

סיוע חוץ וסיוע הומניטרי

מתוך סדרת מחקרים בנושא עקרונות מנחים למדיניות חוץ
מוסרית בהקשר הישראלי

כתיבה: שראל וינברגר



המכון לאתיקה ויחסים בין-לאומיים

ראש המכון: ד"ר אסף מלאך

צוות המחקר: ד"ר גל הדרי, עו"ד יונה שרקי, שראל וינברגר

המכללה למדינאות, ירושלים תשע"ה

- פנימי - טיוטה לא סופית -

תוכן עניינים

תקציר מנהלים והמלצות	עמ' 3
מבוא	עמ' 6
פרק א' - רקע כללי	עמ' 7
1. היסטוריה ומשמעות	
I. המלחמות הקונבנציונאליות והקמת הצלב האדום (1859-1864)	
II. טבח באזרחים והכניסה של המדינה לשדה ההומניטרי : הטבח בביאפרא (1968)	
III. לאחר ביאפרא : הכניסה המאסיבית של ארגוני הסיוע ההומניטריים הלא מדינתיים	
IV. הסיוע ההומניטרי וכלכלת המלחמה : רואנדה (1994-6)	
V. מסיוע הומניטרי נקודתי להתערבות ארוכת טווח : אחרי המלחמה הקרה וברואנדה	
VI. הסיוע כחומר תחת האושיות של החברה המקומית	
2. ההיבטים הכלכליים של הסיוע : תקצוב הסיוע ומקורותיו	
פרק ב' - רקע ישראלי	עמ' 23
1. היסטוריה ומשמעות	
I. מדינת ישראל ומדינות אפריקה 1957-1967 : ערכים או אינטרסים?	
II. מה היה סוד ההצלחה של ישראל באפריקה?	
III. ישראל והעולם בעקבות פעילות מש"ב	
IV. החלטות ועידת אפריקה נגד ישראל וניתוק הקשרים (1972-3)	
V. ישראל וביאפרא (מלחמת ניגריה)	
VI. ישראל ואוגנדה	
VII. בין 1973-1990 : השקעה מירבית באמריקה הלטינית	
VIII. שנות ה-90 : חידושי היחסים לאחר הסכמי השלום ונפילת הגוש הסובייטי	
IX. הגופים הלא ממשלתיים	
2. תקציב הסיוע ומקורותיו	
3. דעת הקהל בישראל ביחס לסיוע הומניטרי	
4. הגופים הלא ממשלתיים וקשרם למדינה	
פרק ג' - דיון משפטי	עמ' 40
פרק ד' - דיון אתי	עמ' 45
1. חובת הסיוע ועקרונות להקצאת משאבים	
2. קדימות החובה כלפי אזרחי ישראל ביזכות לחיים	
3. העדפת סיוע במקום שבו יש רווח פוליטי	
4. הזיקה שבין סיוע לבין הצבעות באו"ם של המדינות המקבלות את הסיוע	
5. סיוע הומניטרי וכלכלת מלחמה	
6. רווח מוסרי-לאומי מן הסיוע	
המלצות לקריאה נוספת ונספחים	עמ' 56

סיוע חוץ וסיוע הומניטרי - תקציר מנהלים והמלצות

מסמך זה בוחן את המצוי והרצוי בתחום סיוע חוץ וסיוע הומניטרי, כבסיס להמלצות למדיניות רצויה של מדינת ישראל בתחום זה.

- בחלקו הראשון, עוקב המסמך אחר התפתחות הכלל-עולמית של מדיניות הסיוע: החל מהקמת הצלב-האדום במחצית השנייה של המאה ה-19, ועד לראשית המאה ה-21, בה מתבצעת פעילות הומניטרית ענפה של אלפי גופים, מדינתיים ושאינם מדינתיים, המוערכת על ידי גופי המחקר השונים בעשרות עד מאות מיליארדי דולרים. חלק זה חושף כי למרות שמטרתו המקורית של הסיוע הייתה להביא להעצמתו של היסוד האנושי, ה'על-פוליטי', שבאדם, הרי שבפועל הסיוע משמש ככלי פוליטי רב עוצמה. הוא משמש להטמעת ערכיהם של המדינות שמעניקות את הסיוע, ולעמעום היסודות הפוליטיים של המדינות להן הסיוע מוענק. בקרב הארגונים הלא-מדינתיים הסיוע הפך לכלי לניגוח המסורת התרבותית והפוליטית בכלל, ולכוח הפועל לערעור הסדר הפוליטי של המדינות להן הוא מוענק. בסופו של חלק זה אנו עומדים על הפער בין האופן שבו מדינות וארגונים מציגים את תקציב הסיוע שלהן לבין התקציבים בפועל. למרות העמימות בתחום זה, ניתן לראות בדוחותיהן של המדינות החזקות העדפה מובהקת לסיוע שמטרתו לגרום שינוי תרבותי, על פני סיוע במוצרים בסיסיים.

- בחלקו השני בוחן המסמך את התפתחותה של מדיניות הסיוע הישראלית ואת מאפייניה הייחודיים. בראשית שנות קיומה עמדה מדינת ישראל בראש המדינות המסייעות לאפריקה. נושא זה נטל מקום חשוב בחזונו של חוזה הציונות ושל קברניטיה הראשונים של המדינה. בנוסף, היו לסיוע השלכות פוליטיות וכלכליות רחבות. השלכות אלו, בדמות יחסים דיפלומטיים וכלכליים עם מדינות אפריקה, היו 'על השולחן' מאז ראשית מדיניות הסיוע, וניתן למצוא דיונים נרחבים מתקופה זו בהם דנו ביחס שבין הסיוע לרווחים המופקים ממנו. בנוסף, ניתן לזהות כמאפיין של הסיוע הישראלי, שהוא לא נועד לבצע השפעה תרבותית ופוליטית רחבה אצל מנעני הסיוע, אלא לסייע ל'בעיות בשטח'. בעוד שהסיוע של המדינות החזקות שימש בעיקר כלי להשפעה, הסיוע הישראלי שימש בעיקר כלי לשיתוף פעולה, דבר שהגביר את יעילותו. עם זאת, במספר מקומות, ההתלהבות הישראלית ועודף הסיוע גרם לחשש ולנקיטת צעדים מתריסים, לעיתים בקרב המדינות שקיבלו אותו, ולעיתים בקרב המדינות הסמוכות. השוני שבין מטרת הסיוע הישראלי לבין מטרותיו של הסיוע בעולם ניכרות גם ברובד הלא-מדינתי. העמותות הישראליות הפועלות לסיוע הומניטרי הנין בעלות מאפייני פעולה שונים מהעמותות ה'אוניברסליות'. אחת ההשלכות המרכזיות לכך היא שיתוף הפעולה ההדוק שלהן עם גוף הסיוע הרשמי של ישראל (מש"ב). לדעתנו, שיתוף פעולה זה הוא אחד ממכפילי הכוח המרכזיים של הסיוע הישראלי וחשוב לשמרו ולהרחיבו.

- החל משנות ה-70, חלה ירידה מתמשכת בהיקף הסיוע. הסיבה המוכרת והגלויה לכך היא החרם של איגוד המדינות האפריקאיות על ישראל (בעקבות הלחץ של מצרים). חרם זה נתפס ככפיות טובה וכביטוי לאופי הפכפך של הקשרים בין מדינות, כאשר הוא מבוסס על רצון טוב בלבד. ההתנגדות להמשך הסיוע התבססה על הטענה כי שיתוף פעולה בין מדינות צריך בראש ובראשונה להתבסס על זהות אינטרסים ולא רק על רצון טוב. ואכן, לאחר החרם הערבי חלה ירידה ניכרת בפעילות

ההומניטרית הישראלית בכלל ובאפריקה בפרט. מסקנה נוספת שעלתה מארוע זה היתה הצורך בזהות ערכים (ולא רק זהות אינטרסים) בכדי שהסיוע יניב פירות לאורך זמן. על כן ישראל פנתה לסיוע במדינות אמריקה הלטינית שהן מדינות נוצריות ברובן והיו בעלות גישה אוהדת יותר כלפי ישראל. כמו כן הופנה הסיוע למדינות אסייתיות שאינן נמצאות תחת לחץ מוסלמי. בנוסף, ישראל הורידה באופן ניכר את רמת ההתערבות בתוך המדינות והיא עוסקת כיום בעיקר בייעוץ ובהדרכות. בנוסף, חלה ירידה משמעותית בתקציב הסיוע הישראלי שקוצץ בפועל ביחס של כ-90 אחוז לעומת שנות ה-50 וה-60. קיצוץ זה הוריד את ישראל בדירוג המדינות המסייעות לתחתית הרשימה של מדינות ה-OECD. לטענתנו, האכזבה מפירות הסיוע באפריקה היתה מניע שולי בלבד בקיצוץ התקציב. עיקרו נבע מהעדר מקורות מימון זרים, שתרמו בעבר לישראל בכדי לבצע את פעילות הסיוע. על כן, חידוש התקצוב החוץ-מדינתי הוא תנאי חשוב להגברה משמעותית של הסיוע ההומניטרי של ישראל. מקור אפשרי לכך הוא שיתוף פעולה של ישראל עם הפילנתרופיה היהודית ברחבי העולם סביב רעיון "תיקון עולם".

- בסוף החלק השני נידונה דעת הקהל בישראל על אודות הסיוע ההומניטרי. נראה כי ישנה הסכמה לאומית רחבה בישראל על הצורך בסיוע דחוף במקרי אסון. עם זאת התפיסה לגבי סיוע ארוך טווח שנויה במחלוקת ומשתנית לאור תפיסות העולם השונות של המגזרים השונים בישראל.
- בחלק המשפטי מובאים העקרונות המשפטיים של תהליך הסיוע. הבולט שבהם הוא הצורך בהסכמה של שני הצדדים בכדי להעניקו. עקרון זה לא תמיד ממומש כיום. יחד עם זאת, לעיתים עצם מימושו גורם לכלכלת מלחמה ולסיוע לשליטים רודנים.
- בחלק האחרון של המסמך מובאים השיקולים המוסריים להקצאה נכונה של משאבי סיוע תוך איזון בין הצרכים הפנימיים של המדינה מעניקת הסיוע לבין הצרכים של המדינות העניות. החלק סוקר את העמדות המקובלות בפילוסופיה של המוסר תוך שהוא מציע עמדה מוסרית ממצעת. לדעתנו, מלבד היסוד היהודי, יסוד פילוסופי-מוסרי לסיוע ההומניטרי הוא אמנה חברתית בין כל משפחות העמים. מתוקף אמנה זו מעניקות המדינות סיוע זו לזו במקרי אסון. בנוסף, אנו מוצאים את עקרון האמפתיה כיסודי ובסיסי מבחינה מוסרית ועל כן אנו רואים חשיבות לסיוע באסונות הומניטריים המתרחשים על גבולה של מדינת ישראל (בכפוף לאילוצים הפוליטיים). מזווית היצדק חלוקתי הגלובלי קיימת חובה מוסרית לסייע למדינות שישראל נהנית ממשאבי הטבע או מכח העבודה שלהם. עם זאת, ישראל איננה מפיצה מרכזית של הגלובליזציה, אין לה היסטוריה קולוניאלית, והיא איננה מדינה עשירה באוצרות טבע. כיוון שכך, חובה זו מוטלת על ישראל באופן מצומצם יחסית למדינות מערביות אחרות, והיא חלה בעיקר על מפעלים ישראלים הפועלים במדינות עניות. בתוך מגמת האיזון בין הצרכים הפנימיים לבין צרכי המדינות הנוקדות לסיוע, אנו ממליצים על סיוע שעונה גם על אינטרסים ישראלים. על ידי מדיניות כזו ממלאת המדינה את שתי חובותיה יחד.
- הסיוע יכול להועיל בחיזוק החוסן החברתי הישראלי, בחיזוק הלכידות היהודית בעולם ובחיזוק קשר התפוצות עם ישראל דרך פרויקטים משותפים של סיוע.

המלצות

1. מתוקף ערכי היסוד של מדינת ישראל ושייכותה למשפחת העמים ראוי שתקצה המדינה משאבים לסיוע חוץ.
2. חיזוק המרכזיות של ישראל בתחום סיוע החוץ הוא ראוי מבחינה יהודית ומוסרית.
3. ניתן למנף פעילות זו לטובתה של ישראל בתחומים שונים (יחב"ליים, כלכליים, זהות יהודית). מבחינה מוסרית אין בכך פגם, והרווח הכפול (למקבלים, ולאזרחי ישראל כמעניקי הסיוע) אף מחזק את הצידוק המוסרי לסיוע.
4. קיים בסיס מוסרי חזק במיוחד להעניק סיוע חוץ במצבי קיצון ללא תנאי.
5. יש לגבש מדיניות סיוע חוץ ארוך טווח, לזיהוי אזורים מומלצים לסיוע ופרויקטים מיטביים להשקעה אפקטיבית. זיהוי זה יאפשר לנתב כראוי שיתופי פעולה עם מדינות עשירות במשאבים ועם גופי חברה אזרחית, אשר יהיו הגורמים הממונים על פעילות זו.
6. יש לקדם סיוע חוץ ארוך טווח באמצעות גוף מתכלל שיהיה אחראי תיאום, הכוונה, סיוע דיפלומטי ויצירת תמריצים לארגוני חברה אזרחית להשקעה בפרויקטים לסיוע. הגוף יצבור ידע וניסיון מקצועי. בנוסף, הוא גם יזהה השפעה מזיקה של גורמים כלכליים וייעץ למשרד החוץ בנושא.
7. בהתאם לתפיסת הצדק החלוקתי הגלובלי, מדינת ישראל תטיל מס פיתוח הומניטרי על אוצרות טבע הנמצאים בחזקתה וכן על חברות פרטיות ותאגידים המסתייעים בכוח אדם מהעולם המתפתח. התקציב יעבור לגורם המתכלל לצורך הפניה למקורות הנזקקים.
8. על ישראל להעניק פטור ממס לתרומות הניתנות לגופים העוסקים בסיוע חוץ. דבר זה יהווה הכרה דה פקטו בערך שישראל רואה בפעילות זו.
9. יש לחתור להטמעת ערכים של סיוע הומניטרי על ידי מערכת החינוך (למשל על ידי יום הסבל הבין-לאומי) והתקשורת (על ידי הבלטת הפעילות הישראלית בנושא).
10. יש להגיש סיוע רפואי לאזרחי המדינות השכנות בכפוף לקדימות של שמירת החיים של אזרחי ישראל.
11. יש לבחון את ערכי המדינות שמקבלות את הסיוע על מנת לא לשמש ככלי למדיניות שלילית ועל מנת להעצים את הזיקה בין המדינות המקבלות את הסיוע לבין ישראל.
12. יש להעדיף מדיניות של שיתוף פעולה עם מדינות או גופים נוספים - בכדי לגרום הגברת הסיוע וקידום המחויבות לסיוע.
13. יש לעשות מאמץ למזער את הנזקים העלולים לנבוע כתוצאה מסיוע לא מבוקר, דוגמת כלכלת מלחמה.

היה ר' מנשה רגיל לומר: 'כל זמן שישנה עוד תולעת אחת סגורה בתוך נקיק סלע, והיא לחוצה ודחוקה ומתפתלת להמשיך בדרכה ואינה יכולה, אי אפשר למי שהוא לחיות חיי נחת ולראות בטובה¹

שכל הנביאים היו במידת רחמים על ישראל ועל הגויים, שכן ירמיה אומר (ירמיה מח, לו) 'לבי למואב כחלילים יהמה' וכן יחזקאל (יחזקאל כז, ב) 'בן אדם שא על צור קינה²

מבוא

סיוע חוץ הומניטרי ככלי ביחסים בין-לאומיים

סיוע ללא תמורה עבור אוכלוסיות מרוחקות הנמצאות במצוקה הוא אחד מאושיות היחסים הבין-לאומיים בשנים האחרונות. התקצוב, המעורבות וההשלכות הגלובליות של הסיוע או אי הסיוע, הינם חלק מתפיסה בין-לאומית רחבה של ממשלות ושל גופים שאינם מדינתיים (NGOs).

ניתן לטעון כי התפתחות הסיוע למדינות ולאוכלוסיות מרוחקות הוא תוצאה של המהפכה הטכנולוגית והפיכת העולם כולו לכפר גלובלי. אמנם, יתר מכך הוא מעיד על שינוי ערכי ותפיסתי נרחב של המדינות. כמו כן, קיימים בעלי אינטרסים כלכליים ופוליטיים רבים שהבינו את כוחו של הסיוע ומשתמשים בו עבור קידום מטרותיהם.

נסיבות אלו מובילות אל המחקר שלנו. מחקרנו יתמקד בהבנת המשמעות היחב"לית של הסיוע ההומניטרי ובהשלכות האתיות שלו.

ישנן דילמות אתיות רבות בתחום הסיוע ההומניטרי, כמו צורת הטיפול במקרה של אסון טבע כולל שבו ברור שלא ניתן להציל את כל הנפגעים, עקרונות קדימות בסיוע ההומניטרי, אי נתינת סיוע בצורה שנוגדת את אמונותיו של המקבל אותו, ועוד. אמנם, שאלות חשובות אלו הינן שאלות טקטיות. הן בוחנות את צורת הסיוע הנכונה בשלב שבו כבר נתקבלה החלטה לשלוח אותו למקום מסוים, בזמן מסוים, עם תקציב מוגבל והון אנושי מוגדר. בתחום אתי זה ישנו ניסיון ישראלי רב ומוצלח³ וכתובה אתית ענפה ומפורטת.⁴

לעומת הדיון המוסרי אודות אופן הטיפול הנכון במקרי אסון, ההקשר היחב"לי של הסיוע ההומניטרי טרם נחקר דיו, בוודאי במקרה הישראלי, ועבורו יוקדש מחקר זה.

מהי "משמעות יחב"לית" של הסיוע ההומניטרי? להלן שתי דוגמאות שמבהירות את המשמעויות היחב"ליות של הסיוע ההומניטרי. הדוגמא ראשונה היא שאלת התקצוב הישראלי עבור הסיוע. מהו התקציב הראוי, וכיצד נגדיר את חלקו בתקציב המדינה? לכאורה מדובר בשאלה אתית 'טהורה' העוסקת בצדק חלוקתי גלובלי. אמנם, למעשה לשאלה זו ישנן השלכות פוליטיות בין-לאומיות רחבות ועל כן היא איננה יכולה להיוותר במסגרת הדיון אודות צדק חלוקתי. למשל, במאי 2010 התקבלה ישראל לארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי של המדינות המפותחות (OECD). חלק מתנאי החברות

¹ הרב י"ל מיימון, מדי חודש בחודשו, חלק ז', עמ' 51.

