

## "ועידה אזורית לשיקום תשתית-סביבתי של מרחב עזה"

סיכום סימולציה<sup>1</sup>

בר רפפורט\*

יולי 2024

מלחמת ישראל-חמאס המתמשכת הביאה לנזקים אנושיים ופיזיים קשים ברצועת עזה. מתחילת המלחמה מכון מיתוים עסוק בחשיבה אסטרטגית לקידום מדיניות ישראלית ברצועת עזה, שתיטיב עם ביטחון ישראל והמרחב. במסגרת זו הוצע לקדם "אסטרטגיה הומניטרית" ברצועת עזה, המניחה גם תשתית לקראת תהליכי השיקום והבנייה העתידיים ברצועה. הסימולציה השנתית דימתה ועידה אזורית לשיקום תשתית-סביבתי של מרחב עזה, במטרה ללמוד על המוכנות הישראלית הנדרשת לקראת תהליכי שיקום ברצועת עזה, ועל התהליכים שניתן לקדם באמצעות מסגרת מדינית אזורית, על האתגרים וההזדמנויות הטמונים בהם. הסימולציה המחישה את הפער בין מדיניות ישראל כיום לבין כזו שתאפשר לישראל להפיק את המירב מתוך ועידת שיקום אזורית, והעלתה את הצורך לבחון פרדיגמות חשיבה חדשות. הדיונים הדגישו את הצורך להתייחס לטווחי הזמן השונים בתהליכי השיקום, ולחבר בין המעשה ההומניטרי לתהליך השיקום. כמו כן, הסימולציה המחישה את המתח שבין ניתוק ועצמאות לבין תלות וחיבוריות בחשיבה על עתיד המרחב, והבליטה את הצורך בהנעה מיידית של תהליכי תכנון לגיבוש חלופות מקצועיות לשיקום תשתית וסביבתי של הרצועה.

### א. מבוא

בעת כתיבת שורות אלו נדמה כי למלחמה המתמשכת בעזה אין סוף, כמו גם לעצב העמוק. אולם המלחמה בעזה תסתיים יום אחד, ועם סיומה יחל תהליך של שיקום ובנייה מחדש. למעשה, תהליך השיקום והבנייה מחדש צריך להתחיל עוד טרם סיום המלחמה, היות והוא יכול וצריך להיות חלק ממנגנון סיום המלחמה, לשרת את המאמצים לבנייה של מציאות בת-קיימא ולסייע בקידום המהלכים המדיניים הנחוצים לביסוס שלום וביטחון. על מנת לקשור בצורה מיטבית בין מאמצים הומניטריים ומאמצי שיקום עתידיים, לבין המהלכים המדיניים, יש חשיבות רבה להתכונן ולתכנן את המהלכים העכשוויים והעתידיים, ובכך לתרום לעיצובם ולהגיע מוכנים בצורה טובה יותר (ראה ערך עקרונות האסטרטגיה ההומניטרית<sup>2</sup>). לשם כך, כונסה בתחילת יוני 2024 סימולציה המדמה ועידה אזורית לשיקום תשתית-סביבתי של מרחב עזה.

<sup>1</sup> מסמך זה הינו סיכום של תרגיל סימולציה שנערך ע"י מכון מיתוים ביוני 2024. המסמך אינו מציג את עמדות המשתתפים, אלא את התובנות שאספנו מתוך הסימולציה. אנו מודים למשתתפים שלקחו חלק בסימולציה ובדיונים, ומקווים שהתובנות הללו ישרתו את עיצוב המדיניות הישראלית והבינלאומית בנושא.

\* בר רפפורט היא מנהלת פרויקט "קיימות מדינית אקלימית" במכון מיתוים. בר היא דוקטורנטית במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית, ועמיתה במכון טרומן ובמרכז שוויץ לחקר סכסוכים.

<sup>2</sup> עינב לוי (יולי 2024) [אסטרטגיה הומניטרית במלחמת ישראל חמאס](#). מכון מיתוים

הסימולציה נערכה בתל-אביב וכינסה יחד צוותים מקצועיים ממשרדי ממשלה שונים, ארגוני חברה אזרחית ומומחים למדינות האזור ולמדיניות חוץ. מטרת הסימולציה הייתה לתרגל את המשתתפים ולהכיןם לתהליכי שיקום במרחב עזה בכלל וברצועת עזה בפרט, ולהשתתפות כנציגים ישראלים בוועידה אזורית רב-לאומית לאחר המלחמה, כמו גם לזהות את האתגרים וההזדמנויות הקיימים הן בתהליך המדיני, והן במאמצי השיקום. הרקע לסימולציה התייחס לסיימה של מלחמת ישראל-חמאס בסדרה של הסכמי הפסקת אש, ובהחלטה לפתוח בתהליך שיקום הרצועה בתמיכה אזורית. הסימולציה דימתה תת-ועידה בנושא שיקום תשתיתי-סביבתי של מרחב עזה כחלק מוועידת שלום רחבה במזרח התיכון, שבליבה הסדרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

הסימולציה התקיימה בצל המלחמה המתמשכת ותחת מציאות פוליטית המתנגדת לקידום מהלכים דומים. עם זאת, המשתתפים התבקשו לשחק תחת הנחה שישנה נכונות פוליטית ישראלית לקחת חלק בתהליך אזורי. זה היה אתגר קשה, שכן המעורבות הרגשית של השחקנים, והעיסוק בסוגיות כה נוכחות ומהותיות, הקשו על המשתתפים לשחק את עצמם בעתיד דימוי מרובה אפשרויות אותו הציגה הסימולציה.

לוועידה הוגדרו שתי מטרות: (1) יצירת מנגנון מדיני-מקצועי שיוביל ויתכלל את שיקום המרחב, כאשר תכנון ועיצוב המנגנון תוכנן להיעשות על ידי המדינות השותפות בוועידה; (2) הצגת פרויקטים דחופים וחשובים של תשתיות וסביבה שיש לבצע בטווח הבינוני והארוך, ומציאת השותפים המדיניים הרלוונטים לפרויקטים אלה.

