



משבר מתמשך בתחום כבוד האדם

סקירה כללית של הליך הפנייה המשולבת (CAP)

לשטח הפלסטיני הכבוש (שפ"כ)

דצמבר 2009

הפנייה המשולבת (CAP) לשנת 2010 מבקשת לגייס תרומות בסך 664,473,688 דולר אמריקאי למימון מגוון רחב של תוכניות התערבות הומניטריות ותוכניות שמטרתן שיקום ראשוני של הכלכלה הפלסטינית. על תוכניות אלה נמנים 147 מיזמים אותם יממשו סוכנויות האו"ם ו-89 מיזמים אותם יממשו ארגונים לא ממשלתיים מקומיים ובינלאומיים. כל אוכלוסיית רצועת עזה, וכן תושביהם הפלסטיניים של ירושלים המזרחית ושטחי C שבגדה המערבית, ובמיוחד אלו המתגוררים ליד התנחלויות ישראליות ובאזורים הסמוכים לגדר, זוהו על ידי הקהילה ההומניטרית כקהלי יעד בעדיפות ראשונה לסיוע הומניטרי ולהגנה. עלות תוכניות הסיוע הישיר במזון, סיוע במזומנים תמורת עבודה וכן סיוע במזומנים למזקקים, מהווה השנה קרוב לשני שלישים מדרישות המימון.

הרקע למשבר

ממשיכה להחלש והמגזר הפרטי קרס הלכה למעשה.¹ המצור מונע ביצוע תיקונים ושיפוצים חיוניים בתשתיות ציבוריות ובשרותים ויצר מחסור בדלק ובמזומנים. תנאי החיים ממשיכים להיות ירודים והשירותים הציבוריים ובמיוחד שירותי המים והתברואה ממשיכים להתדרדר.

התרומות שהתקבלו בעקבות השקת מגבית החירום לרצועת עזה, בפברואר 2009, העניקו תמיכה חיונית שאיפשרה מתן מענה לחלק מהצרכים הבעורים ביותר של אוכלוסיית הרצועה. ואולם, המצור ממשיך להוות את הגורם המרכזי המעכב את הבנייה מחדש של ההגבלות ואת מאמצי השיקום. בשל ההגבלות המוטלות על ידי ישראל על הכנסת חומרי בנייה ואי נכונותה לאשר הצעה של האומות המאוחדות לחידוש מיזמי הבנייה החיוניים, רמת הצרכים נותרה גבוהה, כמו גם התלות בסיוע בינלאומי. בנוסף לכך, הבעיות הנובעות מהסביבה התפעולית הכללית ברצועה, פוגעות באפשרות להענקת סיוע הומניטרי אפקטיבי וכפוף לעקרונות.

**הגדה המערבית, כולל ירושלים המזרחית:
שיפור בחופש תנועה, המשך ההגבלות
על גישה לאדמות, למשאבים ולמרחב**

בגדה המערבית נרשם שיפור ניכר בחופש התנועה הפלסטיני בין הערים המרכזיות ממזרח לגדר, וזאת בעקבות הסרת חלק מהמכשולים והקלות בנהלים בחלק מהמחסומים המרכזיים. בנוסף לכך, מספר הנפגעים כתוצאה ישירה מהסכך פחת באורח ניכר. ואולם, ישראל ממשיכה למנוע גישה

פלסטינים החיים תחת הכיבוש הישראלי ממשיכים להתמודד עם משבר בתחום כבוד האדם, המאופיין בשחיקת מקורות המחיה, שלילה מתמשכת של זכויות אדם בסיסיות ותלות כפויה בסיוע הומניטרי בינלאומי המשפיעה על כל תחומי חייהם.

רצועת עזה: המשך המצור, 1.4 מיליון פלסטינים "נצורים"

בשנה שעברה חוותה האוכלוסייה הפלסטינית ברצועה את אחת התקופות האלימות ביותר מאז ראשית הכיבוש הישראלי ב-1967. בין 27 בדצמבר 2008 ו-18 בינואר 2009, במהלך מתקפת 'עופרת יצוקה', סבלו 1.4 מיליון תושבי רצועת עזה מהפצצות והפגזות אינטנסיביות מהאוויר, הים והיבשה; המתקפה בוצעה על ידי ישראל במטרה מוצהרת למנוע ירי חסר הבחנה של רקטות מהרצועה לישראל. גבולות הרצועה היו סגורים ונעולים באורח אפקטיבי ולאוכלוסייתה לא היה מקום מבטחים, כאשר אפילו מקלטי החירום שנוהלו על ידי האו"ם ספגו פגיעות ישירות. העימות ברצועה התאפיין במספר גבוה של אבדות בקרב אזרחים פלסטינים ונזק נרחב לרכוש פלסטיני ולתשתיות.