² רבי צדוק הכהן מלובלין, צדקת הצדיק, אות קנ'.

³ ראו למשל: ע. מרין ונ. בלומברג, "שיקולים קליניים ודילמות אתיות בסיוע רפואי באזור אסון", בתוך: הרפואה הצבאית, כרך 7, חוברת 2, יולי 2010. להלן: **מרין ובלומברג 2010**.

וכן: המועצה להתנדבות בישראל: מסקנות והמלצות לעבודה בסיוע ההומניטרי:

<http://www.ivolunteer.org.il/Index.asp?CategoryID=678&ArticleID=2357>

⁴ Linn R., Moral judgment in extreme social contexts: soldiers who refuse to fight and physicians who strike, *J Appl Soc Psychol*, 1988, pp. 1149–1170.

Graessner S., Gurriss N., Pross C. (eds.) Riemer JM, trans, *At the Side of Torture Survivors*. Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press, 2001.

Visser MB., (ed.) *Humanitarian Perspectives in Medical Ethics*, Buffalo, NY: Prometheus Books, 1972.

בארגון הינם תקצוב שנתי גבוה המיועד לסיוע הומניטרי. על כן, לשאלת התקצוב ההומניטרי ישנה השלכה כלכלית-פוליטית בין-לאומית ברורה.

הדוגמא השנייה הינה פעילותם הרבה של ארגוני סיוע הומניטרי ברצועת עזה, במשך כל ימות השנה ואף בזמן המלחמות במדינת ישראל. ארגונים אלו עוסקים לכאורה בהקלת סבלם (הרב ממילא) של התושבים ברצועה ואינם חלק כלשהו מהסכסוך. אמנם, למעשה לארגונים האלה תפקיד מרכזי בעיצוב המצב בשטח בעתות חירום ובקידום פרויקטים בעתות שגרה. במצבי חירום ובמצבים של ואקום שלטוני הם גם משמשים גורם מתווך. כמו כן, הם מהווים שופר לנעשה ברצועת עזה – שופר המשפיע על העוצמה הרכה של ישראל ועל הלחץ הבין-לאומי עליה. דעת הקהל הבין-לאומית רואה בארגונים האלה גורם אובייקטיבי, אמין ומאוזן. עם הזמן הפכו הארגונים הבין-לאומיים – ובמיוחד סוכנויות האו"ם – לגורם היחיד שדיווח מתוך השטח בזמן מלחמה, למעט צה"ל.⁵

גם בעתות שגרה ארגונים אלו משתמשים בכוחם כדי להשפיע על המדיניות הישראלית דרך היחסים הבין-לאומיים. כך נוצר המצב שבו ארגון אוקספם (Oxfam), שמטרתו היא מניעת עוני, עוסק מ-2003 בפעילות להחרמת מוצרי ההתנחלויות ואף משתמש בתקציב תורמיו הבין-לאומי על מנת לתקצב את ארגון הטרור 'החזית העממית לשחרור פלסטין'.⁶

הטענה היסודית בסקירה ההיסטורית הכללית והישראלית היא כי פעילות הומניטרית הינה פעילות רבת עוצמה הננקטת במישור הבין-לאומי. כל פעולה הננקטת במישור הבין-לאומי הינה בעלת השלכות בין-לאומיות נרחבות, ועל כן, בכדי לשכלל את ההיבטים המוסריים הראויים באותה הפעולה, עלינו להביט נכוחה אל ההקשר הפוליטי הנרחב שבתוכו היא מתקיימת.

לאחר שנבין את המשמעות הפוליטית של הסיוע יהיה עלינו להבין באופן טוב יותר את הדילמות המוסריות שהוא מזמן ואת האופן הראוי להתמודד עמן. בדילמות אלו נעסוק בחלק האתי שבו נבחן באופן רחב יותר את המחויבות המוסרית להקצאת משאבים לבני אדם שאינם אזרחי מדינת ישראל ואת האופן הראוי לקידום הפעילות ההומניטרית של מדינת ישראל.

פרק א' - רקע כללי

בכדי להבין את מבנהו ותפקידו של הסיוע ההומניטרי בימינו, ובכדי להבין את הדילמות האתיות שהוא נתקל בהן, יהיה עלינו להבין מהם האתגרים שמתוכם הוא נוצר וכיצד הוא התמודד עימם.

1. היסטוריה ומשמעות

לדעתנו, ניתן להצביע על מספר נקודות מרכזיות בהתפתחותו של הסיוע ההומניטרי. לכל אחת מהן ישנה השפעה על התפיסה הנוכחית של תפקיד הסיוע ושל מטרותיו.

⁵ מתוך: ש. ביטון, "ארגוני הסיוע הבין לאומיים בעזה, נכס או נטל? דיון בעקבות עופרת יצוקה", מערכות, גליון 447, 2013, עמ' 29-36. ראו גם שנייברג ג' מ, הפוליטיקה של ארגונים לא ממשלתיים, זכויות אדם והקונפליקט הישראלי ערבי, תורגם ע"י מרב אהרונ, Israel studies, מס. 2, כרך 16, 2011 קיץ. עמודים 24-54

⁶ ראו נייר עמדה של ארגון שורת הדין: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/92018228/Oxfam%20Report.pdf>

I. המלחמות הקונבנציונאליות והקמת הצלב האדום (1859-1864)

הוועד הבין-לאומי של הצלב האדום הוקם על ידי ז'אן אנרי דנין (Henry Dunant) ב-1863. ארבע שנים לפני כן, ב-1859, יצא דנין לצפון איטליה וזועזע מהמראות של קרב סולפרינו שהתנהל בין הצרפתים והאיטלקים לבין האוסטרים. הוא ראה אלפי פצועים ואנשים גוססים מופקרים ללא עזרה. שם החל בהענקת סיוע הומניטרי, בעזרת התושבים המקומיים. הצלחתו הפוליטית החשובה היא העובדה כי הצליח לשכנע אזרחים רבים שחיו באזור הקרב להעניק סיוע לפצועים משני הצדדים, ובכך עיצב את הסיוע ההומניטרי כדבר שמתעלה מעל לשדה הקרב והמאבקים הפוליטיים. ב-1862 פרסם ספר בשם "זכר סולפרינו", בו הציע להקים אגודות של מתנדבים לסיוע לפגעים, וניסח אמנה בין-לאומית להגנה על פצועים, שבויי מלחמה, רופאים ואחיות. ארבעה מבני עירו הצטרפו ליוזמתו, והקימו ב-1863 את הוועד הראשי של הצלב האדום. ב-1864 התכנסה בז'נבה ועידה בהשתתפות 12 מדינות שקיבלו את "אמנת ז'נבה הראשונה", שנתנה חסינות לצוותים רפואיים ולכל אזור המושיט יד לצוות רפואי, וכן הצהירה על סימון אחיד של צוותי הצלה רפואיים.⁷ עקרונות היסוד של הצלב האדום נוסחו בארבע נקודות מרכזיות: הומניות, אובייקטיביות, ניטרליות ואוניברסאליות.⁸ ההנחה של עקרונות אלה היא כי גם האויבים שלנו הם בני אדם, וכי הם זכאים לצרכים האנושיים הבסיסיים להם זכאי כל אדם מעצם היותו אדם. זאת, כמובן, כל זמן שהם אינם מאיימים עלינו באופן פעיל ואיננו נדרשים למנוע מהם צרכים מסוימים בכדי להסיר את האיום מאתנו.⁹ עם השנים הוקמו במדינות שונות ארגונים לאומיים של הצלב האדום והסהר האדום. בשנת 1919, לאחר תום מלחמת העולם הראשונה, הוקמה הפדרציה הבין-לאומית של ארגוני הצלב האדום והסהר האדום, שנועדה לתאם בין הארגונים ולגייס סיוע בין-לאומי למקרי אסון.

המתנגדת המרכזית לייסודו של גוף סיוע בלתי תלוי בזמני מלחמה הייתה דווקא ידידתו של דנין, מתנדבת הומניטרית בעצמה ומייסדת מקצוע הסיעוד המודרני, פלורנס נייטינגייל (Florence Nightingale). נייטינגייל, שהתנדבה במלחמת קרים, ראתה כיצד מצב החיילים הבריטיים הפצועים בבית החולים מידרדר וכיצד העזרה הרבה שהעניקה יחד עם הצוות שלה, לא הועילו בשל המצב התברואתי הירוד שבו שהו. היא כתבה לדנין כי סיוע הומניטרי איננו יכול להחליף את אחריותן של הממשלות לחיי חייליהן, וכי מוטב שמירב המאמצים יושקעו במיסוד חוקים ונהלים ממשלתיים, ובכללם טיפוח יחידות רפואיות ובתי חלים נאותים.¹⁰

מהי משמעותו של ויכוח זה בהקשר של הסיוע ההומניטרי בימינו? הסיוע ההומניטרי בימינו דומה למצבם של דנין ונייטינגייל מצד אחד ושונה ממנו מצד אחר. הצד הדומה הוא ההקשר הפוליטי. הוויכוח על יסודו של הצלב האדום מלמד כי כבר מראשיתו הסיוע ההומניטרי בא במגע ישיר עם המדינות עצמן וכי הייתה לו השפעה על פעילותן. למשל, נייטינגייל טענה כי פעילות התנדבותיות

⁷ מתוך אנציקלופדיית אביב, כרך 14, 1978, עמ' 3164. ראו גם באתר הצלב האדום, History in the making,

http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2014_3/24-25.html

⁸ D. Warner, The Politics of the Political/Humanitarian Divide, *International review of the Red Cross* No.833, 1999, pp. 109-18.

⁹ להבחנות אלו יש קשר לדיני המלחמה שהתעצבו באותה וועידת ז'נבה. ההבחנה בין מלחמת מגן למלחמת התקפה יסודה בהכרה כי ההיתר להרוג איננו נובע ממעמדו האובייקטיבי של החייל שניצב מולנו. החייל שמולנו הוא אדם וראוי לכל הזכויות הקשורות בכך. ההיתר להרוג אותו הוא רק כתנאי להצלה מהמוות שלנו או של האזרחים עליהם אנו מגנים.

¹⁰ Florence-nightingale-avenging-angel.co.uk. Retrieved 13 March 2010.

המצמצמות את העליות שעמן מתמודדות המדינות והן מקלות על הממשלות לצאת למלחמות מיותרות לעיתים קרובות יותר ולמשך תקופות ארוכות יותר.¹¹ לעומת זאת, דינן ראה בסיוע אפשרות לפתוח את ההקשר הפוליטי להיבטים רחבים יותר מאשר האינטרסים הצרים של המלחמה.

הצד השונה הוא ההקשר הצבאי. הסיוע ההומניטרי הוענק בראשיתו ללוחמים של מדינות ריבוניות שנלחמו אחת בשנייה. הנפגעים היו חיילים בחזית, ואת הסיוע היה ניתן לתת על ידי תיאום עם הצבאות הלוחמים. כיום המלחמות שונות: ראשית, במלחמות החדשות הטכנולוגיה הצבאית הפכה את העורף להיות חשוף לפגיעות ולעתים אף להיות מוקד הקרב. שנית, המאפיין את מלחמות האזרחים החל מהמחצית השנייה של המאה ה-20 ואת רוב רובן של המלחמות במאה ה-21, הוא שהקרב איננו מתרחש בין צבאות אלא בין צבא לבין ארגוני טרור או קבוצות אזרחים מזוינות. לא ניתן להפריד את שדה הקרב משדה הסיוע ההומניטרי שכן הן ארגוני הטרור והן האזרחים הלוחמים פועלים בכל מרחבי המדינה בתוך הערים והכפרים ומחוצה להם, אין חזית אחידה ואין עורף שניתן לחסנו מפני לחימה. זאת ועוד, מדובר בגורמים סוררים שאינם עונים לקריטריונים המוסריים כגון הפסקת הלחימה עבור אפשרות לטיפול בנפגעים. אדרבה, פעמים רבות יצירת פגיעה אזרחית רחבה ככל הניתן היא מטרתם של גורמים אלו ולא הפלת צבא האויב או כיבוש שטח כלשהו. על כן הסיוע ההומניטרי נמצא בחזית המאבק נגד (או בעד) גורמים אלו והוא איננו יכול לבצר לעצמו מקום חוץ טריטוריאלי שאיננו קשור בשאלת המלחמה כפי שעשה בעבר.

II. טבח באזרחים והכניסה של המדינה לשדה ההומניטרי: הטבח בביאפרא (1968)

המלחמה שמהווה לדעתם של חוקרים רבים, אתמקור היוזמה ההומניטרית המודרנית הינה מלחמת האזרחים של בביאפרא. מרחץ דמים שגבה את חייהם של מיליון קורבנות עקב לחימה ורעב. פיליפ גורביץ (Philip Gourevitch) טוען כי הגורם שהפך סכסוך זה לייחודי הוא העוצמה שבה החדירה התקשורת את סבלם של רבים כל כך לבתייהם הנוחים והרדומים של אזרחים ברחבי העולם:¹²

"Hardly anybody in the rest of the world paid attention until a reporter from the *Sun*, the London tabloid, visited Biafra with a photographer and encountered the wasting children: eerie, withered little wraiths. The paper ran the pictures alongside harrowing reportage for days on end. Soon, the story got picked up by newspapers all over the world. More photographers made their way to Biafra, and television crews, too. The civil war in Nigeria was the first African war to be televised. Suddenly, Biafra's hunger was one of the defining stories of the age—the graphic suffering of innocents made an inescapable appeal to conscience—and the humanitarian-aid business as we know it today came into being".

¹¹ לינדה פולמן, תעשיית החמלה: מאחורי הקלעים של הסיוע ההומניטרי, תרגום לעברית מנשה ארבל, ירושלים, 2012, עמ' 11. להלן: **פולמן 2012**.

¹² Gourevitch, P. 2010. Alms Dealers: Can You Provide Humanitarian Aid Without Facilitating Conflicts? *The New Yorker*, October 11. **Gourevitch 2010**: להלן: Retrieved from: http://www.newyorker.com/arts/critics/atlarge/2010/10/11/101011crat_atlarge_gourevitch

ישנה משמעות כפולה להכנסת כלי התקשורת לתוך המערכה (וכיום עוד יותר על ידי כניסתן של המצלמות הטלפוניות והרשתות החברתיות, באמצעותן כל אזרח הוא איש תקשורת עם מצלמה ביד): **ראשית**, תחושת הקרבה למאורעות ואי היכולת להתעלם ממה שהעין רואה. אחת השאלות האתיות הגדולות היא מהי רמת האחריות הנדרשת כלפי מי שנמצאים מרוחקים מאתנו ימים ויבשות. התשובה האתית של המדיה היא: אנשים אלו כבר אינם רחוקים מאתנו, הם יושבים אצלנו בסלון כל ערב. **שנית**, ההשפעה שיש לאנשי התקשורת והיח"צנות השונים על אופיים של המאבקים. כאשר מלחמות נעשות בין מדינות מוגדרות הרי שתקצוב המלחמה וההשתתפות בה נקבעים על פי הדרג המדיני ועל פי בקשת הדרג הממונה בשטח. אמנם במאבקים 'ניטרליים' מידת התרומה של מדינות שחיצוניות לסכסוך נקבעת בעיקר על ידי הסיקור התקשורתי היח"צני.

מהם האינטרסים המשמשים בתוך מערכת זו? ראשית, הצורך העיתונאי להביא דרמות ייחודיות ככל הניתן. במקרה ההומניטרי הדבר יגרום כמעט באופן מיידי להעדפת תמונות של מסכנות ללא ההקשר הרחב שלה (עד כמה היא נפוצה ומייצגת את המצב האזורי, האם היא אמיתית או מבויתת, האם היא נובעת מאשמתו של הפוגע כפי שקרה במחנות בגומה או שהיא באמת ביטוי לסבלו של הנפגע? לעיתים התשובות שונות ממה שהתמונות מביעות).¹³ שנית, בניגוד למדינות, הן לתקשורת והן לגופים ההומניטריים שאינם מדינתיים, ישנם אינטרסים כלכליים הנובעים מעצם קיומו של הסיוע ההומניטרי. העיתונות מגדילה באופן משמעותי את היקף ההתעניינות בה כאשר היא מביאה סיפורים הומניטריים, דבר שמשפיע באופן ישיר על מספר המנויים ועל המפרסמים המסחריים. גופי הסיוע ההומניטרי ניזונים מתרומות הנובעות מתודעת הסבל שמגיעה לעיני התורמים, ותפיסתם את גופי הסיוע כמי שמונעים את אותו סבל.

יוצאים מהכלל בעניין זה הם מדינות. על אף שמדינות למדו להפיק רווח פוליטי עקיף מפרסומה של פעילות הומניטרית, ניתן לומר כי תחום הסיוע הינו תחום הפעילות הבין-לאומית המוסרי ביותר של מדינות.

הקשר בין העיתונות וההון שנוצר בקרב הארגונים הלא מדינתיים גרם להם להיות דומיננטיים יותר וחזקים יותר מבחינה כלכלית ותקשורתית מהארגונים המדינתיים או מייצגי המדינות. כך הפך למשל הארגון רופאים ללא גבולות (Médecins Sans Frontières) לגוף משפיע הרבה יותר מארגון הצלב האדום.¹⁴ יתר על כן, כך הצליחו הסניפים התועלתניים בתוך ארגון רופאים ללא גבולות לנשל את הגופים שפעלו ממניעים טהורים יותר.¹⁵

III. לאחר ביאפרה, הכניסה המאסיבית של ארגוני הסיוע ההומניטריים הלא מדינתיים (NGOs)

¹³ פרק ב' בסיפורה של פולמן, עיתונאית במקצועה, מוקדש כולו לעיסוק בקשר הבעייתי שבין העיתונאים ובין הארגונים ההומניטריים, וכיצד קנו להם ארגונים מסוימים עליונות בעקבות שימוש מניפולטיבי באמצעי התקשורת. ראו: פולמן 2012, 'קדחת חוזים', עמ' 43-54.

¹⁴ Trouw, May 2 1995.

¹⁵ למשל בגומה, בו פשוט הצליח הארגון לשלוח גופים חדשים למחנה הפליטים, במקום הגוף הצרפתי שפרש משם מכיוון שהגיע למסקנה ששהותו במחנה היא בלתי מוסרית.