## ב. תיאור מהלך הסימולציה

### מבנה הסימולציה

בפתיחת הסימולציה קיבלו המשתתפים זמן הכנה, בו כל שחקן נתבקש לחדד את המטרות שהוא מבקש להשיג במהלך הסימולציה. בזמן זה, השחקנים הישראלים מהדרגים המקצועיים והמדיניים התבקשו לתאם עמדות פנים-ישראליות. לאחר מכן, התחלקו המשתתפים לשלוש קבוצות עבודה: קבוצה מדינית שמטרתה הייתה לדון ולהחליט על עיצוב המנגנון המדיני-מקצועי לתהליך השיקום, ושתי קבוצות מקצועיות שהתבקשו להציע פרויקטים קריטיים או משמעותיים בתהליכי השיקום. קבוצה מקצועית אחת עסקה בתשתיות קריטיות של מים ואנרגיה, וקבוצה מקצועית שניה עסקה בבריאות האדם והסביבה ובמרחבי מגורים. בסוף חלק זה, כל קבוצה הציגה בקצרה את התובנות המרכזיות. בשלב הבא ניתן למשתתפים זמן לדיונים חופשיים על מנת לבחון עניין של שחקנים מדינתיים בפרויקטים שהצוותים המקצועיים העלו, ולאחר מכן התקיימו שני סבבים של שולחנות עגולים בין קואליציות של מדינות לבין נציגים מקצועיים, שנבקשו להציג שני פרויקטים נבחרים. בסוף הסימולציה התקיים דיון בו נאספו התובנות של המשתתפים.

### מהלך הסימולציה והנושאים המרכזיים שעלו

**מפגש ההכנה של הצוותים הישראליים** - בראשית הסימולציה נפגשו הנציגים הישראלים מהדרג המדיני, המקצועי, והחברה האזרחית על מנת לגבש את המטרות הישראליות וגבולות הגזרה המקצועיים. הנציגים הישראלים ניסחו מספר הנחות עבודה: (1) בין עזה לישראל יש יחסי תלות לא-סימטריים - עזה תלויה בכל היבט כמעט בישראל (מים, חשמל, כניסת סיוע ומזון), וישראל מושפעת סביבתית ובריאותית מהמצב בעזה. (2) למדינת ישראל אינטרס להיות מעורבת בשיקום, אך לא להובילו. (3) תהליך השיקום הינו ארוך טווח ודורש תכנון קדימה, ולצד זאת יש צורך דחוף באספקת פתרונות מידיים לשירותים חיוניים. (4) תנועת החמאס ותומכי האידיאולוגיה שלה ימשיכו להיות נוכחים בצורה זו או אחרת וצפויה התנגדות פוליטית (הגם שעל פי תרחיש הסימולציה הנהגת חמאס יצאה מעזה). כמו כן, הדגישו הנציגים הישראלים את החשיבות

בהבטחת הביטחון הישראלי, הבטחת הרס תשתיות הטרור טרם השיקום, ההדרגתיות בבניית מנגנוני הניהול האזרחיים והתיאום, הנחיצות בתמיכה בינלאומית, רצון להתנתק מעזה ומאמץ להסרת התלות של עזה בישראל, לצד המשך פיקוח על הכנסת סחורות, ולבסוף, ניתוק הדיון על הגדה המערבית, וניהולו רק לאחר הוכחת שיקום עזה.

**עיקרי השולחן המדיני -** נציגי המדינות, שכללו את ארה"ב, ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטר, מצרים, ירדן, הרשות הפלסטינית, נציגות עזתית מקומית, האיחוד האירופי, גרמניה והא"ם, התכנסו כדי לדון ביצירת מנגנון השיקום וקביעת תפקידן של המדינות בתוך מאמצי השיקום. הדיונים על עיצוב המנגנון המתכלל העלו מספר סוגיות מהותיות; (1) יש לבחון את הקשר בין המענה המיידית ההומניטרי, לבין מהלך השיקום ארוך הטווח ולראות כיצד המנגנונים הללו (ההומניטרי, והשיקום) קשורים אחד לשני ומשלימים זה את זה. (2) עבור ארה"ב, מדינות האזור, והשחקנים הפלסטינים ההנחה היא שההתהליך האזורי צריך לשרת גם את בניית המדינה הפלסטינית העתידית, ועל כן חשוב להתייחס למרחב עזה והגדה יחד, תוך ניתוח המרחב האזורי. (3) על מנת לקיים דיון מדיני מושכל, נדרשת תוכנית עבודה מקצועית או חלופות מקצועיות שונות, שיהוו עוגן לדיון המדיני. (4) מאמץ בינלאומי של בניה מחדש צריך להיעשות על בסיס עקרונות של קיימות, ומדדי ה-SDG's<sup>3</sup> צריכים ויכולים לשמש כעוגן לכך. בתום הדיונים, המדינות המשתתפות, על ריבוי האינטרסים שלהן, לא הצליחו לגבש הצעה למנגנון מארגן, וניכרה החשיבות של מעצמה המובילה את התהליך המדיני, שיכולה להכתיב במידה מסוימת את הארגון והמנהל של המהלכים המדיניים והמקצועיים.

**עיקרי השולחנות המקצועיים -** הצוותים המקצועיים בשולחנות החשיבה הציגו פתרונות קונקרטיים ומוחשיים, בעיקר בגלל שהסימולציה לא היתה הדמיה של אסון, אלא אסון אמיתי, שהשלכותיו הפיזיות היו מוחשיות מאד עבור כל המשתתפים. חלק מהפרויקטים שהוצגו היו מפורטים יותר, מכיוון שהם תוכננו או בוצעו בעבר (לדוגמה, "מים תמורת אנרגיה"<sup>4</sup> שתוכנן לאורך שנים על ידי ארגון אקופיס, וגם עבר תהליכי תכנון במשרדי ממשלה, או הכשרות משותפות לצוותים מקצועיים שבוצעו בעבר בתחומי הבריאות והמים), וחלקם היו רעיונות גולמיים שהמחישו את הצורך בקיום תהליכי מיפוי, תכנון ובדיקות היתכנות על מנת לבחון את יכולתם להשפיע לעומק (כך לדוגמה טיפול בפסולת בניין על בסיס כלכלה מעגלית, ופינוי ושיקום קרקעות לקראת תהליכי שיקום). בשולחן המקצועי שעסק בתשתיות קריטיות (מים, אנרגיה וביוב) דובר רבות על הצורך בפתרונות קצרי טווח לצד פתרונות תשתיתיים ארוכי טווח במימד האזורי. בין הפרויקטים שנידונו התייחסה הקבוצה להכנסת מערכות off-grid<sup>5</sup>, בניית מתקן התפלה גדול בעזה לצד חלופות של בניית מתקן התפלה בסיני או ב"אי תשתיות"<sup>6</sup> סמוך לעזה, שיקום משקי המים והאנרגיה, ובניית יכולות (capacity) של גופים מנהליים ומקצועיים. בשולחן המקצועי שעסק בבריאות האדם והסביבה ומרחבי מגורים דובר על קהילות מקיימות ועצמאיות משני צידי הגבול, מיפוי "פסולת" ליצירת מפת דרכים לכלכלה מעגלית, בדגש על מיחזור פסולת בניין והשבתה לתהליכי בנייה, ניטור בריאות וסביבה חוצה גבולות ושיקום קרקעות. בשתי הקבוצות עלתה וחזרה השאלה מה צריך להיות התפקיד של ישראל בפרויקטים שמתקיימים בעזה, ואיזה פרויקטים נכון שיהיו חוצי גבולות.