המבצע הצבאי 'עופרת יצוקה' דרדר באורח משמעותי את תנאי החיים הקשים בלאו הכי ששררו ברצועה, בעקבות המצור אותו הטילה ישראל על עזה ביוני 2007, לאחר השתלטות החמאס. המצור נמשך גם כעת, תוך הטלת מגבלות קשות על יבוא סחורות, איסור מוחלט על היצוא ושליחת זכותם של רוב תושבי הרצועה לצאת את גבולותיה. הכלכלה

פלסטינית לאדמות ולמשאבים באמצעות מערכת רב שכבתית של הגבלות, המהווה מאפיין בולט של הכיבוש הישראלי, לרבות: מכשולי תנועה, הרחבת התנחלויות ומאחזים, הקמת הגדר ויישום חוקי תכנון ובנייה המונעים מפלסטינים את היכולת להרחיב ולפתח את ישוביהם. מחקר שבוצע על ידי אוצ'ה בנפת בית לחם הצביע על כך שרק 13% משטח הנפה זמין ונגיש לפיתוח פלסטיני.²

בנוסף לכך, המצב בירושלים המזרחית ממשיך להתדרדר: רוב האוכלוסיה הפלסטינית בשפ"כ מנועה מלהיכנס לעיר, ואילו תושביה הפלסטיניים של העיר מתמודדים עם תנאי חיים קשים בשל חלוקה בלתי שיוויונית של המשאבים הציבוריים; אלפים נתונים בסכנת עקירה כפויה עקב גירוש או הריסת הבית. עלפי הערכות, כ-60,000 פלסטינים ירושלמים מצויים בסכנת עקירה כפויה, בגלל האפשרות שבתייהם יהרסו על ידי הרשויות הישראליות, אם בשל היעדר היתר בנייה או עקב גירוש מביתם כתוצאה מפעילות התנחלותית.³

הצרכים

למרות שנרשם שיפור מסוים במספר מדדים מקרו-כלכליים והתקבל סיוע פיננסי בהיקף נרחב מהקהילה הבינלאומית, הביצועים הכוללים של הכלכלה הפלסטינית נותרו חלשים, כאשר שעורי האבטלה והעוני גבוהים, במיוחד ברצועת עזה.

- קרוב ל-40% מהאוכלוסייה סובלת מחוסר בטחון תזונתי.
- כ-90% מאספקת המים לתושבי רצועת עזה איננה בטוחה לשתייה, וזאת בהתאם לתקנים של ארגון הבריאות העולמי (WHO); קרוב ל-10% מתושבי הגדה המערבית מתגוררים ביישובים שאינם מחוברים לרשת המים, והדבר מאלץ קהילות עניות במיוחד לשלם עד פי עשר עבור מים הנמכרים במיכליות, בהשוואה למחיר מים המסופקים דרך הרשת.⁴
- המצור על הרצועה, הסכסוכים הפנים-פלסטיניים ותוצאות מתקפת 'עופרת יצוקה' פגעו בכשירותה של מערכת הבריאות ברצועת עזה ובתפקודה התקיין; התוצאה היא ירידה כללית באיכות שירותי הבריאות המוענקים לאוכלוסיה. בגדה המערבית, הגבלות הגישה פוגעות באפשרות הגישה של חולים ועובדי בריאות למתקני בריאות, במיוחד לבתי חולים בירושלים המזרחית.

- בעקבות מתקפת 'עופרת יצוקה' קיים צורך ניכר בתמיכה פסיכו-סוציאלית (טיפול נפשי). תלמידי בתי הספר הפלסטיניים סובלים ממצוקת חדרי לימוד, הבאה לידי ביטוי בצפיפות יתר בכיתות; נתוני הביצוע של התלמידים במבחני הישג מתוקננים מצביעים על תת-הישג.
- יותר מ-20,000 מתושבי הרצועה, שנעקרו מבתייהם במהלך מתקפת 'עופרת יצוקה', נאלצים להתגורר בדירות שכורות, בבתי קרובים או במאהלים הסמוכים לבתים שניזקו. בגדה המערבית, רשמו עובדי אוצ'ה הריסה של 225 מבנים בבעלות פלסטינית, שנהרסו על ידי הרשויות הישראליות עד סוף ספטמבר 2009; הדבר הביא בעקבותיו עקירה כפויה של 515 פלסטינים, יותר ממחציתם ילדים. אלפי פלסטינים נוספים מצויים בסכנת עקירה כפויה.⁵