אמנם, שימוש בתקשורת איננו הסיבה היחידה לעלייתם של הגופים הלא מדינתיים. למעשה ניתן להצביע על עליית גופים אלו בעקבות מאורעות ביאפּרה, שחשפו יתרונות נוספים הטמונים בגופים הלא מדינתיים.

גורביץ מתאר את העלייה החדה בתקציבו ובפעילותו של הצלב האדום לאחר הפרסומים של האסון בביאפּרה, מחצי מיליון דולר בשנה ל-18 מיליון דולר בשנה.

אמנם נראה כי נקודת המפנה המרכזית לאחר אסון ביאפּרה הייתה הפיכתם של הארגונים ההומניטריים הלא מדינתיים לשחקני מפתח במגרש ההומניטרי.¹⁶ גם הצלב האדום הוא כמובן גוף שאיננו מדינתי, אבל הוא גוף המשוך לאו"ם, וככזה מימונו, פעילותו ומטרותיו מוגדרות על ידי המדינות החברות באו"ם או בתאום עמן. הגופים הלא מדינתיים היו גופים שלא היו כפופים בשום דרך לאינטרסים ולשיקולים המדינתיים ודבר זה העניק להם יתרון ניכר בביאפּרה.

לא ניתן היה לסייע לביאפּרה תחת כללי הסיוע הרגילים שכן עקרון הסיוע ההומניטרי קובע כי על הסיוע להיות ניטרלי. צבא ניגריה שצר על ביאפּרה לא איפשר מעבר של סיוע, שהיה מפר את מטרות המצור שלו. לבד מזאת, המורכבות הפוליטית של הפוסט קולוניאליזם בניגריה גרמה לכך שלמדינות יגרם נזק פוליטי אם יתערבו בין שני הצדדים, והן עלולות לאבד תמיכה מקרב גוש המדינות שלהן הן שייכות. על כן, עד סוף המצור הן בחרו שלא לפעול שם. בתוך פרדוקס זה ולתוך ואקום זה נכנסו הארגונים הלא ממשלתיים, שלא היו כפופים לשיקולים המדינתיים ולא היו פגיעים כמו המדינות שמהן באו. ארגונים אלו הצניחו תחת אש סיוע אל תושבי ביאפּרה.¹⁷

סיבה נוספת לאי התערבותן של המדינות הייתה 'שקיעתן' בתוך המלחמה הקרה. האיזונים שנוצרו במלחמה היו מופרים אם המדינות המערביות היו מתערבות בתוך ניגריה. לעומת זאת, הארגונים לא מדינתיים הצליחו ל'הרים את הראש' מעל המאבק הפוליטי היצרי ולבחון את הצרכים האנושיים באופן גלובלי.¹⁸

סיוע זה הפך לאחת ההצלחות ההומניטריות החשובות במאה ה-20 והוא ייצב את מעמדם של הגופים הלא ממשלתיים כגורמים המסוגלים להתגבר על האינטרסים של המדינות ועל בעיות פורמליות בחוק הקיים.

עם זאת, כבר מראשית עלייתם של גופים שאינם כפופים למסגרות המדיניות ולאו"ם, עלתה בעיה מרכזית אחת והיא בעיית התיאום. מכיוון שמדובר בגופים בעלי מטרות דומות הרי שמן הראוי שיחלקו את פעילותם באופן שווה ומוסכם. אמנם פעילותם החופשית של גופים אלו מייצרת בדרך כלל תחרות על אותם אזורי סיוע, ומפקירה אזורי סיוע אחרים. תהליכים אלו מעלים שאלות קשות בהקשר הצדק החלוקתי ההומניטרי.

¹⁶ ארגוני הסיוע שקמו בהשראת הצלב האדום קדמו בשנים רבות למלחמה בביאפּרה. ארגון אוקספם הוקם באמצע מלחמת העולם השנייה על ידי נוצרים קווייקרים, פעילים חברתיים ואקדמאים באוקספורד, אך לא הצליח להגיע לנפח פעילות משמעותי לפני פעילותו בביאפּרה. כך גם ארגון הצדקה הקתולי Caritas שיוסד בשנות ה-20 של המאה אך הצליח לפעול באופן בין-לאומי החל משנים אלו. כמובן שההצלחה בביאפּרה גרמה לצמיחתם של ארגונים רבים חדשים, שאולי המוכר שבהם הוא ארגון רופאים ללא גבולות, שהוקם מיד לאחר ביאפּרה.

¹⁷ Gourevitch 2010.

¹⁸ Whittaker. B, *A Bridge of People*, London: Heinemann, 1983, p 11.

IV. הסיוע ההומניטרי וכלכלת המלחמה, רואנדה (1994-6)

טבח העם ברואנדה מהווה שלב נוסף בהתפתחות תפקידו והשפעתו של הסיוע ההומניטרי. הסיוע החל להגיע באופן מסיבי רק בשלהי רצח העם, בעקבות סיקור תקשורתי נרחב של המצב ההומניטרי המזעזע במחנה הפליטים בגומה אליו נמלטו פליטים מרואנדה השכנה. אלא שבמהרה התגלתה לנוכחים במקום עובדה מחרידה: הניזונים המרכזיים מהסיוע הם הרוצחים. צבא ההוטו הרואנדי ועשרות אלפי חברי מיליציות של תושבים קיצוניים שסייעו במלאכת ההרג זכו להגנת ארגוני הסיוע, וגרוע מכך: הם ניצלו את המשאבים שהורעפו עליהם כדי להמשיך במסע ההריגה בלי להיענש, בזמן שקורבנותיהם נותרו ללא הגנה.

באותה עת, הקורבנות שנותרו בתוך רואנדה הופקרו לחלוטין לגורלם. היות שהסיקור התקשורתי התרכז במחנה הפליטים בגומה, הארגונים המסייעים וכספי התרומות התנקזו לשם. ניצולי הטבח ברואנדה לא קיבלו כמעט מאומה מכספי התרומות והמצב במדינה היה מחריד. גוויות מרקיבות הושארו על פני השטח, מקורות המים הזדהמו, היבול הרקיב בשדות והתושבים נותרו ללא דלק, חשמל, טלפון ותשתיות רבות אחרות.

המקרה של רואנדה הציג לנזני הסיוע ההומניטרי דילמה מוסרית חיה. מצד אחד, חוסר היכולת לעמוד בצד כשלגד עיניים מערביות מתרחש אסון הומניטרי ענק ממדים, ומהצד השני, הולך ומתברר שהסיוע עצמו הוא זה שמאפשר את המשך הטבח ואף מעצים ומקדם אותו. הביטוי הברור ביותר לכישלון הסיוע הוא האופן בו הוא הסתיים: בשלהי שנת '96, כשנתיים לאחר התחלת הסיוע, פלש צבא הטוטסי (השבט שנרצח) אל מחנות הפליטים והסיוע של ההוטו (השבט שרצח), הרס את המחנות וסילק משם את כל עובדי הסיוע, שנחשבו בעיניו כמשתפי פעולה עם האויב (כמובן שמספר לא קטן של קורבנות נפל בפשיטה זו, גם מקרב מגישי הסיוע).

הבעיה של סיוע הומניטרי ככלי לכלכלת המלחמה, נעשה גם כאשר המסייעים יודעים להבדיל בין הצד הפוגע לבין הצד הנפגע ומשתדלים ככל יכולתם לסייע אך ורק לצד ה'נכון'. מספר סיבות לדבר: ראשית, פעמים רבות יש לתת שוחד רב לצד הפוגע כדי שזה יאפשר גישה לקורבנות. כך קיבל לידי פושע המלחמה צ'רלס טיילור 15 אחוז מהסיוע שהוענק לליבריה, כך קיבלו המורדים הסומליים לידיהם 80 אחוז מהסיוע שהוענק לסומליה וכך קיבל הטליבאן כשליש מהסיוע שהוענק לתושבי אפגניסטן.¹⁹ שוחד זה מאפשר למסייעים להגיע אל מקום המצוקה בטווח המידי, אבל מבחינה אסטרטגית הוא מהווה מקור הכנסה זמין לצד הפוגע, וחלק מכלכלת המלחמה שלו.²⁰

יתר על כן, בשל הרצון להביא כמה שיותר מקורות תקצוב חיצוניים למדינה הצד הפוגע ינסה להפוך את האסון ההומניטרי לרחב ומזעזע עד כמה שניתן (כפי שלימד מקרה קטיעת הזרועות בסיירה לאון, בו קטעו המרצחים את זרועותיהם של תושבי הכפרים בכדי ליצור תמונות מזעזעות שיביאו לרכבת אווירית של ציוד, עליו המרצחים השתלטו).

¹⁹ ראו פולמן 2012, פרק 5: סיוע כנשק במלחמה, עמ' 104-114.

²⁰ Terry F., *Condemned to Repeat? The paradox of humanitarian action*, N.Y Cornell University, 2002.

בהיותם גופים לא ממלכתיים, לא מוטלות הגבלות על גופי הסיוע ההומניטרי, ועל כן הם הפכו להיות כורתי בריתות (לצרכים הומניטריים, כמובן) של הדיקטטורים המנוחים ביותר בעולם, ולחבל הצלה פוליטי שלהם.²¹

בעיה חריפה אף יותר היא שגופים אלו מקבלים כביכול 'כרטיס כניסה ושהייה חופשי' במדינות רבות, והם מהווים פלטפורמה (במודע או שלא במודע) לניצול הגבול הפתוח ואזור השהייה לכל מיני אנרכיסטים, מבקשי מקלט ושאר גופים לא ברורים.

השאלה המיידית שעלתה מכישלון רואנדה הייתה: האם במקרים מסוימים מוטב לא להגיש סיוע לנפגעי אסון הומניטרי, או לפחות לא להגיש אותו עד שיודעים בדיוק את משמעותו והשלכותיו?

דומה שכלכלת המלחמה היא שאלה חדשה הנובעת מאופיו השונה של הסיוע ההומניטרי במחצית היובל האחרון. כאשר הסיוע ניתן על ידי 'אזרחים' למדינות נחשלות הנמצאות במלחמת אזרחים משל עצמן, המסייעים ההומניטריים הופכים באחת להיות חלק מההתרחשות ובעל כורחם חלק מהמלחמה. כמו כן, הסיוע ניתן בתוך מרחב פעולה שאיננו מקבל את אף אחת מהנחות היסוד שלו. הדבר בא לידי ביטוי במלחמות אזרחים רצחניות ובסיוע לאוכלוסייה הנמצאת תחת מתקפה או שליטה של גורמי טרור.

אי מודעות למרחב שבו מתבצעת הפעילות ההומניטרית יכולה לגרום למסייעים לקחת חלק במלחמות שכלל לא רצו להיות חלק מהן. יתר על כן, אי מודעות למעמדם עלולה בעל כורחם לגרום להם לבחור בצד הלא נכון במלחמה. בשאלה זו יעסוק הסעיף הבא, שיתאר את השלב האחרון בהתפתחותם של ארגוני הסיוע ושל תרבות הסיוע.

לבסוף, להשלכות של אסון רואנדה והכישלון ההומניטרי ישנה השפעה פוליטית רחבה יותר. הסיוע לרואנדה הגיע בשלב מאוחר מדי. רק אחרי טבח של כ-800,000 איש, הצליח שבט הטוטסי להסיג בכוחות עצמו את שבט ההוטו מרואנדה. רק בשלב זה נוצרה הקרקע לפעילות ההומניטרית הלא-מלחמתית. מקרה רואנדה הוא ביטוי לחוסר ההתערבות של הממשלות המערביות באסון שהיה ידוע מראש, ושצמח לנגד עיניהן ובעקבות פעילותן. הרצח שהתרחש ברואנדה היה מזעזע לא רק בגלל שאנשים רצחו את בני עמם, את שכניהם, את חבריהם ואת משפחותיהם, אלא מכיוון שהיה זה רצח עם מתוכנן, שהיה ידוע מראש ושניתן היה למנוע אותו. העולם ידע, ותחנות הטלוויזיה שידרו את הטבח בשידור חי (בעוד כוח האו"ם משקיף).²²

בהקשר חדש זה עולה ביקורתה המקורית של נייטינגל להקמתו של הארגון ההומניטרי הראשון, 'הצלב האדום'. הסיוע ההומניטרי איננו יכול לחפות על העיוותים הפוליטיים של המדינות. **כאשר**

²¹ Glaser M., "negotiated access: Humanitarian Engagement with Armed Nonstate actors", Harvard University, 2004.

לכתיבה עכשווית אודות משמעותם של הגופים הלא מדינתיים והשפעתם על הסיוע ההומניטרי ראו: De Mars W., *NGO's and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics*, Pluto Press, London, 2005. De Waal A., *The Humanitarian's Tragedy: Escapable and Inescapable Cruelties*, *Disasters* 34, April 2010, pp. 130-137. com/arts/critics/atlarge/2010/10/11/101011crat_atlarge_gourevitch Slim H., *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non- Governmental Organizations*, *The International Council on Human Rights*, 2002. Retrieved from: <http://www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html>

²² בנימין נויברגר, ג'נוסייד, רואנדה 1994: רצח עם ב"ארץ אלף הגבעות", האוניברסיטה הפתוחה, רענה, 2005.

הבעיה טמונה במדינות גם הפתרון מצוי בהן. לדעתה של נייטינגלי, הסיוע במקרה זה יהיה עלה תאנה המכסה על ערוותה של המדינה. במקרה המודרני של רואנדה הסיוע הפך להיות חלק מהבעיה ולא חלק מהפתרון.

את המסקנה מתהליכים אלו העלה בוועדת האו"ם מנכ"ל תוכנית המזון העולמית גיימס מוריס, כאשר טען: "לפי דעתי, מעטות התופעות בחיים המודרניים שהן כל כך פוליטיות באופיין כתופעת הסיוע ההומניטרי"²³.

V. מסיוע ההומניטרי נקודתי להתערבות ארוכת טווח, אחרי המלחמה הקרה ורואנדה

כאמור, אחד מעקרונות היסוד של הסיוע ההומניטרי הוא השמירה על ניטרליות. מטרתם של ארגוני הסיוע הוא להציל חיים, בלי להתחשב בשיקולים פוליטיים. אמנם, לאחר הפנמתם של היסודות הפוליטיים שקיימים בסיוע ההומניטרי, הפכו הגורמים המסייעים במודע לשחקנים פוליטיים, הן בתוך המדינה אליה נסעו והן בתוך המדינה ממנה הגיעו, עד כי בשנת 2001 קבע דיוד צ'נדלר:

"The new international discourse of human rights activism no longer separates the spheres of strategic state and international aid from humanitarianism, but attempts to integrate the two under the rubric of 'ethical' or 'moral' foreign policy."²⁴

הגופים ההומניטריים הפכו לאקטיביסטים שלטוניים המנסים לעצב את החברה שבתוכה הם פועלים על פי תפיסת עולמם.

נקודות השינוי המרכזיות עליהן מצביע צ'נדלר הן אי הבקשה לאישור מהשלטונות לבצע פעילות הומניטרית בשטח, וכן פעילות ארוכת טווח שלא מסתיימת כאשר בעיה רפואית או תזונתית מסוימת באה אל קיצה.

ארגון רופאים ללא גבולות, שהגיע למקומות בכדי לטפל בבעיות רפואיות, נשאר במקומות אלו בכדי לשנות את אופיים של המשטרים הקיימים בהם. מושג הניטרליות שלו עבר שינוי. הארגון טען כי:

"אסור לבלבל ניטרליות עם שתיקה והשלמה של פשעים הנעשים מתחת לאפנו."²⁵

הגבול הפוליטי ורצון השליטים איננו רלוונטי בעיני ארגונים אלו. עד סיומה של המלחמה הקרה 'חוסר גבולות' של ארגון הרופאים היה מטאפורי בלבד. בשנות ה-90, כאשר הגבולות העולמיים היו פתוחים והלגיטימציה הבין-לאומית לפעולות הומניטריות בכל מקום גדלה, החל הארגון להיות חסר גבולות באמת. כך נוצרה זכות חדשה על ידי ארגוני זכויות האדם והיא **ה'זכות להתערבות'**.

²³ ראו באתר האו"ם, פרוטוקול מועבי"ט, 27 ביוני, 2005.

²⁴ Chandler D., The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGO's Shaped A New Humanitarian Agenda, *Forthcoming in Human Rights Quarterly*, Vol. 23, No. 3, August 2001.

²⁵ D. Rieff, Humanitarian Intervention, in R. Gutman and D. Rieff (eds) *Crime of war: what the public should know*, New York: W. W. Norton, 1999, pp. 181-4, at 184.

M. Pugh, *Military Intervention and Humanitarian Action: Trends and Issues Disasters*, Vol.22, No.4, 1998, pp. 339-351, at 341.

הפעילות ההומניטרית ארוכת הטווח מבוססת על הנחות בדבר הצורך בהתערבות ומעצימה אותן כאחת. הארגונים החלו להבין את הצורך בשיקום ארוך טווח של אוכלוסיות האסון ולא הסתפקו בסיוע בסיסי במצרכים. ארגוני הסיוע הבינו, וביתר שאר בעקבות רואנדה, כי אם ניתן לנזקקים אוכל אבל לא נאפשר להם לבנות כוח צבאי שישמור עליו, הרי שמי שהוביל אותם לרעב ייקח מהם גם את האוכל שנתנו להם. אם אזורים מסוימים מוכי בצורת וכל מה שנעשה הוא שנשלח מזון בכל שנה שלישית בממוצע הרי שכמות הסבל תמשיך, ועל כן עלינו ללמד את האוכלוסייה באזורים אלו לפתח חקלאות יעילה ועמידה יותר. אם אנו מקימים בתי חולים-שדה במקומות בהם התפשטו מגפות אבל לא נלמד את התושבים כיצד לשמור על היגיינה ולא נפתח תשתיות, כמו מערכות ביוב ומערכות טיהור למים, הרי שהמגפות יחזרו לתקוף את האוכלוסייה.²⁶

על כן, הוקמו ארגונים חדשים עם מטרות שונות (וכן שוכללו חלק מהארגונים הישנים), שעניינם שונה: לא עוד סיוע בצרכים בסיסיים אלא תוכניות פיתוח ואזורים, תוכניות שיקום לאוכלוסייה בסיכון ועוד. כמובן שתוכניות כאלו לא מאפשרות לארגונים להישאר ניטרליים כפי שביקש הצלב האדום להיות. אם אנו רוצים לבצע תכנית לשיקום תשתיות אנו צריכים להחליט מהו הגוף המקומי הראוי בעינינו לשיתוף פעולה. אם אנו רוצים לבצע פיתוח תעשייתי אנחנו צריכים להכניס חברות זרות אל תוך המדינה. אם אנחנו רוצים לשקם אוכלוסייה מסוכסכת אנחנו צריכים להחדיר לתוכה ערכים חדשים, לקבוע מהו מקור הסכסוך וכד'. עקרונות אלו הופנמו על ידי הארגונים השונים והפכו אותם לשחקנים מרכזיים וקבועים בתוך המדינות שאליהן באו לסייע.