<sup>3</sup> ה-SDG's – Sustainable Development Goals - הם 17 יעדים לפיתוח בר קיימא אותם קבע האו"ם בשנת 2015, והם משמשים אבני דרך מרכזיים בתחום. יעדי הפיתוח כוללים התייחסות לנושאים חברתיים, סביבתיים וכלכליים כמו גישה לאנרגיה, תעשייה בת קיימא, שמירה על החיים מתחת למים ועוד.

<sup>4</sup> פרויקט "מים תמורת אנרגיה" או "green-blue prosperity" הוא פרויקט המציע שישראל תתפיל מים באופן ייעודי לייצוא ותעביר אותם לממלכת ירדן, וירדן תייצר אנרגיה מתחדשת ותעביר אותה לירושלם לישראל. סביב הפרויקט נחתמו שני מזכרי הבנות בוועידות אקלים אזוריות והוא כיום נמצא בהקפאה בעקבות המלחמה.

<sup>5</sup> מערכות off-grid או בעברית "מנותקות רשת" הן מערכות שיודעות לפעול באופן עצמאי ללא חיבור לתשתית הולכה מרכזית. פאנלים סולאריים, מתקני טיפול בשפכים ניידים, מתקני התפלה ניידים הם דוגמאות לכך.

<sup>6</sup> הכוונה ב"אי תשתיות" היא יצירת אי מלאכותי לחופי רצועת עזה שעליו יוקמו תשתיות גדולות בדגש על מים ואנרגיה.

## ג. תובנות מרכזיות מהסימולציה

### 1. התפקיד והמדיניות של ישראל

המטרה המרכזית של הסימולציה, הייתה לתרגל את הצוותים הישראליים לקראת ועידת שיקום אזורית. גם אם ועידה שכזו לא תתקיים במתכונתה הנוכחית, הרי שישראל תידרש לעסוק בסוגיות הקשורות לשיקום של רצועת עזה, ולחדד את האינטרסים והעמדות שלה כלפי תהליך השיקום.

**בישראל קיים מתח בין רצון לשלוט בעזה ולשמר את התלות הגבוהה בה, לבין רצון להתנתק ממנה -** העקרונות המנחים שהישראלים גיבשו שיקפו את העמדות של מערכת הביטחון נכון ליולי 2024, ובראשם רצון להתנתק מעזה, ולנתק את התלות של עזה בישראל, לצד רצון להיות בשליטה מלאה על מה שקורה בשטח ועל כל הנכנס לרצועה. יש בשני הרצונות הללו סתירה גדולה - כדי להיות בשליטה, לא ניתן להתנתק, ועל מנת להתנתק יש לוותר על חלק מהשליטה.

**ישראל מנסה להפריד את מה שלא ניתן להפריד -** העמדה הישראלית הציגה רצון לטפל בדברים בהדרגתיות - קודם להשמיד תשתיות טרור, ואז לטפל בסיוע הומניטרי; קודם להוכיח שיקום של עזה ואז לדבר על הגדה המערבית - זאת כאשר למעשה מדובר בדיון אחד שלוב שלא ניתן לנתק את מרכיביו.

**פער בין ישראל לשאר השחקנים -** בין ישראל לבין שאר המדינות היה פער גדול בעמדות. הפער משקף את המציאות הפוליטית-מדינית הנוכחית (אולם קשה לגשר עליו גם כאשר הנחות הסימולציה היו שהנהגת חמאס גורשה מעזה, וישראל הסכימה לקחת חלק בתהליך אזורי). בישראל חששו מנוכחות חמאס בשטח, ולא האמינו ביכולת או בנכונות של השחקנים האזוריים או הפלסטינים המתונים להצליח לשלוט בשטח. הנציגים הישראליים רצו שותפים אזוריים לתהליך השיקום, אך התנגדו לפרויקטים אזוריים או לתהליכים אזוריים רחבים המייצרים תלות-הדדית בין מדינות ובין הישראלים לפלסטינים. מבחינת מדינות האזור והשחקנים הפלסטינים, הכנסת שלטון אזרחי פלסטיני ואופק מדיני היוו תנאי יסוד לכל השיח על המעורבות האזורית ברצועת עזה, בעוד שאלה דברים שישראל התקשתה לתת, בוודאי לא בצורה ישירה.

