

פורום המדיניות החמישי בנושא עזה

הרס ושיקום:
פריטים "דו-שימושיים"
והמנגנון לשיקום עזה

ינואר 2022

הקדמה

באוקטובר 2021, ארגון גישה כינס בפעם החמישית את פורום המדיניות בנושא עזה. הפורום, שנערך במתכונת וירטואלית, הפגיש בין כ-50 בעלי עניין ישראלים, פלסטינים ונציגי ארגונים בינלאומיים, לדיון על מדיניות ישראל בנוגע להכנסת פריטים דו-שימושיים לרצועת עזה והמנגנון לשיקום עזה (Gaza Reconstruction Mechanism). חברי הפאנל כללו דוברת בכירה מסוכנות סיוע בינלאומית, איש מקצוע ברצועה המנוסה בעבודה מול מנגנון השיקום, ונציג של ארגון חברה אזרחית בעזה. מסמך זה מציג את תמצית הניתוח ואת המלצות המדיניות שהעלו הדוברים ומשתתפי הפורום, המשקפים מגוון נקודות מבט. אנו מקווים שהמלצות אלה יקודמו על ידי מקבלי החלטות בעבודתם.

במהלך 11 ימי מלחמה בחודש מאי 2021, הפצצות כבדות של הצבא הישראלי גרמו להרס נרחב ברצועת עזה, כולל נזק לבתים, בתי עסק, בתי חולים, בתי ספר, כבישים ותשתיות אזרחיות נוספות. הנזק נאמד ב-290 עד 380 מיליון דולר. למעלה מ-60 אלף יחידות דיור נפגעו, 2,000 מהן ניזוקו קשות או נהרסו כליל. ההסלמה במאי הציתה מחדש דיונים בנוגע לשיקום הרצועה וחיידה את השבריריות וחוסר היציבות של הסטטוס קוו. הגבלות שישראל מטילה על הכנסת סחורות לרצועה ותחושת תסכול, או היסוס, בקרב תורמים לנוכח סבבי האלימות וההרס החוזרים, לצד היעדר פתרון פוליטי באופק, מוסיפים לאתגר המורכב של שיקום ברצועה.

ישראל מטילה מגבלות קשות על הכנסת אלפי פריטים "דו-שימושיים" לשטחים הכבושים – הכוונה לפריטים בעלי שימוש אזרחי מובהק שיכולים, לשיטתה, לשמש גם לצרכים צבאיים. רשימת הפריטים הדו-שימושיים שישראל מנהלת רחבה בהרבה [מהרשימה המוסכמת בהסדר ואסנאר](#), הנחשבת לתקן הבינלאומי. ההגבלות המוטלות על מעבר סחורות לרצועת עזה חריפות במיוחד. הכנסת פריטים דו-שימושיים לעזה מחייבת תיאום מיוחד מול הרשויות הישראליות או באמצעות המנגנון לשיקום עזה, שבפיקוח האו"ם. ההגבלות על גישה לפריטים שישראל מגדירה כדו-שימושיים לא רק מקשות על שיקום אלא גם מונעות פיתוח כלכלי ברצועה.

מרבית הפריטים שברשימת החומרים הדו-שימושיים של ישראל, במיוחד אלה המופיעים ברשימת הפריטים שישראל מגבילה את כניסתם לעזה, הכרחיים לצרכים אזרחיים, כמו בנייה ופיתוח של תשתיות אזרחיות וכן עבור התעשייה ומערכת הבריאות המקומית. ברשימה כלולים, בין היתר, מערבלי בטון, מנפים, צינורות ברזל הדרושים לתשתיות המים, דשנים לחקלאות ומכונות רנטגן. בפועל, פריטים מסוימים ברשימה אינם מוכנסים לרצועה כלל. ועידת הסחר והפיתוח של האו"ם (UNCTAD) [מצאה](#) כי הקלות על גישה לחומרים דו-שימושיים יאפשרו צמיחה של 11 אחוז בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בעזה עד שנת 2025. רבים מבין משתתפי הפורום מהרצועה, ביניהם עובדי המגזר הפרטי ואנשי מקצוע העוסקים בפרויקטים בתחום התשתיות האזרחיות, הדגישו את המצוקה הקשה הנובעת מהגבלות על גישה לפריטים דו-שימושיים (מידע נוסף על כך בדו"ח חדש של גישה, "[קווים אדומים, רשימות אפורות](#)").

