



אסטרטגיה הומניטרית במלחמת ישראל-חמאס

עינב לוי*

יוני 2024

מסמך זה דן בחשיבות ובמשמעות גיבוש מדיניות אסטרטגית לתכנון המענה ההומניטרי בעזה, כחלק מייצוב בטחונה של מדינת ישראל. בטחון זה נשען בין השאר על קידום פתרון מדיני, לגיטימציה בינלאומית, זהות מוסרית חיובית וסביבה יציבה להם המענה ההומניטרי צריך לתרום. סיוע הומניטרי צפוי להיכנס לעזה בכל מקרה, וזהו אינטרס מרכזי של מדינת ישראל להוות גורם משמעותי בתוך תהליך הסיוע ולוודא כי הוא מתכתב עם המאמצים המדיניים, הביטחוניים והאחרים. המסמך מציע מנגנון ניהול מדיניות ומנגנון אופרטיבי בתחום ההומניטרי, אשר יופעלו עם גופים שונים, ולאור עקרונות מרכזיים אשר מחד מאפשרים לישראל לחזק את בטחונה, בין היתר באמצעות עבודה עם גופים מוסכמים בשטח, ומאידך מאפשרים לעזתים להתקדם לעבר התייצבות ועצמאות. עקרונות אלו רואים בתכנון נכון של הסיוע אמצעי להשגת מטרות מדיניות משמעותיות יותר, אשר עשויות לקדם את ייצוב המצב לאורך זמן באופן אשר יצמצם את הקונפליקט בעתיד, וכזה אשר ישאף לשקם את הרצועה ולפתח אותה כלכלית. הגם שהמלחמה הנוכחית נכפתה על ישראל, מרכיבים בתוך המלחמה מאפשרים לישראל להשפיע על עתידה של עזה ובכך על עתיד בטחון ישראל. המענה ההומניטרי ארוך השנים שצפוי להיות מועבר לעזה, הנו בבחינת אמצעי אשר עשוי להוות ערוץ מרכזי לכך. המסמך מציג תחילה את עקרונות הסיוע ההומניטרי באשר הוא, ולאחר מכן את המקרה הנקודתי של עזה על מורכבויותיו. בהמשך, מציג המסמך את פעילותה של ישראל נוכח המצב ההומניטרי, ולבסוף המסמך מציג עקרונות אשר מומלץ לראות בהם אבני בניין משמעותיות בתכנון אסטרטגי של המענה ההומניטרי.

מסמך זה הינו חלק מסדרה של מחקרים ומסמכי מדיניות העוסקים בתווך שבין אקלים למדיניות-חוץ במסגרת פרויקט של מכון מיתוים, ובתמיכה ושותפות של קרן גלייזר. נייר המדיניות נכתב בשותפות עם סיד ישראל - ארגון הגג של הקהילה המקצועית הישראלית בתחומי הסיוע ההומניטרי והפיתוח הבין-לאומי. סיד ישראל מאגד תחתיו ארגוני חברה אזרחית, מוסדות ממשלתיים, תוכניות אקדמיה ומחקר, חברות פרטיות, יעצים, ומומחים עצמאיים, ופועל ליצירת סביבה מקצועית מסייעת, המבוססת על החלפת ידע וניסיון.

* ד"ר עינב לוי משמש כראש ביה"ס הישראלי לסיוע הומניטרי וראש מסלול לחץ, טראומה וחוסן בחוג לעבודה סוציאלית במכללת תל חי. המתווה המוצע מתבסס על נתונים ומגמות אשר נאספו לאורך מספר חודשים, ואשר כללו עיון בפרסומים ממקורות שונים וכן סדרת פגישות עם ארגונים וגופים ישראליים ובינלאומיים אשר עוסקים באופן ישיר או עקיף בסיוע ההומניטרי בעזה. מסמך זה נכתב בסיוע של ד"ר רועי קיבריק מנהל המחקרים במכון מיתוים, בר רפפורט מנהלת פרויקט קיימות מדינית אקלימית במכון מיתוים, ירדן כהן- מתמחה במכון מיתוים, ומומחים נוספים בתחום אשר היו שותפים בתהליך החשיבה.

א. מבוא

בעקבות הטבח הברברי של חמאס באזרחי ישראל ב-7 באוקטובר, פתחה ישראל במלחמה נגד החמאס ברצועת עזה. תשעה חודשים של מלחמה בעזה, הביאו למשבר הומניטרי חריף ולנזק חסר תקדים. במרץ 2024, יצא דו"ח משותף של האו"ם, הבנק העולמי והאיחוד האירופי אשר העריך את היקף המשבר עד לנקודת זמן זו. מספר נתונים מהדו"ח ממחישים את גודל המשבר: לפחות 1.7 מיליון פלסטינים נעקרו מביתם וכמיליון איבדו את ביתם כליל, כלל הפלסטינים בעזה חשופים לאי-ביטחון תזונתי ויותר מחצי סובלים מרמות שונות של רעב, כ-84 אחוזים ממבני הבריאות נהרסו או ניזוקו, מערכת החינוך קרסה כליל ו-100 אחוזים מהילדים אינם במסגרת חינוכית. כ-17,000 ילדים הופרדו ממשפחתם ונמצאים ללא תמיכה מספקת.¹ משמעות הנתונים היא כי המשבר ההומניטרי בעזה הוא אחד המשברים הגדולים ביותר שהעולם התמודד איתם בעת האחרונה.

עבור ישראל, המשבר ההומניטרי בעזה אינו רק סוגיה אנושית מהמעלה הראשונה. ביחס להיבטים המוסריים שלו, ומעבר להם, משפיע המשבר ההומניטרי על מציאות החיים והתנהלות המלחמה בהיבטים רבים נוספים. המצב ההומניטרי משפיע על התמיכה או ההתנגדות הבינלאומית שישראל מקבלת לפעולותיה במאבקה בחמאס, ועל מעמדה ותפיסתה בעולם. דעת הקהל העולמית מושפעת מכך, והדין הבינלאומי, שעדיין משחק תפקיד חשוב ביחסים הבינלאומיים, קושר בין הלגיטימציה להפעלת כוח, ובין פגיעה פרופורציונאלית ומזערית ככל שניתן בחייהם של הבלתי-מעורבים. בנוסף לכך, משפיע המשבר ההומניטרי על השגת מטרות המלחמה. הוא מסכן את חייהם של החטופים שעוד נותרו בחיים, ואת חייהם של החיילים הנלחמים ברצועה. השלכותיו של המשבר ההומניטרי ושל קריסת התשתיות מקיימות החיים בעזה, הכוללות בין היתר זיהום אוויר, קרקע ומים, הפצת מחלות והיעדר תקווה, מאיימות גם על הביטחון ארוך הטווח של החיים השגרתיים בנגב המערבי. המשבר ההומניטרי הינו מצב חסר יציבות המעודד ומחזק כוחות וארגונים המעוניינים בקידום חוסר יציבות, החל בחמאס, וכלה באיראן. כל אלו ועוד, הופכים את המשבר ההומניטרי בעזה לסוגייה אסטרטגית ראשונה במעלה עבור ישראל. ככזו, על ישראל לפתח אסטרטגיה הומניטרית.

אסטרטגיה הומניטרית משמעה ניהול כולל של הנושא ההומניטרי, בשותפות עם שחקנים אחרים, בראייה ארוכת טווח, על בסיס ידע וניסיון הומניטרי מהעולם, על מנת לספק את הצרכים הבסיסיים של החיים באזור, וכחלק אינטגרלי מהמאמצים המדיניים להשגת הסדר מדיני וביטחון.

אסטרטגיה הומניטרית מחייבת ניהול דיפלומטי-מדיני, ולא רק ניהול אופרטיבי-תגובתי. מטרתה של אסטרטגיה הומניטרית אינה "הקפאת מצב" אלא הפסקת מצב המשבר. עליה לשנות מהיסוד את התנאים המייצרים והמשמרים את המשבר. לכן, במסגרת תכנון אסטרטגיה כזו יש להתייחס לשיקום התשתיות המקיימות חיים, לשיקום המרקם החברתי והיכולת של הקהילה לנהל את משאביה באופן עצמאי, ולמניעת המשך האיום על חייהם ורווחתם של האזרחים. אסטרטגיה הומניטרית מכירה בכך שהצעדים האופרטיביים הנעשים בשטח, צריכים לשרת גם את ההתמודדות עם תנאי היסוד שיצרו את אותו משבר הומניטרי, או לייצר תנאי יסוד שיסייעו להפסיק ולמנוע את המשבר ולא רק לתת מענה לצרכים המיידיים. כלומר, על הצעדים האופרטיביים בשטח לשרת את קידום היציבות, העצמאות והקיימות.

ישנן הערכות שונות לגבי אורך הזמן בו המשבר ההומניטרי בעזה יימשך, משמע משך הזמן בו האוכלוסייה האזרחית תצטרך להישען על סיוע הומניטרי חיצוני, ותשהה במחסות זמניים. יש המדברים על שלוש שנים, אחרים טוענים שמדובר במשבר שימשך לפחות עשור, ואף ישנם אלו המעריכים כי המשבר ימשך ב-30 השנים הקרובות. ממד הזמן מחזק את ההכרח לנהל באופן אסטרטגי צופה עתיד – כולל תוך התייחסות למשמעות המדינית ארוכת הטווח של צעדי השיקום ההומניטרי והאופן שבו הם מעצבים את

¹The World Bank, The European Union, The United Nations (29.3.2024) [GAZA STRIP INTERIM DAMAGE ASSESSMENT](#)

התנאים האסטרטגיים ביחסי ישראל, הפלסטינים והמערכת הבינלאומית. גיבוש אסטרטגיה הומניטרית הינה צורך קריטי עבור ביטחונה של ישראל – עליה לנהל יציאה נכונה ממשבר הומניטרי לחיי רווחה וביטחון ולמנוע כאוס שעשוי להיות כר פורה לעליית כוחות קיצוניים, להבטיח שהשחקנים הפועלים בעזה (מדינות וארגונים) מייצרים מערך בריתות ושותפויות שמיטיב עם ישראל, ולקדם שלטון פלסטיני מתון המכיר בישראל. אסטרטגיה הומניטרית הינה למעשה חלק אינטגרלי מהניסיון להשגת יעדים ביטחוניים ומדיניים. מסמך זה מבקש לנתח את ההתמודדות הישראלית והבינלאומית עם המשבר ההומניטרי ברצועת עזה, ולהציע עקרונות מנחים לאסטרטגיה הומניטרית מיטיבה, שתיתן מענה לצרכי האוכלוסייה בטווח המייד, ותבנה חלופה שלטונית מתונה בטווח הארוך. המסמך משלב ידע מדיני וידע הומניטרי.

תחילה מגדיר המסמך מהו סיוע הומניטרי, ומציג את האתגרים הייחודיים של סיוע הומניטרי ברצועת עזה. לאחר מכן סוקר המסמך את השחקנים השונים הפועלים בשטח ובזירה הבינלאומית, ומתמקד בניתוח פעילות ישראל בנושא, ולבסוף הוא מציע עקרונות מנחים לגיבוש ויישום אסטרטגיה הומניטרית.

ב. מהו סיוע הומניטרי?

סיוע הומניטרי הוא סיוע המוענק על מנת לספק צרכים מידיים ואקוטיים של אוכלוסיות באזור אסון או משבר, דוגמת אסונות טבע, רעב, וקונפליקט. ככזה, לרוב יכלול הסיוע ההומניטרי אספקת ציוד ושירותי רפואה, מזון, מים וסניטציה, מחסה, וסיוע פסיכו-סוציאלי. סיוע הומניטרי ניתן לרוב על ידי מדינות, סוכנויות או"ם, ארגונים בינלאומיים או ארגוני חירום מקומיים.

עקרונות הסיוע ההומניטרי לפיהם פועלים גורמים אלו, מבוססים על חוק זכויות האדם הבינלאומי, ופעולות הסיוע הישירות נעשות מתוך עקרונות ההגנה (Protection), המקיפים את הפעולות שניתן לעשות על מנת לשמור על זכויות האדם הבסיסיות של מקבלי הסיוע.² הגישה הרווחת כיום בעולם הסיוע ההומניטרי היא שיש לתת מקום נרחב לגישות המתאימות את הסיוע הנדרש לזמן, למקום, ולהקשר. לכן על גורמי הסיוע לאמץ מנגנונים של גיוון והכללה (Inclusion & Diversity) אשר פועלים להתאים את הסיוע לצרכי הקהילה תוך התייחסות למגדר, מעמד, זהות אתנית, מוגבלות/קשיים פיזיים או מנטליים. מנגנונים חשובים נוספים אלו הם מנגנונים לזיהוי פגיעות (Vulnerability Assessment), ומנגנונים המקדמים לוקליזציה של המענה ההומניטרי אשר מניח במרכז את הקהילה הנפגעת, ומתמקד בהעצמת משאבי החוסן של קהילה זו. כל זאת, על מנת לשפר את יעילות הסיוע באמצעות תשתיות קהילתיות קיימות אשר להן ידע רלוונטי וגישה לקהילות הזקוקות לסיוע.³

אנשי המקצוע הפועלים במצבי משבר, והמבקשים לסייע לאוכלוסיות החלשות ביותר בצרתן, מייחסים חשיבות לשמירה על פרקטיקות אתיות. שפה משותפת וסטנדרטים אחידים מייעלים את מתן המענה, וכוללים בין השאר את הקוד האתי של ארגוני הסיוע (Code of Conduct), סטנדרטים לביצוע המענה ההומניטרי (Core Humanitarian Standard),⁴ ושימוש מוסכם וכולל במדריכי ה-Sphere המכילים הגדרות וקווים מנחים למגוון תחומי החיים המאפשרים מחיה בכבוד.⁵

אחד העקרונות המרכזיים בסיוע הומניטרי הוא ההכרה בכך שהאחריות העיקרית לדאגה לשלום האזרחים היא של המדינה והישות הריבונית תחתה הם חיים. לכן, ברוב המקרים ישנו מתאם הומניטרי בדרג מדיני

² Reliefweb. (2008). *Glossary of Humanitarian Terms*.

https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/ReliefWeb_GlossaryOfHumanitarianTerms.pdf

³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2022). *Localization*.

