

# ארגוני הסיוע הבין־לאומיים בעזה - נכס או נטל? דיון בעקבות "עופרת יצוקה"

אף על פי שארגוני הסיוע הבין־לאומיים שפועלים ברצועת עזה עלולים להקשות על ישראל בזירה המדינית, עבודתם היא נכס חשוב שאין לו תחליף. לכן על ישראל ללמוד כיצד לעבוד עם הארגונים האלה

גי'פ של הצלב האדום בעזה ◀ במקרים רבים במהלך מבצע "עופרת יצוקה" השכיל החמאס לא להתעמת תקשורתית עם ישראל בנושאים ההומניטריים ולמעשה הניח לארגונים הבין־לאומיים לעשות בעבורו את העבודה





**סא"ל שרון ביסון**  
מפקד בית הספר לתיאום ולקישור, בוגר המכללה לביטחון לאומי

## מבוא

ברצועת עזה פועלים כ-150 ארגונים בין-לאומיים - חלקם ממשלתיים וחלק לא ממשלתיים. לארגונים האלה תפקיד מרכזי בייצוב המצב בשטח בעימות חירום ובקידום פרויקטים בעיתות שגרה. במצבי חירום ובמצבים של ואקום שלטוני הם גם משמשים גורם מתווך. במהלך מבצע "עופרת יצוקה" עלתה השאלה עד כמה עולים האינטרסים של ישראל בקנה אחד עם פעולת הארגונים האלה בעימות חירום. במילים אחרות: האם פעילות הארגונים הבין-לאומיים ברצועת עזה היא נכס או נטל לישראל? נוסף על כך עלתה השאלה האם ישראל מנהלת נכון את קשריה עם אותם הארגונים הבין-לאומיים. דעת הקהל הבין-לאומית רואה בארגונים האלה גורם אובייקטיבי, אמין ומאוזן. בשל כך ובגלל המדיניות התקשורתית שנקטה ישראל במהלך "עופרת יצוקה" הפכו הארגונים הבין-לאומיים - ובמיוחד סוכנויות האו"ם - לגורם היחיד שדיווח מתוך השטח, למעט צה"ל. דיווחיהם של הארגונים האלה הגיעו לדעת הקהל ברחבי העולם והשפיעו עליה, אם כי מידת ההשפעה אינה ניתנת למדידה. בזירה ההסברה התעמתה ישראל עם טענות הארגונים הבין-לאומיים הפועלים בשטח - שכאמור נחשבים בדעת הקהל העולמית למקור מידע אמין - ולא עם טענות החמאס.

הסיבה: במקרים רבים, השכיל החמאס לא להתעמת תקשורתית עם ישראל בנושאים ההומניטריים ולמעשה הניח לארגונים הבין-לאומיים לעשות בעבורו את העבודה. ישראל נאלצה אפוא להתמודד עם טענותיהם של גורמים שנחשבים לניטרליים ומאחר שהיא רואה בארגונים הבין-לאומיים האלה שותף פעיל למניעת משבר הומניטרי ברצועה, היא לא יכלה לצאת במאבק הסברתי נמרץ נגדם.

## פעילות הארגונים הבין-לאומיים ברצועת עזה

תמיכתה הכספית של הקהילה הבין-לאומית בשטחי הרשות הפלסטינית הולכת וגוברת עם השנים. כבר כיום זוכה הרשות לסיוע כספי בין-לאומי מהגדולים בעולם - יחסית לגודל אוכלוסייתה. הסיוע הבין-לאומי שאותו נותנים הארגונים השונים לרצועת עזה שנוי במחלוקת במסגרות השונות שעוסקות בו. המחלוקת מתעצמת - ולחלופין נחלשת - בהתאם לתמורות המדיניות והביטחוניות המתחוללות בעימות הישראלי-פלסטיני. השפעה לא מבוטלת על השיח יש גם למעמדה של ישראל בזירה הבין-לאומית. ניכר כי גם אם מרבית הארגונים השונים הפועלים באזור עושים זאת כדי להגיש עזרה הומניטרית, הרי בדרך להשגת המטרה הם עוסקים גם בפעילות מדינית, פוליטית

והסברתית ענפה שיש בה כדי להשפיע על ישראל. יש לציין שפעולתם של הארגונים הבין-לאומיים מאפשרת לשלטון החמאס לשאת בעול השלטון ברצועת עזה ומספקת את צורכיהם הבסיסיים של כ-75% מתושבי הרצועה.

תמיכת הקהילה הבין-לאומית בפלסטינים נעשית בכמה רמות ובכמה דרכים כפי שמוצג בתרשים 1.

## עיקרי ההיערכות

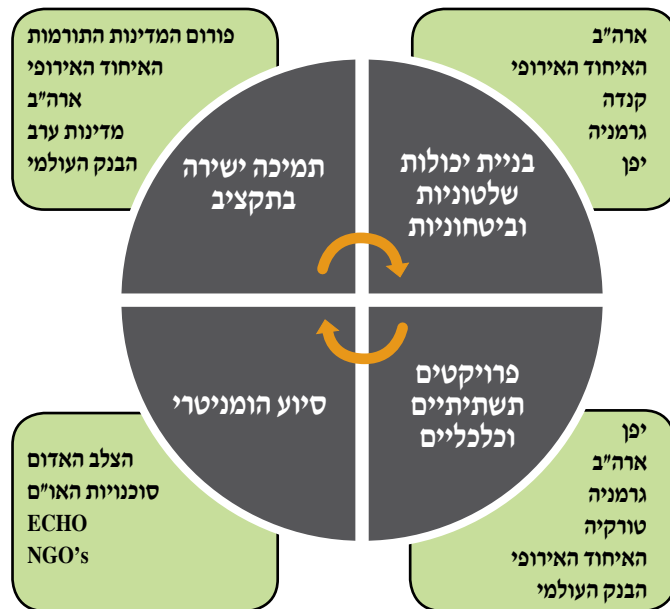
במהלך התקופה שקדמה למבצע חודדו בהזדמנויות רבות נוהלי העבודה המשותפים לעת חירום - לרבות הנהלים לתיאום תנועת הצוותים מטעם ארגוני הסיוע באזורי הלחימה, עדכון בנוגע למיקום המתקנים של הארגונים ברצועה וסימונם על המפות ועדכון בנוגע לתמונת המצב ההומניטרית ברצועה בתקופה שקדמה למבצע.

