות פיוס אינן עצמאיות ולא ימרו את פיהם של פוליטיקאים בעלי עוצמה, של סיעות פוליטיות או של מפקדי מיליציות פגעה בלגיטימיות שלהן<sup>116</sup>.

ההערכות לגבי פעולתן של ועדות הפיוס הן, אם כך, מעורבות. ללא ספק הועדות היוו מנגנון תמיכה לרשות הפלסטינית ועזרו למניעת חוסר חוק רב עוד יותר. אולם, כפי ששמן מרמז, מטרותן הינה לפייס ולפשר ולא לפתור סכסוכים בצורה חד משמעית. במקרים חוזרים ונשנים בהם הועדה הביאה לווייתור על נקמה נגד המתקיף ללא שזה יועמד לדין, מנגנון זה בעצם מדגיש עוד יותר את היעדר שלטון החוק<sup>117</sup>. חבר המועצה המחוקקת משכם הסביר "כולי בעד אכיפתו הנוקשה של שלטון החוק, אך מציאות חיינו דורשת דברים אחרים כדי לא להגיע לפיצוץ. אנו זקוקים למנגנונים כגון פישור כדי למנוע משבר, אפילו אם זה אינו אמור להחליף את שלטון החוק"<sup>118</sup>. מוסא דראוויש, מאוניברסיטת בית לחם ביקורתי הרבה יותר:

היעדרו של שלטון החוק הביא לעלייתם של מקורות סמכות חדשים. זה אינו מנבא טובות לחברה הפלסטינית, ואין זה משהו שאנו רוצים בו. אם נוצרי נתקל בבעיית קרקע בבית לחם הוא פונה לפטריארך, אשר בעבר מעולם לא התערב בנושאים אזרחיים. באופן דומה, אם חבר שבט תעמרה נתקל בבעיה, הוא פונה למנהיגי שבטו בעוד פליט יפנה למנהיגי המחנה. מקורות סמכות חדשים אלו גורמים לפילוג. איננו יכולים להתקדם בהיעדרו של שלטון החוק<sup>119</sup>.

## 2. תנועות פוליטיות

התנועות הפוליטיות הפלסטיניות אשר כוחן ירד בהתמדה מאז הקמתה של הרש"פ, חזרו ומיצבו עצמן כמרכזיות מאז ספטמבר 2000. סיעות פוליטיות, בשיתוף פעולה עם הזרועות הצבאיות שלהן, מהוות כיום מרכזי עוצמה וסמכות מרכזיים בגדה המערבית. מנהיגתה את העדר היא תנועת הפת"ח הדומיננטית, שלה רשת ענפה של פעילים אשר מתפרסת כמעט לכל בית ובית, אשר קשורה בחבל הטבור לרשות הפלסטינית ולכוחות הביטחון ואשר מהווה את פטרונם של גדודי חללי אל אקצה<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> ראיון של ICG, מוחמד אבו עטוואן, ראש העיר דורא, 24 ביוני 2004.

<sup>116</sup> ראיונות של ICG, חברון, רמאללה, שכם, מאי-יוני, 2004.

<sup>117</sup> אחד המקורות טען שבמקרים כאלו נקמת הדם אולי מעוכבת אך אינה מתבטלת. ראיון של ICG עם עורך דין פלסטיני, רמאללה, 13 בספטמבר, 2004.

<sup>118</sup> ראיון של ICG, סאלאמה.

<sup>119</sup> ראיון של ICG, מוסא דראוויש, עוזר לסגן מנהל אוניברסיטת בית לחם, בית לחם, 24 באפריל, 2004.

<sup>120</sup> מקרהו של מהנדס העירוני של חברון, טאופיק עראפה ממחיש זאת: הוא נחטף ביוני 2004 על ידי חמושים הקשורים לפת"ח כדי לפרסם טענות לגבי שחיתות בעירייה, ושחרר מספר ימים מאוחר יותר לאחר תיווך אינטנסיבי של מנהיגי הפת"ח בעיר. ראיונות של ICG, נציגי הרש"פ ותושבים, חברון יוני 2004.

<sup>121</sup> דו"ח ICG מס. 13, *Islamic Social Welfare Activism in the Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?*, 2 April 2003.

<sup>122</sup> נאדר סעיד מציין כי הסיבה המרכזית לשוויון זה הינה ירידה בתמיכה העממית בפת"ח מ-50% לכ-20% בעוד שתמיכה בחמאס לא עלתה באותו היחס. ראיון של ICG.

<sup>123</sup> ראיון של ICG, פעיל בארגון פלסטיני לא ממשלתי, רמאללה, מאי 2004.

<sup>124</sup> ראיון של ICG, שראים, 21 באפריל 2004.

<sup>125</sup> ראיון של ICG, עזיז, ג'נין, יוני 2004.

לסיעות שונות השייכות לאותו המחנה - - כגון היריבות ברמאללה בין תומכיו של מרוואן ברגותי ובין אלו של חוסיין שייד, שניהם חברי בועדת התנועה העליונה<sup>131</sup>. בשכם, בה קבוצות חמושות המזוהות עם הפת"ח ממלאות תפקיד מפתח, קיימות בנוסף ליריבויות הרגילות גם יריבויות בין הסניפים השונים של גודי אל אקצה - - במיוחד בין אלו המבוססים בקאסבה לאלו שבמחנה הפליטים בלאטה - - אשר לעיתים החריפו עד כדי התנגשויות אלימות<sup>132</sup>.

מאז הקמתה, מפתח להצלחתה של תנועת הפת"ח היה יכולתה להיות כל הדברים לכל הפלסטינים. היא מעולם לא ניסחה אידיאולוגיה או דרשה דבקות בתוכנית פוליטית אחת ויחידה, וגייסה חברים מקרב פליטים, תעשיינים, לאומניים-חילוניים ואיסלמים באותה התלהבות. בפועל למעשה היו תמיד הרבה פת"חים, אשר היו מאוחדים רק על ידי מסירות לרעיון מעורפל של לאומנות פלסטינית אשר כל אחד הגדיר את תוכנו האידיאולוגי ואת התוכנית הפוליטית הנובעת ממנו לפי דרכו שלו<sup>133</sup>. עקב קרבות פנימיים מחריפים והולכים בתוך התנועה, גישה מעורפלת זו הפכה למבנה חסר תוכן. חשוב ביותר, בניגוד לתקופות קודמות<sup>134</sup>, אין מאסה קריטית של מרכיבי מנהיגות אשר יכולים לייצר תוכנית מוסכמת על המטרות ועל הדרכים להשיגן.

לטוב או לרע, ערפאת נשאר מעל ומעבר לאחרים המנהיג אשר מסוגל יותר מכולם להעריך ולנסח עמדה מוסכמת. אבל בעוד שבעבר הוא בו זמנית עודד יריבויות ועזר להתגבר עליהן, בידודו והדרתו על ידי הקהילה הבינלאומית מגבילים את יכולתו לשלוט במעגל השני של ההנהגה. עם כל הרגלו להפריד ולמשול, הוא עדיין מסוגל להפריד אך הוא מושל באופן פחות מוחלט מאשר בעבר.

תחרות בין מנהיגים, אשר מעולם לא היתה רחוקה מפני השטח, הגיעה לרמות יוצאות דופן. רבים מפעילי הפת"ח מדמים את השיטוק האסטרטגי שנוצר למשבר זהות ורואים בפתרון את משימתה הדחופה ביותר של התנועה<sup>135</sup>.

אחת מנפות הגדה המערבית, מפגישה יחדיו נציגים מכל התנועות הפוליטיות בגדה המערבית. מטרתה היתה להיות גוף מתאם להתקוממות אשר יאפשר את המשך שליטתה של הרש"פ ושל הפת"ח במערכת הפוליטית והיא קיבלה תפקיד גדל והולך עם היחלשות סמכותה של הרש"פ. בעוד שגורמים רשמיים הקשורים לגופים פורמאליים כמו ועדות החירום המקומיות נוטים להמעיט בחשיבותה<sup>126</sup>, נציגי הסיעות מתעקשים כי "סמכותה העממית והפוליטית, לעומת הסמכות המוסדית והפורמאלית" הינה קריטית<sup>127</sup>.

נציגי הסיעות מציינים את ההחלטה שנלקחה בקלקיליה מוקדם יותר השנה להתמודד עם התופעה של רעולי פנים, אשר החלו להיות חוק בפני עצמם והתחילו לרסק את ברכיהם של מי שהם חשדו בו בשיתוף פעולה עם ישראל או בקלקול מידות מוסרי. תפיסתם בסופו של דבר על ידי כוחות הביטחון לא היתה יכולה להתקיים לא תמיכתה הפוליטית וגיבויה של ועדת הכוחות הלאומיים והאיסלמים אשר הסירה מהם את הילת הלגיטימיות הלאומנית אשר אחרת היו יכולים להתכסות בה<sup>128</sup>.

כפי שממחישים האירועים האחרונים, מאבקי הכוחות העיקריים מתרחשים בתוך הפת"ח עצמו ולא בינו לבין החמאס. על פי הפרשן הפלסטיני חאליל שיקאקי: "המנהיגות בתוך הפת"ח תמיד היתה מבוזרת, אך תחת הלחץ של האינתיפאדה, הפרגמנטציה הפכה להיות נרחבת הרבה יותר<sup>129</sup>". אל היריבויות הרחבות יותר בין הנהגתה ההיסטורית של הפת"ח ובין דור המנהיגים הצעירים של התנועה, בין הזרועות הפוליטיות והצבאיות שלה וכן אל היריבויות בין רמות ההנהגה הבכירות ברשות הפלסטינית ובין התשתית העממית של התנועה, מצטרפות יריבויות בתוך כל אחד מן המחנות הללו.

ברמאללה, בה ממסדה של הפת"ח נמצא בשליטה פחות או יותר מובטחת, מתבטא מאבק זה בעיקר ביריבות בין הועדה המרכזית של הפת"ח (מוסדה העליון של התנועה אשר מייצג את הנהגתה ההיסטורית), ופעילים המזוהים עם ועדת התנועה העליונה של הפת"ח (גוף בלתי פורמאלי המאחד מספר רב של מנהיגים צעירים יותר מהגדה המערבית אשר מילאו תפקידי מנהיגות בהתקוממות של 1987-1993)<sup>130</sup>, אך המאבק מתרחב גם

וערפאת מעוניין לשמור עליהם כי הם יעשו כל מה שהוא יבקש מהם. זהו לב ליבו של הסכסוך".

"למעשה", הוא הוסיף, "בכל התנועות קיים משבר של חזון ומנהיגות. מנהיגה של החזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין נאיף חוואטמה מבקר את הרש"פ בדמשק בעוד שסגנו, קוויס אבו ליליה נפגש עם ערפאת על בסיס יומיומי. לחזית העממית לשחרור פלסטין לא נותרה יותר הנהגה, כמו כבשים ללא רועה. זוהי בעיה כללית". ראיון של ICG, רמאללה, 26 באוגוסט 2004.

<sup>131</sup> היריבות בין ברגותי לשייד מראה שמאבקים אלו מתקיימים לא רק בין מה שמכונה המעמד ה"ישן" וה"חדש".

<sup>132</sup> ראיון של ICG, קצין במשטרה הפלסטינית, שכם, מאי 2004.  
<sup>133</sup> רבים מציינים גם את מנהיגותו של ערפאת כמרכיב מפתח הן מבחינת איחודה של התנועה והן מבחינת היריבויות הפנימיות בתוכה, במיוחד במהלך התקופה מאז 1982 כאשר אש"פ איבד את בסיס הפעולה העצמאי שלו בלבנון כמו גם רבים ממנהיגיו המשמעותיים ביותר.

<sup>134</sup> ראיון של ICG, שראים.  
<sup>135</sup> ראיון של ICG, פעיל פת"ח, רמאללה, 26 באוגוסט, 2004.

<sup>126</sup> ראיון של ICG עם ראש עיר פלסטיני, גדה מערבית, אפריל 2004.  
<sup>127</sup> ראיון של ICG, נידאל המאיל, מנהיג בחזית העממית, קלקיליה, 21 באפריל 2004.

<sup>128</sup> ראיון של ICG, נציג סיעה בועדה, קלקיליה, אפריל 2004.  
<sup>129</sup> ראיון של ICG, שיקאקי.

<sup>130</sup> לדבריו של אחד מפעילי הפת"ח המזוהה עם גישתה של ועדת התנועה העליונה: "לפני אוסלו נהגנו להתייחס לחברי הועדה המרכזית בהשתאות. לאחר שהרש"פ הוקמה ונתנו להם את קבלת הפנים של גיבורים שהם ציפו לה, התחלנו להכיר אותם באופן ישיר, פגשנו אותם, צפינו בביצועיהם וזו היתה התנסות מרה ביותר. הם נמרים של נייר, הם מושחתים ואינם רוצים לעבוד, ומעוניינים רק בשימור כוחם ובהטבות שלהם ולא במימושה של תוכנית לשחרור לאומי. זה גרם למשבר אמון ולתמיכה רחבה בצורך בשינוי, בחידוש, בבחירות, בדם חדש. רוב הקריאות הללו היו מגורמים פנימיים, ממנהיגים צעירים אשר הוכיחו עצמם בהתקוממות של 1987-1993. אולם חברי הועדה המרכזית מתנגדים לכל הצעה לשינוי ומסרבים לוותר על דבר.

## א. מערכת המשפט הפלילי

אחת מן המשמעויות החשובות ביותר הינה התפוררותה המתקדמת של מערכת המשפט הפלילי ולמעשה של מערכת המשפט כולה. לדבריו של חנא נאסר, ראש העיר של בית לחם:

מתקיימת ירידה מורגשת ברמת הביטחון בבית לחם בשל חסרונם של בתי משפט וחסרונם של מגננון אשר מסוגל לממש את החוקים ולהגן של זכויות אזרחים, קבוצות וארגונים. עד לעת זו התחום המשפטי נותר נזיל, מה שמעודד את המשך הכאוס<sup>141</sup>.

מנאסרה, מושלה של בית לחם, מטיל את האשמה בעיקר לפתחה של ישראל:

בשל הסגרים הישראליים, יכולתם של שופטים להגיע לבתי המשפט על בסיס יומי היא בלתי אפשרית. אם שופט מצליח להגיע לבית המשפט, יכול להיות שהתובע לא יגיע. חודשים יכולים לחלוף עד שבית המשפט מצליח להתכנס. תנאים אלו חידשו את חוסר אמונם של הפלסטינים ברשות הפלסטינית. פלסטינים אינם מאמינים בשופטים משום שהחוק אינו ממלא את צרכיהם. יש מספר רב של מקרים משפטיים אשר לא טופלו, ולשופטים אין את היכולות, הן מבחינת התשתית והן מבחינת הנסיבות הקיימות כדי לטפל במקרים אלו. העובדה שבתי המשפט לא פותרים מקרים יוצרת משברים חדשים בין פרטים בחברה הפלסטינית<sup>142</sup>.