אמנם בכך לא תמה הגדרת ההתערבות ארוכת הטווח. בפועל החלו ארגוני הסיוע לבקש את 'שיקומה התרבותי והמוסרי' של החברה כולה, שכן עמידה מנגד כאשר קיימת חברה מידרדרת נתפסת כפשע גם כן. בשלב זה, שבשיאו אנו נמצאים בימינו, **הוגדר סיוע הומניטרי כסיוע לתושבי המדינה לממש את תכליתם כבני אדם**. תכלית זו כוללת זכויות חברתיות ופוליטיות, שהינן חלק מזכויותיהם הבסיסיות של מקבלי הסיוע. על כן, גם מי שמוגבלים מבחינת חופש הדת וחופש המצפון שלהם נכללים כאוכלוסייה במצוקה שיש להגיש לה סיוע בעזרת תוכניות פיתוח,²⁷ ותוכניות אלו שונות באופיין והן כוללות עימות מתמיד עם הממשל והצבא, כפי שאנו מוצאים באזורים רבים בעולם ואף אצלנו ביהודה, שומרון ועזה.

גם התערבות הומניטרית של עמים הושפעו מפעילות הארגונים הלא ממשלתיים: ישנם הרואים בהתערבות הבין-לאומית בקוסובו השפעה ישירה של הגישות שנוסחו ויושמו על ידי ארגון רופאים ללא גבולות והגופים הלא מדינתיים שבאו בעקבותיהם.²⁸ המצב היבש בחוק הבין-לאומי לא מאפשר התערבות הומניטרית אפקטיבית, שכן לשם כך צריך הסכמה של מועבי"ט (אחרת התערבות מדינתית נחשבת כהפרת ריבונות וכ'פשע נגד השלום'). המצב הגאו-פוליטי גורם לכך שבכל מקרה הומניטרי מורכב, אחת מחמשת החברות הקבועות תטיל וטו על החלטה זו מסיבותיה שלה ועל כן לא ניתן לבצע באופן מדינתי שום התערבות הומניטרית. עם זאת, ואף על פי כן, החל מסוף שנות ה-90 אנו רואים

²⁶ T. G. Weiss, Principles, Politics and Humanitarian Action, Ethics and International Affairs, Vol. 13, 1999, pp.1-22.

²⁷ J. Orbinski, The Nobel Lecture by the Nobel Peace Prize Laureate 1999: Medecins Sans Frontieres, 10 December, 1999.

²⁸ ראו לעיל הערה 23. וראו בסעיף ד של פרק זה.

יותר ויותר התערבויות של מעצמות 'על רקע הומניטרי' ועל כן נראה כי חל שינוי תודעתי מכריע בתפיסת מושג ההתערבות.

VI. הסיוע כחות תחת האושר של החברה המקומית

לסיכום הסקירה ההיסטורית אודות התפתחות ארגוני הסיוע ותרבות הסיוע ההומניטרי, ברצוננו להראות כיצד התפיסה ההומניטרית החדשה העומדת בבסיס ארגוני הסיוע הלא מדינתיים, מבקשת לבצע הפיכה ערכית 'הומניטרית' של כלל התרבויות הלוקאליות בעולם. לשם כך נשתמש בשתי דוגמאות שונות בתכלית: הראשונה חושפת את השימוש בסיוע בכדי למחוק את הזהויות הנבדלות והמסורתיות של מקבילי, והשנייה חושפת את השימוש בסיוע להכתבה של מדיניות כלכלית.

(1) חתירה תחת הזהות הלאומית ותפיסת האדם המסורתית: התמיכה של אמנסטי בזכויות הקהילה ההומוסבית

בשלהי שנות ה-90 (לאחר תהליכים ארוכים שהחל כבר בסוף שנות ה-70) ארגון אמנסטי יצא תחת הסיסמה "Gays rights are human rights".²⁹ הארגון החל בייצוגים רבים של הומניות פוסט-לאומית, פוסט-מגדרית, ופוסט-משפחתית. האם ההומניות מחייבת שבירה של כל הגבולות המאפשרים את הזהות האישית והלאומית המוכרת, או רלטיביות של הערכים כולם? שאלה זו נשאיר לחוקרי תרבות.³⁰ אמנם לא ניתן להתכחש לשינוי הרדיקאלי שעבר מושג הסיוע ההומניטרי. הסיוע איננו מבקש לאפשר את קיומו החומרי של האדם ואף לא את קיומו החברתי פוליטי, אלא להנחיל אנושיות מסוג חדש ולערער על הזהות הקודמת של נמעניו.³¹

(2) הבנק העולמי וקרבן המטבע הבין-לאומית

קרבן המטבע הבין-לאומית היא סוכנות מיוחדת של האו"ם שהוקמה ב-1945 על מנת לקדם את כלכלת העולם. מטה הקרבן נמצא בעיר וושינגטון די.סי., וחברות בה 183 מדינות. מטרת הקרבן היא מניעת משברים במערכת הכספית העולמית באמצעות עידוד מדינות לאמץ מדיניות כלכלית יציבה ועקבית. הנושאים עמם מתעסקת הקרבן קשורים גם בתכנון סטנדרטים למדיניות המדינות בתחום הכלכלי ברמה המאקרו-כלכלית – תקציבי המדינות, האשראי, יעדי אינפלציה, צעדים מבניים הקשורים לשוק העבודה ועוד. בכל אלה מייצגת הקרבן לחברים בה כיצד לשפר את המצב בתחומים השונים לצורך השגת המטרה שהוצבה – כלכלה יציבה יותר. כפועל יוצא מתפקידה, היא אף משמשת כקרבן המאפשרת לחבריה סיוע כספי זמני לצורך איזון בעיות תשלומים.

²⁹ ראו www.ai-lgbt.org וכן: Amnesty International, 1994, "Breaking the Silence: Human Rights Violations Based on Sexual Orientation", New York: Amnesty International.

³⁰ או שמא יתכן והגדרת הזכויות מסתפקת רק באפשרות לערער עליהן? ראו: אייל גרוס, "גלובליזציה קווירית וזכויות אדם, דנה אינטרנשיונל/ אמנסטי אינטרנשיונל", תיאוריה וביקורת, 23, סתיו 2003, עמ' 227-236.

³¹ land, Paul Eenam Park, 1997, "International Theory and LGBT Politics: Testing the Limits of a Human Rights — Based Strategy".

כמו כן, אחת ממטרות העל שלה (ושל הבנק העולמי) הוא הפחתת העוני בעולם. מטרתו של הבנק העולמי, שהוא גוף המקביל לקרן, היא קידום פיתוח כלכלי לטווח ארוך, כולל דרך מימון של פרויקטים שונים בתחום התשתית (בדברינו נתייחס לקרן, אבל אותן הביקורות קיימות גם ביחס לבנק).

להלן פירוט חלקי של פעולות הסיוע של הקרן:

- הקרן עקבה בעניין אחרי מדיניות ממשלת מקסיקו בתחום הכספי, תוך עידוד יישום מטרות האינפלציה ופיקוח על הבנקים. זאת לאחר המשבר הכלכלי שפקד את מקסיקו באמצע שנות ה-90.
- במהלך המשבר הכלכלי באסיה בשנים 1997-1998 הקרן סייעה במהירות לקוריאנה בבעיות הכלכליות הקשות אליהן נקלעה. היא קיבלה סיוע של כ-20 מיליארד דולר להבראת כלכלתה. תוך כחמש שנים הצליחה קוריאנה לשלם חזרה את ההלוואות שקיבלה ולשקם באופן יחסי את הכלכלה.
- הקרן סייעה גם לקניה להילחם בבעיות בצורת על ידי הלוואות שנתיות במהלך השנים האחרונות.
- לאחר נפילת הגוש הסובייטי נחלצה הקרן לעזרת המדינות הבלטיות ומדינות סובייטיות (לשעבר) נוספות, על מנת לייסד בנק מרכזי במדינות אלו, וכן לצורך יעוץ למעבר לכלכלת שוק.

הבעיות:

המוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים לא תמיד מצליחים להוציא את המדינות הנזקקות מן ה'בוץ' אליו נקלעו. כך בארגנטינה, ברוסיה הפוסט-קומוניסטית ועוד. המתכון הבטוח – שכלל המלצות לפתיחת השוק לחברות מערביות, קיצוץ בהוצאות הממשלה על גורמים 'מעכבי צמיחה' כרווחה ובריאות, וכן ההפרטה – לא תמיד עבד בהצלחה. לשוק החופשי ולגלובליזציה יש כפי הנראה חלק ב'תרומה' לחוב הארגנטינאי שעומד, נכון לתחילת שנת 2002, על 132 מיליארד דולר. כזכור, הקרן דורשת מן המדינות המסתיעות בה שיתוף פעולה – 'רפורמות', בשפתה – בתחומים כגון אלו שהוזכרו לעיל. אמנם ישנה סכנה שהאזרח הקטן יאבד את מקום העבודה שלו בשירות המדינה, ויפסיד כסף בשל ביטול הסובסידיות וכן בשל הורדת הפיקוח הממשלתי – אך 'לפי התיאוריה' הוא יכול כעת למצוא עבודה בסקטור הפרטי, או זה המקומי, או אצל המשקיעים הזרים שיזרמו למדינה. אולם, מסתבר שלא כך קרה. הנוסחאות של הקרן לא תמיד הוכיחו את עצמן. הן הגבירו לעתים את החנק מבחוץ על המדינות, הגדילו את העוני של ההמונים – וזירזו את איבוד העצמאות הכלכלית של המדינות שהיו בבעיות כלכליות.

האבסורד הוא, אגב, שאמצעים כלכליים שונים שנאסרו לשימוש במדינות שהיו תלויות בקרן, היו (ועדיין קיימים) בשימוש בארה"ב. ארה"ב, לעומת מדינות אמריקה הלטינית, לא קיבלה מעולם הערה מהקרן בתחום זה. יש לזכור גם שארה"ב היא המדינה החזקה בקרן – נתון בעל השפעה רבה במידה וארה"ב מעוניינת ב'הוצאתה מן הבוץ' של מדינה כלשהי. המדיניות האמריקאית עצמה גם היא איננה אובייקטיבית – ולא רק מסיבות של ראייה כלכלית מסוימת. כך, ממשלים דמוקרטיים, יהיו לרוב בעלי מדיניות חוץ אקטיבית יותר מאשר ממשלים רפובליקניים. הווי אומר, ממשלי רייגן ובוש האב

גילו מעורבות מעטה יחסית למעורבות שגילה קלינטון בנושאים הקשורים ל'מדינות רחוקות' – כל זמן שאלה לא איימו על ארה"ב, כמובן.

מתנגדי הקרן אף טוענים שהיא למעשה זרוע ארוכה של ממשלות עשירות כמו זו האמריקאית, ממשלות, שלדברי המתנגדים מתעקשות להעמיד פנים ש'הכל בסדר'. המתנגדים טוענים שהקרן הפכה להיות מנהלת בפועל של עשרות מדינות באפריקה. גופים כמו הקרן העדיפו החזר חובות של המדינות העניות, על פני טיפול בבעיות הרווחה של אותן המדינות.

אמנם מעבר לשאלת האינטרסים וחוסר השקיפות של הקרן, האם ראוי להתנות הלוואה למדינה במצוקה בשינוי ערכים סוציאליסטיים שקיימים בה? האם ניתן לומר באופן ברור כי ערכים אלו הם הסיבה לקריסת המדינה? או שמה השפעה על ערכים אלו היא רווח נוסף שמקבלות המדינות המסייעות?

השאלה העולה היא האם ניתן להגביל את האוטונומיה של המדינה בקביעת מדיניותה כתנאי לסיוע כלכלי? האם מותר להעשיר את המדינה על חשבון האזרחים בהשערה שבמשך הזמן האזרחים ייהנו מפירות הכלכלה החדשה?

לסיכום, הניסיון להשתמש בסיוע ככלי לשינוי תרבותי ופוליטי איננו רק מנת חלקם של גופים לא מדינתיים אלא גם בקשתם של הגופים המדינתיים המעוניינים להעניק סיוע ארוך טווח למדינות, כפי שמלמד תקציב סיוע החוץ של ארה"ב, אותו נראה בסעיף הבא. עם זאת, ביסודות תפיסת הסיוע עומדים עקרונות לא מדינתיים ועל כן מתבקש הדבר כי כוחם של אלו יגדל ככל שתתפתח תרבות הסיוע.

2. ההיבטים הכלכליים של הסיוע: תקצוב הסיוע ומקורותיו

כאמור, מסמך זה מבקש לדון בהיבטים היחב"לים של הסיוע, ועל כן ברצוננו לבחון את תקציביהן של מדינות בהשוואה לגודלן ולמעמדן. ננסה להבין את ההיגיון הבסיסי במבנה תקציב הסיוע בכדי להציג את המצוי והראוי בעניין זה.

הגדרת התקציב המצוי והראוי לסיוע הומניטרי הוא משימה מורכבת. כיצד נוכל להגדיר כמה כסף צריך בכדי לפתור את הבעיות ההומניטריות בעולם? כיצד יש להגדיר את התקציב? על פי סיוע קצר טווח במקומות שאירע בהם אסון או על פי תקציב ארוך טווח של שיקום ופיתוח? כיצד ניתן להגדיר מהו האסון הראוי לעזרה הומניטרית בין-לאומית? כיצד ניתן לנבא את יעילות הסיוע, שהרי לא תמיד ניתן לנבא את הצלחתו של פרויקט, קל וחומר כאשר מדובר באירועים הומניטריים שלהם מציאות דינמית ומשתנה כל כך?

גם אם ננסה לבחון את המצוי בפועל בתקצוב ההומניטרי ניתקל בבעיות לא פשוטות. על פי דו"ח התקציב של הבנק העולמי תקציב הסיוע עומד על כ-2.5 מיליארד דולר (ראו בנספח 1).³² אבל האם ניתן להחשיב את התקציב כולו כסיוע הומניטרי?

כיום, כמעט לכל מדינה בעולם יש אגף שעוסק בעזרה הומניטרית ותקציב מסוים עבור כך.³³ אבל תקציבים אלו מורכבים מסעיפים רבים שלא ניתן לקבוע עד כמה הם 'הומניטריים'. זאת ועוד, כמות עצומה של ארגוני סיוע לא מדינתיים ולא מוגדרים פועלים בעולם. לפי מניינה של פולמן מדובר בלמעלה מ-37,000 ארגונים, כאשר חלקם ארגונים ענקיים כדוגמת אמנסטי, human rights watch או רופאים ללא גבולות, וחלקם הם עמותות מקומיות שנוצרו על ידי כמה אנשים טובים בכדי לטפל בבעיות מסוימות. מקורות המימון של ארגונים אלו נשענים ברובם על תורמים פרטיים שחלקם אנונימיים לחלוטין, או על מערכות גדולות של התרמות ציבוריות נרחבות. במקרה הראשון מוטל ערפול כבד על גודלם האמיתי של התקציבים.

על פי נתוני ה-OECD, תקציבי הפיתוח מוגדרים דרך מגוון עצום של פרמטרים תחת סעיף הפיתוח והם נעים בשנים 2012-14 בין כ-40 מיליארד לבין 474 מיליארד בשנים אלו, על פי הסעיפים השונים. האם התקציב שמתחייבות המדינות לתת לפיתוח כחלק מחברותן ב-OECD נחשב כחלק מהתקציב ההומניטרי העולמי? איזה אחוז ניתן בפועל מתקציב זה? כיצד מגדירות המדינות תקציב זה מתוך תקציב החוץ הכללי שלהן?

למרות הקשיים נראה כי לא ניתן לפסוח על סעיף זה, שכן לדעתנו הוא מעלה שאלות יסוד החשובות ביותר לגבי הסיוע ההומניטרי. מטבע הדברים כסף הוא ביטוי כמותי ומדיד ככל שניתן לשאלת הצורך הגלובלי בסיוע ולאופן השימוש בכלי הסיוע בפועל.

נתחיל מהשאלה היסודית: מהו החלק באוכלוסיית העולם הזקוק לכלכלה הומניטרית? מהו החלק שאיננו יכול להתקיים (או להתפתח) באמצעות כלכלת מדינתו וזקוק למקורות מימון חיצוניים? ומהו התקציב שלו זקוק אותו החלק בכדי לצאת ממעגל זה?

לדעתם של מקצת החוקרים, רוב תושבי מדינות הדרום זקוקים לסיוע הומניטרי. מדינות הדרום מונות כ-80% מאוכלוסיית העולם והן נחשבות ברובן לעניות מאוד וכמדינות הנמצאות במשבר תזונתי ורפואי עמוק. ובכן, מהם הנתונים עליהם מצביעים חוקרים אלו?

³² ראו דוח הבנק העולמי עמ' 9 111: FY15 World Bank Budget October 8, 2014 INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION BUDGET, PERFORMANCE REVIEW AND STRATEGIC PLANNING http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2014/10/24/000350881_20141024085127/Rendered/PDF/918340BR0R201400disclosed0100230140.pdf

³³ ראו נתוני ה-OECD אודות תקציבי הפיתוח של המדינות העניות: http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics/oda-commitments_data-00068-en

ראשית הם מדברים על חלוקת המשאבים. מצב שבו 80% מאוכלוסיית העולם מחזיקה רק ב-20% מעושרו משמש כעקרון מנחה בניסיון לחייב את המדינות העשירות בסיוע עבור המדינות העניות.³⁴ זהו כמובן נתון כלכלי המעיד בעיקר על חוסר שוויון אבל לא על בעיה הומניטרית. רוב הנתונים המשמשים ארגונים הומניטריים על מנת לאסוף תקציבים ותרומות פיתוח הם נתונים בעלי אופי כלכלי. למשל, הטענה לפיה במדינות הדרום מיליארד וחצי אנשים מרוויחים כדולר ליום הן טענות כלכליות, לא הומניטריות, שכן במדינות הנחשבות עניות רוב המסחר נעשה על ידי סחר חליפין ולא על ידי כסף.

