

בין אסון למשבר

בכל עימות עתידי צפויה ישראל להיתקל במאמצי דה-לגיטימציה הולכים וגוברים המבוססים על ניסיונות לטעון שהיא מחוללת באזורי העימות משברים הומניטריים. כדי להתמודד עם טענות כאלה יש קודם כול להגדיר מהו משבר הומניטרי



משאיות אספקה נכנסות לעזה | למשבר הומניטרי מדומה יש השפעה על שרון החול המדיני כמעט כמו למשבר הומניטרי אמיתי

מבוא

חיצוני) או בעת אסון טבע. המענה למשבר הומניטרי מחייב הירתמות של גורמים פוליטיים, דיפלומטיים וכלכליים הן בזירה המקומית והן בזירה הבינלאומית. המענה ניתן בערוצים שונים וכולל לרוב כמה שלבים - החל מהשלב של הערכת המצב, עבור דרך הסיוע ההומניטרי וההגנה על האוכלוסייה וכלה בשלב של שיקום האוכלוסייה הנפגעת.¹ טבעו של המשבר ההומניטרי, כמו כל משבר, שהוא אינו מכריז על קיומו. יש לנסות לזהות אותו מתוך חומרי הגלם שמרכיבים אותו: מצבים בעייתיים שהם סתומים, מטרידים ובלתי ודאיים. בהשאלה מדבריו של קרל וייק (בספרו "יצירת משמעות בארגון") נכון יהיה לומר כי כדי לתרגם מצב בעייתי לבעיה על איש המקצוע - במקרה שלנו המפקד - ליצור משמעות בתוך מצב בלתי ודאי שמלכתחילה היה חסר משמעות. ראשית, נסביר מדוע המשבר ההומניטרי - אמיתי או מדומה - הוא גם מעניינו של המפקד הצבאי. בהמשך נבקש לעשות

בשנים האחרונות הפך צמד המילים "משבר הומניטרי" למונח השגור בקרב גורמים רבים: כלי התקשורת, ארגונים בינלאומיים, ארגוני זכויות אדם ואף גורמים פלסטיניים רשמיים בבואם לתאר את מצבם של הפלסטינים ביהודה, בשומרון וברצועת עזה. השימוש במושג "משבר הומניטרי" משמש לא אחת כלי לניגוח המדיניות והפעילות של ישראל בשטחים הפלסטיניים ומציב אותה בפני בעיה מורכבת הן מהבחינה הערכית-מוסרית והן מהבחינה ההסברית. איך ניתן להוכיח שאין משבר הומניטרי כאשר נעדרת ההסכמה הבסיסית בנוגע לשאלה מהו משבר הומניטרי וכיצד מודדים אותו?!

על פי הפרשנות הרווחת למושג, משבר הומניטרי הוא מצב שבו מתקיים איום חריג על קיומו של אדם או על בריאותו. משברים כאלה מתרחשים לרוב במצבים של היעדר הגנה בעת עימות מזוין (פנימי או

רס"ן אור אלרום
רמ"ד ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) עזה



- גם אם לא לקבוע באופן נחרץ - כיצד ניתן לזהות משבר הומניטרי בהתהוותו, אך היא אינה מספיקה כדי לקבוע אם מצב נתון בטריטוריה מסוימת ייחשב למשבר הומניטרי. לשם כך דרושה הגדרה כוללנית יותר, בדומה לזו המופיעה בדו"ח השנתי של Escola De Culture De Pau - מכון קטלאני מוערך העוסק בחקר עימותים וסוגיות הומניטריות. זוהי ההגדרה שהוא נותן למשבר הומניטרי:

"מצב שבעטיו יש איום משמעותי על חיי אדם, על הבריאות ועל ההישרדות. משברים כאלה מופיעים בהקשר של מצב שקיים בו היעדר הגנה עקב גורמים נתונים (כמו עוני, חוסר שוויון, היעדר נגישות לשירותים בסיסיים) המוחרף בגלל אסון טבע או עימות מזוין שמכפילים את אפקט ההרס".³

ההגדרה הזאת מקובלת באקדמיה ובקהילה הבין-לאומית, אך גם היא לוקה בחסר בכל הנוגע לזיהוי המדדים שלפיהם ניתן לקבוע אם מצב מסוים נכלל בהגדרה של משבר הומניטרי או לא. עם זאת, היא מפנה את החוקר לשתי תובנות מרכזיות:

1. הטבע או האדם יוצרים משברים הומניטריים.
 2. ישנם גורמים נתונים נלווים התורמים להחרפת המצב עד כדי היווצרותו של משבר הומניטרי.
- הגורם האנושי למשבר הומניטרי הוא שלטון לא לגיטימי או, לחלופין, התמוטטותו של השלטון המרכזי. הגורם הזה - בצירוף גורמים נלווים - יוצר את המשבר ההומניטרי.
- השאלה המרכזית היא אפוא: מהם המאפיינים של אזור שמצוי במשבר הומניטרי?