**היעדר הגדרה ברורה של האינטרס הישראלי בתחומים השונים של השיקום והבנייה מחדש לאחר המלחמה -** כשמדברים על ניטור סביבתי או על מניעה של דליפת ביוב לים, כלומר, היבטי סביבה ובריאות חוצי גבולות, היה לנציגים הישראליים קל יחסית להגדיר את האינטרס הישראלי – למשל, מניעת זיהום וניטור מחלות בעזה ובמרחב. כך גם בפרויקטים תשתיתיים המערבים את הישראלים והפלסטינים – היה ברור לנציגים מה האינטרס הישראלי - הפחתת התלות של עזה בישראל, הגדלת העצמאות והמשאבים בעזה, הגדלת המשאבים האזוריים המשותפים ויצירת החלפות והשלמות של משאבים כמו בפרויקט של "מים תמורת אנרגיה". אולם, בכל הקשור לפרויקטים חוצי גבולות – כמו שיקום שטחי טבע ושיקום קרקעות באזורי לחימה הכוללים את שני הצדדים של הגבול - היה קשה יותר לנציגים להסכים על האינטרס הישראלי. מצד אחד, שיקום חוצה גבולות יסייע בגיוס משאבים בינלאומיים לשיקום גם בצד הישראלי, יקדם את ההכרה הבינלאומית בפגיעה שישראל ספגה במלחמה, והוא גם טומן בחובו הזדמנות לאימוץ עקרונות קיימות ופרקטיקות חדשות של שיקום בר-קיימא גם למרחב הישראלי. מצד שני, קל ומהיר יותר לשקם לבד רק את הצד הישראלי, ובוודאי שבכך השליטה ועצמאות הפעולה נשמרות באופן רב יותר. משימה קשה אף יותר הייתה להסכים על האינטרס הישראלי בכל הקשור לפרויקטים המכוונים לרצועת עזה בלבד. למשל, קבוצת הסביבה קיבלה את המנדט לדון גם בנושא של תכנון מרחבי מגורים, אך נמנעה מלעשות זאת מתוך חשיבה שאלו החלטות שלא ישראל צריכה לקבל, ושאינן לה ידע וכלים לעשות זאת. לכך נמצא פתרון בפרויקט של תכנון שכונות או מרחבי מגורים מקיימים בשני צידי הגבול, שיתקיימו על בסיס עקרונות דומים ויקבלו תמיכה

מצד שלישי. הפיכת הפרויקט לחוצה גבולות, העניקה לישראל דריסת רגל לגיטימית גם בתכנון ועיצוב עקרונות הפעולה. פרויקט נוסף אשר באופן אינטואיטיבי נדמה כמקומי לגבולות עזה - שימוש בהריסות בניה בעזה לתהליכי בניה מחדש - העלה הרבה סוגיות רלוונטיות לישראל, כמו כניסת חומרים דו-שימושיים לעזה, והמיקום של מפעלי מיחזור פסולת הבניין. פרויקט זה מדגים את התלות והחיבור בין עזה וישראל, גם בפרויקטים המתקיימים רק בתוך הרצועה.

**לישראל יש אינטרס בשיקום ושגשוג המרחב העזתי** - האינטרס הישראלי החשוב והבסיסי הוא השגת יציבות וביטחון, שניתנים למימוש רק על ידי הגדלת המשאבים הזמינים בעזה, והחזרת יכולתו של המרחב לקיים חיים אנושיים הגונים. מנגד, כאוס, הרס ומחסור במשאבים - במיוחד כשאין עתיד, תקווה, או מה להפסיד - מהווים כר פורה לכוחות טרור, ואינם משרתים את האינטרס הישראלי.

**חשיבות התהליך המקדים הפנימי לעיצוב תפקידה ופעולתה של ישראל בשיקום ובנייה מחדש של עזה והמרחב** - מתוך הקושי שעלה בסימולציה להגדיר את האינטרסים הישראליים השונים, ואת עקרונות הפעולה ומקומה הכללי בתהליכי הבינוי והשיקום של מרחב עזה, עלה הצורך בתהליך פנימי מקדים, בהשתתפות השחקנים הרלבנטיים השונים בישראל, שיתייחס לסוגיות אלו.

**האתגר הישראלי של "גמילה" משליטה** - ישראל רגילה לשלוט על עזה ועל המרחב, ולהנות מחופש פעולה מלא. כדי לחזק את המדינה הפלסטינית, ולאפשר לכוחות אזוריים להיכנס, על ישראל יהיה "להיגמל" מתפיסת השליטה המוחלטת שלה ומחופש הפעולה המוחלט שלה. זה תהליך פסיכולוגי ולא רק תהליך ביטחוני ומדיני. אתגר זה יכול לבוא לידי ביטוי למשל בכל הקשור למנגנון של הכנסת חומרים לעזה. מדובר לכאורה בסוגיה טכנית, אך היא בעלת השפעה אדירה על מאמץ השיקום והבנייה מחדש, כמו גם - בעיני ישראל - על ביטחונה, ולכן היא מבקשת לשמר את שליטתה. גיבוש מנגנון שיועד לעבד ולאזן בין הסיכונים הינו קריטי למאמצי הבניה מחדש. יתכן שלקואליציה בינלאומית יכול להיות תפקיד במתן פתרון לאתגר הזה. מבחינת ישראל, מדובר בשינוי מחשבתי המחייב אמון בשחקנים אזוריים בכל הקשור לביטחונה. מנגד, אותו אמון, יכול לספק מנגנון אפקטיבי יותר, ובסופו של דבר ובהמשך לכך, גם מציאות בטוחה יותר לישראל.

## 2. מאפיינים מבניים של תהליך השיקום

**קיים חיבור מהותי וישיר בין הפעולות בטווח הזמן המיידי לבין החשיבה והפעולות ארוכות הטווח, ויש לעצבו לפי תפיסת הקיימות** - תכנון השיקום והבנייה צריך להיות צופה עתיד תוך התייחסות לפתרונות תשתיתיים ארוכי טווח. עם זאת, יש להפנים שפתרונות "זמניים" עשויים לשמש את האוכלוסייה לאורך מספר שנים, ועל כן צריך להבטיח שהם יכולים להתקיים לאורך זמן, מבלי לייצר נזק או תלות בסיוע חיצוני, וגם להבין שהם מעצבים מציאות. אספקת מים היא דוגמה חשובה בהקשר זה - אם אין תשתית, ומקדמים פתרון זמני של חלוקת בקבוקי מים, הדבר יוצר נזק אגבי של כמויות פלסטיק עצומות שידרש לטפל בהן, ומייצר תלות קבועה באספקת סיוע. לצד זאת, אם נוקטים בפעולה מקיימת יותר, ומביאים תשתית התפלה מקומית או מתקינים צינור מים לנקודת חלוקה, הדבר מעצב את התארגנות המגורים בשטח לטווח הקצר-בינוני, ויש לקחת זאת בחשבון.