אמנם ישנם חוקרים החולקים על הנחה זו: "ממסד הפיתוח הבינלאומי נוקט אחיזת עיניים כדי לגרום לאפריקה – שהיא, כמובן, עדיין ענייה מאוד – להיראות גרועה אף יותר מכפי שהיא באמת", כותב ויליאם איסטרלי, כלכלן פיתוח מאוניברסיטת ניו-יורק. "נסו להעריך – איזה אחוז מאוכלוסיית אפריקה מת במלחמה כל שנה? מהו שיעור הילדים הזכרים, בגילים שבין 10 ל-17, שהם חיילים-ילדים? כמה אפריקאים סובלים מרעב או מתו מאיידס בשנה שעברה או חיים כפליטים? ובכן, התשובה לכל אחת מן השאלות האלה היא – חצי אחוז מהאוכלוסייה או פחות מזה. במקרים מסוימים השיעור נמוך בהרבה".³⁵

אם כן, ישנה מחלוקת לגבי הגדרת מספר הנזקקים לסיוע הומניטרי בעולם. מה לגבי הגדרת הסכום שלו הם זקוקים?

אם ננסה לגשת לנתונים של גופי הסיוע הגדולים נגלה את הנתונים הבאים: בוועדת התכנון של תקציב האו"ם ל-2015 טען עמוס וליר, הסמנכ"ל לעניינים הומניטריים של האו"ם, כי ישנם 57.5 מיליון איש שנמצאים במשבר הומניטרי בדרגה 3 (הדרגה הגבוהה ביותר), ועל מנת לגרום להם לצאת ממשבר זה עלינו להשקיע 16.4 מיליארד דולר.

סוכנות האו"ם לפליטים (UNHCR) ביקשה בראשית השנה תקציב של 6.25 מיליארד דולר בכדי לקיים את פעילותה כראוי.³⁶ על פי נציבות האו"ם לפליטים מספר הפליטים בעולם עבר ב-2014 את סף 50 המיליון, אם כי רובם התאקלמו ברמה זו או אחרת במדינות הפליטות שלהם (כמו הפלסטינים בירדן).

הנתונים החמורים ביותר הם של ארגון הבריאות העולמי (WHO – World Health Organization), לפיו בכל 15 שניות נפטר באחת מהמדינות העניות ילד כתוצאה מרעב או מחלות. על פי UNICEF כ-70% מהמקרים הם תוצאה של תת תזונה או של מחלות זיהומיות שניתן היה לפתור בקלות אם היו קיימים במדינות אלו בתי חולים בעלי מכשירים מתאימים.³⁷

ב-2002 טען הפילוסוף תומס פוג'ה כי על פי דו"ח ועדת האו"ם לפיתוח אנושי, מספיק פחות מאחוז מהתמ"ג של המדינות העשירות בכדי לפתור את כל הבעיות ההומניטריות של העולם.³⁸ על פי הנתונים

³⁴ Hielbroner, Robert L., *An Inquiry into the Human prospect: looked at Again for the 1990s*, New Work 1991.

³⁵ Los Angeles Times, July 6, 2007.

³⁶ http://www.eas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2014/20141208_ocha_en.htm

³⁷ *Young child survival and development*, UNICEF, May 15, 2012.

³⁸ פוג'ה חזר על דבריו במאמר מעודכן יותר ב-2008 ראו:

Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2nd ed, Cambridge: Polity Press, 2008.

העדכניים של הבנק העולמי תל"ג המדינות העשירות הוא כ-50 טריליון דולר. אחוז ממנו הוא כחצי טריליון דולר (כלומר 500 מיליארד). על פי החישוב הכולל של ה-OECD זהו סכום תקציב הפיתוח הכללי של מדינות ואזרחי העולם. עם זאת, כפי שאנו רואים, בעיות האנושות טרם באו אל קיצן. דבר זה מלמד על הבעיה בהגדרות הכלכליות הללו.

בפועל קיים מדד אחיד על פי החלטת האו"ם (1522) המחייב נתינה של 0.7 אחוז מתל"ג המדינות לסיוע הומניטרי חוץ מדינתי. אמנם, החלטה זו איננה מתקיימת הלכה למעשה על ידי שני הגופים הגדולים בעולם שמהווים את רוב התקצוב של הסיוע ההומניטרי.

כיצד פועלות המדינות החזקות בתחום הסיוע?

תקציב סיוע החוץ הרשמי של ארה"ב, כפי שמתוכנן לשנה הקרובה, הוא 22.3 מיליארד דולר, מתוך 50 מיליארד דולר המהווים את תקציב החוץ של ארה"ב (ראו נספח 2).³⁹ בראש רשימת התקצוב מוקדשים התקציבים למטרות הבאות:

- 2.8 מיליארד מוקדשים לתוכנית הבריאות העולמית ולמניעת תמותת ילדים.
- כמעט מיליארד דולר מוקדשים לתוכנית העולמית למניעת רעב.
- 2.4 מיליארד מוקדשים לבניין של חברות ומוסדות דמוקרטיים.
- ומלבד זאת עוד 623 מיליון דולר המוקדשים לחינוך ולשינוי תרבותי.⁴⁰
- 3.1 מיליארד לסיוע בתרופות ומזון לנפגעי סכסוכים ואסונות טבע (סכום זה אינו כולל סיוע נוסף של קרוב למיליארד דולר להעצמת המוסדות והכלכלה של אפריקה).
- 5.4 מיליארד מוקדשים לתקצוב פעילותם (ההומניטרית)⁴¹ של מוסדות בין-לאומיים שאינם תחת ארה"ב. מתוכם כ-2 מיליארד דולר שניתנים למוסדות הבנק הבין-לאומי וקרן המטבע הבין-לאומית.
- תקצוב נוסף המגיע לבנקים יבשתיים וכמובן לאו"ם ומוסדותיו (קרוב ל-3 מיליארד דולר).
- כמו כן, 1.1 מיליארד מוקדשים למאבק עולמי באיידס, מלריה ומחלות זיהומיות. לפי גיון קרי התקצוב של מחלקת המדינה למאבק באיידס הוא 8.2 מיליארד, אלא שאת ההפרש המחלקה מגייסת דרך תרומות פרטיות וארגונים לא ממשלתיים הפועלים יחד עמה.⁴²
- התקציב השנתי הכולל של ארה"ב הוא 1.1 טריליון דולר. פירושו של דבר שכשני אחוזים מוקדשים לסיוע הומניטרי וכחמישה אחוזים מוקדשים לענייני החוץ של ארה"ב (שבתוכם ניתן לכלול גם סיוע צבאי ועוד). ביחס לתל"ג שמונה כ-18 טריליון דולר הרי שהסיוע מהווה 0.12 מהתקציב המדיני לסיוע, הרחק מתחת לרף שמעמידים האו"ם וה-OECD.

³⁹ Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, FISCAL YEAR 2016.

ראו גם:

FY 2016 Development and Humanitarian Assistance Budget

http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/FY2016DevelopmentBudget_FactSheet.pdf

⁴⁰ או במילותיו של גיון קרי, ושל המסמך הרשמי של מחלקת המדינה האמריקאית:

"The budget also includes \$623 million for educational and cultural exchange programs to engage a global audience of young people, women, emerging leaders, and underserved communities". (p. 5)

⁴¹ ראו בהקדמתו של קרי שם, עמ' 4-5, ובפירוט הנמצא תחת הסעיף III. Bilateral Economic Assistance Multilateral Assistance ו VI. International Monetary Fund. עמ' 122 – 127.

⁴² שם עמ' 6.

עם זאת, ארה"ב היא המממנת המרכזית של תכניות הסיוע ההומניטרי של האו"ם, והמממנת הגדולה בעולם של סיוע הומניטרי בכלל. האיחוד האירופי, לעומתה, מקדיש 401 מיליון אירו לסיוע הומניטרי (השקולים לכ-456 מיליון דולר אמריקאי) מתוך תקציב של כ-150 מיליארד אירו (ראו נספח 3). אמנם בפועל חורג האיחוד מתקציבו בשל ה'גידול ההומניטרי' בשנים האחרונות, אבל גם חריגה ענקית של כ-50% לא מתקרבת לתקציבים האמריקאים. הרי שהאחוז בפועל של האיחוד האירופי לסיוע הומניטרי הוא 0.26 מתקציבה. כל זאת בעוד התמ"ג האירופי שווה בגודלו לזה של ארה"ב ומוערך בין 17 ל-18 טריליון דולר גם הוא.⁴³ הסיוע האירופאי מחולק כך ש-250 מיליון אירו (כ-62.5 אחוז) ניתנים לעזרה ראשונה בעולם, תוכניות לציוד רפואי ומזון חיוני. עוד 100 מיליון (כ-25 אחוז) ניתנים לפיתוח ארוך טווח של מדינות, ו-50 מיליון נוספים (12.5 אחוז) ניתנים לכוחות לשמירה על השלום.

עם זאת, בדו"ח תקציבי הפיתוח של ה-OECD צומח תקציב הפיתוח של האיחוד ל-15 מיליארד דולר בשנה, ובאתר הפיתוח של האיחוד הוא מכריז על עצמו כ'ארגון הסיוע' הגדול בעולם. כל זאת בעוד שהתקציב האמריקאי הרשמי לסיוע גדול כמעט פי 50 מהתקציב האירופי.

לכל זה מצטרף הדו"ח של ה-OECD המצביע על נתונים שונים לחלוטין: כפי שניתן לראות בנספח 4, ארה"ב נמצאת בתחתית הדירוג העולמי של תקציבי הפיתוח בנתוני ה-OECD. מדוע? לוועדת המחקר של ה-OECD הפתרונים.

תקציב הסיוע של ארה"ב מלמד שני דברים חשובים: ראשית, ארה"ב משתמשת בחלקים גדולים מאוד מתקציב הסיוע ככלי לשינוי חברתי ולהטמעת ערכיה הדמוקרטים. שנית, מדד ה-OECD בעייתי מאוד ככלי להבנת ההשקעה האמיתית של מדינות בסיוע הומניטרי והשפעתן על רווחת העולם.

⁴³ כל הפרטים מתוך דו"ח התקציב של האיחוד, ובהקשר שלנו בעיקר מחלק ג' שלו (הסיוע בעמ' 11), ראו:

DRAFT AMENDING BUDGET N° 3 TO THE GENERAL BUDGET 2014

GENERAL STATEMENT OF REVENUE STATEMENT OF EXPENDITURE BY SECTION Section III – Commission Section VII - Committee of the Regions Section IX - European Data Protection Supervisor.

פרק ב' - רקע ישראלי

1. היסטוריה ומשמעות

במקרי אסון פעילותה ההומניטרית הייחודית של ישראל היא בולטת ומוכרת. מרואנדה⁴⁴ ועד האיטי, מרעידות האדמה בטורקיה ועד ההוריקן בפיליפינים.⁴⁵ ישראל הצטיינה במקרים אלו במהירות ומיומנות רפואית ואישית⁴⁶ ומהווה מודל ראוי לסיוע נגיש ומיידי למדינות מוכות אסון. עם זאת, חל פחות משמעותי בערך היחסי של התקציב הישראלי וההשקעה הרשמית של ישראל בכוח אדם במקרי אסון. יתר על כן, ישראל נמצאת היום בתחתית הרשימה של השקעת המדינות המפותחות בתחום הסיוע ההומניטרי (ראו בסעיף הבא), וממעטת לעסוק בתוכניות פיתוח ארוכות טווח. בכדי להבין את המקום שבו נמצאת ישראל כיום נפנה להכרת ההיסטוריה ההומניטרית הייחודית של הסיוע הישראלי, שאינה דומה להיסטוריה ההומניטרית של אף מדינה בעולם.

I. מדינת ישראל ומדינות אפריקה 1957-1967: ערכים או אינטרסים?

מדינת ישראל התעניינה מאוד מראשיתה במצבם ההומניטרי של תושבי מדינות מרוחקות. הרצל, בן גוריון, משה שרת וגולדה מאיר ראו את העזרה למדינות המתפתחות באפריקה כאבן יסוד המונחת בתשתית הפרויקט הציוני.

הרצל שם בפיו של אחד מגיבורי הרומן אלטנוילנד את הדברים הבאים:

"עדיין קיימת ועומדת שאלה אחת של אסון לאומי שלא נפתרה עד היום ושאת אופייה העמוק והטראגי רק יהודי יכול להבין – זו שאלת השחורים האפריקאים... אני איני בוש לאמור זאת גם אם יצחקו לי – אחרי שנחזה בגאולת ישראל עמי, אני חותר לסייע גם בגאולת השחורים האפריקאים."⁴⁷

ואכן, כ-5 שנים לאחר הקמתה החלה ישראל בפעילות הומניטרית בבורמה (מיאנמר). 4 שנים לאחר מכן, בעוד מדינת ישראל נחשבת מדינה בהקמה המתמודדת עם גל עלייה עצום של כמעט מיליון איש לתוך מדינה שמנתה 650,000 איש, ובעוד ישראל נתמכת על ידי קרנות הסיוע של האו"ם, הקימה ישראל את המשרד לשיתוף בין-לאומי ולפיתוח (להלן: מש"ב), שמטרתו היא תמיכה במדינות

⁴⁴ אודי רן, "מחול השטן: רואנדה", טבע הדברים, 6, אוקטובר-נובמבר 1994. ראו גם: <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=4099>.

"בעוד האו"ם ומדינות המערב מנסים לפתור בעיות לוגיסטיות... ניסו גורמי סיוע אחרים כמו הצלב האדום ו"עמותת הרופאים ללא גבולות" להעביר סיוע רפואי ראשוני ולנסות לבלום את מגיפת הכולירה. מדינת ישראל החליטה לסייע. ב-24 ביולי (94) יצאה המשלחת הראשונה עם ציוד, שאפשר לה להקים את בית החולים המשוכלל ביותר שניתן להקים בתנאי שדה. בית החולים כלל חדרי ניתוח, מכשיר רנטגן ומעבדה (שתרומתה, הסתר בדעבד, היתה הקרדינלית ביותר, משום שכבר בתחילת העבודה זיהו עובדיה, שזן הכולירה שעשה שמות בפליטים, חסין בפני סוגי האנטיביוטיקה שהשתמשו ברופאים, וקבעו את סוג האנטיביוטיקה הדרוש. כמו כן, ביצעה המעבדה בדיקות שהולידו את ההחלטה לחסן מאות אלפי פליטים מפני מחלות זיהומיות להן היו חשופים). את צוותי בית החולים איישו שלוש משלחות, שתיים מהן שהו שבועיים כל אחת, והשלישית קיפלה את בית החולים 10 ימים לאחר שהגיעה, עם עזיבת הלגיון הצרפתי שאבטח את ה"אזור הבטוח".

⁴⁵ <http://www.mako.co.il/news-world/international/Article-be93809c7324241004.htm>.

⁴⁶ ראו בהערה על רואנדה וראו גם: מרין ובלומברג 2010: "הגעה מוקדמת של המשלחת הישראלית <להאיטי>, היעדר תשתיות ראויות במדינה מלכתחילה, העובדה שהיינו בית החולים היחיד בימים הראשונים שפעל כבית חולים רב-תחומי ומספר הפצועים העצום – כל אלה חברו יחדיו ויצרו מצב ייחודי שבו הפער בין האמצעים והצרכים היה גדול". עמודים

⁴⁷ ב"ז הרצל, כתבים ציוניים, כרך א', כתבי יסוד: מדינת היהודים – אלטנוילנד, ירושלים, תשט"ו. עמודים

מתפתחות. המשרד היה דל אמצעים אבל הוא התברך בכמות גדולה של עולים מוכשרים, ובצברים ישראלים בעלי יוזמה וטכניקות ייחודיות שנצברו בשנות הקמת המדינה המתפתחת. בתקופה זו ישראל הייתה חלוצה באפריקה. רבות מהמדינות האפריקאיות טרם קיבלו את עצמאותן, והעולם טרם התרכז בבעיות אפריקה. פחות מ-20% מתקציבי הסיוע של האו"ם יועדו לאפריקה באותה תקופה, ורק 10% מהסיוע האמריקאי. ישראל, לעומת זאת, הקדישה כ-70% ממשאבי הסיוע שלה לאפריקה⁴⁸ (כיום אחוזים דומים לאלו מושקעים על ידי האו"ם במדינות אפריקה).

לביסוס תקציבי הפיתוח הישראליים ניתנו כמובן גם הצדקות מדיניות וביטחוניות. ישראל ראתה באפריקה ובשאר המדינות המתפתחות שותפות עתידיות, מדינות שיוכלו לתמוך בישראל באו"ם ושיוציאו את ישראל מהבידוד הערבי שהקיף אותה ('מדינות המעגל השני' בלשונו של בן גוריון). אמנם בן גוריון וגולדה מאיר לא הסתפקו בדברים אלו והדגישו כי אינטרסים אלו טפלים לבקשתם להעניק לאפריקה סיוע בר קיימא.⁴⁹

היחס בין ההיבט התועלתני שבכניסה לאפריקה לבין הרצון האמיתי לתרום להם בא לידי ביטוי בדברי גולדה מאיר, שהייתה שרת החוץ בעת הקמת מש"ב:

"האם נכנסנו לאפריקה מפני שרצינו בקולות באו"ם? ... כמובן שזה היה אחד המניעים שלנו ומניע מכובד בהחלט... הסיבה העיקרית להרפתקה האפריקאית שלנו הייתה – שהיה לנו משהו שאותו רצינו למסור לאומות שהיו צעירות יותר ומנוסות פחות אפילו ממנו."⁵⁰

ובכן, ישראל הקימה באותה תקופה כ-200 תוכניות פיתוח ב-80 ארצות באפריקה,⁵¹ ותקציב מש"ב עלה מ-2.8 מיליון דולר לשנה בשנת '61, ל-7 מיליון דולר לשנה בשנת '71.