המאפיינים הבולטים ביותר של משבר מהסוג הזה הם: עימות מזוין, עקירה, רעב ומחלות.⁴ אין זה הכרחי שכל המאפיינים האלה יופיעו במקביל, אולם לפחות מאפיין אחד צריך להתקיים בכל משבר הומניטרי.

בעשורים האחרונים העסיקה את עצמה הקהילה הבין-לאומית לא רק בהגדרת המושג "משבר הומניטרי", אלא גם בהגדרת הסף שממנו ואילך יוגדר המצב "משבר הומניטרי". על פי IASC (סוכנות בין-לאומית עצמאית המאגדת בתוכה ארגונים הומניטריים בין-לאומיים לצד סוכנויות אר"ם הומניטריות), ההגדרה לסף חירום היא כדלקמן:

"סף החירום הוא משבר הומניטרי במדינה, באזור או בחברה שבהם יש התמוטטות כוללת או משמעותית של סמכות כתוצאה מעימות פנימי או חיצוני. מדובר בהתמוטטות שמצריכה תגובה בין-לאומית שהיא מרחיקת לכת יותר ממנדט או מיכולת של תוכנית נקודתית או מתמשכת של מדינה שפועלת מטעם האו"ם".⁵

את ההגדרה הזאת אימצו כמה ארגונים, ובהם ארגונים בין-לאומיים בעלי אופי צבאי כמו נאט"ו. הגישה הזאת היא מסובכת במיוחד

אלים שרון ביטון
רמ"ח מבצעים ותיאום ביחידה לתיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש)



המשגה סדורה של מונחי יסוד ולבסוף נעלה הצעה למודל חדש ואוניברסלי למדידת המשבר.

משבר הומניטרי - לא (רק) עניין למדינאים

ההבנה כי משבר הומניטרי - למעט במקרה של אסונות טבע - הוא תוצאה של עימות מזוין ממחישה באופן מיטבי את מרכזיותו של המפקד הצבאי בזיהוי, במדידה ובמניעה של המשבר. לצד שעון החול המדיני, המשפיע על אורך המערכה, מתקתק שעון החול ההומניטרי המכתיב גם הוא את פרק הזמן העומד לרשות הדרג הצבאי להשגת יעדיו. הבנה נכונה של המפקד את תמונת המצב האזרחית ונקיטת צעדים למניעת משבר הומניטרי הן חלק חשוב מהמאמץ להאט את שעון החול ולהאריך את פרק הזמן העומד לרשותו.

למשבר הומניטרי מדומה, שעל טיבו ועל הגדרתו נעמוד בהמשך, יש השפעה כמעט זהה על שעון החול המדיני. היעדר היכולת לקעקע מראית עין של משבר היא שוות ערך - ברמה המדינית וההסברתית - למשבר הומניטרי אמיתי. העובדה שהמצאות החדשה מחייבת את המפקד להתמודד גם עם הזירה ההסברתית אינה מתירה לו להתעלם מדימויים וממצגי שווא של משברים הומניטריים. על המפקד מוטלת החובה להציג תמונת מצב אמינה ומדויקת המתבססת על הנתונים העומדים לרשותו.

בשנים האחרונות - בעיקר בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ופרסום דו"ח גולדסטון - ניכר שיותר ויותר מפקדים מבינים שתמונת המצב האזרחית היא חלק בלתי נפרד מתמונת המצב המבצעית: להידרדרות בתחומי החיים השונים של האוכלוסייה יש השפעה קריטית על הכוחות המבצעיים בשטח. לעיתים אף נאלצים הכוחות להסיט משאבים וקשב למצבה של האוכלוסייה. זוהי לא רק חובתם המוסרית, אלא גם חובתם המשפטית בהתאם לדין הבין-לאומי. מניעת משבר הומניטרי או זיהוי מהיר של הגורמים שהובילו למשבר יסייעו למפקד להתמקד במשימותיו המבצעיות במקום במשימות אזרחיות.

ההגדרות למשבר הומניטרי

המושג "משבר הומניטרי" הוא בעייתי למדי. אף שיש כמה הגדרות מקובלות הן בשיח האקדמי והן בקהילה הבין-לאומית, הרי המדדים, שלפיהם קובעים אם אזור מסוים סובל ממשבר הומניטרי, אינם חדים וברורים. באופן כללי ניתן לקבוע שמשבר הומניטרי הוא "סבל אנושי בהיקף גדול הנגרם מפגיעה במרקם הפיזי של קהילות גדולות או מהריסתן".² ההגדרה הזאת מעניקה מסגרת שמאפשרת לדמיון

שאינם תלויים באזור או בתרבות. יש להדגיש כי מספיקה ירידה בסטנדרטים (לרמה שנקבעה בציר ה-Y כמתואר באיור 1) באחד מארבעת הפרמטרים האלה (שיוצגו בהמשך) כדי לקבוע כי האזור מצוי במשבר הומניטרי. עוצמת המשבר משתנה בהתאם להיקף הפגיעה באותם ארבעה פרמטרים.