מאז 2004 קיימת מפת תיאום שנועדה לייצר שפה משותפת ואיפשרה תיאום מלא של תנועות העובדים בארגונים הבין-לאומיים ברצועה עם קציני מנהלת התיאום והקישור בעזה ועם כוחות צה"ל בשטח.

אנשי הארגונים הבין-לאומיים מעדכנים את מנהלת התיאום והקישור בעזה באופן שוטף על המיקום של מתקניהם, של מחסניהם ושל מקומות המגורים של עובדיהם כדי למנוע ככל האפשר פגיעה בלתי מכוונת בהם. במהלך המבצע עידכן אונר"א מדי יום בנוגע למבנים שנפתחו במהלך הלילה ושימשו בתי מחסה לתושבים שעזבו את בתיהם. המבנים האלה סומנו במפות צה"ל, וכל הכוחות עודכנו בנוגע למיקומים שלהם.

נוסף על כך, במסגרת תיאום הפעילות עם הארגונים הפועלים ברצועה עוקבת מערכת הביטחון הישראלית אחר מצב המלאי במחסנים של אונר"א ושל WFP (World Food Program) כדי לקבל מידע נוסף על תמונת המצב ההומניטרית ברצועה וכדי לתאם הכנסת סיוע בהתאם לצרכים בשטח. כאמור, למבצע קדם תהליך הכנות ארוך שנמשך יותר משנתיים וכלל כתיבת

## תרשים 1: הגורמים שמסייעים לאוכלוסייה בעזה



פקודות בתחום ההומניטרי (ששולבו בפקודות המבצע), הכשרת קצינים מיחידות סדירות ומיחידות מילואים לטיפול בתחום ההומניטרי (הם שולבו בכל נוהל הקרב ברמות השונות), פיתוח מנגנוני תיאום עם הקהילה הבין-לאומית והכנת עזרי תיאום ייחודיים, הטמעת המיקומים של המוסדות האזרחיים בעזרי הכוחות, פתיחת חדרי מצב ייעודיים לתחום ההומניטרי, שילוב כוח אדם מקצועי כמו רופאים, עורכי דין ודוברי אנגלית והגדרת צירי תנועה שיועזו לתחום ההומניטרי.

## זמן המבצע

במהלך המבצע עשתה ישראל - באמצעות מפקדת פיקוד הדרום ומפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) - מאמץ הומניטרי נרחב. עם תחילת המהלך הקרקעי נפתחו "תאים הומניטריים" ברמות השונות. נוסף על כך הוצבו קציני תיאום באזורים רגישים כמו נקודת הביתור במרכז הרצועה. התאים האלה הוקמו כדי לייעץ למפקדי הכוחות ברמות השונות בכל הנוגע לתחומים האזרחיים-הומניטריים בגזרה כפי שמוצג בתרשים 2.

במהלך המבצע נשמרו הקשר ושיתוף הפעולה עם הארגונים הבין-לאומיים בכלל הרמות - מהטקטית ועד לאסטרטגית. תרשים 3 מציג את המטרצה של ניהול ההתקשרות.

## חדר תיאום משותף

בשבוע השני למבצע הועלתה יוזמה לפתוח חדר תיאום משותף לישראל ולארגונים הבין-לאומיים. ההצעה התבססה על חדר התיאום שהוקם במהלך מלחמת לבנון השנייה. המטרה הייתה לאפשר קשר רצוף וישיר עם גורמים מרכזיים בקהילה הבין-לאומית, מתן מענה לפניות ולשאלות העולות מנציגי הארגונים, הצגתה של תמונת המצב האזרחית וההומניטרית ומתן אפשרות להצגת צרכים שלא נמצא להם פתרון מספק על בסיס שיתוף הפעולה שהתקיים בין גורמי השטח.

הקושי העיקרי שעימו התמודד חדר התיאום המשותף היה הצורך לאזן בין צורך הומניטרי לבין צורך מבצעי. בסיום הפעילות גיבשו מפעיליו של חדר התיאום כמה מסקנות. אחת המרכזיות שבהן היא

סוגיות אסטרטגיות שהונחו לפתחו של השר וטופלו יחד עם מערכת הביטחון. נוסף על כך התקיימו פגישות בין נציגים של הארגונים הבין-לאומיים לבין מפקדים בכירים, לרבות מפקד האוגדה ומפקד אחת החטיבות הלוחמות בשטח. הפגישות האלה התקיימו כדי לייעל את הליך התיאום בין הצדדים וכדי למצוא דרכים משותפות לשיפור הסיוע ההומניטרי בשטח. הפגישות האלה התקיימו במקביל לחימה שהתנהלה בשטח. בסיכום המפגשים הוחלט - לבקשת הארגונים - על סדרת צעדים שינקטו הכוחות הלוחמים כדי להקל על פעילות הארגונים ועל האוכלוסייה האזרחית ברצועה ובהם הארכת ההפוגות ההומניטריות וחיודוד הנהלים לזיהוי כלי הרכב של הארגונים ושל צוותי ההצלה.

## סוגיית הלגיטימציה

המערכה על התודעה הבין-לאומית וההתמודדות עם הניסיונות לצבוע את הפעילות הישראלית בצבעים ברורים של אי-לגיטימיות הן האתגר המרכזי שבפניו ניצבת ישראל גם עתה. בלשון המעטה ניתן לומר שלא נפקד חלקם של הארגונים הבין-לאומיים בשיח על מידת הלגיטימיות

שלולת הסיוע ההומניטרי נמוכה משמעותית מהרווח שמושג בתחום המדיני ובתחום הלגיטימציה.

מסקנות נוספות: יש צורך בתכנון מוקדם של הסיוע ההומניטרי במסגרת המהלך הכולל, יש חשיבות רבה לשקיפות, לדיוק בפרטים וליצירתה של תחושת אמון בין כלל השותפים למשימה, לחדר התיאום המשותף יש תרומה רבה ליצירת קשר מבוסס עם הארגונים הבין-לאומיים.