היבט נוסף, תודעתי, קשור למשמעות שהסיוע העניק לישראלים רבים. הסיוע ההומניטרי נתפס בעיני רבים כחלק מהחוסן הלאומי, וכפי שביטא זאת חנן עינור: "הציבור הישראלי מוכן לתת עזרה לאפריקה לא רק לשם סיוע אלא גם בכדי להוכיח את סגולותיו האנושיות."⁵²

לסיום, אי אפשר שלא לפסוח על ההיבטים הכלכליים של ראשית הסיוע הישראלי. בתחשיבים שעשו כלכלני ישראל במהלך שנות ה-60 התברר שישראל השקיעה באפריקה הרבה יותר ממה שהיא קיבלה. הסחר עם אפריקה היה בסה"כ 3.6 אחוזים מסחר החוץ של ישראל, וליהלומים האפריקאים לא היה ביקוש בישראל. עם זאת, הסיוע איפשר תעסוקה לעלייה גדולה של רופאים, חקלאים ומהנדסים שהגיעו באותן השנים לישראל. מספר מקומות העבודה היה מוגבל בשנים אלו והסיוע אפשר עבודה זמינה לעולים אלו. יתר על כן, רובו של תקציב מש"ב התבסס על סיוע ממדינות מערביות, ועל כן העסקתם של עובדים אלו הרחיבה את כספי הסיוע למשק הישראלי.

⁴⁸ Amir S., Israel's Development Cooperation with Africa, Asia and Latin, 1974, p. 72.

Rodin T., Political Aspects of Israeli Foreign Aid, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Microfilms, 1974, p. 41, New York, Praeger.

⁴⁹Avriel E., Some minute circumstances, *The Jerusalem quarterly* 14, 1980. pp.18-27. **Avriel 1980** להלן.

אריה עודד, ישראל ואפריקה: ייחודיות ותהפוכות ביחסי החוץ של ישראל, ירושלים, תשע"ב, עמ' 9-3. להלן: **עודד 2011**.

⁵⁰ גולדה מאיר, חיי, תל אביב, 1975, עמ' 231 (מובא גם אצל **עודד 2011**, עמ' 9).

⁵¹ **עודד 2011**, שם.

⁵² עינור לשגרירות וושינגטון, 26.2.70, ג"מחצ 4559/10.

II. מה היה סוד ההצלחה של ישראל באפריקה?

ראשית, ניתן לומר כי הייתה השפעה רבה למוטיבציה האלטרואיסטית של ישראל. נראה כי דבר זה ניכר היה גם כלפי המדינות המסייעות ועל כן הן פתחו את שעריהן. אמנם ישנם גורמים נוספים שהתקיימו בתקופה זו ונראה שהם מהווים תשתית לתוכניות פיתוח מצליחות. היסוד החשוב ביותר הוא ההזדהות האפריקאית הבסיסית עם הישראלים. מהן התשתיות הרעיוניות של הזדהות זו?

א. מדינות אפריקה השתחררו אט אט מהשלטון הקולוניאלי, חלקן הגדול לאחר הקמת מדינת ישראל (ישראל שלחה שליחים ליצירת קשרים עם מדינות אלו עוד קודם שקיבלו את עצמאותן), וישראל שימשה דוגמה וחונכת פוסט-קולוניאלית למדינות אלו. ישנם הסוברים כי דווקא היותה של ישראל מדינה שהשתחררה לא מזמן אף היא משלטון זר הפך אותה לשותפה טבעית של השלטון באפריקה.

ב. הוגי התנועות הפן-אפריקאיות ראו בציונות ובהתעוררות הלאומית של ישראל דוגמה והשראה לחזור לאדמתם (כפי שגם הרצל ראה מהצד השני). האפריקאים נחטפו לארצות זרות, נושלו מאדמתם וחיו תחת שלטון זרים. על כן היו מספר הוגים אפריקאים שקרו למהפכת שחרור אפריקה 'הציונות השחורה'.⁵³

ג. יתר על כן, חלקם אף ראו את עצמם כצאצאי עשרת השבטים וכבעלי קשר אתני ליהודים בישראל.

ד. מדינות אפריקה הביטו בערגה על התפתחותה המהירה של ישראל וקליטת העלייה שלה. התפתחות זו שמשה להם כמודל לחיקוי.

היכרות עם הרקע האפריקאי האוהד לישראל תורמת להבנת הסיבות של הצלחת הפרויקטים הישראליים באפריקה. כדי שתוכנית סיוע תצליח ישנה חשיבות לדימוי של מקבל הסיוע. בכל המדובר בפיתוח, יחסי אמון ושקיפות הינם חיוניים, לצד הבנת עולמו המושגי של מקבל הסיוע ויחסו הרגשי כלפי המסייע. אך לא פחות מהן היא אהדה בסיסית לערכיו של המסייע וראייה שלו כמודל לחיקוי. ישראל נחשבה כמדינה שבדרך, מדינה שלא מתנשאת על העם האפריקאי אלא עוברת את אותם התהליכים באופן מהיר ומוצלח.

היסודות הנ"ל שימשו לא רק כמקור להערצה עבור האפריקאים ומקורות לפתיחת ליבם, אלא גם כמקור לפעילות ממשית ולעזרה ישראלית. ישראל התמודדה, ובהצלחה, עם מגוון בעיות של מדינה מתפתחת ומדינת מהגרים באופן שאף מדינה לא התמודדה עמן קודם לכן, כמו גם עם פיתוח חקלאי שרובו היה באזורים צחיחים או באזורי ביצות. לישראל היו טכניקות של בניית ישובים, של חינוך נוער בעל מאפיינים שונים, של ייבוש ביצות והתגברות על מחלות ושל חקלאות חסכונית במים. כל אלו איפשרו לה תרומה אמיתית לאפריקה שנבעה מניסיונה הייחודי.⁵⁴

⁵³ ראו: Nueberger B. Early African nationalism, Judaism and Zionism, *Africa Bulletin* 15, 1989. ⁵⁴ The Rise and Fall of Israel's Bilateral Aid Budget (1958-2008). עליזה בלמן-ענבל ושחר זהבי, אוניברסיטת תל אביב, ע' 15. להלן Belman & Zahavi 2008.

III. ישראל והעולם בעקבות פעילות מש"ב: האם השפיע מעמדה של ישראל כתורמת מרכזית לאפריקה על יחסיה הבין-לאומיים?

מחד, בסוף שנות ה-60 וראשית שנות ה-70 נחשבה ישראל לאחת המעצמות בתחום הסיוע ההומניטרי.⁵⁵ מאידך, החל מראשית שנות החמישים ישראל הייתה מבודדת, הן בשל העוינות של טבעת החנק הערבית והן בשל העובדה שהמזרח התיכון היה תחת השפעה סובייטית. הסובייטים ניסו להדיר את ישראל מהמרחב עד כמה שיכלו, מכיוון שראו בה שלוחה אמריקאית בתוך אזור השליטה שלהם. כאמור, פנייה הומניטריות של ישראל לאפריקה הייתה ניסיון לפרוץ את טבעת החנק על ישראל, לאחר שאסיה ברובה לא רצתה לשתף פעולה עם ישראל.⁵⁶ לכן ישראל הייתה לאחת המדינות הראשונות שכוננו יחסים עם מדינות אפריקה החדשות.⁵⁷

הפנייה לאפריקה נבעה בין השאר בגלל הכישלון של ישראל באסיה, כפי שהגדיר אותו בן גוריון. הכישלון במדינות אסיה נגרם הן בגלל ההשפעה הסובייטית והן בשל ההשפעה הערבית, ומדינות אסיה נחשבו כבעלות הצבעה אוטומטית נגד ישראל באו"ם. עם זאת, ישראל החלה לפעול במדינות שונות בשנות ה-50 וה-60 באופן הומניטרי ובהסכמי פיתוח. החל מבורמה בגבול תאילנד (שהייתה ידידה ממשית של ישראל) והמשך בהודו, פקיסטן ואינדונזיה. בן גוריון חשב שתרומה למדינות אלו, שיש בהן אחוז מוסלמי גדול, תשנה עם הזמן גם את העמדה הערבית כלפי ישראל.⁵⁸ שני הפרויקטים הראשונים נחשבים לבעלי הצלחה מוגבלת במונחים יחב"לים, מכיוון שהם לא עמדו לישראל בשעת צרתה מול העולם הערבי ולא הצליחו להסיר את הלחץ הערבי מישראל וממדינות אלו. עם זאת, פרויקטים אלו הקנו לישראל מעמד יוקרתי בקרב העולם המערבי. בשנים אלו ישראל הפכה בעולם כולו למודל חיקוי להתמודדות ופיתוח של מדינות, וכך מצוטט בדו"ח של תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP) שחקרה את פעילות ישראל באפריקה:

"The study of Israel's unique efforts and achievements in the field of economic development, with agriculture under ecologically unfavourable conditions as its very backbone, provides the curious visitor with more useful hints for the solution of problems in under-developed economies than any other country known to me"⁵⁹

גם המחקר האקדמי של הסיוע עסק רבות בלמידת התרומה הייחודית של ישראל. ישראל צוינה לשבח על היכולות הטכניות שלה, על החיסכון שלה ועל הניסיון לפתור בעיות מקומיות במקום לבנות תוכניות

⁵⁵ Belman & Zahavi 2008, p.31-2.

⁵⁶ ראו דבריו של בן גוריון בתוך Avriel 1980, P. 18-27.

⁵⁷ Levey Z., "Israel's Strategy in Africa, 1961-1967," International Journal of Middle Eastern Studies 36, 2004, pp. 71-78. "Israel's Entry to Africa", Diplomacy and Statecraft, 12(3), 2001, pp. 87-114.

⁵⁸ מדינת ישראל, ספר השנה 1961, עמ' 39. ראו בהרחבה משה יגר, המסע הארוך לאסיה, חיפה, 2004.

⁵⁹ Kreinin M. E., Israel and Africa: A Study in Technical Cooperation, New York, Frederick A. Praeger, 1964, p. 11

ארוכות טווח משל עצמה למדינות אלו.⁶⁰ בהמשך לכך, בשנות ה-70 זכתה ישראל בפרסים בין-לאומיים רבים על פעליה ההומניטריים.⁶¹

נתונים אלו לא השפיעו על צרפת, שהטילה על ישראל חרמות בסוף שנות ה-60. אמנם מספר היסטוריונים טוענים כי הצורך של צרפת בנפט וקשרים עם מדינות ערב הובילו לחרמות אלו ולא זלזול בפועלה המוסרי,⁶² אך במבחן התוצאה פועלה המוסרי של ישראל לא עמד לה בעת צרתה ככלי שכנוע מול מדינות מערביות. כתוצאה מחרמות אלו התחזקו הקשרים בין ישראל לארה"ב, ואמנם גם אלו הושפעו מעמדות ישראל במלחמה הקרה (שנטו לטובת ארה"ב למרות עמדותיה הסוציאליסטיות) ומהלחץ של יהודי ארה"ב, ופחות מהפעילות המוסרית הישראלית באפריקה.

לסיכום, נראה כי הסיוע ההומניטרי הועיל לכל היותר לחיזוק הקשר עם המדינות שהסכימו לקבל אותו, אך הוא לא גרם לתמיכה רחבה יותר של המדינות המערביות בישראל, שנשארו נאמנות לאינטרסים שלהן במזרח התיכון.

IV. החלטות ועידת אפריקה נגד ישראל וניתוק הקשרים (1972-3), ויכוח על הסיוע בין בגין

לאבא אבן

אמנם לא רק על מדינות בלתי מעורבות לא השפיע הסיוע לאורך טווח. הלחץ של מצרים ולוב (חברות מהמניין בארגון אחדות אפריקה) על מדינות אפריקה להצביע נגד ישראל הלכו והתעצמו לאחר מלחמת ששת הימים, ובראשית שנות השבעים החליטו מדינות אפריקה לנתק את קשריהן עם ישראל. לאחר סדרה של החלטות אנטי-ישראליות באסיפות בין-לאומיות ובהצבעות האו"ם, הגיע הקש ששבר את גב הגמל. בוועידה של הארגון לאחדות אפריקה ב-1972 הוחלט להטיל על ישראל סנקציות ולכפות עליה נסיגה מחבלי יו"ש ללא תנאים. בנוסף, במהלך שנת 1973 ניתקו מדינות אפריקה את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל.

בעקבות כך התכנסה ועדת החוץ של הכנסת לדון בהמשך הסיוע ההומניטרי. בכינוס זה אמר בגין: "יורקים עלינו ואנחנו אומרים שזה גשם, אם נעבור בשתיקה (ונמשיך את הסיוע) לאן אנו הולכים?... לא נוכל להמשיך באותה מתכונת. מדינה חייבת לשמור על כבודה."

בתגובה השיב אבא אבן:

"מדינת ישראל איננה קושרת את שיתוף פעולה של מש"ב עם רווחים מדיניים, ואין היא מצפה

לתמורה.⁶³"

חשוב להדגיש כי בגין לא דיבר על תמורה. השאלה שנשאלה על ידו היא האם כאשר מדינות פועלות באופן ישיר נגדנו אנחנו מחויבים להמשיך ולעזור להן בענייניהן הפנימיים; האם בכלל מותר לנו להמשיך ולעזור להן?

היו כמובן עמדות שקיימות עד היום, לפיהן מש"ב הוא אך ורק כלי יחב"לי שנועד לפרסם את ישראל ומטרתו האמיתית היא יצירת שיתופי פעולה בין מדינות וארגונים שיהיו חשובים לישראל, וליצור

⁶⁰ Belman & Zahavi 2008, p.32-3

⁶¹ Ibid p.47

⁶² ד. שרביט, "יחסי ישראל צרפת: מחדוות הברית למרידות שלאחר הגירושין", בתוך: ב. נויברגר וא. גרוניק (עורכים), מדיניות חוץ בין עימותים להסדרים ישראל 1948-2008, מקראה חלק ב', האוניברסיטה הפתוחה, רעננה, 2008, עמ' 1051-1026.

⁶³ ראו פרוטוקול וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 16 ביוני 1972, ג"מ חצ" 5309/15, ואצל עודד 2011, עמ' 30 – 34.

לישראל שם טוב בקרב האומות. אך הטיעון של בגין הוא טיעון מינימליסטי יותר ומעלה שאלה יסודית ביותר: האם אין בסיוע למדינות הפוגעות בישראל משום פגיעה ממשית במדינה? יתכן שדבריו של אבא אבן רצו להפריד בין הנרפות של השלטון האפריקאי כלפי לחצי מדינות ערב, לבין הצורך האקוטי של אזרחיו במוצרים יסודיים. כך או כך, בפועל, דבריו של אבא אבן היו מילים ללא כיסוי, שכן המדינות האפריקניות נתקו את רוב המגעים עם ישראל וממילא הפיתוח של מש"ב במדינות אלו ירד באופן משמעותי. גם מהצד הישראלי הייתה השלכה לחרם זה, וכפי שאמר באותו הדיון מנכ"ל משרד החוץ דאז, מרדכי גזית:

"איננו סבורים כי הסיוע הוא מקל חובלים שיש להשתמש בו, אך ברור כי כאשר אנו דנים בחידוש סיוע או הרחבתו אנו מביאים בחשבון את מצב היחסים שלנו עם אותה המדינה".

התגובה לניתוק היחסים של מדינות אפריקה יצאה אל מחוץ לכותלי הכנסת. הביקורת הציבורית (לפחות מהצד הימני של המפה) על מדיניות הסיוע של הממשלה הייתה גבוהה. עיתוני הצופה וה-Jerusalem Post טענו כי מדיניות הסיוע של ישראל הוכחה כ"שגיאה דיפלומטית" וכי: "בדיקה זהירה הייתה מעלה כי הסכומים העצומים שהושקעו ביבשת אפריקה, אילו היו מושקעים בקליטת עליה ובצמצום הפערים ההולכים וגדלים בישראל היו מביאים תועלת לאין שיעור."⁶⁴

בסופו של דבר ישראל צמצמה מאוד את פעילותה במדינות אפריקה, אך לא הפסיקה אותה לגמרי. יתר על כן, הפעילות של מש"ב באפריקה בזמן המשבר הדיפלומטי איפשרה לישראל להמשיך ולקיים קשר דה פקטו עם אותן המדינות ואף לשקם אותו כאשר חלפה הרוח הערבית מהאיחוד האפריקאי.⁶⁵

ומדינות אפריקה, האם הן הרוויחו מן הניתוק? בועידת האיחוד האפרו-ערבית בשנת 77' ביקשו מדינות אפריקה תשלום גבוה עבור ניתוק היחסים עם ישראל – ולא יחזירו את היחסים. המדינות הערביות העבירו לאפריקה תשלום של מיליארד וחצי דולר, דבר שאיפשר לעוד זמן מה את החרם האפריקאי.

בפועל, שני עניינים מרכזיים נוספים גרמו לחזרת היחסים בין אפריקה לישראל. הראשון הוא ההבנה כי הכסף האמריקאי גדול יותר מהכסף הערבי (שממנו לא קיבלו האפריקאים את כמויות להן ציפו), והשני הוא הסכם השלום עם מצרים, שבלם את עיקר טענות הליגה הערבית נגד בידוד ישראלי. אם כן, גם במקרה האפריקאי כמו במקרה המערבי, התברר כי האינטרסים חזקים בהרבה מתחושת ההזדהות שיוצר הסיוע.

עם זאת, במשך שנים אלו הסיוע ההומניטרי הוכח כגורם שמושך הרבה מאוד תרומות ממדינות מפותחות, ובכך הוא נחשב כמוצדק לפחות מבחינה כלכלית, וכפי שיפורט בסעיפים הבאים.

משמעויות נוספות שנלמדו מהחרם האפריקאי:

⁶⁴ גיליונות ה-5.11.1973.

⁶⁵ עווד 2011, עמ' 33.

- א. ההשקעה צריכה להיות איטית וזהירה. לא תמיד ניתן לדעת כיצד יגיב השלטון ומה יהיו השלכות ההשקעה (ואכן כך הגיבה ישראל החל משנות ה-80 כאשר חידשה את היחסים עם מדינות אפריקה באופן הדרגתי ושקול).
- ב. אין שום ערבות לכך שהשקעה רבה תוביל לתמיכה של המדינות הנתמכות. אדרבה, לעיטים דווקא עודף השקעה מעורר את חשדם של המדינות וגורם להם להתנגד לישראל.
- למשל: הפעילות הנרחבת באוגנדה, ובעיקר בניית שדות תעופה קטנים (אזרחיים) בצפונה על ידי חברות ישראליות, הוצגה על ידי מצרים, סודן, ולוב, כהקמת בסיסים לתקיפת בעת מלחמה, ומכאן מאמציהן הנמרצים לסלק את ישראל מאוגנדה.
- ג. יש לדעת כי אם ישראל מקיימת השקעות צבאיות הרי שהחשש מפני תהליך של התנכרות המדינה שמקבלת את ההשקעות יכול להיות גבוה יותר מסיבה זו. השקעות מסוג זה מעודדות משקיעים אחרים להיכנס לאותו המגרש ולהתחרות בישראל. בהקשר הכלכלי, ישראל היא מטרה קלה, מדינות גדולות ממנה או עשירות ממנה במחצבים יכולות 'לקנות' את המדינות שלהן ישראל סייעה.