אולם הפניית אצבע מאשימה כלפי ישראל לבדה, מכסה על בעיות פלסטיניות עמוקות יותר. עורך דין מרמאללה טוען כי חוסר האמון במערכת קשור יותר לחוסר העצמאות שלה וליכולות האכיפה שלה:

אנשים ללא הקשרים הדרושים (וואסטה) מניחים שלא יקבלו שימוע הוגן, ושפילו אם כן יזכו לשימוע כזה, פסק הדין לא ימומש אלא אם יש להם קשרים מתאימים כדי להבטיח את מימושו. ואם אין להם קשרים כאלו – מה הטעם ללכת לבית המשפט מלכתחילה?<sup>143</sup>

בחברון, אנשים מבקרים את חוסר רצונם של השופטים למלא את תפקידם. מקרים בהם נעצרים חשודים מופנים באופן שגרתי לועדות פיוס במקום לבתי המשפט, "ומסתיימים בפיוס במקום בפסק דין". במקרים בהם מעורבת שפיכות דמים, קשה לפתור דברים בצורה כזו<sup>144</sup>. סיבה אחת לכך, לדבריו של נציג משפטי בכיר באותה העיר, הינה משום ש"בתי משפט ותובעים מאוימים ומפחדים להביא מקרים בפני בית המשפט"<sup>145</sup>. מקורותיהם של איומים אלו אינם קשים לזיהוי: כוחות ביטחון מתחרים, מיליציות חמושות, יסודות קרימינאליים – למעשה כל מי שיכול לאיים באופן אמין על שופטים, תובעים או עובדי

## IV. חוק וסדר

בנוסף למתן שירותים, הרי שהחוק והסדר – יותר נכון היעדרם – מהווה כיום את הנושא הפנימי המטריד ביותר את הפלסטינים. לאורכה ולרוחבה של הגדה המערבית ומכל קבוצות האוכלוסייה, פלסטינים מתלוננים על "חוסר סדר ביטחוני" (פאלאטאן עמני) "תוהו ובוהו של נשק" (פאודאט אל-סילאח) ועל "אנשים אשר לוקחים את החוק לידיהם".

בעלות על כלי נשק על ידי אנשים פרטיים הגיעה לרמות מבהילות, ואלו מדאיגות עוד יותר משום שישראל מונעת מכוחות הביטחון לשאת את נשקיהם שלהם. דבר זה בנוסף לחיזוקן של נאמנויות משפחתיות, הפחתתה של השליטה המרכזית, עלייה באלימות המקומית<sup>136</sup> והלחץ הבלתי מתפשר של חיי היומיום, כולם עוזרים להסביר מדוע סכסוכים הופכים אלימים ומתדרדרים לנקמות דם בין-שבטיות בתדירות הולכת ועולה. קשה להשיג סטטיסטיקות מדויקות ואלו הקיימות לעיתים קרובות סותרות אלו את אלו, אך המגמות הינן ברורות ומדאיגות. בשכם, לדוגמה, מקור אחד מדווח על 30 רציחות במהלך תקופה של שישה חודשים עד למאי 2004 – מעל ומעבר להריגות הנובעות מסכסוכים לגבי אלו שחשודים בשיתוף פעולה או ממאבקים בין קבוצות חמושות<sup>137</sup>. במונחים מקומיים זהו ממש מרחץ דמים.

תושבים בחברון מציינים בדאגה את העלייה במספר הרציחות<sup>138</sup>. לדבריו של מנהיג קהילתי "זה בגלל הנגישות הרבה יותר לכלי נשק. רוב הרציחות המתרחשות אינן מתוכננות מראש, אלא נובעות מהבורות לגבי הסכנה שבכלי נשק"<sup>139</sup>. "כלי נשק פרטיים" מצהיר ראש העיר של ג'נין, "תמיד גורמים לתוהו ובוהו, ויש רבים מאוד כאלו. כתוצאה מכך, ג'נין אינה עיר הכאוס אלא בירת הכאוס"<sup>140</sup>.

במהלך החצי השני של שנות ה-90, הרש"פ קיבלה קרדיט על עלייה מורגשת בביטחון האיש. למרות כל חסרונותיהם ובמידה רבה רק בשל עצם נוכחותם, מספרם הגדול ופיזורם הרחב, המשטרה ושאר כוחות הביטחון נחשבו לייעילים במניעת והפחתת פשע וברדיפה אחרי הפושעים.

חבולים, מפורקים מנשקם במידה רבה וללא גיבוי של מבנה פוליטי אפקטיבי, הם אינם מצויים כיום בעמדה לאכיפת החוק והסדר בצורה יעילה. למרות שאל מול מקרים קשים במיוחד אשר מפקדיהם או מנהיגים פוליטיים נחווים לפתור הם יכולים עדיין להתעלות על עצמם, אין להם את היכולת לעשות זאת באופן סדיר.

<sup>136</sup> ראה תוכנית הומניטארית של OCHA לשנת 2003.

<sup>137</sup> ראיון של ICG, נציג הרש"פ, שכם, 13 במאי 2004.

<sup>138</sup> ראיון של ICG, קאואסמה.

<sup>139</sup> ראיון של ICG, ראטיב חטבה, חבר בוועדת הפיוס של חברון, חברון.

<sup>23</sup> ביוני 2004.

<sup>140</sup> ראיון של ICG, אבו מואיס, 22 ביוני 2004.

<sup>141</sup> ראיון של ICG, נאסר, 24 באפריל 2004.

<sup>142</sup> ראיון של ICG, מנאסרה.

<sup>143</sup> ראיון של ICG, עורך דין פלסטיני, רמאללה, מאי 2004.

<sup>144</sup> ראיון של ICG, קאואסמה.

<sup>145</sup> ראיון של ICG, נציג משפטי בכיר, חברון, 24 ביוני 2004.

נציגי כוחות הביטחון מתייחסים ליכולתם לשאת נשק כאל הכרחית עוד יותר. לדבריו של קצין משטרה בשכם, הסכם בלתי פורמאלי עם הרשויות הישראליות בתחילת 2004 הוביל "לשיפור מיידי בשטח", אך ההסדר בוטל על ידי מפקדים ישראלים חמישה ימים לאחר מכן<sup>153</sup>. קצינים בערים אחרות בגדה המערבית מדגישים באופן דומה את הצורך שיפטרלו עם נשק ומציינים כי כל ניסיון להגיע להסכם עם הרשויות הישראליות בנושא זה הסתיים בכישלון. נציגי כוחות הביטחון הישראליים טוענים כי היתה זו מעורבותם של חברי כוחות הביטחון הפלסטינים בקבוצות מיליטנטיות ובמספר מקרים השתתפותם הישירה בהתקפות חמושות, אשר הובילה מלכתחילה לאיסור על נשיאת נשק. הם טוענים גם כי סירובם של הפלסטינים לקבל מספר תנאים ישראליים, כגון מי יוכל לשאת נשק, איזה סוגי נשק והיכן, מנעה מאז על הקלתו של איסור זה<sup>154</sup>. הפלסטינים טוענים בתגובה כי התנהלותה של ישראל נראית כאילו היא מכוונת לחתור תחת סמכותה של הרש"פ ולעודד חוסר חוק וחוסר סדר בערים.

עם יכולותיהם המופחתות, פעולותיהם של כוחות הביטחון הפכו הן ליותר אקראיות והן ליותר סלקטיביות. קצין ברמאללה-אל-בירה אומר כי המשטרה עדיין שומרת על מצבור נשק חבוי אך כדי לחסוך במקורותיהם המוגבלים נוטה לנקוט בצעדים נמרצים רק כשהמצב דורש זאת, כגון לגבי פשעים חמורים במיוחד, כאשר חוסר ההתערבות עלול לגרום להתפרצותו של סכסוך אלים או כאשר הם מקבלים הוראה להתערב מנציגים רשמיים חשובים<sup>155</sup>.

חאליד קוואסמה, ראש איגוד המהנדסים בגדה המערבית מוסיף שבחברון "כוחות הביטחון לא מטפלים ב- 90% מהפשעים הקטנים והבינוניים, אלא מתמקדים רק במקרים החמורים ביותר, במיוחד אלו שלהם השפעה על דעת הקהל"<sup>156</sup>. קצין מודיעין בשכם טוען שגם הפעלת הסמכות שלהם הינה אופורטוניסטית:

בשכם, יכולת אכיפת החוק של הרש"פ מוגבלת לעובדה ולחבריה בלבד. למשל, לקציני ביטחון אסור לנהוג במכוניות גנובות. אם אני אנהג באחת כזו, יעניש אותי המפקד שלי בגלל שסמכותו עלי נותנת לו את היכולת לעשות כן. אבל אם שכני, שאינו עובד ברשות הפלסטינית ינהג במכונית גנובה מול מפקדת המשטרה פעמיים ביום, אף אחד לא יוכל לעשות דבר בנידון<sup>157</sup>.

כדי לפצות, מנסים כוחות הביטחון להבטיח עד כמה שאפשר נוכחות תמידית במדים, אשר בעיקר מורכבת מפטרולים רגליים בלתי פוסקים אשר מטרתם העיקרית נראית כניסיון לפרסם את נוכחותם ברבים. מכיוון שמעשים אלו הינם סמליים בעיקר

בתי משפט אחרים, אשר מודעים עד מאוד לעובדה שהרש"פ אינה יכולה להגן עליהם<sup>146</sup>.

## ב. כוחות הביטחון

כוחות הביטחון אשר נושאים במעמסת ההתקפות והמגבלות הישראליות המכוונות כלפי מנגנוני הרש"פ - - כולל הריסת מפקדותיהם ובתי הכלא - - הינם הגוף המושפל ביותר מכל מערכת המנהל הפורמאלי. לדבריהם של גורמים בכירים, תוצאותיהן של התקפות אלו כמו גם של המגבלות המתמשכות המוטלות על ידי ישראל הינם ש"אנו עדיין עובדים, אך איננו מסוגלים למלא את המשימות שבאחריותנו"<sup>147</sup>. בעוד שגורמים אלו נוטים להמעיט בחשיבות עובדת ריבויים של כוחות הביטחון כחלק מהבעיה<sup>148</sup>, אלו שאינם מעורבים ישירות בפיקוד על כוחות אלו, אינם עושים כן. הם דווקא מצביעים על הבעייתיות שריבויים של כוחות הביטחון גורם ליצירת מסגרת ביטחון אפקטיבית ועל התחרותיות הקשורה בכך בין מפקדי הכוחות על מקורות ועל סמכות הולכים ומתמעטים<sup>149</sup>.

על פניו, הנסיבות השתפרו באופן ניכר מאז 2002-2003, כאשר אפילו משטרת התנועה נאלצה ללבוש בגדים אזרחיים, וכאשר מושלה של בית לחם במספר מקרים החזיק גנבים במעצר בביתו שלו בשל מחסור במתקני מעצר<sup>150</sup>. ובכל זאת, הבעיה העיקרית ממשיכה להתקיים, כלומר חוסר היכולת של כוחות הביטחון להבטיח ביטחון ולאכוף את החוק והסדר באופן שגרתי.

כפי שמתואר על ידי נציגי כוחות הביטחון הפלסטינים, מגבלותיהם העיקריות הינן חוסר היכולת לשאת נשק ולנוע באופן חופשי. בתוך הערים, הבעיה השנייה קשורה ישירות לחדירות הישראליות התכופות, כאשר תושבים מציינים כי כוחות הביטחון פשוט נעלמים ואינם יכולים יותר לתפקד. נושא נפרד אולם קשור לכך נובע מהחלוקה המנהלית של הגדה המערבית בעקבות הסכמי תהליך אוסלו. בחברון, קצינים פלסטינים בכירים מציינים כי "פושעים [פלסטינים] פועלים באזור 1H [המצוי בשליטה פלסטינית] ולאחר מכן מחפשים מחסה ב- 2H [הישראלי], היכן שכמעט בלתי אפשרי מבחינתנו לתפוס מישהו מהם"<sup>151</sup>. בעוד שבעיה זו התקיימה טרם שנת 2000, העלייה ברמת הפשע הפכה אותה לחמורה ביותר. מפקד משטרת קלקיליה, קולונל מוחמד ג'אבר מציין כי באזורים אחרים תופעה זו מתקיימת על גבולות אזורי A<sup>152</sup>.

<sup>146</sup> ראיון של ICG, תושבי מחנה הפליטים בלאטה, בלאטה, 15 ביוני 2004

<sup>147</sup> ראיון של ICG, ג'אבר, קלקיליה, 24 ביוני 2004; גורם בכיר במודיעין פלסטיני, חברון 24 ביוני 2004.

<sup>148</sup> ראיון של ICG, קצין בכיר במודיעין הפלסטיני, בית לחם 24 באפריל 2004; ג'אבר קלקיליה, 24 באפריל 2004.

<sup>149</sup> ראוי לציון כי המבנה של כוחות הביטחון ורמת הסמכות של הממשלה עליהם היו נושא מפתח במשבר הנוכחי ברשות הפלסטינית.

<sup>150</sup> ראיון של ICG, מדאני

<sup>151</sup> ראיון של ICG, ג'אבר

<sup>152</sup> לדבריו של ג'אבר: "לאחרונה, קבוצת שוטרים מקלקיליה עצרה כמה פושעים בכפר השכן פונדוק. כאשר הם הגיעו למחסום הישראלי הקרוב, החיילים שיחררו את הפושעים ועצרו את אנשי, בטענה שאסור להם לפעול שם". ראיון של ICG, ג'אבר

<sup>153</sup> ראיון של ICG, קצין משטרה פלסטינית, שכם, 13 במאי 2004.

<sup>154</sup> ראיון של ICG, נציגי ביטחון ישראלים בכירים, ירושלים, ספטמבר 2004.

<sup>155</sup> ראיון של ICG, קצין משטרה פלסטינית, רמאללה-אל-בירה, אפריל 2004.

<sup>156</sup> ראיון של ICG, חאליד קוואסמה, חברון 23 ביוני 2004.

<sup>157</sup> ראיון של ICG, קצין במודיעין הפלסטיני, שכם, יוני 2004

שלהם, ובמיוחד על ילדים. לדבריו של ראש העיר ג'נין אבו מואאס:

בשל חשיפתם המתמדת לאלימות, הילדים שלנו יהיו בעינינו הגדולה ביותר בעתיד. ילד שאינו מפחד מטנק לא יהיה אכפת לו מה אומר לו שוטר הנושא אקדח, ויהיה קשה מאוד לאכוף עליו את החוק. אם לא נתחיל לשים לב כעת לילדים אשר גדלים על אלימות וחוסר פחד, זו תהיה בעיה ענקית בעתיד<sup>164</sup>.

אחרים מדגישים את השילוב ההרסני שבין עוני לבעלות על כלי נשק, במציאות בה ילדים נחשפים ללא הרף לפתרון של אי הסכמות ובעיות בעזרת כלי נשק.

ומייצרים אמון מינימאלי בלבד, הם מנסים לפצות על יכולותיהם הירודות על ידי כך שהם נעזרים, עוד יותר מגופים אחרים של הרש"פ, ברשתות בלתי פורמאליות<sup>158</sup>. לעיתים קרובות משמעות הדבר היא הסתמכות על רשתות משפחתיות או מתווכים שבטיים כדי להסגיר חשודים, להחזיר סחורה גנובה או למנוע נקמה ו/או בקשות לעזרה מסיעה פוליטית.