**חיבור המאמץ ההומניטרי ומאמץ השיקום גם ברמת המנגנון** - על אף שהשולחן המדיני בסימולציה נדרש לעסוק במנגנון השיקום, חלק נכבד מהדיון עסק במנגנון הסיוע ההומניטרי. הדבר מלמד כי לא נכון להפריד בין המנגנון ההומניטרי והמנגנון העוסק בשיקום. המציאות המורכבת בעזה מחייבת הדרגתיות - גם במתן המענה הראשוני במקביל לתכנון לטווח ארוך יותר, וגם בבניית המנגנון לתכלול המענה ההומניטרי. כלומר, ייתכן שיש להעניק סיוע מיידי בעזרת מנגנון מסוים, ובהמשך להוביל את הסיוע ההומניטרי והשיקום ארוך הטווח בעזרת מנגנון אחר. יחד עם זאת, לא נכון להפריד באופן מהותי בין המעשה המיידי למעשה ארוך הטווח. מדובר במאמצים שיכולים להיות מובחנים, ובמנגנון שיכול להיות שונה, אבל חייב להיות קשר מהותי

ביניהם, כך שהמאמץ המיידני ישרת את המאמצים בטווחי הזמן הארוכים יותר. בנוסף, יש לקחת בחשבון שמדובר יהיה בתהליך ארוך שנים.

**יש דינמיקות סותרות שיש להכיר ולהתמודד עמן** - לאורך הסימולציה בלטו מתחים בין רצון לשליטה בעזה ולניתוק ממנה; בין קיומה של תלות לבין קידום עצמאות פלסטינית; ובין בידודה של עזה לבין הרצון לחיבוריות. עמדות ותפיסות אלו סותרות אחת את השניה, משולבות ומשפיעות זו על זו, ויש להבין את המתח ודרכי ההתמודדות עמו. מתחים אלו אינם חדשים, וכבר דנו בהם בניירות קודמים שפירסמנו. למשל, בנייר שעסק בפיתוח תשתיות אנרגיה פלסטינית.<sup>7</sup> אולם, חשוב להדגיש שניתן להתמודד עם מרבית המתחים הללו על ידי פיתוח ההבנה כי במציאות העכשווית והעתידיה, אותן תפיסות לא בהכרח סותרות. למשל, חיבוריות אינה מחייבת פגיעה בשליטה, אלא דווקא מספקת אפקטיביות וביטחון. תלות איננה פוגעת בהכרח בעצמאות, אלא המשימה היא לבנות תלות גומלין בה שני הצדדים מרוויחים ממנה, ולא תלות חד-סטרית.

**שיקום עזה הוא משימה אזורית ובינלאומית** – הסימולציה, שעסקה במעורבות אזורית בשיקום רצועת עזה, כללה בבסיסה הנחה שמעורבות אזורית היא חלק מעסקת חבילה במעין מודל של כלים שלובים - שיקום, לצד ערבויות ותמיכה אזוריים. אלה לא יקרו אם אין איתות מצד ישראל לכיוון של תהליך מדיני רחב. לצד זאת, יש שאלה האם שיקום של עזה יכול לקרות בלי הסכמות מצד ישראל, השולטת כיום בכל הנכנס והיוצא מהשטח. גם כאן, נדמה שיש הכרח לרתום את ישראל לתהליך. שכן אם ישראל לא תהיה מעורבת, הרבה דברים לא יתאפשרו.

**ריבוי קולות פלסטיניים** - בדיונים המדיניים בסימולציה לקחו חלק שני סוגים של שחקנים פלסטיניים. שחקן פלסטיני אחד שייצג ועדת שיקום עזתית מקומית, המורכבת מאיגודים מקצועיים, נציגי עיריות, ואנשי אקדמיה שאינם משויכים לחמאס - זאת מתוך תפיסה שנדרשת פרספקטיבה מקומית ומחוברת לצרכי השטח בכל תכנון המרחב והשיקום. שחקן פלסטיני שני ייצג את הרשות הפלסטינית, שנמצאת בתהליכי רפורמה כחלק מהמהלך המדיני הכולל. שאלות רבות עולות בעיצוב התפקיד של השחקנים הללו. למשל, באיזה אופן הם באינטרקציה זה עם זה? מי מנהל את השיחה המדינית ומי את השיחה הקונקרטיה על תהליכי התכנון וההוצאה לפועל של השיקום? איך פעילות השחקנים הללו יכולה לדחוק את נוכחות חמאס? ועוד. אל השחקנים האלה יתווספו בהקשרים מסוימים שחקנים פלסטיניים נוספים, בין אם שחקנים מקומיים בגדה המערבית או נציגים הנמצאים בפזורות השונות. בנוסף, יש לקחת בחשבון גם את קיומו של הקול "החמאסי" שעשוי להמשיך לשחק תפקיד בזירה הפלסטינית.

**נוכחות חמאס, ושאלת הגורם המוביל את מאמצי השיקום בעזה** – בהמשך לסעיף הקודם, אחת השאלות המרכזיות שליוותה את הדיון על מאמצי השיקום והבנייה מחדש נוגעת ל(אי)נוכחותו של חמאס בעזה, וזיהוי הגוף שייקח אחריות מעשית והצהרתית על הרצועה. הן הצוותים המקצועיים והן הצוותים המדיניים הביעו חוסר אמון בכוח פלסטיני מקומי שיקח על עצמו את תהליך השיקום, כמו גם חוסר אמון בהיתכנותו של כוח אזורי שייקח אחריות מלאה ויוביל את התהליך. השארת חמאס כגורם האחראי על עזה, גם היא לא באה בחשבון מבחינת ישראל, על אף שבשיח הפלסטיני מנסים להכשיר אותו כשחקן מדיני לגיטימי וכחלק מהמערכת הפוליטית הפלסטינית הכללית, ובכך לגרוף הסכמה רחבה יותר לתהליך מדיני מצד הציבור הפלסטיני. ישראל מצידה דוחה גם את הרשות הפלסטינית כגורם הפלסטיני שיכול להעניק מעטפת ולגיטימציה לפעולה האזורית. כך שבסופו של יום, לצד הרצון להביס ולהדיר את חמאס משליטה בעזה, ישראל לא מצאה תחליף לניהול האזרחי והשלטוני של רצועת עזה, והוואקום מאפשר לחמאס לחזור להתבסס בשטח.

**בחירה בין שימור, חידוש ובנייה חדשה** - לא נכון להסתכל על המציאות במרחב עזה כאל "דף נקי" עליו משרטטים את הכל מחדש. המרחב העזתי מציג מצב קיים, הכולל מלבד המציאות ההומניטרית והפיזית

<sup>7</sup> בר רפפורט, "אנרגיה ככלי לקידום שלום ישראלי פלסטיני". מכון מיתוים, מרץ 2020.