V. ישראל וביאפרא (מלחמת ניגריה)

נגריה הייתה הממשלה שבה קיימה ישראל את הפעילות הנרחבת ביותר של מש"ב, ובה התקיימה ההשפעה הרבה ביותר של הממשלה הישראלית. הידידות בין נגריה לישראל הייתה עמוקה, והיא הייתה האחרונה לנתק את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל (מתוך 'סולידריות' לעם האפריקאי). גם בזמן הניתוק הפצירה ניגריה בישראל שלא להפסיק את הקשרים הכלכליים עמה ואת פעילות מש"ב בתוכה.⁶⁶

על רקע זה יש להבין את המצב המורכב שבו הייתה ישראל במלחמת נגריה בשבט האיבו (הנוצרי) שהכריז על עצמאותה של ביאפרא מתוך נגריה. ניגריה נחלקה למוסלמים ולנוצרים. לנוצרים הייתה נטייה רבה לטובתה של ישראל, וקשרי הידידות עם שבט האיבו האריכו ימים. כאשר צר הצבא הניגרי על ביאפרא וגרם למותם של למעלה ממיליון תושבים (בעיקר מרעב וממחלות) נחלצה ישראל לעזרת ביאפרא.

מדובר בשנים 1968-70 בהם היו קשרים דיפלומטיים 'חמים' בין ישראל לשלטון הניגרי (שלא היה נוצרי). אך מאידך התמונות המזעזעות של המצור בביאפרא שהיו בטלוויזיה גרמו ללחץ של דעת הקהל בישראל. הלחץ המוסרי על הממשלה לפעול לטובת שבט האיבו היה עצום. אבא אבן שהיה אז שר החוץ נדרש לתת בתקשורת הסברים לאי התערבותה של ישראל, ושם הוא סיפר מפעם לפעם את המאמצים שישאל כן עושה בפועל בכדי לעזור לתושבי ביאפרא. הוא סיפר על משלחות של מגן דוד אדום, משלחות של מזון ועוד. אך כל התבטאות שנועדה לרצות את אזרחי ישראל גרמה לכעס גדול יותר של ממשלת ניגריה. שגריר ישראל בניגריה זומן מפעם לפעם להבהרות אודות הסיוע הישראלי (שנודעו לשלטון, הן מהתקשורת והן משמעות שונות), ונזף מספר פעמים. היחס נהיה מורכב כל כך עד כי כאשר נוצח צבא ביאפרא על ידי ניגריה סירבה נגריה לקבל את הסיוע הישראלי שנשלח אליה בכדי לשקם את האזרחים בכללם. גם ישראל נמנעה מלשדר דברי פיוס לממשלת ניגריה שכן היא ראתה את מעשיה כ'בעייתיים' בלשון המעטה. אך בסופו של דבר מינוי הגנרל הנוצרי גואון למשטר הצבאי בביאפרא סייעה לשיקום היחסים בין ניגריה ובין ישראל.

⁶⁶ עוֹדֵד 2011, עמ' 315.

המשמעות מאירוע ביאפרה הוא כי סיוע הומניטרי בזמן משבר צבאי תמיד נוטל צד במלחמה. גם אם לא הכירה ישראל בממשלת ביאפרה היא חיזקה אותה. ניתן היה לחשוב כי סיוע זה איננו צד במלחמה שכן הוא הוענק לצד שבטוח יפסיד (על פי ההערכות הישראליות). אך בפועל יתכן וסיוע זה יאפשר המשך התנגדות של הצד המסתייע. יתר על כן מבחינה מדינית אין לטענה זו שום השלכה, ישראל ערערה את יחסיה החשובים עם ניגריה בשל הסיוע - ההומניטרי בלבד, שנתנה לביאפרה.

האיזון בין המניעים המוסריים לבין הצרכים הדיפלומטיים של ישראל גרמו לישראל שלא לקחת צד ברור נגד ניגריה, אדרבה ישראל המשיכה לאחוז בחבל בשני קצותיו עד כמה שיכלה. שכן לדעתה, לאסטרטגיה דיפלומטית ישנו ערך מוסרי גם כן.

עם זאת היא מלמדת כי לעיטים, אחיזה בעמדה מוסרית גם במחיר עמידה נגד השלטון לא בהכרח גורמת לניתוק היחסים. מדוע? האם מכיוון שלאינטרסים ההדדיים חוקים משלהם? או שמא בשל העובדה כי השלטון הבין את המניעים המוסריים של ישראל. קשה לענות באופן ברור על שאלה זו. אך נראה כי האופי ההומניטרי הבולט שבו פעלה ישראל במלחמת ביאפרה גרמה לשלטון שלא לחשוש בישראל כמדינה מחרחרת ריב שתנסה לבגוד באמון הניגרי לאורך זמן.

VI. ישראל ואוגנדה

את 'סתירת הלחי' החזקה ביותר קיבלה ישראל מאוגנדה, שהייתה נחשבת לפנינת השקעות של ישראל, מדינה שהיה לה גם ערך אסטרטגי עצום עבור ישראל (בגלל מיקומה, בגלל המשאבים הטבעיים שלה, בגלל הרכב האוכלוסיה שלה ועוד). ישראל השקיעה באוגנדה הון עצום, אלא שבשנת 1972 סילק אידי אמין את כל נציגי ישראל מאוגנדה והפך להיות מגדולי המתריסים נגד ישראל.⁶⁷

אמין היה רודן, והשתמש בהתססה הדדית של שבטים בכדי למשול (דבר לא נדיר באפריקה, בוודאי בשנים אלו שהיו הראשונות לעצמאותה), ואכן המרידות בסופו של דבר הופנו נגדו ואמין הודח ב-1979, עברו עוד 7 שנים של חוסר שלטון באוגנדה בהם נחרבו כל מוסדות המדינה ובהם כמובן אלו שהושקעו על ידי ישראל. בשנת 1986 תפס את השלטון מוסבני, שהיה בן טיפוחיו של קאדפי וידידו של עראפת, ועל כן לא רצה בחידוש היחסים עם ישראל. היחסים חודשו בפועל לאחר הסכמי אוסלו אבל לאחר טראומה כלכלית שגרמה לחוסר מוחלט של השקעות באוגנדה.⁶⁸

משמעויות:

א. מדינות הנזקקות לסיוע הומניטרי הן מדינות שסיכוי ההפיכה בהם הוא גדול, יש לקחת עקרון זה בחשבון על מנת למנוע יצירת נזק על ידי הסיוע והפיכה לאויב העם. עקרונות אלו הובילו ליחוסר התלהבות של אנשי משרד החוץ הישראלי לשרת באפריקה לאחר ההפיכות הצבאיות באוגנדה ובמקומות נוספים.⁶⁹

⁶⁷ ראה עודד 2011, עמ' 258.

⁶⁸ עם זאת, בשנת 2012 הקים מש"ב מרכז טראומה גדול באוגנדה. ראו דוח מש"ב עמ' 14.

<http://www.haigud.org.il/Content/editor/Annual%20Report%202012.pdf>

⁶⁹ עודד 2011, עמ' 161.

ב. מסיבה זו יש לבחון את השימוש שעושה המשטר בסיוע הישראלי, בשל החשש למהפכות בהרבה מקרים מנצל המשטר את הסיוע על מנת להגדיל את כוחו ולפרוע במתנגדיו. דבר זה בא לידי ביטוי בשימוש בחניכי הגדנ"ע הישראלי למטרות צבאיות שעשו משטרי גאנה וקניה למרות שהגדנ"ע שהיה מיועד במקורו לפיתוח מנהיגות.

VII. בין 1973-1990: השקעה מירבית באמריקה הלטינית

בשנים אלו גדל תקציב הסיוע של משי"ב לאמריקה הלטינית מ-16% ל-66%. העלייה בהשקעה באמריקה הלטינית קשורה כמובן לאכזבה מאפריקה אך היא מלמדת על מספר מסקנות נוספות אודות הסיוע ההומניטרי שהסיקה ישראל. אמריקה הלטינית הייתה נתונה ברובה תחת השפעה של ארה"ב, הרכב האוכלוסייה שלה היה נוצרי מתון ברובו ואהדתה לישראל הייתה רבה. מלבד זאת חלק גדול ממדינותיה נחשבו כמדינות שמצבן הכללי היה טוב יותר משל ישראל. כל הגורמים הנ"ל גרמו לישראל לראות בה שותפה טבעית לאורך טווח אך לא לראות צורך בהשקעה הומניטרית בה. לאחר המשבר באפריקה ישראל הבינה כי דווקא הקרבה בין המדינות היא סיבה להשקעה הומניטרית. מצבה של אמריקה הלטינית היה טוב יותר משל אפריקה אבל עדיין היו לה חולשות רבות אליהן למדה ישראל להתוודע יותר ויותר עם הזמן. אחד התחומים החשובים ביותר שבהם ישראל סייעה למדינות אמריקה הלטינית היו טכניקות חקלאיות, אלפי קורסים הועברו, ופיתוחים מרשימים נרשמו. גם הפיתוח הכפרי היה רלוונטי למדינות אלו והתפיסה 'הסוציאליסטית הרכה' שלהן גרמה ליכולת קבלה של מודלים רבים מהמבנה החברתי בישראל. היותה של אמריקה הלטינית תחת השפעתה של ארה"ב גרמה לפרסום רב יותר של תכונות הפיתוח של ישראל ולתקצוב רחב מאוד של ארה"ב שהושקע במשי"ב. ארה"ב ראתה בישראל גורם אקטיבי ומפתח והשתיקה את הקולות הפנימיים לפיהם ישראל היא גורם 'נצלני' (ראו נספח 8).

משמעויות: סיוע הומניטרי יעיל יותר כאשר ישנו בסיס קודם של הבנות בין המדינות וכאשר קיימים גורמים בין-לאומיים נוספים ש'מאבטחים' את האירוע, ואף תומכים במימון או שותפים אליו.

VIII. שנות ה-90: חידושי היחסים לאחר הסכמי השלום ונפילת הגוש הסובייטי

ראשית חשוב להגדיר כי לא ניתן לקבוע יחס אחיד וברור בין הסכמי השלום ובין חידוש היחסים עם מדינות אפריקה. שאם היה כן מדוע רק 3 שנים לאחר הסכם השלום עם מצרים פנתה זאיר באומץ נגד שאר מדינות אפריקה וביקשה לחדש את היחסים עם ישראל? מכל מקום, כפי שהיה להסכם השלום עם מצרים השפעה על המדינות הגוש האפריקאי שאינן מוסלמיות (מדרום לסהרה), כך להסכמי אוסלו הייתה השפעה על היחסים עם מדינות צפון אפריקה המוסלמיות. קשרים אלו החלו להיווצר גם הם דרך משי"ב בעיקר עם מרוקו, תוניס. וגם מדינות ערביות - אסייתיות כמו עומאן.

בתקופה זו ישראל כבר לא הייתה מדינה מתפתחת אבל היא יכלה לתרום למדינות שאיתם יצרה הסכמים את ההבנה של יכולות הפרטה (כמו שעברו הקיבוצים) ויכולת של מעבר מחברה שעוסקת בתעשייה חקלאית לחברה של היי-טק. התרומה של משי"ב הייתה על ידי הכשרות קצרות שקיימה

במגוון תחומים. ולא על ידי מומחים ששלחה אל אדמת המדינה הנתמכת או פיתוחה לאורך זמן. כמו כן ישראל נשאה יחסית לבדה בהוצאת בשנים אלו (ראו בהמשך סעי' 2) היא לא ביקשה שהמדינות שמקבלות את הסיוע יישאו בחלק מההוצאות כמו בתקופת אפריקה. בנוסף היא בדקה את רקורד ההצבעות של מדינות אלו בעד/נגד ישראל ובמובן מסוים תלתה אותם בהם.

אמנם החל משנת 2000 גם הפעילות שם קרסה בעקבות האינתיפאדות והידרדרות היחסים בין ישראל לרש"פ. קריסת היחסים עם מדינות אלו בתקופת האינתיפאדה גרמה לייאוש נוסף מתפקידו של הסיוע ולקיצוץ ניכר שמשפיע על פעילות מש"ב עד ימינו.

לטענתם של בלמן וזהבי המבנה הקצר טווח של הסיוע למדינות מוסלמיות בשנות ה-90, שהיה שונה במהותו מהסיוע שהוענק לאפריקה ולאמריקה הלטינית, נבע מחשדנות מובנת ביחסים. אולם למעשה הוא גם זה שלא אפשר להם למנף את היחסים מחדש. מכיוון ששימוש במש"ב רק בכדי לכוון יחסי חוץ הוא לא יעיל. לדעתם של בלמן וזהבי יש צורך לקחת סיכונים ולבצע תהליכים ארוכי טווח במדינות בכדי שמש"ב ישמש כסוכן בישראל גם בעתות משבר כפי שעשה באפריקה. ניגריה שמוזכרת לעיל, נמנעה לאחרונה מהצבעה במועצת הביטחון על הכרה במדינה פלסטינית. וזאת חרף העליות והמורדות ביחסים עם ישראל, ככל הנראה בשל הפעילות המשב"ית ארוכת הטווח שקיימת שם משנות ה-60 (ראו לעיל).

אנחנו רואים בעמדת משרד החוץ בסוגיה זו עמדה שקולה וזהירה, המשקפת את המצב הרעוע ממילא במדינות אלו. ואם במדינות אפריקה הלא מוסלמיות שלהן ישנה אהדה בסיסית לישראל יצאו תקלות תחת יד המשטר כתוצאה מהסיוע. קל וחומר במדינות המוסלמיות.

עקרון נוסף שראוי לתשומת לב הוא שינוי התפיסה של משרד החוץ לאחר חידוש היחסים. מלבד היותו ממעט לשלוח צוותי פיתוח לאפריקה, ולהיותו משקיע יותר באמריקה הלטינית, מש"ב פועל בעיקר עבור בתחום ההכשרות בישראל ופחות בהשקעות בחו"ל. המשותף להכשרות אלו הוא היותן בעלות טווח זמן מוגבל והשקעה כלכלית מינימלית.⁷⁰

IX. הגופים הלא ממשלתיים

⁷⁰ עודד 2011, עמ' 367. עודד טוען כי בשנות ה-60 היו מאות מומחים באפריקה מטעם ישראל ואילו בשנים האחרונות נמצאים באפריקה 2-4 מומחים בלבד. נתוני מש"ב מהדוח של שנת 2012 נראים מעט יותר אופטימיים. ישראל העבירה 104 קורסים לסיוע בישראל, אל מול 73 שהעבירה בחו"ל. מתוך הקורסים בחו"ל רק 12 הכשרות ניתנו באפריקה לעומת 25 למשל באמריקה הלטינית (ראו דו"ח מש"ב 2012, עמ' 22-23).

למרות הלהיטות בקרב ההנהגה הציונית לסיוע הומניטרי במדינות רבות, היסודות לסיוע הונחו קודם לפעילות ממשלת ישראל על ידי גופים לא ממשלתיים כגון הסתדרות העובדים, האגודה לחינוך מקצועי, ואיגודים מדעיים (כגון מכון ויצמן וההסתדרות הרפואית). את הקשרים הראשוניים בין ישראל לבורמה וגאנה למשל, החלו ארגוני עובדים בישראל שיצרו קשרים עם ארגונים מקבילים במדינות אלו, והם שאפשרו את יצירתם של קשרים ממשלתיים מהירים ורחבים בשלב מאוחר יותר כאשר הוקם מש"ב.

בהמשך לפעילותם של הגופים הלא ממשלתיים, בשנת 1957 הוקם ארגון העל שמרכז את כל הפעילות ההומניטרית הישראלית של הגופים שאינם ממשלתיים. שמה האגודה לפיתוח בין-לאומי - סיד ישראל (Society for International Development – SID Israel).

הגופים הללו המשיכו להיות פעילים גם לאחר הקמת מש"ב והיו חלק ניכר מפעילותו. מש"ב הצטיין בשימוש ופיתוח של גופים אלו.

כיום, לאור הקיצוצים הנרחבים שעבר מש"ב, לובש הקשר שלו עם הארגונים הלא ממשלתיים צורה חדשה. הרצון לבצע פעילות נרחבת עד כמה שניתן מתנגשת עם היכולות המוגבלות של מש"ב ועל כן הוא משמש בהרבה מאוד מקרים כפלטפורמה לפעילותם של ארגוני SID

2. תקציב הסיוע ומקורותיו

תקציב סיוע החוץ של ישראל מורכב אף הוא. על פי דוחות של אגף התקציבים באוצר⁷¹ התקציב הישיר לפיתוח בין-לאומי (הניסוח הישראלי לסיוע הומניטרי) נע בין 21 ל-50 מיליון ₪. (ראו נספח 5), ועוד כ-150 מיליון ₪ המועברים לאו"ם ולכוחות שמירה על השלום. על פי דברי אלון פלוס, איש המחלקה הבינ"ל לפיתוח (מש"ב), תקציב הפיתוח 'הרשמי' של ישראל הוא 140 מיליון דולר, כאשר מחציתם מוקדשים לקליטת עליה ולפעילות 'בעד' ו'נגד' מסתננים. התקציב בפועל הוא כ-80 מיליון דולר כאשר למעלה ממחציתו מועבר לארגוני האו"ם והשאר מתחלק בין סיוע ארוך טווח לסיוע קצר טווח.⁷² אמנם למעשה תקציב המדינה בפועל לעיניים אלו הוא גדול יותר. גם אם נתייחס רק לתקציב המדינה עצמו נמצא בתוכו סעיפים נוספים הנכללים תחת סעיף הפיתוח שאינם חלק מתקציב זה. למשל, תקציב לפיתוח של משרד המדע⁷³, תקציב משרד הכלכלה עבור קרנות פיתוח של הבנק העולמי,⁷⁴

⁷¹ http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2013_2014/MINISTERIESBUDGET/MinisteriesBudget/Documents/Hutz_HoratTaktziv_2014.pdf

⁷² יצוא פרויקטים חברתיים לחו"ל, אילן פלוס, קשרי חוץ משרד החוץ, 2.1.12:

<https://www.youtube.com/watch?v=alGCl232ysI>

⁷³ האתר הרשמי של משרד החוץ: מענקי פיתוח בסכום של 5 מיליון ₪ הוענקו על ידי המדען הראשי וסוכנות הסיוע של

משרד החוץ http://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/Pages/Development_Grants_180115.aspx

⁷⁴ מתוך האתר הרשמי משרד הכלכלה: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CC118A4E-6C1C-4CC5-992C-25508E34EC99.htm>

"ישראל חתמה הסכם עם הבנק העולמי בתחום התקשורת וטכנולוגית המידע: נפתלי בנט, שר הכלכלה: "עד סוף שנות ה-70 קיבלה ישראל סיוע מהבנק העולמי והיום אנו גאים להצטרף למדינות התורמות לבנק ולחלוק את המומחיות והחדשנות הישראלית עם העולם המתפתח. ההסכם יאפשר למדינות המתפתחות להיחשף ליכולות הטכנולוגיות הישראליות בתחומי התקשורת וטכנולוגיות המידע".