במקרים אחרים, במיוחד באלו הרציניים והדחופים יותר כגון חטיפות, מונעים לפעולה סניפים מקומיים של תנועת הפת"ח - אשר משולבת באופן הדוק ברשות הפלסטינית ובכוחות הביטחון שלה אך ידה מגיעה רחוק הרבה יותר. בעוד שטקטיקות אלו הגבירו את יכולתם של כוחות הביטחון למלא משימות, הן חיזקו בו זמנית את הכוחות הכי פחות ממושמעים לסמכותה של הרש"פ<sup>159</sup>.

כוחם של כוחות הביטחון המקומיים קשור קשר הדוק למצבה הכללי של הרש"פ. ביריחו, בית לחם ורמאללה/אל-בירה, הכוחות שומרים על יכולת פעולה רחבה יותר מאשר בחברון, בשכם או בג'נין. אולם אפילו בבית לחם מציין סגן מפקד המשטרה כי יכולתה הצבאית של ישראל "להיכנס אל העיר בכל רגע פוגעת בתדמיתנו כמבטיחי הביטחון הציבורי", ושכתוצאה מכך "הציבור אינו בוטח בנו"<sup>160</sup>. תושבים רבים מנסחים זאת בצורה פחות נדיבה. ברמאללה/אל-בירה ציין תושב אחד שהמשטרה "הפכה רק למי שמכוון את התנועה בצמתים הראשיים ואפילו שם אין לה את היכולת לעצור את פורעי החוק". "אם בית זה היה נשדד", מוסיפה אשתו, "לא הייתי מתקשרת למשטרה. אם הם בכלל יטרחו להגיע זה יהיה רק שעות רבות מאוחר יותר"<sup>161</sup>.

תושבים בחברון הביעו ייאוש. כמה מהם הביעו "אכזבה מאסיבית" מן הממסד הביטחוני, ושייכו זאת במידה רבה לשחיתות בקרב שורותיו ולנטייתו "לשים אינטרסים אישיים לפני טובת הציבור"<sup>162</sup>. "אם תשאל בעלי מסעדות או חנויות", מזהיר חבר בועדת הפיוס של חברון, "הם יספרו לך שקציני משטרה מבקשים מהם לחם, תרנגולות ודברים נוספים ללא תשלום. הם רעבים. כיצד יכול מי שרעב להגן על עירו?"<sup>163</sup>.

אחת הדאגות העיקריות של הפלסטינים הינה לגבי ההשלכות ארוכות הטווח של מציאות זו של חוסר חוק על החברה

<sup>158</sup> ראיון של ICG, קציני ביטחון פלסטינים, בית לחם, חברון, ג'נין, שכם, רמאללה/אל-בירה, טול כארם, 2004.

<sup>159</sup> ראיון של ICG, קצין משטרה פלסטינית בכיר, חברון 25 ביוני 2004.  
<sup>160</sup> ראיון של ICG, עיסא. לעומת זאת, הוא טוען גם כי למרות היותם "מוגבלים לחלוטין" מצליחים כוחות המשטרה של בית לחם "למלא 60% ממשומותינו".

<sup>161</sup> ראיון של ICG, תושבים פלסטינים רמאללה/אל-בירה, מרץ 2004. בקשות לעזרה מהמשטרה הפכו עקב כך גם ליותר בלתי פורמאליות. תושבת אחרת מציינת שבעוד שטרם שנת 2002 היא היתה מתקשרת ישירות לתחנת המשטרה אם היא היתה זקוקה לעזרה, הרי שכיום "לא הייתי טורחת. אם זהו מקרה חירום אמיתי הייתי מתקשרת לחבר אשר עובד במשטרה כדי להבטיח שהם יבואו". ראיון של ICG, רמאללה, יוני 2004.

<sup>162</sup> ראיון של ICG, קאווסמה; נציג בכיר מעירייה בנפת חברון, 23 ביוני 2004.

<sup>163</sup> ראיון של ICG, חברון, יוני 2004.

<sup>164</sup> ראיון של ICG, אבו מואאס

## V. התופעה של גדודי חללי אל אקצה

### א. מקור

העיונות הישראלי-פלסטיני אשר פרץ בסוף ספטמבר 2000 הסלים במהירות בלתי רגילה. לדבריו של עמוס מלכה, ראש אמ"ן דאז, במהלך החודש הראשון הצבא ירה 1.3 מיליון כדורי 5.56. "חשיבותו" של מספר זה, אשר מעיד על היקף תגובתה הצבאית של ישראל, הצהיר מלכה בזמנו, "הינה שאנחנו קובעים את גובהן של הלהבות"<sup>165</sup>.

זעמם של הפלסטינים על ישראל ונחישותם לנקום את הקורבנות שניגבו מהם לא היו הגורמים היחידים אשר קבעו את האינטנסיביות של ההתקוממות הפלסטינית. בתוך הפת"ח, ובמיוחד בין המעגלים שלא מילאו תפקידים בכירים ברשות הפלסטינית רווחה גם ההרגשה כי מאז אוסלו "הפת"ח משלם את המחיר על טעויותיה של הרש"פ"<sup>166</sup> ושבמיוחד בנסיבות חדשות אלו, מיליטנטיות בלתי מספקת של הפת"ח תביא לתמיכה עממית רחבה יותר בחמאס.

לערפאת ולחברים אחרים ברמות הבכירות של הרש"פ היו סיבות משלהם לא למנוע את הסלמתה של ההתקוממות. מצד אחד הם קיוו להשתמש בה כמנוף לחליץ וויתורים במו"מ המתמשך על הסכם הקבע; מצד שני הם הבינו כי אכזבה מאסיבית מחסרונותיהם שלהם עזרה ללבות את המרד, ושאם הם יתערבו בניסיון למתנו, עלול המרד לשנות כיוון ולהיות מופנה כלפיהם<sup>167</sup>.

במהלך החודשים האחרונים של שנת 2000, תכפו והלכו ההתקפות החמושות נגד חיילים ומתנחלים ישראלים בשטחים הכבושים. בעוד החמאס נותר שקט יחסית<sup>168</sup>, אחריות לרוב ההתקפות הללו נלקחה על ידי גדודי חללי אל אקצה, מיליציה חדשה המזוהה עם תנועת הפת"ח<sup>169</sup>. זה היה סימן שלא ניתן היה לטעות בו שההתקוממות נכנסת לשלב צבאי בתמיכתה השקטה של ההנהגה הפלסטינית שלא היתה מוכנה או יכולה למנוע זאת (או שניהם גם יחד). לדבריו של האני מאסרי, "הגדודים נוצרו משום שאם פת"ח לא היה מתנגד הוא היה חדל

מלהתקיים"<sup>170</sup>. נציג של החמאס בקלקיליה מתאר זאת כך: "הגדודים נוצרו על ידי הפת"ח והרש"פ כדי להבטיח שתומכיהם יישארו עימם וכדי לזכות בתמיכה ציבורית. זה היה צעד חכם. זה עזר להם"<sup>171</sup>.

מקרים רבים בהם חברי כוחות הביטחון הפלסטינים לובשי מדים יזמו או השתתפו בקרבות אש מול כוחות ישראלים ונגד התנחלויות<sup>172</sup>, ותבנית בולטת על פיה חלק מכוחות הביטחון (במיוחד המודיעין הכללי) היו מעורבים בהתקוממות המזוהה בעוד שאחרים (במיוחד הביטחון המסכל) נשארו לגמרי מרוחקים ממנה<sup>173</sup> הצביעו על כך שלכל הפחות, להנהגה היתה מידה מסוימת של שליטה.

בראיה לאחר, ברור כי לא רק ההיבט הישראלי-פלסטיני שיחק כאן תפקיד. ממדוח נופאל, חבר במועצת הביטחון הלאומית הפלסטינית ומפקד צבאי לשעבר בחזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין נזכר בדיון שהיה לו עם מרוואן ברגותי לקראת סוף שנת 2000:

הזהרתי את מרוואן לגבי הסכנות שבמיליטריזציה ודחקתי בו להפוך כיוון ולעצור אותה. הוא ענה לי שהוא אינו יכול. "חברינו", הוא הצהיר, "נחושים להמשיך. הם משוכנעים שאם לא יעשו כך הפת"ח יפסיד לחמאס"<sup>174</sup>.

### ב. התפתחות

עם הזמן, מרכיבים שונים בגדודי אל אקצה התחילו יותר ויותר להתנהג באופן בלתי אחראי, מה שגרר ביקורת נרחבת. בשכם, ב-30 ביוני 2004, אנשים חמושים המזוהים על גדודי אל אקצה "השתגעו" וכפו שביתה בעקבות חיסולם על ידי ישראל של מנהיג בכיר של הגדודים נאיף אבו שארק ומספר מיליטנטים חשובים נוספים:

במשך שלושה ימים הם כפו שביתה כללית ללא רחמים. בדרך כלל, בנסיבות כאלו זה נחשב מקובל לחלוטין שחנויות ייפתחו בשקט את הכניסה האחורית כדי להיענות לצרכים של אנשים, ואנשים היו נואשים כי הם היו קודם לכן תחת סגר [ישראלי] במשך שבוע שלם. בפעם הזו, חנויות שפתחו את דלתן נשרפו עד עפר, אנשים אוימו והוכו ברחובות, בחיי לא ראיתי מצב רע כל כך. הם פשוט השתגעו לחלוטין<sup>175</sup>.

<sup>165</sup> צוטט ב"הארץ", 22 ביוני 2004. 850,000 מכדורים אלו נורו בגדה המערבית ו-450,000 ברצועת עזה.

<sup>166</sup> ראיון של ICG, קאדורה פארס, חבר בוועד המהפכני של הפת"ח וחבר המועצה המחוקקת, רמאללה, מרץ 2004.

<sup>167</sup> ראיון של ICG עם מנהיג פת"ח מקומי, רמאללה, ספטמבר 2004.  
<sup>168</sup> החמאס לא החל להיות מעורב בהתקוממות בצורה אסטרטגית עד לתחילת 2001. הוא ביצע את פעולת ההתאבדות הראשונה שלו בישראל כחצי שנה לאחר תחילת האינתיפאדה. יש המשייכים זאת לפרק הזמן שלקח לארגון להתאושש מדיכוייה של הרשות במהלך שנות ה-90. ההסבר הסביר יותר הינו כי בתחילה החמאס נקט בגישה סקפטית כלפי ההתקוממות, אשר הוא ראה בה או טקטיקת משא ומתן שמוכיל הרש"פ או תופעה שרש"פ תחסל ביד כבדה כדי לאפשר את הסכם הקבע.

<sup>169</sup> לבחינה מפורטת של לידתם והיווצרותם של גדודי חללי אל אקצה ראה Jean-Francois Legrain, "Les Phalanges des martyrs d'Al-Aqsa en mal de leadership national", *Maghreb-Machrek* 176, summer 2003, pp. 11-34.

<sup>170</sup> ראיון של ICG, האני מאסרי, פרשן פלסטיני, רמאללה, 24 ביוני 2004.

<sup>171</sup> ראיון של ICG, שיח יאסין חמאד, נציג החמאס, קלקיליה, 24 באפריל 2004.

<sup>172</sup> ראיון של ICG, תושב פלסטיני אשר היה עד להתרחשויות כאלו, רמאללה/אל-בירה, 2000 ו-2001.

<sup>173</sup> ראיון של ICG, קצינים ונציגים של הרש"פ, שכם, קלקיליה ורמאללה, 2004.

<sup>174</sup> ראיון של ICG, ממדוח נופאל, שיח חמאד מהחמאס מאשר: "לפני ההתקוממות לרשות היתה תמיכה עממית רחבה, משום שאנשים חשבו שהתוכנית הפוליטית שלה תצליח. היום אפילו הפת"ח כבר לא מאמין לה".

<sup>175</sup> ראיון טלפוני של ICG, תושב שכם, 6 ביולי 2004.

אולם תקופה זו של שיא יכולתם וניראותם היתה גם התקופה בה רמת ההפרעה שלהם לחיי היומיום ולנושאים הפנימיים של החברה הפלסטינית - - ותלונות על הפרעות כאלו - - היו הנמוכים ביותר<sup>182</sup>. הסיבה הינה כי עד לאמצע שנת 2002, הרש"פ ובעיקר כוחות הביטחון שלה המשיכו לפעול באזורים אלו במידה דומה לזו שפעלו קודם לכן, ולכן הגבילו באופן אפקטיבי את ההזדמנויות של המיליציות (כמו גם של אחרים) להפריע לחיי היומיום הכלכליים או המסחריים הפלסטינים. אנשים בדרך כלל כיוונו כל ביקורת שהיתה להם לאלו להם היתה את האחריות הרשמית לשמירה על החוק והסדר.

בתקופה זו גם לא היה משבר באמצעים, לעומת התקופה הנוכחית. מפקדי גדודי אל אקצה יכלו להשיג כספים דרך צינורות קיימים ו/או דרך פעולותיהם הקונבנציונאליות שמלפני האינתיפאדה, ולכן היתה להם סיבה מועטה לפנות לצורות אחרות של חסות [פטרונאג']. בין אם בתוך הרשות הפלסטינית או מחוצה לה, או לפעילויות חודרניות עוד יותר. כתוצאה מכך, הן המוטיבציה והן ההזדמנויות להצטרף למיליציות או לתת להן חסות מסיבות שהינן מעבר לקונפליקט מול ישראל נותרו מוגבלות יחסית.

מצב זה השתנה באופן דרמטי באמצע 2002. בין סופו של מבצע חומת מגן של ישראל (ממרץ עד מאי 2002, במהלכו הערים הפלסטיניות נכבשו מחדש באופן מוחלט) ובין תחילתה של היוזמה הדיפלומטית של מפת הדרכים באמצע 2003, פעלו כוחות הביטחון הפלסטינים באופן אקראי במקרה הטוב בעוד המיליציות - - אשר גם כן סבלו מאבדות כבדות - - נאלצו לרדת עמוק למחתרת. למרות זאת המיליציות פעלו בצורה טובה יותר בתנאים אלו מן הכוחות הרשמיים שנאלצו להתפרק מנשקם. במהלכה של תקופה זו, גופים המזוהים עם המיליציות החלו לשחק תפקיד אקטיבי יותר ב"הסדרה" של עניינים ביטחוניים ואזרחיים, בתיווך ובהעמדה לדין בסכסוכים מקומיים (או באלו שלהם עצמם או באלו של הפטרונים שלהם). בנייה ארגונית סחטנות (קדוואת) וכן הלאה, בעוד שתלונות לגבי חוסר סדר ו"כאוס של כלי נשק" הפכו לנרחבות הרבה יותר.