הקשה, גם את קיומם של ארגונים, נוהלים, מוסדות, שחקנים, תהליכים ואפילו משאבים. אחת המשימות המרכזיות של תהליכי השיקום והבנייה מחדש כוללת את הבחינה של הקיים, וההחלטה באילו מנגנונים ומשאבים קיימים כדאי ורצוי להשתמש, והיכן יש צורך לבנות הכל מחדש.

**אתגר אימוץ הפרספקטיבה האזורית** - הדרג המקצועי ניסה לבחון את השיקום של רצועת עזה כחלק מתהליך אזורי רחב, אך הוא פעל במסגרת הדיקטיבה המדינית שהוא מכיר, ויחידת הניתוח שלו היא מדינת ישראל. עבורו היה קושי בחשיבה אזורית חוצת גבולות, ובבחינת פרויקטים אזוריים המייצרים תלות הדדית. לעומתם, שחקנים בעלי פרספקטיבה אזורית כמו אקופיס ומכון ערבה<sup>8</sup>, אשר רגילים לחשיבה ופעולה בהסתכלות אזורית, הציעו פרויקטים חוצי גבולות מדיניים, המאפשרים מענה הן לאינטרסים של שני הצדדים, והן לאינטרסים אקלימיים סביבתיים. ארגונים אלה שיחקו תפקיד מפתח בהקשר זה, והרגישו יותר בנוח בזירה האזורית.

**גזירת הפעולות מתוך תמונת עתיד רצויה** - תכנון הפעולה המדינית, הפוליטית או ההומניטרית מתוך העבר או המציאות הקיימת, מקשה על מציאת הסכמות בין שחקנים שונים, כמו גם על תיאום ותכלול של כל הצעדים השונים לכדי מאמץ אפקטיבי ויעיל. החלופה שמציעה החשיבה של קיימות מדינית-אקלימית היא גזירת הפעולה בהווה מתוך תמונת עתיד רצויה. הפוטנציאל של חשיבה זו בא לידי ביטוי בסימולציה למשל בקיום שיח משותף בין המדינות הנשען על הגדרת האינטרסים הפרטיים והעכשוויים של כל מדינה, שעל בסיסה נעשה ניסיון לחבר בין האינטרסים השונים ולבנות בעזרתם תמונת עתיד מוסכמת. אפשרות חליפית היא בנייה של תמונת עתיד רצויה, ומשם "גזירה אחורה" של הפעולות אותן יש לקדם, וחיבור אותן פעולות לאינטרסים השונים של המדינות. דינמיקה שכזו יכולה לתרום לעמעום שיח האינטרסים הנקודתי.

### 3. תהליכים ופעולות לביצוע

**יש להניע תהליך תכנון מקצועי בטווח הזמן המידי** - כדי להתכונן לטווח הארוך, יש פעולות תכנון מקדים שחשוב להתחיל אותן באופן מיידי. תהליכי השיקום מורכבים מאד, כלכלית, תשתיתית, פיזית, וכדי שהפרויקטים המוצעים (שעלותם גבוהה) יהיו ישימים, ויאומצו על ידי הדרג המדינית-פוליטי, נדרש לקיים תהליך תכנון רציני, לבדוק חלופות, לקבוע סטנדרטים ומדדים, לשלב טכנולוגיות וידע מדעי, ולבצע הערכות של היתכנות כלכלית. חייבים להתחיל את פעולות התכנון כעת - וכך לייצר לדיונים המדיניים שיגיעו בהמשך עוגנים ברורים. בדרך זו, כאשר יתכנסו נציגי המדינות והארגונים השונים, הדיון יתקיים אל מול חלופות מושכלות - שהמשמעויות וההשלכות שלהן ברורות. כחלק מהתכנון יש להתייחס בין היתר לטווחי הזמן השונים, למידת ההכרח של כל פרויקט, לגורמים המבצעים האפשריים, מידת המעורבות הרצויה של ישראל ואופייה, מיפוי שותפים פוטנציאליים והערכה של המשאבים הנדרשים.

**בניית עצמאות פלסטינית מתוך חיבוריות** - לצד פיתוח היכולות העצמאיות המקומיות בעזרת המשאבים המקומיים ברצועת עזה, יש הכרח לקדם את העצמאות הפלסטינית על ידי קידום חיבוריות לסביבתה. למשל, יש לבנות תשתיות מקיימות חיים כחלק מתהליך של קידום מדיניות פלסטינית, וכל זאת תוך חיבור תשתיות אזורי, ובתמיכה בינלאומית רחבה שתתמוך בתהליכי הבניה. כך שהעצמאות תצמח יחד עם קידום תלות-הדדית וחיבוריות אזורית המשרתות אינטרסים אזוריים משותפים.

**קידום ביטחון וביסוס עצמאות ישראלית מתוך חיבוריות** - שאלת העצמאות מרכזית מאוד עבור ישראל, אשר רגילה להתנהל כ"אי" במנותק משכנותיה. נציגי ישראל בסימולציה התקשו לשתף פעולה עם פרויקטים

<sup>8</sup> אקופיס מזרח תיכון Ecopeace Middleeast הוא ארגון ישראלי ירדני פלסטיני, העובד באופן חוצה גבולות על סוגיות סביבתיות משותפות בדגש על מים ואנרגיה. מכון ערבה ללימודי סביבה Arava institute עוסק בלימודים ומחקר אקדמיים בתחומי הסביבה ואילו מגיעים סטודנטים פלסטינים, ישראלים, ירדנים ובין לאומיים. המכון עוסק גם בקידום פרויקטים סביבתיים חוצי גבולות.

אזוריים שיצרו חיבוריות ותלות. תפיסת הביטחון הישראלית לאחר השבעה באוקטובר צריכה להשתנות ולהתעדכן. לצד הדגשת העצמאות התשתיתית - ובוודאי זו של הפעולה הצבאית - גוברת ההבנה כי ישראל לא יכולה לממש את האינטרסים שלה לבדה, גם לא אלו הצבאיים. לפיכך מתבססת השאיפה לקידום שיתופי פעולה וחיבוריות, ואפילו תלות הדדית המייצרת מאזן אינטרסים ומרחיבה את יכולת ההשפעה המדינית ותורמת לביטחון ההכרחי.

