



מומן על ידי האיחוד האירופי



שיקום בר-קיימא:

שיעורים מהעולם למרחב עזה

ליאל מגן

יולי 2025

היחידה המדינית-
ביטחונית
של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתווים





**היחידה המדינית-ביטחונית של קרן ברל כצנלסון ומכון
מיתווים מקדמת את "היוזמה הישראלית" - פרדיגמה מדינית
לביטחון ישראלי בר-קיימא וליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני,
המבוססת על בלימת מדיניות הסיפוח, גישה אזורית עדכנית
וחיזוק פרטנר פלסטיני מתון כאינטרס ביטחוני ישראלי. היחידה
פועלת באמצעות פיתוח מדיניות, עבודה עם דרגים נבחרים
ומקצועיים בישראל ובקהילה הבין-לאומית ועבודה ציבורית.**

כתיבה: ליאל מגן

עיצוב: עדי רמות

יולי 2025



שיקום בר-קיימא:

שיעורים מהעולם למרחב עזה

ליאל מגן*

יולי 2025

1 מסמך זה של היחידה המדינית-ביטחונית המשותפת של מכון מיתווים וקרן ברל כצנלסון, נכתב במסגרת פרויקט מיוחד בהובלת בר רפפורט - מנהלת פרויקט קיימות מדינית אקלימית במכון מיתווים.

* **ליאל מגן** הוא יועץ מדיניות, פעיל שלום ובעל ניסיון רב שנים בהובלת משלחות לימוד לאזורי סכסוך. ליאל בעל תואר ראשון במדע המדינה ולימודי המזרח התיכון, ותואר שני בפיתוח בינלאומי מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בעברו כיהן כמנהל שותף של ארגון איפקרי במסגרתו הוביל פרויקטים חוצי גבולות בתחום העירוניות, סביבה ומדיניות. לאורך השנים היה שותף בהקמה וליווי של יוזמות אזוריות לדמיון פוליטי, כולל בניית תשתיות חוסן קהילתי, פרויקטים סביבתיים ותהליכי גישור. כיום עוסק ליאל בכתיבת מדיניות ובייעוץ אסטרטגי לארגונים ישראליים ובינלאומיים.

ייצוב הזירה הפלסטינית באופן שימנע חזרה למדיניות הרסנית של "סבבי לחימה", ובאופן שיספק ביטחון ארוך טווח, מחייב שינוי עמוק במדיניות ממשלת ישראל. שינוי זה חייב להתבסס על תפיסה חדשה כלפי רצועת עזה, כלפי הזירה הפלסטינית וכלפי מרחב המזרח התיכון כולו.

מדיניות ממשלת נתניהו נסמכת על שימוש בכוח בלבד, ונמנעת מקידום כוחות מתונים ומגמות מייצבות. גישה זו בולטת ביתר שאת במלחמה המתמשכת שמנהלת הממשלה ברצועת עזה, ללא תכלית מדינית, אשר גוררת חורבן והרס בממדים חסרי תקדים. זאת, במקום לסיים את המלחמה, ולקדם תהליכים מייצבים, שיחזקו את המתונים, ויקודמו כחלק מהסדר מדיני אזורי רחב אשר יבטיח את ביטחונם של אזרחי ישראל לטווח ארוך.²

שיקום רצועת עזה הוא אחד העוגנים המשמעותיים בדרך להסדר מדיני יציב. זאת, במיוחד על רקע חורבן המלחמה, שכללה הרס שיטתי של מבנים ותשתיות,³ ועקירתם של כשני מיליון פלסטינים מבתיהם והכשרת הקרקע לסילוקם מרצועת עזה. תהליך השיקום הוא פרוייקט אדיר ממדים שיימשך שנים רבות. הוא אינו עומד בפני עצמו – לא מדובר בבנייה פיסית בלבד, אלא בתהליך של שינוי עמוק שחייב להתבסס על תכנון אסטרטגי רב-ממדי (ביטחוני, מדיני, תשתיתי וחברתי).⁴ במקביל יחד עם שיקום עזה, הממשלה הבאה תהיה חייבת לקדם תהליך מערכתי עמוק לשיקום מדינת ישראל, המהווה כיום גם היא אזור מוכה אסון בחבלי ארץ רבים. תהליכים דומים יצטרכו להתבצע גם בלבנון ובסוריה.

מסמך המדיניות שלהלן בוחן חמישה שיעורים מרכזיים מתהליכי שיקום שיושמו במקומות אחרים בעולם,⁵ מהם ניתן ללמוד ולהפיק לקחים בנוגע לשיקום באזורנו. הניתוח מראה כי שיקום בר-קיימא הוא כלי חשוב לא רק ליצירת מרחב ראוי למגורים, אלא בראש ובראשונה, מאפשר שינוי מדיני וחברתי עמוק המקדם יציבות ביטחונית. על כן, שיקום מוצלח מגלם בתוכו יתרונות לא רק לתושבי רצועת עזה, אלא עבור כל

2 בכל היוזמות והמתווים המדיניים שפורסמו לקראת "היום שאחר" המלחמה בעזה, הודגשה החיוניות של "תקופת מעבר", שבמרכזה תהליך שיקום מתמשך של רצועת עזה, אשר יתבצע בראייה מדינית. ראה למשל: עומר צנעני, "היוזמה הישראלית: חלופת המחנה הדמוקרטי למדיניות הממשלה", היחידה המדינית-ביטחונית המשותפת של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתווים, 2024.

3 על פי משרד האו"ם לעניינים הומניטאריים, 436 אלף מבנים נהרסו או ניזוקו ברצועת עזה. מדובר בכ-90 אחוזים מכלל המבנים שהיו ברצועה. זאת, בצד הרס כמעט מוחלט של תשתיות, בתי חולים ובתי ספר.

4 התוכנית המצרית-ערבית, שפורסמה במרס 2025, הדגישה את ההכרח במעטפת מדינית ובתהליך מדיני לכינון מדינה פלסטינית בגבולות '67, כתנאי לשיקום מוצלח של רצועת עזה.

5 חמשת מקרי המבחן שנותחו במסמך: בוסניה (The Dayton Agreement, 1995), קוסובו (UNMIK, 1999), כווית (החל מ-1991, KERP), סרי לנקה (UN-Habitat, 2009-2016) ואירופה לאחר מלחמת העולם ה-2 (The Marshall Plan, 1948).

מי שחפץ לצמוח מהמלחמה לעבר עתיד טוב יותר ובטוח יותר. קונקרטי, שיקום בר-קיימא ברצועת עזה חייב להתבסס על העקרונות המנחים הבאים:

1. מעטפת הסדרית ואופק מדיני, הם שיספקו ודאות מדינית החיונית לתהליך השיקום שצפוי כאמור להימשך שנים רבות. הם גם יובילו לחיזוק הגורמים המתונים, המעוניינים ביציבות ובשלום, ויחלישו את מעמדם ואת כוחם של הרדיקלים, בצד הפלסטיני ובצד הישראלי. המעטפת ההסדרית שתכלול חלופה שלטונית ראויה לחמאס, היא זו שתאפשר כינון של מנגנונים פלסטינים ייצוגיים, אשר יטלו חלק בהובלת תהליך השיקום, בסיוע אזורי ובינלאומי.

2. עיצוב מנגנון חיצוני המותאם לאתגר. מעורבות בינלאומית ואזורית היא חיונית לתהליך השיקום. המנגנון החיצוני יפעל על בסיס תכנון פרטני, מבוסס מדדים, ויתמקד לא רק בסוגיות מימון והובלת יישום הפרוייקטים, אלא גם יפעל לייצוב השטח. המנגנון יבצע את המהלכים ביחד עם הקהילה המקומית, ובתיאום מלא עם ישראל, באופן שיתרום גם לתחושת הביטחון בקרב שני הצדדים.

3. הקמה של שלטון מקומי עצמאי. המנגנון הבינלאומי יפעל במטרה לחזק את הגורמים המקומיים כך שיהפכו לשלטון מקומי עצמאי בשנים הקרובות. השלטון המקומי המבוסס על הזכות להגדרה עצמית יזכה לסיוע ותמיכה בקידום תהליכי השיקום - מצד הגורמים המקומיים, הקהילה הבינלאומית והאזורית, ומצד ישראל. השיקום יכשיר את הקרקע לקידום חזון שתי המדינות (יתבצע בראייה "מדינתית"). הוא ימומש בתיאום הדוק עם ישראל, ויקודם תוך הבטחת האינטרסים הביטחוניים והכלכליים של כל הצדדים.

4. טיפול נאות בפליטים ובעקורים. יש צורך בהכרה בזכות לשיקום. המנגנון הבינלאומי-אזורי יסדיר את נושא התאמת הנכסים והפיצויים, ויספק פתרונות דיור חלופיים לשנים הקרובות עד לבניית דיור הקבע. מבחינה זו, השיקום הוא גם הזדמנות לשינוי תפיסתי עמוק, ויצירת נרטיב חלופי לזה שהוביל לשימור מחנות פליטים ותחושה של פליטות ברצועת עזה.

5. השתתפות הגורמים המקומיים. השיקום הוא כאמור גם תהליך שינוי חברתי-קהילתי, והוא מחייב רתימה, השתתפות ולעיתים אף הובלה של הגורמים המקומיים. זאת, באמצעות תהליכי אינטגרציה בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הקהילתית המקומית. רתימת הקהילה המקומית תגביר גם את הלגיטימציה לתהליך השיקום, תאפשר מענה מדויק לצרכים בשטח, ותפחית תלות בגורמים החיצוניים.

6. מעטפת של אינטגרציה אזורית. הבטחת הקיימות של השיקום לטווח הארוך מחייבת פיתוח של תלות הדדית בין הלאומים השונים במזרח התיכון. פיתוח של

ארגונים אזוריים משותפים תאפשר לקדם מגה-פרוייקטים משני מציאות, ותיצור שיתוף פעולה חוצה גבולות הנחוץ להבטחת שיקום בר-קיימא.

תחת עקרונות אלו, אזור המלחמה ההרוס יוכל להפוך להיות דרזדן, פרישטינה, סרייבו ואפילו ברלין של העתיד. זכרון המלחמה עדיין יהדהד בין רחובות עזה, אך השיקום, שיתוף הפעולה ומערכת ההסדרים המייצבים שלאחר המלחמה, יהפכו להיות הסיפור המכונן של האזור בעשורים הבאים. זה אפשרי.

א.מבוא: שיקום ביום שאחרי מלחמה

המלחמה בין ישראל לאיראן, קריסת משטר אסד, הניסיון לבנות את לבנון מחדש וההשלכות המצטברות של מלחמת עזה - מציבים את המזרח התיכון כולו בפני רגע מכריע. זו יכולה להיות נקודת מפנה היסטורית, שבה נדרש להכריע בין המשך מעגל האלימות וההרס לבין תחילתו של תהליך ארוך של שיקום אזורי, ריפוי חברתי ובניית עתיד משותף. מעבר כזה לא יתרחש בן לילה - הוא מחייב השקעה מתמשכת לאורך עשרות שנים, מבוססת על אחריות הדדית, אמון מחודש בין עמים ושלטונות, ופיתוח תשתיות לחיים של שותפות אזרחית, כלכלית וסביבתית בין קהילות שבעבר היו בניתוק מוחלט או מעבר לכך, היו יריבות זו לזו.

שאלת השיקום היא רבת-תחומים ובעלת השלכות עמוקות. היא חורגת מהצרכים המיידיים של סיוע והצלה, ונוגעת גם בשאלות של ממשל, צדק, כלכלה, ביטחון, וחברה. מטרתו של מסמך זה היא להפנות את הזרקור אל תהליכי שיקום לאחר מלחמה באזורי סכסוך אחרים, במטרה להפיק מהם תובנות רלוונטיות לשיקום רצועת עזה והאזור. אף שאין מקום להעתקה של מודלים באופן ישיר - בשל ההקשר הייחודי של כל מקרה - ניתן לזהות עקרונות מנחים הנשענים על ניסיון מצטבר, אשר עשויים להוות בסיס לגיבוש תהליך שיקום יציב, מקיף ובר-קיימא.

שיקום רצועת עזה ובנייתה מחדש לאחר המלחמה צפויים להפוך לאחת הסוגיות הגיאוגרפיות-פוליטיות המרכזיות של השנים הקרובות. מעבר להיותו צורך הומניטרי דחוף, מדובר גם באתגר מדיני, כלכלי וביטחוני בעל השלכות אזוריות ובינלאומיות רחבות. השאלה כיצד יש לשקם את עזה אינה טכנית בלבד - היא נוגעת בלב לבה של היציבות במזרח התיכון, ותשובתה תעצב את פני האזור לעשורים הבאים. המסמך מבקש להעמיק בשאלת הקיימות של תהליכי השיקום - ולבחון כיצד ניתן להבטיח שהתחדשות מרחב עזה לא תסתכם בשיקום פיזי בלבד, אלא תוביל ליציבות חברתית, פוליטית וכלכלית לאורך זמן. לצורך כך, המסמך מתבסס על ניתוח מקרי בוחן מחמישה אזורים: בוסניה, קוסובו, כווית, סרי לנקה ואירופה שלאחר תכנית מארשל. כל מקרה מנותח תוך התמקדות בשיעורים ספציפיים ובתובנות שניתן ליישם בהקשר העזתי. אין מדובר במחקר השוואתי פורמלי, אלא בניסיון למצוא לקחים מרכזיים מתהליכי שיקום שנעשו בעקבות הרס נרחב - במטרה להניח תשתית לתהליך שיקום איכותי, אפקטיבי ועמוק יותר למציאות שלאחר המלחמות האזוריות של 2023-2025.

בסופו של דבר, האתגר המרכזי אינו טמון רק בשיקום המידי - אלא בבניית מסלול ארוך טווח שיבטיח יציבות כלכלית, פוליטית וחברתית. ניסיון העבר מלמד כי שיקום שלאחר

מלחמה אינו מסתכם בשיקום פיזי של תשתיות - כבישים, מבני ציבור, מערכות מים וחשמל - אלא מחייב בנייה מחדש של מוסדות, בנייה של חברה וקהילה, חיזוק שלטון החוק, והקמה של מנגנונים כלכליים שיאפשרו התפתחות בת-קיימא. כאשר השיקום מוגבל להיבטים תשתיתיים בלבד ואינו נותן מענה עמוק למרקם החברתי ולתשתיות הממשל והצדק, נוצר ואקום - אשר מזין תחושות של חוסר אמון, חוסר תקווה, והעמקת פערים. מצב כזה יוצר תנאים להתחדשות האלימות ולערעור הסיכוי ליציבות. לעומת זאת, שיקום מקיף ועמוק - הפועל גם במרחבים החברתיים, הכלכליים והמוסדיים - מאפשר לאזרחים לחוש שייכות, לחזור לחיים יצרניים, ולהאמין בעתיד. בכך, הוא מניח תשתית לא רק להתאוששות - אלא למניעת סבבי אלימות בעתיד, ולבניית שלום בר קיימא. בתוך כך, על ישראל לבחון לעומק מהו תפקידה הרצוי בתהליך: באילו תחומים היא מעוניינת ויכולה להיות מעורבת באופן פעיל, היכן תעדיף להשפיע בעקיפין, ועל אלו ערכים היא תרצה להשפיע לאורך הדרך. הכרה באחריותה להרס ומתוך כך עיצוב עמדה ברורה בנוגע לתפקידה בשיקום תאפשר לישראל לתרום לעיצוב המציאות העתידית באופן אחראי, מתוך מודעות לאתגרים אך גם להזדמנויות הטמונות בתהליך השיקום.

מקרי הבוחן שייסקרו בנייר מספקים תובנות קריטיות לשיקום עזה, תוך התחשבות בסוגיות כמו מעורבות הקהילה הבינלאומית, יצירת מנגנונים משפטיים הוגנים, השקעה בפיתוח כלכלי ושיקום סביבתי מקיף. יישום עקרונות אלו יהפוך את השיקום להזדמנות לבניית חברה יציבה יותר, צודקת יותר ובת-קיימא, וימנע חזרה למציאות השברירית שהתקיימה בעזה טרם המלחמה. עם זאת, חשוב לציין כי בכל המקרים שנבחנו, שלושה תנאים היו הכרחיים להצלחת השיקום ויש ליישם למרחב שלנו: (1) **הסדר פוליטי וסיום של המלחמה**. ההסדר חייב להיות מבוסס על נכונות ישראלית לשנות גישה כלפי רצועת עזה וכלפי הזירה הפלסטינית בכללה, ולקדם שיקום בר-קיימא ארוך טווח במסגרת הסדר יציב (2) **מעורבות בינלאומית ואזורית משמעותית ואפקטיבית, המבססת את מעורבותה על יעדים מדידים** (3) **ביסוס השלטון המקומי כחלק מהובלת השיקום**. ללא עקרונות אלו, גם המודלים המוצלחים ביותר לא יוכלו להיות מיושמים במלואם.

ניסיון השיקום באזורים מוכי סכסוך ברחבי העולם מספק תובנות חיוניות לעיצוב תהליך שיקום אפקטיבי בעזה. מבוססיה עולה החשיבות שבהקמת מנגנון בינלאומי מוסדר שיבטיח את חזרת העקורים, תוך פיקוח הדוק ותמיכה משפטית וכלכלית. מקוסובו ניתן ללמוד על תפקידו האפשרי של ממשל בינלאומי זמני כשלב מעבר - גשר למשילות עצמאית - אך גם על הסכנות של הארכת תקופת המעבר, שעלולה לפגוע בלגיטימציה של המוסדות המקומיים וליצור תלות חיצונית. מהניסיון של כווית, שהקימה קרן שיקום

סביבתית ייעודית (KERP), נלמדת חשיבותה של מסגרת כלכלית יציבה, המשלבת הון חיצוני עם שליטה וניהול מקומי - מודל שיכול להיות רלוונטי במיוחד לשיקום הסביבתי בעזה, אם כי יש להכיר בכך שכווית נהנתה מיתרונות ייחודיים שלא מתקיימים במציאות העזתית. מנגד, סרי לנקה ממחישה את תרומתו הקריטית של שיקום מונחה-קהילה - תהליך בו שיתוף החברה האזרחית ויצירת תמריצים למעורבות מקומית תרמו ליציבות, צמיחה מתמשכת וחוסן חברתי לאחר המלחמה. ולסיום, תכנית מארשל מדגישה את ההזדמנות שיש בשיקום למינוף הסכמים אזוריים, קישוריות ואינטגרציה כלכלית וחברתית במציאות שלאחר המלחמה. מכל אחת מן הדוגמאות עולה מסר ברור: שיקום מוצלח מחייב תכנון רב-ממדי, מענה מוסדי וכלכלי עמוק, ומעורבות רחבה של השחקנים המקומיים והבינלאומיים כאחד. לצידם ומעל הכל, שיקום מחייב יציבות פוליטית ארוכת טווח, בין אם בחסות בינלאומית או מקומית, כדי להבטיח את המטרות בצורה בת-קיימא.

המסמך בנוי מארבעה פרקים מרכזיים: הפרק הראשון מציע מסגרת רעיונית לשאלה "מהו שיקום" - לא רק כשיקום פיזי של תשתיות, אלא כתהליך רחב היקף הכולל שיקום מוסדי, חברתי, כלכלי וקהילתי. הפרק השני מציג שיעורים ספציפיים מחמישה מקרי בוחן - בוסניה, קוסובו, כווית, סרי לנקה ותכנית מארשל - תוך הדגשת הרלוונטיות שלהם לעזה. קצרה היריעה להציג כאן מבחן השוואתי מקיף עבור כל מקרה בוחן, והמחקר הנוכחי בוחר להדגיש שיעור אחד מכל מקרה לשם הרחבת הדיון בנוגע לשיקום לאחר המלחמות של 2023-2025. בפרק השלישי ינותחו ההשלכות של לקחים אלו על הסוגיות המרכזיות של שיקום עזה - בהן חזרת עקורים, בניית מוסדות שלטון, שיקום סביבתי, ושילוב החברה האזרחית. בפרק הרביעי והמסכם יוצגו עקרונות מנחים לגיבוש מדיניות שיקום בר-קיימא, אשר יוכלו להוות בסיס למערך של המלצות יישומיות, שיכולות לשמש כלי עבודה לגורמים מדיניים, בינלאומיים ואזרחיים המעורבים במלאכת השיקום.

עזה כאזור אסון

מאז הטבח האכזרי של חמאס בשביעי באוקטובר 2023, המלחמה ברצועת עזה הביאה לאובדן חיים חסר תקדים, לעקירה המונית ולהרס נרחב של חבל ארץ על תשתיותיו החברתיות, הפיזיות והיצרניות. קהילות שלמות בנגב המערבי נפגעו בהתקפה ופנו לתקופה ארוכה מביתהן, ובעזה המלחמה יצרה הרס נרחב ומשבר הומניטרי מקיף ועמוק. נכון לחודש יולי 2025, לפחות 58,000 בני אדם נהרגו במלחמה (בישראל, בגדה המערבית וברצועת עזה). לפי הערכות של משרד הבריאות בעזה, 55,202 בני אדם נהרגו ברצועת עזה לבדה מתחילת המלחמה, בהם לא פחות מ-17,000 ילדים, ולפחות

125,000 נוספים נפצעו. הערכות פחות שמרניות הכוללות גם תמותה עודפת, מעריכות ש 84,000 פלסטינים נהרגו עד ינואר 2025 כשעד קיץ 2025, מספר המתים יגיע קרוב ל-100,000.⁶

בנוסף, קרוב ל-2 מיליון איש, כמעט כל אוכלוסיית עזה, נעקרו מבתיהם ומתמודדים עם מחסור חמור בכל צרכי הקיום. המלחמה הובילה למשבר הומניטרי עמוק הפוגע בכל שכבות האוכלוסייה. לצד הרס כמעט מוחלט של התשתיות הפיזיות, קרסו גם המערכות החברתיות התומכות. המשבר מתבטא ברעב חריף ותת-תזונה, בזיהום סביבתי נרחב, בסכנות בטיחותיות הנובעות ממוקשים ותחמושת שלא התפוצצה, ובהתפרצות מחלות. המחסור הקיצוני באמצעים חיוניים שוחק את מקורות הפרנסה ומערער את סיכויי ההתאוששות הכלכלית בטווח הקצר והארוך כאחד. זהו אסון הומניטרי בקנה מידה עצום שנובע ברובו מהדרך בה ממשלת ישראל עיצבה את תורת הלחימה שלה מאז הטבח של השביעי באוקטובר.

על פי הערכת הנזקים והצרכים הראשונית (IRDNA), שהוכנה על ידי האיחוד האירופי (EU), הבנק העולמי והא"ם ופורסמה בתחילת 2025, יידרשו 53.2 מיליארד דולר לשיקום תשתיות פיזיות כגון דיור, מים ואנרגיה; שיקום ענפי המשק השונים; שחזור שירותים חיוניים כמו חינוך ובריאות; והנעת המגזר הפרטי מחדש. במסמך שפרסמה באביב 2025, הרשות הפלסטינית זיהתה צורך בהשקעה של 20 מיליארד דולר בשלוש השנים הקרובות לצורך שיקום בסיסי של חיי האזרחים, כולל 3.5 מיליארד דולר הנדרשים כמענה מיידי לששת החודשים הקרובים.⁷ התחומים הדחופים ביותר בשלוש השנים הקרובות הם המגזרים החברתיים - הכוללים הגנה חברתית, בריאות וחינוך (10.4 מיליארד דולר), ומגזר הדיור (3.7 מיליארד דולר), שיספק פתרונות דיור זמניים ובהמשך ישקם את מלאי הדיור. נוסף לכך, ישנה חשיבות קריטית לשיקום תשתיות חיוניות, כמו אספקת מים וחשמל, שבלעדיהן שיקום מלא של החיים בעזה אינו אפשרי.⁸

נכון לינואר 2025, היקף הנזק הפיזי שנגרם בעקבות המלחמה לבדו מוערך בכ-29.9 מיליארד דולר. מגזר הדיור ספג את הפגיעה הקשה ביותר, עם נזקים בהיקף של כ-15.8 מיליארד דולר - כ-53 אחוזים מכלל הנזק. אחריו ניצבים המגזר הכלכלי יצרני, שניזוק בכ-6.8 מיליארד דולר, ומגזר התשתיות, שבו נרשמו נזקים בסך של למעלה

6 Rachel Fieldhouse, "First independent survey of deaths in Gaza reports more than 80,000 fatalities," *Nature*, 27 June 2025.

7 Government of Palestine, "Early Recovery, Reconstruction, and Development of Gaza." 3 March 2025.

8 Alexandre Stutzmann, Stefan Emblad and Muhannad Hadi, "Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA)," *World Bank*, February 2025.

מיליארד דולר. בתוך כך, תשתיות מים, תברואה וסביבה (WASH) לבדן מהוות נזק של כ־1.53 מיליארד דולר המהווים כ־5 אחוזים מכלל ההרס. שווי הנזקים הפיזיים לבדו גבוה בכ־80 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (GDP) השנתי המשולב של הגדה המערבית ורצועת עזה, שעמד על כ־17.4 מיליארד דולר בשנת 2023.

בנוסף, ההערכה מצביעה על הפסדים כלכליים וחברתיים בהיקף של 19.1 מיליארד דולר שנגרמו כתוצאה מהמלחמה. המגזרים שספגו את ההפסדים הכבדים ביותר הם בריאות (6.3 מיליארד דולר), חינוך (3.2 מיליארד דולר), מסחר ותעשייה (2.2 מיליארד דולר), שירותים חברתיים (1.4 מיליארד דולר) וחקלאות ומערכות מזון בסך 1.3 מיליארד דולר. לצד ממדי ההרס, השיקום עצמו מחייב תהליך ארוך ויקר הכולל התמודדות עם פסולת בניין מזהמת, מחזור ופינוי בסכום המוערך ב-1.9 מיליארד דולר.⁹ כאשר כוללים גם את ההפסדים הכלכליים והחברתיים, העלות הכוללת של השיקום מתקרבת לפי שלושה מהתוצר השנתי הכולל של הגדה המערבית ורצועת עזה.