משמעותו של המשבר הגובר בהשגת משאבים היתה גם שחברי המיליציות השתמשו במעמדם ובנשקיהם כדי לקדם אינטרסים אישיים וארגוניים, מה שראש העיר של ג'נין אבו מואיס מכנה "הרובה הפוליטי למחצה". דוגמאות להפעלתו של "הרובה הפוליטי למחצה" מצויות בכל מקום. אלו כוללות חברי מיליציות המשתמשים בהשפעתם כדי לחלץ חברים ובני משפחה מבתי הכלא, לקדם הזדמנויות עבודה ולהשיג פטורים מתשלומי אגרות עירוניות. "אם מישו נכנס למשרדי ואומר לי שהוא חבר בקבוצה זו או אחרת ומבקש את עזרתי" מסביר

בדרך כלל אלו שסובלים מהתנהגויות "חריגות" אלו וממהרים לבקרו, מבדילים באופן ברור בין גדודי אל אקצה "האונטיים", מה שמכונה "הרובה הפוליטי", לבין הגדודים "בשם עצמם", מה שמכונה "כנופיות חמושות" או "הרובה הבלתי פוליטי"<sup>176</sup>. משמעות הדבר היא כי גדודי אל אקצה, לפחות בתפיסה העממית, מורכבים מאלמנטים שניתן להבחין ביניהם. ישנם "לוחמים אמיתיים", אשר בשל התנגדותם ובשל מעמדם כמבוקשים אין להם זמן להרבה יותר מאשר מאבק והישרדות<sup>177</sup>. יש גם "פורעים", "אופורטוניסטים" ו"שודדים", אשר מצילים לרעה את חברותם בגדודים או משתמשים בשמם שלא כחוק כדי ליהנות מטובות הנאה אישיות המושגות שלא כחוק או ליצור תוהו ובוהו. לדבריו של ג'מאל שאטי, חבר בהנהגת הפת"ח של הגדה המערבית ונציג מג'נין במועצה המחוקקת "אנו מבדילים באופן ברור בין כלי נשק משתמשים בהם להתנגדות ובין אלו שגורמים בעיות פנימיות. אנו יודעים מהו מה ואין שניהם יכולים להישפט על ידי אותם הקריטריונים"<sup>178</sup>.

המציאות מורכבת יותר. יחידות שעוסקות אך ורק או שנמנעות כמעט לחלוטין מההתקוממות המזוינת הינן בודדות ומרוחקות זו מזו. לעומת זאת, אפילו היחידות הכנופיות יותר יתקיפו מדי פעם מטרות ישראליות כדרך להבטיח תמיכה וחסינות פוליטית<sup>179</sup>; מן הצד השני ליחידות הלאומיות יותר יהיו אינטרסים ברורים בנושאים מקומיים אשר יכולים להשפיע על יכולותיהן המבצעיות, וכמו דברים רבים אחרים במצב בו מוסדות מסודרים או שאינם קיימים או שאינם פועלים, איכותה של המנהיגות המקומית הינה מרכיב מרכזי<sup>180</sup>.

מרכיב מרכזי הינו השינויים שהתרחשו בנסיבות בהן פועלות המיליציות מאז ספטמבר 2000. מאז הקמתן לקראת סוף שנת 2000 ועד תחילת 2002, הם נתקלו במגבלות מעטות בלבד בתוך המקלטים הבטוחים יחסית של אזורי A<sup>181</sup>. למרות שהמפקדים הבכירים היו בסכנת חיסול מתמדת על ידי חייל האוויר של ישראל (ורבים אכן נהרגו), המיליציות נהנו מחירות כמעט בלתי מוגבלת בתוך הערים. הם ארגנו לעיתים קרובות המחשות כוח ציבוריות, שוטטו ברחובות כרצונם עם נשקים ביד, היו נגישים כל הזמן לתקשורת והשקיעו מאמצים מועטים בלבד בהסתרת זהותם.

<sup>176</sup> ראיון של ICG, אבו מואיס, חבאש, מוסא, קאסים, ואחרים  
<sup>177</sup> ההערצה העממית הניתנת לפלסטינים שנחשבים לוחמי התנגדות אמיתיים הודגשה עוד יותר כשראש הממשלה הפלסטיני אחמד קריע (אבו עלא), אשר ידוע בעמדותיו הפרגמטיות ואינו נחשב מקורב למיליציות, שיבח אותן בפומבי.

<sup>178</sup> ראיון של ICG, ג'מאל שאטי, רמאללה, 23 ביוני 2004. להערכתו של שאטי, על פיה הפשע בגדה המערבית אינו מאורגן, היתה תמיכה רחבה.

<sup>179</sup> ראיון של ICG, פעיל פוליטי עצמאי, שכם, 15 ביוני 2004.  
<sup>180</sup> ראיון של ICG, נציגים ופעילים פוליטיים פלסטינים, שכם ורמאללה,

יוני 2004.  
<sup>181</sup> מחמוד עבושי, מנהיג מקומי של היוזמה הלאומית הפלסטינית ומנכ"ל איחוד ועדות העזרה הרפואית של קלקיליה, מציין כי האינתיפאדה של 1987-1993 היתה בעיקר התקוממות של האזורים הכפריים. זו העכשווית היא בעיקר התקוממות אורבאנית. ראיון של ICG, עבושי, קלקיליה, 21 באפריל 2004.

<sup>182</sup> התלונות שכבר היו - - ובאזורים הסמוכים להתנחלויות ישראליות או למחנות צבאיים היו תלונות רבות כאלו - - נגעו בעיקר לטקטיקות הצבאיות בהן נוקטות המיליציות (במיוחד מה שנחשב כסיכון הבלתי אחראי שהן גורמות לחיי אזרחים). ראה למשל, Hammer, *A Season in Bethlehem*, op. cit. בנוסף לזאת, במספר אסורים כגון רמאללה, כוונה ביקורת זו יותר כלפי כוחות הביטחון וההנהגה הפוליטית, או משם שאלו הובילו/השתתפו בפעולות אלו, או משום שהם נמנעו לעצור אותן בעוד שהציבור חשב שבקלות יכלו לעשות זאת.

במקום זאת, הם מונהגים ומאורגנים באופן מקומי ומקבלים כספים, חסות פוליטית ועזרה נוספת ממגוון של מקורות מקומיים, לאומיים ולעיתים קרובות בינלאומיים - באופן דומה לתנועת הפת"ח עצמה.<sup>189</sup> זה גרם למספר תופעות:

- אפילו בתוך אותה העיר, גדודי אל אקצה אינם בהכרח מאוחדים. בשכם, למשל, קיימים גדודים נפרדים ומתחרים בקאסבה (אשר סמלם הינו חרבות מוצלבות) ובמחנה הפליטים בלאטה (אשר סמלם הינו קלצ'ניקובים מוצלבים).<sup>190</sup> אפילו בתוך הקאסבה קיימות מיליציות נפרדות (לעיתים בעלות שמות שונים) המזוהות עם הרבעים השונים ועם מפקדים מתחרים.<sup>191</sup> חלוקות דומות אפשר למצוא בבית לחם, ברמאללה ובמקומות אחרים ולא רק בתוך העיר אלא גם בינה ובין האזורים הכפריים יותר (כאשר חלק מן הגדודים כוללים מרכיבים של שני המקומות).
- לאורך זמן, ובשל השילוב בין הסגרים של ישראל ובין ההתנגדות להם, רשת זו נהייתה יותר ויותר מפוררת, ממודרת ומקומית.<sup>192</sup> לדבריו של פעיל פת"ח בכיר ממחנה הפליטים בלאטה, "אין מנהיגות אחת לגדודים, אפילו לא בתוך אותו אזור ממשל, אבל הם יכולים תחת נסיבות מיוחדות להתאחד למען מטרה משותפת".<sup>193</sup>
- היותם של הגדודים מקומיים ומפוררים משפיעה באופן ישיר על אופן המאבק שלהם בישראל. הצהרות המיוחסות לגדודים לפיהן יש להסלים את ההתקוממות או להפסיק את פיגועי ההתאבדות נגד ישראל, למשל, יכולות לחייב רק את מי שכתב אותן או את מי שנמצא תחת אותה חסות

ראש העיר של ג'נין, "אינני יכול לשלוח אותו חזרה בידיים ריקות, במיוחד אם הוא יודע שעזרתי כבר למישהו דומה לו". "אם ראש העיר יעשה זאת", הוסיף סגנו "עלולים שוב לירות על המשרד הזה".<sup>183</sup>

יש גם הוכחות ברורות לכך שתושבים החלו לפנות למיליציות בבקשת עזרה לאכוף את החוק והסדר.<sup>184</sup> לדבריו של ראפיק נאטשה בחברון "אם המצב הנוכחי של היעדר שלטון החוק והיעדר ביטחון בנוסף למשבר הכלכלי ימשיך, הרשות הפלסטינית תחולל מלהתקיים".<sup>185</sup>

ולבסוף, תחושתם של חברי הגדודים שהם נזנחו לגורלם על ידי ההנהגה הפוליטית בעוד שבעלי תפקידים עם רמת מוסר ונאמנות מעוררת תהיות שומרים על תפקידיהם, על הכנסתם ועל הטובות הרבות שהם מקבלים, גרם להם לשחק תפקיד אקטיבי וישיר יותר בניסיון להשפיע על מבנה ומדיניותה של הרש"פ.<sup>186</sup> "סקנדל הבטון" אשר התפוצץ במהלך 2004 - ההאשמה היא כי שרים ובעלי תפקידים בכירים ברשות הפלסטינית הרוויחו סכומי עתק על ידי הסטה של מלט המיובא ממצריים לקבלנים ישראלים הבונים את מחסום ההפרדה בגדה המערבית - - גרם לזעם רב במיוחד, ועוד יותר לאחר שהתברר כי ההנהגה אינה ששה להעמיד לדין את המעורבים בעניין על אף המלצותיה של ועדה של המועצה המחוקקת בנושא.<sup>187</sup> סקנדל זה הופיע מאז לעיתים מזומנות במנשרים של גדודי אל אקצה. עד כמה שניתן לזהות מגמה מרכזית, זוהי מגמה של ניכור ואוטונומיה גוברים והולכים של רשת הגדודים מהמערכת הפוליטית באופן כללי.

## ג. מי שולט בגדודים?

בין אם אדם מאמין או לא לטענה לפיה מנהיגיו הפוליטיים של הפת"ח אינם מסוגלים לשלוט בגדודי אל אקצה, טענה זו משקפת את אופן ארגונם והינה חשובה כדי להבין את תפקידם. לעומת, למשל, גדודי החלל עיז-א-דין אל קסאם של החמאס, גדודי אל אקצה כתוצאה מתכנון ומן הנסיבות לא הקימו מעולם ארגון צבאי ברור וממושמש המונהג על ידי פיקוד מאוחד אשר ממש את עקרונותיה והחלטותיה של ההנהגה הפוליטית.<sup>188</sup>

אקצה, יש תמיכה מעטה בקרב חבריהם. לדבריו של אחד ממחנה הפליטים בלאטה, "יש לו מוניטין של פוליטיקאי המבטא את העמדה העממית, אחד המשוק סיסמאות במקום מעשים. אנשים תומכים בהתנגדות מזוינת, כלומר במי שמתחפים ברמה האופרטיבית ויכולים בצורה לגיטימית לטעון לאשראי על סמך פעולתם. הם פשוט אינם מאמינים כי מרוואן באמת אחראי לפעולות הצבאיות המרשימות שאומרים עליו שביצען". ראיון של ICG, פעיל פת"ח, שכם וג'נין, מאי-יוני 2004.

<sup>189</sup> לדבריה של דלאל סלאמה, חברת ההנהגה העליונה של פת"ח בגדה המערבית ונציגת מחנה הפליטים בלאטה במועצה המחוקקת: "זהו סיפור מורכב ביותר. כדי לפשטו ניתן לומר כי גדודי אל אקצה נוצרו בשל יוזמות מקומיות. ההיסטוריה תראה שלא היתה כאן החלטה מרכזית או של הנהגה רמת דרג". ראיון של ICG, 24 ביוני 2004. ראה גם Hammer, A *Season in Bethlehem*, op. cit; Legrain, "Les Phalanges des martyrs", op. cit.

<sup>190</sup> ראיון של ICG, נציג הרש"פ, שכם, 13 במאי 2004; קצין מודיעין פלסטיני, מחנה הפליטים בלאטה, 15 ביוני 2004.

<sup>191</sup> ראיון של ICG, נציג הרש"פ, שכם, 13 במאי 2004, קאסים, שכם 13 במאי 2004; פעיל פוליטי עצמאי שכם, 15 ביוני 2004. המפקדים העיקריים בעיר עתיקה בזמן זה היו נאיף אבו שארה וג'מאל מאסרי. אבו שארה, אשר נהרג על ידי ישראל במהלך הכנתו של דו"ח זה, תואר כ"מפקדם של גדודי אל אקצה בגדה המערבית" בדיווחי תקשורת רבים. למרות שללא ספק היה דמות בכירה ברשת הגדודים העובדה היא שדמות כזו אינה קיימת. אבו שארה לא שלט אפילו על כל הגדודים בקאסבה של שכם.

<sup>192</sup> פעיל של הפת"ח בשכם מציין גם כי בקרב גדודי אל אקצה "נאמנויות אינן תלויות אידיאולוגיה אלא תלויות במיקום ובקרבת דם". ראיון של ICG, שכם, מאי 2004.

<sup>193</sup> ראיון של ICG, סלאמה

<sup>183</sup> ראיון של ICG, ג'נין, 22 ביוני 2004

<sup>184</sup> בשכם, למשל, אישה אחת התלוננה בפני מפקד אחד הגדודים כי רופא נגע בביתה בת העשרה באופן שאינו הולם במהלך בדיקה. בתגובה, נכנסו מספר אנשים חמושים לקליניקה של הרופא, הרסו את המקום ביריות (תוך פציעת אחיו של הרופא) ולקחו את הרופא לעיר העתיקה לחקירה. במקרה זה, הסכימו הגדודים לבסוף לאיגוד המקצועי של הרופא לחקור את הנושא. כאשר האיגוד גילה כי הרופא למעשה לא בדק מעולם את הילדה וכי היה זה ניסיון לסחיטה, שוחרר הרופא ללא פגע. ראיון של ICG, חבר באיגוד הרפואי המקומי, שכם, יוני 2004. בתשובה לשאלה כיצד אנשים מצליחים ליצור קשר עם הגדודים ענה הרופא כי הדבר הולך ונהיה קשה.

<sup>185</sup> ראיון של ICG, נאטשה.

<sup>186</sup> פעיל פת"ח ופרשן עצמאי מציין גם כי אין זה מפתיע כי ככל שהמאבק נגד ישראל מגיע למבוי סתום, יותר ויותר אנרגיות מופנות כלפי פנים. ראיונות של ICG, גדה מערבית, 2004.

<sup>187</sup> ראיון של ICG, חריישה, שהיה חבר בכיר בוועדה זו.

<sup>188</sup> פעילי פת"ח בשכם ובג'נין מצינים שוב ושוב בהקשר זה כי למרוואן בראג'י, אשר הוצג על ידי ישראל כמייסדם ומפקדם העליון של גדודי אל

שלעיתים קרובות מניחים שהוא ארגון קוהרנטי הכפוף להנהגה הפוליטית של הפת"ח ובסופו של דבר לערפאת עצמו, קשה לעיתים קרובות להעריך אם הצהרות מסוג זה מייצגות רק את מחבריהן, את עמדתם של פטרונים מסוימים או גישות רחבות יותר בקרב הרשת המבוזרת הנודעת בשם גדודי אל אקצה ו/או בקרב תנועת הפת"ח הרחבה יותר. "גדודים שונים מפרסמים הצהרות שונות, לעיתים במשך אותו היום" מציין פעיל פת"ח וותיק. "תוכנן יכול להיות סותר למדי"<sup>201</sup>.