<https://www.unocha.org/localization>

⁴ CHS Alliance, Groupe URD, & Sphere Association. (2024). *The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*. <https://handbook.hspstandards.org/en/chs/2024/#ch001>

⁵ Sphere. (2024). *Why the World needs Sphere*. Retrieved June 22, 2024, from <https://spherestandards.org/>

מטעם האוכלוסייה הפגועה, כאשר יש שאיפה לאפשר ליישות הריבונית השולטת למצות את יכולותיה, ולווסת את הסיוע כמיטב הבנתה, בטרם פועלים להתערבות חיצונית.

לסיוע הומניטרי יש קשר ישיר להיבטים של אסטרטגיית יציאה מהמלחמה, לפיתוח, ולהיבטים מדיניים. בשנים האחרונות מדברים רבות על מכלול הקשרים שבין סיוע הומניטרי, פיתוח ויישוב סכסוכים.

כשלעצמו הסיוע ההומניטארי נועד לספק את הצרכים הבסיסיים המאפשרים מחיה בכבוד, עד לשלב בו האוכלוסייה המסתייעת כבר איננה זקוקה לסיוע, והשלב האקוטי מתקדם לשלב אותו ניתן להגדיר כשלב השיקום והפיתוח. השלב האקוטי בו מוגש הסיוע, ושלב השיקום והפיתוח, אלו הם שלבים משולבים זה בזה ועומדים על רצף אחד אשר מצריך תכנון אסטרטגיית יציאה כבר בשלב האקוטי. משמע, שבעצם מתן הסיוע קיים פרדוקס אשר מצביע על כך שתפקיד מרכזי של הגורם המסייע, הוא לפעול גם לביסוס תשתיות להפסקת הסיוע מתוך היעדר כל צורך בו.

כאשר הסיוע ההומניטרי ניתן באזורים ובהקשרים אשר אין בהם יכולת מקומית לפתח שיקום עצמאי, הרי שהסיוע הופך לכרוני. הפיכת הסיוע ההומניטרי לכרוני כוללת בתוכה אתגרים רבים, כאשר אחד המרכזיים שבהם הוא קיבעון התלות בסיוע חיצוני, ובכך מזעור הסיכוי לשיקום ופיתוח מקומי בר-קיימא.

לעומת זאת, תכנון נכון של תהליך הסיוע יכול להוות מפתח משמעותי ליצירת תשתית שיקום שתוביל לפיתוח עצמאי של האוכלוסייה המסתייעת ובכך להפסקת הסיוע. מכאן, שכאשר תכנון הסיוע החירומי כולל בתוכו זיהוי ואיתור שותפים מקומיים אמינים, ומבסס הסתמכות הולכת וגדלה על משאבים מקומיים תוך תכנון מקדים הלוקח בחשבון אתגרים תרבותיים ופוליטיים, הרי שהסיכוי לצמצם את הסיוע למינימום עד להפסקתו גדל.

סיוע הניתן באזורי קונפליקט יכול להוות לעתים אמצעי וגשר לצמצום הקונפליקט בין הצדדים הניצים (האויבים). דוגמה לכך היא יצירת מנגנון המצמצם את האינטרס לקונפליקט כמו עיצוב שוק משותף של ספקים ולקוחות משני הצדדים. הגם שערוץ זה יכול להוות אתגר ככל שצד אחד יעצור את פעילותו, ובכך יותיר את הצד השני פגוע, הרי שיתרונותיו עולים על חסרונותיו. באופן זה, הגם שסיוע הומניטרי מוגדר ככזה הניתן ללא אינטרס פוליטי, אלא כצורך בלתי-תלוי, הרי שניתן לתכנן את תשתית הסיוע כך שלצד יעילותה, היא תאפשר יצירת גשרים וקשרים פוליטיים בין הצדדים, ובכך עשויה להוביל לבניית אמון בסיסי והנמכת החיכוך בין הצדדים.

ג. סיוע הומניטרי בעזה: פעילות ושחקנים מרכזיים

עוד קודם ל-7 באוקטובר, המצב השוטף בעזה הצריך מענה הומניטרי. עם תחילת הלחימה והימשכותה העמיק הצורך לממדים הנוכחיים, וכך גם רבו הניסיונות להתמודד עם הצרכים ההומניטריים ולתור אחר ערוצי פעולה לסיוע המשבר. מאמצים אלו כללו מעורבות של מדינות רבות מהאזור ומהעולם, כוחות מקומיים בקרב הפלסטינים (וגם ישראלים) וארגוני סיוע הומניטרי מסוגים שונים. בשורות הבאות יוצגו בקצרה השחקנים המעורבים המרכזיים והמאמצים שנעשו על ידם עד כה.

(1) שחקנים מדינתיים

מדינות הינן גורם מרכזי בניהול המדיניות ההומניטרית. נוכחותן של מדינות מתונות מאפשר שימוש באמצעים דיפלומטיים לשם תיווך, הפעלת לחץ והגעה להסכמות בין שחקנים שונים. מדינות לרוב הן המעצבות את המדיניות, ומחויבות לתמיכה כספית ודיפלומטית בארגוני הסיוע. עם זאת לעיתים המעורבות ההומניטרית של מדינות מכוונת לשרת צרכים דיפלומטיים או ענייני נראות, ופחות באה לידי ביטוי בהגשתו של סיוע הומניטרי ברמה המעשית. תחת המציאות הישראלית-פלסטינית המורכבת ולצד המלחמה המתמשכת בין ישראל לחמאס, חשוב להבין כי לכל מדינה אינטרסים ומניעים שונים לעסוק בסיוע ההומניטרי. כך, ניתן להצביע על מספר ערוצים של תמיכה או התערבות בנושא ההומניטרי: מימון

ארגונים בינלאומיים וסיוע כספי ישיר, נוכחות וסיפוק מענים בשטח, העברה והכנסה של ציוד (עורף לוגיסטי), ודיפלומטיה.

ערוץ תמיכה מרכזי ומקובל הוא תרומה (של המדינה או של גוף המשוך למדינה) לארגוני סיוע מרכזיים הפועלים בשטח. ארה"ב למשל היא ממנת מרכזית של ארגוני סיוע רבים כמו ה-WFP או UNICEF. כך גם האיחוד האירופי, גרמניה, אוסטרליה, יפן, איחוד האמירויות, קטר, ערב הסעודית ועוד.⁶ ישנם גם מקרים בהם מדינה חוברת לארגון סיוע למימון פעילות הומניטרית מוגדרת. כך למשל, איחוד האמירויות חברה לארגון האמריקאי WCK (World Central Kitchen) לקניית מזון בקפריסין והעברתו דרך מזח ימי זמני שהוקם על ידי האמריקאים. לעיתים מדינות תורמות סיוע באופן ישיר, ולא דרך ארגוני סיוע. כך למשל, היו מדינות שפעלו להצניח סיוע הומניטרי מהאוויר, בכללן צרפת, ירדן וארה"ב. עם זאת מעבר לנראות היה למאמצים אלו ערך מועט בשינוי המצב ההומניטרי ברצועה.

ערוץ נוסף ומשמעותי הוא דרך נוכחות בשטח. **ירדן⁷ ואיחוד האמירויות⁸** למשל הקימו בתי חולים שדה. איחוד האמירויות אף מפעילה תשתיות מים והתפלה בתוך רצועת עזה, ומפעילה מתקן התפלה במצרים שמספק מים לתוך הרצועה. כמו כן, איחוד האמירויות היא המדינה היחידה אשר משאיות מטעמה מורשות לנוע בתוך שטח ישראל. מכיוון שישנם נציגים מאיחוד האמירויות בשטח, מתנהל קשר תיאום ישיר ושוטף בין צה"ל לבין האמירתיים.

מדינות הקרובות גיאוגרפית לאזור האסון, ולעיתים גובלות בו, מהוות ערוץ משמעותי מדיני המשפיע על הסיוע ההומניטרי. מדינות אלה משחקות תפקיד משמעותי כנקודת ממשק הכרחית בהעברה וכניסה של סיוע הומניטרי. מצרים היא דוגמה מרכזית בהקשר זה, ויש לה תפקיד חשוב מתוקף קרבתה לאזור הלחימה והיותה הגבול היבשתי היחיד שאינו ישראלי. שליטתה על מעבר רפיח דרכו עברו הסחורות עד להשתלטות צה"ל על ציר פילדלפי, הצריך ממצרים לשלוט לוגיסטית על התהליך, ולטפל בהכנסת המשאיות לעזה בתיאום עם ישראל. המיקום הוביל את המצרים להוות מדינה קולטת לסיוע שהועבר מהעולם, ומתוך שכך, הוקם בצפון סיני מרכז לוגיסטי גדול. יש לציין כי מצרים מקבלת דיבידנדים מדיניים וכלכליים גדולים מתפקידה זה. מסדרון יבשתי נוסף העובר דרך ישראל מגיע ישירות ממעבר אלנבי בירדן, ובחודש האחרון ישנו גם סיוע המגיע מהגדה המערבית. במקביל חלק מהסיוע מועבר בחודשים האחרונים דרך התווך הימי (מאפריל 2024 ועד היום לסירוגין). האמריקאים, בשיתוף עם האירופאים ואיחוד האמירויות פתחו מסדרון ימי מקפריסין לרציף ימי, כך שגם קפריסין הפכה לעורף לוגיסטי לסיוע ההומניטרי לפרקים. חשוב לציין כי ישראל היא המדינה המרכזית ששולטת בצורה מוחלטת כמעט בסיוע הנכנס לרצועה, וכיום המעברים הפעילים והמתפקדים ברציפות הם דרכה בלבד. יחד עם זאת, העורף הלוגיסטי לתכלול הסיוע ההומניטרי שמתקיים במצרים ובירדן (ומנסה להתקיים גם בקפריסין) הינו קריטי בעצם נוכחותו להמשך התהליך.

סוגיית הסיוע ההומניטרי הפכה מתחילת המלחמה וביתר שאת לאור התמשכותה – לפקטור חשוב ביחסי ישראל עם המערכת הבינלאומית. מדינות רבות פועלות בנושא הסיוע ההומניטרי בכלים דיפלומטיים, ומשתמשות בהפעלת לחץ דיפלומטי על ישראל, ולעיתים אף בסנקציות או בתמריצים כדי לדחוף את ישראל לפעולה הומניטרית. ארה"ב היא ללא ספק המשפיעה ביותר על התנהלות ישראל בנושא ההומניטרי. יש לציין שפעילות דיפלומטית לעיתים מתייחסת לנושא ההומניטרי בלבד, אך כאשר מדובר בהגדרת מעורבותם של שחקנים אסטרטגיים דוגמת ארה"ב - היא קושרת גם בין הנושא ההומניטרי לתכנון היום שאחרי, להפסקת אש, להחזרת החטופים ולאופן מדיני.

למרות הניסיונות של השחקנים המדינתיים, הרי שניתן להעריך כי אף אחת מהמדינות לא מעוניינת לקדם מצב הומניטרי כרוני. עם זאת, עבור השחקנים הבינלאומיים המרכזיים ייצוב המצב ההומניטרי והגעה

⁶ פירוט נרחב בנספח 1

⁷ The Jordan Times (11.6.2024) [Jordan field hospitals in war-torn Gaza receive over two million patients-JAF.](#)

⁸ Arab News (1.6.2024) [UAE field hospital in Gaza provides medical aid for patients.](#)

להסדר קבע נובע מצורך להשיג מטרות מדיניות רחבות יותר. כך למשל, ארה"ב מנסה למנוע את הסלמת הסכסוך בעזה לסכסוך אזורי, ומצרים מנסה למנוע מצב בו מהגרים עזתים מציפים אותה ומערערים על יציבותה.