פעילותו של חדר התיאום הקנתה לגורמי הסיוע הבין-לאומיים חיבור ישיר לפעילות צה"ל, הבנה בלתי אמצעית של המתרחש ותקשורת טובה יותר עם רמות הפיקוד הבכירות.

## פגישות עם נציגי הארגונים הבין-לאומיים במהלך המבצע

במהלך המבצע נפגש שר הביטחון עם נשיא הצלב האדום העולמי ועם מזכ"ל האו"ם בביקורם באזור. במהלך הפגישות הוצגו המאמצים ההומניטריים שעושה ישראל וחודדה נכונותה לאפשר יציאת חולים ופצועים לטיפול בבתי חולים בישראל. במסגרת הפגישות האלה גם נידונו כמה

## תרשים 2: התאים ההומניטריים ברמות השונות

תא הומניטרי בפיקוד העליון - אויש על ידי קצינים בדרגת סא"ל	המטה הכללי של צה"ל
תא הומניטרי פיקודי - אויש על ידי קצינים בדרגת סא"ל	פיקוד דרום
תא הומניטרי אוגדתי - אויש על ידי קצינים בדרגות רב-סגן-סא"ל	אוגדת עזה
תא הומניטרי חטיבתי בכלל החטיבות הלוחמות. אויש על ידי קצינים בדרגות סגן-רס"ן	החטיבות הלוחמות
קציני תיאום בדרגות סגן-סגן	איתורים הומניטריים רגישים בשטח



של הפעילות הישראלית בעזה ועל מכלול היבטים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אולם הארגונים הבין-לאומיים לא מסתפקים רק בהגשת סיוע הומניטרי לתושבי עזה. במיוחד הארגונים הקטנים יותר רואים בדיווח על המצב בעזה חלק בלתי נפרד מפעילותם. יותר מכך, הארגונים הקטנים עוסקים בעיקר בתיעוד המצב, במתן פרשנות ובהפצת דו"חות על המצב באזורי העניין. הם מפעילים מערכת משומנת ומיומנת של הפצת מידע - בעיקר באינטרנט. במסגרת תפיסת עולם אידיאולוגית הם רואים עצמם מחויבים להביא לקהל הבין-לאומי, ובעיקר למוסדות השלטון בעולם כולו, את תמונת המצב ישירות מהשטח מלווה בפרשנות על פי משנתם. עם זאת, גם הארגונים הגדולים ומוכווני המשימה מרבים לדווח ומחזיקים לשם כך מערכות גדולות ומיומנות. אולם יש הבדלים בין הדיווחים של הארגונים הקטנים לבין דיווחיהם של הארגונים הגדולים. ההבדלים הם בשני תחומים: קהל היעד של הדיווחים ומטרת הדיווחים.

הקהילה הבין-לאומית רואה בארגונים הבין-לאומיים גורם אובייקטיבי, אמין ומאוזן. העובדה הזאת בשילוב המדיניות

התקשורתית של ישראל במהלך מבצע "עופרת יצוקה" הובילו לכך שהארגונים הבין-לאומיים - ובמיוחד סוכנויות האו"ם - היו הגורם המדווח היחיד מתוך השטח, למעט צה"ל. כתוצאה מכך הצליחו הארגונים לחזק עוד יותר את התפיסה שלפיה הם גורם אמין ונטול משוא פנים. דיווחיהם של הארגונים - בין אם נועדו לצורכי גיוס תרומות או להפצת מידע - מצאו את דרכם אל דעת הקהל ברחבי העולם והשפיעו עליה, אם כי אי-אפשר לקבוע עד כמה הם השפיעו.

### הדו"חות וההחלטות של הארגונים הבין-לאומיים במהלך המבצע

במהלך המבצע פירסם מזכ"ל האו"ם 35 הודעות, והתקבלו שתי החלטות במועצת הביטחון ובעצרת הכללית. לשם השוואה, במהלך העימות בין רוסיה לגיאורגיה - בין אוגוסט לאוקטובר 2008, פירסם מזכ"ל האו"ם שש הודעות על המצב, והתקבלה החלטה אחת של מועצת הביטחון. דוגמה מאפיינת לירידה בתמיכה הבין-לאומית בפעילות של ישראל ניתן לראות

בהתבטאויות של מזכ"ל האו"ם במהלך ימי המבצע, כפי שהן מובאות בתרשים 4.

במהלך המבצע פורסמו יותר מ-350 פרסומים של הארגונים הבין-לאומיים על המצב ברצועת עזה. הצפת הקהילה הבין-לאומית בנתונים וניסוח דרמטי של המצב יצרו בקרב הקהילה הבין-לאומית תמונת מצב קשה. ביטוי לאג'נדה - בין אם פורמלית ובין אם מוסווית - של הארגונים השונים ניתן למצוא בפרסומיהם השונים כאשר בוחנים את המילים שבהם בחרו. כך, למשל, הם הרבו להשתמש במושג "משבר הומניטרי" כדי למתוח ביקורת על המבצע ועל הפעלת הכוח המסיבית של צה"ל ברצועה. זה המקום לציין שלא קיימת הגדרה פורמלית למונח "משבר הומניטרי".

קיימות הגדרות שונות בקרב ארגונים שונים בנוגע לאלמנטים שונים המרכיבים "תמונת מצב הומניטרית". בין המרכיבים האלה ניתן למצוא נגישות למזון, נגישות למים, נגישות לטיפול רפואי, חופש תנועה וכדומה. אך בשום מקרה אין הגדרה חד-ערכית או סולם ערכים שלפיהם ניתן לקבוע מתי מצב הומניטרי הוא בחזקת "משבר". מכאן שהטרמינולוגיה כולה נתונה לפרשנות.