לתופעה של מערכות חסות מתחרות קיימים הסברים מתחרים. על פי עמדה אחת - - אשר בדרך כלל מקובלת על נציגים ישראלים ואמריקאים<sup>202</sup> - כל הדרכים מובילות בסופו של דבר לערפאת. הוא מאשר ואפילו מעודד תחרות זו כדי ליצור פילוג ולהבטיח את המשך תמיכתם של עמיתיו הבכירים (על ידי כך שמאפשר להם לתמוך במיליציות מתחרות), וכן כדי לשלוח מסר מרומו למפקדי המיליציות שבסופו של יום הם כולם תלויים בו. המכשירים המרכזיים דרכם מעביר ערפאת את השפעתו מזהים בדרך כלל ככוחות הביטחון והועדה המרכזית של הפת"ח. לגבי הראשון מביניהם, אישים רבים המקורבים לגדודים - - יש אומרים כ- 80% מהם - - הינם גם חברים בכוחות הביטחון, אשר עליהם ערפאת שומר על שליטה משמעותית. משום שלחברי הועדה המרכזית של הפת"ח אין ציבור בוחרים מקומי או עוצמה ארגונית עצמאית הם תלויים בערפאת כדי להבטיח לעצמם משרות ומשאבים, ולכן לא יכולים היו לתת חסות לקבוצות חמושות ללא הסכמה מרומזת מצידו. "בסופו של דבר", טוען נציג של הרש"פ בשכם, "כולם מצויים תחת החסות (פטרונאג) של ערפאת. כולם מקבלים או קיבלו כספים שמקורם ממנו"<sup>203</sup>. "ערפאת", מסכם פעיל פוליטי עצמאי מאותה העיר "שולט על שכם מהמוקטעה"<sup>204</sup>.

אחרים נוקטים בגישה שונה לחלוטין. לדבריה של דלאל סלאמה, "אלו קבוצות המצויות במרד ואינן מציינות לערפאת או למי מחברי המעגל הפנימי שלו"<sup>205</sup>. משמעויות היותה של רשת הגדודים מבוזרת, מקומית, מפורדת וכן שאינה מקבלת הוראות ממנהיגי הארגון שהיא מזוהה עימו, רלוונטיות במיוחד לחברי הרשת אשר כבר אינם מסתמכים על הפת"ח או על הרש"פ - - אפילו לא באופן עקיף - - לקבלת כספים או כלי נשק, אלא מקבלים אותם ממקורות חיצוניים כגון חמאס, ג'יהאד איסלאמי, חיזבאללה או אירן. על פי רוב הדיווחים, המרכיבים בתוך רשת הגדודים אשר החלו להסתמך על תמיכה כזו ו/או החלו לעסוק בפעילויות נוספות כגון סחר או סחיטה מתרבים בהתמדה. מקורות ביטחוניים ישראלים טוענים כי בשל הצלחתם בחיסולה של מנהיגות הגדודים המקומית, בשל הצלחתם למנוע תיאום בין חלקיה השונים של הגדה המערבית,

(פטרונאג) וצריך לראותן כמשקפות בעיקר נסיבות מקומיות או אג'נדות ספציפיות ולא החלטות פוליטיות לאומיות. עד אשר ואלא אם כן הנהגת הרש"פ והפת"ח יצליחו לאכוף שליטה אפקטיבית על רשת הגדודים - - התפתחות אשר לדברי רוב הפלסטינים תדרוש גם סיכוי ריאלי להתקדמות פוליטית מול ישראל וגם רפורמה אמיתית ברשות הפלסטינית - - אין מצב זה צפוי להשתנות באופן משמעותי.

■ בדיוק כפי שמיליציות מתחרות על חסות (פטרונאג) כדי להגדיל את מקורות ההכנסה שלהן, כך גם הפטרונים שלהם מתחרים וסוגרים חשבונות אלו עם אלו בעזרת המיליציות בהן הם תומכים<sup>194</sup>. ככל ששכבה אחרי שכבה של הנהגה צבאית מוסרת על ידי ישראל בעזרת מאסרים וחסוילים<sup>195</sup>, הפעילים הפחות ופחות מנוסים שמחליפים אותה נוטים יותר להיענות למניפולציות מסוג זה. בקלקיליה, ההנהגה המקומית של הרש"פ ושל הפת"ח מייחסת את היעדר צרות מסוג זה חלקית להיעדרן של יריבויות פנימיות רציניות ולהצלחתה המאוחדת במניעת יצירתן של רשתות מקומיות על ידי דמויות בכירות ברמאללה<sup>196</sup>. המצב שונה עד מאוד בשכם, היכן שקיים גם מאבק רציני בין מחמוד עלול ובין ר'סאו שקעע וכן מספר רב של קשרים בין נציגים בכירים מרמאללה לבין מפקדי מיליציה מקומיים<sup>197</sup>.

■ בעוד שהזרועות הצבאיות של החמאס ושל סיעות אחרות נוטות להתמקד בנושאים צבאים בסיסיים כגון המאבק בישראל, הישרדות עצמית והגנה על ארגוניהם מפני הצקות מצידה של הרש"פ או מצידם של פלסטינים מתחרים, הרי שמיליציות הפועלות תלת הכותרת של גדודי אל אקצה נוטות להגדיר לעצמן תחום אחריות רחב הרבה יותר. "כשיש שיתוק אסטרטגי במרכז", הצהיר מנהיג פת"ח בכיר בראיון ל-ICG, "היזמה עוברת לרמה המקומית אשר קובעת את האג'נדה בעזרת פעולותיה ושואפת לאכוף אותה על ההנהגה הלאומית"<sup>198</sup>. חברה נוספת בהנהגת הפת"ח בגדה המערבית מאשרת. לדבריה "אין אלו אנשים היכולים לבצע הפיכה, אך הם אלו הלוקחים את היוזמה וכך הם אלו שקובעים את הדברים לכאן או לכאן. כיום הזרועות הצבאיות שולטות בסיעותיהן במקום שיהיו המשכה של הפוליטיקה"<sup>199</sup>.

■ לצורך מטרה זו, הצהרות פוליטיות כלל אינן זרות לגדודי אל אקצה. לאחרונה הם החלו לפרסם תוכניות פוליטיות מפורטות<sup>200</sup>. אולם בשל הפרגמנטציה המובנית בתוך מה

<sup>194</sup> ראיון של ICG, מאסרי, קאסים, סלאמה

<sup>195</sup> למשל חאליל מרשוד, מפקדם של גדודי אל אקצה במחנה הפליטים בלאטה שבשכם, אשר חוסל ביוני 2004, קיבל את עמדת מנהיגות זו רק 40 ימים קודם לכן כאשר קודמו בתפקיד נהרג.

<sup>196</sup> ראיונות של ICG, אחמד שראים, מזכיר כללי של הפת"ח בקלקיליה וחבר בוועד המהפכני של הפת"ח 21 באפריל 2004, זהרן 24 באפריל 2004.

<sup>197</sup> ראיון של ICG, נציגי רש"פ, פעילים ותושבים, שכם, רמאללה וקלקיליה אפריל-יוני 2004.

<sup>198</sup> ראיון של ICG, פאריס

<sup>199</sup> ראיון של ICG, סלאמה

<sup>200</sup> ראיון של ICG, מאסרי, 24 ביוני 2004. זמן מועט טרם הראיון תוכנית פוליטית שכזו, אשר אורכה היה 10 עמודים ואשר כללה הצעות מפורטות לרפורמות, נחתה על שולחנו של מאסרי.

<sup>201</sup> ראיון של ICG, סאחר חאבש, חבר בוועדה המרכזית של הפת"ח, רמאללה, 9 ביוני 2004.

<sup>202</sup> ראיון של ICG, דיפלומט אמריקאי, תל אביב, ספטמבר 2004.

<sup>203</sup> ראיון של ICG, נציג הרש"פ, שכם, 13 במאי 2004.

<sup>204</sup> ראיון של ICG, פעיל פוליטי עצמאי, שכם, 15 ביוני 2004. נקודה זו חזרה על עצמה בראיונות של ICG ברוב הערים האחרות בגדה המערבית.

<sup>205</sup> ראיון של ICG, סלאמה

לא ראויים. דרישה נוספת הינה לאחד את החסות והמימון של הגדודים ולשלב חזרה אל תוך כוחות הביטחון את אלו אשר השיקול הכלכלי מהווה שיקול מרכזי בהמשך חברותם בהם.

"המפתח לאיחודם ולשליטה בגדודי אל אקצה", מסכם קצין במודיעין הפלסטיני, "הינו לאחד את מקורות המימון שלהם", משום שאז הם כבר לא ישרתו פטרונים מתחרים<sup>214</sup>. למרות שהחלטתו לאחרונה של משרד האוצר הפלסטיני להעביר את משכורותיהם של עובדי ישרות אל חשבונות הבנק שלהם ללא ספק מצרה את האפשרויות להסגת הכספים, הרי שבסופו של דבר מדובר בהחלטה פוליטית. על ההנהגה הפלסטינית לאסור באופן ברור על קיומן של מערכות החסות הקיימות, לאכוף שליטה פוליטית מרכזית על כל המרכיבים החמושים הטוענים לשייכות לפת"ח, להתנער בשם התנועה מכל מי שמסרבים למלא הוראות ולהציע שילוב מחודש לתוך כוחות הביטחון למי שיתירו את קשריהם עם המיליציות.

כדי שמאמץ כזה ישא פרי, ישראל תצטרך לשתף פעולה עם פעולות מצידה, כולל שמירה של הפסקת אש הדדית והוצאה מרשימת המבוקשים שלה מבוקשים אשר בהסכמה עם הרש"פ ותחת פיקוח בינלאומי, יבטיחו להפסיק את מעורבותם בפעילויות מזוינות<sup>215</sup>.

בו בזמן, לאלו התומכים בגישה רצינית יותר כלפי המיליציות יש אשליות מועטות בלבד. בדיוק כפי של ישראל אין לדעתם כל כוונה להקל את הלחץ מעל הרש"פ, הם מסיקים כי לרשות אין את היכולת - או שאין את הרצון - להתמודד עם הגדודים: "הרשות אינה יכולה להתכחש להם או לעצור את אלו המבוקשים על ידי ישראל אם זה מסכן אותם. הרשות עלולה להיות מוקעת כמלאה במרגלים ובמשפטי פעולה ולכן זה חייב להיות חלק מהסכם דו-צדדי".

בנוסף "יש הרואים במצב של תוהו ובוהו קלף לשחק בו אל מול ישראל והקהילה הבינלאומית"<sup>216</sup>. במילים אחרות "ערפאת אינו ממחר לתקן את דבריו, משום שהוא מצפה לראות מה יקבל עבור כך" - אופק מדיני ואת חירות התנועה שלו<sup>217</sup>. אחרים טוענים כי המשך התוהו ובוהו תומך במנהגו של ערפאת להפריד ולמשול. "נראה כי תגובתה של ההנהגה לכל משבר פנימי חדש הינה לפורר או המבנה הפוליטי, את בסיס העוצמה שלו ואת החברה עוד ועוד במטרה להבטיח את המשך שליטתה"<sup>218</sup>.

כמו גם בשל חוסר האמצעים בו מצויים הגדודים, כיום כ-80% מהתקפותיהם החמושות יכולות להיות מקושרות באופן ישיר או עקיף לחיזבאללה<sup>206</sup>. מספר נציגים של הרשות הפלסטינית החרו והחזיקו אחרי עמדה זו והפנו את האצבע לכיוון אירן וסוריה<sup>207</sup>. חסרי הנהגה מאוחדת ומשותקים בשל מגבלות הביטחון של ישראל, גדודי אל אקצה הופכים בהתמדה למבוזרים ומקומיים יותר, מורכבים ממספר רב של מרכיבים מתחרים בעלי נאמנויות ברמות שונות לפטרונים שונים. דוגמא ממחשה דווחה על ידי ה-BBC בסוף 2003 כאשר זה טען כי ממשלתו של אבו מאזן בידעתו ובאישורו של ערפאת חילקה 50,000 דולר לחודש לחברי הגדודים בשכם כדי "להבטיח שחברי אל אקצה לא יושפעו מארגונים חיצוניים להמשיך לבצע פיגוע התאבדות נוספים".

בתשובה לשאלה אם הוא יכבד הפסקת אלימות פורמאלית מול ישראל אם יידרש לעשות כך על ידי ערפאת, זובאידי, מפקדם של הגדודים בג'נין ענה: "כמובן, אבל הוא לא יורה לנו לעשות כן עד שישאל תחל מהחיסולים"<sup>208</sup>. שליטה והשפעה, במילים אחרות, הינם שני דברים שונים, וכפי שמציעים דבריו של זובאידי, רמת ההשפעה משקפת לא רק את כוחם של אלו שמנסים לאוכפה אלא גם את נכונות הקבלה של מי שהינם מטרתה.

נראה כי מרכזי עוצמה לאומיים ומקומיים של הרש"פ ושל הפת"ח מעוניינים מאוד להיות מזוהים עם קבוצות חמושות כדי לתמוך (ולחיות ידועים כמי שתומכים) בהמשך ההתנגדות לישראל ו/או להגן על תחום שליטתם או לסגור חשבונות שונים. אך יש דברים נוספים המשחקים תפקיד. בהקשר בו רבים מנציגים רשמיים אלו יאבדו בוודאי את תפקידיהם אם יבוצעו רפורמות מוסדיות או אם הרש"פ תקיים בחירות, מנוף כגון זה המספקים תומכים חמושים מעביר מסר ברור לפיו אי אפשר יהיה פשוט להותיר אותם לגורלם<sup>209</sup>. זהו, במילים אחרות "פוליסת הביטוח שלהם כנגד שינוי"<sup>210</sup>.

אפילו מבקריה הקולניים ביותר של הרש"פ, כגון חסאן חרישה, חבר עצמאי במועצה המחוקקת מטול כארם, מטילים את האשמה המרכזית לגדילתן של המיליציות לפתחו של הכיבוש<sup>211</sup>. בו בזמן, אפילו תומכיה הנאמנים ביותר של הרשות מודים כי ההנהגה הפלסטינית יכולה וצריכה לעשות יותר כדי להחזיר את היציבות הפנימית על כנה<sup>212</sup>. הדרישה החוזרת ונשנית הינה שערפאת והנהגה "יסירו את כסות הלגיטימיות" מקבוצות אשר מבצעות פעילויות תוך ניצול לרעה של שמם של הגדודים ולדרוש מהן להיות אחראיות על מעשיהן<sup>213</sup>. דרישה שנייה הינה לאחד את כוחות הביטחון ולעקור מתוכם מפקדים

<sup>214</sup> ראיון של ICG, קצין בכיר במודיעין הפלסטיני, גדה מערבית, 23 ביוני 2004.

<sup>215</sup> בראיון שנתן לאחרונה, הסביר ראש הממשלה הפלסטיני: "גדודי אל אקצה הינם חלק מן הפת"ח. אנו נכונים לקלוט אותם". אולם הוא הוסיף שחברי הגדודים מתעקשים על "הבטחת ביטחונם וזה צריך לבוא מצידה של ישראל שלא תרדוף אותם... כל עוד שישאל רודפת אותם, הורגת אותם ועושה את חייהם למה שהינם כיום, אני חושב שזה יהיה קשה". "הארץ", 23 בספטמבר 2004.