בעוד שארגונים הומניטריים מתמקדים בהקלת הסבל המיידי, השאלה המרכזית שנותרת פתוחה היא כיצד יתנהל שיקום ארוך הטווח של עזה. בפברואר 2025, נשיא ארה"ב, דונלד טראמפ, הציג תוכנית שיקום שנויה במחלוקת, שבמסגרתה ארצות הברית תשתלט על הרצועה, לאחר סיום המלחמה בהובלת צה"ל, ותהפוך אותה ל"ריביירה של המזרח התיכון", תוך טרנספר של כשני מיליון פלסטינים למדינות שכנות. למרות אי ישימותה, התוכנית התקבלה באהדה רבה בישראל, ונתניהו אף ציין על רקע הטענות בדבר העדר אסטרטגיה מנחה, כי זהו בראייתו ה"יום שאחרי".¹⁰

כצפוי, הליגה הערבית דחתה את התוכנית על הסף, תוך ביקורת חריפה על רעיון טרנספר האוכלוסייה, ובמרץ 2025 אימצה את התוכנית המצרית¹¹ שהציגה חלופה המתמקדת בשיקום עזה תחת ניהול הרשות הפלסטינית, עם דגש על פיתוח תשתיות, הקמת אזורי מסחר, ונמלים בשווי 53 מיליארד דולר.¹² פרסומם של מסמכי הרשות הפלסטינית, מצרים והליגה הערבית משקף את הדחיפות בגיבוש תוכנית שיקום מקיפה. תכניות אלו, המציעות מעורבות אזורית לצד הובלה של הרשות הפלסטינית,

9 Alexandre Stutzmann, Stefan Emblad and Muhannad Hadi, "Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA)," *World Bank*, February 2025.

10 איתמר אייכנר ורן בוקר, "נתניהו על 'היום שאחרי': נבטיח את הביטחון בעזה ונאפשר את תוכנית טראמפ," *ynet*, 7 ביולי 2024.

11 Embassy of Egypt, "Gaza Recovery, Reconstruction, and Development Plan," March 2025.

12 Ghadir Hamadi, Marguerita Sejaan, Muntasser Abdallah, Nicholas Frakes and Sarah Abdallah, "Arab Summit Adopts Egyptian Gaza Reconstruction Plan," *Reuters*, 4 March 2025.

זכו להד בינלאומי ואף אומצו על ידי מדינות מרכזיות באיחוד האירופי.¹³

באשר לתפקידה של ישראל, ברור כי שיקום רצועת עזה ידרוש השקעות עצומות, והניסיון לבצעו באופן חד-צדדי עלול להטיל נטל כבד על הכלכלה הישראלית ולחייב פעולה בסביבה עוינת ולא יציבה. מנגד, קיימת הזדמנות אסטרטגית לגייס מעורבות בינלאומית רחבה שתסייע בשיקום הרצועה - תוך קידום יעדים ביטחוניים ומדיניים.

¹³ Foreign, Commonwealth & Development Office and The Rt Hon David Lammy MP, "Foreign Ministers' Statement: Arab Plan for Reconstruction of Gaza," UK Government, 8 March 2025.

ב. בין שיקום להתחדשות: בין חזרה לאחור לבנייה של עתיד חדש

במקומות רבים בעולם, ובעיקר באזורי מלחמה מתמשכת, סיוע הומניטרי הפך עם השנים לתופעה כרונית - לא פתרון זמני, אלא נוכחות קבועה שמחליפה לעיתים קרובות את אחריות השלטון המקומי. מצב זה מעלה את הצורך לבחון מחדש כיצד ניתן למנף את הסיוע ככלי לפיתוח תשתיות שיקום בנות קיימא, ולהימנע מהנצחת תלות חיצונית. בהקשר זה, חיוני לאמץ עקרונות בינלאומיים כגון "לא להרע" (Do No Harm) ו"רגישות לסכסוך" (Conflict Sensitivity) המבקשים להבטיח שהתערבות חיצונית לא תחמיר מתחים קיימים, אלא תתרום לבניית יציבות, אמון ומוסדות בני-קיימא ותקדם עצמאות קהילתית תוך התחשבות בפרספקטיבה המקומית. עקרונות אלה מקבלים משנה תוקף במצבים של עקירה רחבת היקף ותלות גבוהה בגורמים חיצוניים. כאשר תכנון סיוע הומניטרי אינו כולל מבט לטווח הארוך - אל עבר העצמאות הכלכלית והמוסדית של הקהילות המקומיות - הוא עלול להעמיק את הפערים החברתיים, לחזק תלות חיצונית, ולהחמיץ את הפוטנציאל ליצירת תהליך שיקום יציב שמבסס את יצירתה של פלטפורמה פוליטית וכלכלית חדשה ויציבה. לכן, יש לתכנן סיוע חירום מתוך מודעות להשלכותיו על שיקום ופיתוח - ולהבטיח שותפות מקומית, אמון הדדי, והיכרות עמוקה עם הקשרים התרבותיים, הפוליטיים והחברתיים של הקהילה.¹⁴

באזורי מלחמה, תכנון נכון של תהליך הסיוע יכול להפוך למנוף משמעותי לצמצום מתחים, לבניית גשרים פוליטיים ולשיקום מערכות יחסים בין צדדים יריבים. אל לסיוע ההומניטרי באזורי סכסוך להתמקד רק בתגובה מיידית לצרכים דחופים - עליו להיתפס ככלי אסטרטגי רחב שמטרתו לא רק להציל חיים, אלא גם להניח תשתית לחיים בכבוד, לשיקום מוסדי וחברתי, ולהתמודדות עם שבר מתמשך. על כן, סיוע זה חייב להתבסס על עקרונות של זכויות אדם, הגנה על אוכלוסיות פגיעות, התאמה תרבותית והקשרית, גיוון והכלה, ותכנון רגיש לקונפליקט. בנוסף, הוא נדרש לחזק את התשתיות המקומיות, לבנות יכולות עצמאיות, ולהבטיח נגישות ושוויון תוך הימנעות מהעמקת תלות חיצונית או מהחלשת הריבונות המקומית. בסופו של דבר, סיוע הומניטרי נכון גם מעצב לעצמו אסטרטגיית יציאה תוך ביסוס מציאות בת קיימא ואפילו טובה יותר.¹⁵

14 Eckhard Deutcher, "Do No Harm: International Support for Statebuilding, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development," OECD, 2010.

15 Mary B. Anderson and Lara Olson, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, London: Collaborative for Development Action & International Alert, 2004.

מתוך כך, יש לראות את הסיוע כחלק משרשרת של שלבים - הקלה, בנייה מחדש ופיתוח - המחייבים תיאום ותכנון המשכי. שלב ההקלה (Relief) מספק מענה לצרכים דחופים, אך כבר בו יש להכין את הקרקע לבנייה מחדש (Reconstruction), הכולל בניית תשתיות ושירותים בסיסיים, ולקחת בחשבון גם את ההמשך אל הפיתוח (Development), שבו נוצרים מוסדות יציבים, צמיחה כלכלית והעצמה חברתית. כך, תהליך השיקום יכול להיות מעוצב על ציר זמן עם שלושה שלבים מרכזיים: הקלה הומניטרית בטווח הקצר, בנייה מחדש של תשתיות לטווח הבינוני, ומטרות ברורות לפיתוח ארוך טווח (התכנית המצרית שהוצגה לשיקום עזה כללה אף היא התייחסות לשלבים השונים והשתמשה במושגים של: Recovery, Reconstruction & Development).

בפועל, המעבר בין שלבי השיקום אינו תמיד ברור ולעיתים אף חופף, מה שיוצר אתגר תכנוני משמעותי ודורש קביעת מדדים ברורים. כפי שמודגש במסמך המדיניות של מכון מיתווים בנוגע לאסטרטגיה הומניטרית, יש לפתח קריטריונים מוסדיים, תפקודיים וחברתיים שיסייעו להעריך מתי קיימת בשלות למעבר משלב חירום לשלב ההתאוששות והפיתוח. חשוב להבין שהמעבר בין שלבים לא יתרחש באופן אחיד בכל תחומי החיים - יהיו תחומים שבהם תושג עצמאות תפקודית במהירות יחסית, בעוד שבאחרים יידרש עדיין סיוע חיצוני ממושך.

כמו כן, כבר בשלב התכנון יש לשאוף לסנכרון בין תחומי הסיוע השונים, להחליט מהם התחומים שיש להתחיל בהם מוקדם יותר, ומהם אלה שבהם יש להמשיך או מנגד להפסיק את הסיוע. יש להתייחס להשפעה ההדדית בין התחומים - כך שהתקדמות בתחום אחד תתמוך ותחזק את המעבר גם בתחומים אחרים. תכנון כזה מסייע למנוע תלות כרונית בסיוע, מצמצם פערים, ומחזק את היכולת המקומית להתמודד עם אתגרים עתידיים. סיוע הומניטרי הפועל מתוך תפיסה זו - לא רק כתגובה למשבר, אלא ככלי לבניית שלום ויציבות - הוא מפתח לשיקום אפקטיבי ועמיד לטווח הארוך. ראייה כזו, שמתייחסת לא רק לצרכים המיידיים אלא גם לחזון העתידי, תסייע לצמצם מתחים על משאבים מוגבלים ולחזק את הלכידות החברתית. לעומת זאת, שיקום שאינו מלווה באסטרטגיה ארוכת טווח עלול להעמיק פערים, להנציח חוסר יציבות, ולחזק את התלות בסיוע חיצוני.¹⁶

על בסיס זה, יש להדגיש את החשיבות הגוברת של תשתיות גמישות ועצמאיות (off-grid), כמו מתקנים ניידים לטיפול במים ובשפכים, פאנלים סולאריים ושירותים קומפוסטיביים, במיוחד באזורים בהם אין נגישות לתשתיות מרכזיות. הפתרונות הללו מאפשרים תגובה מהירה, ומספקים תשתית תומכת בתנאים של ניידות אוכלוסייה או

16 עינב לוי, "אסטרטגיה הומניטרית במלחמת ישראל-חמאס", מכון מיתווים, 2024.

גישה מוגבלת. בסופו של דבר התשתיות הגמישות והעצמאיות מבססות את הקהילה המקומית ואף מחברות אותה לתפיסה שיקומית סביבתית בת קיימא שמקדמת ערכים אחרים מעבר לשיקום עצמו.

בשנים האחרונות עוצבו תפיסות השיקום והפיתוח הבינלאומיות סביב שתי גישות מרכזיות: Build Back Better (BBB) - "לבנות מחדש טוב יותר", ו-Build Forward Better (BFB) - "לבנות קדימה וטוב יותר". גישת BBB מתמקדת בהחזרת המצב לקדמותו תוך ביצוע שיפורים נקודתיים - חיזוק תשתיות, שדרוג שירותים חיוניים, ושיפור עמידות מוסדות המדינה למשברים עתידיים. גישה זו, שמקודמת על ידי גופים כמו האו"ם והבנק העולמי, מדגישה הפחתת סיכונים, קיימות סביבתית וייעול השירות הציבורי.¹⁷ לעומתה, גישת BFB רואה בשיקום הזדמנות למהפך עמוק - לא רק תיקון של מה שנהרס, אלא עיצוב מחדש של מערכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות. היא חותרת ליצירת כלכלה מתפקדת, שילוב טכנולוגיות מתקדמות, קידום צדק חברתי ובניית מוסדות חדשים ויציבים. גישה זו מכוונת לא רק לשיקום, אלא להובלת המרחב למסלול של בנייה מחדש המבוסס על קיימות, עצמאות ועמידות ארוכת טווח. עם זאת, לכל אחת מהגישות אתגרים מהותיים. BBB עלולה לשמר מבנים ישנים ושבריריים, ולהחמיץ את ההזדמנות לשינוי מהותי. BFB, מנגד, מחייבת רפורמות עמוקות שלעיתים מתנגשות עם צרכים מיידיים, דפוסים קיימים, ואף זהות מקומית או ערכים תרבותיים. לכן, עיצוב מחדש חייב להיעשות תוך כבוד לעבר, חיבור למסורת, ושותפות עמוקה עם הקהילות המקומיות - כדי למנוע התנגדות ולבסס שינוי שורשי ובעל לגיטימציה.

שיקום מוצלח של תשתיות מקיימות חיים מחייב תכנון מיידי המתבצע מתוך ראייה ארוכת טווח. החלטות חירום - כדוגמת בחירת מיקום, טכנולוגיה, זהות הגורמים המבצעים, התרבות הארגונית של הסיוע או אופן התקשורת עם הקהילה - מעצבות מציאות פיזית ומבנית שיכולה להתקבע לשנים רבות. לכן, חיוני שהן יתקבלו תוך הלימה עם חזון ארוך טווח לשיקום ופיתוח. יתרה מכך, שיקום תשתיות איננו תהליך טכני בלבד, אלא גם פעולה בעלת משמעות מדינית וחברתית. כל החלטה הנוגעת לתשתיות - מים, אנרגיה, בריאות - משדרת מסר פוליטי, והאופן שבו מחולקים המשאבים משפיע לא רק על נגישות לשירותים, אלא גם על יחסי כוח, רמות אמון, ותחושת השייכות של הקהילות המקומיות. למשל, הקמת מרפאות שדה זמניות רק באזורים מסוימים עלולה להתפס כהעדפה פוליטית של קבוצה אחת על פני אחרת, גם אם השיקולים היו תפעוליים בלבד. תפיסות כאלה מעצבות את האמון הציבורי כלפי מוסדות השיקום, ויכולות לקבוע את מידת שיתוף הפעולה של האוכלוסייה עם התהליך כולו.

17 Mehdi Shiva, "Building Forward Instead of Rebuilding Back Better," UNESCO, 22 Dec 2022.

עבור עזה, אסטרטגיית השיקום אינה רק שאלה טכנית של בנייה מחדש - אלא בחירה בעלת השלכות מרחיקות לכת על העתיד הכלכלי, החברתי והפוליטי, הן של תושבי עזה באופן ספציפי, והן של כלל הפלסטינים וכמו כן של ישראל בכללותה. האם תהליך השיקום יסתפק בהחזרת המצב לקדמותו, עם שיפורים מדודים, או ינצל את המשבר כהזדמנות לעצב מחדש תשתיות, מערכות ניהול וכלכלה אשר יבססו מסלול חדש של יציבות, עצמאות וצדק?

בסופו של דבר, אם השאיפה היא להתמודד עם בעיות העומק, היא איננה יכולה להחזיר את המצב לקדמותו או אפילו להקים מערכת יציבה ומקימת בלבד (sustainable) אלא היא חייבת לעצב מסגרת בעלת יכולת להתחדש, להצמיח ולהרחיב את מעגלי ההשפעה לאורך זמן - מערכת מתחדשת (regenerative) שאינה מסתפקת בהישרדות או ביציבות, אלא מכוונת לשינוי עמוק, מתמשך וצומח בכלל המערכות המקומיות והאזוריות. לא מדובר בשחזור של מה שהיה, אלא בבנייה מחודשת של תשתית לחיים מסוג אחר - חברה בריאה יותר, כלכלה פתוחה וכוללת יותר, מערכות ציבוריות איכותיות וקשרים קהילתיים חזקים, מקומיים, אזוריים ובין-מרחביים.

עם זאת, שיקום כזה אינו יכול להתקיים כפעולה מנותקת. הוא חייב להתקדם בתיאום עם המסלול הפוליטי - לא רק בגבולות רצועת עזה, אלא בהקשר הרחב של הסכסוך. יש הבדל מהותי בין שיקום שמתרחש כחלק מתהליך מדיני שמוביל לריבונות והסדרה כוללת, לבין שיקום שמתקיים בצל נסיגה חד-צדדית או כזה שמנציח את הסטטוס קוו. שאלות כמו: האם התכנון כולל גם את הגדה המערבית? האם יש חיבוריות מוסדית, כלכלית ופיזית בין שני חלקי המערכת הפלסטינית? - אינן שוליות, אלא קריטיות להצלחת השיקום וליכולתו להפוך לתהליך בר-קיימא. זהו אולי החיבור הקריטי ביותר - בין חזון השיקום לבין האופק המדיני. כי שיקום שאינו משתלב בתוך תהליך פוליטי רחב, שאינו נושא עמו כיוון של פתרון וצדק - אינו באמת שלם, ואינו יכול להחזיק לאורך זמן.

בנוסף, תהליך השיקום חייב להיות מותאם להבדלים בין אזורים גיאוגרפיים ברצועה - בצפיפות, בשליטה, ובנגישות - ולא לנסות להחיל פתרון אחיד. לבסוף, יש לשאוף למעבר הדרגתי מניהול חירום חיצוני לאחריות וניהול מקומיים, תוך בניית יכולות של קהילות מקומיות ליטול בעלות על השירותים והתשתיות, ולהבטיח את המשכיותם הכלכלית והחברתית בעתיד.¹⁸ כדי להתמודד עם צורך זה, הדו"ח "From Camps to Communities: Post-Conflict Shelter in Gaza" שפורסם על ידי מכון RAND במרץ 2025 מציע גישה מקיפה לתכנון פתרונות מגורים ברצועת עזה לאחר סיום הלחימה.

18 מכון מיתווים ואקופיס מזרח תיכון, "מסמך להמלצות להקמה ובנייה מחדש של תשתיות מקיימות חיים ושל מערך הבריאות ברצועת עזה", 2024.

המחברים מדגישים כי שיקום הרצועה צפוי להימשך עשורים ודורש תכנון רב-שלבי המשלב בין פתרונות זמניים לקבועים, תוך התחשבות בצרכים החברתיים והפיזיים של האוכלוסייה. דו"ח זה ממליץ על גישה רב-שלבית לשיקום מגורים בעזה, תוך שילוב בין פתרונות זמניים וארוכי טווח. בין ההמלצות המרכזיות: הקמה של מחנות מגורים "עתידיים" עם פוטנציאל להפוך לשכונות קבע; שיקום הדרגתי של שכונות קיימות שניזוקו ("עירוניות הדרגתית"); בנייה מחדש של אזורים שנהרסו לגמרי; והקמת שכונות חדשות באזורים פתוחים. הדו"ח מדגיש את הצורך בתכנון מותאם-מקום, המשלב מגורים זמניים (כמו אוהלים וקרוואנים) עם תשתיות בסיסיות, תוך מעורבות פעילה של הקהילה המקומית על מנת להבטיח מענה תרבותי וחברתי. גישה זו נועדה לא רק לספק קורת גג, אלא גם לתמוך בבניית קהילות חזקות, להפחית תלות בסיוע, ולבסס תשתית לשיקום ארוך טווח.¹⁹

למרות שמרבית המסמכים והדיונים עוסקים בשיקום עזה כמנותק מההקשר האזורי הרחב, נדרש כעת מבט כולל ומעמיק. מתוך המסמך הזה אפשר להסיק בברור ששיקום בר-קיימא לעזה, או לכל חבל ארץ שהיה במוקד של מלחמה הרסנית, אינו יכול להתרחש בתוך גבולותיו בלבד - הוא תלוי במעגלים הסובבים אותו: בקשרים אזוריים, במעורבות שחקנים בינלאומיים, ובעיקר - במערכת היחסים המורכבת בין שני הצדדים לסכסוך, ובמקרה הזה בין ישראל והפלסטינים. עבור תושבי עזה ותושבי ישראל כאחד, עתיד בטוח איננו מטרה נפרדת, אלא יעד משותף במרחב של תלות הדדית. לכן, השיקום הנחוץ הוא לא רק של מבנים ותשתיות - אלא של יחסים, אמון, ותשתית אזרחית-סביבתית משותפת.

גישת (BFB) Building Forward Better - השואפת לבנייה מחדש בצורה טובה, מקיפה וצודקת יותר השואפת לפני עתיד של בטחון ורווחה - היא האסטרטגיה הנכונה ביותר לאימוץ במקרה העזתי. המציאות שקדמה למלחמה הייתה שברירית, לא בת-קיימא ונשענה על מערכות יחסים מעוותות בין מרחבים שלטוניים, כלכליים ואזרחיים. כעת נדרש להיפרד ממנה באופן חד-משמעי. יש לחתור לשינוי יסודי מכל הבחינות: מהתשתיות הפיזיות והשירותים הציבוריים, דרך מערכות השלטון המקומיות והאזרחיות, ועד לאופני ההסדרה, שיתוף הפעולה והאחריות המשותפת בין כל הגורמים הפוליטיים, בין הירדן לים. הנייר הנוכחי מציע הבנה רחבה של שיקום - לא רק כמענה טכני לתשתיות הרוסות, אלא כהליך עמוק של בניית מסגרת אזרחית ומדינית חדשה. מסגרת כזו תתמקד לא רק בשיקומה של עזה, אלא בעיצוב מחדש של המרחב כולו - עזה והנגב המערבי גם יחד - כמרחב של יציבות, שותפות והזדמנות לשני העמים.

19 S. Culbertson, K. Ruthenberg, R. Lane, N. Lehrer, M. E. Vaiana, & C. R. Anthony, "From Camps to Communities: Post-Conflict Shelter in Gaza," RAND Corporation, 2025.

מקרי הבוחן הנסקרים במסמך - בוסניה, קוסובו, כוויט, סרי לנקה ותכנית מארשל - מדגימים כי שיקום מוצלח דורש יותר מהחזרת מצב לקדמותו: הוא תלוי בהקשרים אזוריים, בהסכמות פוליטיות ובבניית מוסדות אמינים. כל אחד מהמודלים הללו מציע לא רק תשובות למה לבנות - אלא כיצד לבנות, ומתי התנאים מבשילים לשיקום שמוביל לשינוי של ממש.

שיקום, אם כן, יכול להיות מנגנון שימור - אך גם מנוף לשינוי. הצלחתו תימדד לא רק בקצב הבנייה, אלא ביכולתו להניח יסודות לעתיד אחר: כזה שמבוסס על שייכות, עצמאות ועמידות. לשם כך עליו לכלול גם את הזהות והחווייה הקולקטיבית של הקהילות המקומיות - במקרה הזה גם של עזה - לא כנספח, אלא כיסוד בחזון המשותף. רק באמצעות חזון כזה - כולל, אינטגרטיבי ומבוסס על צדק ושיקום אמיתי - ניתן יהיה לבנות תשתית לחיים ראויים ולבסס מסלול לעתיד של יציבות, שותפות ושלוש.

ג. שיקום בר-קיימא: שיעורים מהעולם

בפרק זה נבחן חמישה מקרי בוחן – בוסניה, קוסובו, כוויט, סרי לנקה ותכנית מארשל – לצורך הפקת לקחים רלוונטיים לשיקום רצועת עזה לאחר מלחמת 2023-2025. אף שאין מדובר בניתוח השוואתי שיטתי, כל מקרה מבליט שיעור מרכזי אחד שניתן להשליך ממנו על ההקשר העזתי. המטרה היא להעשיר את הדיון בתובנות ממקרי שיקום שונים, תוך הדגשת הקשרים בין תפיסות מדיניות, מבני שלטון, אחריות בינלאומית, השתתפות של הקהילות המקומיות ואף פיוס בין שני צדדים עוינים. כך יהיה ניתן לגבש בהמשך בסיס מושכל לתכנון תהליך שיקום שהוא לא רק תגובה למשבר, אלא תשתית לעתיד יציב וצודק יותר.

א) בוסניה ועקרון חזרת העקורים

רקע: מלחמת בוסניה (1992-1995) והשלכותיה

מלחמת בוסניה (1992-1995) הייתה אחד הסכסוכים הקשים והאלימים ביותר באירופה מאז מלחמת העולם השנייה. היא פרצה בעקבות פירוק יוגוסלביה, כאשר שלושת הקבוצות האתניות המרכזיות – הבוסנים-מוסלמים, הקרואטים והסרבים – נלחמו על שליטה בשטחי המדינה המתפוררת. הסכסוך התאפיין בטיהור אתני רחב היקף, מעשי רצח עם, גירוש המוני של אוכלוסיות שלמות ופשעי מלחמה.

במהלך המלחמה, כ-2.2 מיליון בני אדם נעקרו מבתיהם, ולמעלה מ-100,000 בני אדם נהרגו. הסכסוך לווה במעשי זוועה רבים, כולל רצח המוני במחנה סרברניצה ביולי 1995, שבו נרצחו כ-8,000 גברים ונערים מוסלמים על ידי כוחות סרביים – אירוע שהוכר כרצח עם על ידי בית הדין הבינלאומי בהאג. כאשר המלחמה הסתיימה בדצמבר 1995, חיו מחוץ למדינה כ-1.2 מיליון פליטים בוסנים, מתוכם כ-350,000 בגרמניה לבדה.

עם חתימת הסכם דייטון, שנחתם בתיווך ארצות הברית, נקבעה החלוקה הפוליטית של בוסניה-הרצגובינה לשתי ישויות אוטונומיות. הראשונה היא הפדרציה של בוסניה והרצגובינה – בה חיו בעיקר בוסנים מוסלמים וקרואטים, והשנייה הייתה הרפובליקה הסרבית של בוסניה (רפובליקה סרפסקה) – בה שלטו הסרבים.

לכל אחת מהישויות הפוליטיות הוקם פרלמנט וממשלה עצמאית, ולצידם משטרה ומערכת משפט נפרדת, בעוד בפדרציה הבוסנית-קרואטית השטח חולק ל-10 קנטונים, שלכל אחד מהם ממשלה מקומית משלה. יחד עם זאת, על פי הסכם דייטון, שתי הישויות הללו מתקיימות תחת מסגרת מדינית מאוחדת וקו-פדרטיבית – בוסניה והרצגובינה, הנשלטת על ידי ממשלה מרכזית, הנמצאת תחת פיקוח בינלאומי מתמיד.

את המדינה מנהלת מועצת נשיאים בת שלושה חברים - בוסני, קרואטי וסרבי - שתפקידם בעיקר סמלי. בנוסף, קיימת מועצת שרים נבחרת, הממונה על ניהול ענייני פנים וחץ. בנוסף מאז 2006, לבוסניה הוקם צבא מרכזי, מאוחד ומשותף, אשר מחליף את הכוחות הצבאיים האתניים ששלטו במדינה לאחר המלחמה.

בנוסף, כדי למנוע הידרדרות מחודשת לאלימות בין קהילתית, הוקמה נציגות בינלאומית רשמית - הנציג הראשי הגבוה (OHR – Office of the High Representative), שתפקידו להבטיח את יישום ההסכם ולפקח על המוסדות המשותפים. מאז 2021 ממלא כריסטיאן שמידט מגרמניה את תפקיד הנציג העליון של האו"ם בבוסניה. הנציב נבחר על ידי האיחוד האירופי.

עקרון חזרת העקורים בבוסניה

לאחר סיום הלחימה, הקהילה הבינלאומית רצתה לעזור לבוסניה לחזור למסלול תקין - לא רק לבנות מחדש תשתיות, אלא גם לתקן את הפצעים החברתיים העמוקים שנוצרו. חלק קריטי מכך היה הרצון לאפשר לאנשים **לשוב לבתיהם המקוריים** - גם אם בתייהם אוכלסו בינתיים על ידי אחרים מקבוצות אתניות שונות.