הרמה הנוכחית של הסיוע ההומניטרי הנדרש בשטח הפלסטיני הכבוש, ובמיוחד רמת הסיוע הישיר במזון ובמזומנים, הינה תוצאה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך, כמו גם הסכסוך הפנים פלסטיני ובמיוחד של המדיניות אותה נוקטת ישראל במהלך הכיבוש המתמשך. למרות רמת השכלה גבוהה יחסית בקרב פלסטינים והמצאותו של כוח עבודה מיומן, האמורים לייצר פוטנציאל גבוה לצמיחה כלכלית, הרי שהמדיניות הננקטת על ידי ממשלת ישראל, במיוחד מאז ספטמבר 2000 איננה מאפשרת את מימושו. מדיניות זאת ממשיכה לשלול מהפלסטינים את זכויות האדם הבסיסיות שלהם, להרוס את הכלכלה, לצמצם עד מינימום את הזדמנויות התעסוקה ולשחוק מקורות מחיה אחרים, כולל חקלאות, רעיית צאן ודיג. הפרות חמורות של החוק ההומניטרי הבינלאומי ושל חוק זכויות האדם הבינלאומי, על ידי ישראל ועל ידי הפלגים הפלסטיניים, ממשיכות להתבצע באקלים של פטור מעונש. מציאות זאת גורמת לתלות גוברת בסיוע ההומניטרי ומולידה צרכים גוברים בהגנה על אזרחים. לישראל, בחזקת הכוח הכובש, האחריות הראשונית לספק את הצרכים ההומניטריים הבסיסיים של האוכלוסייה הפלסטינית.

במישור הפנים פלסטיני, המשא ומתן להשגת פיוס לאומי לא הצליח לאחות את הקרע, והדבר הביא מדי פעם להתפרצויות אלימות, מעצרים של יריבים פוליטיים והפעלת אמצעי שליטה ופיקוח נוספים. בהיעדר פיוס לאומי, הקרע מעמיק והדבר תורם להחמרת התנאים הקשים, איתם נאלצת להתמודד האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית.

המטרות האסטרטגיות של הפנייה המשולבת לשנת 2010 (CAP)

1. הענקת סיוע הומניטרי לאוכלוסייה הפגיעה ביותר, כולל פליטים והמשפחות העניות ביותר בשפ"כ, בעיקר כאלה המתגוררות ברצועת עזה, ירושלים המזרחית ושטח C, כולל איזורים הסמוכים להתנחלויות ולאורך הגדר.
2. חיזוק הסביבה המוגנת עבור האוכלוסייה האזרחית בשפ"כ באמצעות: פעילות מוגברת למען כיבוד החוק ההומניטרי הבינלאומי וחוק זכויות האדם הבינלאומי, תוך מיקוד מיוחד בחופש התנועה והגישה ובאמצעות תוכניות אקטיביות לתגבור ההגנה על אזרחים.
3. תגבור המעקב והדיווח על המצב ההומניטרי בשפ"כ תוך פיתוח מדדים להערכת ההשפעה של הסיוע שהוגש, הדגשת הפערים שנותרו וקביעת סדרי עדיפויות לסיוע.

המענה

בשיעורי העוני, האבטלה ורמות חוסר הביטחון התזונתי בקרב קהלי היעד הפגיעים. התמיכה בהתערבויות שנועדו לקדם את התאוששות הכלכלה ובתוכניות דומות המעוגנות בתוכנית הביניים של הרשי"פ [MTRP] חשובה במיוחד על מנת להבטיח שתוכניות הסיוע למיניהן לא רק יפחיתו במידת מה את ההשפעות המיידיות של המשבר, אלא שיהיה בכוחן לקדם תהליכי התאוששות, לחזק את עמידותן של הקהילות הפגיעות ובסופו של דבר לצמצם את היקף ההזדקקות לסיוע.