(2) שחקנים פלסטינים

מבחינת הרשות הפלסטינית המעורבות במאמצים ההומניטריים מהווה כלי מדיני אפשרי לחזרתה לשליטה בעזה, ולחיזוק מעמדה בתהליך המדיני מול ישראל. הרשות הפלסטינית תופסת כי תפקידה לדאוג לצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה, אך בה בעת גם רואה בכך הזדמנות להחליש את החמאס, ולהחליפו בעזה. מבחינת החמאס, ההערכה היא כי המצוקה ההומניטרית של התושבים בעזה היא כלי נוסף במאבק בישראל. המשבר ההומניטרי מאפשר לחמאס להפוך עצמו לקורבן, ובכך מפנה לחץ בינלאומי על ישראל אשר משפיע על ניהול המערכה הצבאית וממתן אותה. לצד זאת, הלחץ הבינלאומי מחייב את ישראל לשתף פעולה בסיוע הומניטרי ולקחת אחריות על המצב ברצועה, ובכך פוגע במעמדה ובלגיטימציה של ישראל. בנוסף, עושה החמאס שימוש במשבר ההומניטרי לתועלת צבאית, ולחיזוק מעמדו בקרב החברה בעזה, תוך כדי השתלטות על מנגנוני החלוקה של הסיוע.

לצד הרשות הפלסטינית והחמאס, ישנם שחקנים פלסטיניים נוספים המעורבים במאמץ ההומניטרי, או שיש באפשרותם לשחק בו תפקיד מסוים. ארגונים קהילתיים פלסטיניים מקומיים למשל, בדמות עמותות, תנועות נוער וארגוני חינוך יכולים להוות מערך ארגוני מסוים המקשר בין הקהילות המקומיות לארגוני הסיוע. לצידם קיימים שחקנים לא-רשמיים בקהילה, כמו ראשי חמולות או התאגדויות נשים, אשר גם להן יכול להיות תפקיד. אף למערך המוניציפלי עשוי להיות תפקיד מפתח כגורם עצמאי במרבית הרצועה וכלי מהותי לבנייה מחדש של תשתיות מקיימות חיים, כמו גם להפצת סיוע ואיתור וניטור צרכים קהילתיים. שחקנים אלו ממוקדים בעשייה הקהילתית המקומית, ויש להם את ההיכרות עם הדינמיקות המקומיות, וכאלו יכולים לספק מידע עבור אופן ההנגשה האופטימלי של הסיוע ההומניטרי ללקוחות הקצה שלו.

שחקנים רלבנטיים נוספים הן חברות עסקיות בבעלות ערבית מהגדה המערבית או מישראל, וכן בעלי עסקים ממדינות ערביות אחרות. מאמצי הסיוע ההומניטרי בעזה צפויים לגלגל מיליארדי דולרים לאורך שנים רבות. עובדה זו מייצרת תמריצים חזקים גם לחברות עסקיות לקחת בהם חלק. שילוב חברות עסקיות והיגיון כלכלי יכול לסייע לעיתים ביעול המענה הניתן, ובדרישה לעמידה בסטנדרטים שגישה וולונטרית מתקשה לעיתים לדרוש. ההיגיון הכלכלי גם מאפשר "לדלג" על גבולות לאומיים ביתר קלות, ולהניע את הכלכלה בכל מרחב עזה, תוך יצירת חיבורים נחוצים ברמת התשתיות הפיסיות והארגוניות. יחד עם זאת, היגיון זה אינו מספק ככל שהוא נשען רק על רעיון הרווחיות, ולכן יש לוודא שמאמצים שאינם רווחיים אך הכרחיים לא מתעכבים. בנוסף, יש לוודא שהפעולה הכלכלית מעודדת את השוויון ומצמצמת פערים, ולא מעניקה עוצמה נוספת למי שגם ככה כבר נהנה ממנה.

(3) ארגוני סיוע

שחקנים חשובים נוספים, לצד המדינות והשחקנים הפלסטיניים המקומיים הם ארגוני הסיוע ההומניטרי הפועלים בשטח. ניתן לחלק את ארגוני הסיוע לשתי קבוצות מרכזיות: סוכנויות או"ם, וארגוני סיוע בינלאומיים שאינם משויכים לאו"ם. סוכנויות או"ם כוללות ארגונים כגון UNHCR, WFP, UNICEF, WHO, UNWOMEN, OCHA ואחרים, אשר מתמקדים כל אחד מהם בנושא מסוים, משמשים כגופי מדיניות, ומבצעים תיאום ותקצוב של פעולות בשטח. ארגון או"ם ייחודי לפלסטינים אשר פעל טרום המלחמה, הוא סוכנות האו"ם UWNRA (אונר"א) - ארגון סיוע של האו"ם לפליטים פלסטינים.⁹ אונר"א עסקו לאורך שנים בניהול החיים האזרחיים ברצועת עזה ואף מילאו פונקציות 'שלטוניות' ועל כן מבחינת

⁹ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (2024). *UNRWA Situation Report #107 on the situation in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem*. <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-107-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem>

האו"ם ארגון זה הוא ממובילי הפעילות ההומניטרית ומרבית חלוקת הסיוע נשענת על התשתיות הלוגיסטיות של הארגון. על האתגרים הקשורים באונר"א יורחב בהמשך. כיום פעולתם מבטאת נוכחות בינלאומית המחייבת את הצדדים הלוחמים לשמור על ביטחונם של כלל הגורמים ההומניטריים הפועלים בשטח כשחקנים ניטרליים. פעילותם של ארגונים אלו משמרת במידת מה את התלות הפלסטינית בגורמי חוץ, אולם במצב המשבר הנוכחי אין לכך חלופה. בייחוד כאשר נוכחותם ופעילותם מאפשרים לישראל לפעול ולעבוד אל מול גופים שאינם קשורים בחמאס, אך יש להם גישה וקשר אל האוכלוסייה הפלסטינית, ומשך מחזיקים באפקטיביות מסוימת.

ארגוני סיוע בינלאומי שאינם משויכים לאו"ם כוללים ארגונים כמו SAVE THE CARE, MSF, CHILDREN, RED CRESCENT, ICRC וכו'. נוכחותם מאפשרת ביצוע פעילות הומניטרית מקצועית בפועל בשטח. ארגונים אלו הם בעלי יכולת ביצוע ממושכת, ממוקדת, ויכולת ניטור ומדידה. ארגונים מעין אלו עשויים להוות גורם ענייני לקיום הפעילות ההומניטרית כדוגמת חלוקת מזון, בנייה וניהול מחסות, מענה רפואי וכו'. נוכחותם חיונית כגורם המבצע את הפעילות בשטח תחת תיאום של גוף מתכלל. לצד פעילות שטח, אחד הערוצים לפעולה של חלק מארגוני הסיוע כדוגמת MSF או AMNESTY INTERNATIONAL, כולל בתוכו קידום מודעות ומדיניות לצורך בסיוע. קידום המודעות נעשה בערוצי תקשורת, דיפלומטיה, איסוף ופרסום נתונים ויצירת שדולות לקידום וחיזוק הסיוע. כמו במקרה של סוכנויות האו"ם גם פה לעתים משמרת מעורבות ארגונים אלו במידה רבה את התלות של האוכלוסייה בסיוע חוץ.

ארגוני הסיוע פועלים בתיאום תחת המעטפת של האו"ם. בראש מנגנון התיאום עומד מתאם הומניטרי מטעם האו"ם ותחתיו פועלים אשכולות (clusters) מקצועיים. ביניהם האשכולות העוסקים ב (1) מים, סניטציה והייגיינה (Wash), (2) בריאות, (3) מזון ו(4) מחסה,¹⁰ כאשר בכל אחד מהקלאסטרים יושבים ארגוני הסיוע הרלוונטים. נספח 1 מציג פירוט והרחבה על ארגוני הסיוע הפועלים ברצועה, תפקידם ומקור המימון שלהם.

ארגוני הסיוע תיארו מספר קשיים מרכזיים המלווים את המאמץ ההומניטרי בעזה. קשיים אלו כוללים בין היתר צורך לתיאום כל שינוע של סיוע בכל מקום עם הצבא, פער בין התיאום לבין הכוחות בשטח, יחס לא מקצועי של גורמים בשטח כלפי עובדי הסיוע, חוסר בהירות בנוגע לציוד שאסור להכניסו לרצועת עזה, קושי להשיג ויזות, וכן קשיים בהשגת אישורים לתיקון משאיות שינוע. בשלב זה קשה להצביע עד כמה אתגרים אלו הינם תוצר של מדיניות מכוונת או של מציאות מבצעית בשטח. לצד זאת, יש לציין כי במהלך החודשים מאי ויוני, בוצעו מהלכים אשר פעלו להקלה על האתגרים המצוינים לעיל.

ד. מאפיינים ייחודיים של המשבר ההומניטרי בעזה

המשבר ההומניטרי בעזה הינו אחד המשברים המורכבים עימם התמודדה קהילת הסיוע ההומניטרי בעשור האחרון. מגוון השחקנים בעלי העניין הפועלים בשטח מצביע על חלק מהמורכבות שלו. בנוסף לכך, המשבר ההומניטרי בעזה מכיל מספר מאפיינים ייחודיים שיש להכירם ולהבינם בבואנו לתכנן ולהוציא לפועל אסטרטגיה הומניטרית. להלן כמה מהמאפיינים המרכזיים:

- **היעדר גוף מוסכם אשר יתכלל את המאמץ ההומניטרי לטובת התושבים העזתיים.** אונר"א - ארגון סיוע של האו"ם לפליטים פלסטינים,¹¹ עסק לאורך שנים בניהול החיים האזרחיים ברצועת עזה ואף מילא פונקציות 'שלטוניות'. עם הוכחות למעורבות חבריו בטבח ה-7 באוקטובר והשימוש התכופ

¹⁰ [Cluster approach](#). UNACR

¹¹ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (2024). *UNRWA Situation Report #107 on the situation in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem*. <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-107-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem>

בתשתיות הארגון על ידי חמאס, איבד הארגון בעיני ישראל וחלק מהמדינות הממנות את הלגיטימיות שלו לפעול. נעשו מספר ניסיונות מצד ישראל להביא להפסקת מימון הארגון, לפירוק ולהחלפתו של אונר"א בארגוני סיוע אחרים. עם זאת, למרות שארגונים נוספים הצליחו לייצר פעילות הומניטרית ברצועה המתואמת עם ישראל, אונר"א נשאר ארגון הסיוע הגדול והמשמעותי ביותר בעזה.

- ריק שלטוני ריבוני.** היעדר אסטרטגיה פוליטית ותוכנית ליום שאחרי המלחמה, מייצר מצב בו באזורים בו צה"ל מצליח להוציא את חמאס (לפחות מהרובד הגלוי), נוצר ואקום שלטוני ואין גורם מחליף שאחראי על ניהול החיים האזרחיים. מצב כזה של כאוס שלטוני וביטחוני, לצד נוכחות של מליציות חמושות, כאלו המשויכות לחמאס או שאינן כאלה, מקשה על חלוקה יעילה של הסיוע ההומניטרי, על פעילותם של ארגוני הסיוע, על הסטרטליות של האזורים ההומניטריים המוכרים, ועל יכולת לתכנן לטווח רחוק, והופכת את האתגר של הקלה הומניטרית לתושבים, לקשה עד בלתי אפשרי ליישום. חשוב להזכיר כי ארגוני סיוע הומניטרי באזורי אסון עובדים עם השלטון הריבוני לניהול וחלוקת הסיוע, בעזה אין שלטון ריבוני אלא ארגון טרור שולט, וישראל היא בבחינת כוח לוחם כך שאין שלטון אזרחי מתכלל איתו הארגונים יכולים לעבוד בשטח להבטיח את חלוקת הסיוע.
- משבר בעצימות גבוהה.** המשבר ההומניטרי התפתח מהר מאד יחד עם עקירתם באחת של תושבי צפון הרצועה ודחיקתם לעבר דרום הרצועה. בתרחישים זהים בעולם, עקירה זו מתרחשת בגלים ולאורך זמן, אולם הכניסה של צה"ל לרצועה, הוביל לעקירה זו כמעט בין לילה. יתרה מכך, אופי הלחימה הסיזיפי וכזה המאופיין בלחימה אורבנית עצימה אל מול אנשי החמאס, איננו כולל הפוגות רבות. לתנועות אוכלוסייה אלו מצטרפת פעילות אנשי החמאס אשר מונעים מאזרחי הרצועה מעבר בטוח בין האזורים השונים, זאת על מנת לעשות שימוש באזרחים כמגינים אנושיים וכקלף מיקוח בחזית ההסברה של החמאס. זאת, תוך הערכה כי צה"ל יאט ויצמצם את פעילותו באזורים בהם ישנם אזרחים.
- הימשכות הלחימה וצמצום האזורים ההומניטריים.** אופיו המתפתח והמשתנה של האירוע מכפיפים את מקבלי החלטות למציאות שמאתגר מאד לפעול על פיה, וכזאת שגוזרת ניהול קבלת החלטות דינמי של המדיניות היומיומית. מציאות זו כוללת בתוכה מהלכים צבאיים אשר כוללים כניסה ויציאה משטחים אורבניים, וחזרה לעתים לאותם שטחים עקב מציאות צבאית משתנה. חוסר ההכרעה הצבאי ואי-קיומה של מדיניות נהירה מן הבחינה המדינית, מובילה את צה"ל להמשיך בלחימה תוך ניסיון לדחוק את החמאס לאזורים מצומצמים יותר. אזורים אלו אשר היוו אזורים בטוחים הומניטריים, הופכים לפחות ופחות בטוחים עבור האזרח העזתי, הן עקב התקרבותה של הלחימה לאזורים אלו והן עקב הצטופפות הולכת וגדלה של אזרחים באזורים מצומצמים יותר ויותר.
- היעדר יכולת ניטור ואיסוף נתונים תקפים ומהימנים מהשטח לאורך זמן ובאופן תדיר.** ישנם מספר גורמים רשמיים אשר מוציאים דו"חות ונתונים על הקורה ברצועת עזה. האתר של מתפ"ש מתעדכן מדי יום וכולל בתוכו עדכונים לפי קטגוריות על הנעשה ברצועת עזה. סוכנויות האו"ם השונות – WHO, OCHA, UNRWA, WFP, UNICEF, IOM מוציאות דו"חות שבועיים/עיתיים על המצב ההומניטרי ברצועה ועל מאמצי הסיוע. מנגנון התיאום ההומניטרי של האו"ם (OCHA) מוציא עדכון דו-יומי מפורט. יש לציין כי הדו"חות של OCHA לא מפרטים על הסיוע שמתקבל מצד העולם הערבי לרצועה.¹² האיחוד האירופי בעצמו מוציא גם דו"חות על המצב ברצועה. בנוסף, חלק מה-NGO's שפועלים בשטח הרצועה (MSF, Save the Children, ICRC, NRC) מדווחים גם הם. עם זאת, ישנם פערים גדולים בין הדיווחים של כל צד, וכלל השחקנים מעידים על היעדר יכולת מיפוי כוללת ניטרלית משמעותית, ועל כן על פער ביכולת להבין ולהעריך את המצב לאשורו, ובכך לקבוע את המענים הנדרשים.