למרות הביקורת על הסכם דייטון ובמיוחד בנוגע למבנה הפוליטי המסורבל והבירוקרטי שנכפה על הצדדים לאחר המלחמה, ההתמודדות של המדינה והמנגנונים הבינלאומיים עם ייצוב המערכת הפוליטית לצד אתגר חזרת העקורים, השבת הרכוש ויישובם מחדש, מספקת תובנות חשובות ורלוונטיות לתהליך שיקום בר קיימא באזורנו.

ראשית, בעוד מעל שני מליון עקורים בוסנים מפוזרים ברחבי המדינה והמדינות השכנות, הוכרזה בהסכם דייטון באופן ברור זכות העקורים לחזור לבתיהם. על פיו, כל הפליטים והעקורים זכאים לשוב בחופשיות לבתיהם המקוריים. נתנה להם הזכות להשבת רכוש שנשלל מהם במהלך העימותים מאז 1991 ולפיצוי בגין כל רכוש שלא ניתן להשיב להם. כמו כן, הצדדים הבטיחו כי יתאפשר לפליטים ולעקורים לשוב בבטחה לביתם, ללא חשש מהטרדה, הפחדה, רדיפה או אפליה, ובמיוחד בשל מוצאם האתני, אמונתם הדתית או דעותיהם הפוליטיות. ולסיום, המסמך הדגיש שהצדדים לא יתערבו בבחירת יעד השיבה של החוזרים, ולא יכפו עליהם להישאר או לעבור למקומות שבהם נשקפת להם סכנה חמורה או חוסר ביטחון, או לאזורים שבהם חסרה התשתית הבסיסית הנדרשת לחיים תקינים.²⁰

ההצהרה הנוגעת לעקרון חזרת העקורים הייתה קריטית שכן היא היא קבעה את

20 Office of the High Representative (OHR), *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (Dayton Peace Agreement), Annex 7, Article I(1), 1995.

היקף השיקום ואת גודל האוכלוסיה בה יש להתחשב בעת תכנון וביצוע השיקום. כמו כן, ההצהרה הנוגעת לעקרון החזרה הבטיחה לעקורים את זכותם גם במידה ותהליך השיקום יימשך כמה שנים. בנוסף בהמשך להסכם דייטון וכדי להגביר את האמון בתהליך, הוטלה על נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) האחריות להוביל את יישום נספח 7, העוסק בזכות השיבה של עקורים ופליטים לבתיהם. במהרה התברר שאין די בתוכנית פעולה אחת, אלא נדרש תהליך הדרגתי שכלל כמה תוכניות משלימות ועוקבות, כאשר הרשויות המקומיות לקחו בהדרגה יותר אחריות על הובלת התהליך.

התוכנית הראשונה (1996-2000) הובילה לשיבתם של יותר מ-500,000 עקורים ופליטים, בעיקר לאזורים שבהם הפכו לרוב אתני לאחר המלחמה - מה שכונה "שיבת רוב". אליהם התווספו מאות אלפים נוספים שכבר מצאו פתרונות קבע - בין אם באמצעות שיבה למולדת, קבלת מעמד קבע במדינות מארחות, התחלת תהליך קבלת אזרחות או קבלת אזרחות בפועל.²¹

כאשר הובן, בסוף שנות ה-90, שמרבית החוזרים בפועל היו אלו שהקבוצה האתנית שלהם היא זו ששלטה בשטח אליו חזרו, הותוותה תוכנית שנייה ששמה דגש על "שיבת מיעוטים", כלומר שיבת עקורים לבתיהם באזורים שבהם כעת, לאחר המלחמה, הם יהוו מיעוט אתני. התוכנית השנייה התבצעה בתנאים קשים ולעיתים עוינים. היו מקרים של הריסת בתים ואף כפרים שלמים לאחר המלחמה לצד העמדת אתגרים בירוקרטיים ופוליטיים, כדי להרתיע חזרה של מיעוטים. במקרים אחרים נמנעה מהחוזרים גישה לתעסוקה, לשירותים בסיסיים ולזכויות אזרחיות. אף על פי כן, בתוך כעשור כ-470,000 אנשים הצליחו לשוב לבתיהם או קיבלו סיוע בהחזרת רכושם או בשיקומו. תהליך זה התאפשר בעיקר בזכות תוכנית ליישום חוקי רכוש (PLIP), אשר הופעלה על ידי גופים בינלאומיים כמו ה-OHR, ה-UNHCR, ה-OSCE, וממשלת בוסניה.

בנוסף, כדי לממש את הצהרת דייטון בדבר שיבת העקורים, הוקמה הוועדה לתביעות רכוש (CRPC Commission for Real Property Claims), שתפקידה היה לטפל במאות אלפי תביעות להשבת בתים, קרקעות ונכסים לבעליהם החוקיים. הוועדה בחנה תביעות של עקורים באמצעות מערכת משפטית עצמאית, שנתמכה על ידי האיחוד האירופי וארה"ב. המטרה הייתה להבטיח הליך שקוף ומבוסס על חוק בינלאומי, שימנע מניפולציות פוליטיות בתהליך השיקום. הוועדה פעלה בהתאם לעקרונות משפטיים שנקבעו בהסכם דייטון, אשר קבעו כי לכל עקור יש זכות לשוב לביתו או לקבל פיצוי הולם, כי נכסים שהופקעו או נתפסו במהלך המלחמה יוחזרו לבעליהם החוקיים, וכי

21 International Crisis Group, "Going Nowhere Fast: Refugees and Internally Displaced Persons in Bosnia-Herzegovina," ICG Balkans Report No. 23, Sarajevo/Brussels: ICG, 1 May 1997

במקרים שבהם השבת הרכוש אינה אפשרית, יינתן פיצוי כספי או פתרון דיור חלופי. הוועדה הייתה אחראית על קבלת תביעות מאנשים שביקשו לקבל את בתיהם או רכושם בחזרה - ולטפל בהן בצורה מקצועית, הוגנת ובלתי-תלויה פוליטית.²²

מבחינת התהליך, עקורים הגישו תביעות - לרוב עם מסמכים המוכיחים בעלות על נכס. לאחר מכן, הוועדה (CRPC) בחנה כל תיק לגופו, לרוב בפרק זמן ממוצע של 18 חודשים. בשלבים הראשונים הושקעו מאמצים להשבת נכסים קיימים, ורק לאחר מכן החלו בפיצויים ובמתן פתרונות דיור חלופיים. תהליך חזרת העקורים והשבת הרכוש מומן ברובו על ידי הקהילה הבינלאומית, תוך שיתוף פעולה בין גופים כמו האיחוד האירופי, ממשלת ארה"ב, הבנק העולמי וגורמים של האו"ם. בסופו של דבר, השבת רכוש ומתן פיצויים נמשכו בין שלוש לעשר שנים. בתוך עשור, הוועדה קיבלה למעלה מ-200,000 תביעות רכוש וסייעה להקמה של מאות אלפי בתים חדשים.²³ כחלק מהתהליך, מעל מיליון עקורים חזרו לאזורי בתייהם המקוריים בתוך עשור, דבר שנחשב לאחד מתהליכי השיבה המוצלחים ביותר בהיסטוריה. מתוכם, 440,000 שהפכו לפליטים מחוץ לבוסניה בזמן המלחמה וכ-560,000 שהיו עקורים פנימיים. מ-1995 ועד 2004, הסוכנות לפליטים של האו"ם (UNHCR) השקיעה לבדה בתהליך כחצי מיליארד דולר.²⁴

אתגרים וקשיים ביישום חזרת העקורים

במסגרת הסכם דייטון שנחתם בסיום מלחמת בוסניה, נקבעו עקרונות משפטיים ברורים להבטחת זכות השיבה והשבת רכוש לעקורים, מתוך שאיפה לתקן את העוולות שנגרמו במהלך הלחימה ולבסס שלום יציב ומתמשך. עם זאת, היו אתגרים רבים לאורך הדרך שמנעו את חזרתם של רבים אחרים.

כמעט עשור לאחר סיום המלחמה, דו"ח UNHCR מ-2004 הציג תמונה מורכבת: אמנם כמיליון איש שבו לאזורי מגוריהם - מהם 440 אלף מחו"ל ו-560 אלף עקורים פנימיים - אך פחות ממחצית מכלל העקורים שבו בפועל לבתייהם המקוריים (אלא רק לאזור). שיעור השיבה לרפובליקה סרפסקה נותר נמוך במיוחד, מה שמעיד על עומק החסמים הלא-רשמיים שעמדו בפני מימוש הזכות לחזרה בטוחה.

22 Hans van Houtte, "Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC)," Oxford University Press, February 2025.

23 Andrew Mayne, "Bosnia and Herzegovina 20 Years on from Dayton," Forced Migration Review, no. 50, September 2015.

24 Ron Redmond, "Returns to Bosnia and Herzegovina Reach 1 Million [Briefing Note], UNHCR, 21 September 2004.

כאמור, החזרה הראשונית הייתה מצד הקבוצות האתניות אל אזורי המגורים בהם שלטה אותה קבוצה לאחר ההסכם. מנגד, אחת הסוגיות המרכזיות הייתה התנגדות עקבית מצד שלטונות מקומיים - בעיקר ברפובליקה סרפסקה - לשיבת עקורים בני קבוצות אתניות אחרות, בניסיון לשמר את ההרכב הדמוגרפי שנוצר במהלך המלחמה. התנגדות זו קיבלה ביטוי לא רק באי-שיתוף פעולה רשמי, אלא גם במחדל מתמשך של שיקום תשתיות, בחסימות בירוקרטיות, ובהעברת מסרים מרתיעים. לכך נוספה גם עוינות מצד תושבים מקומיים, שחלקם התגוררו בבתיים שתפסו במהלך המלחמה, וראו בשיבת הבעלים המקוריים איום על יציבותם האישית והקהילתית. במקרים רבים, החוזרים נזקקו לליווי של כוחות נאט"ו כדי להיכנס לבתיהם, ולחלקם אף נשקפה סכנה פיזית.²⁵

תהליך השיבה הפך בהדרגה ממימוש של זכות לחובה דה-פקטו. רבים מהעקורים, ששהו בפתרונות דיור זמניים, עמדו בפני איום גירוש מתקרב, שאילץ אותם "לבחור" בשיבה - גם אם בפועל לא הייתה לכך תשתית של ממש. גם הפליטים שברחו לגרמניה נאלצו להתמודד בין השנים 1997-1999 עם מדיניות נוקשה של השבת פליטים למולדתם, ללא קשר לשאלה אם ביכולתם לחזור לאזורי מגוריהם המקוריים. עבור רבים, חזרה לא באה בחשבון, במיוחד עבור פליטים שגורשו מאזורים שהפכו לחלק מהרפובליקה סרפסקה (RS). בשנת 1996 ו-1997 חזרו לסרפסקה רק 1,125 איש, ובשנת 1998 עמד המספר הכולל על 8,586 בלבד, ועדיין רבים נדרשים לעשות זאת.

רק בקיץ 1999 החלו קבוצות ראשונות לקבל גישה מחודשת לכפריהן שבסרפסקה, אך רוב המשפחות הבוסניות נמנעו מלחזור לאזורים שבהם הפכו למיעוט אתני. השיבה התקיימה לעיתים בתנאים של הריסות מוחלטות, חוסר בגישה למים, חשמל, בריאות, חינוך - ובסביבה נפשית קשה שהעמיקה את תחושת הניכור והפחד.²⁶

תהליך שיבה רחב היקף לא יצא לדרך אלא בשנת 2001 - שש שנים לאחר החתימה על הסכם השלום בדייטון. עם זאת, גם לאחר תחילתו נותר פער משמעותי בין הרפובליקה סרפסקה לבין הפדרציה של בוסניה והרצגובינה מבחינת שיעור השבים מקרב המיעוטים האתניים. עד 2007, שלושה רבעים מהחוזרים שבו לפדרציה בוסניה והרצגובינה, ורק רבע מהם חזרו לרפובליקה סרפסקה. בנוסף, מחקרים מראים כי העקורים מהמיעוטים

25 Monika Kleck, "Refugee Return – Success Story or Bad Dream? A Review from Eastern Bosnia," in: Martina Fischer (ed.) 2006. *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton*. Münster: Lit-Verlag, 107-122, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2006.

26 International Crisis Group, "Going Nowhere Fast: Refugees and Internally Displaced Persons in Bosnia-Herzegovina," ICG Balkans Report No. 23, Sarajevo/Brussels: ICG, 1 May 1997.

האתניים ששבו לסרפסקה נאלצו להתמודד עם סיכוי גבוה פי עשרה לסבול מתקיפות ואלימות מאשר אלו ששבו לרפובליקה מקבוצת הרוב הסרבית.²⁷

בנוסף, השיקום הפיזי עצמו, שנועד ללוות את תהליך החזרה, סבל מחוסר תיאום בין ארגוני הסיוע, משחיתות מוסדית עמוקה, ומהיעדר קריטריונים ברורים והוגנים. עמותות שונות פעלו במקביל באותם אזורים, אך במקום לאגם משאבים ולפעול על פי תוכנית רב-שלבית של שיקום קהילתי, הן פעלו באופן מבוזר ולא מתואם. היו עמותות שסיפקו בתים שלמים "עד מפתח", אחרות חילקו חומרי בנייה בלבד, וחלקן סייעו רק למשפחות שנמצאו מתאימות מבחינה פוליטית, כספית או קשרים אישיים.

כמו כן, באופן שיטתי, ניתנו סמכויות נרחבות ל"מנהיגי כפרים" - לעיתים ללא בחירה דמוקרטית, ובמקרים רבים תוך שימוש בשוחד כדי להיכלל ברשימות הסיוע. התוצאה הייתה הקצאת בתים למשפחות שאינן מתכננות לשוב כלל, אלא החזיקו בנכסים להשקעה או כנכסי נופש, בעוד פליטים עניים או מבוגרים נותרו ללא קורת גג. במיוחד בלטה הדרת נשים וקשישים, שנותרו מחוץ למעגל קבלת ההחלטות, ולא קיבלו מענה הולם לצרכים הספציפיים שלהם.²⁸

בסופו של דבר, צצו בעיות נוספות כמו הגשת תביעות רכוש לצרכים משפטיים בלבד, פינויים כפויים, שיבה לתוך הריסות, שיקום חלקי תחת לחץ, ועד למגורים בתנאים בלתי אנושיים - בבתים לא גמורים, כפרים ממוקשים, אזורים סמוכים לקברי אחים וללא תשתיות בסיסיות. נשים רבות דווחו בסקרים על איומים פיזיים, טראומות עמוקות, וחוסר תחושת ביטחון מתמשך.

מאוחר יותר, כאשר הובן שחלק מהעקורים - במיוחד אוכלוסיות פגיעות - לא יוכלו לעולם לחזור לבתיהם, גובשה אסטרטגיה מתוקנת ליישום נספח 7. המיקוד עבר למציאת פתרונות קבע עבורם במקומות מגוריהם הנוכחיים. מתוך הבנה זו הושק בשנת 2005 תהליך סראייבו - דיאלוג אזורי שכלל את בוסניה, סרביה, קרואטיה ומונטנגרו. התהליך קיבל דחיפה משמעותית עם חתימת הצהרת בלגרד ב-2011, ולאחריה השקת התוכנית האזורית לדיור (RHP) ב־2012.

תוכנית זו גייסה כמעט 300 מיליון אירו מגופים שונים, ונועדה לבנות כ־27,000 יחידות דיור עבור 73,600 נפגעי עקירה בארבע המדינות, בעוד בוסניה התחייבה לספק פתרונות דיור לכ-14,000 איש (5,400 משפחות). במקביל, הושק פרויקט CEB II (באמצעות

27 Bogdan Ivanisevic "Legacy of War: Minority Returns in the Balkans," Human Rights Watch World Report, January 2004.

28 Monika Kleck, "Refugee Return – Success Story or Bad Dream? A Review from Eastern Bosnia," Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2007.

הבנק לפיתוח של מועצת אירופה) להעברת תושבי המרכזים הקולקטיביים, בהם שוכנו עקורים זמניים, אל דיור חברתי קבוע ב־42 רשויות מקומיות.²⁹

האיחוד האירופי תמך בתהליך באמצעות מנגנון שהעביר ל־UNHCR סכום של 7 מיליון אירו, שנוספו למימון משלים מצד הסוכנות לפליטים בסך של 1.1 מיליון אירו, כדי לקדם את יישום האסטרטגיה בעשר רשויות נבחרות. במקביל פעלו פרויקטים נוספים מטעם צוות האו"ם במדינה להקמת תשתיות וחיזוק החוסן החברתי.³⁰

ב־2013 נחתמה הצהרה משותפת בין ממשלת בוסניה, נציגי האיחוד האירופי והאו"ם, כדי להבטיח גישה רב-שנתית לשילוב חברתי של קבוצות מוחלשות, כחלק מיישום נספח 7 של הסכם דייטון. המאמץ התמקד בשילוב עקורים, חיזוק אחריות מקומית, ובניית מנגנונים ממוסדים ארוכי טווח.³¹

לבסוף, ב-2015, כמעט כעשרים שנים לאחר המלחמה, חמישה אתגרים עיקריים עדין פגעו ביישום נספח 7 באופן מלא: היעדר מנהיגות לאומית אפקטיבית, תיאום לקוי בין גופים, תכנון לא מאוזן בין איכות לקצב, חוסר מוכנות של השלטון המקומי לשאת באחריות, ותלות מתמשכת במקורות מימון חיצוניים.³²

לסיכום האתגרים, תהליך השבת העקורים בבוסניה, על אף ההשקעה הרבה והמנגנונים המשפטיים המרשימים שנבנו וההצלחה המספרית המרשימה יחסית בהשבת עקורים, חושף את הפער בין מדיניות הצהרתית ליישום אפקטיבי. העדר תיאום, שחיתות מערכתית, הפליה מגדרית, ניהול לקוי של משאבים, והימנעות משיקום כולל - כולם תרמו לכך שתהליך השיבה לא הפך לבסיס לקהילה יציבה, אלא לעיתים יצר מצבים חדשים של תסכול, קיפוח וחוסר אמון. כדי להבטיח סיום מוצלח יותר של התהליך, נדרש שילוב של הנהגה מדינית חזקה, תיאום אסטרטגי עם הקהילה הבינלאומית, בניית תכניות פעולה משותפות מבוססות צרכים, והבטחת המשכיות במימון - לצד שילוב אמיתי של החברה האזרחית.

הניסיון הבוסני מדגים את עוצמתו של מנגנון בינלאומי ברור ומחייב להשבת עקורים, המגובה בהצהרה פוליטית רחבה, עקרונות משפטיים ברורים, ומוסדות ייעודיים כמו

29 Regional Housing Programme, "Joint Initiative of Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro and Serbia with Support from the European Commission," UNHCR, OSCE, and CEB, 2012–2023.

30 Foundation for Local Democracy, "Steering Board of the Project 'Support to Durable Solutions of Revised Annex VII Dayton Peace Agreement Implementation Strategy' Established," *Foundation for Local Democracy*, March 5, 2015.

31 Andrew Mayne, "Bosnia and Herzegovina 20 years on from Dayton," *Forced Migration Review* 50 (September 2015): 9.

32 Ibid, Ibid.

ה-CRPC. קביעת זכות השיבה במסמך רשמי כמו הסכם דייטון, יחד עם תמיכה של מוסדות בינלאומיים מרכזיים (UNHCR, הבנק העולמי, האיחוד האירופי), יצרו מסגרת אמון שאיפשרה תהליך שיבה רחב היקף - מהגדולים שידעה ההיסטוריה המודרנית. הצלחת השבת הרכוש וההכרה בזכויותיהם של למעלה משני מליון עקורים, מבססות את החשיבות של מסגרת בינלאומית מחייבת שתומכת בזכות השיבה כחלק בלתי נפרד מתהליך שיקום. בעבור העקורים, הכרה בזכות כזאת לצד הקמה של מנגנון להבטחתה, אפשר אמון רחב יותר בנוגע למדיניות השיקום.

עם זאת, יש להדגיש את הכישלונות: מנגנון משפטי יעיל ככל שיהיה - כאשר הוא פועל בתוך מערך פוליטי מבוזר, מסורבל ובירוקרטי - עלול להאט את התהליך ולהפוך אותו לסלקטיבי, בלתי שוויוני ולעיתים אפילו מזיק. עשור לאחר הסכם דייטון, פחות ממחצית מהעקורים בבוסניה חזרו בפועל לבתיהם המקוריים, וחלקם התמודדו עם עוינות, הרס מכון, שחיתות ואפליה ממוסדת. מוסדות לא נבחרים ופרקטיקות לא שקופות כמו "מנהיגי כפרים" או קריטריונים לא רשמיים להקצאת סיוע, החלישו את אמון הציבור ויצרו תחושת קיפוח עמוקה. בעזה, על כן, כל מנגנון עתידי להשבת עקורים יצטרך לכלול גם הגנה על השקיפות, מנגנוני פיקוח חיצוניים, והבטחה לשוויון - לא רק למסגרת השיקום, אלא גם למשאבים הנלווים, לתשתיות, ולביטחון הקהילתי.

מה ניתן ללמוד ממודל המעורבות הבינלאומית בבוסניה עבור עזה?

במקרה של עזה, קיימים קווי דמיון חשובים, אך גם הבדלים מהותיים המחייבים התאמות ייחודיות. בשונה מבוסניה, רוב העקורים הפלסטינים כיום אינם נתקלים בהתנגדות מצד קהילה מקומית יריבה באזור מגוריהם אלא חזרתם תלויה בהסכמתו של כח צבאי חיצוני. מרבית התושבים בעזה שאיבדו את בתיהם מצפים לשוב לאותם אזורים - לעיתים קרובות שכונות שלמות שהיו עד לאחרונה הומוגניות מבחינה אתנית וקהילתית. לכן, במציאות של הסדר פוליטי מלא שבו תלוי תהליך השיקום, לא צפויה, כרגע, התנגשות בין קבוצת השבים לבין קבוצה תופסת-מחדש, אלא שיבה לתוך מרחב פיזי הרוס - ולעיתים נטוש לחלוטין. בהתאם לכך לא צפויה התמודדות עם דינמיקות של סירוב ציבורי מקומי של קבוצת הרוב, כפי שקרה ברפובליקה סרפסקה. אולם, במקומה עומד אתגר מרכזי אחר: לא נותר רכוש לשוב אליו לצד הסכנה בשיבה למרחב הרוס ולא בטיחות. מתוך כך, תכניות המבטיחות חזרה יוכלו להתממש רק לצד פתרונות דיור זמניים והקמת תשתיות בחסות מנגנונים בינלאומיים, ובדומה לתכניות המוצעות על ידי הליגה הערבית. היקף ההרס ברצועה ידרוש מנגנון השבה ופיצוי שיתמקד לא רק בהכרה בזכות אלא גם במענה מהיר ומעשי לצרכים הקיומיים של קרוב לשני מליון עקורים שאיבדו את ביתם, רכושם האישי, את התשתית הקהילתית

והתשתיות שמסביבם. השבת רכוש ופיצוי עתידי לא יוכלו להמתין עד שיסתיים שיקום כולל של עזה - הם יידרשו כתנאי בסיס ליציבות חברתית וקהילתית מיידית. לכן, לצד הקמת מנגנון תביעות, יהיה צורך בגוף משולב - שיכלול נציגות פלסטינית, גורמים אזוריים, והשתתפות בינלאומית משמעותית (למשל, האיחוד האירופי, תוכנית הפיתוח של האו"ם, הבנק העולמי ושותפים מהעולם הערבי) שיעצבו את המענה שבין הפיצוי לעקורים וההשקעה בהקמה מחדש של התשתיות הקהילתיות. גוף כזה יוכל לנהל גם קרן ייעודית לפיצוי ואומדן נזק, תוך קביעת קריטריונים אחידים, מנגנוני מעקב, והגדרה של סדרי עדיפויות בין שיקום קהילתי, תשתיתי ואישי.

שיקום יעיל בעזה יתמודד עם אתגרים נוספים, מעבר לבנייה הפיזית. ראשית, הוא מחייב היערכות מוקדמת לאיומים של תפיסת נכסים על ידי שחקנים חזקים - כגון ארגוני פשיעה, מיליציות מקומיות או קבוצות כוח אחרות שעלולות להשתלט על בתים ולספסר בהם - תופעות שיש למנוע באמצעות מנגנוני הגנה משפטיים, מוסדיים, בטחוניים וקהילתיים. בנוסף, הוא יצטרך להתמודד עם הסדרי ביניים שיציעו דיוור זמני. לשם כך, מכון ראנד מציע כי הסדרי הביניים של פתרונות הדיוור הזמניים צריכים להוות לא רק מענה חירום אלא שלב ראשון בתוך תהליך שיקום צומח מלמטה. המודל שהם מציעים מדגיש תכנון הדרגתי של מרחבים שיכולים להתפתח ממחנות זמניים לשכונות קבע, תוך הנחת תשתיות בסיסיות כבר בשלבים הראשוניים, ושילוב מתמשך של הקהילות המקומיות בתכנון וביישום.³³ גישה זו מאפשרת לא רק שיבה בטוחה וצודקת לעקורים, אלא גם בנייה של מרחבים קהילתיים חזקים, עמידים ומשולבים היטב במארג החברתי והפוליטי המקומי.

נקודה מרכזית נוספת תהיה המימון. מימון השיקום והסדר פיצויים פוטנציאלי עומד בלב מציאות השיקום לאחר המלחמה ויכול להוות אתגר נוסף באפשרות לקבוע פתרון בר קיימא. במקרה הבוחן הזה, סרביה (הצד התוקפן) לא שילמה פיצויים ולא מימנה את השיקום לאחר מלחמת בוסניה בשל שילוב של סיבות משפטיות, פוליטיות ומעשיות. בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) קבע אמנם כי סרביה כשלה במניעת רצח העם בסרברניצה ובאכיפת הדין כלפי האחראים, אך לא מצא אותה אשמה ישירה בביצוע רצח העם, ולכן לא חייב אותה בפיצויים. בנוסף, הסכמי דייטון, שסיימו את המלחמה, לא כללו מנגנון לפיצויים בין המדינות, כחלק מהמאמץ האמריקאי להשיג סיום מהיר של הלחימה. גם המנגנונים הבינלאומיים שהוקמו לאחר המלחמה, כמו בית הדין ליוגוסלביה לשעבר התמקדו באחריות פלילית אישית ולא בתביעות פיצויים

33 Daniel Egel, Luke Matthews, Shira Efron, and Marek Posard, "Anticipating the Day After: Scenarios of Political Authority in Postwar Gaza," RAND Corporation Research Report, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2024.