**הצגת מנגנון בינלאומי לניהול הסיוע ההומניטרי ושיקום המרחב של עזה על ידי מעצמה מובילה -** המשימה המרכזית שניתנה לשולחן של השחקנים המדינתיים היתה להציע מנגנון מדיני מנהל שיוביל את תהליכי השיקום בעזה. זאת מתוך הבנה שאין כיום שחקן פלסטיני מקומי בעל יכולות להוביל את תהליך השיקום המסיבי הנדרש ברצועת עזה – שכן חמאס הוא שחקן לא לגיטימי, והרשות הפלסטינית במתכונתה הנוכחית חלשה ואין לה לא לגיטימציה פנימית וגם לא לגיטימציה מצד מדינות העולם - ובוודאי מצד ישראל - להוביל את השיקום של עזה. הדיון על מנגנון השיקום התשתית-סביבתי, התנהל בתוך הסימולציה כחלק מוועידת שלום בתמיכה אזורית. הנחת היסוד לתכנון המנגנון הייתה הכרה בכך שישראל והפלסטינים נכנסים לתהליך מדיני ארוך טווח, ועל כן הן ישראל והן הסמכות הפלסטינית הנבחרת (או הסמכויות הפלסטיניות הנבחרות) יהיו חלק ממנגנון השיקום, ושהשיקום, לצד תהליך מדיני, יכול וצריך להיות בר קיימא.

תכנון המנגנון התגלה כמשימה מורכבת מאוד. בדיונים שהתקיימו עלה ריבוי האינטרסים של כל השחקנים, והמאבק של המדינות השונות לקדם את מעמדן האזורי בעזרת מיצובן כמובילות בתהליך השיקום של עזה. כמו כן, עלה הקונפליקט המתמשך בין ישראל לאו"ם, שכן ישראל לא סומכת על האו"ם להוביל את תהליך השיקום, בעוד מדינות אחרות מצביעות על האו"ם כגורם שצריך להוביל את התהליך כפי שנעשה במקומות אחרים בעולם. בהתאם לכך, הוצע כי המנגנון המנהל יוגדר מראש על ידי הכוחות המובילים את המהלך המדיני, ולא יהיה נתון בעצמו לדיון פתוח על עיצובו. משמע, יש לקבוע מראש את המדינה המובילה והמדינות השותפות, אופן קבלת ההחלטות, תפקיד האו"ם, הקשר עם מוסדות מימון כדוגמת הבנק העולמי או בנק הפיתוח האירופי, באילו מקרים – ולמי - תינתן זכות וטו, מי ינהל את הקרן הכלכלית, כיצד יראה הליווי המקצועי של ועדת התכנון וההיגוי, אילו שחקנים פלסטינים יקחו חלק ועוד.

**מנגנון ניהולי אזורי/בינלאומי בעל סמכות ומנגנוני אכיפה -** הדיונים על המנגנון המנהל עסקו בקיומם של התנאים שיאפשרו למנגנון הניהולי להיות אפקטיבי. אחד המרכיבים החשובים שהועלו הוא קיומם של כלים לאכיפה של המדיניות ושל ההחלטות שהתקבלו על השחקנים השונים. בהקשר זה הודגש גם הקשר בין המנגנון העוסק בסיוע ההומניטרי ושיקום, לבין המנגנון הכללי המוביל את המעשה המדיני בכללותו.

**בניית יכולות מקצועיות לצד שימור יכולות קיימות -** סוגיה משמעותית שעלתה היא הצורך בבניית יכולות של צוותים מקצועיים לתפעול מערכות תשתית, למתן שירותים ועוד. נדרש כוח אדם מקצועי מתפקד בכל התחומים: בריאות, מים, אנרגיה, פסולת, סניטציה, רווחה ועוד. מכיוון שהרבה גורמי מקצוע נחשבים כמשוייכים לשלטון המרכזי של חמאס, יש לבחון את הסוגייה של "חנינת פקידי הציבור" כך שצוותים מקצועיים שאינם פעילי טרור, יוכלו להמשיך לפעול מקצועית גם ביום שאחרי המלחמה. הניסיון בעיראק, בה הודח כל הדרג המקצועי, מלמד כי זה מהלך שמייצר כאוס ארוך טווח, ויש לנסות להימנע ממנו. בנוסף, להפעלת תשתיות ומערכות טכנולוגיות, כמו גם לבניית אזורי מחסה ולניטור חיסונים ומתן שירותי רפואה ותמיכה נפשית, נדרשות הכשרות מסודרות של כוח אדם רב. ניסיון עבר בהקשר הישראלי-פלסטיני בעזה של הכשרות בנושאי בריאות ומים, מדגים כי להכשרות, גם אם הן מתבצעות באמצעות צד שלישי, יש חשיבות רבה.

**מאמצי השיקום והבנייה מחדש חייבים להיות מקיימים -** ההרס הרב במרחב עזה מייצר גם הזדמנויות לבנות מחדש את המערכות כך שיהיו בעלות חוסן רב יותר להתמודדות עם משברים עתידיים. גם ללא משבר מדיני או ביטחוני, משבר האקלים צפוי להביא עמו אתגרים רבים לחיים בעזה וסביבתה. פגיעה בחקלאות,



מחסור במים, עליית מפלס מי הים, זיהום, צמצום משאבים, והיערמות פסולת בקנה מידה חסר תקדים באזור כה צפוף - כל אלה יאימו בעתיד הקרוב והרחוק על מרקם החיים ברצועת עזה וסביבתה.