¹² https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/score_gaza_2024.pdf

- **משבר יחסים מתמשך בין ישראל לסוכנויות או"ם.** באזורי משבר בעולם, מתאם הומניטרי מטעם האו"ם מנהל את התכלול ההומניטרי ואת הקשר עם המדינות או הגורם השולט בשטח. למרות שגם בעזה יש תכלול הומניטרי של האו"ם, ושנעשית עבודת תיאום בין הצבא לבין האו"ם וארגוני הסיוע, ממצאים מהשטח מלמדים כי הקשר מתאפיין בחוסר אמון ובחשש הדדי. ישראל לעתים נתפסת כמחוללת המשבר ההומניטרי עקב פעילותה הצבאית, ומאידך ארגוני הסיוע נתפסים כמשתפי פעולה עם החמאס וככאלה אשר פוגעים בביקורתם בתדמית ישראל בעולם, בדומה לאופן בו נתפס ארגון הצלב האדום הבינלאומי ותפקודו בפרשת התיווך בסוגיית החטופים. הדבר מקשה על שיתוף הפעולה ההכרחי בין הצדדים.

- **הפיכת הסיוע ההומניטרי לכלי נשק.** הטבח של השבעה באוקטובר על אכזריותו חסרת התיאור וחטיפת מאות ישראלים לעזה, תרמו להתרחקות השיח הציבורי והפוליטי הישראלי מן המשבר ההומניטרי החמור בעזה והצורך לספק סיוע הומניטרי. בתחילת הלחימה, מדיניות ממשלת ישראל הייתה לייצר משבר הומניטרי, ואף לתרום להעצמת המשבר, כאמצעי לחץ על החמאס. ישראל פעלה לפגוע בתשתיות מקיימות חיים, ועצרה את הכנסת המים, המזון והאנרגיה לרצועה. התקשורת בישראל נמנעה מהצגת המשבר ההומניטרי בעזה בפני הציבור הישראלי, ולא דנה בהשלכותיו למעט בכל הקשור ללגיטימציה הבינלאומית. גם חמאס מנצל ניצול ציני את חלק מפעילות ארגוני הסיוע לצרכיו מה שמביא לחוסר אמון בארגוני הסיוע ותפיסתם לעיתים כזרוע נוספת של "האויב"

- **הסיוע ההומניטרי הפך בישראל לסוגיה פוליטית שבמחלוקת.** ככל שנמשכה המלחמה הפכה סוגיית הסיוע ההומניטרי לסוגיה פוליטית החוצה את הציבור הישראלי. רבים מתוך הממשלה ממשיכים להתנגד להענקת סיוע הומניטרי לעזה, גם במחיר ביקורת בינלאומית ופגיעה בלגיטימציה להמשך הלחימה. אחרים רואים בהענקת סיוע הומניטרי רק אמצעי להשגת לגיטימציה בינלאומית, ולא מתייחסים להיבטים הביטחוניים-אסטרטגיים ומוסריים שהמשבר ההומניטרי כולל. התארגנויות של פעילי ימין החלו לחסום משלוחי סיוע שיצאו מישראל לעזה. וישראל, אשר החלה לפעול לקידום המענה ההומניטרי, בוחרת לעתים שלא "להתפאר" במאמציה, ובמידה רבה, אף להסתירם מתוך שיקולים פוליטיים פנימיים.

התייחסות למכלול המאפיינים הייחודיים שנפרשו כאן, יחד עם זהותם של השחקנים הרלבנטיים על האינטרסים והיכולות שלהם, מהווה תנאי חשוב לבנייתה של אסטרטגיה הומניטרית יעילה ואפקטיבית מבחינתה של ישראל.

ה. פעולות ישראל בנושא ההומניטרי

מתחילת המלחמה המדיניות הישראלית בנושא ההומניטרי הייתה תגובתית. כשהופעל לחץ אמריקאי ובינלאומי או לאור מקרה הומניטרי קטסטרופלי, נעשו צעדים מסוימים ונקודתיים להגיב לבעיה. כך קרה עם פתיחת המעברים לאחר לחץ אמריקאי, עם הקמת חמ"ל תיאום ביחד עם פיקוד דרום לאחר תקרית הרג עובדי הסיוע הזרים, ועוד.

ממשלת ישראל הפגינה עד כה – חוסר נכונות משווע לדון, קל וחומר לתכנן ולהוציא לפועל, אסטרטגיה הומניטרית. יש לציין כי משרדי הממשלה השונים פעילים בנושא ההומניטרי רק אם המתפ"ש (מתאם פעולות הממשלה בשטחים) מעלה צורך מסוים אליהם ומבקש מענה. תעיד על העדר החשיבה האסטרטגית העובדה כי מפתיחת המלחמה טרם התנהל דיון אחד בכנסת בנושא ההומניטרי כסוגיה שיש לה הרחקות משליכות לכת על ישראל, פרט לדיונים על מעמדה של אונר"א. הדבר ממחיש את היעדרה של בחינה מקצועית של סוגיות שונות (מבריאות, דרך אנרגיה, מים, סניטציה, יחסי חוץ וכו'), וכי הדרגים המקצועיים הרלוונטיים לא מעורבים באופן שוטף בסוגיות שלהן יש גם השלכות מעשיות ומיידיות על ישראל. כמו כן, מגמות אלו ממחישות עד כמה נפקד מקומו של השיח ההומניטרי-מדיני בקרב נבחר

הציבור ובכנסת. בהעדר חשיבה אסטרטגית בנושא – חלק ניכר מהובלת הפעילות בפועל עובר לידי המנהל האזרחי בצבא – או בשמו הרשמי מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש).

כיום, הגורם הישראלי אשר מנהל את הפעילות ההומניטרית הנו המתפ"ש. מאפייני המתפ"ש מאפשרים לו לעבוד עם ארגונים אזרחיים ולדבר את "השפה האזרחית" למרות היותו גוף צבאי. מאפיין חיובי נוסף של המתפ"ש, הנו היכולת לתאם בשטח את הסיוע בהיבט בטחוני. גוף זה מכיר במורכבויות של שיקולים ביטחוניים אל מול הומניטריים. כך, תוך כדי התפתחות המשבר ההומניטרי בעזה, ובעיקר לאחר הרג עובדי הסיוע של ארגון WCK, הוקם מערך משותף של הצבא ובכללו של פיקוד דרום, לייצר פלטפורמה לתיאום בין הצבא לארגוני הסיוע.

לצד מאפיינים חיוביים אלו, מתקופה היותו של המתפ"ש גוף צבאי, הרי שהוא כפוף למגבלות מדיניות אותן מציבה הזירה הפוליטית. כמו כן, למתפ"ש אין כלים להתמודדות עם סוגיות דיפלומטיות שהמשבר מייצר, והוא אינו עוסק בתכנון אסטרטגי צופה עתיד. המתפ"ש גם נתפס על ידי חלק מגופי הסיוע כנציגו של מחולל המשבר ההומניטרי. לאור כל זאת, היחסים בין הצבא וארגוני הסיוע סובלים לעיתים מחשד הדדי והיעדר אמון בין שחקנים שונים.

במקביל לחשד ההדדי ואתגרי האמון, הרי שגם ברמת השטח קיימים אתגרים – הן כפי שפורט לעיל מצידם של ארגוני הסיוע, והן לאור טענות של המתפ"ש המצביעות על אתגרי חלוקה ויעול המערכת ההומניטרית בתוך עזה. הטענות ההדדיות כוללות העברת משאבים הומניטריים לחמאס והג'יהאד האסלאמי, הישענות של כל מערך הסיוע ההומניטרי על התשתית הלוגיסטית המוגבלת של אונר"א והימנעות מכוונת של האו"ם מהרחבת תשתית זו, ביצוע תקיפות מכוונות/אי מתן חסינות מתקיפת גורמי ומאמצי הסיוע, הפרעה מכוונת לחלוקת הסיוע, או לחילופין חוסר יעילות במאמצי החלוקה.

לצד אתגרים אלו, הרי שבין אפריל ויוני 2024 נעשו ניסיונות הדדיים לקדם אמון ושיתוף פעולה בין המתפ"ש לשחקנים ההומניטריים, בכללם גופים ישראליים. מאמצים נוספים באים לידי ביטוי בניסיונות לייצר תשתיות משותפות לקבלת החלטות ותיאום בין הגופים השונים. ארגוני חברה אזרחית שונים, מתחילים לשחק תפקיד מפתח בניסיונות הללו.

כלל, יש לזכור כי המציאות ההומניטרית מחייבת שמירה על הדין הבינלאומי, על אתיקה ועל זכויותיהם של אזרחים לא-מעורבים. לצד זאת, הנושא ההומניטרי משמש כמנוף להשגת יעדים ביטחוניים ומדיניים ומתוך שכן, יש לראות בתכנון מדיניות הסיוע גם אמצעי למימוש יעדים ארוכי טווח אשר יאפשרו את צמצום הסכסוך, זאת באמצעות השחקנים השונים, כוחות שמירת שלום ומנגנוני קבלת החלטות מוסכמים. יצירת תשתית זו בעת הנוכחית, תאפשר בניית אמון ויחסי עבודה לאורך זמן.

יחסה של ישראל לאונר"א

מתחילת המלחמה נתקיימו מספר דיונים בכנסת בנושא אונר"א והוגשו 3 הצעות חוק הנוגעות בפעילות אונר"א וחוקיותה. העיקרון המנחה בדרג הפוליטי היה שיש לראות באונר"א זרוע ביצועית של החמאס אשר יש לנטרלה. שלוש הצעות חוק הוגשו בנושא (להרחבה ניתן לגשת לנספח 2). בהתאם לכך, המטרה של ממשלת ישראל היא לשים קץ לפעילות הסוכנות במזרח ירושלים, באיו"ש וברצועת עזה, כאשר כבר היום היא מנסה לצמצם את כוחה ופעילותה ברצועה. ישראל פועלת לקדם ארגונים אחרים שיפעלו במקום אונר"א בנושאים מסוימים ברצועה.¹³ אולם, ניסיונות לבזר את הפעילות ההומניטרית ולהעבירה למספר ארגונים אחרים בעלי מומחיות בתחומים מסוימים, נתקלת במציאות מורכבת בשטח. אל מול פעילותה של ישראל בנושא, לוחץ מזכ"ל האו"ם על סוכנויות הסיוע השונות להגדיר כי הן תעבודנה אך ורק עם אונר"א. יחד עם זאת, יש הקוראים לקדם רפורמות מיידיות במנגנונים של אונר"א, זאת תוך הפעלת לחץ מצד המדינות המממנות את הארגון.