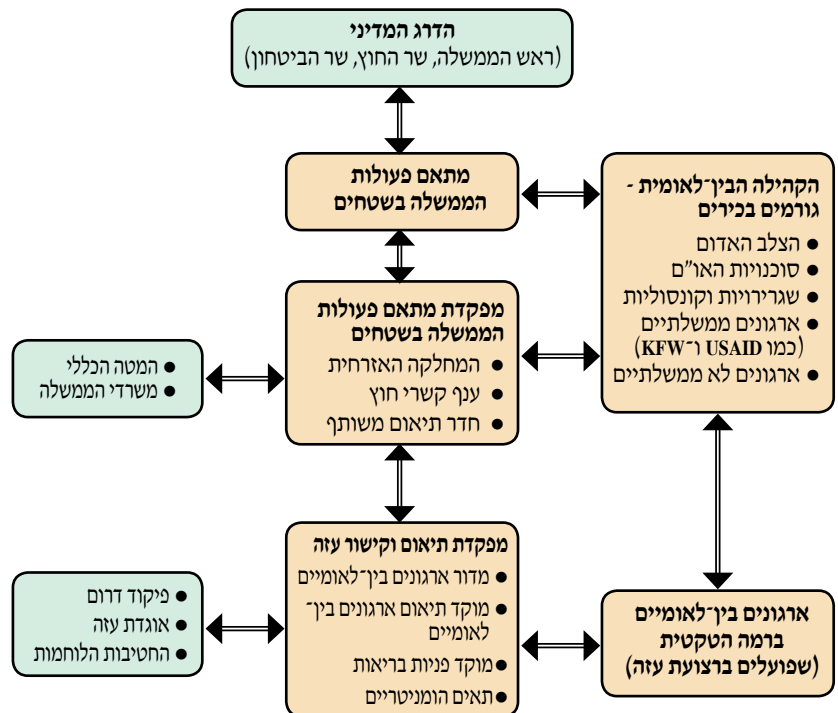
### דו"ח גולדסטון

פרסומו של דו"ח גולדסטון פתח מערכה חדשה - הפעם בזירה הציבורית והתקשורתית. ישראל אימצה מיד עמדה מתגוננת ודחתה את ממצאי הדו"ח מכול וכול. היא הטיחה ביקורת נוקבת במחבריו בטענה שמדובר במסמך חד-צדדי מסולף ומעוות.

הפלסטינים, מנגד, קיבלו את האמור בדו"ח בהתלהבות רבה וראו בו הוכחה לצדקת מאבקם וללגיטימיות של טענותיהם נגד ישראל. שני הצדדים התחפרו בעמדותיהם, ובאופן אירוני הדו"ח, שנועד לקדם את זכויות האדם ולהביא צדק לקורבנות המערכה הצבאית, הפך לחלק מהסכסוך.

לאחר פרסום הדו"ח כתב הפרופסור האמריקני למשפט בין-לאומי, ריצ'רד פאלק, כי בעיניו משמעות הדו"ח היא כי שישראל שרויה ב"מלחמת לגיטימציה" והוסיף: "הפלסטינים מנצחים במלחמה הזאת באופן עקבי". הוא הסביר ש"מלחמת לגיטימציה", שמתרחשת "בשדה הקרב הפוליטי הגלובלי", הוכרזה בעבר על דרום אפריקה, והיא איום גדול לעין ערוך מהאיום

### תרשים 3: המטריצה של ניהול ההתקשרות בין ישראל לארגוני הסיוע הבין-לאומיים



הצבאי הפלסטיני.

דו"ח גולדסטון היה במשך תקופה ארוכה המרכיב המרכזי בביקורת נגד ישראל בהתנהלותה בזירה הפלסטינית. העדויות המתוארות בדו"ח מציינות צבא אלים, שאינו בוחל באמצעים כדי להכריע את האויב, לרבות פגיעה באזרחים חפים מפשע. הדו"ח מציינ עשרות אירועים שהם דוגמאות למדיניות הפעלת הכוח של צה"ל. הדו"ח גם מטיל ספק בהצהרותיה של ישראל בנוגע למטרות המבצע: על פי גולדסטון, מטרת המבצע הייתה להרוס את הכלכלה של רצועת עזה בלי שתוכל להשתקם.

## לקחי הארגונים מהמבצע

סיום הלחימה הביא עימו תהליך חשיבה וסיכומים גם בקרב הארגונים הבין-לאומיים. בין הלקחים המרכזיים שהעלו הארגונים ניתן למצוא המלצות למעקב אחר מדיניות הפעלת הכוח של ישראל:

- עד כמה היא מגבילה את עצמה לתקיפת מטרות צבאיות ומשתמשת בנשק בהתאם לדין הבין-לאומי.
- עד כמה מאפשרת ישראל לאוכלוסייה האזרחית לנקוט צעדים הולמים כדי

להגן על עצמה מהשפעות הלחימה.

- האם נוקטת ישראל צעדים שיבטיחו כי חיילי צה"ל יעמדו בדרישות שמטיל עליהם המשפט הבין-לאומי כמו פינוי פצועים וטיפול בהם, חיפוש אחר הרוגים ואיסופם במהלך הפעולות הצבאיות ומתן חופש פעולה - ככל שניתן - לצוותים, ליחידות ולכלי תעבורה רפואיים המציגים את הסמלים המוכרים על פי אמנות ז'נווה.

## מסקנות ולקחים

מרבית העוסקים בנושא - במתפ"ש (מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים) ובמשרד החוץ - שותפים לדעה כי אין לישראל ברירה אלא ללכת בדרך של עידוד הפעילות וההשקעות של הארגונים הבין-לאומיים. עם זאת, לצד היתרונות הרבים שיש לפעילות של הארגונים האלה ברצועת עזה, יש לה גם לא מעט חסרונות, ובהן:

- מאמציהם של גורמים עוינים לישראל, המבקשים לעשות לה דה-לגיטימציה, עלולים להסתייע בפרסומים הרבים של הארגונים הבין-לאומיים.
- הגבלת חופש הפעולה המבצעי של צה"ל

- בקרבת המתקנים של הארגונים הבין-לאומיים וכן ליד כלי רכבם ואנשיהם.
- יש ארגונים שעוסקים - בין אם במוצהר ובין אם לאו - בהקמת התשתית למדינה פלסטינית. הפעילות הזאת מנוגדת לעמדת ישראל בנוגע לכינונה של מדינה בשלטון החמאס ברצועת עזה. בעיני ישראל מדובר בישות טרוריסטית.