מדינתיות. לכך נוספו שיקולים פוליטיים וכלכליים: דרישה לפיצויים הייתה עלולה לערער את היציבות האזורית, לעורר התנגדות פנימית רחבה בסרביה, ולהקשות על תהליך ההתקרבות שלה לאיחוד האירופי.³⁴

בסופו של דבר, השיקום של בוסניה לאחר המלחמה מומן כמעט כולו על ידי הקהילה הבינלאומית. הבנק העולמי, האיחוד האירופי, האו"ם, קרן המטבע הבינלאומית ושותפים נוספים השקיעו מיליארדי דולרים בשיקום תשתיות, דיו, שירותי בריאות וחינוך. כבר ב-1996 התקיימה ועידת תורמים בינלאומית בלונדון, שגייסה כ-5 מיליארד דולר לתקופת השיקום הראשונית. המדינות התורמות התחייבו לסכום הזה מיד עם חתימת ההסכם השלום. כמו כן, האיחוד האירופי מילא תפקיד מרכזי באמצעות תוכניות סיוע ייעודיות ששילבו השקעות בתשתיות אזרחיות, רפורמות שלטוניות ושירותים ציבוריים. השיקום בוצע גם תוך ניהול בינלאומי הדוק של נציגות עליונה שאחראית ליישום הסכמי דייטון ולתיאום פעולות השיקום. נוסף לכך, מאות ארגונים לא-ממשלתיים פעלו בשטח והעניקו סיוע הומניטרי, טיפולי טראומה ותמיכה בפליטים. בכך, בוסניה הפכה למקרה מובהק של שיקום שמומן והונע כמעט כולו מבחוץ, כחלק ממחויבות בין-לאומית לייצוב ולפיוס לאחר סכסוך אלים.³⁵

שאלת המימון צפויה לעמוד גם בליבו של הדיון על שיקום עזה. האם מדינת ישראל תידרש לקחת חלק במימון השיקום? אילו הסכמים והסדרים ידרשו כדי לגייס תמיכה כלכלית של הקהילה הבינלאומית בשיקום? כיצד יהיה נכון לעגן מסגרת משפטית פוליטית רחבה יותר – אולי בהסכם ביניים או יוזמה אזורית – שיגדירו את תנאי האחריות, יפרידו בין נזקי מלחמה לשני הצדדים, וימנעו את קיבוע המצב בחוסר ודאות או בהליך הכרה בזכויות עקורים שייקח שנים רבות לבצע.

בסופו של דבר, מנגנון להשבת עקורים היה חשוב מאין כמוהו כדי להבטיח את האפקטיביות והיציבות של תהליך השיקום והבנייה מחדש בבוסניה. הקמה של מנגנון דומה בעזה יכול להתבסס על תובנות מבוססות – אך יידרש להיות מותאם להקשר. הוא יצטרך לשלב הכרה, פיצוי ושיקום באופן מיידי, תוך אחריות משותפת של השחקנים הבינלאומיים והאזרחיים – ובהמשך לכך גם של הצדדים המעורבים בסכסוך. ההצהרה והמנגנון חשובים מאין כמוהם להבטחת האפקטיביות והיציבות של תהליך השיקום, אך

34 International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, p. 43.

35 *Bosnia and Herzegovina - The priority reconstruction program : from emergency to sustainability* (Vol. 1 of 3): An overview of progress and challenges for 1997 (English), Washington, DC: World Bank.

ללא תכנון חכם ותגובתי, שקוף וכוללני, קיים סיכון שהשבת העקורים תהפוך ממוקד של תקווה - למקור חדש של אי-אמון, תסכול והעמקת הפערים החברתיים.

אחד המרכיבים שניתן להפיק מהניסיון הבוסני בהקשר של שיקום לאחר סכסוך הוא המתח שבין בנייה מחדש בצורה טובה יותר לבין השאיפה להשיב את תחושת השייכות הקהילתית, הבטחון והזהות המקומית. אמנם שיקום יכול לפתוח פתח לבניית מגורים משופרים - נגישים יותר, סביבתיים יותר, שוויוניים ומבוססי תכנון - אך הוא אינו יכול להתנתק מהשאלה מי חוזר ולאן ובאילו תנאים. בבוסניה נעשה ניסיון להשיב רבים מהעקורים לאזורים שמהם הגיעו, כחלק מתפיסה של שיקום מבוסס שייכות, אך בפועל, בהיעדר הסדר פוליטי עמוק ומחייב לאורך כל הפדרציה, חזרות רבות נתקלו במציאות מורכבת ולעיתים בלתי אפשרית המלווה בהסדרים זמניים ובירוקרטיה מסורבלת. ניסיון לשחזר מצב קודם (בדומה לפרידגמת ה-BBB) מבלי לעגן אותו במבנים מוסדיים, משפטיים וביטחוניים חדשים עלול להוביל להמשך נישול, מתחים חברתיים וכלכליים וחוסר יציבות. לכן, יש להזהיר מפני רומנטיזציה של "החזרה" - ולבחון כיצד ניתן לבנות עתיד בטוח וצודק יותר, שמכיר בזכויות העקורים ומשפר את חייהם בצורה מהותית, גם אם הוא אינו זהה בהכרח ובאופן מלא לעבר.

(ב) קוסובו ומודל הממשל הבינלאומי

רקע: מלחמת קוסובו (1998-1999) והשלכותיה

הזיקה ההיסטורית והרגשית של הסרבים לקוסובו מבוססת במידה רבה על תפיסתה כ"ערש האומה הסרבית". אירוע מרכזי המעצב את תחושת השייכות הזו הוא קרב קוסובו, שהתרחש בשנת 1389, שבו הובס צבאו של הנסיך הסרבי לור חרבליאנוביץ' בידי כוחות האימפריה העות'מאנית בפיקודו של הסולטאן מוראט הראשון. תבוסה זו, שנשמעה בזיכרון הלאומי הסרבי, סימנה את תחילת שליטתה רבת השנים של האימפריה העות'מאנית בקוסובו.

במהלך שלטון האימפריה העות'מאנית באזור, נכללה קוסובו בפרובינציית קוסובה שכללה אזורים ממרכז סרביה, מאלבניה, ממונטנגרו וממקדוניה של ימינו; השלטון איפשר חופש דת, אך מיסים כבדים שהוטלו על נוצרים הובילו להתאסלמות של רבים, בעיקר אלבנים. למרות שבתחילת התקופה הייתה האוכלוסייה ברובה סרבית, מרידות, צעדי דיכוי והגירת נוצרים הובילו לעלייה במספר האלבנים.

עד שלהי המאה ה-19 נשמר עדיין רוב סרבי בקוסובו, וכשסרביה קיבלה עצמאות גברו הדרישות לסיפוח קוסובו - שנחשבה בעיניהם ל"סרביה העתיקה" - מידי העות'מאנים. למרות מציאות דמוגרפית זו, רק בשנת 1912, בעקבות מלחמת הבלקן הראשונה,

הצליחה סרביה להשתלט מחדש על קוסובו. החבל חולק בין סרביה למונטנגרו, בעוד האלבנים בחבל שאפו להצטרף למדינה האלבנית החדשה שהוקמה באותה עת. בסופו של דבר, ולאור כיבוש חלקים נרחבים מאלבניה, נלחמו האלבנים בפעילות גרילה לצד העות'מאנים במטרה לשחרר את ארצם.

בתקופת שלטונו של טיטו ביוגוסלביה, זכו האלבנים בקוסובו להכרה כמיעוט לאומי, והחבל קיבל מעמד של פרובינציה אוטונומית במסגרת החוקה היוגוסלבית של 1974. אולם לאחר מותו של טיטו בשנת 1980, גברו תהליכי הלאומיות: הסרבים בקוסובו חשו מודרים ונרדפים תחת שלטון הרוב האלבני, ואילו האלבנים דרשו שדרוג למעמד של רפובליקה עצמאית בתוך הרפובליקה הפדרלית הסוציאליסטית של יוגוסלביה (SRFY).

עלייתו של סלובודן מילושביץ' לשלטון בסרביה בסוף שנות ה-80 והתחזקות הזרם הלאומני הסרבי הובילו לצמצום דרמטי של האוטונומיה של קוסובו. בשנת 1989 הוא נשא נאום לאומני לציון 600 שנה ל"קרב בקוסובו", שנועד לבסס את מעמדו כמנהיג בעיצומו של פירוק יוגוסלביה, ולאחריו צמצם באופן חד את האוטונומיה של קוסובו, ביטל את מוסדות השלטון העצמי והטיל מגבלות קשות על חופש התרבות והשפה במחוז.

בתגובה לדיכוי ההולך וגובר מצד המשטר הסרבי ולניסיונות לבטל את האוטונומיה של קוסובו, הוקמה בשנת 1989 הליגה הדמוקרטית של קוסובו (LDK) בידי קבוצת אינטלקטואלים מקומיים, שבראשם עמד איברהים רוגובה. ה-LDK הפכה במהרה למפלגה הפוליטית המרכזית בקרב האוכלוסייה האלבנית בקוסובו בשנות ה-90. בניגוד לתנועות מיליטנטיות שצמחו מאוחר יותר, בחרה המפלגה בקו של התנגדות אזרחית לא-אלימה, בהשראת דרכם של גנדי ומרטין לותר קינג. תחת הנהגתה נבנתה מערכת מקבילה של מוסדות - "מדינה במחתרת" - שכללה מערכת חינוך אלטרנטיבית, שירותי בריאות, ארגוני חברה אזרחית ואף קיום בחירות לנשיאות ולפרלמנט מקביל. בבחירות אלה נבחר רוגובה לנשיא הרפובליקה האלבנית של קוסובו - תואר סמלי אך בעל חשיבות לאומית רבה. תחת הנהגתו התנועה הובילה קו של מאבק לא-אלימים להשגת עצמאות.³⁶

אף על פי כן, במהלך שנות ה-90, במיוחד לאחר חתימת הסכם דייטון ב-1995 (שפתר את הסכסוך בבוסניה אך התעלם ממעמד קוסובו), גברה תחושת התסכול בקרב האלבנים בקוסובו. אכזבה זו הולידה את הקמתו של צבא השחרור של קוסובו (KLA), שהחל ב-1995 בפעולות חמושות. ב-1996 נטל ה-KLA אחריות על סדרת פיגועים נגד תחנות משטרה סרביות, וב-1997, לאחר קריסת המוסדות באלבניה והברחת כמויות

36 Howard Clark, *Civil Resistance in Kosovo*, London: Pluto Press, 2000.

גדולות של נשק, הסלים המרד האלבני לקראת עימות גלוי עם הרפובליקה הפדרלית של יוגוסלביה בהנהגתו של סלובודן מילושביץ'. בהמשך לכך, תחילת 1998 סימנה את המעבר לעימות רחב היקף, כאשר מתקפות ה-KLA כנגד כוחות יוגוסלביים הובילו לפריסת כוחות סרביים ופרה-צבאיים רבים בקוסובו. אלה השיקו מסע ענישה נרחב נגד אזרחים תומכי KLA ומתנגדיהם, שגבה את חייהם של 1,500-2,000 אזרחים ולוחמים, והביא לעקירתם של כ-370,000 אלבנים קוסוברים עד מרץ 1999.³⁷

המעורבות הבינלאומית במלחמה בקוסובו

בפברואר 1999 ניסו מעצמות המערב לגבש הסדר מדיני במסגרת הסכם רמבוייה, שכלל מתווה מפורט לאוטונומיה נרחבת לקוסובו תחת ריבונות יוגוסלבית פדרלית, אך עם ניתוק בפועל מהשלטון המרכזי בבלגרד. בהתאם להסכם, קוסובו אמורה הייתה לקבל נשיא, ראש ממשלה, ממשלה נבחרת, אסיפה מחוקקת, בית משפט עליון ובית משפט חוקתי. לקוסובו הייתה מוענקת סמכות מלאה לחוקק חוקים, להטיל מסים, לקדם פיתוח כלכלי וחברתי, ולקיים קשרים חיצוניים בתחומים שבאחריותה - ללא אפשרות התערבות מצד סרביה או יוגוסלביה.

בהיבט הבטחוני, ההסכם דרש את נסיגת הצבא היוגוסלבי וכל כוחות הביטחון הסרביים מקוסובו, למעט כוח מצומצם לשמירה על הגבול בתוך רצועת ביטחון של חמישה קילומטרים. לשם שמירת הסדר, הוזמנה נאט"ו להציב כוח צבאי (KFOR) עם סמכות להשתמש בכוח לפי הצורך לאכיפת ההסכם. הכוח הצבאי היה אמור להנות מזכויות תנועה חופשית ברחבי יוגוסלביה, כולל שימוש חופשי בנמלים, שדות תעופה, דרכים, ותשתיות אחרות. בנוסף, הוסכם כי הממשל האזרחי יבוצע באמצעות משימה אזרחית בינלאומית (CIM) שתמונה על ידי נאט"ו. אך ההצעה נדחתה על ידי יוגוסלביה, ובמיוחד החלק הסרבי שבה, שסירבו להכניס כוחות זרים לשטח. בעקבות כישלון ההסכם ונסיגת משלחת הפיקוח הבינ"ל, פתחו כוחות יוגוסלביים ב-20 במרץ 1999 במסע דיכוי רחב היקף שכלל גירושם, שריפת כפרים, מעשי אונס, מעצרים המוניים ורציחות אזרחים.

מבצע הדיכוי של המשטר היוגוסלבי נגד האוכלוסייה האלבנית בקוסובו הוביל להתערבות צבאית מצד נאט"ו, שהחלה ב־24 במרץ 1999 עם קמפיין הפצצות אוויריות שנמשך 78 ימים. מבצע זה, שכונה Operation Allied Force, הסתיים ביוני 1999 בנסיגת כוחות סרביה ויוגוסלביה מקוסובו, ובהצבת כוח בינלאומי של נאט"ו (KFOR) ומינהל אזרחי זמני של האו"ם (UNMIK) בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 1244. במהלך הלחימה, כ-1.2 עד 1.45 מיליון אלבנים מקוסובו נעקרו מבתיים - רבים מהם ברחו לאלבניה, מקדוניה,

37 Johannes Friedrich, "UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty," *Max Planck Yearbook of United Nations Law* Vol. 9 (2005): 225-293.

מונטנגרו ומדינות נוספות. לאחר סיום הקרבות, כ-200,000 סרבים ובני מיעוטים נוספים נמלטו מקוסובו בעקבות חשש מנקמה, מהתקפות נקודתיות, ואווירה עוינת.

בשנים שלאחר מכן, פסקי דין של בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (ICTY) קבעו כי התרחשו פשעי מלחמה, מעשי גירוש, והפעלת טרור שיטתי נגד האוכלוסייה האלבנית מצד כוחות סרביים, אך לא הוכחה בבית הדין כוונה לבצע רצח עם - ולכן האירועים לא הוגדרו כג'נוסייד על פי המשפט הבינלאומי. לפי נתוני Humanitarian Law Center נכון לסוף שנת 2000 נמנו 13,535 הרוגים במלחמה: מתוכם 10,812 אלבנים, 2,197 סרבים, ו-526 בני קבוצות מיעוט אחרות.³⁸

מודל הממשל הבינלאומי בקוסובו

לאחר נסיגת כוחות סרביה מקוסובו ביוני 1999, הקימה מועצת הביטחון של האו"ם את משימת המינהל הזמני של האומות המאוחדות בקוסובו (UNMIK) בהתאם להחלטה 1244 של מועצת הביטחון.³⁹ המשימה קיבלה סמכויות מנהליות מקיפות לשם ניהול אזרחי של קוסובו בתקופת המעבר שלאחר המלחמה. יעדיה המרכזיים הוגדרו כ: הבטחת שלטון חוק, מתן שירותים חיוניים, יצירת תנאים ליציבות אזרחית, והנחת תשתית להקמת מנגנוני שלטון עצמי רחב. אף שהחלטה 1244 הדגישה את שלמותה הטריטוריאלית של יוגוסלביה, מהות הפעולה של UNMIK בפועל - שכללה בניית מוסדות, ניהול מערכת בחירות ותמיכה בתשתיות שלטוניות - התפרשה לעיתים קרובות כהליך הדרגתי לקראת עצמאות דה־פקטו של קוסובו.⁴⁰

המנדט של משימת UNMIK הוגדר בהחלטת מועצת הביטחון 1244 מיום 10 ביוני 1999, אשר הסמיכה פריסה של נוכחות אזרחית וביטחונית בינלאומית בשטח קוסובו. בהתאם לכך, הופקדו הניהול והביטחון של החבל בידי שני גופים משלימים: משימה אזרחית - UNMIK ומשימה צבאית - כוח קוסובו (KFOR) בהובלת נאט"ו. מבנה זה כלל מספר מאפיינים עיקריים: (א) ניהול אזרחי בינלאומי מקיף, שבמסגרתו פעלה UNMIK כממשל זמני ובעל סמכויות ביצועיות כולל שליטה על מוסדות המדינה, מערכת הביטחון, הכלכלה והשלטון המקומי; (ב) הקמה הדרגתית של מוסדות שלטון

38 International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), *Final Report of the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), and NATO's Operation Allied Force: Lessons for Future Conflicts* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001).

39 UNMIK–United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. [Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë: Привремена административна мисија Уједињених нација на Косову].

40 United Nations Security Council, *Resolution 1244 (1999): On the Deployment of International Civil and Security Presence in Kosovo*, S/RES/1244, 10 June 1999. See also: *UNMIK Mandate, United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)*.

עצמי, ובהם ממשלת מעבר קוסוברית, מתוך מגמה ארוכת טווח להבטחת יכולת שלטונית עצמאית; (ג) פריסת כוח בינלאומי בהובלת נאט"ו לשמירת ביטחון ויציבות הסדר הביטחוני ומניעת חידוש האלימות בין הסרבים לאלבנים, תוך פיקוח על אזורים מתוחים; (ד) השקעות נרחבות בשיקום כלכלי, פיתוח תשתיות חינוך ובריאות בתיאום עם גופי סיוע בין-לאומיים כדי לייצב את הכלכלה המקומית ולהפחית מתחים חברתיים.

בנוסף, בשונה ממשימות צבאיות רגילות, UNMIK קיבלה סמכויות מנהליות רחבות ביותר, שכללו תפקוד מעשי של ממשל אזרחי. כדי להתמודד עם ריבוי המשימות ולתאם את שיתוף הפעולה בין גופים שונים, נבנתה המשימה סביב ארבעה "עמודי תווך" מרכזיים. כל עמוד כזה פעל תחת אחריותו של נציג המזכ"ל המיוחד (SRSG), ועמד בראשו סגן ייעודי:

עמוד I - סיוע הומניטרי - הופקד בידי נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR), ופעל בתקופת החירום עד לסיומה ביוני 2000. לאחר מכן, נותרו שלושה עמודי תווך עיקריים שעסקו בהיבטים השונים של שיקום המדינה.

עמוד II - ממשל אזרחי - הופעל ישירות על ידי האו"ם, והתמקד בהשבת שירותי ממשל בסיסיים כגון רישום אוכלוסין, מערכת חינוך, בריאות, תשתיות מוניציפליות וחיזוק הרשויות המקומיות. בנוסף, היה נדבך של משטרה ומשפט: גם הוא בניהול האו"ם, ועסק בהקמה של מערכת משפטית עצמאית, הפעלת מערכת שיפוטית אזרחית ופלילית, ופיתוח כוחות שיטור מקצועיים על מנת לאכוף את שלטון החוק ולמנוע ואקום שלטוני.

עמוד III - דמוקרטיזציה ובניית מוסדות: נוהל על ידי הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE), ועסק בפיתוח מוסדות ייצוגיים דמוקרטיים - החל במערכת בחירות, דרך הכשרת מנהיגות מקומית, ועד תמיכה במפלגות ובחברה האזרחית.

עמוד IV - שיקום כלכלה ותשתיות: הופעל על ידי האיחוד האירופי, והתמקד בשיקום מערכות תשתית כמו מים, חשמל, תחבורה ותקשורת, ובפיתוח מנגנונים כלכליים לעידוד יזמות, תעסוקה וצמיחה.

מעבר לפעולה של כל אחד מהעמודים בנפרד, UNMIK שמה לה למטרה לקדם זכויות אדם, ולתמוך בתהליך החזרה של פליטים ועקורים לבתיהם. המטרה הפוליטית המרכזית של המשימה הייתה להקים מוסדות שלטון עצמי זמניים וללוות אותם בתהליך הדרגתי של העברת סמכויות - תהליך שיבשיל להסדר קבע באשר למעמד של קוסובו. העברת הסמכויות הייתה תלויה בשיקול דעתה של UNMIK ובהערכתה את בשלות המוסדות

המקומיים, מתוך גישה של בקרה, הדרכה והסדרה מדורגת.⁴¹

בתום תהליך המעבר, ובכפוף להסדר מדיני סופי, אמורה הייתה משימת UNMIK להעביר את סמכויות השלטון לידי מוסדות מקומיים ולסיים את שלב הממשל הבינלאומי בתוך מספר שנים. בפועל, התהליך התארך משמעותית. בין 1999 ל-2004 ניתן לחלק את תקופת שלטונה של UNMIK לשלושה שלבים עיקריים: (1) תקופה של שלטון ישיר מלא בו כל הסמכויות הביצועיות רוכזו בידי UNMIK ובידי נציג המזכ"ל המיוחד (יולי 1999 - ינואר 2000); (2) שילוב הדרגתי של נציגים מקומיים במסגרת ניהול משותף מוגבל בו איפשרה UNMIK לנציגים מקומיים להשתתף באופן מוגבל בקבלת החלטות מנהליות, אך עדיין לא הוענקה להם סמכות של ממש (ינואר 2000 - מאי 2001); (3) הקמת מוסדות שלטון עצמי זמניים לאחר פרסום המסגרת החוקתית של UNMIK שהחל עם הבחירות הכלליות הראשונות לאספת קוסובו בנובמבר 2001 ונמשך עד 2004.

ב-17 בפברואר 2008 הכריזה קוסובו על עצמאותה באופן חד-צדדי, במהלך שבו חברי הפרלמנט הסרבים החרימו את ההצבעה. ההכרזה נתפשה בסרביה כהפרה של סעיף 8 בחוקתה, ולכן נחשבת בעיניה כבלתי חוקית. עם זאת, חוות דעת מייעצת של בית הדין הבין-לאומי לצדק משנת 2010 קבעה כי ההכרזה אינה מפרה את המשפט הבין-לאומי ואינה סותרת את החלטת מועצת הביטחון 1244 של האו"ם.⁴²

מאז הכרזת העצמאות של קוסובו בשנת 2008, משימת האו"ם בקוסובו (UNMIK) ממשיכה להתקיים במעמד רשמי, אך תפקידה הצטמצם באופן משמעותי. עיקר אחריותה כיום מתמקד בפעולות דיפלומטיות, תיווך מול סרביה, וקידום יציבות אזוּרית, בעוד ניהול התחומים המעשיים הועבר בהדרגה למוסדות מקומיים ולגופים אירופיים. באותה שנה השיק האיחוד האירופי את משימת שלטון החוק של האיחוד האירופי בקוסובו (EULEX), שפועלת גם היא במסגרת החלטת מועצת הביטחון 1244 ומטרתה לתמוך בבניית מערכת שלטון החוק במדינה הצעירה.

מנדט EULEX כלל בשנותיו הראשונות גם סמכויות ביצועיות, שאפשרו לנציגי המשימה לשמש שופטים, תובעים וחוקרים בתיקים רגישים - במיוחד בתחומי פשע מאורגן, פשיעה בין-אתנית ושחיתות שלטונית. בהמשך, עם התבססות מוסדות קוסובו, עבר

41 Johannes Friedrich, "UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty," Max Planck Yearbook of United Nations Law Vol. 9 (2005): 225-293.

42 United Nations Security Council, Resolution 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10 June 1999; UNMIK, Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001; International Court of Justice (ICJ), Advisory Opinion on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, 22 July 2010.

הדגש לתמיכה מקצועית, פיקוח, והכוונה של מוסדות מקומיים. פעילות המשימה התמקדה בהבטחת תפקוד תקין של מערכת המשפט, אכיפת החוק, שירותי מכס, וביסוס מוסדות אמינים ושקופים. האסטרטגיה ארוכת הטווח של EULEX שילבה בין ייעוץ מוסדי, פיקוח משפטי, ובניית אמון ציבורי - כל זאת תוך תיאום עם הנהגת קוסובו והעברת סמכויות הדרגתית לגורמים המקומיים.⁴³

עם זאת, המשימה נתקלה באתגרים משמעותיים. אחד הקשיים המרכזיים היה ההתמודדות עם המתח הפוליטי שנבע ממעמדה הלא מוסדר של קוסובו, ובמיוחד מהיחסים המתוחים עם סרביה. מציאות זו הקשתה על EULEX לבצע את משימתה מבלי לעורר רגישויות מקומיות. אתגר נוסף היה הצורך לבנות יכולות מקומיות בסביבה גיאוגרפית שלאחר מלחמה עקובה מדם, תהליך שדרש משאבים עצומים וזמן ממושך. כמו כן, שילובם של עובדים מקומיים במערכות המחודשות התברר כתהליך איטי ומורכב וכתוצאה מכך הקמת המוסדות הפכה לתהליך איטי.

למרות המכשולים, המשימה רשמה הישגים חשובים. היא מילאה תפקיד מכריע בשיפור ניהול הגבולות, והביאה לצמצום משמעותי בפעולות הברחה ובסחר בבני אדם. כמו כן, היא תרמה לחיזוק שלטון החוק, אף כי בעיות כמו שחיתות והתערבות פוליטית המשיכו לעכב את מימוש מלוא יעדיה של המשימה.⁴⁴ בספטמבר 2012 הסתיים הפיקוח הבינלאומי הרשמי, ומאותה עת נושאת קוסובו באחריות מלאה לממשל העצמי שלה.

גם בהיבט הכלכלי, קוסובו נותרה תלויה במידה רבה במימון חיצוני, אף כי מידת התלות פחתה בהדרגה לאורך השנים. עמוד התווך לשיקום הכלכלה, שנוהל על ידי האיחוד האירופי במסגרת משימת UNMIK שם לו למטרה להניח תשתית כלכלית יציבה לתקופת שאחרי המלחמה. בין ההישגים הבולטים ניתן למנות את הקמתו של מגזר בנקאי עצמאי ומתפקד, לצד תהליך הפרטה מואץ של נכסים ציבוריים, אשר סימן מעבר ממודל סוציאליסטי לכלכלה פתוחה ומבוססת שוק.