2. מצוקות הומניטריות (Humanitarian Distress) נבחנות בהתאם לסביבה הגיאוגרפית או התרבותית שבה מדובר. לדוגמה, ישראל נבחנת בהשוואה למדינות ה-OECD; את ג'נין יש להשוות לאי"ש, ואילו את אי"ש יש להשוות לירדן. יש לציין כי בעת שעושים מחקר רטרופספקטיבי (דהיינו מחקר הנוגע למצב ההומניטרי ששרר באזור מסוים בעבר), יש לתת את הדעת להתפתחות הטכנולוגית, התחבורתית, התקשורתית והמדעית ששררה באזור הנחקר בתקופה הנחקרת.

אם פרמטר מסוים - שנחשב לחיוני או להכרחי - נמצא מתחת למדד האזורי, מצביע הדבר על מצוקה הומניטרית באותו תחום ספציפי. יש להדגיש כי יכולה להיווצר מצוקה בתחום אחד בלי שהדבר יקרין על תחומים אחרים. לדוגמה, יכולה להיווצר מצוקת מים, אך תישמר השגרה בשאר התחומים. עם זאת, ירידה מתחת למדד האזורי במרכיב חיים הכרחי אחד לפחות עלולה להידרדר - בהיעדר מענה ראוי - עד כדי משבר הומניטרי.

3. שגרת החיים (Humanitarian Routine) משתנה אף היא ממקום למקום בהתאם לאזור שבו מדובר, לתרבות, לגיאוגרפיה, לכלכלה ולאקלים, אולם בכל מקרה מדובר במצב שבו האוכלוסייה חיה את חייה הרגילים בלי לסבול ממשבר או ממצוקות כלשהן. כאשר חיפשו קריטריונים אוניברסליים ומקובלים באופן רחב, יחסית, למדידת איכות החיים וההתפתחות של אוכלוסייה הגענו למסקנה כי פירמידת הצרכים של מאסלו יכולה לשמש בסיס לקריטריונים כאלה. מרכיבי החיים של האוכלוסייה הנסקרת כוללים תחומים שונים, בעלי חשיבות שונה, המעידים על מצבה ההומניטרי. בעיות שגרה מורכבים חיי האוכלוסייה מתחומים נרחבים שנכון לעקוב אחריהם כדי לקבל תמונת מצב אמينة ומשקפת. התחומים האלה משתנים מאזור לאזור ומתרבות לתרבות וחשופים לתנודות בהתאם לגורמים משפיעים שונים. הרעה בתחומים האלה משפיעה בהכרח על רמת החיים של האוכלוסייה ויכולה לתרום לדמ"ה - מצב שהוא דמוי משבר הומניטרי (ואשר יוסבר בהמשך), אך היא אינה מעידה על משבר או על מצוקות הומניטריות. לעומת זאת, בעיות משבר או מצוקה מצטמצמים תחומי החיים לארבע קטגוריות בלבד כפי שמומחש באיור 2.

הרמה הגבוהה ביותר של איכות חיים - מעגל שגרת חיים - כוללת הן את הפרמטרים שספציפיים לה (חינוך, כלכלה, תשתיות, חופש דת ומעורבות חברתית) והן את שתי הרמות שמתחתיה: תחומי חיים חיוניים ותחומי חיים הכרחיים.

המעגל של תחומי החיים החיוניים כולל הן את הפרמטרים החיוניים (יציבות שלטונית, זכויות אדם, ביטחון אישי, הימצאות מחוץ למעגל העוני וביטחון אנרגטי. מחסור באחד או יותר מהפרמטרים החיוניים עלול להעיד על מצוקות הומניטריות.