ככלל, מרבית הגורמים בישראל היו שמחים לולא נזקקו לשירות של הארגונים האלה באזור, אולם במסגרת האילוצים הקיימים גוברת התועלת שהם מביאים על הנזק שהם מחוללים.

יתר על כן, הארגונים הבין-לאומיים הם פלטפורמה שישראל טרם השכילה לחקור לעומק ולהביא לניצול אפקטיבי את שלל יתרונותיה ויכולותיה. בכל מקרה, הארגונים הבין-לאומיים הם עובדה קיימת, בין אם ייחשבו לנטל ובין אם ייחשבו לנכס. לכן מן הראוי שישראל תפעל לניצול טוב יותר של הפלטפורמה הזאת כדי ליהנות מהפירות שיש ביכולתה להניב.

העובדה היא שכיום לא קיים שום גורם ישראלי רשמי שבידו מצויה האחריות המלאה לטיפול בפעילות של הארגונים

## תרשים 4: החרפת התבטאויותיו של מזכ"ל האו"ם כלפי ישראל ב"עופרת יצוקה"

27.12.2008 - תחילת המבצע	28.12.2008 - תקיפת צה"ל בסמוך לבית ספר של אוני"א	03.01.2009 - תחילת הפעילות הקרקעית	06.01.2009 פגיעה בסמוך לבית ספר של אוני"א	08.01.2009 - פגיעה בכלי רכב של אוני"א	15.01.2009 - פגיעה במטה אוני"א	17.01.2009 - ישראל מכריזה על הפסקת אש חד-צדדית
<ul style="list-style-type: none"> <li>● מודאג מהאלימות בדרום מזרח בחששות הביטחוניים של ישראל בשל המשך ירי הרקטות מגנה את ירי הרקטות המתמשך שלו אחראים חמושים פלסטינים מוסרד מכך שקריאותיו לחמאס לחדול מההתקפות נופלות על אוזניים אטומות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● מגנה את ירי הרקטות של חמאס מכיר בזכותה של ישראל להגן על עצמה</li> <li>● מודאג מההסלמה קורא לצדדים לנקוט צעדים שימנעו פגיעה באזרחים</li> <li>● על ישראל ועל חמאס להפסיק את האלימות</li> <li>● מגנה את השימוש שעושה ישראל בכוח כואב את מותם ואת פציעתם של אנשי סגל של האו"ם</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● מודאג מהמשך ירי הרקטות מביע דאגה עמוקה מהמשך ההסלמה</li> <li>● מביע דאגה מהפעילות הקרקעית ומהשימוש בארטילריה</li> <li>● מביע דאגה מהמשך האלימות ומהשפעתה על קורא להפסקה מיידית של הפעילות הקרקעית</li> <li>● על הקהילה הבין-לאומית לנקוט את כל האמצעים כדי להביא להפסקת שפיכות הדמים והסבל</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● מגנה את ירי הרקטות של חמאס פעולות חמאס שמסכנות את האוכלוסייה אינן מקובלות</li> <li>● מגנה את ההסלמה ואת השימוש המופרז בכוח שעושה ישראל</li> <li>● התקפת צה"ל על מתקני או"ם הן בלתי נסבלות</li> <li>● רצועת עזה נמצאת על סף משבר הומניטרי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● קורא להפסקת אש</li> <li>● מגנה את ירי צה"ל על שירות סיוע של האו"ם</li> <li>● אוני"א השהתה חלוקת מזון כי אינה יכולה להבטיח את שלום עובדיה</li> <li>● אי-יכולתו של האו"ם לספק סיוע בעיצומו של משבר הומניטרי שהולך ומחריף היא מצב בלתי נסבל</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● יש להפסיק את ירי הרקטות</li> <li>● ההתקפה של ישראל חייבת להיפסק</li> <li>● הפגיעה באזרחים הגיעה לדרגה בלתי נסבלת</li> <li>● מביע זעם על הפגיעה במטה אוני"א בעזה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● נדהם נוכח ממדי ההרס ברצועת עזה</li> <li>● מבקר בחריפות את השימוש החריג בכוח שעושה ישראל</li> <li>● דורש מישראל לעשות חקירה מקיפה של התקפת צה"ל על מתקני או"ם</li> </ul>

הבין-לאומיים. יש כמה גופים שעוסקים בנושא - במערכת הביטחון, במשרד החוץ ובמשרד הרווחה - בלי הגדרה ברורה של חלוקת האחריות והסמכות ביניהם. כתוצאה מכך גם אין גוף אחד שמרכז בידיו את איסוף הנתונים על הארגונים האלה ואת בניית התמונה השלמה. לא תמיד קיים שיתוף פעולה בין הגופים הישראליים שעוסקים בארגונים הבין-לאומיים, ואם יש שיתוף פעולה, הוא לרוב פרי יוזמה של ראשי הגופים האלה ולא חלק מנהלים מגובשים ומחייבים.

בשל תמונת המצב הזאת אין למערכת הביטחון נתונים מלאים ועדכניים בנוגע לארגונים הבין-לאומיים שפועלים ברצועת עזה. לנתונים האלה יש חשיבות רבה בכל הערכת מצב לקראת מבצע בעזה. בין היתר הם יכולים לסייע בקבלת החלטות בנוגע לעיתוי המבצע ובנוגע למשכו. יתר על כן, נתונים עדכניים כאלה גם עשויים להגביר את האפקטיביות של מערך ההסברה הישראלי ולהקל על ההתמודדות עם טענות בנוגע למחסור ולקיומו של "משבר הומניטרי" לכאורה.

חשיבות הנתונים האלה גדולה במיוחד לאור האמינות המיוחסת למידע שמפרסמים הארגונים הבין-לאומיים. נכון יהיה אם מדינת ישראל תטיל על מערכת הביטחון את האחריות לאיסוף הנתונים, לריכוזם ולשמירה על עדכניותם. ההמלצה להטיל את מלאכת הריכוז על מערכת הביטחון נובעת מכך שמדובר במידע חיוני להכנתן של התוכניות מבצעיות - תחום שעליו מופקדת מערכת הביטחון. לכל הפחות, יש להסדיר את תחומי הסמכות והאחריות בכל הנוגע לעיסוק בארגונים הבין-לאומיים ולקיים הקשר עימם.