שיקום בר-קיימא צריך לבסס תנאים ומציאות שימנעו חזרה למלחמה נוספת, בה כל ההשקעה בבנייה ובתשתיות תרד לטימיון. לשם כך, אין די בהשמדת התשתיות של חמאס והיכולות הצבאיות שלו. יש הכרח גם להציע אלטרנטיבה מדינית שמבטיחה עתיד לתושבי עזה, וקיומו של שלטון שדואג לאזרחים ואינו עוסק בטרור, ומספק בכך הזדמנות לבניית יחסי אמון בין הצדדים לאורך זמן. העקרונות המוצעים לשיקום בר-קיימא כוללים, בין היתר. שימת דגש על חיבור עזה לעולם, דרך מסדרון ימי לקפריסין, דרך הגדה לירדן, ולמדינות ערב נוספות, ובכך לחזק את הסחר, הקשרים האזרחיים, התרבותיים ואחרים. בנוסף, שיקום בר-קיימא מבקש לחזק רמות שונות של תפקוד קהילתי, מרמת הקהילה והמשפחה - שם למשל להכשרות נשים יכול להיות תפקיד מפתח, דרך המרחבים העירוניים, ועד לניהול עצמי וקבלת בעלות על תשתיות, אזורי מגורים ומוסדות ציבור. לטכנולוגיות חדשות, דוגמת אנרגיות מתחדשות, התפלת מים, מיחזור מים לחקלאות או חקלאות הידרופונית, יכולה להיות תרומה חשובה גם כן, והן יאפשרו להגדיל את המשאבים הזמינים ואת יכולות היצרנות. ככלל, יהיה זה נכון לאמץ את ה-SDG's כעקרונות מנחים לשיקום. הדבר גם יאפשר לגייס כספים ביתר קלות ממדינות העולם המערבי.

**הענקת תפקיד מפתח לחברה האזרחית – בתנאים הקיימים, החברה האזרחית נהנית מעוצמה ייחודית, שלא תמיד היא מחזיקה בה. לחברה האזרחית המקצועית יש תפקיד חשוב ביצירת קשר ישראל-פלסטיני רציף בתחום השיקום. בתנאים הפוליטיים הקיימים, זהו קשר שלא יכול להתקיים ברמה הבין-ממשלתית. באופן זה ניתן גם לשמר ציר עבודה משותף ישראל-פלסטיני. במציאות הקיימת, לדרג הפוליטי אין מושג מה לעשות, בעוד לדרג המקצועי יש רעיונות רבים מה ניתן לעשות, וכיצד. החברה האזרחית זוכה בכך בהזדמנות להכניס רעיונות חדשים. ישנה פתיחות לחיבור בין ארגוני חברה אזרחית לדרגים המקצועיים, וזהו חיבור חשוב שיכול לבוא לידי ביטוי הן במנגנון המנהל, הן ברמת התכלול, הן במוסדות התכנון המקצועיים, והן בפעילות בשטח. הוא צריך לבוא יחד עם שיתוף פעולה בין המגזרים – הממשלתי, האזרחי והעסקי – בישראל, בחברה הפלסטינית, ובמסגרות והמנגנונים המולטילטרליים/אזוריים. יש לעודד, לתמוך ולחזק את הקשרים בין אנשי המקצוע משתי החברות ומהאזור, ולבנות קהילות אפיסטמולוגיות, כבר בשלב המיידני. מערכת קשרים זו היא רבת חשיבות לתמיכה בשלבים הבאים – לבניית אמון, יישום אפקטיבי של התוכניות ותמיכה מדינית ומקצועית בפעולות השונות.**

**קידום בנייה של אוניברסיטה בינלאומית בעזה - הצעה אשר מקודמת במסגרת יוזמה של קרן "פורטלנד", המציעה תוכנית לבנייה מחדש של רצועת עזה (תוכנית אשר נכתבת ומובלת ע"י הסקטור הפלסטיני העסקי), היא בניית אוניברסיטה בינלאומית ייחודית בעזה ככלי לשיקום ועל הדרך גם אבן ראשה לפיתוח יכולות של מדינתיות. רעיון זה הרתיע צוותים ישראלים שחששו מניצול של ידע אקדמי וטכנולוגי לטרור. שוב, יש לבחון באיזה מציאות פוליטית תהליכי השיקום מתקיימים ובהתאם לכך להבין איזה תפיסות ביטחון ניתן לעדכן וכיצד.**

## ד. סיכום

"למה לא? למה לא עכשיו, מה שבטח יבוא כבר מחר?"

מסמך זה, הנשען על תרגיל סימולציה, עוסק בתובנות והמלצות לגיבוש המוכנות הישראליות לתהליכי השיקום ארוכי הטווח ברצועת עזה. המסמך מתקשר באופן ישיר למסמך המדיניות שפירסמנו בחודש מאי 2024, על "האסטרטגיה ההומניטרית", שכן אסטרטגיה ההומניטרית מחברת בין עיצוב המעשה ההומניטרי המיידני, לתהליך השיקום של רצועת עזה ולביסוס היציבות והביטחון במרחב. טענתנו המרכזית של נייר המדיניות היא

שעיצוב המנגנון ההומניטרי והניהול האזרחי, כמו גם מנגנון השיקום, משפיעים באופן ישיר על העתיד המדיני, ולצד זאת, אופק מדיני הוא כורח המציאות על מנת להבטיח מענה הומניטרי ושיקום בר קיימא. בצל ההרס הרב, הפיזי והאנושי, אנו נדרשים לתכנן עתיד טוב יותר, שאולי אף יהיה בו מעט פיצוי על כל שאבד. בתור דרג מקצועי, מקבלי החלטות וארגוני חברה אזרחית, אנו נדרשים לתכנן צופה עתיד, המבוסס על בחינת חלופות מעמיקה, וכזה הלוקח בחשבון היבטים מדיניים, חברתיים, סביבתיים-אקלימיים, וכלכליים כאחד. יש להגיע לרגע השיקום עם תוכניות עבודה סדורות, ועם יכולת לאתגר את הפרדיגמות הקיימות על מנת לבנות מציאות טובה יותר.

הסימולציה המחישה את מנעד השאלות שנדרש לעסוק בהן כבר היום באופן מעמיק בחשיבה על תהליכי השיקום: כיצד מרחיבים או מעצבים מחדש את תפיסת הביטחון ככזו שנשענת על השתלבותה של ישראל במרחב מתוך יחסי שיתוף פעולה ותלות הדדית; כיצד עושים מעבר מהתנהלות מדינית בהולה המנוהלת על ידי כוחניות ולחימה, אל תהליך של שיקום נפשי ופיזי המלווה בחשיבה אסטרטגית והוליסטית; מה נדרש על מנת להרחיב את פרדיגמות החשיבה הנוכחיות, כדי להציע חלופות יצירתיות ובנות קיימא. שאלות אלה ימשיכו ללוות את מדינת ישראל שנים רבות, לעצב את דמותה הערכית, את המשאבים הזמינים לה, ולהשפיע על יחסיה עם הפלסטינים ועל יכולת תושביה לחיות בביטחון ובשגשוג.