¹³ <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press22052024h.aspx>

נכון להיום, קיים קונפליקט מובנה בין הצורך לעבוד עם שחקן מרושת בשטח על מנת לקדם אופטימיזציה של הסיוע, לבין היותו של השחקן גורם הנתפס כעוין לישראל, וככזה אשר היווה גורם משמעותי בתחזוק הסכסוך עוד קודם לאירועי ה-7 לאוקטובר. יתרה מכך, וללא קשר לעמדה הישראלית, קיימת טענה כי עצם קיומו ואופן פעולתו של אונר"א לאורך השנים שוללים את יכולת השיקום והפיתוח העצמאיים של העזתים. זאת, מתוך היותו גורם המתחזק את תלותם בסיוע בינלאומי ופוגם ביכולת העצמאות של עזה כיישות עצמאית.

כל המתואר לעיל מצייר תמונה מאתגרת עבור ישראל בניסיונה להשתלב במאמץ ההומניטרי, ורתימתו לקידום האינטרסים הביטחוניים של המדינה.

1. עקרונות מנחים לאסטרטגיה הומניטרית עבור ישראל

אסטרטגיה הומניטרית משמעה ניהול כולל של הנושא ההומניטרי, בשותפות עם שחקנים אחרים, בראייה ארוכת טווח ועל בסיס ידע וניסיון הומניטרי מהעולם, על מנת לספק את הצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה, וכחלק אינטגרלי מהמאמצים המדיניים להשגת הסדר מדיני וביטחון. אסטרטגיה הומניטרית מחייבת ניהול דיפלומטי-מדיני-אסטרטגי, ולא רק ניהול אופרטיבי-תגובתי-טקטי.

1. יציאה ממצב הומניטרי כרוני, ומעבר לעצמאות מקומית. מטרתו הבסיסית של סיוע הומניטרי בינלאומי הוא להוביל את האוכלוסייה הזקוקה לסיוע למצב בו היא איננה תלויה בו יותר. ניתן להעריך כי המטרה של המדינות ורוב הארגונים המעורבים במנגנוני הניהול ההומניטרי בעזה, היא דומה. עצמאות מקומית, בין אם זו מובלת על ידי כוחות פלסטיניים מקומיים, או על ידי הרשות הפלסטינית, הינה יעד אליו יש לחתור. עם זאת, חלק מתפקידו של המנגנון המדיני הוא לוודא כי השותפים הפלסטינים בתהליך הינם שותפים שיוכלו לקבל אחריות שלטונית באופן מלא, לגיטימי ואפקטיבי.

הטיפול במשבר ההומניטרי בעזה הינו משימה ארוכת שנים ומדורגת. תהליך הטיפול והיציאה מהמשבר ההומניטרי למציאות של רווחה ועצמאות פלסטינית ייקח שנים רבות, ויש להתכונן ולבנות אותו כמשימה ארוכת טווח הכוללת מספר שלבים:

- **שלב ראשון - ייצוב המצב ההומניטרי.** בשלב זה יש לוודא כי לכלל האוכלוסייה יש גישה לקבלת מים, היגיינה, מזון, מחסה, חינוך ובריאות כפי שקובע המדד הבין לאומי Sphere. העבודה עם עקרונות ה-Sphere תאפשר הצמדת ממצאי ההערכה המתמשכת עם הרף הנדרש לעמידה בצרכים וכן, תאפשר עבודה על פי אינדיקטורים מוסכמים אשר יובילו לעמידה באותם סטנדרטים. לפיכך מומלץ להגדיר את הסטנדרט כאחיד ומקובל על כלל הגורמים, להטמיע את ה-Sphere בתרבות העבודה ולהיעזר במומחים בעלי ניסיון על מנת לעשות התאמות קונטקסטואליות.
- **שלב שני - קיבוע מרחבי מגורים.** בשלב זה יבנו פתרונות מגורים זמניים שיאפשרו שהייה ברווחה למשך זמן מוגבל עד למעבר ליישוב קבע. שלב זה כולל בנייה של מערכות תומכות חיים - כלכלה מקומית, חינוך, רווחה, ניהול סדר יום, חיי קהילה ובריאות נפשית.
- **שלב שלישי - מעבר למגורי קבע ופיתוח.** בשלב זה תתמקם האוכלוסייה במגורי הקבע שלה. לצד קיום חיי שגרה יושם דגש על המשך פיתוח הפעילות הכלכלית ושיקום תשתיות, מרחבים פתוחים, תעשייה וחקלאות גם בתוך עזה וגם כחלק מחיבור למדינות האזור.
- **שלב רביעי - שלב "העברת המקל".** בשלב זה האוכלוסייה האזרחית תיקח בעלות על ניהול המגורים, התשתיות והסביבה, וכן על המשך מאמצי הפיתוח והקשרים האזוריים. שלב זה כולל פיתוח של מנגנוני ניהול מקומיים, מעבר של האוכלוסייה לתשלום על שירותים וייצוב הכלכלה, במקביל לצמצום עד היעלמותם של המנגנונים התומכים החיצוניים.

2. חיבור המאמץ ההומניטרי המדיני-אסטרטגי, עם המאמץ ההומניטרי האופרטיבי, ובניית מנגנונים אפקטיביים ויעילים להובלתם. ישנם שני מנגנונים מרכזיים שיש לשפר ולהתאים בהקשר ההומניטרי, ולוודא שיפעלו בסנכרון. האחד הוא מנגנון קבלת החלטות אסטרטגי המעצב את המדיניות ההומניטרית ומורכב משחקנים מדינתיים וסוכנויות סיוע מרכזיות. השני הוא מנגנון אופרטיבי-ביצועי אשר אמון על הוצאה לפועל של המדיניות והפעילות ההומניטרית בשטח. כל אחד מהמנגנונים הללו מתקיים כבר היום באופן מסוים הדורש שיפור. מתקיימים מפגשי תיאום שוטפים ברמה המדינית בין המתפ"ש למתאם האמריקאי, למצרים, הירדנים והאו"ם. יחד עם זאת, הנציגות הישראלית היא המתפ"ש בלבד, שזהו גורם מקצועי ולא מדיני. בנוסף מדינות רבות, שיכולות לתרום ולהיות רלוונטיות לא לוקחות חלק. ברמה האופרטיבית, לאו"ם יש קבוצות עבודה מקצועיות (אשכולות) לפי נושאים (מזון, מחסה, מים והיגיינה, בריאות) בהם ארגוני הסיוע יושבים על בסיס יום-יומי. אולם, יש סירוב מצד האו"ם שנציגים ישראלים ישבו בדיונים הללו, וכמו כן במרבית הדיונים בוודאי באלו שהמתפ"ש מקיים אין נציגות פלסטינית. עובדה זו תורמת להיווצרות פערים רבים בשטח.

- **המנגנון המדיני-אסטרטגי** - תפקידיו המרכזיים של מנגנון זה הינם להגדיר את יעדי הסיוע ואת השימוש ההולם בו, תוך הסתמכות על עקרונות ההגנה (Protection) כפי שמוכרים בעולם הסיוע. **תפקיד מהותי של המנגנון הינו לבצע תכנון כולל של יעדים ותפקידים של תהליך הסיוע ההומניטרי לחלק תחומי אחריות בין הסוכנויות השונות – כולל תיאום בין סוכנויות האו"ם והארגונים הלא-ממשלתיים, לקדם ניהול אזרחי מקומי, לאתר משאבים ותקציבים, לקבוע סטנדרטים ומדדים לאספקת הסיוע. תפקיד מהותי נוסף של המנגנון הוא לתכנן ולקדם את תהליך המעבר משלב סיוע החירום לשלב השיקום והפיתוח.** מנגנון זה יעסוק בהנחייה ובקרה של המנגנון האופרטיבי וביצירת שותפויות עם מדינות שונות בתחום ההומניטרי, וכן בקביעת נהלים והטמעת תרבות ארגונית חיובית. חשוב שבמנגנון זה יהיו שותפות מדינת ישראל, נציגות פלסטינית מדינית, נציגות של מנהלת מעבר" עזתית (ראו פירוט בהמשך), ארה"ב, מצרים, ירדן, מדינות נוספות באזור המוסכמות על ידי הצדדים, סוכנויות האו"ם (WHO, OCHA וכו'), סוכנויות סיוע מרכזיות המחזיקות באחריות על ניהול מחנות, חלוקת מזון, רפואה וכו', ושחקנים רלבנטיים נוספים. מנגנון זה אמון על התווית ערוצי המידע והתקשורת בין הגופים השונים, בין המנגנון עצמו למנגנון האופרטיבי הכפוף לו ועל שימור ערוצים אלו כערוצים מקצועיים ויעילים.

- **המנגנון האופרטיבי** - מנגנון זה כפוף למנגנון האסטרטגי ותפקידו ליישם את המדיניות ולקיים את הפעילות ההומניטרית בשטח. במנגנון זה כדאי שייקחו חלק סוכנויות הסיוע השונות, מתפ"ש, נציגות של "מנהלת מעבר" עזתית, ואנשי מקצוע רלוונטיים. מנגנון זה יחולק לאשכולות מקצועיים שונים - בריאות, תזונה, מחסה, מים והיגיינה, תשתיות, ניהול מחנות, חינוך וכו'. כמו כן, מנגנון זה יעסוק בנושאים של אספקה וחלוקה של סיוע, ציוד, רווחה במחנות, ועוד. יש לשקול את שילובו של כוח שמירת שלום בכלל התהליך ובמנגנון האופרטיבי. נכון כי ארגוני חברה אזרחית ישראלים בעלי ידע בתחום ההומניטרי בפרט ובעלי ידע מקצועי רלוונטי בכלל, ומומחים ישראלים בתחומים הרלוונטיים יהיו בתקשורת רציפה עם האשכולות המקצועיים לשם החלפת מידע, גיבוש המלצות מותאמות ותיווך בין הגורמים השונים. חיזוק הקשר בין גורמי המקצוע ברמת השטח בטווח הזמן המיידי, גם ישמש כדי להניח תשתית של רשת מקצועית ויחסי אמון.

על מנת שהמנגנון המדיני-אסטרטגי יתפקד ויקבל תמיכה בינלאומית, ישנה חשיבות רבה בגיבוי המנדט של המנגנון ואופי קבלת ההחלטות בו בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם. כמו כן נדרש להגדיר את הקשר בין פעילותו, לבין הדרכתה המדינית המסוכמת של "היום שאחרי" והגופים

המובילים את המאמץ המדיני הכללי. שני המנגנונים צריכים לכלול קבוצות עבודה בהם ישולבו המגזרים העסקיים, האקדמיים, המקצועיים, והאזרחיים.

3. הסתמכות על יעדים ביטחוניים וחברתיים כדי לתכנן יציאה ממשבר לעצמאות (שלבי המעבר) - בתכנון התהליך והמעבר בין ארבעת השלבים המפורטים, יש להגדיר יעדים כמותנים שהשגתם מצביעה על המוכנות לעבור לשלב הבא. יעדים אלה ימדדו לאורם של שני היבטים מרכזיים – בטחוני-אנושי וחברתי-כלכלי. ההיבט הבטחוני מתייחס לאפשרות העברת הסיוע באופן שאינו פוגע בחיי אדם, לשאלת נוכחותם של גורמי טרור בשטח, למידת התיאום היעיל והשקוף בין הצדדים השונים, ולמידת האמון המתפתח בין הצדדים. ההיבט החברתי-כלכלי מתייחס למספר האנשים המתגוררים ביחידת דיור, למידת התחלואה, למספר ילדים המשתתפים במערכת החינוך, למדדי תעסוקה, לקיומן ותפקודן של תשתיות מוסדיות ולעליה במספר היוזמות קהילתיות. מרכיב נוסף אותו יש להטמיע בתהליך הוא הטמעתה של תרבות ארגונית עם תפיסת אחריותיות (accountability), הכוללת מדידה ניטור והערכה, התנהלות בשקיפות ואמינות של המנגנון האופרטיבי ושל ארגוני הסיוע.

4. הקמת "מנהלת מעבר" של נציגות עזתית נבחרת (כחלק מהמנגנון) – ישנה חשיבות רבה בהתאמת המענה ההומניטרי לצרכי האוכלוסייה ובהנהגת הקהילה המקומית. לשם כך נדרש למנות נציגות עזתית נבחרת שתשמש כ"מנהלת מעבר". ישנם מנגנונים שונים שיכולים לתמוך בהרכבת מנהלת המעבר, ושותפים בה יכללו נציגים פוליטיים מסיעות קיימות, מהשלטון המוניציפלי, איגודים מקצועיים, עמותות עצמאיות, ארגוני חברה אזרחית, ועוד. המנהלת תהיה חלק מניהול ופיקוח המענה ההומניטרי, תיקח חלק בתכנון השיקום, תקיים מנגנון מתאם מול הרשות הפלסטינית, ותקים ותוביל מנגנון שיבטיח ניטור ופיקוח על חלוקת המשאבים. נציגי המנהלת ישבו במנגנון המדיני והאופרטיבי. למעורבות מקומית בתהליכי הסיוע והשיקום יש חשיבות לא רק בשיפור יעילות התהליך אלא אף משמעות מדינית – היא מאפשרת מעורבות פלסטינית בתהליכים החשובים והכנה להעברת מקל עתידית לגוף מנוסה ומחויב של אנשי מקצוע ומנהיגים מקומיים במסגרת חידוש השליטה הפלסטינית על רצועת עזה.