<sup>216</sup> "אני מסכים" מוסיף מאסרי, "אך לפחות הסירו את הילת הלגיטימיות מעל הגנצטרים". ראיון של ICG, מאסרי.

<sup>217</sup> ראיון של ICG, מנהיגים בכירים בפת"ח בגדה המערבית, 2004.

<sup>218</sup> ראיון של ICG, נאדיר סעיד.

<sup>206</sup> ראיון של ICG, תל אביב, ספטמבר 2004.

<sup>207</sup> ראיונות של ICG, רמאללה, ספטמבר 2004.

<sup>208</sup> BBC, "כספי הרש"פ מועברים למיליטנטים", 7 בנובמבר 2003; [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/3243071.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3243071.stm).

<sup>209</sup> ראיון של ICG, פעיל פוליטי עצמאי, שכם, 15 ביוני 2004.

<sup>210</sup> ראיון של ICG, גראם אשר, כתב ה-Economist, ירושלים, יוני 2004.

<sup>211</sup> ראיון של ICG, חסאן חרישי, טול כארם 25 ביוני 2004.

<sup>212</sup> ראיון של ICG, מוסא.

<sup>213</sup> ראיון של ICG, פעיל בארגון לא ממשלתי, רמאללה, מרץ 2004.

## VI. בחירות

החמישי של הפת"ח התקיים ב-1989, ולמרות דרישות רבות טרם נקבע תאריך לקיומו של הקונגרס השישי. בינתיים, התקיימו בחירות פנימיות רק במקרים בודדים (כגון בגדה באמצע שנות ה-90 ובחלקים מרצועת עזה במהלך שנת 2004) ביוזמתם של פעילים מקומיים וללא ברכתם של מוסדות התנועה המרכזיים, אשר סירבו לאשרן. כיסאות פנויים - והיו רבים כאלו - מולאו על ידי מינויים "על ידי ערפאת"<sup>220</sup>.

בשביל רבים, בחירות ברמות המקומית, הלאומית והסיעתית הינן הזדמנות להחליף נציגים לא יעילים התלויים ברש"פ עם מנהיגים המייצגים את האינטרסים של ציבור הבוחרים ואשר יש להם את הלגיטימיות ההכרחית. יש גם תמיכה רבה בעמדתו של מנהיג היוזמה הלאומית הפלסטינית (PNI) מוסטאפה ברגותי, לפיה בחירות הינן הדרך היחידה לייצר מנהיגים מהימנים מספיק לנסח אסטרטגיה פוליטית, לנהל מו"מ מול ישראל וליישם רפורמות מבניות<sup>221</sup>. בעוד רבים מאמינים כי ערפאת אינו מעוניין בבחירות, הם חשים כי ניתן לשכנע אותו. לדבריו של חבר בוועדה המהפכנית של התנועה:

ערפאת היה שמח להשאיר את המערכת בדיוק כפי שהינה משום שככה היתה תמיד. אולם הוא מבין ומגיב לדעת קהל ולתחושות בתוך הפת"ח. אם סבב הבחירות הראשון האמור להיערך ב-7 בדצמבר 2004 ילך טוב, כלומר אם פת"ח ינצח, נוכל להוכיח לו כי אין לו ממה לחשוש וכי עליו לקבוע תאריך לסבב הבא. זה יצור גם פתח ללחץ על בחירות, למשל, בתוך האיגודים הגדולים, אשר עם מנהיגים פעילים יכולים להוות לובי רציני ביותר, ובתוך זמן קצר בחירות דמוקרטיות יהפכו למודה הכי לוהטת. לגבי עצמו, ערפאת ידרוש לקיים בחירות נשיאותיות כדי לחזק את הלגיטימיות שלו וכדי לחזק את מעמדו מול העולם החיצון<sup>222</sup>.

התנאי המקדים של ערפאת לבחירות כלליות - - שהן יכללו גם בחירות לנשיאות - - מהווה כמובן את הסיבה להתנגדותן של ארה"ב ושל ישראל. מכיוון שבנו את האסטרטגיה שלהן על סילוקו של ערפאת, הן יכולות רק לחשוש מפני תהליך שכל תוצאתו תהיה חיזוק מעמדו של ערפאת ועלול להביא אותן למצב מביך בו הן קוראות לכאורה לקיומה של דמוקרטיה ובו בעת מסרבות לקבל את הכרעותיה.

קיום בחירות בנסיבות הנוכחיות היה בעייתי מבחינה לוגיסטית ומסוכן מבחינה פוליטית. ללא נסיגה זמנית לפחות של ישראל מריכוזי אוכלוסייה פלסטינים, לפלסטינים יהיה קשה לקיים תעמולת בחירות והם גם לא ירצו להצביע. "פלסטינים יסרבו להביע תחת איומי הרובה הישראלי". חלק מהמועמדים - - במיוחד אלו מהחמאס - - יחששו מפני התקפות ישראליות; חלק גדול מהמצביעים יחשוש כי הבחירות אינן חופשיות<sup>223</sup>. באופן דומה, לו ישראל תמשיך להחזיק בעמדתה הנוכחית אשר מונעת

התמוטטותה של הסמכות הפורמאלית, ריביון של כנופיות חמושות, חוסר היכולת לקבל החלטות מדיניות בסיסיות ופירוד בקרב שני המוסדות הפלסטינים המובילים - - הרשות והפת"ח - - יכולים כולם להיקשר פחות או יותר למשבר הלגיטימיות של המערכת הפוליטית. יש ספק מועט בלבד כי פעולותיה של ישראל שיחקו תפקיד חשוב ביותר במשבר. אולם, בנקודת זמן זו בהיעדרם של צעדים פלסטיניים לבנייה מחדש של מערכת פוליטית לגיטימית, קשה לראות כיצד משבר זה בא על פתרונו.

באופן סדיר יותר ויותר פלסטינים מגיעים למסקנה שבחירות - ברמה המקומית והלאומית אולם גם בתוך תנועת הפת"ח - - מהוות את המנגנון היעיל ביותר ואולי היחיד המסוגל לשבור את הקיפאון. בחירות לנשיאות ולמועצה המחוקקת התקיימו רק פעם אחת, בינואר 1996. למרות שתקופת הכהונה בת ארבע השנים אליה נבחרו ערפאת ו-88 חברי המועצה המחוקקת תמה זה מכבר, הציפיות להסכם קבע במהלך שנת 2000 ומאז חידוש המאבק מול ישראל שימשו כהצדקות לדחיית בחירות חדשות. אולם חשש כי חלק ניכר מחברי המועצה המכהנים לא יצליחו לזכות בכהונה נוספת או שאל מול ערפאת יתייצב פרלמנט עצמאי יותר היו מרכיבים חשובים לא פחות<sup>219</sup>.

ראשי עיר וחברי מועצותיהן הינם באופן תיאורטי נבחרים ציבור, וחוק בחירות מקומיות נחקק על ידי הרש"פ ב-1996. אולם, כפי שנידון לעיל, בחירות מקומיות לא התקיימו מאז 1976. כמחווה לאלו התובעים בחירות הצהירה הרש"פ כי סבב ראשון של בחירות מקומיות הכוללות 36 ישובים (כשיריחו היא החשובה מביניהם) יתקיימו במהלך שנת 2004. הרשמת הבוחרים החלה בספטמבר 2004. בכפוף ליכולתה של הרש"פ לקיים בחירות אלו (וכנראה גם בכפוף לתוצאותיהן), יוכרוזו תאריכים לבחירות בישובים שנותרו כמו גם לבחירות כלליות. הספקנים מצינים כי הישובים שנבחרו הינם מעוזי פת"ח מסורתיים וכי לבחירות מקומיות - - שלא כמו לבחירות פרלמנטאריות או נשיאותיות - - יש סיכוי קטן להניע ציבור בוחרים נרחב או לגרום לשינוי משמעותי.

קריאה נוספת הינה לגבי בחירות בתוך הפת"ח. על פי חוקיה הפנימיים של התנועה, הקונגרס הכללי שלה - - המקביל למליאת מפלגה ומורכב מנציגי הסניפים האזוריים והמוסדות הקשורים אליה - - אמור להתכנס מזמן לזמן כדי לבחור את חברי המוסדות המנהיגים אותה: הוועדה המרכזית והוועד המהפכני. לפני הקונגרס הכללי, אמורים סניפי הפת"ח המקומיים והמוסדות השונים לקיים בחירות פנימיות, כאשר המנצחים בהן ממלאים תפקיד של נציגים בקונגרס הכללי על בסיס מערכת של מכסות [קוֹטוֹת']. אולם, הקונגרס הכללי

<sup>220</sup> ראיון של ICG, חמר בוועד המהפכני של הפת"ח, 9 בספטמבר 2004.

<sup>221</sup> ראיון של ICG, מוסטאפה ברגותי, מזכיר כללי של היוזמה הלאומית הפלסטינית (PNI), רמאללה, 2002.

<sup>222</sup> ראיון של ICG, חבר בוועד המהפכני של הפת"ח, 9 בספטמבר 2004.

<sup>223</sup> ראיון של ICG, מנהיג פת"ח, רמאללה, ספטמבר 2004.

<sup>219</sup> רבים מחבריה הנוכחיים של המועצה המחוקקת נבחרו על סמך המוניטין שלהם ולא על סמך ביצועיהם. לאנשים היה כמעט עשור שלם לראותם חסרי מעש, וקשה לתאר כיצד הם יוכלו לזכות בשנית". ראיון של ICG, חבר המועצה המחוקקת, 9 בספטמבר, 2004.

הלגיטימיות של התוצאות מבחינת הפלסטינים, הרש"פ, הפת"ח והחמאס יצטרכו לקיים דיאלוג אינטנסיבי אשר יש להניח כי יגדיר את השתתפותה של האחרונה בבחירות כחלק מהסכמה רחבה יותר לגבי השתלבותה במערכת הפוליטית הפלסטינית. בהתאם לכך, הדבר ידרוש מהחמאס לחשוב ברצינות האם היא מוכנה להצטרף להסכמה לאומית רחבה סביב אסטרטגיה של הסכם שלום על ידי מ"מ עם ישראל<sup>226</sup>.

באופן רחב יותר, התנגדותה של ארה"ב לבחירות נשיאותיות מערערת עוד יותר את אמינותה כמעודדת שינוי לקראת דמוקרטיה ברחבי האזור.

במקום לראות בבחירות פלסטיניות איום בשל תוצאותיהן הפוטנציאליות - חמאס מחזק יותר וערפאת עם לגיטימציה מחודשת - על הקהילה הבינלאומית לראות בהן הזדמנות ליצירת התקדמות משמעותית בכמה חזיתות חשובות. עזרה טכנית, כגון זו הניתנת לוועדת הבחירות המרכזית של הרש"פ ע"י הקהילה האירופית אולם גם תמיכה פוליטית יהיו הכרחיות. גם אם זה לא יקרה, יש פלסטינים הטוענים כי על התהליך להתקדם בכל מקרה:

אם ישראל וארה"ב באמת מוכנות למנוע בחירות פלסטיניות, איננו צריכים לדחות אותן מחשש שזה באמת יקרה אלא לקרוא לשתייה להוכיח את הרטוריקה הדמוקרטית הריקה שלהן. עלינו להפוך את הבחירות למוקדו של קמפיין עממי ענק. אם שרון ובוש מוכנים שכל העולם יראה על מסכי הטלוויזיה שלו שהם, ולא הרש"פ או ערפאת, הסיבה שהפלסטינים אינם יכולים לקיים בחירות דמוקרטיות, שיהיה כך. אפילו לזה יש יתרונות פוליטיים משלו<sup>227</sup>.

השתתפותם של פלסטינים תושבי מזרח ירושלים, יהיה זה בלתי אפשרי מבחינה פוליטית בשביל הפלסטינים להגביל את אזור הבחירה שלהם לגדה המערבית ולרצועת עזה<sup>224</sup>. יותר מכך, אם יצביעו הפלסטינים ללא שתהיה להם כל תקווה להתקדמות מדינית, לא יהיה למועמדים פרגמאטיים הרבה להציע לבוחרים ורוב הסיכויים שהם לא יצליחו במיוחד.

במילים אחרות, בחירות מוצלחות ידרשו צעדים הן מצידה של ישראל והן מצידה של הקהילה הבינ"ל, כולל לפחות נסיגה זמנית, הפסקת אש הדדית, הסכמה לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים להשתתף בבחירות ופירוטו של פתרון של שתי מדינות כדי לספק חזון פוליטי חיובי יותר. מעט מזה יתקיים ללא הסכמתה של וושינגטון וללא לחץ מצידה. עד היום האדמיניסטרציה האמריקנית נקטה בעמדה אמביוולנטית כשתמכה בקיומן של בחירות אולם סירבה לקיומן של בחירות נשיאותיות אשר יאשרו מחדש את הלגיטימציה הדמוקרטית של ערפאת. אולם תהיה זו טעות חמורה מצידה של ארה"ב לא להעלות את נושא הבחירות לראש סדר העדיפויות שלה.

■ האפשרות של בחירות תעזור לפלסטינים להתרכז בענייניהם הפנימיים. מכיוון שקשה לראות כיצד הם יכולים לעשות זאת כל עוד ממשיך העימות האלים, הרי שהדבר יגביר את התמריצים להפסקת אש הדדית.

■ בחירות ידרשו ככל הנראה גם נוכחות בינלאומית ולו רק בצורת משגיחים. שוב, זה יהווה תמריץ נוסף להפסקת האלימות וכן ייצור את התקדים המבורך של נוכחות צד שלישי.

■ כדי שהפת"ח יוכל להתמודד בבחירות בהצלחה, הוא יצטרך להציג מנהיגים אמינים ולנסח חזון ואסטרטגיה מדיניים ברורים ומאוחדים, כמו גם תוכנית בהירה לממשל ומנהל. בהתחשב בדומיננטיות שלו באש"פ וברש"פ, ובהינתן שיתוקו הנוכחי, התחדשות בתוך הפת"ח הפכה לתנאי הכרחי ליצירת התקדמות משמעותית הן לקראת הסכם ישראלי-פלסטיני והן לקראת רפורמה פנים פלסטינית. ואכן כמה מפעילי הפת"ח אמרו ל-ICG כי הם רוצים לנצל את ההזדמנות שמקנות בחירות כדי לבצע תעמולה על בסיס תוכנית מפורטת לגבי משמעותו של הסכם ישראלי-פלסטיני<sup>225</sup>.

■ בחירות פלסטיניות אמינות ידרשו את השתתפותה של האופוזיציה, במיוחד זו של החמאס. ולכן, כדי להבטיח את

<sup>224</sup> בהמשך להסכם הביניים הישראלי-פלסטיני מ-1995 ('אוסלו ב'), מזרח ירושלים פעלה כאזור בחירה פלסטיני. הוגדרו לה מספר מושבים במועצה המחוקקת, ופלסטינים תושבי מזרח ירושלים היו זכאים הן להעמיד עצמם להצבעה והן להצביע בבחירות למועצה המחוקקת (ולנשיאות) של ינואר 1996. ממשלת ישראל הנוכחית הודיעה שבכל תנאי היא תאסור את השתתפותם של פלסטינים תושבי מזרח ירושלים בבחירות לרש"פ, ובספטמבר 2004 סגרה את משרדי הרשמת הבוחרים שם והחרימה רשימות בוחרים כדי להדגיש את התנגדותה. ראה עוד: Barbara Plett, "Early Troubles for Palestinian Voter Registration", BBC News, at [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3674202.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3674202.stm).  
<sup>225</sup> ראיון של ICG, רמאללה, ספטמבר 2004.