המעגל של תחומי החיים הכרחיים כולל ארבעה פרמטרים: מים וסניטציה, תזונה וביטחון תזונתי, טיפול רפואי, מחסות וציוד הכרחי

ומקשה עלינו בבואנו לבחון מהו משבר הומניטרי, שכן היא בוחנת משבר כזה דרך המשקפיים של התגובה המצופה - התערבות ישירה או עקיפה של הקהילה הבינ-לאומית - ולא דרך המשקפיים של הסיבות למשבר או של ממדיו.⁶

הצעה למודל

לפני שמגדירים את המדדים ואת הפרמטרים למשבר הומניטרי, יש לאפיין תחילה את הנסיבות העוללות להוביל למשבר הומניטרי. כבר בשלב הזה יש להדגיש שמשבר הומניטרי עלול להתרחש בקרב אוכלוסייה מצומצמת או במדינה או באזור גיאוגרפי מסוים, אך המושג אינו חל על אדם בודד. אנחנו מציעים תיאוריה שלפיה משבר הומניטרי הוא למעשה אחד משני סוגי המשברים הבאים:

1. אסון הומניטרי (Humanitarian Disaster) - משבר שנגרם כתוצאה מאסון טבע. זהו מצב שמתרחש באופן טבעי ונגרם מאירועים מהירים ופתאומיים או מתהליכים איטיים ומתפתחים: אירועים גיאורפיזיים (רעידת אדמה, מפולת, צונאמי ופעילות וולקנית), אירועים הידרולוגיים (מפולת ושיטפון), אירועים אקלימיים (טמפרטורות קיצוניות, בצורת ושריפות), אירועים מטאורולוגיים (סופות טרופיות וסערות) או אירועים ביולוגיים (מגיפות). הצלב האדום הרכיב רשימה דומה של אסונות טבע שעלולים לחולל אסון הומניטרי: מגיפה, רעידת אדמה, צונאמי, התפרצות וולקנית, בצורת, טמפרטורות קיצוניות, שריפות ענק (טבעיות או כתוצאה מהצתות), שיטפונות, סופות טרופיות (הוריקן, ציקלון, טייפון), התפשטות מגפות מבעלי חיים ומחרקים, תזונה מסיבית של אדמה (מפולת, בקיעה או שקיעה של אדמה), סופת טורנדו.

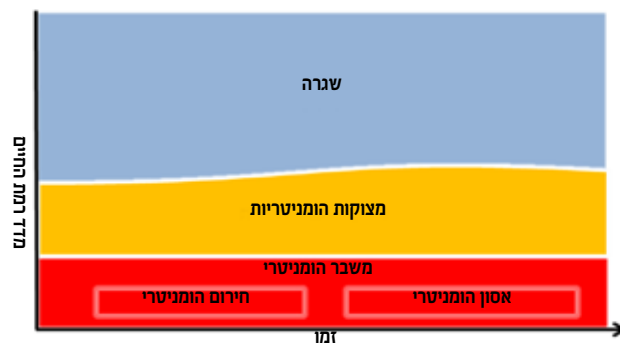
2. מצב חירום הומניטרי (Humanitarian Emergency) - משבר הנגרם כתוצאה ממעשה ידי אדם, לרוב עימותים מזוינים - פנימיים או חיצוניים.

כיום, בהיעדר הגדרה ומדדים ברורים ומוסכמים למושג "משבר הומניטרי", קיים קושי בזיהויו. כדי לתת מענה לקושי הזה מוצע המודל המוצג באיור 1.

במודל ישנה חלוקה של איכות החיים לשלוש רמות בסיסיות:

1. משבר הומניטרי (Humanitarian Crisis). זוהי רמת החיים הנמוכה ביותר, שבה קיים חשש לחיי האוכלוסייה. משבר הומניטרי נמדד על פי ארבעה פרמטרים כלל-עולמיים אחידים

איור 1: שלוש הרמות הבסיסיות של איכות חיים





אין תשתיות למקלחות או לבתי שימוש.

2. תזונה וביטחון תזונתי. גישה למזון

ושמירה על מצב תזונתי נאות הן גורמים קריטיים להשרדותה של אוכלוסייה באזור אסון. לעיתים קרובות מדובר באוכלוסייה שסבלה מתת-תזונה או ממחסור במזון עוד לפני שהאסון פגע בה. תת-תזונה היא בעיה חמורה לבריאות הציבור ואחד מגורמי המוות העיקריים - בין אם במישרין ובין אם בעקיפין. לתת-תזונה יכולים להיות גורמים שונים, ובהם מחלות, מחסור ברכיבים תזונתיים חיוניים בגלל עוני, גישה לא רצופה למזון (חסור ביטחון תזונתי) והיעדר גישה למזון. יש להדגיש:

אחת הסיבות המרכזיות לתת-תזונה היא מחסור בקלוריות (למשל, פחות מ-2,100 קלוריות ביום למבוגר שעובד עבודה פיזית), אך זו במפורש אינה הסיבה היחידה. גם אדם שמן עלול לסבול מתת-תזונה, אם הוא ניזון ממזון לא מגוון שאינו מכיל את כל הרכיבים החיוניים כמו חלבונים, ויטמינים ומינרלים.