## הסברה אסטרטגית

על ישראל להעמיק את בדיקתה בנושא ההסברה ולגבש אסטרטגיה הסברתית מותאמת שתעשה שימוש בבכירי הארגונים הבין-לאומיים להעברת מסרים הנוגעים למעגלים רחבים יותר מאשר מעגל הסכסוך הישראלי-פלסטיני. על פי הציפייה התמימה של הקהילה הבין-לאומית, "מלחמות צודקות מסתיימות בסוף צודק". הציפייה היא לסוף שבמסגרתו "הרעים" מובאים לדין ומשלמים על מעשיהם. לדעת חלקים רבים בדעת הקהל העולמית זה לא קרה ב"עופרת יצוקה", ולכן

בעיניהם אין למבצע הזה סוף צודק. אולם ניתן היה לשווק לעולם "סוף צודק" למבצע, אילו הייתה ההסברה של ישראל עושה שימוש נרחב יותר במושגים ובציטוטים מתוך אמנות ז'נווה השונות בבואה להסביר את מטרות המבצע. השימוש בהמשגה כזאת - לאחר התאמתה למהלכים בשטח - היה בה כדי להדגיש את צדקת המבצע ואת העובדה שהוא ענה לכלל כללי הדין הבין-לאומי. ההסברה האסטרטגית היא חלק ממאמץ כולל ומתמשך שאלו להתחיל ביום המבצע. מדובר במשימה אקוטית שיש לבצע בכל יום. המשימה הזאת כוללת פעולות רבות ובהן:

- יש לנער את האבק מהמושג "הסברה" ואף לשקול להחליפו במושג חדש ומוכר יותר בקרב הקהילה הבין-לאומית: "דיפלומטיה ציבורית". דיפלומטיה ציבורית "מושתתת על עוצמה רכה, שעיקרה הפעלת שכנוע. אנו מסרבים להבין שאנו במלחמה חדשה ומתנהגים בשלומיאליות... מאחרים לראות את הנזק הבין-לאומי העצום שנגרם לנו בעקבות מבצע. דיפלומטיה ציבורית צריכה להיות חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת החלטות".<sup>2</sup>
- יש לקיים בישראל - ובמימונה - קורס שנתי לכל הארגונים הבין-לאומיים המרכזיים. יש ליצוק בקורס תכנים שיעניינו את כל הארגונים ויהיו חלק ממסלול ההכשרה שלהם. לאחר שהייה של כמה שבועות בישראל, ולאחר שיספגו תכנים ואווירה (לא תעמולה!), תרוויח ישראל מדי שנה כמה סוכני



על ישראל לגבש אסטרטגיה הסברתית מותאמת שתעשה שימוש בבכירי הארגונים הבין-לאומיים להעברת מסרים הנוגעים למעגלים רחבים יותר מאשר מעגל הסכסוך הישראלי-פלסטיני

השפעה חיוביים שברבות הימים עשויים להיות מוצבים בתפקידים שונים באזורנו. דוגמה מצוינת לכך ניתן לראות במודל שמופעל במכללה לביטחון לאומי, שבה משתלבים נציגים זרים.

- שילוב נציגים של צה"ל בהכשרות השונות של האו"ם כדי ליצור קשרים אישיים וכדי לאפשר לנציגים מכל העולם להיפגש באופן בלתי אמצעי עם גורמים ישראליים שיש ביכולתם להסביר ממקור ראשון את מדיניות ישראל.
- סירים ותדרוכים עיתיים לראשי הארגונים בנושאים רלוונטיים שבמהלכם ניתן לטעת בהם את תחושת השותפות והשקיפות.
- הקפדה על מתן תשובות קוהרנטיות ואמינות לדרגי עבודה בכל הרמות. מטרת ההסברה היא להציג תמונה של "עד כמה אנחנו טובים" ו"עד כמה הם רעים", אך היא אינה יכולה להיות תחליף למהלך מדיני שתכליתו לגרום לצד שלישי לאמץ דעות שדומות לדעותינו ובכך להשיג שובר שוויון לטובתנו. מהלך מדיני יכול ליצור גם מנגנון "ירידה מהעץ" בעבור היריב. אחד ממנגנוני "הירידה מהעץ" הוא הפעלת לחץ למימוש הסדרה עקיפה באמצעות מנגנונים בין-לאומיים ואזוריים.
- מן הראוי שבמסגרת התכנון האסטרטגי ישקלו בישראל נקיטת מהלכים מדיניים כאלה מול הארגונים הבין-לאומיים הרלוונטיים או לכל הפחות ישתמשו במהלכים כאלה כדי להשפיע על ההנהגה ועל דעת הקהל במדינות שמהן באים אנשי הארגונים. בנייה מוקדמת של יחסי אמון דיסקרטיים ויזום מהלכים מדיניים מחושבים בעיתות שגרה עשויים להניב פירות מדיניים ביום פקודה. הבנה נכונה של מניעי הארגונים ויצירת מנגנון רווח בעבורם - בשגרה ובחירום - עשויות לסייע ביצירת קואליציה רלוונטית בעת חירום או לכל הפחות יאפשרו להסתייע בהם כדי שישמשו ליריב מנגנון "ירידה מהעץ", כאשר הדבר משרת את האינטרס הישראלי.