<sup>226</sup> ראה דו"ח מורח תיכון של ICG מס. 21, *Dealing with Hamas*, 26 בינואר 2004.  
<sup>227</sup> ראיון של ICG, באסאם סאלחי, מנהיג מפלגת העם הפלסטינית, רמאללה 23 באפריל 2004.

## VII. מסקנות

אין צורך להסיק כי המערכת הפוליטית הפלסטינית - - כולל מוסדות הרש"פ אבל לא הם בלבד - - נמצאת על סף קריסה בלתי נמנעת כדי להכיר בחומרתו חסרת התקדים של המשבר הנוכחי. לכל הפחות, התקיימות באזור דמדומים אדמיניסטרטיבי-פוליטי - - רשות ללא סמכות, שיש בה "מנהיגים אך לא הנהגה"<sup>228</sup> - - מייצגת מצב בו הפלסטינים מתקשים יותר ויותר למשול על עצמם, לספק צרכים בסיסיים ולהציג תוכנית אסטרטגית ברורה שבלעדיה הסיכויים להתקדמות מדינית נותרים קלושים. חוסר יכולתם של הפלסטינים לנסח תגובה קוהרנטית להצעת ההתנתקות החד צדדית של שרון הינה התסמין האחרון למשבר זה<sup>229</sup>. חוסר השקט שהטריד את עזה ייתכן מאוד שהיה ניסיון של מי שיש לו שליטה עליהן, לנצל קבוצות חמושות למטרות פוליטיות פנימיות בטרם ההסדרים שסביב נסיגה עתידית ישראלית יובילו לפירוקן<sup>230</sup>.

בהינתן עליונותה הצבאית חסרת העוררין של ישראל ושליטתה הפיזית המוחלטת על הגדה המערבית, הרש"פ אינה שולטת על מרכיבים קריטיים רבים בסביבת העבודה שלה. אבל ישראל אינה הספקטרום המלא של המציאות הפלסטינית. אפילו אם ישראל היתה מוצאת מן המשוואה, המשבר הפלסטיני היה נמשך. בעוד שהפלסטינים יכולים להסכים כי מרחב התמרון שלהם מוגבל ואפילו מִיצר והולך, הם ישירים יותר ויותר בדרישתם שמרחב התמרון שכן קיים ינוצל ביעילות עד תום בטרם ייעלם כליל.

**ממשל תקין, במיוחד שלטון החוק.** עצם קיומה של הרש"פ העלתה את ציפיותיהם של הפלסטינים והם כיום הרבה פחות סובלניים כלפי פשע, חוסר חוק, פורעי סדר ולמעשה מה שנחשב כחוסר הכבוד שבלהיות מנוהלים על ידי כוחות בלתי פורמאליים בעוד שהרשות הרשמית מתנוונת ונראית כעומדת חסרת מעש מנגד. יש צורך דחוף לבצע צעדים קונקרטיים כדי להבטיח את עצמאותה וחיוזוקה של מערכת המשפט ולהפסיק את הצורות הרבות של ניצולה לרעה. אותו הדבר נכון גם לגבי מוסדות, כגון הקבינט, אשר נמנעה מהם היכולת לאכוף את הסמכויות שניתנו להם על ידי החקיקה הקיימת, וכן מוסדות כגון כוחות הביטחון, אשר אינם יכולים למלא את תפקידיהם משום שהם חסרים מבנה ארגוני קוהרנטי.

**ניסוח אסטרטגיה פוליטית ברורה.** במשך כמה שנים הוגדרה האג'נדה רק על ידי ארה"ב, ישראל והקהילה הבינלאומית. במקום לבחון את הדרכים להגעה לפתרון כולל, הדיונים התמקדו ברפורמה פלסטינית, בהחלפת המנהיגות הפלסטינית ולאחרונה, על יוזמת ההתנתקות מעזה של שרון. למרות שקיימים הסברים רבים, חסרונה של עמדה פלסטינית מנוסחת

בבהירות - - על המטרות המדיניות העקרוניות ועל הדרכים להשיגן - - היתה ללא ספק אחת סיבות לכך, וזהו מרכיב שלפלסטינים יש שליטה לגביו. מבחינה זו, להחלטה אסטרטגית ברורה על ידי ההנהגה הפלסטינית להפסיק את המיליטריזציה של האינתיפאדה תהיה חשיבות מכרעת. למרות שלגבי דרישה זו אין אחדות דעים, היא נשמעת יותר ויותר מבין פעילי הפת"ח, אשר רואים בהתפתחות זו אחת הסיבות העיקריות למצבם הנוכחי הקשה<sup>231</sup>.

**בחירות.** ייזום תהליך רפורמות ברור והיכולת להציג פלטפורמה פוליטית סמכותית דורשים רמת לגיטימיות שלרמה הפוליטית הפלסטינית אין כרגע. כתוצאה מכך, בחירות - - אשר בעבר נחשבו לרצויות - - נראות היום יותר ויותר כהכרחיות כדי לעצור את הפילוג וההתפוררות ואולי כאלטרנטיבה היחידה לרמות גבוהות יותר של קונפליקט פנימי. ואכן, יש כאלו הטוענים כי אין כל מנגנון אחר להשגת מערכת פוליטית אפקטיבית והסכמה לאומית אסטרטגית. בהינתן חוסר היכולת להפריד בין הפת"ח לרש"פ, יהיה צורך לקיים בחירות גם בתוך הפת"ח.

יש שטענו כי צעדים כאלו, למרות שהינם ללא ספק רצויים מבחינה עקרונית, יהיו בנסיבות הנוכחיות מיותרים או הרסניים - - משום שיהיו בנויים כך שאו שישראל תחבל בהן או שהם יתנו לחמאס ולכוחות אחרים המתנגדים להסכם קבע תוך משא ומתן נקודת זינוק לעוצמה מוסדית.

אי אפשר לפטור טענות אלו כלאחר יד. ללא ספק, תחת הנסיבות הקיימות ציבור בוחרים מקוטב שאין לו כל תקווה לפתרון פוליטי ואשר נשחק תחת אמצעים ישראלים מכבידים ייתכן מאוד שיבחר בנציגים קיצוניים. הסיכון שקבוצות פלסטיניות קיצוניות ייחבלו בבחירות גם הוא גבוה הרבה יותר בהקשר בו להתקפות אלימות עדיין יש תמיכה עממית נרחבת.

משותקים, מפוררים ומוחלשים, על הפלסטינים בכל זאת לבנות אסטרטגיה משלהם בתגובה לזו של ישראל אם אין הם רוצים להיות רק צופים פסיביים בגורלם שלהם. אך כדי שניסיון כזה יצליח, על הקהילה הבינלאומית לעשות את חלקה כדי לאפשר קיום בחירות למקסם את הסיכויים לתוצאה מוצלחת שלהן.

**לחדש את המאמצים לקראת הפסקת אש הדדית.** תוך הפעלת לחץ על שני הצדדים למלא את התחייבויותיהם תחת מפת הדרכים אפילו אם, ובמקביל להתקדמות יישומה של ההתנתקות החד צדדית מעזה.

**לבנות עסקת חבילה לפתרון שאלת ערפאת.** מטרת מפתח ישראלית ואמריקנית היתה להחליש את מעמדו של המנהיג הפלסטיני. אולם למרות שכוחו ללא ספק התמעט, כך קרה גם לכוחם של כל אלו הסובבים אותו. בעוד שהוא שומר על לגיטימציה אישית, ארגונית, היסטורית ודמוקרטית, אחרים אינם יכולים עוד להישען על מקורות הלגיטימציה המסורתיים

<sup>231</sup> כמובן, רבים מציינים כי המיליטריזציה נגרמה בשל התנהגותה של ישראל. אבל גינויים, במיוחד של פיגועי התאבדות והתקפות אחרות בתוך ישראל הופכים שכיחים ביותר בין פעילי הפת"ח, אפילו בקרב חלק שתמכו בהם בעבר. ראיונות של ICG, רמאללה, ספטמבר 2004.

<sup>228</sup> ראיון של ICG, נאטשה.

<sup>229</sup> ראיונות של ICG, נציגי הקוארטט, וושינגטון, ברן, ירושלים, ספטמבר

2004.

<sup>230</sup> ראיון של ICG, שיקאקי

שלהם - - יכולתם לגייס עזרה דיפלומטית וכלכלית חיצונית ויכולתם לספק שירותים. כתוצאה מכך, ערפאת לא איבד דבר מיכולותיו להפריע ובהיותו מבודד ומוחרם על ידי ישראל וארה"ב, יש לו את כל הסיבות לעשות כן. חוסר היכולת למצוא תגובה ריאלית לשאלת ערפאת יצר קיפאון. יש להציע עסקת חבילה שבעקבותיה המנהיג הפלסטיני יספק את הסחורה בכמה נושאים מרכזיים - - צעדים לעצירת האלימות, הקנייה מחדש של כוחות הביטחון וקיומו של חוק היסוד מ-2003<sup>232</sup> - - בתמורה להחזרת חירותו, לפקח על מימושה ולהעמידה במבחן המציאות.

**ליישם תוכנית חירום לשיקום כלכלי לשטחים הכבושים.**  
בנוסף לדגש שתוכנית זו צריכה לתת לביעור תת תזונה, להפחתת העוני וליצירת מקומות עבודה, עלייה לכלול הצעות ספציפיות לשיקומם של מיליטנטים לשעבר ואסירים משוחררים.

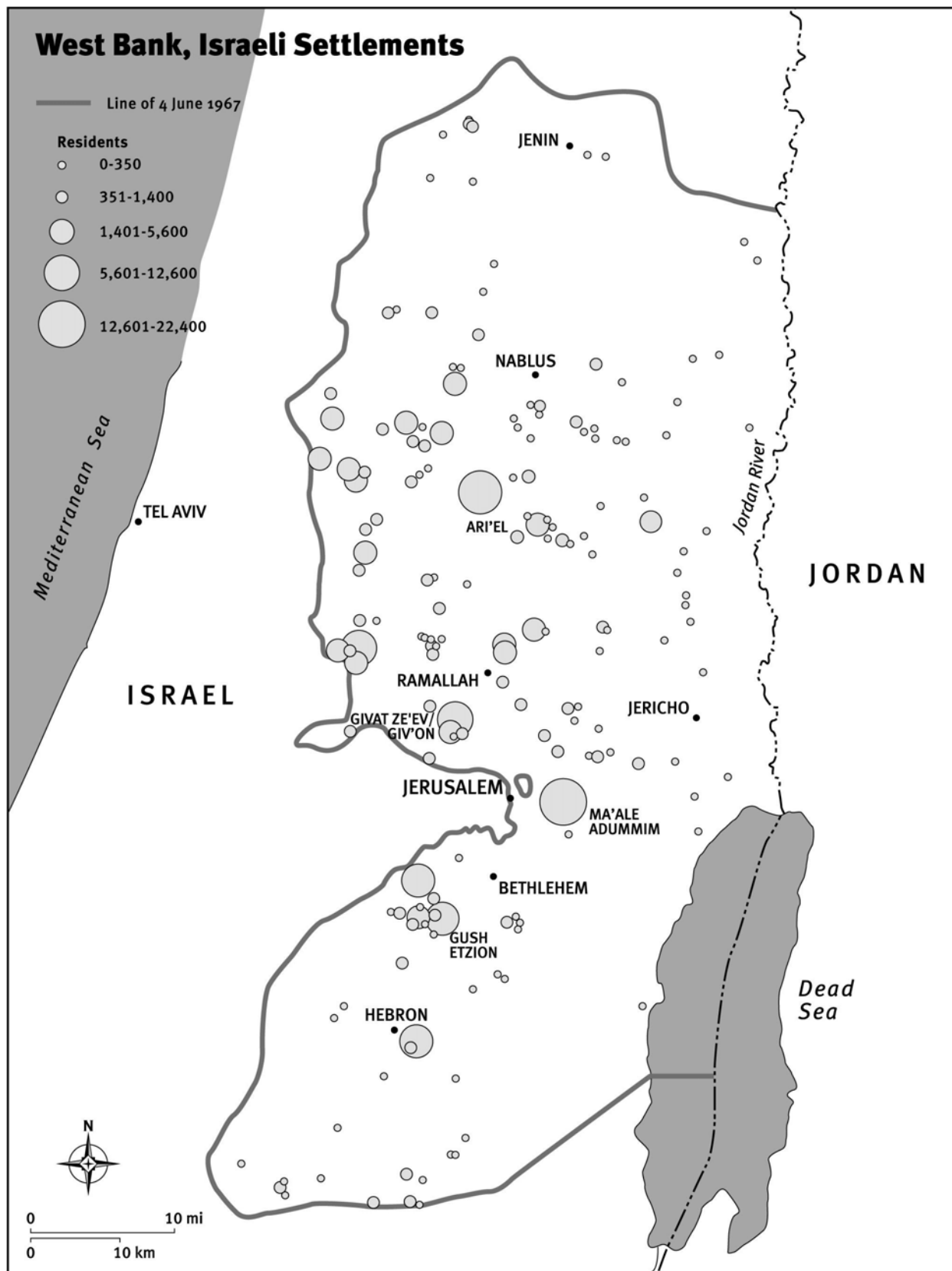
**לעודד את ישראל לנקוט בצעדים שיאפשרו בחירות.**  
במיוחד, יש ליצור הסדרים שיאפשרו לפחות נסיגה זמנית של ישראל ואת השתתפותם של פלסטינים תושבי מזרח ירושלים בבחירות.

**לנסח הקשר פוליטי בתוכו מתקיימים הצעדים הפלסטינים.**  
הפלסטינים חוששים כי מאחורי תוכניתו של שרון להתנתק מעזה ולבנות את מחסום ההפרדה, מתחבא ניסיון להפריד את עזה פוליטית ופיזית מן הגדה המערבית, לחזק את אחיזתה של ישראל באזורים שונים בגדה המערבית על ידי הרחבת התנחלויות ולדחות לזמן בלתי ידוע כל הסכם פוליטי סופי. כדי לשכך חששות אלו ולמקסם את הסיכוי שלפרגמטים פלסטינים תהיה תוכנית מדינית לגייס סביבה תומכים, יש הכרח כי הקווארטט - - וארה"ב במיוחד - - יפרטו את חזון לגבי הסדר הקבע ויצהירו כי לא יקבלו כל צעד חד צדדי שמטרתו לנסות לקבוע את הגבולות הסופיים.