המלצות

רק באמצעות פתרון פוליטי ניתן להניח יסודות מוצקים לשלום עתידי, ליציבות ולשגשוג. ואולם בינתיים, במטרה לשפר את המצב ההומניטרי ולהפחית חלק מההשפעות הקשות ביותר של משבר כבוד האדם, תוך צמצום ההזדקקות הפלסטיניות לסיוע חוץ, קוראים חברי הצוות המוביל של אירגוני הסיוע בשפ"כ (HCT), בהנהגת המתאם ההומניטרי (HC) לנקוט מספר צעדים:

1. צעדים כדוגמת פתיחת אזורים שונים ברצועת עזה, לרבות אזורי החיץ והרחבת אזורי הדיג, פתיחת שטחי C בגדה המערבית, כולל שטחים צבאיים סגורים ושמורות טבע לפיתוח פלסטיני והסרת הגבלות הגישה לשטחי מרעה, אדמות חקלאיות ומקורות מים, עשויים להוות שלב חשוב לקראת שיפור מקורות המחיייה הפלסטיניים. צעדים כדוגמת פתיחת אזורים שונים ברצועת עזה, לרבות אלה הקרויים אזורי חיץ, הרחבת אזורי הדיג, כמו גם פתיחת שטחי C בגדה המערבית,

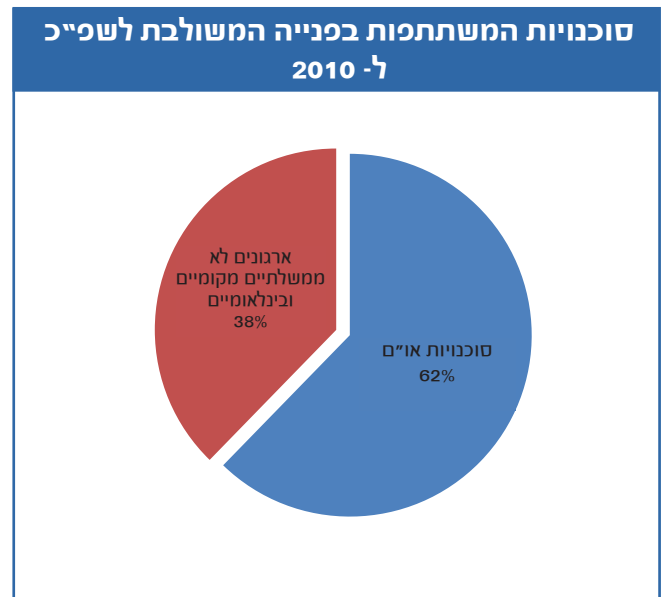
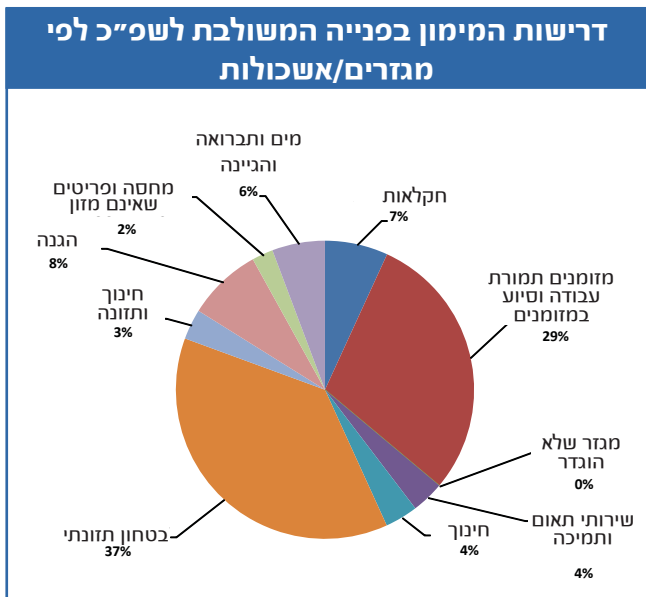
בהתייחסה לצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה הפלסטינית, הפנייה המשולבת לשנת 2010 מאחדת שותפים רבים מסוכנויות האו"ם, הרשות הפלסטינית וארגונים לא ממשלתיים מקומיים ובינלאומיים, אשר נתנו יד לפיתוח מענה הומניטרי הממוקד בצרכים. באמצעות פנייה זו לגיוס תרומות, ימשיכו הארגונים השונים והסוכנויות ההומניטריות בעבודתם החשובה למיתון ההשפעות הקשות ביותר של המשבר המתמשך על הפלסטינים הפגיעים ביותר, תוך בלימת המשך ההתדרדרות של תנאי החיים וחיזוק הסביבה המוגנת עבור אזרחים באמצעות סינגור למען זכויות היסוד של הפלסטינים, באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות מוסכמים בתוקף החוק ההומניטרי (IHL) וחוק זכויות האדם (IHR) הבינלאומיים.