אחד החסמים המרכזיים היה מעמדה הבינלאומי הבלתי מוסדר של קוסובו, שהגביל את נגישותה להלוואות ממוסדות פיננסיים בינלאומיים, ומנע ממנה להשתלב באופן שוויוני בהסכמים ובשוק הסחר העולמי. כך, למשל, קוסובו לא הייתה יכולה להשתתף באופן מלא בתהליך ההתייצבות וההצטרפות של האיחוד האירופי (Stabilisation and)

43 Council of the European Union, Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo), Official Journal of the European Union, L 42, 16 February 2008; UNMIK, Mandate and Functions, United Nations Mission in Kosovo.

44 Mitvim Institute, "A Revitalized EUBAM Rafah: One Avenue for EU's Involvement in the Day After in Gaza," 2024.

Stabilisation Process). כדי להתמודד עם מגבלות אלו, הוקם מנגנון חלופי – Association Tracking Mechanism and (STM) – קבוצת עבודה משותפת לנציגי נציבות האיחוד האירופי, UNMIK והמוסדות הזמניים של קוסובו. מטרת המנגנון הייתה ללוות רפורמות ולבסס תקנים רגולטוריים שיכינו את קוסובו להשתלבות עתידית במסגרת האיחוד האירופי. תהליך זה לווה גם בתמיכה כלכלית נרחבת מצד הקהילה הבינלאומית.

למרות שיעורי צמיחה גבוהים בשלוש השנים הראשונות לאחר תום המלחמה, הכלכלה הקוסוברית נותרה שברירית. הירידה ההדרגתית בסיוע הבינלאומי, יחד עם מחסור בהשקעות זרות ישירות ותלות גבוהה בהעברות כספים מהתפוצות, העמידו את המערכת הפיננסית במבחן מתמשך. למרות המאמצים, המציאות הכלכלית והפוליטית של קוסובו בעשור הראשון לאחר המלחמה נותרה קשה. שיעורי האבטלה עמדו על כ־60 אחוזים בתחילת הדרך, והתקשו לרדת לאורך זמן – עם ממוצע של כ־50 אחוזים במהלך העשור הראשון. רק בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית, כאשר בעשור השני ירד שיעור האבטלה לכ־30 אחוזים, וב-2023 כבר עמד על כ־11 אחוזים. מגמת ההתייצבות הזו משקפת שיפור מתמשך, אך קוסובו עדיין נשענת על סיוע חיצוני וזקוקה לתהליך ארוך של בניית תשתיות כלכליות עצמאיות.⁴⁵

עם זאת, נכון להיום, קוסובו עומדת ברוב הסטנדרטים המוסדיים הבסיסיים ומהווה מועמדת רשמית להצטרפות לאיחוד האירופי. האיחוד הכיר בה כשותפה פוטנציאלית להרחבה כבר ב־2003, ובדצמבר 2022 הגישה קוסובו בקשה רשמית להצטרפות. בסוף 2023, המועצה האירופית העניקה לה מעמד רשמי של מדינה מועמדת. עם זאת, תהליך ההצטרפות מתקדם באיטיות, בין היתר בשל התנגדות של כמה מדינות חברות שאינן מכירות בעצמאותה. ההתקדמות תלויה ביישום רפורמות בתחום שלטון החוק, חיזוק המוסדות הציבוריים, שמירה על זכויות המיעוטים, וכן בקידום הדיאלוג עם סרביה שמנוהל בתיווך האיחוד האירופי.

מה ניתן ללמוד מניסיון הממשל הבינלאומי בקוסובו עבור עזה?

המקרה של קוסובו מדגים כיצד ניתן לנהל מעבר הדרגתי ממשטר צבאי לממשל אזרחי עצמאי באמצעות פיקוח בינלאומי מובנה, אשר מונע כאוס פוליטי ומאפשר בניית מוסדות יציבים. אם תתרחש בעזה תפנית פוליטית משמעותית, ייתכן שיהיה

45 Kosovo Agency of Statistics (KAS), Labour Force Survey Q4 2024, Pristina, 2025; World Bank, Kosovo: Systematic Country Diagnostic Update, Washington D.C., 2022; CEIC Data, Kosovo Unemployment Rate Historical Data, accessed June 2025; Riinvest Institute, Development and Employment in Kosovo: Scenarios and Policy Recommendations, Pristina, 2019.

מקום לשקול מתווה דומה - של ממשל בינלאומי זמני אשר יפקח על תהליך המעבר משלטון חמאס למבנה שלטוני חדש, בשיתוף הקהילה הבינלאומית, החברה האזרחית המקומית והמוסדות הלאומיים הפלסטיניים. עם זאת, יש הבדל מהותי בין המקרה של קוסובו לבין ההקשר של עזה - במיוחד בכל הנוגע לכניסת כוחות רב־לאומיים ולסוגיית הריבונות.

כמו כן, כוח נאט"ו (KFOR) מילא תפקיד קריטי בשמירה על הביטחון לאחר המלחמה, ומנע הסלמות חוזרות בין הקבוצות האתניות היריבות. אם יוחלט על שינוי מבני בעזה, ניתן לשקול פריסה של כוח רב-לאומי (לדוגמה, כוח בפיקוח האו"ם או ליגה ערבית), שיאפשר שמירה על הביטחון ומניעת עימותים פנימיים. יש לציין כי לאחר המלחמה, קוסובו קיבלה סיוע בינלאומי רחב היקף לפיתוח תשתיות, חינוך ותעסוקה, במטרה למנוע קריסה כלכלית ולצמצם תלות בסיוע חיצוני. עבור עזה, יש חשיבות מכרעת בהשקעה כלכלית ויציבות פיננסית שתובטח ע"י הממשל הבינלאומי. זו תאפשר יצירת מקומות עבודה, שיקום תשתיות ושיפור השירותים הציבוריים לצד ביסוסם של מוסדות השלטון המקומיים.

על אף הצלחת המודל הבינלאומי בקוסובו, קיימים אתגרים משמעותיים שיש להביא בחשבון לפני החלת מודל דומה בעזה. ראשית, יש להתייחס למעמדה החוקי והפוליטי של עזה. לפי ההסכמות הבינלאומיות והסכמי ישראל-אש"ף, עזה היא חלק בלתי נפרד מהמדינה הפלסטינית העתידית, ולא ישות נפרדת מהגדה המערבית. מתוך כך, יש לקחת בחשבון את הסיכון להתנגדות מקומית ופוליטית. שלטון בינלאומי בעזה עלול להיתפס כהתערבות זרה שבאה על חשבון הרשות הפלסטינית ולזכות בהתנגדות נחרצת מצד קבוצות פוליטיות וצבאיות, שעלולות לראות בו פגיעה בריבונות או איום על כוחן.⁴⁶ לכן, עולה שאלה קריטית: האם ממשל בינלאומי בעזה יתפקד כמערכת נפרדת, או שיהיה חלק ממערך משולב עם הרשות הפלסטינית בגדה? טיב הממשקים בין המערכות האזרחיות והפוליטיות בעזה ובגדה יהיה רכיב מרכזי בכל תהליך שיקום מדיני וכלכלי עתידי.

בנוסף, המקרה של קוסובו ממחיש את המורכבות הטמונה במעבר מממשל בינלאומי לשלטון עצמי מלא. תהליך ההתנתקות משלטון החסות של האו"ם היה ארוך ורווי מתחים פוליטיים פנימיים ואתגרים בזירה הדיפלומטית, ובראשם הקושי להשיג הכרה רחבה בעצמאותה של המדינה. הניסיון הקוסוברי מדגיש את החשיבות שבהגדרת תכלית ברורה למעורבות הבינלאומית: לא כמנגנון ניהולי קבוע, אלא כשלב זמני

46 Pere Vilanova, "Kosovo: The Limits of International Post-Conflict Governance," Nota Internacional CIDOB 146 (April 2016): 1-8.

שמטרתו ללוות את הקמתם של מוסדות שלטון עצמאיים ולבסס משטר בר-קיימא. לשם כך, חיוני לקבוע מסגרת זמן ברורה ויעדים מוסדיים מוגדרים שיאפשרו מעבר הדרגתי, מתואם ואפקטיבי מריבונות חיצונית לריבונות מקומית.

האתגר השלישי והאחרון נוגע לתלות הכלכלית הממושכת בסיוע חיצוני. גם לאחר השקעות בינלאומיות מסיביות, קוסובו נותרה ענייה במשך למעלה משני עשורים מתום הלחימה – תזכורת לכך שפיתוח כלכלי בר-קיימא אינו יכול להישען רק על מענקים או סיוע זמני. כדי להימנע ממצב דומה בעזה, יש לבנות תשתית לצמיחה עצמאית, הנשענת על מנועים מקומיים ולא רק על מימון זר. לשם כך, נדרשת השקעה ארוכת טווח בפרויקטי תשתית אסטרטגיים: נמל ימי פעיל, שדה תעופה מתפקד, פיתוח מאגרי הגז מול חופי הרצועה, חיבור אנרגטי ותחבורתי לאזור, והקמה של אזורי תעשייה מתקדמים שיהוו בסיס למשק פלסטיני עצמאי ומקיים.⁴⁷ ללא חתירה לצמיחה כלכלית בת קיימא, יוזמות השיקום יהיו לא יציבות לאורך זמן.

האם ניתן ליישם את מודל קוסובו בעזה?

המודל של קוסובו מציע שיעור חשוב: הוא ממחיש כיצד כוח בינלאומי משמעותי יכול לשמש מנגנון מעבר אפקטיבי מחוסר יציבות לשלטון עצמי מתפקד. בקוסובו, הממשל הבינלאומי תרם להקמת מוסדות שלטון, הבטחת ביטחון, והכנת תשתית פוליטית וכלכלית לעצמאות מדינית, גם אם חלקית. בעזה, לאחר קריסת שלטון חמאס, מודל כזה עשוי להוות אמצעי מרכזי להבטחת שלטון מתון ולגיטימי, בשילוב עם תהליך של שיקום ובניית מוסדות. מודל קוסובו לא ניתן להעתקה ישירה לעזה, אך הוא מספק לקחים חשובים שניתן להחיל באופן מותאם. המעבר לשלטון יציב בעזה מחייב מעורבות בינלאומית – לא כתחליף לפלסטינים, אלא כמנגנון זמני שמכין את הקרקע לשלטון עצמי אמיתי ומקובל, כחלק מתהליך מדיני רחב יותר.

עם זאת, קיימים הבדלים מהותיים בין קוסובו לבין המקרה הפלסטיני. בעוד שקוסובו נבנתה כיישות מדינית עצמאית בחסות בינלאומית, עזה נחשבת, לפי ההסכמים המדיניים הקיימים, כחלק מהמדינה הפלסטינית העתידית, הכוללת גם את הגדה המערבית. הרשות הפלסטינית כבר מוכרת כגורם שלטוני לגיטימי, ולכן הקהילה הבינלאומית לא צפויה לתמוך ביצירת ממשל נפרד או קבוע בעזה ללא שיתוף פעולה הדוק עם הרשות. מכאן שמודל המעבר בעזה חייב להיבנות כהשלמה – לא כחלופה – למוסדות הקיימים בגדה. ובעצם, כניסת כוחות רב-לאומיים לעזה תוכל להיעשות רק בהזמנה של הרשות הפלסטינית, ותכליתה תהיה לחזק את מוסדותיה, לייצב את המצב בשטח, ולהוביל

47 יצחק גל, "היום שאחרי מלחמת עזה 2023: בניית תשתית כלכלית-מדינית בעזה כחלק מהסדר ישראלי-פלסטיני בהקשר של שיתוף פעולה אזורי", מכון מיתווים, 2023.

בהדרגה להחזרת השליטה האזרחית והביטחונית לידי גורמים פלסטיניים לגיטימיים.

נir אריאלי ממכון מתווים בחן את האפשרות להצבת כח רב-לאומי בעזה לאחר סיום שלטון חמאס.⁴⁸ תוך ניתוח ההזדמנויות והאתגרים שבמהלך כזה. הוא מצביע על הפוטנציאל לשפר את המצב ההומניטרי והביטחוני, לחזק את הרשות הפלסטינית, לקדם תהליך מדיני, ולשפר את מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית. עם זאת, הוא מדגיש כי הצלחת המהלך תלויה במילוי שורה של תנאים: מנדט ברור מטעם מועצת הביטחון, לגיטימציה רחבה בקרב הציבור הפלסטיני, שיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית, יכולת אכיפה אפקטיבית ולא רק נוכחות סמלית, והשתלבות בתוכנית כוללת לשיקום אזרחי ומדיני. אריאלי מדגיש גם את הצורך ביצירת מנגנון נסיגה הדרגתי, ככל שמוסדות פלסטיניים יתייצבו, וכן בהיערכות מול "ספילרים" - ובראשם חמאס ופלגים חמושים - שעלולים לשבש את המעבר. כדי להימנע מהעמקת התלות הכלכלית, הוא מציע קידום תשתיות מקיימות, בדגש על נמל, תעופה, אנרגיה ותעשייה.

המודל הקוסוברי מספק בהקשר זה תובנה חשובה: התערבות בינלאומית אינה אפקטיבית כאשר היא מנותקת מהמנגנונים המקומיים, אך יכולה להוות מנוף קריטי כאשר היא משמשת כגשר לבניית שלטון עצמי לגיטימי. קוסובו לא שוקמה רק בזכות נוכחות חיצונית, אלא הודות לשילוב מדויק בין שליטה זמנית של UNMIK לבין העברת סמכויות הדרגתית לשחקנים מקומיים. זהו הלקח המרכזי עבור עזה: מעבר שלטוני יציב לא יתרחש באופן ספונטני או חד-צדדי - הוא מחייב ליווי בינלאומי רציני, מנדט ברור, שיתוף פעולה אזרחי ובינלאומי תוך העצמת מוסדות מקומיים לאורך זמן.

ג) כוונת ותוכנית השיקום הסביבתי (KERP): שיקום אקולוגי לאחר סכסוך

רקע: מלחמת המפרץ (1990-1991) והשלכותיה

מלחמת המפרץ, שהתרחשה בין אוגוסט 1990 לפברואר 1991, הסתיימה בנסיגת כוחות עיראקיים מכוונת לאחר התערבות של קואליציה בינלאומית בהובלת ארצות הברית. אולם נסיגה זו לוותה במדיניות מכוונת של "אדמה חרוכה", שבאה לידי ביטוי בהצתת מאות בארות נפט ברחבי המדינה. השריפות נמשכו חודשים ארוכים וכתוצאה מכך כמויות עצומות של גזי חממה, פיח ורעלים שוחררו לאטמוספירה, וגרמו לאחד

48 Nir Ayal, "פריסת כוח רב-לאומי בעזה: ההזדמנויות, האתגרים וההשלכות על ישראל", מכון מיתווים, 2023. תפיסה זו מהדהדת גם בגישתם של ידלין ואבנטל, הקוראים להקמת מנגנון פיקוח בינלאומי-ערבי כחלק מתהליך "ניצחון חכם" שישלב ביטחון, שיקום הדרגתי והחלפת שלטון חמאס ברשות פלסטינית מתפקדת. ראו: ידלין, עמוס ואבנטל, אודי, "נותרו ארבע דרכים לסיים את המלחמה - רק אחת לא תפגע אנושות בישראל", Mako, 28 במאי 2025.

האסונות הסביבתיים החמורים ביותר לאותה עת.

ההשלכות היו הרסניות. שטחים חקלאיים הפכו לשממה, מקורות מים תת-קרקעיים זוהמו מדליפות נפט, ו"אגמי נפט" עצומים נוצרו באזורים הנמוכים של המדינה. שכבות עבות של נפט חלחלו לעומק הקרקע, שיבשו את מבנה הקרקע, השמידו את הצומח והחי, ויצרו סכנה מוחשית לזיהום מקורות מי תהום. מעבר לכך, הענן הרעיל שהתפשט באוויר השפיע לא רק על כוית אלא גם על מדינות שכנות, ויצר משבר סביבתי ובריאותי רב-ממדי. כשהשריפות כובו, נותרו נזקי עתק סביבתיים ואקולוגיים. קילומטרים רבים מאדמת המדבר ניזוקו באופן חמור, ומתוכם שטחים נרחבים כוסו באגמי נפט. בנוסף, נערכו ערימות אדמה מזוהמת כדי לבלום את התפשטות הזיהום, אך רבות מהן נותרו ללא טיפול במשך שנים רבות.⁴⁹

תוכנית השיקום הסביבתי של כוית (KERP)

במענה לאתגר הסביבתי, הוקמה ראשית ועדה למעקב אחרי הפיצויים. מיד לאחר המלחמה, הוקמה בזנבה ועדת הפיצויים של האו"ם (UNCC) על פי החלטת מועצת הביטחון 687 (1991), במטרה לטפל בתביעות ולפצות על נזקים שנגרמו כתוצאה ישירה ממלחמת המפרץ. הוועדה חילקה פיצויים בסך של 52.4 מיליארד דולר, אשר שולמו מתוך קרן פיצויים שמומנה דרך הקצאת אחוזים מהכנסות יצוא הנפט העיראקי לטובת השיקום. שיעור זה התחיל ב-30 אחוזים בשנים הראשונות וירד בהדרגה עד אשר ב-2017 נקבע על 3 אחוזים. בישיבה מיוחדת בשנת 2022, אימצה הוועדה החלטה שלפיה עיראק עמדה בכל התחייבויותיה הבינלאומיות ושילמה את כל הפיצויים שאושרו.⁵⁰

על רקע ההשלכות האקולוגיות ההרסניות, ממשלת כוית השיקה בשנת 2013 את תוכנית השיקום הסביבתי של כוית (KERP - Kuwait Environmental Remediation Program), בשיתוף פעולה עם חברת הנפט של כוית (KOC), האו"ם, הבנק העולמי וארגונים סביבתיים בינלאומיים. KERP נחשבת לאחת מתוכניות השיקום הסביבתי הגדולות בעולם, עם תקציב מוערך של כ-3 מיליארד דולר. היא כללה טיפול בכ-26 מיליון מטרים מעוקבים של קרקע מזוהמת, המתפרשים על פני שטח של כ-114 קמ"ר. בנוסף, בוצעה הסרה נרחבת של מוקשים וחומרי נפץ שלא התפוצצו (UXO) כאשר כ-1.65 מיליון מוקשים כבר הוסרו, אולם עדיין נותרו כ-350,000 מוקשים במדבר

49 United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Consequences of the Gulf War, Geneva: UNEP, 1991; NASA Earth Observatory, "Kuwait Oil Fires", 2001.

50 United Nations, "Iraq Makes Final Reparation Payment to Kuwait for 1990 Invasion," UN News, 9 February 2022.

הכווית. בשנת 2023, כחלק מהמשך התוכנית, חתמה חברת הנפט של כווית (KOC) על חוזים חדשים בהיקף של 1.7 מיליארד דולר, שנועדו להרחיב את מאמצי השיקום, תוך שיפור טכניקות ניקוי הקרקע ושיקום האזורים שנפגעו קשות מהזיהום שנוצר מחלחול של הנפט.⁵¹

תוכנית השיקום נבנתה כתגובה אסטרטגית לנזק האקולוגי החריף שנגרם בעקבות מלחמת המפרץ. היא כללה חמישה מרכיבים מרכזיים, שכל אחד מהם תורם לשיקום יסודי של הקרקע, המים והמערכות האקולוגיות שנפגעו, לצד ביסוס מנגנוני פיקוח וחינוך סביבתי שיבטיחו שמירה על ההישגים לאורך זמן.

השלב הראשון בתוכנית התמקד בהערכת נזקים ובמיפוי השטח. באמצעות סקרים גיאולוגיים מתקדמים, הדמיות לוויין ובדיקות קרקע מפורטות, זוהו האזורים המזהמים ביותר ברחבי כווית. המיפוי שימש בסיס לקביעת סדרי עדיפויות שיקומיים, ואפשר גיבוש אסטרטגיות מבוססות-ממצא לחלוקה מדויקת של משאבים ותכנון ההתערבות הטכנית.

כדי להתמודד עם הזיהום חסר התקדים שנוצר, שילבה התוכנית טכנולוגיות חדשניות לטיהור הקרקע. נעשה שימוש בטיפול ביולוגי (bioremediation), שבו מיקרואורגניזמים מפרקים מזהמים אורגניים; בטכניקות של שטיפת קרקע (soil washing), המבוססות על סינון מכני-כימי; בשריפות מבוקרות להפחתת ריכוזי מזהמים אורגניים מסוכנים; ובטיהור כימי, הכולל תגובות כימיות מבוקרות שמסייעות להפרדת מזהמים מהקרקע וממקורות המים התת-קרקעיים.⁵²

חלק מרכזי נוסף בתוכנית התרכז בשיקום מקורות מים ובמניעת זיהום עתידי של אקוויפרים תת-קרקעיים. הזיהום שנגרם מחלחול נפט ושפכים רעילים, במיוחד באקוויפרים של Umm AlAishi ו Raudhatain, הוביל לפיתוח פתרונות מערכתיים מתקדמים: חפירת קרקע מזהמת, הקמת בארות ניטור עומק, ואיסוף מודלים הידרולוגיים לצורך הערכת סיכונים. המערכות נועדו לוודא שמזהמים לא יחדרו חזרה למי התהום, ולהעניק יכולת של ניטור בקרה רציף. הפעולות הללו שולבו בגישה מערכתית כוללת שאפתנית, שמטרתה להבטיח הגנה ארוכת טווח על משאבי מים רגישים במדינה. צעדים אלו שולבו בגישה כוללת להבטחת הגנה ארוכת טווח על המשאבים ההידרולוגיים של כווית.

51 Dhari Al-Gharabally and Aisha Al-Barood, "Kuwait Environmental Remediation Program (KERP): Remediation Demonstration Strategy," Biological and Chemical Research 2015 (2015): 289–296.

52 Ziltek, "Kuwait Environmental Remediation Program (KERP) – Case Study," Land & Groundwater, July 2024.

כדי להבטיח שהמאמצים לא יתמסמסו לאורך זמן, נבנתה מערכת ניטור ובקרה מתקדמת הכוללת שימוש בחיישנים סביבתיים, מערכות בקרה קרקעיות ומעקב לווייני. באמצעותה, ניתן היה לעקוב באופן שוטף אחר מצב הקרקע, המים והמערכת האקולוגית, ולקבל התרעה מוקדמת במקרה של הידרדרות חוזרת. מערך זה שימש תשתית תומכת לכלל הפעולות ונחשב לאבן יסוד ביצירת שיקום בר-קיימא.⁵³

מה ניתן ללמוד מתוכנית KERP עבור עזה?

ההשלכות הסביבתיות של המלחמה בעזה מאז 7 באוקטובר 2023 הן הרסניות ורחבות היקף. לפי תוכנית הסביבה של האו"ם, היקף הזרמת השפכים לים בעזה זינק מכ-13,000 מ"ק ליום לפני המלחמה לכ-100,000 מ"ק ליום כיום, בעקבות קריסת מערכות טיהור השפכים. תושבים רבים נאלצים להשתמש במים מליחים ומזהמים לצרכים יומיומיים – שתייה, בישול, ניקיון והיגיינה – מה שגורם למשבר בריאותי חמור.⁵⁴

בנוסף, הערכות של UNEP ו-UN OCHA מצביעות על הצטברות של למעלה מ-39 מיליון טון של פסולת והריסות, הכוללת אסבסט, תחמושת שלא התפוצצה, מתכות כבדות ושאריות ביולוגיות. מזהמים אלו מהווים סיכון מתמשך לבריאות הציבור ולמערכות האקולוגיות המקומיות, ומעוררים חשש מזיהום ארוך טווח של הקרקע, מקורות המים והאוויר. תשתיות סביבתיות קריטיות נהרסו לחלוטין, והיעדר מנגנוני פינוי יוצר מצב חירום סביבתי ובריאותי חסר תקדים.⁵⁵

הפגיעה באקולוגיה נרחבת גם בממדים של חקלאות וביוספירה. עד תחילת 2025, כ-80 אחוזים מכיסוי העצים ברצועה הושמדו, וכמחצית מהשטחים החקלאיים נהרסו או הפכו לבלתי שמישים. תשתיות הרוסות, קרקעות מזהמות ואובדן מגוון ביולוגי יוצרים אתגר כבד לשיקום עתידי. לפי הערכות, שיקום התשתיות יוביל לפליטה של לפחות 30 מיליון טון של גזי חממה – שווה לפליטות השנתיות של מדינה כמו ניו זילנד.⁵⁶

למרות ההבדל המשמעותי במשאבים המקומיים, מקרה הבוחן של כוית מראה כי אסון סביבתי רחב היקף דורש תוכנית שיקום ארוכת טווח, טכנולוגיות מתקדמות ושיתוף פעולה בינלאומי. יישום המודל של KERP באופן מיידי בעזה יכול להבטיח

53 Ziltek, "Kuwait Environmental Remediation Program (KERP) – Case Study," Land & Groundwater, July 2024.

54 Mariam Abd el Hai, "The Environmental-Humanitarian Impacts of the War in Gaza," Arava Institute for Environmental Studies, June 2024.

55 United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Impact of the Conflict in Gaza: Preliminary Assessment of Environmental Impacts, Nairobi, 18 June 2024.

56 Elizabeth Kolbert, "As War Halts, the Environmental Devastation in Gaza Runs Deep," Yale Environment 360, 16 April 2024.

שיקום אפקטיבי ובר-קיימא של הקרקע, המים והמערכת האקולוגית, תוך פיקוח הדוק והימנעות מזיהום עתידי. עם תמיכה בינלאומית ומנגנון ניהול יעיל, ניתן יהיה לשקם את עזה לא רק מבחינה סביבתית, אלא גם מבחינה כלכלית וחברתית, כחלק מפתרון כולל לשיקום האזור. מתוך כך, אפשר לקבוע כי בניית תכנית פעולה רחבה וארוכת טווח לשיקום סביבתי היא תנאי מקדים והכרחי לשיקום בר קיימא.

תכנית KERP הושקה רק שני עשורים לאחר אסון הנפט בכווית, בתנאים של יציבות כלכלית וללא קונפליקט פעיל. לעומת זאת, בעזה נדרשת פעולה דחופה - הזמן קריטי, ויש לפעול עוד במהלך הסכסוך עצמו. משמעות הדבר היא הקמה מיידית של מנגנוני שיקום ובקרה, גם בתנאים של אלימות מתמשכת, תוך התמקדות בצעדים שאינם תלויים בהסדרה מדינית כוללת. צעדים אלו צריכים להישען על שותפויות אזרחיות, אזרחיות ובינלאומיות.