**עמאן/בריסל, 29 בספטמבר 2004.**

<sup>232</sup> חוק היסוד הפלסטיני, אשר אומץ על ידי המועצה המחוקקת ב-1997 אושרר על ידי ערפאת במאי 2002, ואז שונה כדי להגדיר תפקיד של ראש ממשלה ואושרר שנית על ידי ערפאת ב-18 במרץ 2003. חוק זה מתפקד כחוקתה של הרש"פ במהלך תקופת הביניים שהוגדרה על ידי הסכם אוסלו.

## נספח א' מפה של הגדה המערבית



## נספח ב' לגבי קבוצת המשבר הבינלאומי

The International Crisis Group (ICG) is an independent, non-profit, multinational organisation, with over 100 staff members on five continents, working through field-based analysis and high-level advocacy to prevent and resolve deadly conflict.

ICG's approach is grounded in field research. Teams of political analysts are located within or close by countries at risk of outbreak, escalation or recurrence of violent conflict. Based on information and assessments from the field, ICG produces regular analytical reports containing practical recommendations targeted at key international decision-takers. ICG also publishes *CrisisWatch*, a 12-page monthly bulletin, providing a succinct regular update on the state of play in all the most significant situations of conflict or potential conflict around the world.

ICG's reports and briefing papers are distributed widely by email and printed copy to officials in foreign ministries and international organisations and made generally available at the same time via the organisation's Internet site, [www.icg.org](http://www.icg.org). ICG works closely with governments and those who influence them, including the media, to highlight its crisis analyses and to generate support for its policy prescriptions.

The ICG Board – which includes prominent figures from the fields of politics, diplomacy, business and the media – is directly involved in helping to bring ICG reports and recommendations to the attention of senior policy-makers around the world. ICG is chaired by former Finnish President Martti Ahtisaari; and its President and Chief Executive since January 2000 has been former Australian Foreign Minister Gareth Evans.

ICG's international headquarters are in Brussels, with advocacy offices in Washington DC, New York, London and Moscow. The organisation currently operates nineteen field offices (in Amman, Belgrade, Bogotá, Cairo, Dakar, Dushanbe, Islamabad, Jakarta, Kabul, Nairobi, Osh, Port-au-Prince, Pretoria, Pristina, Quito, Sarajevo, Seoul, Skopje and Tbilisi) with analysts working in over 40 crisis-affected countries and territories across four continents. In Africa, those countries include Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Ethiopia, Guinea, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Uganda and Zimbabwe;

in Asia, Afghanistan, Kashmir, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Indonesia, Myanmar/Burma, Nepal, Pakistan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan; in Europe, Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro and Serbia; in the Middle East, the whole region from North Africa to Iran; and in Latin America, Colombia and the Andean region.

ICG raises funds from governments, charitable foundations, companies and individual donors. The following governmental departments and agencies currently provide funding: the Agence Intergouvernementale de la francophonie, the Australian Agency for International Development, the Austrian Federal Ministry of Foreign Affairs, the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canadian International Development Agency, the Dutch Ministry of Foreign Affairs, the Finnish Ministry of Foreign Affairs, the French Ministry of Foreign Affairs, the German Foreign Office, the Irish Department of Foreign Affairs, the Japanese International Cooperation Agency, the Luxembourgian Ministry of Foreign Affairs, the New Zealand Agency for International Development, the Republic of China Ministry of Foreign Affairs (Taiwan), the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Swedish Ministry for Foreign Affairs, the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, the Turkish Ministry of Foreign Affairs, the United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, the United Kingdom Department for International Development, the U.S. Agency for International Development.

Foundation and private sector donors include Atlantic Philanthropies, Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Henry Luce Foundation Inc., John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, John Merck Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, Sasakawa Peace Foundation, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, the United States Institute of Peace and the Fundação Oriente.

**September 2004**

## נספח ג'

# דו"חות ועדכונים של ICG לגבי המזרח התיכון וצפון אמריקה מאז 2001

## ARAB-ISRAELI CONFLICT

***A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict***, Middle East Report N°1, 10 April 2002

***Middle East Endgame I: Getting to a Comprehensive Arab-Israeli Peace Settlement***, Middle East Report N°2, 16 July 2002

***Middle East Endgame II: How a Comprehensive Israeli-Palestinian Settlement Would Look***, Middle East Report N°3; 16 July 2002

***Middle East Endgame III: Israel, Syria and Lebanon – How Comprehensive Peace Settlements Would Look***, Middle East Report N°4, 16 July 2002

***The Meanings of Palestinian Reform***, Middle East Briefing, 12 November 2002

***Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border***, Middle East Report N°7, 18 November 2002

***Islamic Social Welfare Activism in the Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?***, Middle East Report N°13, 2 April 2003

***A Middle East Roadmap to Where?***, Middle East Report N°14, 2 May 2003

***The Israeli-Palestinian Roadmap: What A Settlement Freeze Means And Why It Matters***, Middle East Report N°16, 25 July 2003

***Hizbollah: Rebel without a Cause?***, Middle East Briefing, 30 July 2003

***Dealing With Hamas***, Middle East Report N°21, 26 January 2004 (Executive Summary also available in Arabic and in French)

***Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking***, Middle East Report N°22, 5 February 2004 (also available in Arabic and in French)

***Syria under Bashar (I): Foreign Policy Challenges***, Middle East Report N°23, 11 February 2004 (also available in Arabic and in French)

***Syria under Bashar (II): Domestic Policy Challenges***, Middle East Report N°24, 11 February 2004 (also available in Arabic and in French)

***Identity Crisis: Israel and its Arab Citizens***, Middle East Report N°25, 4 March 2004 (also available in Arabic)

***The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth***, Middle East Briefing, 7 June 2004 (also available in Arabic)

## EGYPT/NORTH AFRICA\*

***Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections***, Middle East/North Africa Briefing, 24 June 2002

***Algeria: Unrest and Impasse in Kabylia***, Middle East/North Africa Report N°15, 10 June 2003 (also available in French)

***The Challenge of Political Reform: Egypt after the Iraq War***, Middle East Briefing, 30 September 2003 (also available in Arabic)

***Islamism in North Africa I: The Legacies of History***, Middle East and North Africa Briefing, 20 April 2004 (also available in Arabic and in French)

***Islamism in North Africa II: Egypt's Opportunity***, Middle East and North Africa Briefing, 20 April 2004 (also available in Arabic and in French)

***Islamism, Violence and Reform in Algeria: Turning the Page***, Middle East and North Africa Report N°29, 30 July 2004

## IRAQ/IRAN/GULF

***Iran: The Struggle for the Revolution's Soul***, Middle East Report N°5, 5 August 2002

***Iraq Backgrounder: What Lies Beneath***, Middle East Report N°6, 1 October 2002

***Voices from the Iraqi Street***, Middle East Briefing, 4 December 2002

***Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State***, Middle East Report N°8, 8 January 2003

***Radical Islam in Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared?*** Middle East Briefing, 7 February 2003

***Red Alert in Jordan: Recurrent Unrest in Maan***, Middle East Briefing, 19 February 2003

***Iraq Policy Briefing: Is There an Alternative to War?***, Middle East Report N°9, 24 February 2003

***War in Iraq: What's Next for the Kurds?***, Middle East Report N°10, 19 March 2003

***War in Iraq: Political Challenges after the Conflict***, Middle East Report N°11, 25 March 2003

***War in Iraq: Managing Humanitarian Relief***, Middle East Report N°12, 27 March 2003

***Baghdad: A Race against the Clock***, Middle East Briefing, 11 June 2003

***Governing Iraq***, Middle East Report N°17, 25 August 2003

***Iraq's Shiites under Occupation***, Middle East Briefing, 9 September 2003

***The Challenge of Political Reform: Jordanian Democratisation and Regional Instability***, Middle East Briefing, 8 October 2003 (also available in Arabic)

***Iran: Discontent and Disarray***, Middle East Briefing, 15 October 2003

***Dealing With Iran's Nuclear Program***, Middle East Report N°18, 27 October 2002

***Iraq's Constitutional Challenge***, Middle East Report N°19, 13 November 2003 (also available in Arabic)

***Iraq: Building a New Security Structure***, Middle East Report N°20, 23 December 2003

***Iraq's Kurds: Toward an Historic Compromise?***, Middle East Report N°26, 8 April 2004

\* The Algeria project was transferred from the Africa Program to the Middle East & North Africa Program in January 2002.

***Iraq's Transition: On a Knife Edge***, Middle East Report N°27, 27 April 2004 (also available in Arabic)

***Can Saudi Arabia Reform Itself?***, Middle East Report N°28, 14 July 2004 (also available in Arabic)

***Reconstructing Iraq***, Middle East Report N°30, 2 September 2004

***Saudi Arabia Backgrounder: Who are the Islamists?***, Middle East Report N°31, 21 September 2004

---

## OTHER REPORTS AND BRIEFINGS

---

For ICG reports and briefing papers on:

- Asia
- Africa
- Europe
- Latin America
- Thematic Issues
- *CrisisWatch*

please visit our website [www.icg.org](http://www.icg.org)

## נספח ד' חבר הנאמנים של ICG

### **Martti Ahtisaari, Chairman**

*Former President of Finland*

### **Maria Livanos Cattau, Vice-Chairman**

*Secretary-General, International Chamber of Commerce*

### **Stephen Solarz, Vice-Chairman**

*Former U.S. Congressman*

### **Gareth Evans, President & CEO**

*Former Foreign Minister of Australia*

### **Morton Abramowitz**

*Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey*

### **Adnan Abu-Odeh**

*Former Political Adviser to King Abdullah II and to King Hussein; former Jordan Permanent Representative to UN*

### **Kenneth Adelman**

*Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency*

### **Ersin Arioglu**

*Member of Parliament, Turkey; Chairman Emeritus, Yapi Merkezi Group*

### **Emma Bonino**

*Member of European Parliament; former European Commissioner*

### **Zbigniew Brzezinski**

*Former U.S. National Security Advisor to the President*

### **Cheryl Carolus**

*Former South African High Commissioner to the UK; former Secretary General of the ANC*

### **Victor Chu**

*Chairman, First Eastern Investment Group, Hong Kong*

### **Wesley Clark**

*Former NATO Supreme Allied Commander, Europe*

### **Pat Cox**

*Former President of European Parliament*

### **Ruth Dreifuss**

*Former President, Switzerland*

### **Uffe Ellemann-Jensen**

*Former Minister of Foreign Affairs, Denmark*

### **Mark Eyskens**

*Former Prime Minister of Belgium*

### **Stanley Fischer**

*Vice Chairman, Citigroup Inc.; former First Deputy Managing Director of International Monetary Fund*

### **Yoichi Funabashi**

*Chief Diplomatic Correspondent & Columnist, The Asahi Shimbun, Japan*

### **Bronislaw Geremek**

*Former Minister of Foreign Affairs, Poland*

### **I.K.Gujral**

*Former Prime Minister of India*

### **Carla Hills**

*Former U.S. Secretary of Housing; former U.S. Trade Representative*

### **Lena Hjelm-Wallén**

*Former Deputy Prime Minister and Foreign Affairs Minister, Sweden*

### **James C.F. Huang**

*Deputy Secretary General to the President, Taiwan*

### **Swanee Hunt**

*Founder and Chair of Women Waging Peace; former U.S. Ambassador to Austria*

### **Asma Jahangir**

*UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, former Chair Human Rights Commission of Pakistan*

### **Ellen Johnson Sirleaf**

*Senior Advisor, Modern Africa Fund Managers; former Liberian Minister of Finance and Director of UNDP Regional Bureau for Africa*

### **Shiv Vikram Khemka**

*Founder and Executive Director (Russia) of SUN Group, India*

### **Bethuel Kiplagat**

*Former Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Kenya*

### **Wim Kok**

*Former Prime Minister, Netherlands*

### **Trifun Kostovski**

*Member of Parliament, Macedonia; founder of Kometal Trade Gmbh*

### **Elliott F. Kulick**

*Chairman, Pegasus International, U.S.*

### **Joanne Leedom-Ackerman**

*Novelist and journalist, U.S.*

### **Todung Mulya Lubis**

*Human rights lawyer and author, Indonesia*

### **Barbara McDougall**

*Former Secretary of State for External Affairs, Canada*

### **Ayo Obe**

*President, Civil Liberties Organisation, Nigeria*

### **Christine Ockrent**

*Journalist and author, France*

### **Friedbert Pflüger**

*Foreign Policy Spokesman of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Bundestag*

### **Victor M. Pinchuk**

*Member of Parliament, Ukraine; founder of Interpipe Scientific and Industrial Production Group*

### **Surin Pitsuwan**

*Former Minister of Foreign Affairs, Thailand*

**Itamar Rabinovich**

*President of Tel Aviv University; former Israeli Ambassador to the U.S. and Chief Negotiator with Syria*

**Fidel V. Ramos**

*Former President of the Philippines*

**George Robertson**

*Former Secretary General of NATO; former Defence Secretary, UK*

**Mohamed Sahnoun**

*Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Africa*

**Ghassan Salamé**

*Former Minister Lebanon, Professor of International Relations, Paris*

**Salim A. Salim**

*Former Prime Minister of Tanzania; former Secretary General of the Organisation of African Unity*

**Douglas Schoen**

*Founding Partner of Penn, Schoen & Berland Associates, U.S.*

**William Shawcross**

*Journalist and author, UK*

**George Soros**

*Chairman, Open Society Institute*

**Pär Stenbäck**

*Former Minister of Foreign Affairs, Finland*

**Thorvald Stoltenberg**

*Former Minister of Foreign Affairs, Norway*

**William O. Taylor**

*Chairman Emeritus, The Boston Globe, U.S.*

**Grigory Yavlinsky**

*Chairman of Yabloko Party and its Duma faction, Russia*

**Uta Zapf**

*Chairperson of the German Bundestag Subcommittee on Disarmament, Arms Control and Non-proliferation*

**Ernesto Zedillo**

*Former President of Mexico; Director, Yale Center for the Study of Globalization*

**INTERNATIONAL ADVISORY BOARD**

*ICG's International Advisory Board comprises major individual and corporate donors who contribute their advice and experience to ICG on a regular basis.*

**Rita E. Hauser (Chair)****Marc Abramowitz**

**Allen & Co.**

**Anglo American PLC**

**Michael J. Berland**

**John Chapman Chester**

**Peter Corcoran**

**John Ehara**

**JP Morgan Global Foreign  
Exchange and Commodities**

**George Kellner**

**George Loening**

**Douglas Makepeace**

**Medley Global Advisors**

**Anna Luisa Ponti**

**Quantm**

**Michael L. Riordan**

**Sarlo Foundation of the Jewish  
Community Endowment Fund**

**Tilleke & Gibbins  
International LTD**

**Stanley Weiss**

**Westfield Group**

**John C. Whitehead**

**Yasuyo Yamazaki**

**Sunny Yoon**

**SENIOR ADVISERS**

*ICG's Senior Advisers are former Board Members (not presently holding executive office) who maintain an association with ICG, and whose advice and support are called on from time to time.*

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Eugene Chien

Gianfranco Dell'Alba

Alain Destexhe

Marika Fahlen

Malcolm Fraser

Marianne Heiberg

Max Jakobson

Mong Joon Chung

Allan J. MacEachen

Matt McHugh

George J. Mitchell

Mo Mowlam

Cyril Ramaphosa

Michel Rocard

Volker Ruehe

Michael Sohlman

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Shirley Williams

**As at September 2004**