3. טיפול רפואי. גישה לטיפול רפואי היא מרכיב קריטי להשרדות

אוכלוסייה בעת משבר. למשבר הומניטרי (בין אם מדובר באסון הומניטרי או במצב חירום הומניטרי) יש השפעה מיידית ומשמעותית על בריאות האוכלוסייה ועל רווחתה. ההשפעה הזאת יכולה להיות ישירה (כמו מוות או פציעה מאלימות) או עקיפה (למשל, עלייה בשיעור המחלות הזיהומיות ו/או תת-תזונה). ההשפעות הבריאותיות העקיפות האלה קשורות לרוב בגורמים נוספים כמו איכות המים וכמותם, תקלות תברואתיות, שיבוש או צמצום של הגישה לשירותי בריאות והידרדרות הביטחון התזונתי. היעדר ביטחון אישי, עקירת אוכלוסייה, קשיים בגישה למתקנים רפואיים, הרעת תנאי החיים (לדוגמה צפיפות במקלטים ובמחסות) עלולים אף הם לסכן את בריאות הציבור. המטרה העיקרית של תגובה הומניטרית היא למנוע או לפחות להפחית את התחלואה ואת התמותה בקרב האוכלוסייה שנפגעה מהמשבר ההומניטרי. היכולת להעניק טיפול רפואי תלוי בגורמים רבים כמו קיומם של מתקני רפואה, של צוותי רפואה ושל אספקת תרופות. לדוגמה, המינימום הנדרש למתן טיפול רפואי נאות לאוכלוסייה הוא הימצאות רופא מוסמך אחד לפחות לכל 50 אלף תושבים ואח מוסמך אחד לפחות לכל 10,000 תושבים.

4. מחסות ופריטים שאינם מזון. מחסה הוא מרכיב קריטי

להשרדות בשלבים הראשונים של אסון. המחסה הכרחי כדי לספק הגנה אך גם כדי לשמור על כבוד האדם: הוא מאפשר לקיים חיי משפחה וקהילה ומאפשר לאוכלוסייה הנפגעת להתאושש מהמשבר שאליו נקלעה. המחסה צריך לא רק לשמור על הביטחון האישי של המצויים בו ולהגן עליהם מפני מזג האוויר אלא גם לכלול פריטים חיוניים המאפשרים למלא צרכים בסיסיים כמו כלי בישול, בגדים, כלי מיטה, אמצעי חימום או אורזור וגישה

שאינו מזון. כשקיים מחסור באחד או יותר מהפרמטרים האלה מדובר במשבר הומניטרי.

זיהוי משבר הומניטרי מתבסס על מדדים כפי שהוגדרו בפרויקט Sphere, שהוא יוזמה של ארגונים הומניטריים שונים אשר חברו יחד ב-1970 כדי לשפר את הסיוע ההומניטרי שניתן לאוכלוסיות שנפגעו ולקבוע סטנדרטים מינימליים לחיים.

אז מהו משבר הומניטרי?

משבר הומניטרי מתבסס, כאמור, על מדידת ארבעה תחומים שבלעדיהם לא ייתכנו חיים: טיפול רפואי, מחסות ומוצרים שאינם מזון, מים וסניטציה, מזון וביטחון תזונתי. לתחומים האלה יש השפעה ישירה על חיי האוכלוסייה בטווח הקצר ובטווח הארוך. רמה נאותה (שעל אופן קביעתה יורחב בהמשך) במדדים האלה היא תנאי בסיסי והכרחי לקביעה כי אין משבר הומניטרי. מהדברים האלה עולה שאם חלה ירידה באחד מהמדדים האלה אל מתחת לקו המינימום, יהיה זה נכון לומר כי אנחנו במצב משבר, גם אם שאר המדדים נמצאים ברמות גבוהות. להלן פירוט של המדדים האלה:

1. **מים.** מים ותברואה הם גורמים קריטיים להשרדות בשלבים הראשונים של משבר. אנשים שנפגעו מאסונות טבע או בעימותים מזוינים חריפים בדרך כלל רגישים יותר למחלות ולמוות ממחלות. אלה קשורות במידה רבה לתברואה לקויה, להספקת מים לקויה ולחוסר יכולת לשמור על היגיינה טובה. התחום הזה כולל שבעה תת-תחומים: הספקת מים, היגיינה, טיפול בשפכים, טיפול בפסולת, ניקוז והפחתת מחלות מידבקות. לדוגמה: ההערכה המקובלת היא שכל אדם זקוק לכל הפחות ל-15 ליטר מים ביום לשתיה, לבישול ולשמירה על היגיינה אישית. כאשר לרשות אוכלוסייה מסוימת עומדים פחות מ-15 ליטר מים ביום לאדם, ניתן בהחלט לדבר על משבר הומניטרי. הערה: כמות המים המינימלית הממוצעת הדרושה לכל אדם מושפעת מאזור האקלים שבו מדובר ומהימצאותם של מתקני היגיינה נגישים. ישנם אזורים שבהם כמות המים המינימלית החיונית לכל אדם עומדת על 7.5 ליטרים ביום בלבד, למשל, באזורים מסוימים באפריקה, שבהם