## תורת הלחמה

ב"עופרת יצוקה" - כפי שקרה באירועים דומים אחרים - הסתתר האויב במתקנים של אזרחיים, בין היתר בסמוך למתקנים של הארגונים הבין-לאומיים, ונטמע בקרב



## חייל צה"ל מכוון משאיות שנושאות סיוע הומניטרי בגבול עם רצועת עזה ◀ במהלך מבצע "עופרת יצוקה" התקיימו פגישות בין נציגים של הארגונים הבין-לאומיים לבין מפקדים בכירים, לרבות מפקד האוגדה ומפקד אחת החטיבות הלוחמות בשטח

ברור לגמרי מהי הדילמה בנוגע לעיתוי הפגישה עם הארגונים הבין-לאומיים ולקביעת התיאומים הקונקרטיים איתם לקראת מבצע: בחירת עיתוי שגוי עלולה לחשוף לאויב שמתקפה ממשמשת ובאה. לאחר לבטים רבים וקשים הוחלט לקיים את התיאום הפרטני רק בשלב שבין סוף המתקפה האווירית ולפני תחילת השלב הקרקעי של המבצע. המבצע התרחש בעיצומה של חופשת חג המולד, עת עובדי הארגונים - ברובם המכריע - היו בבתיהם שמעבר לים. לעובדה הזאת הייתה השפעה מרחיקת לכת על יכולתם לעמוד במשימותיהם השונות - שכאמור ברוב המקרים משרתות את האינטרס של צה"ל.

### המעבר משגרה לחירום

במעבר משגרה לחירום הופך התיאום בין הארגונים הבין-לאומיים לצה"ל לאינטנסיבי הרבה יותר. מעבר לכך משתנה גם סוג התנועות שעל הארגונים לתאם. בעוד שבעיתות שגרה התיאום מול ישראל נוגע רק לשלב של חציית המעברים הרשמיים (ארז וכרם-שלום), הרי שבעיתות חירום הם נדרשים לתאם גם תנועות בתוך מרחב הלחימה. בהקשר הזה יש לציין את שיטת הפעולה הייחודית של הארגונים בעזה.

2. יש לעודד ולאפשר מאמץ הומניטרי של גורמים בין-לאומיים גם במעטפת של מרחב הלחימה באמצעות תיאום, הגדרת מרחבים וצירים בטוחים וחלונות זמן מוגדרים ומתוחמים לפעילות מסוגים שונים.

### לקראת המבצע

תמונת המצב הביטחונית ברצועת עזה ערב "עופרת יצוקה" הייתה למעשה סימן מעיד לארגונים השונים בנוגע לאפשרות שישראל תחליט על קיומו של מבצע צבאי רחב היקף בשטחי הרצועה. במסגרת גיבוש המתווה הכללי של התוכניות האופרטיביות הצה"ליות נעשו כמה בירורים כלליים בלבד עם הארגונים השונים. בשל מגבלות של ביטחון מידע כללו הבירורים האלה רק שאלות כלליות בנוגע למידת המוכנות של הארגונים לתרחישים שונים ובנוגע למידת נכונותם ליטול על עצמם תפקידים שונים בזמן הלחימה. כל אנשי הארגונים שעמם התקיימו שיחות כאלה העידו שלא זיהו את הרמזים ששיגר לעברם צה"ל בכל הנוגע לכוונה לפעול ברצועת עזה. רק בחוכמה שלאחר מעשה הצליחו לקשר אנשי הארגונים בין האמירות השונות של אנשי מערכת הביטחון לבין מה שאירע בשטח.

האוכלוסייה האזרחית. אם צה"ל פוגע במתקנים האזרחיים האלה שמהם פועלים פעילי הטרור, מנצל זאת האויב כדי להאשים את ישראל בפשעי מלחמה. בדרך הזאת הוא רוצה לאלץ את צה"ל להפסיק את הלחימה עוד טרם השיג את יעדיו.

כדי להיחלץ מהדילמה הזאת על צה"ל לשלב את המאמץ ההומניטרי-אזרחי במסגרת מאמצי הלחימה שלו. מדיניות הומניטרית שתשולב בהפעלת הכוח תאפשר לצה"ל למצות את עוצמתו במקביל לצמצום הפגיעה בבילתי מעורבים ואף תאפשר יצירת סדקים, ברמה מסוימת, בין האויב לבין האוכלוסייה שבקרבה בחר להילחם. המאמץ הזה צריך לכלול שני מרכיבים עיקריים:

1. אזהרה מקדימה יעילה וברורה לאוכלוסייה האזרחית והבין-לאומית (בנפרד וביתר שימת לב) במרחב הלחימה. יש חשיבות רבה למתן האפשרות לפנות את מרחבי הלחימה שעלולים להיפגע כתוצאה מתקיפות של כוחות צה"ל. יש לאפשר לאוכלוסייה ולגורמים הבין-לאומיים די זמן לכך וכן יש לכוון אותם למרחבים בטוחים שאותם ואת צירי התנועה אליהם על צה"ל לכבד.



בעוד שבכל אזורי הסכסוך בעולם שבהם פועלים ארגוני סיוע בין-לאומיים נמצאים הארגונים מחוץ למרחב הלחימה ומעניקים סיוע מבחוץ, הרי שבעזה הם מגיעים אל תוך מרחב הלחימה ומעניקים סיוע לאוכלוסייה מתוכו. העובדה הזאת ראוי לה שתיבחן ותופנם בקרב כותבי הפקודות האופרטיביות בצה"ל משום שעולה ממנה הצורך להבטיח לארגונים צירי תנועה מאובטחים.

במקרים רבים - לעיתים בניגוד מוחלט לתוכנית המקורית - מתנגשת התפיסה המבצעית בתפיסה ההומניטרית בשטח. בעוד שהתפיסה המבצעית מצריכה הפעלה נרחבת של דחפורי D9 כדי לחרוץ צירים ולהקשות בכך על תנועת האויב, הרי על פי התפיסה ההומניטרית יש להשאיר את צירי התנועה פתוחים ככל האפשר.

למפקדי הכוחות יש נכונות רבה לפעול על פי הפקודות המקוריות בנושא הצירים או להקשיב לעצות שמשאירים להם קציני הקישור - אך רק עד לשלב שבו הם מזהים, לדעתם, התנגשות עם המשימה המבצעית, ואז הופך המאמץ ההומניטרי - בעיניהם - למשני בחשיבותו. בפועל כמעט שלא הייתה התאמה בין הצירים ההומניטריים שנקבעו בפקודה האופרטיבית לבין ההתרחשות בפועל בשטח. מבחינת הארגונים הבין-לאומיים לא היה אפוא שום ערך לסיכומים המוקדמים עם צה"ל בנוגע לשמירה על צירי תנועה פתוחים.