5. שילובה של ישראל כרכיב אינטגרלי במנגנון ההומניטרי והגדרת מנגנונים ממשלתיים, מקצועיים ואזרחיים לתמיכה במהלך זה. השתתפותה של ישראל במנגנון ההומניטרי החדש הינה קריטית לפעילותו. זאת ועוד, הבחירה של ישראל להוות חלק משמעותי מהמנגנונים ההומניטריים יקנו לה כלים להשפיע על התהליכים, ולקחת אחריות על עיצוב המציאות. חברותה במנגנונים תעניק לה השפעה משמעותית על המדיניות, יכולת לזמן ישיבות עיתיות, אפשרות לעצב את התרבות הארגונית ובכללה קביעת הנהלים, ואמצעי מדידה והערכה, ואף חשוב מכך, לקחת חלק בבחירת השחקנים השותפים (בין אם שחקנים מדינתיים ובין אם אלו ארגוני סיוע). מעורבות כזאת אף תאפשר לישראל למקד את כניסת הסחורות דרך מעברי הגבול של ישראל, וכך לשמר בתור התחלה את הפיקוח הישראלי והבינלאומי על סוג הציוד שנכנס לעזה. כחלק מהגדרת תחומי האחריות והתפקידים בתוך המנגנונים, יוגדרו מחויבויותיה של ישראל הכוללות שיתוף מידע רלוונטי, השתתפות בישיבות, תיאום ביטחוני לסיוע, הכשרת יחידות צה"ל לעבודה אל מול אוכלוסייה אזרחית ועוד. ישנה חשיבות בהגדרת בעלי תפקידים ישראלים מהממשלה, ונציגים של גופים ישראלים לא-ממשלתיים, כשותפים במנגנונים ההומניטריים. כמו כן, יש לקיים תיאום פנים-ישראלי בין הנציגים השונים המשתתפים במנגנונים המתכללים באופן תכוף. מוצע גם לתמוך את הפעילות הישראלית על ידי הקמת פורום מייעץ ישראלי, הכולל נציגות של מגזר עסקי, מומחים אקדמיים, ארגוני חברה אזרחית וכדומה. לחברה האזרחית בישראל ידע רב בתחום הסיוע ההומניטרי והפיתוח הבין לאומי וחשוב לרתום אותם להיות חלק מהמאמצים הללו.

6. תכנון מרחבי מודולרי. סביר להניח כי במרחבים גיאוגרפים שונים ברצועת עזה, תהיה התקדמות בקצב שונה בשלבי המעבר מחירום לעצמאות, ויהיה צורך לתת מענה מותאם אזורית למעבר בין השלבים באזורים שונים. אימוץ תפיסה מודולרית מאפשר כניסה מוקדמת יותר לטיפול משמעותי באתגר

ההומניטרי באזורים מסוימים, גם כאשר באזורים אחרים עדיין לא ניתן להתקדם, ובמצב בו טרם נמצא פתרון כוללני לכל השטח. בנוסף, גישה זו מאפשרת למידה בתנועה - ללמוד מההתנסויות בקנה המידה המקומי, ולטייב את המענים שיינתנו בהמשך לאזורים נוספים.

7. הטמעת כלים מעולם הסיוע ההומניטרי, שמירה על ביטחונם של עובדי סיוע, סנכרון בין המטה לצבא הפועל בשטח וחיזוק היחסים עם האו"ם. יש להטמיע בתהליך תכנון ויישום האסטרטגיה ההומניטרית עקרונות מנחים מעולם הסיוע ההומניטרי. עקרונות אלו מסייעים בתכלול סדרי העדיפויות ומהווים שפה משותפת מוכרת בין ארגוני הסיוע. הם נסמכים על ניסיון ארוך שנים של סקטור הסיוע, ומשקפים הן ערכים משותפים והן פרקטיקות יישומיות המאפשרות את יעול הסיוע, תוך מזעור הנזק הפוטנציאלי לאוכלוסייה המקומית. העקרונות המרכזיים המתמקדים בניטראליות ו"אחריותיות", מתממשים באמצעות פרוטוקולים מדידים המסייעים בבניית שווקים עצמאיים, מזעור התלות, סטנדרטיזציה של המענה בתחומי הליבה של הסיוע ועוד. עקרונות אלו גם מצביעים על אופן בניית מנגנונים לתכנון ויישום הסיוע, זאת תוך חיזוק תפקידי הגופים המתאמים.

עקרונות אלו כוללים שיפור משמעותי בתיאום החלוקה והפעילות עם ארגוני הסיוע, לדוגמה על ידי העברת רשימות קבועות של מוצרים שיש איסור להכניסם כך שמשאיות לא יפסלו על הסף, התמודדות עם ה"אקראיות" שבה דרג השטח משפיע על איזה משאיות מאושרות לכניסה, אישורים להכנסת חומרים קריטיים במקרים מוגדרים למרות היותם דו-שימושיים, הבטחת ביטחונם של עובדי הסיוע ועוד.

אבטחת הסיוע ומגישיו עומד בלבו של התהליך, לפיכך יש לפעול לקדם תמיכה ביטחונית בסיוע במסגרת המנגנון האופרטיבי. מתוך שכל, יש לוודא כי המרחב ההומניטרי ובכללו חלוקת הסיוע והשימוש בו, יהיו בטוחים עבור כלל העוסקים במלאכה. יש להטמיע מהלכים שתומכים ביצירת מרחב בטוח כגון יצירת שקיפות, נהלים מוכרים ומוסכמים וביצוע הערכות מצב עיתיות. בהמשך לכך, יש לתכנן את המענה ההומניטרי ככזה אשר מעודד ומייצר בטחון ואמון. באופן זה, כל יצירת פעילות משותפת תוביל לבניית יכולות ארוכות טווח של שיתוף פעולה בין הגורמים, גם בערוצים ההומניטריים מקבילים או בזירות אחרות. על מנת למפות את ערוצי הפעולה, על המנגנון האופרטיבי לקיים ניתוח סיכונים המשלב את ניתוח המצב על ידי כלל הארגונים החברים במנגנון, באופן אשר יאפשר הבאת הממצאים לפורום המנגנון. במסגרת ניתוח הסיכונים, יש למפות בעלי עניין, קשרים לפעולה וכן מיפוי אינטרסים - כל זאת באחריות הגורמים המנהלים את המנגנון (יהיה זה גוף רב-לאומי, מדינתי או סוכנות או"ם), ולצד הערכת הסיכונים הביטחוניים המיידיים כפי שיובאו על ידי גופים הבטחון המוסמכים לכך. הערכה זו תתייחס לצירים והמיקומים, לביטחון הצוות, לביטחון המשימה ולשימור המוניטין אשר יאפשר את המשך הפעילות ההומניטרית. בנוסף, לצד איומים מיידיים, יש לבחון איומים סביבתיים וקונטקסטואליים העלולים להפריע להמשך העבודה, ללא קשר לאיום הפיזי.

8. יצירת מסד נתונים אמין ומקובל על ידי כל הצדדים- הפערים החריפים בין דיווחי האו"ם לדיווחי ישראל, והאמירה הברורה של כל הגורמים הפועלים בשטח שאין הבנה רחבה של תמונת המציאות פוגעים ביכולת לקבל החלטות ולתכנן את הסיוע ההומניטרי ואת הצעדים להמשך. משימה קריטית אם כך היא הקמת מערך מידע רב מימדי שכולל תיאור מצב עם נתונים ומקורות מידע, ויכול מעבר סיוע ההומניטרי מפורט ומלא, נגישות לסיוע, אפשרות לנצלו (תנאי ביטחון, מים ועוד), ויציבות הנגישות אליו. כמו כן נדרש לבצע ולפרסם ניטור תחלואה, מצב בריאותי, וסביבה. על מנת לגבש מסד נתונים רחב ומבוסס ידע מדעי המחובר לשטח, יש למנות גוף מדעי ניטרלי ולתת לו את מירב המידע, סמכויות איסוף המידע מהשטח ויכולות הניטור- תוך דרישה לפרסום מידע באופן שוטף, והתחייבות לשקיפות כאשר אין ביכולתו להשיג מידע מסוים.

9. שינוי השיח בתוך ישראל בדבר הנחיצות של אסטרטגיה הומניטרית לקידום ושימור האינטרסים של מדינת ישראל. סקרי דעת קהל מלמדים כי הציבור הישראלי מנותק מהמציאות ההומניטרית ברצועת עזה, ואינו מודע ברובו למשבר ההומניטרי. על מנת לקדם את התפיסה כי לצד הצורך האנושי המידי,

המענה ההומניטרי משרת את האינטרסים של מדינת ישראל, יש לקדם מודעות והסברה בקרב הציבור הישראלי. לשם כך, יש לתעל את הדיונים סביב המענה ההומניטרי לא כמנוף לחץ, אלא כאמצעי להשגת היעדים ארוכי הטווח של המדינה - וזאת באמצעות הכנסת הסוגייה ההומניטרית לסדר היום המדיני והציבורי. ניתן לעשות זאת דרך כינוס דיונים בכנסת, חשיפה תקשורתית, סקרי דעת קהל, הרחבת נקודות המבט על הסוגייה ההומניטרית וכו'.

10. אסטרטגיה הומניטרית יכולה וצריכה לשרת יעדים מדיניים ביטחוניים של ישראל הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך. על ישראל לראות במאמץ ההומניטרי גם סוגייה דיפלומטית-מדינית, ולהשתמש במאמצים הבינלאומיים והמקומיים לטובת רקימת שותפויות, כדי שאלו יהוו שלב ראשון במאמץ לבניית פתרון מדיני, יכולות מקומיות עצמאיות ושותפות אזרית.

ז. סיכום

מסמך זה מצביע על ההכרח בפיתוח אסטרטגיה הומניטרית, מתוך הכרה כי ישנו קשר מהותי בין המעשה ההומניטרי ההכרחי לבין הזירה המדינית-דיפלומטית. שתי זירות אלו אינן מנותקות, משפיעות זו על זו, והן יכולות להפריע להשגת היעדים והמטרות בכל זירה או להיפך לשרת את השגת היעדים והמטרות בכל זירה. פיתוח אסטרטגיה הומניטרית והעקרונות שצריכים להנחות אותה, באה לתרום לכך שהם ישרתו זה את זה, ולא להיפך.

הסדרת המדיניות והאסטרטגיה המדוברות חייבות לכלול תכנון שלבי מעבר ממענה חירום לשיקום ופיתוח, ולבסוף לעצמאות מקומית. הדבר מחייב הכנה מוקדמת ותכנון ארוך טווח, תוך יצירת מנגנונים שיבטיחו ייצוב המצב ההומניטרי, פיתוח תשתיות, וקידום חיים בכבוד וביטחון. אמון ושיתוף פעולה ישראלי ובינלאומי הם בסיס חשוב עבור האסטרטגיה ההומניטרית. כמו כן, שינוי השיח הישראלי בסוגיית הסיוע ההומניטרי יאפשר לישראל לפעול בגלוי ובמחויבות מלאה לסיוע ההומניטרי. על כן יש להטמיע את ההבנה, הן בקרב הציבור והן בקרב מקבלי החלטות בכל הדרגים, כי ניהול המצב וצמצום המשבר ההומניטרי משרתים אינטרסים ביטחוניים ומדיניים ישראליים.

מעורבות משמעותית של ישראל במנגנון ניהול ההומניטרי בינלאומי מתכלל תעניק לישראל דריסת רגל בשטח דרך סוכנויות הסיוע והניהול האזרחי. המעורבות במנגנון תאפשר שליטה מסוימת בתהליך בחירת השחקנים השונים שיפעלו בשטח ובבניית השותפויות. כמו כן, תתאפשר לישראל גישה והבנה מעמיקה יותר של המציאות בשטח. כמו כן שיתוף פעולה בנושא הדחוף של מניעת משבר ההומניטרי ובנייה מחדש של תשתיות בסיסיות בעזה יכול לשמש כבסיס מוצק ליצירת שיתוף פעולה ישראלי-בינלאומי-אזורי-פלסטיני בבניית חזון מדיני ליום שאחרי. תכנון ובנייה של אסטרטגיה הומניטרית ממילא מערבת בתוכה החלטות פוליטיות בסוגיות של השתתפות בניהול והעצמת יכולות פלסטיניות. התשתית הפרקטית יכולה להוות מסד לשיתוף פעולה מדיני הן בעיצוב המציאות בעזה והן בסוגיות רחבות יותר של הסדר מדיני ישראלי-פלסטיני.

ברמה האתית, הדבר יחזק את החוסן האישי והחברתי הנשען על תפיסת זהותנו המוסרית, יחזק את תחושת הצדק ויסייע בצמצום הקונפליקט הפנימי הישראלי. אלו ההיבטים קריטיים אשר משרתים את המשך עמידתה של ישראל כיישות ריבונית עצמאית ובטוחה.