תכנית פעולה כזו - הכוללת בין היתר הקמת קרן מימון ייעודית ומערך מחקר ומדידה לטווח ארוך - יכולה להתקדם בנפרד מהשאלות הפוליטיות הנוגעות לסיום המלחמה או להקמת מדינה פלסטינית. בכך, תשתלב תכנית השיקום הסביבתי בתוך מכלול רחב יותר של מאמצים לעיצוב מציאות פוליטית יציבה, ותתרום לביסוס התשתיות הכלכליות, האקולוגיות והמוסדיות של המדינה הפלסטינית העתידית. מודל השיקום הכווייתי יכול לשמש השראה לפיתוח מסגרת אסטרטגית, רב-שכבתית, לשיקום סביבתי ובריאותי בעזה והמרחב האזורי הסובב אותה. הניסיון מהתוכנית הכווייתית מדגיש את החשיבות של תכנון כולל, טכנולוגיות מתקדמות, שיתוף פעולה בינלאומי, מערכות בקרה ארוכות טווח, ומעורבות קהילתית - כולם רלוונטיים וניתנים להתאמה לתנאים המורכבים של עזה.

הקמת גוף מתאם מרכזי לשיקום סביבתי ובריאותי היא אבן יסוד מהותית להצלחת מהלך רחב היקף מסוג זה. בדומה ל-KERP, בעזה יש להקים מנגנון עצמאי, בלתי-ממשלתי ומתכלל שיפעל על בסיס ידע מדעי וניהולי. גוף זה יהיה אחראי לתכנון כולל לשיקום אקולוגי ובריאותי, לניהול סיכונים והיערכות לטווח ארוך, לריכוז משאבים מתורמים בינלאומיים, ולפיקוח על יישום טכנולוגיות מתקדמות. דוגמה אופרטיבית לכך יכולה להיות הקמה של "קרן משותפת לשיקום סביבתי ובריאותי בעזה והמרחב החופי", גוף אזרחי-בינלאומי שיפעל בתיאום עם גופים כמו המשרד להגנת הסביבה הישראלי, המועצה הפלסטינית האזורית, אונר"א, אונסק"ו והאיחוד האירופי. הקרן תעסוק גם במשאבים חוצי גבולות כגון האקוויפר, החופים, הקרקעות ומחלות מדבקות.

שימוש בטכנולוגיות חדשניות לניקוי הקרקע והמים הוא מרכיב חיוני נוסף, כפי שנלמד מכווית. בעזה קיימים זיהומים חמורים בקרקע, מי התהום ומי הים, הדורשים פתרונות

מדעיים ומותאמים למציאות המקומית. ניתן לשקול שיתופי פעולה עם מוסדות מובילים מהעולם שפיתחו טכנולוגיות דומות לשיקום אדמות חקלאיות לאחר סכסוכים, לצד ארגונים כמו EcoPeace או Arava Institute שפועלים באזור ומנסים בטכנולוגיות סביבתיות בנות-קיימא. אתגר עצום נוסף ברצועת עזה הוא כמויות הענק של פסולת בכלל ופסולת בניין בפרט שבשטח כה מצומצם לא ניתן יהיה להטמינם. לשם כך יידרשו פתרונות טכנולוגיים למיחזור, מיון והשבה של החומרים.

בדומה להמלצות קודמות, שיתוף פעולה בינלאומי הוא תנאי הכרחי להצלחת תכנית השיקום הסביבתי בעזה. היקף ההרס, מורכבות האתגרים והיעדר ממשל מקומי יציב מחייבים מעורבות רחבה של גופים בינלאומיים. מומלץ לרתום את תוכנית הסביבה של האו"ם (UNEP) כגורם רגולטורי ומוביל מדיניות, את האיחוד האירופי כגורם מפתח ברגולציה, מימון ומומחיות טכנית, את הבנק העולמי לניהול תקציבי ושקיפות, ואת ה-OECD לפיתוח מדדי ביצוע ומעקב. יש לשלב גם את המגזר הפרטי - כחלק ממאמץ כולל לפיתוח תשתיות, חדשנות סביבתית וטכנולוגיה - תוך עידוד השקעות מבוססות אימפקט.

כדי להבטיח תיאום, שקיפות ורציפות, מוצע להקים "ברית מימון סביבתי לשיקום עזה" (Environmental Recovery Trust for Gaza) במודל של Multi-Partner Trust Fund. חשוב שקרן זו תפעל כקרן מאגמת - שבה התרומות יוזרמו למאגר כללי ולא ייקשרו לפרויקט בודד או מדינה תורמת מסוימת. כך ניתן יהיה לנטרל רעשים פוליטיים, לצמצם השפעות של תנודות מדיניות, ולהבטיח שמוקדי הפעולה ייקבעו על פי סדרי עדיפויות מקצועיים ואובייקטיביים.

מרכיב מרכזי נוסף הוא הקמה של מערכת ניטור ובקרה ארוכת טווח שתתבסס על נתונים פתוחים, איסוף שיטתי של מידע סביבתי, הקמת מעבדות אזוריות, ושקיפות מלאה לציבור. יש להקים מערכת ניטור סביבתית עצמאית שתעקוב אחר מצב הקרקע, המים והבריאות הציבורית לאורך זמן. ניתן לקדם זאת, למשל, דרך שיתוף פעולה אקדמי בין אוניברסיטאות שונות באזור שיפעילו רשת חיישנים מתקדמת לניטור מזהמים, תוך שיתוף סטודנטים, מדענים ואנשי מקצוע מקומיים כחלק מהקמת תשתית מדעית עצמאית וחיזוק הקהילה המקומית.

ד) סרי לנקה ושיקום מונחה-קהילה: בין העצמה לקואופטציה פוליטית

רקע: מלחמת האזרחים בסרי לנקה (1983-2009) והשלכותיה

מלחמת האזרחים בסרי לנקה (1983-2009) הייתה אחד הסכסוכים האתניים הארוכים והקטלניים ביותר בדרום אסיה. היא התנהלה בין ממשלת סרי לנקה, הנשלטת בידי הרוב הסינהלי הבודהיסטי, לבין ארגון המורדים הטמילי - "נמרי השחרור של טמיל אילאם (LTTE)", שנלחם להקים מדינה עצמאית לצפון-מזרח הקהילה הטמילית. שורשי הסכסוך נעוצים במדיניות אפליה ממוסדת ובאירועים אלימים נגד המיעוט הטמילי מאז קבלת העצמאות מבריטניה ב-1948. מהומות רחבות פרצו כבר ב-1956, 1958, 1977, 1981 ו-1983 - אז התרחש "יולי השחור", שבו נהרגו מאות טמילים, ובו הוצתה ספריית ג'פנה ההיסטורית, סמל תרבותי לטמילים.

המלחמה נמשכה 26 שנים, שבמהלכן השתמשו שני הצדדים בשיטות אלימות: ממשלת סרי לנקה הואשמה בהפצצות חסרות הבחנה, העלמות בכפייה, עינויים ופשעים נגד אזרחים; וה-LTTE נודע בגיוס ילדים, פיגועי התאבדות, חטיפות והתנקשויות.

הסכסוך הסתיים במאי 2009 בניצחון ממשלתי, אך במחיר כבד. לפי דו"ח של פאנל מומחים מטעם מזכ"ל האו"ם (2011), כ-40,000 אזרחים נהרגו רק בשלב הסופי של המלחמה, בעוד ההערכות הכוללות נעות בין 80,000 ל-100,000 הרוגים - וחלק מהמקורות מדברים על עד 170,000.⁵⁷ בנוסף, כ-800,000 בני אדם נעקרו מבתייהם במהלך המלחמה. בעוד 450,000 מהתושבים במחוזות הצפון נשארו עקורים בשנה הראשונה לאחר המלחמה, מעל 160,000 בתים נהרסו כליל.⁵⁸

חרף "ניצחון צבאי מוחלט" שכלל את כניעתו המוחלטת של ארגון הגרילה הטמילי, שיקום המדינה דרש פתרונות אזרחיים עמוקים. עלה צורך דחוף **לספק פתרונות דיור קבועים ותשתיות חיוניות**, כדי לסייע לאוכלוסייה להיחלץ מהעוני וליצור עתיד יציב יותר. מתוך כך, הממשלה השקיעה בעיקר בתשתיות מרכזיות - כבישים, תחבורה ומערכות השקיה - אך היה צורך דחוף גם בפרויקטים מקומיים לשיקום דיור, בריאות וחינוך. עוני נרחב, טראומה קולקטיבית ואי־אמון אתני נותרו אתגר משמעותי ליצירת יציבות שלטונית וחברתית לאורך זמן.

57 United Nations, Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 31 March 2011; International Truth and Justice Project, [Death Toll from Sri Lanka's Armed Conflict](#) (n.d.).

58 Internal Displacement Monitoring Centre, [Global Overview 2012: People Internally Displaced by Conflict and Violence](#), 2013.

תכנית האו"ם להתיישבות אנושית (UN-Habitat) נוסדה בשנת 1978 בעקבות כנס האו"ם הראשון בנושא מגורים והתיישבות (Habitat I), שנערך בוונקובר בשנת 1976. הכנס הדגיש את הצורך בהתמודדות גלובלית עם אתגרי העיר, המגורים והתכנון העירוני, והוביל להקמת גוף ייעודי שמטרתו לשפר את תנאי המגורים באזורים עירוניים ולקדם פיתוח עירוני בר-קיימא. מאז היווסדה, מהווה UN-Habitat את הזרוע המרכזית של מערכת האו"ם לנושאי ערים, מגורים ותכנון מרחבי. הארגון מייצג לממשלות, מקדם מדיניות מגורים שוויונית, מסייע בפיתוח תשתיות באזורים מוחלשים ובאזורים מוכי אסון, ותומך בתהליכי עיור מתקדמים במדינות מתפתחות. כיום פועל הארגון על בסיס "האג'נדה העירונית החדשה" שאומצה בכנס Habitat III בשנת 2016, ושואף להפוך ערים לשוויוניות, בטוחות, עמידות ובנות-קיימא כחלק מהשגת יעדי הפיתוח הגלובליים של האו"ם לשנת 2030.⁵⁹

שיתוף הפעולה בין סרי לנקה ל-UN-Habitat החל בעקבות אסון הצונאמי בשנת 2004. לאחר תום מלחמת האזרחים במדינה, פנתה ממשלת סרי לנקה לארגון בבקשה לסיוע בשיקום מחוזות הצפון. כחלק מכך, ב-7 במאי 2009 מינתה ממשלת סרי לנקה את כוח המשימה הנשיאותי לשיקום, פיתוח וביטחון במחוז הצפוני של המדינה (PTF), מתוך מטרה לגבש תוכניות אסטרטגיות לשיקום אזורים שנפגעו, ליישב מחדש את האוכלוסייה שנעקרה מביתה בעקבות הסכסוך, ולפתח את התשתיות הכלכליות והחברתיות באזור. כוח המשימה כלל 19 חברים, בראשות יועץ נשיאותי בכיר, כשמזכירו היה נציב השירותים החיוניים. בין חבריו נמנו מזכיר הנשיא, מזכירי משרדי ממשלה מרכזיים וקצינים בכירים מהצבא. כפי שמשתמע משמו, ל-PTF הוענקו סמכויות נרחבות, והוא שימש כסמכות העליונה בענייני מחוז הצפון בתקופה שלאחר תום הסכסוך - כולל סמכות לכוון את פעולות כל הגופים הממשלתיים והלא-ממשלתיים שפעלו באזור.

ארגון UN-Habitat עבד בתיאום הדוק עם כוח המשימה הנשיאותי, תוך קיום פגישות סדירות לעדכון שוטף על התקדמות תוכניות השיקום, האתגרים שעלו מהשטח, והצורך בגיוס סיוע ותמיכה מצד ה-PTF. בין השנים 2009-2016 סייע הארגון בתכנון, פיקוח והקמה של מבני מגורים ותשתיות רבים בצפון סרי לנקה. תכנית השיקום במחוזות הצפוניים והמזרחיים, שמומנה בחלקה על ידי האו"ם ויושמה על ידי UN-Habitat, הציעה הזדמנויות ואתגרים רבים, והיוותה פלטפורמת ניסוי לאסטרטגיות חדשות ולשיטות בנייה חדשניות. התוכנית זכתה להצלחה מרשימה: 31,350 יחידות

59 UN-Habitat (n.d.), [History, mandate, role in the UN system](#), United Nations Human Settlements Programme.

דיוור שוקמו, לצד 520 מתקני תשתית. מעבר לשיקום הפיזי, התכנית תרמה לאיחוד מחדש של קהילות עקורות ולחזרתם של תושבים רבים לבתיהם.⁶⁰

אחד המרכיבים המרכזיים בתכנית היה תהליך שיתוף ציבור ייחודי, שבמסגרתו לקחו תושבים חלק פעיל בתכנון ובבנייה (OwnerDriven Housing Assistance - ODHA). תהליך זה לא רק חיזק את תחושת הבעלות והאחריות הקהילתית, אלא גם הביא לשילוב של מרכיבים חשובים נוספים כגון הפחתת סיכונים מאסונות, שימור סביבתי, ויישום שיטות בנייה חסכוניות ונגישות. בנוסף, אחת התרומות ארוכות הטווח המרכזיות של התכנית הייתה ההטמעה של עקרונות חברתיים והומניטריים בסיסיים - לרבות שוויון הזדמנויות, רגישות מגדרית, התאמה לילדים, נגישות לאנשים עם מוגבלויות וגישת זכויות. עקרונות אלו, שהיו חלק בלתי נפרד מהתפיסה של UN-Habitat, נחשבו יחסית לחדשניים והובילו לשיקום, פיתוח ויציבות בני קיימא לאחר סיום המלחמה.

בנוסף, האסטרטגיה של UN-Habitat הדגישה מתן מענה קבוע ומיידי לעקורים פנימיים (IDPs) באמצעות הקמה של דיוור קבע, ולא פתרונות זמניים שעלולים להנציח חוסר יציבות ומגורים בתנאים ירודים. מדיניות זו שמה את התושבים במרכז, ונתנה להם כלים ממשית לבנות מחדש את חייהם בסביבה בטוחה ומכילה. ליבת הגישה הייתה מודל "שיקום מובל-בעלים", שבמסגרתו משפחות ניהלו בעצמן את תהליך שיקום ביתן, בליווי מקצועי של UN-Habitat וארגונים שותפים מהשטח. כל משפחה קיבלה מענק ממשלתי ייעודי שאפשר בניית בית חדש מן היסוד. בכך הפך השיקום למהלך אקטיבי של העצמה מקומית, ולא למענה סוציאלי פטרוני.

מעבר להיבט הפיזי, התכנית קידמה תעסוקה מקומית, חיזקה את השלטון המקומי, וחיברה קהילות לספקי שירותים - מה שיצר תשתית רחבה לשיקום חברתי-כלכלי. במקום פתרונות על הנייר, התהווה כאן תהליך מעשי של בניית קהילה בריאה, איתנה ויציבה.

גישה זו שמה דגש מיוחד על אוכלוסיות פגיעות - לרבות אנשים עם מוגבלויות, זקנים ונפגעי טראומה - והותאמה לצרכים המיוחדים של כל קבוצה. נשים מילאו תפקיד משמעותי בהובלת התהליך: הן עמדו בראש ועדות קהילתיות, ניהלו יוזמות מקומיות, והשפיעו על תכנון המרחב הבנוי כך שיתאים גם לצרכים משפחתיים, תרבותיים וביטחוניים.

60 United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Good Practices and Lessons Learned in Sri Lanka: Post-Conflict Reconstruction Programme*, (UN-Habitat Sri Lanka, 2009-2016).

הצלחת התכנית התאפשרה בזכות שיתוף פעולה הדוק ורב-מערכתי: הממשלה המרכזית נטלה חלק פעיל והקצתה משאבים, פיתחה מסגרות רגולטוריות והניחה תשתית חוקית להקצאת קרקעות, מתן היתרי בנייה ושיקום תשתיות ציבוריות. למרות ההיסטוריה הפוליטית המורכבת, בחרה המדינה לשלב ידיים עם ארגון בינלאומי ועם הקהילות עצמן, והקימה מנגנוני תיאום בין משרדי שיקום, סוכנויות ממשלתיות ותורמים. שותפויות עם גורמים בינלאומיים - ובהם האיחוד האירופי, ממשלות אוסטרליה, שווייץ, הודו ויפן - סיפקו לא רק מימון, אלא גם ידע מקצועי ויכולות לוגיסטיות. כל פרויקט הותאם להקשר המקומי ונבנה מתוך הבנה לצרכים האמיתיים בשטח. כך נוצרה סינרגיה אפקטיבית בין תורמים, רשויות ותושבים, והפרויקטים הפכו ממערך של יוזמות נפרדות לתכנית שיקום משולבת, עמוקה ורחבת היקף.

מאז 2010 פעל UN-Habitat במספר שלבים: תחילה באמצעות פרויקט דיור במימון ממשלת אוסטרליה, ובהמשך - בשיתוף האיחוד האירופי - הורחבה הפעילות לכלול גם תשתיות קהילתיות. הארגון שימש גם גורם מוביל בפרויקט הדיור ההודי, מהגדולים ביותר בסרי לנקה לאחר הסכסוך, ובמקביל הוביל פרויקטים של תשתיות ציבוריות במימון ממשלת יפן. לאורך כל הדרך, UN-Habitat פעל מתוך חזון שיקום הוליסטי - כזה שאינו מסתפק בבנייה של בתים, אלא מבקש לשקם קהילות שלמות, להשיב תקווה ולבסס מרקם חיים יציב, עמיד וצודק.

עקרון מרכזי בתהליך השיקום: מעורבות הקהילה והשתתפות פעילה

אחד מעקרונות היסוד בגישת UN-Habitat הוא "תהליך האנשים" (People's Process) - מודל מבוסס זכויות המציב את הקהילה המקומית בלב תהליך השיקום. גישה זו מרחיבה את ההבנה של שיקום מעבר להיבטים ההנדסיים, ומתייחסת אליו כתהליך חברתי וקהילתי עמוק, שמטרתו לשקם לא רק מבנים אלא גם אמון, סולידריות ולכידות חברתית - הן בתוך הקהילה והן בינה לבין מוסדות המדינה.⁶¹

בגישה זו, השותפים המקומיים הם לא נזקקים בלבד, אלא שותפים שוויוניים. שלב השיקום מתבצע מתוך שותפות אמיתית: נשים, גברים, צעירים, קשישים, אנשים עם מוגבלויות ואוכלוסיות מוחלשות נושאים קול ומשתתפים בכל שלבי הפרויקט. הם משולבים בקבלת החלטות בתכנון המרחב והבתים, בחלוקה תקציבית, בפיקוח על הפרויקט ואף בבנייה עצמה, באמצעות תרומה קהילתית, עבודה קבוצתית או תרומת חומרים מקומיים.

61 UN-Habitat, *Good Practices and Lessons Learned in Sri Lanka*.

מודל זה, שעוסק בהעצמה מקומית, השפיע הן מבחינה כלכלית (הפחתת עלויות והאצת תהליכים), והן מבחינה נפשית-חברתית. הקהילה המקומית לקחה חלק פעיל בכל שלבי התהליך: החל מקבלת החלטות בתכנון הבתים והמיקומים, דרך חלוקת משאבים ופיקוח תקציבי, ועד להשתתפות ישירה בבנייה עצמה - בין אם בעבודה עצמית, באמצעות קואופרטיבים קהילתיים או באמצעות תרומת חומרים מקומיים. מודל זה לא רק הפחית עלויות והאיץ את קצב השיקום, אלא גם חיזק את תחושת הבעלות והכבוד של התושבים כלפי הסביבה המתחדשת שלהם. השיקום הפך לחזון קהילתי, לא למיזם חיצוני. התוצאה היא תחושת בעלות, עוצמה ואחריות אישית-קהילתית, יחד עם חיזוק הקשר בין הקהילה, הרשויות המקומיות וכלל אמצעי החברה האזרחית.

אחד המכשולים המרכזיים בתהליך השיקום לאחר המלחמה היה היעדר תשתית מוסדית מתפקדת באזורים כפריים ומרוחקים. במחוזות אלו, שבהם נהרסו או לא התקיימו מראש מבני שירות ציבוריים, פקידי ממשל נאלצו לנוע תדיר בין יישובים - דבר שפגע ברציפות, בזמינות ובאפקטיביות של שירותים חיוניים כמו רפואה, רווחה, תכנון אזורי וניהול קהילתי. כדי להתמודד עם פערים אלה, הוסבו מרכזים קהילתיים קיימים למוקדים רב-תכליתיים: הוקמו בהם משרדים קבועים לנציגי ממשל מקומיים, והם הפכו לנקודות גישה מרכזיות בין האזרחים לרשויות - מוקדים דרכם ניתן היה לקבל שירותים, לתאם פעולות שיקום, לעקוב אחר בקשות ולהחזיר את נוכחות המדינה לשטח. מהניסיון שנצבר עולה לקח ברור: בעת תכנון תשתיות שיקום, אין לראות במבני הציבור תוצרים הנדסיים בלבד. יש להגדיר מראש כמרחבים מוסדיים קהילתיים שמשרתים את השגרה האזרחית לא פחות מאת תהליך השיקום. תכנון כזה לא רק משפר את אפקטיביות השירות הציבורי, אלא גם מחזק את אמון האוכלוסייה ברשויות - רכיב קריטי בהתאוששות ארוכת טווח.

במקביל, פעלו ועדות קהילתיות - כדוגמת ועדות שיקום כפריות וארגוני חברה אזרחית מקומיים - כשותפות פעילות בתהליך. לצד הקמת יחידות דיוור, הושם דגש על פיתוח תשתיות ציבוריות חיוניות כגון כבישים, ניקוז, מערכות מים, וגני ילדים. תשתיות אלה מילאו תפקיד כפול: הן שיפרו את איכות החיים היום-יומית, והן סייעו ביצירת תחושת יציבות, בטחון ואחדות קהילתית לאחר שנים של ניתוק ופילוג.

בנוסף, שילוב נשים בתהליך השיקום לא היה רק אתגר, אלא גם מנוף משמעותי להצלחת התכנית. נשים רבות נטלו חלק פעיל בוועדות קהילתיות, עברו הכשרות ייעודיות והשתלבו בקבלת החלטות הנוגעות לתכנון, לבנייה ולניהול פרויקטים. מעורבות זו לא רק חיזקה את איכות הביצוע בשטח, אלא גם תרמה לחיזוק הלכידות החברתית ולביסוס יציבות קהילתית לאורך זמן.

בולט במיוחד היה תפקודן של ארגוני נשים מקומיים - כגון ועדות פיתוח כפריות - שהצטיינו בניהול פרויקטים בתחום התשתיות הקהילתיות. יכולתן להוביל מהלכים בצורה מדויקת, לעמוד בלוחות זמנים מאתגרים ולפעול במסגרת תקציבית מצומצמת, הפכה אותן לשותפות טבעיות וחשובות בתהליכי שיקום עתידיים. מתוך כך, לקח מרכזי שנלמד הוא כי שילוב פעיל של ארגוני נשים בשלבי התכנון, הביצוע והניהול אינו רק צעד של צדק חברתי, אלא גם בחירה אפקטיבית מקצועית - במיוחד בפרויקטים המצריכים רגישות קהילתית, ניהול מדויק והיענות מהירה לצרכים משתנים.⁶²

בתהליך השיקום רחב ההיקף שהובילה UN-Habitat בצפון ובמזרח סרי לנקה, הודגשו גם כן עקרונות של קיימות סביבתית כחלק בלתי נפרד מתפיסת השיקום הכוללת. מאחר שבנייה מחודשת בהיקפים כאלה עלולה לגרום נזק למשאבים טבעיים ולסביבה המקומית, גובשו פתרונות טכנולוגיים, קהילתיים וארגוניים במטרה לצמצם את ההשפעה הסביבתית ולבנות תשתית לחיים מקיימים בעתיד.

כחלק מכך, נעשו כמה צעדים לחיזוק ההיבט הסביבתי בשיקום. תכניות שיקום שילבו מרכיבי שימור סביבתי כבר בשלב התכנון, תוך שימת דגש על חומרי בנייה ירוקים, נטיעה, מודעות קהילתית והשתלבות במארג הטבעי המקומי. על מנת להפחית את השימוש בחומרי גלם חדשים ולצמצם נזקים ליערות ולמשאבי קרקע, נעשה שימוש נרחב בחומרים ממוחזרים שנלקחו ממבנים הרוסים: דלתות, חלונות, רעפים, עץ וברזל. חומרים אלה שימשו בין היתר לבניית יסודות ורצפות, וחסכו עד 60 אחוזים מהשימוש באגרגטים טבעיים. בנוסף, נעשה שימוש בעצי מטע ובטכנולוגיות טיפול מקומי לעצים לצורך הארכת עמידותם וחיזוקם כחומר בנייה. טכנולוגיות אקולוגיות נוספות שנעשה בהן שימוש כוללות תקרות קלות (waffle slabs), בלוקים דחוסים חסכוניים, שימוש בטיח מינימלי והפחתת הצורך בצבע. מהלכים אלו לוו בקמפיינים להסברה, קורסים לפועלים ולבעלי בתים, והסברה קהילתית נרחבת.

אתגר נוסף היה שימוש לא יעיל בחומרים מצד קבלנים ובעלי בתים. UN-Habitat הובילה מערך הכשרות מקיף במטרה לשפר תכנון אתרים, חישוב כמויות, ערבוב נכון של מלט ובטון, ואחסון חומרים בהתאם לסטנדרטים סביבתיים. השינוי בתפיסה הביא לחיסכון ניכר בעלויות ובחומרי גלם, ולפחות פסולת בשטחי הבנייה.

לצד הבנייה הפיזית, נערכה תכנית נטיעות רחבת היקף במסגרתה נשתלו מעל 170,000 עצים. השתילים סופקו למשפחות שנטעו אותם בשטחי מגוריהן, כחלק מתהליך חיזוק החיבור לקרקע והשתתפות קהילתית פעילה. משפחות רבות גם השתלבו בפרויקטים

62 UN-Habitat, *Good Practices and Lessons Learned in Sri Lanka*.

של גינון אורגני וחקלאות זעירה, מה שחיזק את הביטחון התזונתי והעצמאות הכלכלית של האוכלוסייה המקומית.