איור 3: טבלה לאבחון המצב ההומניטרי באזור מסוים

	תחומי חיים הכרחיים				תחומי חיים חיוניים				תחומי שגרת חיים				
	תחנות	טיפול	תזונה	מסכנות	אנרגיה	עוני	בריאות	אדם	חיינו	לכלכלה	תשתיות	חברתיות	מאורעות
מדד רמת חיים													
מדד													
מדד אזורי													
גבול משבר													

אחרות שברצונם להשיג (כמו גיוס כספים, יצירת לחץ דיפלומטי, פגיעה בלגיטימציה של הגורם שאחראי כביכול למשבר ההומניטרי).

סביר להניח שדמ"ה ייווצר בעיקר באזורי סכסוך מזוינים ולא באזורים מוכי אסון טבע וזאת נוכח רצונם של גורמים המעורבים בסכסוך להשחיר את הדימוי של יריביהם. נוסף על כך פועלים באזורי סכסוך גורמים שונים שיכול להיות להם אינטרס להציג תמונת מצב שהיא קשה יותר מכפי שהיא בפועל. הכוונה היא, בין היתר, לכלי התקשורת, לארגוני זכויות אדם, לארגוני סיוע בין-לאומיים ולגורמי אופוזיציה.

ההכרזה על משבר הומניטרי בעת שמשבר כזה כלל אינו מתרחש מושפעת בהכרח מהנגישות של הגורמים האינטרסנטיים לשטח ולמידע. בדומה למשבר אמיתי, דמ"ה יכול לשמש מנוף להפעלת לחצים על מקבלי ההחלטות. באמצעות יצירת מצג שווה של משבר הומניטרי ניתן לרתום את דעת הקהל העולמית, את מקבלי ההחלטות ואת בעלי הממון לטובת בעלי האינטרס - בין אם להפעלת לחץ על היריב להפסיק את פעולותיו ובין אם לגיוס משאבים לפעולות שיקום וסיוע.

כאמור, השימוש במושג "משבר הומניטרי" עשוי להיות תמריץ לגיוס כספים. כך, למשל, במבצע "עופרת יצוקה" עשו הארגונים הבין-לאומיים שימוש נרחב במושג "משבר הומניטרי" כדי לקבל מימון לתוכניות השיקום לאוכלוסייה הפלסטינית, וזאת אף שלאחר המבצע התברר כי ממדי הפגיעה באוכלוסייה לא היו כה נרחבים.

השימוש במודל למטרות אבחון

באיור 3 מוצג מודל לאבחון משבר הומניטרי. המודל הוא גנרי, והשימוש בו מחייב ביצוע התאמות לאזור הנבחן. משמע, על הגורם המאבחן לזהות את רמת החיים בתחומים שתוארו הן באזור הנבחן והן בסביבתו. לאחר קבלתה של תמונת המצב המפורטת יש למקם את המדדים על פי המודל באיור 3.

כפי שתואר לעיל, גבול המשבר ההומניטרי הוא קבוע ומתבסס על תחומים ומדדים עולמיים כפי שהוגדרו בפרויקט SPHER. אם הנתון שהתקבל באחד מארבעת התחומים הכרחיים נמוך מהמינימום, אז האזור מצוי במשבר הומניטרי גם אם שאר המדדים ממוקמים מעל קו המינימום.

באיור 4 המדד האזורי ירד בחדות אל מתחת לגבול המשבר ההומניטרי, והדבר מעיד על משבר הומניטרי אזורי. מקרים מהסוג הזה מתרחשים בעקבות אסון טבע שפגע בכמה מדינות באזור נרחב. באיור 5 מוצגת ירידה חדה במדד באזור הנבחן, אך יחד עם זאת המדד

לשירותים חיוניים. האיכות הנדרשת מהמחסות משתנה בהתאם ליכולתה או לרצונה של האוכלוסייה לשוב למקום שבו התגוררה לפני שהחל המשבר ההומניטרי. יש להביא בחשבון שלעיתים האוכלוסייה אינה יכולה לשוב למקום מגוריה מסיבות ביטחונית או פוליטיות או סביבתיות (במקרים שבהם האזור נפגע מאסון טבע), ואין אפשרות לשוב אליו ולחיות בו בעתיד הנראה לעין. דרישה חיונית היא שהמחסות לא יהיו מאוכלסים יתר על המידה. המינימום הנדרש לכל אדם הוא שטח של 3.5 מ"ר.