נספח 1

כלל ארגוני הסיוע נתמכים כלכלית על ידי מדינות או קרנות של מדינות, קרנות פרטיות ואנשים פרטיים. מרבית המדינות התורמות הן מדינות כמו ארה"ב, מדינות באירופה והאיחוד האירופי, אוסטרליה וקנדה. כמו כן יפן והודו תורמות לחלק מהארגונים.¹⁴ גם האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, מעביר סיוע הומניטרי לרצועת עזה בשיתוף פעולה עם אותם ארגונים.¹⁶ מאז ה-7 לאוקטובר העביר האיחוד 790.5 מיליון אירו של סיוע הומניטרי לפלסטינים.¹⁷

מיפוי של ארגוני הסיוע בעזה מיוני 2024 מלמד כי ארגוני הסיוע שפועלים ברצועת עזה הם UNRWA, WHO, UNICEF, WFP, IOM ו-18. בנוסף, 24 ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's) פועלים ברצועת עזה ולטובתה, אך פחות ממחצית מתוכם נוכחים בשטח בפועל (on-ground). בין הארגונים המרכזיים שפועלים נמצאים ה-WCK, CRS, MSF, IMC, Save the Children, MAP, UK-Med, Med, Anera, NRC, Global Communities ו-IRC.¹⁹ בנוסף, ה-ICRC פועל גם הוא ברצועה לפי מתפ"ש, תרומתם

¹⁴ התורמות המרכזיות ל-WHO (נכון ל-2023) – ארה"ב (מעל 367 מיליון דולר), בריטניה (מעל 189 מיליון דולר), הנציבות האירופית (מעל 189 מיליון דולר), קנדה (מעל 65 מיליון דולר), נורבגיה (מעל 64 מיליון דולר), הולנד (מעל 44 מיליון דולר), צרפת (מעל 43 מיליון דולר), אוסטרליה (מעל 38 מיליון דולר), הודו (מעל 33 מיליון דולר), שווייץ (מעל 28 מיליון דולר).

התורמות המרכזיות ל-WFP (נכון ל-2023) – ארה"ב (מעל 3 מיליארד דולר), גרמניה (מעל מיליארד דולר), הנציבות האירופית (מעל 500 מיליון דולר), קנדה (מעל 300 מיליון דולר), בריטניה (מעל 290 מיליון דולר), בנין (מעל 200 מיליון דולר), נורבגיה (מעל 200 מיליון דולר), יפן (מעל 200 מיליון דולר), שבדיה (מעל 200 מיליון דולר), צרפת (מעל 180 מיליון דולר).

התורמות המרכזיות ל-UNICEF (נכון ל-2022) – ארה"ב (134 מיליון דולר), המועצה היפנית ל-UNICEF (133 מיליון דולר), גרמניה (98 מיליון דולר), המועצה הקוריאנית ל-UNICEF (86 מיליון דולר), המועצה הגרמנית ל-UNICEF (79 מיליון דולר), שבדיה (63 מיליון דולר), המועצה הספרדית ל-UNICEF (61 מיליון דולר), המועצה הצרפתית ל-UNICEF (51 מיליון דולר), המועצה הלאומית האיטלקית ל-UNICEF (44 מיליון דולר), נורבגיה (44 מיליון דולר).¹⁴

התורמות המרכזיות ל-UNRWA (נכון ל-2023 וטרם הפסקת המימון) – ארה"ב (מעל 400 מיליון דולר), גרמניה (מעל 200 מיליון דולר), האיחוד האירופי (מעל 120 מיליון דולר), צרפת (מעל 60 מיליון דולר), שבדיה (מעל 48 מיליון דולר), יפן (מעל 48 מיליון דולר), נורבגיה (מעל 45 מיליון דולר), הולנד (מעל 40 מיליון דולר), קנדה (מעל 39 מיליון דולר), בריטניה (מעל 35 מיליון דולר).

התורמות המרכזיות ל-IOM (נכון ל-2022) – ארה"ב (942 מיליון דולר), הנציבות האירופית (514 מיליון דולר), גרמניה (275 מיליון דולר), קנדה (133 מיליון דולר), בריטניה (101 מיליון דולר), אוסטרליה (80 מיליון דולר), יפן (80 מיליון דולר), איטליה (68 מיליון דולר), הולנד (61 מיליון דולר).

התורמות המרכזיות ל-ICRC (נכון ל-2023), נדרשות לתרום לפחות 10,000 פרנק שוויצרי כדי להישאר במעמד של תורמות – אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, הנציבות האירופית, פינלנד, צרפת, גרמניה, אירלנד, איטליה, יפן, כוויית, לוקסמבורג, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, ספרד, שבדיה, שווייץ, איחוד האמירויות, בריטניה, ארה"ב.

¹⁵Stoddard Abby, Harvey Paul, Czwaro Monica, Breckenridge Meriah-Jo, & Duque-Díez Mariana. (2024). *Humanitarian Access SCORE Report: Gaza – the first six months*.

https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/score_gaza_2024.pdf

¹⁶ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). (2023). *EU coordinating 6 new humanitarian aid flights for Gaza*. Retrieved June 22, 2024, from https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-coordinating-6-new-humanitarian-aid-flights-gaza-2023-10-27_en

¹⁷ European Council of the European Union. (2024). *EU humanitarian support for Palestinians*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-humanitarian-support-to-palestinians/#0>

¹⁸Stoddard Abby, Harvey Paul, Czwaro Monica, Breckenridge Meriah-Jo, & Duque-Díez Mariana. (2024). *Humanitarian Access SCORE Report: Gaza – the first six months*.

https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/score_gaza_2024.pdf

See also: Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO).

(2023). *EU coordinating 6 new humanitarian aid flights for Gaza*. Retrieved June 22, 2024, from https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-coordinating-6-new-humanitarian-aid-flights-gaza-2023-10-27_en

¹⁹Stoddard Abby, Harvey Paul, Czwaro Monica, Breckenridge Meriah-Jo, & Duque-Díez Mariana. (2024). *Humanitarian Access SCORE Report: Gaza – the first six months*.

https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/score_gaza_2024.pdf

See also: Simpson, M. (2024). 'Survival, Resilience and Solidarity': Our Relief Efforts in Gaza.

<https://globalcommunities.org/blog/survival-resilience-and-solidarity-our-relief-efforts-in-gaza/>

ההומניטרית של חלק מהארגונים הבין לאומיים הללו לרצועה מתחלקת באופן הבא, כאשר האחוזים מתייחסים לנפח הסיוע מתוך שקלול משקל הסיוע בטונות המוערך בכ-250 אלף טון מתחילת המלחמה (והכולל מזון, אנרגיה וציוד): WFP (54%), UNRWA (35%), UNICEF (7%), WHO (1%), IOM (2%), אחרים (1%). באשר לארגונים שלא משייכים לא"ם החלוקה היא: ICRC (16%), WCK (53%), Save the Children, CRS, IMC ואחרים (31%).²⁰

ה-**WHO** עוסק ברכש וחלוקת מוצרי בריאות בשווי של מעל 28 מיליון דולר לטובת הרצועה, בהם תרופות, ערכות חירום לטראומה ועוד. במקביל, תומך הארגון בהעברת חולים ובפריסת צוותי רפואה, מזון ומים ברחבי הרצועה.²¹ **UNICEF** עוסק בהעברת אספקת חירום של מים, תרופות וציוד מציל חיים וכן סיוע נפשי לילדים, משפחות וספציפית גם לנשים בהריון. הארגון מספק אוהלים וציוד לילדים ולמשפחותיהם אשר נעקרו מבתיהם ושותף לבניית מתקני תברואה לאור התדרדרות המצב התברואתי במקלטים, ומוביל תוכניות חינוך ורווחה עבור הילדים העקורים.²² **UNRWA** שפועלת באופן שוטף ברצועת עזה בתחום החינוכי, הלוגיסטי והבריאותי, עוסקת במלחמה הנוכחית בבניית מגורים זמניים, פתיחת מרכזי בריאות ברחבי הרצועה ומספקת עובדים לטובתם (רופאים, פסיכולוגים ויועצים), כמו גם ממשיכה את שירותי החינוך שניתנו טרם המלחמה. בנוסף, הסוכנות מספקת תלושי מזון עבור תושבי הרצועה ותומכת באספקת שקי הקמח לאזורים השונים.²³ ה-**WFP** עוסקים בשיפור הביטחון התזונתי ברחבי הרצועה, חלוקת ארוחות חמות ומשאבי תזונה בסיסיים באזורים מרכזיים שבהם לעקורים אין כסף.²⁴ מתחילת המלחמה הסיוע הכספי והתזונתי לתושבי הרצועה גדל פי שלושה מהמתוכנן,²⁵ והארגון מתקשה בהגדלת הסיוע והרחבתו במרחב רפיח נוכח המצב באזור.²⁶ **IOM** עוסק באספקת מזון ושירותים בסיסיים, ציוד רפואי, טיפול רפואי ישיר ותומך בהגנה על העקורים הפלסטינים.²⁷ **ICRC** הקים מספר בתי חולים שדה

See also: World Health Organization. (2024). *oPt Emergency Situation Update*.

https://www.emro.who.int/images/stories/Sitrep_-_issue_30.pdf?ua=1

²⁰ Israel National Digital Agency. (2024). *Discrepancies in UN aid data collection*. Retrieved June 22, 2024, from <https://govextra.gov.il/cogat/humanitarian-efforts/home/#ancor-33479268>

²¹ World Health Organization. (2024). *oPt Emergency Situation Update*.

https://www.emro.who.int/images/stories/Sitrep_-_issue_30.pdf?ua=1

²² Ferguson, S. (2024). *UNICEF Aid Is Reaching Gaza — But Full, Safe Access Is Urgently Needed*. Forbes.

<https://www.forbes.com/sites/unicefusa/2024/03/21/unicef-aid-is-reaching-gaza---but-full-safe-access-is-urgently-needed/?sh=66eb645a204f>

See also: United Nations Children's Fund. (2024). *Children in Gaza need life-saving support*.

<https://www.unicef.org/emergencies/children-gaza-need-lifesaving-support>

²³ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (2024). *UNRWA Situation Report #107 on the situation in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem*.

<https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-107-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem>

²⁴ United Nations. (2024). *Gaza updates: WFP responds to hunger crisis as Rafah incursion cuts access to warehouse*. <https://www.un.org/unispal/document/gaza-updates-wfp-responds-to-hunger-crisis-15may24/>

²⁵ World Food Programme. (2023). *Annual Country Report 2023 State of Palestine*.

https://www.wfp.org/operations/annual-country-report?operation_id=PS02&year=2023#/27151

²⁶ World Food Programme. (2024). *WFP Palestine Emergency Response External Situation Report 20*.

[https://reliefweb.int/attachments/f2e80d74-23d5-4bdb-bf1f-](https://reliefweb.int/attachments/f2e80d74-23d5-4bdb-bf1f-16f6a5d119ce/WFP%20Palestine%20Emergency%20Response%20External%20Situation%20Report%2020_16%20May%202024.pdf)

[16f6a5d119ce/WFP%20Palestine%20Emergency%20Response%20External%20Situation%20Report%2020_16%20May%202024.pdf](https://reliefweb.int/attachments/f2e80d74-23d5-4bdb-bf1f-16f6a5d119ce/WFP%20Palestine%20Emergency%20Response%20External%20Situation%20Report%2020_16%20May%202024.pdf)

²⁷ The International Organization for Migration. (2024). *Regional Response To The Crisis In Occupied Palestinian Territory*.

https://mena.iom.int/sites/g/files/tmzbd1686/files/documents/2024-05/regional-response-to-the-crisis-in-occupied-palestinian-territory_sitrep_23-18-april-1.pdf

ברצועה, ותומך בספקי הבריאות המקומיים (הסהר האדום הפלסטיני למשל), תוך עיסוק בהגנה על אזרחים ומתקנים רפואיים ומתן מענה לצרכים הומניטריים של עקורים.²⁸