כחלק מהשאיפה לבנות את האזור מחדש בצורה טובה יותר (BFB), בעקבות זיהום אוויר חמור שנוצר מבישול בעץ פתוח בבתיים כפריים, קודמה תכנית להתקנת תנורי בישול חסכוניים (ICS) בעלי ארובות משופרות. תנורים אלה צמצמו את צריכת העץ, הפחיתו את העשן, קיצרו את זמן הבישול והיטיבו עם בריאות הנשים והילדים. נשים הובילו את הפצת התנורים והתקנתם, מה שתרם להן גם מבחינה תעסוקתית.

בנוסף, מחוזות הצפון והמזרח בסרי לנקה סבלו מבצורות ארוכות וממיעוט משקעים בין מרץ לספטמבר. כדי להתמודד עם מחסור במים, התקינה UN-Habitat מעל 173 מערכות לאיסוף מי גשמים (Rainwater Harvesting Systems) בבתיים פרטיים ובמוסדות ציבוריים, כולל מרכזים קהילתיים וגני ילדים. המערכות פועלות באיסוף מי גשמים מגגות, תוך הובלתם למיכלים עיליים או תת-קרקעיים. פתרון זה איפשר זמינות מים לאוכלוסיות עניות המתגוררות באזורים מרוחקים, סייע בגינון ביתי, והפחית את הסיכון למחלות כמו דנגי על ידי הפחתת מים עומדים. העלאת מודעות קהילתית ליתרונות המערכת תרמה להטמעתה ולקבלתה הרחבה בקרב האוכלוסייה.⁶³

אתגרים שעמדו בפני תכנית השיקום של UN-Habitat

אחד האתגרים המרכזיים שעמם התמודדה תכנית השיקום של UN-Habitat בצפון סרי לנקה היה מחסור חמור בתשתיות חיוניות באזורים הכפריים המרוחקים. היעדר דרכי גישה תקינים, גשרים ותשתיות תחבורה בסיסיות הקשה על שינוע חומרי בנייה ועל ניהול לוגיסטי אפקטיבי, וגרם לעיכובים משמעותיים בביצוע העבודות. אזורים כגון Mannar-i Mullaitivu, Kilinochchi בלטו במיוחד במידת הקושי שבהם.

מעבר לכך, היעדר אמצעי תקשורת - דוגמת קווי טלפון וקליטה סלולרית - יצר ניתוק תפקודי של קהילות שלמות, מה שהקשה על ניטור ההתקדמות ועל יכולת התגובה לבעיות המתעוררות בזמן אמת. מצב זה הדגיש את הצורך הקריטי בתכנון מקדים של תשתיות גישה ומערכות מים וחשמל, עוד בטרם תחילת עבודות השיקום הפיזיות. פיתוח תשתיות בסיסיות אינו מותרות - הוא תנאי חיוני להצלחת תהליכי שיקום בהיקפים גדולים.

במקביל, נשקפה סכנה בטיחותית חמורה מהימצאותם של מוקשים ונפלים בלתי-מופעלים (UXOs) בשטחי מגורים לשעבר. כדי להבטיח את שלומם של תושבים וצוותים, הושם דגש מיוחד על הכשרות לזיהוי אזורים מסוכנים ועל אימוץ פרוטוקולים

⁶³ Ibid.

של זהירות בסיסית, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לילדים - האוכלוסייה החשופה ביותר לסיכון זה. בהקשר זה, שיתופי פעולה עם ארגונים מקצועיים לפינוי מוקשים ושילוב של קמפיינים קהילתיים להעלאת מודעות, לצד תכנון הנדסי קפדני, התגלו כהכרחיים להבטחת סביבת עבודה בטוחה ולאפשר חזרת תושבים לבתיהם. במקרים מסוימים, עבודות שיקום יכלו להתקדם רק לאחר סיום פעולות נרחבות של סילוק מוקשים והכרזת האזור כבטוח. תגובה מהירה לכל אתגר כזה חייבה תיאום הדוק עם הרשויות המקומיות, שילוב מנגנוני בטיחות קהילתיים, והמשכיות במתן מידע והדרכה לציבור הרחב נושא הביטחון הכללי היווה אתגר נוסף. רמת האבטחה הגבוהה באזורים שהיו עד לא מזמן אזורי סכסוך, עוררה תחושות אי-נוחות הן בקרב מתיישבים חוזרים והן בקרב ספקי סיוע. האווירה המתוחה הביאה לעיכובים בתהליכי השיקום ולעיתים גם לרתיעה של קבלנים וארגונים לפעול בשטח.

בעיה נוספת נבעה ממחסור במשרדים ממשלתיים זמינים. צוותים נדרשו לנוע בין כפרים מרוחקים, מה שגרם לבזבז זמן ולפגיעה ביעילות הפרויקטים. העדר תשתיות בסיסיות, גישה מוגבלת ודרישות ביטחוניות מחמירות הכבידו על תפקוד יומיומי תקין, במיוחד באזורים כמו Kilinochchi ו-Mullaitivu.

שיקום כפרויקט פוליטי: העצמה של קבוצות על חשבון אחרות

המציאות הפוליטית והחברתית המורכבת בסרי לנקה לאחר המלחמה יצרה תחושת חשדנות עמוקה כלפי גופים בינלאומיים, במיוחד מצד מוסדות שלטון מקומיים שנפגעו מהתערבות חיצונית במהלך הלחימה. חוסר אמון זה הביא לעיכובים באישור יוזמות שיקום דחופות, ולעיתים אף מנע את יישומן באזורים הרגישים ביותר בצפון ובמזרח המדינה. יחד עם זאת, ניסיונה של סרי לנקה מדגיש כי גם בתנאים פוליטיים מתוחים, שיקום יעיל מחייב גישה הוליסטית - כזו המשלבת פתרונות מגורים, פיתוח כלכלה מקומית, שימור סביבתי, ושיתופי פעולה רחבי היקף עם הקהילה הבינלאומית וספציפית הארגונים הבינלאומיים. ניסיון זה עשוי לשמש כמודל רלוונטי לשיקום בעזה, ובלבד שיישם תוך התאמה זהירה להקשר המקומי ומתוך שותפות מלאה עם האוכלוסייה המקומית.

מאפיין בולט נוסף של תקופת השיקום היה המשך השליטה הצבאית באזורים אורחיים, בעיקר באזורים המאוכלסים באוכלוסייה טמילית. אף לאחר סיום הקרבות בשנת 2009, נותרו כוחות צבא משמעותיים בפרובינציות אלו. לעיתים קרובות נעשה שימוש במבנים אורחיים - לרבות בתי ספר, אדמות חקלאיות ותשתיות ציבוריות - לצרכים צבאיים או מסחריים. מצב זה עורר ביקורת נרחבת מצד ארגוני זכויות אדם ותושבים מקומיים, שראו בנוכחות הצבא גורם המערער את תחושת הביטחון, החירות והמרקם

האזרחי. ההשפעה הכלכלית הייתה ניכרת: פעילות מסחרית בלתי מוסדרת של הצבא יצרה תחרות לא הוגנת עם העסקים המקומיים, ולעיתים אף ייקרה שירותים בסיסיים עבור האוכלוסייה. בנוסף, עלתה פשיעה כשלה מאפיין אתני וגיאוגרפי מובהק הקשור במתיחויות בין השלטון לקהילות המקומיות.⁶⁴

בהיעדר הבחנה ברורה בין שלטון אזרחי לצבאי, תהליך השיקום נתפס על ידי רבים כמנוכר ומדיר, והגביר את תחושת הניכור בקרב הקהילה הטמילית. על רקע זה, UN-Habitat פעל בשיתוף פעולה צמוד עם כוח המשימה הנשיאותי (PTF), גוף ממשלתי שהוקם במיוחד לשם תיאום שיקום, פיתוח וביטחון במחוז הצפוני. ה-PTF ריכוז בידיו סמכויות נרחבות, כולל הסמכות לאשר פרויקטים, להכווין את כלל הגופים הפועלים בשטח, ולפקח על קצב ההתקדמות. בזכות עבודה משותפת זו, הצליח הארגון להימנע מעיכובים מיותרים ולפעול במסגרת מדיניות מתואמת וברורה.

לקח מרכזי מהתהליך הוא החשיבות של שיתוף פעולה הדוק עם רשויות המדינה לאורך כל שלבי השיקום - החל מתכנון המדיניות, דרך קבלת האישורים ועד לביצוע בפועל. במקביל, יש להימנע ככל האפשר מהפעלת גופים שאינם מתואמים, שכן אלה יוצרים כפילויות, בלבול ואף התנגדות קהילתית.

לצד היתרונות של שיקום מונחה-קהילה, המקרה של סרי לנקה מדגים כיצד שיקום יכול להפוך לכלי פוליטי בידי השלטון. בצפון ובמזרח המדינה, אזורים שבהם שלטו בעבר הנמרים הטמילים, ממשלת סרי לנקה הגבילה את הגישה של קהילות טמיליות רבות למשאבי השיקום, בעוד שהיא העדיפה יישובים סינהליים ותוכניות התיישבות שנועדו לשנות את הדמוגרפיה המקומית. המקרה של סרי לנקה אף יכול להמחיש כיצד שיקום יכול לשמש ככלי להנדסה פוליטית ודמוגרפית, כחלק מיצירת נאמנות וגזרים לנאמני שלטון, מגמה שנצפתה גם במקומות אחרים, כמו לבנון לאחר מלחמת 2006 ומשטר אסד בסוריה בין 2018-2024.

בלבנון אחרי 2006, חיזבאללה השתלט על תהליכי השיקום בדרום לבנון לאחר המלחמה, תוך שימוש במימון איראני כדי לבסס את כוחו ולתגמל את תומכיו. קבוצות שלא היו מזוהות עם חיזבאללה נשארו מחוץ לחלוקת המשאבים, מה שהוביל להעמקת הפערים הפוליטיים והחברתיים במדינה.⁶⁵ באופן דומה, בסוריה (2018-2024) משטר אסד השתמש בפרויקטי שיקום כדי לחזק את שליטתו ולבצע שינוי דמוגרפי. נכסים

64 Sharika Thiranagama, "Figures of Menace: Militarisation in PostWar Sri Lanka," South Asia: Journal of South Asian Studies, vol. 45 (1), 2022, pp. 183-203.

65 Hiba Bou Akar, "Reconstructing Post-War Lebanon: A Challenge to the Liberal Peace?," Conflict, Security & Development 7, no. 3 (2007).

הופקעו ממי שנחשדו כמתנגדי המשטר, והשיקום שימש כלי לחיזוק אוכלוסיות נאמנות למשטר.⁶⁶ בסופו של דבר, שיקום זה לא הביא ליציבות לאורך זמן ומכאן שמעורבות הארגונים הבינלאומיים ושותפות הקהילה כחלק אינטגרלי בעיצוב השיקום בדומה לסרי לנקה יכולים להביא למציאות חדשה.

שיקום פיזי מונחה-קהילה - לקחים מסרי לנקה והשלכות לעזה

שיקום פוסט-סכסוך אינו יכול להסתכם בשחזור תשתיות בלבד. הניסיון מסרי לנקה ממחיש כי שיקום מוצלח חייב להיות מונחה-קהילה, מבוסס השתתפות פעילה של האוכלוסייה המקומית - לא רק כבעלי עניין, אלא כשותפים שווים בתכנון, בהובלה ובביצוע, ונטוע בסביבה תוך התחשבות באתגרים ובמשאבים הקיימים.

מעורבות קהילתית רחבה יוצרת תחושת בעלות, מגבירה את האמון בין האזרחים למוסדות, ותורמת לחיזוק לכידות חברתית לאחר משבר. לשם כך נדרש שיתוף פעולה רב-מגזרי, הכולל את השלטון המרכזי, רשויות מקומיות, תורמים בינלאומיים וארגוני חברה אזרחית. מנגנון כזה תורם לניהול יעיל, שקוף ואחראי של משאבים, תוך פיזור הכוח והחלטות ההקצאה.

חדשנות טכנולוגית בהחלט יכולה לשפר את האפקטיביות של תהליכי שיקום - אך כדי שתהיה בת קיימא, היא חייבת להיות מותאמת לרקמה החברתית, לתנאים התרבותיים וליכולות המקומיות. כמו כן, נדרשת תשומת לב מיוחדת לאוכלוסיות מוחלשות - נשים, אנשים עם מוגבלויות, תושבים בפריפריה, וקהילות שנפגעו אנושות מהסכסוך - כדי להבטיח גישה שוויונית למשאבים, הזדמנויות ותשתיות.

המודל הסרי לנקה מדגים אלטרנטיבה לשיקום ריכוזי הנשלט מלמעלה. במקום מנגנון בירוקרטי-פוליטי המרחיק את האזרחים, הוא מקדם תהליך אינטגרטיבי המחבר בין שיקום פיזי לבין ריפוי חברתי וכלכלי. עם זאת, הוא גם מציף אזהרה חשובה - כאשר השיקום מנוהל בידי גורם אחד בעל אינטרס פוליטי מובהק, הוא עלול להפוך לכלי להעמקת שליטה ולהדרה של קבוצות אחרות.

במקרה של עזה, משמעות הדבר היא שהצלחת השיקום לא תימדד רק במהירות הבנייה או גובה ההשקעה, אלא באופן שבו תחולקנה ההזדמנויות: מי מקבל גישה למשאבים? מי קובע את סדרי העדיפויות? אילו קהילות נותרות מחוץ למעגל? וכיצד תהליך השיקום תורם להגברת השוויון והנגישות למשאבים, ולא להעמקתם.

לשם כך, יש להבטיח הקמה של מנגנון הוגן, שקוף ומאוזן שיאפשר פיזור צודק של

66 Mousa Othman Agha and Mustafa al-Rish, "Early Recovery and Rehabilitation in Regime-Controlled Areas of Syria: An Assessment," Middle East Institute, November 1, 2024.

המשאבים בין כל רכיבי החברה. אחרת, קיים סיכון שהשיקום יהפוך לאמצעי לחיזוק של קבוצה אחת - על חשבון אחרות - ויחמיר את המתחים החברתיים במקום לצמצמם.

מכאן נובעות שאלות קריטיות לעיצוב מדיניות השיקום העתידית בעזה: האם חמאס כשחקן משמעותי בעל יכולות המקיף חלק מהאוכלוסייה הפלסטינית צריך להיות חלק ממנגנון השיקום, ותחת אילו תנאים? כיצד לבנות את שיתוף הפעולה בין הרשות הפלסטינית, ישראל והמנגנון הבינלאומי? מהם הכלים הפיננסיים והרגולטוריים שיבטיחו פיזור שוויוני של השקעות? כיצד תישמר השקיפות, ומהו מנגנון הבקרה שיבטיח שהשיקום משרת את כלל החברה הפלסטינית - ולא רק את מי שנמצא בעמדת כוח? כיצד להשתמש במנגנון השיקום על מנת להעצים את מקומן של הנשים הפלסטיניות, ולהנות מהתרומה הקריטית שלהן להצלחה? שאלות אלו, ורבות נוספות, אינן טכניות בלבד - הן יכריעו אם השיקום בעזה יהפוך להזדמנות לבנייה מחודשת של חברה יציבה, שוויונית ובת קיימא - או לתמריץ נוסף להעמקת פילוגים, קיטוב ואי-אמון.

יש להימנע מהפיכת תהליך השיקום לכלי פוליטי מפלג, כפי שצינו לגבי המקרים כמו סרי לנקה, לבנון וסוריה - שם משאבי שיקום נוצלו לצורך ביסוס שליטה של קבוצה אחת והדרה של אחרות. בעזה, יש לוודא שתהליך השיקום לא ינוהל בלעדית על ידי שחקן פוליטי מסוים, אלא יתבסס על חלוקה הוגנת של משאבים בין כלל הקבוצות והקהילות. עם זאת, חשוב להכיר בכך שלשיקום יש ממד פוליטי בלתי נמנע - הוא משמש גם כלי לבניית המנגנון הפוליטי שיחליף את שלטון חמאס. במובן זה, יש למנף את השיקום ככלי לחיזוק מוסדות שלטון מתונים, שקופים וכוללניים, שיזכו לאמון הציבור וישמשו בסיס לממשל פלסטיני אפקטיבי בעתיד.

לפיכך, חשוב להבחין בין שני שימושים פוליטיים אפשריים בתהליך: מחד, שיקום ככלי לחיזוק מנגנוני שלטון כלליים, הפועלים לטובת הציבור כולו; ומאידך, סכנה של השתלטות סקטוריאלית על מנגנוני השיקום, שתוביל להדרה ולפיצול חברתי. כדי למנוע זאת, יש לפזר סמכויות בין גופים שונים - בינלאומיים, מקומיים וקהילתיים - ולבסס מנגנוני פיקוח ורגולציה שיבטיחו שהשיקום ישרת את טובת הכלל ולא יהפוך למנוף שליטה בידי קבוצת מקורבים. בדומה לאתגרים שזוהו בבוסניה ובקוסובו, גם המקרה של עזה מדגיש את הצורך בפיקוח ומעורבות בינלאומית צמודה, שתבטיח שהשיקום יהיה אוניברסלי, שוויוני, ושקוף.

אירופה ותכנית מארשל: רקע היסטורי

קשה לדמיין זאת כיום, אך עם סיום מלחמת העולם השנייה, אירופה ניצבה על סף קריסה מוחלטת. ערים שלמות נחרבו עד היסוד, מערכות תחבורה, מים וחשמל הושמדו, הכלכלות התמוטטו, ומוסדות שלטוניים עמדו בפני חוסר יציבות עמוק ועם צורך בטיפול בעשרות מיליוני עקורים ברחבי היבשת. ברחבי אירופה שרר מחסור חמור במזון, משפחות רבות חיו בעוני קיצוני, ובמדינות רבות מרבית האוכלוסייה נשענה על קצבאות מזון וסיוע חירום. העוני הגובר, יחד עם האבטלה והייאוש, יצרו מצע נפיץ לעלייתן של תנועות רדיקליות – איום שהועצם על רקע התפשטות הקומוניזם ממזרח ותחילתה של המלחמה הקרה.

כדי למנוע התדרדרות נוספת, זיהתה ארצות הברית את הצורך האסטרטגי בהתערבות כוללת. ראשית, הוצעה תכנית מורגנטאו (1944), שהתמקדה בענישה, פירוק מנשק והגבלות רחבות על גרמניה. תכנית זו נדחתה בסופו של דבר בשל היעדר חזון חיובי עד אשר בשנת 1947 יזם מזכיר המדינה ג'ורג' מארשל את אחת מתכניות השיקום השאפתניות ביותר שידע העולם. הייתה זו תכנית סיוע כלכלית, חברתית ומדינית רחבת היקף, שנועדה לא רק לשקם את הריסות המלחמה, אלא להניח יסודות לצמיחה מחודשת, ליציבות פוליטית ולהתעצמות מוסדית במדינות מערב אירופה.

ראשית, כחלק מהתכנית הוזרמו לאירופה כ- 13 מיליארד דולר לשיקום תשתיות פיזיות, תחבורתיות וכלכליות. אך תוכנית מארשל לא הסתכמה בהזרמת כספים בלבד. היא הושתתה על מנגנוני פיקוח הדוקים שנועדו להבטיח יישום נכון של הסיוע ועמידה בדרישות של פתיחת שווקים, ליברליזציה כלכלית ושקיפות תקציבית. מעבר למשאבים עצמם, התוכנית הציבה דרישה עקרונית: שיתוף פעולה אזורי, בניית מוסדות חדשים, ויצירת מסד לאינטגרציה בין המדינות. תכנית מארשל בעצם סימנה שינוי תפיסתי עמוק – מתפיסה של אכיפה להצגת חזון – ובמובנים רבים הייתה הבסיס לשיקום מוצלח הנשען על שותפות, בנייה מחדש ואופק של תקווה. מרכיב מכריע בהצלחתה של תכנית מארשל היה השילוב ההדוק בינה לבין הסדר ביטחוני חדש – בראש ובראשונה הקמת נאט"ו. הברית הזו לא הייתה רק תגובת נגד לאיום הסובייטי, אלא מרכיב מרכזי בבניית תחושת ביטחון אזורית שאפשרה למדינות אירופה להתמקד בשיקום אזרחי וכלכלי במקום בהתחמשות אינסופית. ההגנה הקולקטיבית, יחד עם פריסת מטרייה גרעינית אמריקאית ופירוזה של גרמניה, יצרו סביבת הרתעה ברורה ויציבה.

תוכנית מארשל נחשבת עד היום לאחת הדוגמאות הבולטות להצלחה של שיקום לאחר מלחמה. השפעותיה ניכרו לא רק בכלכלה, אלא גם במבנים החברתיים, הפוליטיים –

ואף הביטחוניים - של היבשת. הכלכלות של מערב אירופה חוו צמיחה מהירה ומרשימה, עם קצב צמיחה שנתי ממוצע של כ-5 אחוזים בשנות החמישים, שאיפשר התאוששות מהירה מההרס הרחב של מלחמת העולם השנייה. השיקום הכלכלי, לצד הפחתת האבטלה, תרם ליציבות חברתית ולחיזוק מוסדות דמוקרטיים. במקביל, תנאי הסיוע שנקבעו בתוכנית עודדו שיתוף פעולה אזורי, יצרו תלות הדדית חיובית בין מדינות שבעבר עמדו זו מול זו, והניחו את היסודות להסכמים האזוריים הראשונים, כמו הסכם הפחם והפלדה ומשם להקמת מוסדות אזוריים ולשלום ארוך טווח.

חוקרים שונים מדגישים כי ההשפעה הכלכלית הישירה הייתה מוגבלת, ומה שתרם יותר להצלחה היה האפקט הפוליטי-מוסדי - כלומר יצירת כלכלה חופשית ושיתוף פעולה אזורי. ארצות הברית לא שימשה רק כגורם מממן - אלא כמעצמה מעצבת, שידעה לשלב סיוע כלכלי עם עיצוב הסדר הפוליטי-ביטחוני של אירופה החדשה. תכנית מארשל הצליחה לא מפני שחילקה משאבים, אלא מפני שחיברה אותם לתפיסה כוללת של ביטחון, שותפות ואופק משותף. היא הוכיחה כי שיקום פיזי אינו יכול לעמוד לבדו, ורק כשהוא נטוע בהקשר מדיני-ביטחוני רחב הוא הופך לבסיס לצמיחה יציבה, לשיקום עמוק ולשלום ארוך טווח.⁶⁷

בסופו של דבר תוכנית מארשל החזירה את אירופה המערבית למעמד של שחקנית מרכזית בזירה הבינלאומית. כמו כן, דגש מרכזי הושם על חיזוק כלכלי של גרמניה המערבית וכך התכנית חיזקה את הברית הכלכלית והפוליטית של המדינה והיבשת עם ארצות הברית. בכך הפכה התוכנית למודל עולמי של שיקום משולב - כלכלי, מוסדי ופוליטי - שבו סיוע חירום קצר טווח מתורגם למהלכים ארוכי טווח לבניית יציבות ואמון

תפקיד המנהלים הבינלאומיים

בבסיס תכנית מארשל עמדו מנגנונים אזוריים מרכזיים. המנהל לשיתוף פעולה כלכלי (Economic Cooperation Administration - ECA) היה הגוף שהוקם בארצות הברית לצורך יישום תכנית מארשל. ה-ECA לא הסתפק בתיווך בין הכספים לבין המדינות הזכאיות, אלא פיקח בקפדנות על עמידתן בתנאים שנקבעו. בין היתר, נדרשו המדינות להציג תוכניות שימוש מפורטות, לנהל מדיניות תקציבית אחראית, לקדם ליברליזציה של המסחר ולהראות שיתוף פעולה אזורי. ה-ECA גם שלח צוותים של יועצים ומתאמים לשטח, שתפקידם היה לוודא שמימוש התכנית מתבצע בהתאם ליעדים שנקבעו, תוך

67 J. Bradford DeLong and Barry Eichengreen, "The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3899, 1991.

הגברת האפקטיביות של השימוש בכספים. בכך הפך ה-ECA לא רק למנגנון פיננסי, אלא גם לגורם מפקח ואוכף שהכתיב סטנדרטים כלכליים מודרניים באירופה שאחרי המלחמה.

במקביל להקמת ה-ECA, הוקמה באירופה הוועדה לשיקום אירופה (Organisation for European Economic Cooperation – OEEC), שהייתה אחראית לתיאום ולביצוע של התכנית ברמה האזורית. הוועדה לשיקום אירופה הוקמה באפריל 1948 במטרה לנהל את יישום תכנית מארשל ולתאם את מאמצי השיקום בין מדינות מערב אירופה. ה-OEEC איגדה 18 מדינות, שרבות מהן עמדו זו מול זו במלחמה אך הבינו כי השיקום מחייב התגייסות משותפת והתגברות על מתחים לאומיים ישנים. התפקיד המרכזי של הארגון היה לא רק לחלק את כספי הסיוע שהועברו במסגרת תכנית מארשל, אלא גם לעודד תכנון כלכלי אזורי, להניע ליברליזציה של סחר, ולהניח את היסודות לשיתוף פעולה ארוך טווח.

לראשונה, סיוע בינלאומי הותנה במפורש בהתחייבות לשיתוף פעולה בין-מדינתי. ה-OEEC דרשה מהמדינות החברות להציג תוכניות שיקום מפורטות, לתאם את הצרכים הלאומיים עם היעדים האזוריים, ולפעול בשיתוף פעולה בתחומי סחר, תעשייה ותשתיות. בכך קידמה ה-OEEC לא רק את השיקום הכלכלי של אירופה, אלא גם את רעיון האינטגרציה האזורית, כשהיא מניחה את התשתית המוסדית למה שלימים יתפתח לכדי השוק האירופי המשותף והאיחוד האירופי. כבר בחודשים הראשונים לפעולתה הפכה ה-OEEC לגורם מתאם מרכזי, שחילק את סיוע התכנית למדינות שנוקקו לו, והפך את רעיון השיקום למאמץ משותף של כלל האזור. בכך היא תרמה באופן מכריע ליצירת מרחב אירופי חדש, שבו התלות ההדדית והאינטרסים המשותפים החליפו את החשדנות והיריבות מהעבר.⁶⁸

בניגוד לארגונים אחרים שפעלו קודם לכן, ה-OEEC חיזקה את עקרון השותפות בין המדינות והציבה את השיקום המשותף כיעד מרכזי. המדינות החברות נדרשו להציג תוכניות שיקום לאומיות, שהותאמו לתוכנית האזורית הכוללת, ולהתייעץ זו עם זו לצורך חלוקת המשאבים. הוועדה לא עסקה רק בהקצאת כספים, אלא גם קידמה מהלכים להסרת מגבלות סחר, לארגון מחדש של מערכות ייצור ושיפור התשתיות בין המדינות. בכך שימשה ה-OEEC כבסיס מוסדי ראשוני לשיתוף פעולה כלכלי אזורי, שהפך ברבות הימים לאבן היסוד של האינטגרציה האירופית.