בה בעת, יתמכו התוכניות הכלולות בפנייה המשולבת ביכולתם של הפלסטינים להסתמך על עצמם, וזאת באמצעות התערבויות המקדמות התאוששות מוקדמת של הכלכלה והמחזקות את הסביבה המוגנת למען האזרחים. זיהוי הצרכים ההומניטריים הנוכחיים ותאום הפנייה המשולבת הינם בבחינת צעדים ראשונים לקראת מימוש מטרות אלה, ואולם האתגרים נותרו גדולים מאד.

הפנייה המושלבת (CAP) נועדה לספק את הצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה הפלסטינית, משום שישראל לא עשתה כן. בהנחה שהתרחיש הסביר ביותר שעליו מתבססת הפנייה המושלבת, איננו צופה שיפור משמעותי במצבם ההומניטרי של קהלי היעד הפגיעים, הרי שהיעדר מימון הולם של הפעילויות הכלולות בפנייה זו, צפוי להביא להחלשה נוספת של הסביבה המוגנת ולהמשך השחיקה של מקורות המחיה, לצד עליה נוספת

5. על ישראל לשים קץ לפטור מעונש על תקיפת פלסטינים ורכושם מצד מתנחלים באמצעות אכיפת החוק על ישראלים המתגוררים בגדה המערבית, הכוללת את ירושלים המזרחית.
6. לבסוף, על כל הרשויות הרלוונטיות ליישם מנגנונים מתאימים להבטחת מתן דין וחשבון במטרה להבטיח את כיבוד חוק זכויות האדם הבינלאומי (IHR) ואת החוק ההומניטרי הבינלאומי (IHL) ולשים קץ לאקלים של פטור מעונש על הפרת זכויות השורר בשפ"כ. הדבר כולל ניהול חקירות אמינות ובלתי תלויות בדבר טענות להפרות

2. כולל שטחים צבאיים סגורים ושמורות טבע לפיתוח פלסטיני והסרת הגבלות הגישה לשטחי מרעה, אדמות חקלאיות ומקורות מים, יש בכוחם להוות שלב חשוב בשיפור מקורות המחייבה הפלסטיניים.
3. על ישראל להקפיא את כל צווי ההריסה והגירוש ולהבטיח כי משטר התכנון וייעוד הקרקע יענה על הצרכים הפלסטיניים.
4. בהתאם לחוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק משנת 2004, על ישראל לחדול מבניית הגדר בשטחי הגדה המערבית, כולל ירושלים המזרחית ולפרק או להעתיק את תוואי הגדר, באזורים בהם כבר נבנה, אל הקו הירוק.
4. לאור אי חוקיותן של ההתנחלויות, בכפוף לחוק ההומניטרי הבינלאומי, על ישראל לחדול מהעברת אוכלוסייתה האזרחית להתנחלויות בשטח הפלסטיני הכבוש, להקפיא את כל הפעילות ההתנחלותית ולפרק מאחזים.



חמורות של החוקים שצוינו לעיל (IHL ו-IHR).

הערות

1. על פי מרכז הסחר הפלסטיני (PalTrade) מאז הטלת המצור אבדו על פי הערכות, כ-120,000 מקומות עבודה במגזר הפרטי, לרבות בענפי התעשייה הזעירה, המסחר, הבנייה, החקלאות והשירותים. מרכז הסחר הפלסטיני, יצועת עזה - שנתיים של מצורי, דוח מיוחד, 7 ביולי 2009 (אנגלית).
2. ראו: מרחב מצטמק: התכווצות המרחב העירוני ופיצול האיזורים החקלאיים בנפת בית לחם, אוציה, מאי 2008.
3. ראו: משבר התכנון בירושלים המזרחית: הבנת תופעת הבנייה הבלתי חוקית, אוציה, אפריל 2009, עמי 12.
4. המחיר הממוצע של מים הנמכרים במיכליות נע בין 40-15 ש"ח למי"ק, לעומת המחיר הממוצע של מים המוזרמים ברשת העומד על 4.8 ש"ח למי"ק.
5. במהלך 2009 גרשו הרשויות הישראליות 53 פליטים פלסטינים, כולל 20 ילדים, מבתיהם בשכונת שיחי גיראח; על פי הערכת אוציה, מצויים 475 פלסטינים נוספים בסכנת גירוש בשל תוכניות להרחבת ההתנחלות במקום.