באשר ל-NGO's המרכזיים שפועלים ברצועה, ניתן לציין את פעולתם של **Save the Children** המתמקד באספקת סיוע קריטי לילדים ולמשפחותיהם, ובתוך כך מזון, מים, ערכות היגיינה וציוד רפואי, כמו גם תמיכה פסיכו-סוציאלית.²⁹ ה-**WCK** הוא ערוץ חלוקת מזון מרכזי עבור תושבי הרצועה. הארגון הקים מספר מטבחי שדה ברצועה, מרכז תמיכה למשפחות עקורות מהצפון, ויצר גם רשת של מטבחים קהילתיים שמובלת על ידי ארגונים מקומיים.³⁰ **CRS** מספק סיוע הומניטרי ובפרט מזון, מקים מקלטים ומשקם בתים, תוך אספקת ציוד היגיינה וסיוע פיננסי מזומן.³¹ **IMC** עוסק בתחזוקה ובתפעול של שני בתי חולים שדה ברחבי הרצועה, מספק שירותי בריאות ונפש ושירותים בסיסיים (תזונה, הגנה ומים, תברואה והיגיינה). בנוסף, הארגון עוסק ברכש ובאספקת תרופות, ציוד חיוני לבתי חולים ומתקני בריאות.³² **MSF** כולל בתוכו רופאים ואחיות מקומיים ובין לאומיים שמסייעים בטיפול בפצועים ברחבי הרצועה, ובהתקנת נקודות מים.³³ **Med** מתפעל תשעה מרכזים רפואיים, מרכז בריאות אחד ושני מרכזים לייצוב תת-תזונה ברחבי הרצועה, תוך מתן תמיכה וסיוע פסיכו-סוציאלי.³⁴ **Med UK** מתפעל בית חולים שדה שמטפל בכ-200 חולים ביום, בעל אפשרות לביצוע ניתוחים כירורגיים ולספק טיפול רפואי חיוני. בנוסף, הארגון מתפעל שש מרפאות בריאות ניידות ברחבי הרצועה.³⁵ הארגונים **MAP** ו-**IRC** עובדים בשיתוף פעולה לאספקת טיפול רפואי חירום ומציל חיים, לרבות טיפול רפואי ישיר, חלוקת ציוד רפואי ותרופות.³⁶ **Anera** עוסק באספקת סיוע חירום למשפחות ברצועה עזה שנפגעו מהסכסוך. מבחינה רפואית, הארגון תומך במתקני בריאות מקומיים ומתן אספקה וציוד רפואי, ובשיפור ושיקום תשתיות מים ותברואה.³⁷ **NRC** פועל להגן על זכויות העקורים ומתן שירותים חיוניים עבורם, לרבות מחסה, סיוע משפטי וחינוך.³⁸ **Global Communities** עוסק במתן סיוע חירום כמו מזון, מים ואספקה רפואית, תוך תמיכה בשיקום תשתיות ותמיכה פסיכולוגית לאנשים עם טראומה.³⁹

²⁸International Committee of the Red Cross. (2024). *Israel and the occupied territories: Key Facts and Figures from 7 October 2023 to 31 March 2024*. <https://www.icrc.org/en/document/israel-and-occupied-territories-key-facts-and-figures-october-january-2024>

²⁹Save the Children. (2024). *War in Gaza - Children Are Paying The Heaviest Price Of This War*. <https://www.savethechildren.net/what-we-do/emergencies/war-gaza>

³⁰World Central Kitchen. (2024). *Feeding families impacted by the conflict in the Middle East*. <https://wck.org/relief/middle-east-2023>

³¹Catholic Relief Services. (2024). *Six Months On, Crs Expands Humanitarian Operations In Gaza; Calls For Immediate End To Violence*. <https://www.crs.org/media-center/news-release/six-months-crs-expands-humanitarian-operations-gaza-calls-immediate-end>

³²International Medical Corps. (2024). *Israel and Gaza Crisis*. <https://internationalmedicalcorps.org/emergency-response/israel-gaza-crisis/>

³³Doctors Without Borders. (2024). *Gaza-Israel war*. <https://www.msf.org/gaza-israel-war>

³⁴MedGlobal. (2024). *Crises in Gaza*. <https://medglobal.org/gaza/>

³⁵UK-Med. (2024). *Gaza Health Crisis Appeal*. <https://www.uk-med.org/gaza-crisis-appeal/>

³⁶International Rescue Committee. (2024). *Gaza Crisis*. <https://www.rescue.org/topic/gaza-crisis>

³⁷Anera. (2024). *Gaza*. <https://www.anera.org/where-we-work/palestine/gaza/>

³⁸Norwegian Refugee Council. (2024). *NRC in Palestine*. <https://www.nrc.no/palestine>

³⁹Global Communities. (2024). *Supporting Palestinian Resilience*. <https://globalcommunities.org/country/west-bank-gaza/>

נספח 2 - אונר"א – תשתיות ומעמד הארגון במלחמה ותהליכי חקיקה ישראלים בנושא אונר"א

מתחילת מלחמת "חרבות ברזל" נפגעו סה"כ 118 מתקנים של הסוכנות, מתוכם 83 בתי ספר ו-10 מרכזי בריאות.⁴⁰ באשר לאבדות בקרב עובדי הסוכנות, 168 עובדים מתוך סה"כ 13,000 עובדים בעזה נהרגו, שלמעשה מהווים כ-1.3% מתוכם. מדובר במניין ההרוגים הגבוה ביותר של עובדי או"ם בתולדות הארגון.⁴¹ מאז החשיפה שלפחות 12 עובדי הסוכנות היו מעורבים במתקפת חמאס על ישראל ב-7 באוקטובר, מדינות רבות השעו את סיוען לסוכנות.⁴² מאז, רובן כבר החזירו את המימון: האיחוד האירופי והמדינות החברות (1.3),⁴³ קנדה (8.3),⁴⁴ שבדיה (9.3),⁴⁵ אוסטרליה (15.3),⁴⁶ פינלנד (18.3),⁴⁷ צרפת (28.3),⁴⁸ איסלנד (1.4),⁴⁹ יפן (2.4),⁵⁰ גרמניה (24.4),⁵¹ שוויץ (החזירה חלקית)⁵² ואסטוניה (8.5),⁵³ אוסטריה (18.5).⁵⁴ המדינות שטרם חידשו את סיוען לאונר"א הן ארה"ב, בריטניה וניו זילנד.⁵⁵ בהקשר הזה, ההוצאות הגדולות

⁴⁰ <https://www.unrwa.org/2014-gaza-conflict>

⁴¹ <https://www.thenewhumanitarian.org/maps-and-graphics/2024/03/21/behind-numbers-gaza-unprecedented-aid-worker-death-toll#:~:text=The%20proportion%20of%20UNRWA%20staff,the%207%20October%20Hamass%20attacks.>

⁴² <https://unwatch.org/updated-list-of-countries-suspending-unwra-funding/>

⁴³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-will-proceed-paying-eur-50-million-unrwa-and-increase-emergency-support-palestinians-eur-2024-03-01_en,https://twitter.com/JosepBorrellF/status/1793535982169718818

⁴⁴ <https://www.cpac.ca/headline-politics/episode/canada-resumes-funding-to-un-relief-agency-for-palestinian-refugees?id=ef8000b5-d290-43b1-ba2a-f2681fb289e0>

⁴⁵ <https://www.government.se/press-releases/2024/03/government-issues-disbursement-of-sek-200-million-to-unrwa-following-new-agreement-on-stricter-controls/>

⁴⁶ <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/funding-united-nations-relief-and-works-agency-and-additional-support-gaza>

⁴⁷ <https://valtioneuvosto.fi/en/-/finland-continues-funding-unrwa-funds-directed-to-prevention-of-misconduct#:~:text=Finland%20continues%20funding%20UNRWA%E2%80%94%20funds%20directed%20to%20prevention%20of%20misconduct,-Ministry%20for%20Foreign&text=Finland's%20support%20for%20the%20UNRWA,strengthening%20the%20Organisation's%20oversight%20activities.>

⁴⁸ <https://www.reuters.com/world/france-provide-unrwa-funding-ensuring-right-conditions-are-met-foreign-ministry-2024-03-28/>

⁴⁹ <https://www.government.is/diplomatic-missions/embassy-article/2024/03/19/Iceland-disburses-annual-core-contribution-to-UNRWA#:~:text=Iceland's%20annual%20core%20contribution%20to,2028%2C%20signed%20in%20September%202023.>

⁵⁰ https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaikenwe_000001_00053.html#

⁵¹ <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/gemeinsame-erklaerung-auswaertiges-amt-bmz-zu-unrwa-207472?enodia=eyJleHAiOiE3MTczMTYwMjQsImNvbRlbnQiOnRydWUslmF1ZCI6ImF1dGgiLCJlb3N0Ijojd3d3LmJteikZSIsIiNvdXJzUIQljoioDcuNzAuMjAyLjI0OSIsIkNvbMzPz0IEljoioGRhZGNIMTI1ZmQyYzYzMzJiOTQzYjUyZTIkMmNkNjUwNTc1NGUxNjlyMTJhMmNIMWJiNWVmMTVjMGQ0YmJmZSj9.b7JTtoHmHghwSjIPKzT5A7Bj6XS97-G4EFwQ7litxNQ=>

⁵² <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-100965.html#:~:text=Switzerland's%20CHF%2010%20million%20contribution,foreign%20affairs%20committees%20for%20consultation.>

⁵³ <https://news.err.ee/1609335705/minister-tsahkna-in-brussels-people-of-gaza-and-ukraine-need-quick-decisions>

⁵⁴ <https://www.bmeia.gv.at/en/ministerium/presse/aktuelles/2024/05/statement-on-unrwa>

⁵⁵ <https://unwatch.org/updated-list-of-countries-suspending-unwra-funding/>

ביותר של הסוכנות הן בתחום החינוך שמהווה כ-54% מהתקציב ובתחום הבריאות שמהווה כ-17% מהתקציב. לכן, אי-החזרת המימון יורגש בתחומים האלו יותר מבתחומים אחרים שבהם הסוכנות עוסקת.⁵⁶

עיקרי הדברים שעלו בדיונים בכנסת סביב אונר"א

מתחילת מלחמת "חרבות ברזל", התקבלו 3 הצעות חוק הנוגעות בפעילות אונר"א ובחוקיותה.

1. **הצעת חוק להפסקת פעילות סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א), התשפ"ג-2023 – הונחה על שולחן הכנסת לדין מוקדם (9.1), במהלכו נטען שהיא אינה משמשת כסוכנות לפליטים אלא כארגון שמטרתו לחסל את ישראל.⁵⁷ מליאת הכנסת אישרה (14.2) בקריאה טרומית את ההצעה, והיא הועברה לדין בוועדת החוץ והביטחון.⁵⁸ ההצעה הועלתה (8.4) לדין בוועדה כהכנה לקריאה ראשונה,⁵⁹ במהלך הדיון יו"ר הוועדה יולי אדלשטיין, ציין שהוא מתכוון למצות את הדיונים במהלך חודש אפריל כדי שבפתיחת כנס הקיץ יוכלו להצביע עליה בקריאה ראשונה.**
2. **הצעת חוק לתיקון פקודת החסינויות וזכויות-היתר של האומות המאוחדות (ביטול החסינויות וזכויות-היתר של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א)), התשפ"ד-2024 – עברה (12.2) בקריאה טרומית במליאת הכנסת,⁶⁰ לאחר מכן הועברה (27.3) למליאת הכנסת לדין מוקדם אך לבסוף לא הוצעה מחשש שירצו להפיל אותה בהצבעה.⁶¹ ההצעה הוצעה לבסוף (29.5) ואושרה בקריאה טרומית, וכעת הועברה לוועדת החוץ והביטחון להכנתה לקריאה ראשונה.⁶²**
3. **הכנסת הצעת חוק הצעת חוק להפסקת יחסי מדינת ישראל עם סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א) והכרזתה כארגון טרור, התשפ"ד-2024 – עברה (19.2) בקריאה טרומית במליאת הכנסת,⁶³ לאחר מכן אושרה (29.5) בקריאה טרומית והועברה לוועדת החוץ והביטחון להכנתה לקריאה ראשונה.⁶⁴**

מלבד שלושת הצעות החוק הללו, התקיימו דיונים נוספים הנוגעים באונר"א. ב-27.12 התקיים דיון בוועדת הכנסת למדיניות חוץ והסברה (ועדת משנה של ועדת חוץ וביטחון), על אופי פעילותה של הסוכנות במהלך מלחמת "חרבות ברזל", כשמטרת הדיון הייתה לבחון את מדיניות מדינת ישראל כלפי הסוכנות בעקבות הממצאים ממתקפת ה-7 באוקטובר ולאור ההיסטוריה הבעייתית שלה.⁶⁵

⁵⁶ <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/unrwa-funding-cutoff-what-next>

⁵⁷ <https://www.knesset.tv/parliament/1307/62649/>,

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2198188>

⁵⁸ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2198188>

⁵⁹ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2198188>

⁶⁰ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214465>

⁶¹ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214465>

⁶² <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214465>

⁶³ <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214645>

⁶⁴ <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214645>

⁶⁵ <https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/15007179>

ב-16.4, ועדת הכספים קיימה דיון בנושא ביטול הטבות המס לאונר"א, במסגרתו סוכם שמשדד האוצר והמל"ל ישלימו את הדיונים בנושא, וכי הוועדה רואה בהטבות מס כמימון של הסוכנות.⁶⁶

ב-22.5, ועדת החוץ והביטחון שמעה סקירה מדינית-ביטחונית מראש המל"ל צחי הנגבי, שלפיו המטרה היא לשים קץ לפעילות הסוכנות במזרח ירושלים, באיו"ש וברצועת עזה, וכי כבר היום לסוכנות אינה בעלת דעה ברצועה כפי שהייתה. עוד הוסיף, כי ישנם ארגונים אחרים שמתחילים לפעול במקומה בנושאים מסוימים ברצועה.⁶⁷

⁶⁶ <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press16.04.24.aspx>

⁶⁷ <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press22052024h.aspx>