פורום המדיניות החמישי בנושא עזה דן בשאלה כיצד ניתן לסיים את מעגל ההרס ולשפר את הגישה לחומרים דו-שימושיים לצרכים אזרחיים ברצועה. המפגש התנהל בהתאם לכללי בית צ'טהאם כדי לעודד שיח פתוח וכן, ולכן הדברים שנאמרו במהלכו מוצגים כאן ללא ייחוס. חלק מהמלצות עברו עריכה לצורך הבהרה.

המלצות

לממשלת ישראל:

- להסיר את הסגר ולהתיר תנועה וגישה לסחורות בכפוף אך ורק לאמצעים סבירים לשמירה על ביטחון ולא באמצעות הגבלות גורפות.
- להימנע מפגיעה בתשתיות אזרחיות ברצועה.
- להתאים את רשימת הפריטים הדו-שימושיים לסטנדרט הבינלאומי המקובל, כפי שנקבע בהסדר ואסנאר.
- לפעול בשקיפות רבה יותר לגבי רשימת הפריטים הדו-שימושיים והנהלים הנלווים לה.
- לשאת באחריות כלכלית על העלויות המוטלות על קבלנים וסוחרים פלסטינים, כמו גם על תורמים בינלאומיים, כתוצאה מההגבלות שאוכפת ישראל על הכנסת פריטים דו-שימושיים, בהתאם לחובתיה של ישראל ככוח כובש.
- לענות בזמן לבקשות לתיאום מעברם של פריטים דו-שימושיים לרצועה, בין אם הוגשו דרך מנגנון השיקום ובין אם בתיאום ישיר מול הרשויות הישראליות. מספר משתתפים בפורום הדגישו את העיכובים במענה לבקשות עבור חלקי חילוף הדרושים בדחיפות לתיקון תשתיות ברצועה, וכן לתחזוקתן השוטפת בשגרה. על פי החוק הישראלי, רשויות המדינה נדרשות לענות לבקשות הנוגעות לפריטים דו-שימושיים בתוך 45 ימי עבודה (זמן מענה ארוך מלכתחילה) אך במקרים רבים, בקשות מקבלות מענה רק כעבור חודשים ואף שנים ממועד הגשתן.

לרשויות הפלסטיניות (חמאס, הרשות הפלסטינית):

- לקדם פיוס פנים-פלסטיני. ישנו צורך בהנהגה פלסטינית מאוחדת שתוכל להידרש לצרכים ברצועה ולפעול למען פתרון פוליטי לסכסוך.
- לעשות דה-פוליטיזציה לנושא שיקום הרצועה ולקדמו ללא קשר למחלוקות פוליטיות, כאינטרס פלסטיני קולקטיבי.
- להקים ועדה לאומית משותפת לעזה ולגדה המערבית שתדון בשיקום עזה ובנושאים נוספים כמו עוני ואבטלה, ותכלול נציגים מהחברה האזרחית.

לממשלת מצרים:

- להמשיך להרחיב את הגישה לפריטים דו-שימושיים דרך שער סלאח א-דין.

לקהילה הבינלאומית

- **להפעיל לחץ על ישראל להסרת הסגר על עזה.** היו משתתפים שטענו כי מתן סיוע ללא התעקשות על אחריותיות מצד ישראל הופך את הסגר למדיניות בר-קיימא בעיניה ומסייע לה כלכלית בשימורו.
- **להעביר מסר ברור לממשלת ישראל** בנוגע לחובותיה החוקיות כלפי פלסטינים החיים תחת כיבוש, לרבות תושבי עזה, מתוקף החוק הבינלאומי. על ישראל מוטלת חובה פוזיטיבית לאפשר חיים אזרחיים תקינים ברצועה. אין די בצעדים טכניים או במחווות הומניטריות צרות.
- **לדרוש אחריות רבה יותר מממשלת ישראל** על נזק שנגרם לתשתיות ומבנים אזרחיים במהלך הלחימה וכן לנזקים הנובעים מהגבלות התנועה המתמשכות שהיא אוכפת. יש לתבוע מישראל לשאת באחריות על ההפרות החמורות של הדין הבינלאומי שהיא מבצעת, זאת הן כעמדה עקרונית והן כאמצעי הרתעה.
- **להימנע מאימוץ הנרטיב הביטחוני של ישראל** ולא לגר את מדיניות הענישה הקולקטיבית. להעמיד בספק הגבלות שישראל מטילה אשר חורגות מעבר לאיום ספציפי וגובות מחירים בלתי מידתיים מהאוכלוסייה האזרחית.