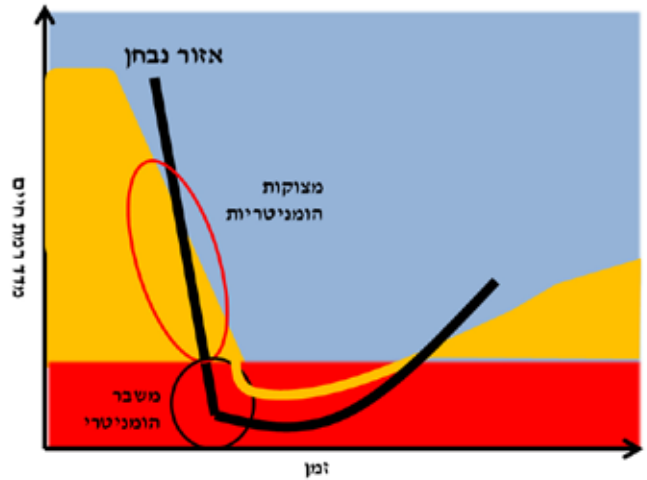
דמ"ה - המשבר שלא היה

על בסיס הקריטריונים המשמשים את ארגוני הסיוע כדי לקבוע אם אזור מסוים סובל ממשבר הומניטרי וראוי לסיוע ניתן להסיק כי ישנם אזורים בעולם שאינם עומדים בקריטריונים האלה, אך למרות זאת המצב השורר בהם מוגדר "משבר הומניטרי". כך, למשל, במקרים רבים נטען שבשטחים הפלסטיניים שורר משבר הומניטרי, אף שלרוב המציאות שם רחוקה מאוד מהקריטריונים המאפיינים מצב כזה. כפי שהודגש בתחילת המאמר, שגרת חייה של אוכלוסייה מורכבת מתחומים רבים שהם נרחבים בהרבה מארבעת התחומים ההומניטריים הבסיסיים והמצומצמים שעליהם הורחב כאן הדיבור. ירידה חדה בתחומים השונים עלולה להוביל לתחושות קשות בקרב האוכלוסייה או בקרב ארגונים וגופים העוקבים אחר מצבה ולדרבן את אלה לצייר תמונה של משבר הומניטרי, מבלי שהמצב אכן עומד בהגדרה שתוארה לעיל. אנחנו מציעים להגדיר את המצב הזה באמצעות המונח דמ"ה - דימוי מצוקה הומניטרית או דימוי משבר הומניטרי.

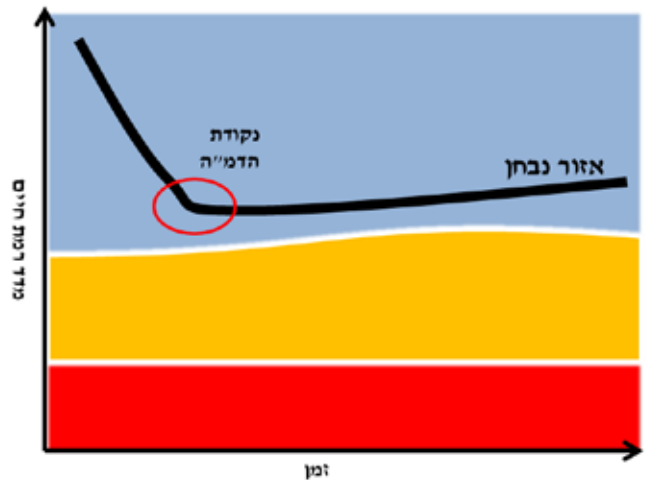
לדמ"ה עלולות להיות שתי סיבות:

1. היעדר כלים להעריך את המצב ההומניטרי (נוכח היעדר מידע מהשטח או היעדר כלים למדידת המצב).
2. רצון של גורמים בעלי אינטרסים (פוליטיים, כלכליים או אידיאולוגיים) שתמונת מצב מחמירה יכולה לשרת מטרות

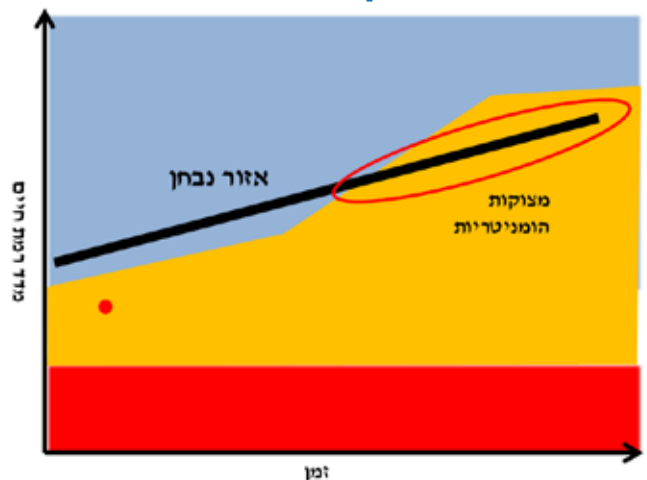
איור 4: דוגמה למשבר הומניטרי



איור 5: דוגמה לדמ"ה - משבר הומניטרי מדומה



איור 6: דוגמה למצוקה הומניטרית



עודו גבוה מהמדד האזורי - מה שמצביע דמ"ה - משבר הומניטרי מדומה.