68 Organisation for Economic Co-operation and Development (n.d.), *The Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)*, OECD.

מעבר למינהלים הבינלאומיים, המדינות עצמן חתרו להסכמים אזוריים ואינטגרציה מרחיקת לכת. כחלק מהמאמץ לשיקום הכלכלה האירופית ולקידום התיאום האזורי, הוקם בשנת 1950 איחוד התשלומים האירופי (European Payments Union – EPU). מטרתו העיקרית הייתה להסיר מגבלות סחר, לשחרר את זרימת הסחורות ולפתור את בעיית מחסור המטבעות הזרים במדינות אירופה שלאחר המלחמה. תחת מנגנון זה, המדינות יכלו לסחור זו עם זו תוך שמירה על מאזן התשלומים הכולל, כאשר כל ההתחשבנויות בוצעו אחת לחודש על בסיס נטו, במקום לדרוש תשלום מיידי בעבור כל עסקה בנפרד. מערכת זו אפשרה חידוש מהיר של המסחר הבין-מדינתי, האיצה את התאוששות הכלכלות הלאומיות, והניחה את התשתית להפיכת אירופה למרחב כלכלי פתוח ואינטגרטיבי יותר.

איחוד התשלומים האירופי (EPU) נועד לעודד את פתיחת השווקים, לאפשר זרימה חופשית יותר של סחורות, ולהפחית מגבלות על תשלומים והעברות כספים בין המדינות. בכך הוא סייע להחייאת הכלכלה האירופית ולשיקום מהיר של הפעילות המסחרית הבין-מדינתית. המוסדות האזוריים שנוצרו באותה תקופה הניחו את הבסיס להקמת השוק האירופי המשותף, ובסופו של דבר גם להקמת האיחוד האירופי כפי שאנו מכירים אותו כיום. באופן זה, תכנית מארשל לא עסקה רק בתיקון נזקי המלחמה אלא בבנייה של תשתיות מוסדיות ששינו את פני אירופה והובילו לאחדות אזורית, לתלות הדדית וליציבות מתמשכת. זוהי אסטרטגיה של שיקום ששואפת לבנות מחדש טוב יותר, תוך הסתמכות על המנגנונים הישנים אך ניצול הזדמנות השיקום לבנייה מחדש בצורה טובה יותר.

בנוסף, הוקמה הקהילה האירופית לפחם ולפלדה (ECSC) בשנת 1951, אשר שילבה את תעשיות הפחם והפלדה של גרמניה וצרפת, ולאחר מכן של מדינות נוספות, תחת רשות על-לאומית אחת. שיתוף פעולה זה יצר תלות כלכלית הדדית עמוקה, אשר הפכה את האפשרות לעימות צבאי חוזר לבלתי סבירה מבחינה כלכלית ופוליטית.

תהליך השיקום הכלכלי, התיאום האזורי ושיתוף הפעולה המוגבר הובילו בשנת 1957 לחתימת הסכם רומא - צעד מכריע בדרך להקמת השוק האירופי המשותף (European Economic Community – EEC). ההסכם, עליו חתמו שש מדינות (צרפת, גרמניה המערבית, איטליה, הולנד, בלגיה ולוקסמבורג), קבע הקמת אזור סחר חופשי, איחוד מכסים, ותיאום מדיניות כלכלית בין החברות. הסכם רומא ביטא מעבר ממנגנונים זמניים של שיקום כלכלי לשיתוף פעולה קבוע וממוסד, מתוך הכרה בכך שתלות הדדית כלכלית ומוסדות משותפים הם הדרך היחידה להבטיח שלום ויציבות מתמשכים

באירופה. בכך שימש ההסכם כהמשך ישיר לתפיסת השיקום שהנחתה את תכנית מארשל - שיקום שאינו רק של תשתיות פיזיות, אלא של המרחב הפוליטי-כלכלי כולו, ושעל בסיסו בסופו של דבר הוקם האיחוד האירופי

הלקח המרכזי: תלות הדדית ותשתיות משותפות כמנוע ליציבות

מעבר להזרמת כספים ולבניית תשתיות פיזיות, תכנית מארשל הדגישה עיקרון אסטרטגי עמוק: שיקום מוצלח מחייב בנייה של מרחב אזורי מקושר, שבו תלות כלכלית הדדית, מוסדות מתואמים ותשתיות משותפות יוצרים תמריצים מתמידים לשיתוף פעולה ולשלום. באירופה, מוסדות כמו הקהילה האירופית לפחם ולפלדה והסכמי סחר אזוריים הניחו את התשתית הכלכלית והפוליטית שהפכה את החזרה לסכסוך לבלתי משתלמת. רשתות תחבורה משותפות, שווקים אזוריים פתוחים ומערכות אנרגיה מקושרות סייעו להדק את הקשרים הבין-מדינתיים ולטפח תחושת גורל משותף.

בהקשר של המזרח התיכון בכלל, ועזה בפרט, הלקח ברור: שיקום פיזי ומקומי בלבד אינו יכול להבטיח יציבות ארוכת טווח. יש להקים תכנית מארשל אזורית שתתמקד לא רק בשיקום מבנים אלא בקידום מסגרת ביטחונית-אסטרטגית הולמת שתכלול בניית תשתיות אזוריות משותפות בתחומי מים, אנרגיה, מזון, תחבורה ותקשורת, בהקמת מוסדות על-לאומיים לשיתוף פעולה, בקידום הסכמים כלכליים חוצי גבולות ובעידוד תלות הדדית כלכלית וטכנולוגית שתפחית את המוטיבציה לחידוש הסכסוך. תכנית מארשל האירופית מדגימה את החשיבות הקריטית של התייחסות מרחבית לתהליך שיקום. רק באמצעות יצירת מרחב אזורי מקושר ומתואם אפשר להבטיח שיקום בר-קיימא, שמוביל ליציבות, לשגשוג ולשלום לאורך זמן - ולא חזרה למעגל אינסופי של חורבן ושיקום.

עם זאת, יש לזכור שהמערכת הבינלאומית ב-2025 שונה מאד מהמערכת הבינלאומית ב-1945. בתכנית מארשל היה אינטרס מרכזי של האמריקאים לעצב סדר התומך בכלכלה הגלובלית שאותה ניסו לקדם. בנוסף, תכנית מארשל והקמת המנגנונים האזוריים פעלה באקלים של הקמת המוסדות הבינלאומיים של האו"ם ובשיטה הנשענת על שיתופי פעולה רב-צדדיים. המערכת העולמית ב-2025 מאופיינת במאבק על הסדר העולמי ובערעור על הנורמות שעל פיהם עוצבו מנגנונים בינלאומיים או שדרכם ניתן לעצב מוסדות אזוריים.

למרות סימני השאלה באשר לעתידו של הסדר הבינלאומי, ארצות הברית - עדיין המעצמה המשפיעה ביותר בזירה העולמית - ממשיכה לאותת כי המזרח התיכון הוא אינטרס אסטרטגי עבור מדיניות החוץ שלה. תמיכה זו באה לידי ביטוי בעידוד יוזמות של שיתוף פעולה אזורי, כמו הסכמי אברהם, פסגת הנגב ופורום הגז המזרח-תיכוני

ומנגד מעורבות ישירה בסכסוכים. אכן, הנכונות האמריקאית להוביל תכניות שיקום גרנדיוזיות פחתה, והציבור האמריקאי תומך פחות בהתערבויות ממושכות מעבר לים. אך שחקניות אזוריות ובינלאומיות אחרות עשויות למלא את החלל. ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטר ואף האיחוד האירופי כבר מגלות עניין ביוזמות אזוריות משמעותיות, כדוגמת מסדרון הסחר והתחבורה מהודו לאירופה (IMEC - India-Middle - East-Europe Economic Corridor). עניין זה משקף מגמה גוברת של מדינות המחפשות להשקיע ביציבות כלכלית ובקישוריות אזורית - לא רק מסיבות אסטרטגיות, אלא גם כהזדמנות לפיתוח כלכלי והשפעה דיפלומטית.

דפוס זה ניכר גם בניסיונות השיקום של לבנון (בעקבות הפיצוץ בנמל ביירות), בסיוע הקטרי לעזה לאורך השנים, ובמעורבות האמירויות בשיקום אזורים נבחרים בסוריה. היוזמות האלו מצביעות על כך שפרויקטים לשיקום אזורי יכולים להתקדם גם ללא הובלה אמריקאית ישירה - כל עוד קיימת מטרה משותפת של יציבות, שגשוג וחיבורים חוצי-גבולות.

בהקשר זה, השאלה אינה רק מי ישקיע או יוביל - אלא כיצד ייראה הסדר האזורי שיתגבש. האם הוא יתמקד בהעצמת הקהילות המקומיות, פיתוח בר-קיימא ותשתיות שיתופיות, או שמא יהפוך לפלטפורמה לרווחים מהירים לטובת קבוצות עילית, תוך העמקת הפערים החברתיים והגברת התלות? שיקום הוא לעולם אינו תהליך נייטרלי - הוא משקף בחירה בין מודלים של שליטה לבין חזון של שותפות, בין שימור הסדר הקיים לבין עיצוב מציאות חדשה.

בסופו של דבר, בדומה לאירופה ההרוסה לאחר מלחמת העולם השנייה, גם המזרח התיכון של 2025 ניצב מול צורך דחוף בשיקום מערכתי ורבי-ממדי. עזה, לבנון, סוריה, עיראק - ואף איראן וישראל לאחר המלחמה שנפתחה ביוני 2025 - הן כולן דוגמאות למרחבים פגועים הדורשים מענה אינטגרטיבי בתחומי הכלכלה, התשתיות, הממשל והחברה. השיקום איננו רק עניין טכני של בנייה מחודשת, אלא תהליך אסטרטגי המכתיב את פני האזור לעשורים קדימה.

התלות ההדדית בין המרחבים הללו ברורה - כל ניסיון לשקם אזור אחד מבלי להתייחס להקשרים האזוריים נידון מראש להישג מוגבל. אך בפועל, מרבית המרחבים הפגועים עוברים תהליכי שיקום מבודדים, חלקם בעוד ההרס עדיין בעיצומו. בהקשר של עזה, כל עוד הלחימה נמשכת, היא ממשיכה לערער את היציבות האזורית ומעכבת כל אפשרות לשיקום רחב-היקף. לא ניתן לקדם פתרון מקיים לסוגיה הפלסטינית - ובפרט לשיקום עזה - מבלי לשלבו בתוך מבט אזורי כולל. העתיד של השיקום האזורי ייקבע לא רק בשאלה מה יבנה, אלא **כיצד, עבור מי**, ובאילו ערכים תעוגן ההתארגנות החדשה? האם תהיה זו התארגנות שמחוללת שינוי עמוק, או כזו שמשעתקת את השבר.

ד.דיון וסיכום: עקרונות מנחים לשיקום בר קיימא

בכל אחד ממקרי הבוחן שנדונו - בוסניה, קוסובו, כוויט, סרי לנקה ותכנית מארשל - התקיימו שלושה תנאים מרכזיים שאפשרו תהליך שיקום אפקטיבי: סיום הלחימה (ולא הפסקת אש בלבד), יציבות פוליטית יחסית לצד וודאות מדינית לשיקום, ומעורבות בינלאומית בדרגות שונות של מימון, ביצוע ופיקוח (לצד כפייה כמו במקרים הבלקניים). שלושת המרכיבים הללו יצרו יחד מסגרת פעולה שאפשרה לתהליכי השיקום לחרוג מהתחום הפיזי בלבד, ולהתפרש גם על מישורים של שיקום חברתי, מוסדי וכלכלי לאורך זמן.

במקרי הבוחן בבוסניה, קוסובו, תכנית מארשל ואפילו כוויט בולט תפקידם הקריטי של מנגנונים בינלאומיים - לא רק כמממנים, אלא גם כגופי תיאום ופיקוח שאפשרו הזרמת משאבים, פיקוח מוסדי ושמירה על מסגרת שיקום עקבית, גם כאשר לא הייתה יכולת מקומית לנהל את התהליך באופן עצמאי. גם במקרים בהם לא היה הסדר מדיני מקיף (כמו בקוסובו או בסרי לנקה), נוכחות בינלאומית משמעותית - כמו UNMIK או UN-Habitat - מילאה תפקיד מייצב שאפשר מענה מדורג, בניית מוסדות לאומיים מחדש כמו במקרה הקוסוברי ומענה מידי לצרכים המקומיים כמו בסרי לנקה. במידה והמעורבות הבינלאומית אינה נשארת במישור המקומי אלא מתרחבת להסדרים אזוריים, כמו בתכנית מארשל, השיקום מהמלחמה יכול להפוך לכלי מרכזי ביצירת הסדר אזורי חדש טוב יותר. הסדר אזורי המאפשר פיתוח בר קיימא תוך התמודדות עם כשלים גיאופוליטיים לצד הבטחת תשתית להסדר מדיני ארוך טווח.

בנוסף, אחד הלקחים החוזרים הוא החשיבות בהקמת **גופים ייעודיים ומוקדים מוסדיים מותאמים** - כמו CRPC בבוסניה או הקרן לזיהום בכוויט - אשר מאפשרים טיפול ממוקד בבעיות מורכבות, תוך הבטחת מימון, תיאום ומעקב. בנוסף, מקרי הבוחן מראים את החשיבות של הקמה של מנגנונים אזוריים ובינלאומיים שילוו את התהליך מתחילתו ועד מעבר מוסדר לרשות מקומית. מנגנונים בינלאומיים בדגש מקומי כמו UNMIK הבטיחו את היציבות וסיפקו את הזמן והכלים ההכרחיים לבניית המוסדות והעברת השלטון המסודרת לכוחות המקומיים. מנגנונים בינלאומיים ששמו דגש על אינטגרציה אזורית כמו ה-OECC באירופה שלאחר מלחמת העולם השנייה היו קריטיים להבטחת הקיימות של השיקום המקומי ושמשו ליצירת מסגרות חדשות על-לאומיות שחזקו את מאמצי השיקום בר-קיימא.

נקודה נוספת קשורה לאופי השיקום. כפי שהוסבר בפרק התיאורטי, שיקום בר-קיימא מחייב **תכנון ארוך טווח הרגיש לקונפליקט**, שמשלב בין מענה מיידי למצבי חירום לבין הקמה הדרגתית של תשתיות, מוסדות קהילתיים ויכולות ניהול עצמאיות. עקרונות כמו Do No Harm ו־Conflict Sensitivity אינם המלצות מוסריות בלבד - אלא תנאים הכרחיים למניעת חזרה למעגל אלימות. השיקום, לפיכך, איננו תהליך טכני של בנייה, אלא התערבות פוליטית, חברתית וסביבתית - כזו שיש בה פוטנציאל לחיזוק אמון, שיקום מערכות יחסים, והנחת תשתית לעתיד משותף.

מקרי בוחן שונים מלמדים כי הצלחתו של תהליך שיקום אינה תלויה רק בהיקף התקציבים או במהירות הביצוע, אלא בראש ובראשונה בתכנון משולב, הדרגתי ומותאם, הנשען על הבנה עמוקה של שלושת שלבי השיקום: הקלה (Relief), שיקום (Reconstruction) ופיתוח (Development) המעברים בין שלבים אלו אינם חדים ולעיתים אף חופפים, ולכן יש הכרח בגיבוש מדדים מוסדיים, חברתיים ותפקודיים שיאפשרו מעבר סדור מהישרדות ליציבות - ולאחר מכן לצמיחה.

עם זאת, לא די בקביעת מדדים בלבד. יש לקבוע גם מגננוני בקרה והכרעה ברורים, אשר יאפשרו לקבוע מתי תנאים מסוימים מולאו, ומתי ניתן להתקדם לשלב הבא. לשם כך נדרשת מסגרת מוסדית בעלת סמכות לגבש החלטות מבוססות נתונים - תוך שיתוף פעולה בין גופים מקומיים, בינלאומיים וקהילתיים - כדי להבטיח שתהליך השיקום מתקדם בצורה מבוקרת, מקצועית וללא הטיות פוליטיות או שיקולים קצרי טווח.

בוסניה מדגימה את מגבלות גישת Build Back Better כשהיא מנותקת מהקשר חברתי-פוליטי. על אף ההצלחות בהחזרת רכוש ובשיקום תשתיות, היעדר Conflict Sensitivity הוביל לכך שהתהליך חיזק גבולות אתניים קיימים, העמיק חלוקות זהותיות, ולבסוף - ייצר שיקום "מופרד" שאפשר חזרה לתפקוד בסיסי, אך לא יציבות חברתית. לעומתה, **סרי לנקה** מייצגת מימוש משמעותי של גישת Build Forward Better: במקום לחזור למצב שקדם לסכסוך, תהליך השיקום חתר לשינוי עומק - דרך שיתוף קהילתי עמוק, הקמת תשתיות קהילתיות חדשות, שוויון מגדרי, נגישות ושימוש בטכנולוגיות סביבתיות מותאמות. השיקום לא שיקף רק "חזרה לשגרה", אלא כיוון ליצירת מציאות משופרת שתשקף ערכים של הכלה, קיימות ואחריות מקומית. באופן מסוים, אותה אסטרטגיה היוותה את הבסיס לתכנית מארשל, שלא הסתפקה בחזרה לשגרה של לפני המלחמה אלא ראתה זאת כהזדמנות ליצירה של מציאות גאו פוליטית חדשה.

בנוסף, השיקום הפיזי הפך לבר-קיימא רק כאשר הוא לווה בהשקעה בשיקום חברתי, פיתוח תעסוקה, חיזוק שלטון מקומי ושיתוף הקהילה בהחלטות. **שיקום מונחה-קהילה**, כפי שיושם בסרי לנקה, מוכיח כיצד מעורבות ישירה של תושבים מעלה את רמת הדיוק בתכנון, מחזקת תחושת שייכות ומצמצמת את התלות במערכות סיוע חיצוניות.

1. **שיקום חייב להיות חלק מהסדר שיאפשר לבסס יציבות פוליטית.** כל עוד יש איום מתמשך של סכסוך, חוסר יציבות פוליטית או היעדר מבנה שלטוני ברור, השיקום עלול להיות זמני או בלתי שלם. יתרה מכך, המדינות התורמות והמעורבות הפועלות אף הן לאור לקחי העבר לא יסכימו להיכנס לתהליך של שיקום ארוך טווח ללא ערבויות המבטיחות יציבות פוליטית מתמשכת. הצלחת תהליכי השיקום בבוסניה, קוסובו וסרי לנקה הותנתה בהסדרים פוליטיים יציבים שסיימו את המלחמה, גם אם לא פתרו את כל המחלוקות.
2. **מעטפת אזורית ובינלאומית מבטיחה יציבות לכל הצדדים המעורבים.** מעורבות של ארגונים בינלאומיים ואזוריים, מדינות תורמות וקרנות ייעודיות משמשת כגורם מייצב, במיוחד באזורים שבהם לשחקנים המקומיים אין יכולת עצמאית לבצע שיקום רחב היקף. דוגמאות לכך כוללות את הממשל הבינלאומי בקוסובו (UNMIK), תוכנית השיקום הסביבתי בכווית (KERP), הפיקוח של ה-CRPC בבוסניה, וה-OECC באירופה. במציאות גאו פוליטית מתוחה, לשחקנים האזוריים יש אינטרס להיות חלק מהשיקום בכדי להבטיח יציבות ארוכת טווח ומכאן יש לשלבם במעטפת הבינלאומית.
3. **פתרון ברור לבעיית העקורים מבחינה הצהרתית ויישומית.** ניסיון השיקום בבוסניה מדגיש כי חזרת עקורים והשבת רכושם הם מרכיבים חיוניים ליציבות ארוכת טווח. יש להקים מנגנון משפטי בינלאומי עצמאי, אשר יבטיח השבת נכסים לבעליהם החוקיים, מתן פיצויים לעקורים ופתרונות דיור חלופיים.
4. **שיקום רב מימדי - פיזי, פוליטי, חברתי וכלכלי.** שיקום אמיתי אינו מסתיים בבנייה מחודשת של תשתיות, אלא כולל פיתוח כלכלי, חיזוק מוסדות שלטון ושיקום החברה האזרחית. בבוסניה ובקוסובו, לדוגמה, לצד השיקום הפיזי, הושקעו משאבים ביצירת מקומות עבודה, ייצוב מנגנוני ממשל, ושיפור שירותים חברתיים - מרכיבים שהפכו את השיקום לבר-קיימא, ולא רק לתיקון זמני של ההרס. בסרי לנקה הדגישו את השתתפות הקהילות המקומיות בתכנון ובביצוע. שילוב הקהילות בתהליך השיקום הפך להיות חלק מהשיקום החברתי והכלכלי שלהן.
5. **הקמה של גופים וקרנות ספציפיות לטיפול בנוזקים ממוקדים מביאה לתוצאות יעילות.** כל מדינה שנוקקה לשיקום רחב הקימה גופים ייעודיים לטיפול באתגרים הספציפיים שלה. לדוגמה, KERP בכווית שעסקה בזיהום סביבתי, CRPC בבוסניה שהתמקדה בהשבת רכוש עקורים, וקרנות השיקום בקוסובו שסייעו לשיקום הפיזי והחברתי. מודלים אלו אפשרו טיפול שיטתי, מימון יציב ויכולת מעקב ובקרה ארוכת טווח.

6. שיתוף הקהילה המקומית בכל שלבי השיקום מבטיח יציבות, מענה לצרכים וקיימות.

המעורבות של הקהילה המקומית מגבירה את הלגיטימציה של תהליך השיקום, מאפשרת מענה מדויק יותר לצרכים בשטח, ומפחיתה תלות בגורמים חיצוניים. הדוגמה של השיקום מונחה-קהילה בסרי לנקה הוכיחה כי כאשר האוכלוסייה המקומית מעורבת בתכנון, בביצוע ובהחלטות, השיקום הופך לבר-קיימא ויעיל יותר.

לסיום, כשהולכים היום ברחובות דרוזן או ויטרבו, קשה להאמין שאלו היו בין הערים ההרוסות ביותר באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה. סמטאות האבן, הכיכרות השוקקות והמבנים המשוחזרים מסתירים את עומק ההרס שחוו. גם בערי הבלקן – סרייבו, מוסטר או פרישטינה – קשה לזהות את עקבות המלחמות, פשעי המלחמה והרצח ההמוני שהתחוללו שם לפני שלושה עשורים בלבד. הטראומה עוד חיה בלבבות, אך בצדה צמחה מציאות אחרת: תשתיות חדשות, מוסדות מתפקדים, ורשתות שיתופי פעולה אזוריים. כמעט כל מדינות הבלקן שואפות כיום להצטרף לאיחוד האירופי, לבסס יחסי אמון ולפתוח גבולות – דווקא במקומות שפעם נראו בלתי ניתנים לפיוס.

במזרח התיכון של השנים האחרונות, מלחמות רבות הביאו הרס עצום – בסוריה, בלבנון, בתימן, בעזה, בסודאן וגם בישראל ואיראן. אך כמו באירופה ובבלקן, גם כאן טמונה הזדמנות: להמיר את ההרס בתהליכי שיקום ארוכי טווח, המחזקים יציבות, תקווה ויכולת לחיים משותפים.

המקרה של עזה הוא הדחוף והקרוב מכולם. שיקום הרצועה איננו רק מיזם הנדסי, אלא מהלך חברתי, כלכלי ופוליטי רחב היקף. הצלחתו תימדד לא רק במספר הבתים שייבנו, אלא ביכולת של התושבים להאמין שיש להם עתיד. לשם כך, יש להבטיח מנגנון ביטחון יציב, תיאום בין גופי סיוע, עקרונות פעולה ברורים, שיתוף מלא של הקהילות המקומיות, הקמה וליווי של מוסדות ציבוריים חדשים, עצמאיים ומתפקדים, הבטחת חזרתם של העקורים וקיומו של מנגנון פיצויים ברור.

גם לישראל יש תפקיד קריטי. בעוד על סרביה ועיראק נכפו הסדרים על ידי הקהילה הבינלאומית, בסרי לנקה הממשלה שיצאה כמנצחת נאלצה להוביל ולהתמודד עם השיקום של חבלי ארץ שלמים כמעט לבדה. על ישראל להכיר באחריותה לאסון ההומניטרי בעזה ולקבוע באילו תחומים תהיה מעורבת באופן ישיר, היכן תבחר לפעול דרך שותפים, וכיצד תוכל לתרום ליציבות אזורית תוך שמירה על צורכי ביטחון ושלוש פנימי. היום זה כבר צריך להיות ברור, שיקום עזה אינו רק חובה מוסרית או הומניטרית – הוא גם אינטרס ישראלי מובהק. רק רצועת עזה יציבה, מקושרת כלכלית, חברתית וסביבתית לאזור, תוכל להבטיח שקט וביטחון לתושבי הדרום ולמדינה כולה.

בסופו של יום, תהליך השיקום בעזה יהיה גם תלוי וכפוף למסגרת אזורית רחבה יותר. זוהי הזדמנות לבניית תשתיות שיתופיות לאורכו ולרוחבו של המזרח התיכון בין ישראל, מצרים, לבנון והרשות הפלסטינית לאורך הים התיכון ועד ערב הסעודית, איחוד האמירויות, בחריין וקטר במפרץ. לנוכח כמעט שני עשורים של הרס ומליוני פליטים שמפוזרים ברחבי העולם, המזרח התיכון כולו זקוק לרגע של תפנית. השאלה איננה אם תהליך השיקום יתחיל, אלא מתי וכיצד. והכי חשוב - האם יונע מתוך אחריות וחזון.

שיקום אמיתי לא מתחיל בבטון, אלא באמון. כדי לפרוץ את מעגל ההרס ולהניח תשתית לשלום וביטחון, נדרש חזון שיכיל כאב, יכיר בזכויות, וייבנה בשותפות עם - ולא רק עבור - הקהילות המקומיות. במקום שבו שורר הרס - אפשר להצמיח חיים. במקום שבו נזרע פחד - אפשר לנטוע תקווה. ובמקום שבנו חומות, ניתן לבנות גשרים. הבחירה בסופו של דבר היא בידינו.



פרסום זה התאפשר הודות לתמיכה כספית של האיחוד האירופי. תכניו הם באחריות בלעדית של היחידה המדינית ביטחונית, ולא משקפים את עמדות האיחוד האירופי