המנגנון לשיקום ופיתוח רצועת עזה – Gaza Reconstruction Mechanism

- רבים ממשתפי הפורום טענו כי יש לבטל לחלוטין את מנגנון השיקום מכיוון שהוא 'מסד' את הסגר הישראלי על הרצועה ובכך לוקח חלק בענישה הקולקטיבית האסורה של תושבי עזה. חלק מן המשתתפים גרסו כי יש להחליף את המנגנון הנוכחי במנגנון חדש ועצמאי בניהול האו"ם. אחרים סברו כי יש להקים מנגנון חדש על בסיס משא ומתן בין הרשות הפלסטינית, חמאס וישראל. אחד המשתתפים קרא למעורבות גדולה יותר במנגנון מצד הרשות הפלסטינית.
- אחד המשתתפים תמך בגישה מבוססת סיכונים, כלומר שרמת הפיקוח על הכנסתם של פריטים דו-שימושיים לעזה תיקבע בהתאם לרמת הסיכון הנשקפת מכל פריט. הועלתה הצעה לסווג פריטים שונים על פי שיטת 'רמזור': פריטים שנשקף מהם הסיכון הגבוה ביותר יסווגו כאדומים ויהיו נתונים לפיקוח אינטנסיבי, בעוד פריטים שנשקף מהם הסיכון הנמוך ביותר יסווגו כירוקים וכניסתם תאושר באופן אוטומטי. שיטה כזו יכולה להיות רלוונטית לרפורמה במנגנון השיקום הקיים או להקמה של מנגנון חדש.
- מספר משתתפים אחרים טענו כי בהעדר סוף לכיבוש והסרה של הסגר, מנגנון השיקום הוא פתרון הביניים הטוב ביותר להכנסת חומרים שאלמלא המנגנון, לא היו נכנסים לעזה כלל. מספר משתתפים העלו המלצות לשיפורים טכניים בתפקוד המנגנון הקיים:
 - צמצום רשימת הפריטים הדו-שימושיים של ישראל בשאיפה לקרבה לרשימה המוסכמת בהסדר ואסנאר.
 - ייעול וזירוז המענה לבקשות להכנסת פריטים המוגשות דרך המנגנון.
 - קידום שקיפות המנגנון והנגשת הנהלים, במיוחד בשפה הערבית.
 - צמצום הבירוקרטיה והדרישות הנוספות שבהן צריך לעמוד כדי לעבוד תחת המנגנון, כגון התקנת מצלמות אבטחה במעגל סגור, מתקני אחסון וגידור.
 - איחוד מנגנון השיקום עם מנגנוני תיאום דו-צדדיים אחרים המשמשים ארגונים בינלאומיים.
 - שיפור מערך התלונות והליך הערר הפנימי של המנגנון, במיוחד בהתחשב בכך שמספר רב של אנשים שהושעו ממנו סבורים כי הדבר נעשה בחוסר הגינות.
 - מתן פיצויים עבור נזק שנגרם כתוצאה מרשלנות או עיכובים בלתי סבירים במענה לבקשות והכנסת סחורות.
 - ביצוע בדיקת נאותות של המנגנון מטעם האו"ם, בדגש על זכויות אדם.

רשימת המשתתפים:

דיפלומטים מהמוסדות הבאים:

Representative
Office of Norway

Royal Norwegian
Embassy

United States
Embassy

Office of the European
Union Representative
(West Bank and Gaza
Strip, UNRWA)

Embassy of Bulgaria

Embassy of
Switzerland

Netherlands
Representative Office

Australian Embassy

Consulate General of
France

Delegation of the
European Union to
Israel

נציגים מהארגונים והגופים הבאים:

Al Mezan Center for Human Rights

Ben Gurion University

Diakonia

Economic Cooperation Foundation (ECF)

Institute for National Security Studies (INSS)

Lawyers for Palestinian Human Rights UK (LPHR)

Office of the Quartet (OQR)

Oxfam

Tony Blair Institute for Global Change

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)

Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace (UNSCO)

United Nations Office for Project Services (UNOPS)

Washington Institute

We Are Not Numbers

Other Palestinian private sector and civil society actors

*לפי דרישת החוק, גישה גאה לציין כי בתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות וארגונים בינלאומיים, שתומכים בעשייה שלנו לקידום זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות".

גישה, רחוב הרכבת 42, תל-אביב. 6777008
T 03-6244120 | F 03-6244130
gisha.org | info@gisha.org