## תרגולות ושפה משותפת

על מערכת הביטחון לשקול בהקדם תרגיל משותף עם הארגונים הבין-לאומיים. מובן שכל ניסיון לתרגל עימם מצבי לחימה ייתקל בסירוב מוחלט, אך בה בעת יש פתיחות בקרב הארגונים - ואף רצון - לתרגל מצבי משבר כמו אסונות טבע.

המערכת הבין-לאומית עושה הבחנה ברורה בין גורמי התיאום והקישור לבין צה"ל. על פי תפיסתה, מתפ"ש (מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים) על שלוחותיה היא חוליית הקשר לצה"ל. המפגשים עם גורמי הקישור לא יכולים מבחינתה להיות תחליף מלא לפגישות עם מפקדי צה"ל ברמות השונות.

בהקשר הזה יש לציין את עמדותיהם של המפקדים שקיימו פגישות עם הארגונים השונים. אלה מעידים כי הפגישות תרמו רבות להבנתם - ממקור ראשון ובלתי אמצעי

- את המצוקות ואת הצרכים של הארגונים. הפגישות האלה גם תרמו ליכולתם של המפקדים ללמוד ממקור נוסף על תמונת המצב האזרחית בזירת העימות, על יכולות הארגונים לתת מענה ועל מידת המוטיווציה שלהם להמשיך לפעול בזירה.

נראה שאחת הדוגמאות הבולטות ביותר לערך של המפגשים האלה היא פגישתו של מתאם הפעולות בשטחים עם ראשי אונר"א לאחר שאלה הודיעו על הפסקת פעילותם ברצועת עזה בגלל אירוע שבו נפגע צוות שלהם. בעקבות הפגישה הזאת חידש הארגון את פעילותו ברצועת עזה. גורמי הקישור בשטח מצדדים מאוד בקיומן של פגישות כאלה מתוך הבנה שבעקבותיהן הם מוצאים קשב רב יותר בקרב המפקדים. לתחושתם, בעקבות הפגישה נוטה המפקד להבין טוב יותר את מצוקות הארגונים, והוא חש מחויבות לפתור בעיות שהציגו בפניו הארגונים.

## פגיעה בפעילי הארגונים הבין-לאומיים

בכל פעם שעובדי הארגונים נפגעים, שבה ועולה סוגיית "הטעות הישראלית שתגרום לארגונים להפסיק את משימתם ולעזוב את האזור".

אחד הארגונים המרכזיים גורס, גם אם לא בריש גלי, כי הוא מודע לסכנה שבהימצאותו באזורי עימות ולפיכך פגיעה באנשיו לא תהיה מבחינתו סיבה לעזוב את המקום. אך אם אחד הצדדים לסכסוך יכריז שהוא בעיניו גורם עוין ויתקיף אותו ישירות - יאלץ לעזוב את האזור.

הארגונים האחרים לא מבחינים בין סוגי הפגיעות או בין נסיבות הפגיעות. באופן רשמי גורסים כולם שאי-אפשר לסבול שום פגיעה בעובד של ארגון בין-לאומי - ללא כל קשר לתפקידו ולמוצאו - וחמורה שבעתים היא הפגיעה בעובד בין-לאומי בעת שהותו באחד ממתקני הארגון (כמו הפגיעה בעובד אונר"א, איאן הוק, במתקני הארגון בג'ניב ב-22 בנובמבר 2002). פגיעה כזאת - בעיניהם - יכולה להצדיק החלטה לעזוב את האזור ולחדול מפעילות.

## הפיכתו של הנטל לנכס

ישראל יטיב לעשות אם תקיים הערכת מצב מיידית לבחינת יחסיה עם הארגונים הבין-לאומיים ותחליט לשפר את הטיפול

בנושא החשוב ועתיר הפוטנציאל הזה. את הערכת המצב הזאת ראוי שיעשה המתפ"ש בשיתוף מלא עם כל הגורמים האחרים שעוסקים בנושא, ובמיוחד משרד החוץ, משרד הרווחה וזרועות הביטחון השונות. מבין הגופים השונים שעוסקים בתיאום הפעילות עם הארגונים הבין-לאומיים - מתפ"ש הוא הגוף המרכזי. לכן נכון יהיה להטיל עליו את המשימה לגבש את הערכת המצב ואת ההמלצות בנוגע לארגונים הבין-לאומיים. לשם כך יש לתת לו את הסמכויות המתאימות כמו הסמכות להכיר בארגונים או להטיל עליהם סנקציות. הערכת המצב צריכה להיעשות לאחר שכל הגופים העוסקים בארגונים הבין-לאומיים יגיעו להסכמה ביניהם באיזו מידה הארגונים האלה הם נכס ובאיזו מידה הם נטל.

נראה כי באופן כללי ביותר ניתן לומר שהנכס הוא פעילותם של הארגונים אשר עולה בקנה אחד עם האינטרסים המדיניים והביטחוניים של ישראל, ואילו הנטל הוא פעילותם שפוגעת באינטרסים המדיניים והביטחוניים של ישראל.

## סיכום

מבצע "עופרת יצוקה" היה נקודת ציון שהבליטה את הצורך בשינוי פרדיגמטי בישראל בכל הנוגע לתיאום עם הארגונים הבין-לאומיים הפועלים ברצועת עזה. מהמאמר הזה עולה שהארגונים האלה הם מצד אחד נכס חשוב לישראל ומצד אחר הם נטל לא מבוטל. אולם משקלול כל הנתונים נראה שבסופו של דבר הם יותר נכס מאשר נטל. הסיבה: אין ביכולתה של ישראל לתת מענה חלופי לעבודת הארגונים האלה בעיתות שגרה ובוודאי שלא בעיתות חירום.

**המאמר חובר על בסיס עבודת הסיום שנכתבה למנ"ל בהנחייתה של ד"ר אפרת אלרון**

## הערות

1. הממונה מטעם מועצת האו"ם לזכויות אדם לסוגיית השטחים הכבושים. ישראל רואה בו גורם לא אובייקטיבי ולכן מיום מינויו לא אושרה כניסתו לישראל.
2. חבר הכנסת ד"ר נחמן שי בכנס הרצל, 8 בפברואר 2011