באיור 6 מוצג מצב שבו ישנה עלייה במדד המשבר באזור הנבחן במקביל לעלייה במדד האזורי. עם זאת, השיפור באזור הנבחן אינו

מדביק את קצב השיפור של המדד האזורי - מה שעשוי להצביע על היווצרות של מצוקות הומניטריות בתחומים מסוימים.

סיכום

הדיון בשאלה מהו משבר הומניטרי הוא בראש ובראשונה דיון ערכי ומוסרי ורק לאחר מכן דיון משפטי. (עם זאת, במאמר הזה לא עסקנו בחובות ההומניטריות החלות על מדינה בעת לחימה, כמתחייב בדיון הבין-לאומי ובאמנות השונות. זהו נושא נפרד).

העיוותים האחרונים שחווינו היו כולם אסימטריים ונערכו בסביבה רוויית אוכלוסייה. לחימה כזאת כרוכה בהכרח בהתמודדות עם סוגיות הומניטריות סבוכות שהופכות להיות חלק בלתי נפרד מהעיסוק המבצעי. מתן מענה לסוגיה האזרחית-הומניטרית הוא באחריות המפקד.

לדעתנו, בכל עימות עתידי צפויה ישראל להיתקל במאמצי דה-לגיטימציה הולכים וגוברים המבוססים על ניסיונות לטעון שהיא מחוללת באזורי העימות משברים הומניטריים. לכן היקר העיסוק הצבאי, לא כל שכן המדיני, בסוגיות דה-לגיטימציה - שראשיתן בטענות בנוגע למשברים הומניטריים - צפוי לגדול אף הוא במידה ניכרת. גיבוש המענה ברמה המדינית מחייב הסכמה בסיסית על טרמינולוגיה - ראשית בקרבנו ובהמשך עם בני השיח שלנו בקהילה הבין-לאומית. אימוצו של המודל המוצע, גם אם ייעשו בו התאמות נדרשות, יש בו כדי ליצור בסיס לשיח אקדמי ומדיני, ששיאו הסדרה מושגית ואולי אף הסכמה על אופן המדידה.

במבצע "צוק איתן" שולבו לראשונה קא"לים (קציני אוכלוסייה מטעם המתפ"ש - מתאם פעולות הממשלה בשטחים) שהיו השלמה מקצועית לדרג הטקטי. במבצעים קודמים היו קציני המתפ"ש לצידו של המפקד - בעיקר מרמת המפח"ט ומעלה.

מבצע "צוק איתן" - בשל אורכו ובשל מורכבות פעולתו - איתגר את המפקדים וחייב יצירת איזון עדין בין תמונת המצב האזרחית לתמונת המצב המבצעית. במשך כל ימי המבצע ריחפה סוגיית המשבר ההומניטרי, אך ישראל הצליחה להכיל את הדיון על כך הודות לסיבות הבאות:

1. בשטח שהו רק נציגים מועטים של ארגונים בין-לאומיים שיכלו לטעון לקיומו של משבר כזה.
2. הנציגים שנכחו בשטח שמרו על איזון אתי ומקצועי בהתנהלותם.
3. גם הסיקור החדשותי היה מאוזן - עד לרגע שבו פורסמו תמונות שחשפו את ממדי ההרס בסג'עיה.
4. עבודה נמרצת של גורמי המתפ"ש.

כל אלה לא יספיקו בפעם הבאה. אם לא נשכיל, אנחנו המפקדים, להתכונן אל המערכה הבאה - ולא רק באימוני תמרון ואש אלא גם בהיבטים ההומניטריים של המערכה - אנו צפויים להתמודד עם תוצאות פחות טובות באופן משמעותי עד כדי סכנת דה-לגיטימציה. כשם שהשכלנו להחליט שההתמודדות עם המערכה שלאחר המערכה הצבאית יחל כבר ביום הראשון לחימה, כך עלינו להחליט ליישם כבר עכשיו מודל עדכני מוסכם המשלב מפקדים מהדרג החטיבתי ומעלה וקציני מתפ"ש למימוש אחריותו של המפקד להבין את האתגר ההומניטרי ולמנוע משבר.

ההערות למאמר מופיעות בסוף הגיליון.