ושם בהמשך: "הבנק העולמי הוא גוף מולטי-לאומי המספק הלוואות למדינות המתפתחות למטרות פיתוח ומלחמה בעוני. בשנת 2013, הבנק השקיע בפרויקטים שהיקפם עמד על כ-56 מיליארד דולר. היקף הפרויקטים בהם מעורבת יחידת ה-ICT גדל מסכום של 500 מיליון דולר בשנת 2006 ל-1.7 מיליארד דולר בשנת 2014. מדינת ישראל חברה בבנק העולמי משנת 1954, ומחזיקה ב-0.32% מניות בבנק. ישראל מיוצגת בדירקטוריון הבנק על ידי נציג בנק ישראל. הלוואה האחרונה ניתנה לישראל על ידי הבנק בשנת 1975."

תקציב משרד המדע והחלל בעזרה בלווייניות לאזורי אסון, תקציב המועצה הלאומית להתנדבות (הפועלת גם בסרי-לנקה)⁷⁵, ותקצוב האגף לארגונים בין-לאומיים.⁷⁶ כמובן שגם צה"ל ובתוכו חיל הרפואה ופיקוד העורף נושאים בעלויות הסיוע - בשל המשלחות שהם מקיימים לאזורי אסון (ראו למשל בפילינים ובהאיטי).

גם מנתוני ה-OECD עולה כי ישראל משקיעה כ-201 מיליון דולר בסיוע הומניטרי,⁷⁷ אך תקציב זה כולל את כלל הארגונים הישראליים העוסקים בסיוע, כלומר, 75% מהפעילות ההומניטרית הישראלית היא פעילות לא ממשלתית.⁷⁸ לשם השוואה התקציב הומניטרי הכולל של ארה"ב הוא 30 מיליארד דולר, כלומר, רק כ-25% מהמימון שלו לא מגיע ישירות מהממשלה.

(לעומת זאת, האיחוד האירופי מגיע 15 מיליארד דולר דרך מוסדותיו השונים בניגוד לתקציבו הישיר לסיוע שהינו כחצי מיליארד דולר כלומר 3 אחוז בלבד מהתקציב מגיע מהמדינות עצמן). התל"ג הישראלי מוערך בכטריליון ₪ בשנה.⁷⁹ תקציב המדינה עומד על 395 מיליארד ₪.⁸⁰ משמעות הדברים היא שבשום חישוב התקציב הישראלי איננו עובר את 0.02 אחוז מהתל"ג. מצב זה מכניס את ישראל, גם לאחר צירוף התקציבים המגויסים, לתחתית הרשימה של מדינות ה-OECD בתחום הסיוע ההומניטרי.

בתוכנית העבודה הממשלתית לשנת 2014 ישנה התייחסות לקידום של תוכניות פיתוח וסיוע הומניטרי,⁸¹ ובכללם:

- דגש על פרויקטים לבניית יכולות והדרכה בתחומי מיגור העוני, במיוחד מול מדינות קרן אפריקה, דרום סודאן, גאנה, חוף השנהב וטוגו.
- קידום פעילויות נוספות מול כלכלות מתעוררות כווייטנאם וגאנה.
- הרחבת מספר פרויקטי "מרכזי מצוינות" חקלאיים בהודו והעתקתם גם לזירות נוספות, כגון רואנדה, ובחינת אפשרויות עתידיות מול קולומביה וסין.

עם זאת אין בתוכנית התקציב של 2015 הגדלה כל שהיא בתקציב מש"ב (ראו נספח 5).

על מגמת ההתחזקות של ישראל בקרן המטבע ראו הוועידה בשנת 2000 : <http://www.boi.org.il/deptdata/dover/mabat5/a5.pdf>

⁷⁵ <http://www.ivolunteer.org.il/Index.asp?CategoryID=324>
מתוך אתר המועצה: "הצונאמי הביא עמו חורבן חברתי. מערכת החינוך הייתה בין הקורבנות הראשיים ומכאן שילדים רבים צפויים לעתיד נטול בסיס איתן של ערכים וידע. הדור הבא שעל כתפיו מוטלת המשימה הקשה של שיקום ובנייה מחדש של החברה הסרי-לנקית ראוי למסד איתן שיסייע לו בכך. על כן מתן העשרה וכלים שיחזקו ויעשירו את הדור הצעיר הסרי-לנקי מהווה השקעה משמעותית בשיקום ופיתוח הקהילה והמדינה לטווח הקרוב והרחוק".

⁷⁶ <http://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/Divisions/Multilateral/Pages/Arbel.aspx>
⁷⁷ <http://stats.oecd.org> #. כמובן שעל התקציב מוטלת ההגבלה הבאה:

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

⁷⁸ ניתן לראות סקירה על הפעילות בתקצירי הכנס המשותף של ארגון הגג של הארגונים הישראליים הלא ממשלתיים Sid Israel ושל מש"ב בכנס שהתקיים לאחרונה:

http://www.sid-israel.org/wp-content/uploads/2014/01/sefer_kenes_heb-SID-Israel.pdf

⁷⁹ ע"פ הלמ"ס, ברבעון השלישי של 2014 עמד התמ"ג על 273 מיליארד ₪.

<http://www.cbs.gov.il/ts/ID0afe4e8205101a>

⁸⁰ ראו דו"ח משרד האוצר: תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2013-2014, עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, ירושלים, תמוז התשע"ג - יוני 2013.

⁸¹ ראו תוכנית העבודה השנתית, עמ' 165: <http://plans.gov.il/Plan2012/Documents/Yearplan2014LR.pdf>

מידי פעם מבטחים בכירים כי התקציב יגדל אך בפועל טרם נראה שינוי בתקציב.

בכדי להבין התקציב הישראלי עלינו להביט בהשפעת ההיסטוריה של הסיוע הישראלי. ניתן לראות באופן ברור את הירידה בהשקעה של מש"ב בפרויקטים במשך השנים בעקבות האכזבות ממדינות אפריקה והמדינות הערביות בצפון אפריקה.⁸² על פי בלמן וזהבי לאחר 1973 קוצץ התקציב במחצית (ראו נספח 7), ומה שנשאר ממנו הועבר בעיקר לאמריקה הלטינית.⁸³ כמו כן, בשנות ה-70 תקציב הסיוע היה 0.2 אחוז מהתל"ג⁸⁴ וישראל הייתה המדינה השניה בעולם (אחר צרפת) בגודל היחסי של הסיוע ההומניטרי שלה. זאת לעומת תקציב הומניטרי של פחות מ-0.07 מהתל"ג בשנות ה-2000. בעוד המסחר של ישראל עם מדינות אפריקה עלה מ-235 מיליון דולר בשנת 2000, למיליארד וחצי דולר בשנת 2010,⁸⁵ תקציב הסיוע של מש"ב לא פותח. נתונים אלו ראויים לתשומת לב אך עם זאת חשוב לציין כי סכום הסיוע בפועל היה בעלייה ברוב השנים.⁸⁶ בנוסף, כבר הערנו בסעיף הכללי על הבעיה בתחשיב האחוזים של ה-OECD.

התקצוב הזר.

בנוסף, ירידה זו איננה קשורה רק בתקצוב הישראלי, אלא בעיקר בתקציביו של ארה"ב והולנד שניתנו למש"ב. תקציבים אלו ניתנו כמובן אודות להערכה העולמית לתוכניות הפיתוח הישראליות, (ראו סעיף קודם).

עד לסוף שנות ה-80 למעלה מ-90% מהתקצוב של מש"ב נעשה על ידי מימון חיצוני⁸⁷ (ראו נספח 8). למשל: בשנת 1967 היה תקציב מש"ב 15 מיליון דולר, אך מתוכו רק 5 מיליון דולר הגיעו מתקציב משרד החוץ. השאר הגיע ממדינות זרות.⁸⁸ בשנת 1988 תקציב מש"ב היה למעלה מ-16 מיליון דולר מתוכם כ-5 מיליון דולר מארה"ב (USAID). אמנם רק 3 מיליון הגיעו מתקציב משרד החוץ ולמעלה מ-13 מיליון הגיעו מתרומות זרות.⁸⁹ ב-2009 לעומת זאת תקציב מש"ב מנה כ-11 מיליון דולר, מתוכם תרמה ארה"ב כ-350 אלף בלבד.

מה גרם לירידה בתקצוב?

ע"פ בלמן וזהבי ישנן שתי סיבות מרכזיות.

האחת, היא התייצבות מעמדה של ישראל כמדינה בעלת כלכלה חזקה. סיוע החוץ למש"ב לא נבע רק מהערכה לפעילותו. הוא היה שילוב של הערכה עם ההבנה כי אין לישראל את המשאבים להחזיק הקף

⁸² עודד 2011, עמ' 350.

⁸³ Belman & Zahavi 2008, p.16. כמובן מדובר על קיצוץ יחסי לתקציב המדינה, בסה"כ הייתה עליה.

⁸⁴ שם עמ' 17.

⁸⁵ ראו עודד 2011, עמ' 360.

⁸⁶ ראו דוחות שנתיים של פעילות מש"ב בכתובת: <http://www.haigud.org.il.aspx>

⁸⁷ Belman & Zahavi 2008, p.17.

⁸⁸ Laufer L., Israel and the Developing Countries: New Approaches to Cooperation, New York, Twentieth Century Fund, 1967.

⁸⁹ ח' עינור ושי' אבימור (עורכים), שלושים שנות סיוע בינלאומי של מדינת ישראל (תיעוד), ירושלים, 1990, עמ' 75. ראו גם עודד 2011, עמ' 350, תקציב מש"ב.

פעילות זו לבדה. במובן זה ניתן לראות כמחמאה את הפסקת סיוע החוץ, אלא שהתקצוב שהוחסר הושלם באופן חלקי ביותר על ידי מדינת ישראל. ועל כן סיוע החוץ נפגע.

השנייה, היא שינוי מדינות התרומה של המדינות ושל גופי האו"ם. גופים אלו חדלו מלשמש פלטפורמה לפעילותן של מדינות אחרות, המדינות רוצות שליטה על כסף ועל כן הן ממנות ארגונים שלהן או מעבירים את הכסף ישירות לממשלות הנזקקות על מנת לאפשר להן לבנות פיתוח פנים מדינתי ולהזמין אליו את הגורמים הרלוונטיים.

עם זאת, ניתן יהיה להגדיל את תקציב הסיוע הישראלי על ידי שליחת מומחים לתוך המדינות שישמו כיועצים מרצונם של המדינות. כמו כן אם ישראל תעצים את הפיתוחים הייחודיים הרלוונטיים למדינות אלו היא תוכל לשלוח מומחים שיעבדו דרך הארגונים הלא ממשלתיים שלהם תקציבים נפרדים הנובעים מפעילותם הפילנתרופית של גופי סיד ישראל.

שימוש בידע הישראלי המיוחד: "מבצע אברהם" (החל מ-2007 ועד היום):⁹⁰

לשם אנקדוטה לשימוש בידע ישראלי-יהודי מיוחד שהפך בשנים האחרונות לסיוע הומניטרי, יש לציין את מבצע אברהם.

כבר לפני כ-30 שנה מחקרים הוכיחו, שברית מילה היא אמצעי יעיל להפחתת ההידבקות במחלות מין וכי נימולים נדבקים פחות מערלים במחלות מין. בסוף שנות ה-90 הועלתה השערה שאם פעולה כלשהי מפחיתה מחלות מין, ככל הנראה היא גם תשפיע בצורה כלשהי על הידבקות באידס.

כמו כן, מצאו כי איידס אינו מהווה בעיה במדינות במערב אפריקה, מכיוון שמרבית התושבים שם הם מוסלמים שעוברים ברית מילה. לעומת זאת, בשאר המדינות באפריקה לא מבצעים ברית מילה ושם השכיחות הגבוהה ביותר בעולם של חולי איידס.

כמענה לפנייתן של מספר מדינות באפריקה, ההסתדרות המדיצינית "הדסה" ועמותת "פרויקט איידס ירושלים" חברו לתוכנית משותפת בשם "מבצע אברהם" לשדרוג מקצועי ולהדרכה. לדברי ד"ר ינון שנקר, יועץ לארגוני האו"ם בתחומי בריאות הציבור והעומד בראש המחלקה הבין-לאומית של "פרויקט איידס ירושלים", "המטרה הייתה לסייע בהגדלה של מספר הרופאים המנתחים באפריקה, שירכשו מיומנות לביצוע יעיל, בטוח וללא זיהומים של ניתוחים להסרת העורלה כדי למנוע הידבקות בנגיף האיידס. כמו כן, סיוע בהקמת מערך יעיל להפעלת תכנית ניתוחים רחבה לאוכלוסייה".

מדינת היעד הראשונה שנבחרה ליישום התוכנית הייתה סוואזילנד, שבה 40% מכלל התושבים נגועים בנגיף וכמעט ואין בה גברים נימולים. לפני מספר חודשים התקיים במדינה זו פרויקט חלוץ (pilot): שלוש משלחות רפואיות יצאו לסוואזילנד, הדריכו 10% מכלל הרופאים במדינה בביצוע ניתוחי מילה, סייעו בהכשרה ובאבזור מרפאה קהילתית לצורך מתן השירות למאות גברים הממתינים בתור לביצוע הניתוח.

כמו כן, הם עסקו בהסברה וחיווך האוכלוסייה הכללית וביצעו בפועל מעל ל-200 ניתוחים מוצלחים.

⁹⁰ <http://www.operation-ab.org/category/About>

הרופאים הישראליים עבדו בשיתוף פעולה עם הממשלה המקומית ועם ה-FLAS - האיגוד לחיי משפחה בסוואזילנד - הדומה לאגודה לתכנון המשפחה בישראל.⁹¹ למעשה הבינה ישראל כי מדובר בטכניקה פשוטה יחסית שההכשרה עבורה איננה מצריכה לימודי רפואה, והרי בישראל ישנם עשרות אלפי מוהלים שיכולים להתנדב, חסרונם איננו יוצר מצוקה במערכת הרפואית ועל כן ניתן ביתר קלות לשלוח אותם לכך. על כן לכך החל מ-2011 החלה ישראל לשלוח עשרות מוהלים למבצע אברהם באפריקה.⁹²

3. דעת הקהל בישראל ביחס לסיוע הומניטרי

בסקירה שפרסנו בסעיף 2 על הסיוע ההומניטרי בראשית ימי המדינה, הראנו את החשיבות המרבית שהקצו לכך הוגי המדינה וקברניטיה. עניור שהיה פעיל חברתי 'לא ממשלתי' טען כי מדובר ברצון העם ובחזיון של רוח העם. יתכן וכך היה, מכל מקום אין בידנו יכולת ממשית להעריך מה הייתה עמדת רוב העולים החדשים בשנות החמישים אודות הסיוע ההומניטרי. עם זאת ישנה סבירות מסוימת כי הייתה לכך מודעות גובהה יותר מהיום שכן רבים מהעולים דברו שפות זרות ושימשו בשליחויות שונות של מש"ב.

לפני כ-7 שנים ערך בית הספר למדיניות וממשל באוניברסיטת תל אביב סקר עכשווי על דעת קהל בישראל וממנו עלו הנתונים הבאים:⁹³ ראשית, אין מודעות בציבור לתהליכים שעבר הסיוע הישראלי. רוב הציבור (כ-60%) חושב שישאל עדיין מובילה בעולם בתחום הסיוע ולא מודע לקיצוצים כלשהם בתקציבי הסיוע (למעלה מ-80% כלל לא יודעים מהו מש"ב).

לגבי העמדות העקרוניות אודות הסיוע:

רוב הישראלים רואים צורך של סיוע ישראלי למדינות זרות בתנאי אסון (73%), הרוב מתחלק בין רוב חילוני (בין 75% ל-83%, תלוי בנסיבות), לרוב ערבי (כ-70%) לעומת הציבור הדתי שפחות רואה בכך ערך (כ-54%). הטענה כי עניי עירך קודמים רוחות מאוד בציבור הדתי (84%) לעומת (63%) בציבור החילוני.

עם זאת, לסיוע הומניטרי ארוך טווח, ישנם פחות תומכים בחברה הישראלית (53%) הרבה מתחת לממוצע בעולם (אפילו בפולין יש תמיכה של 77% לסיוע זה⁹⁴). דבר זה מלמד על שונות מסוימת של התפיסה ההומניטרית בחברה הישראלית, ועוד יותר על שינוי בתפיסה בחברה הדתית.

⁹¹ ראו האתר הרשמי של operation Avraham :

<http://www.aidsnews.org.il/>

האתר הרשמי של ביה"ח וולפסון :

<http://wolfson.org.il/?categoryid=164&articleid=716>

⁹² <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/249/675.html>

⁹³ סקר דעת קהל בנושא סיוע החוץ של ישראל למדינות העולם, עבור בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך אוניברסיטת ת"א, נעשה ע"י מכון מאגר מוחות, פברואר 2008.

⁹⁴ כך על פי הציטוטים של המחקרים, אמנם יש לבחון איזה שאלה בדיוק הם נשאלו שכן בחלק מהמקרים גם בישראל ישנה תמיכה דומה.

רוב הציבור (61%) מאמין כי על ישראל לשתף פעולה עם יהודי העולם בנתינת הסיוע. כשליש מנמק את תמיכתו בסיוע במורשת היהודית, בעוד כמחצית מנמק אותה בסיבות אחרות. אמנם קרוב למחצית הנשאלים (ואם נוריד את הנשאלים העברים יותר ממחצית) טוענים כי ישנם שורשים יהודיים לסיוע הומניטרי. 44% מעדיפים כי ישראל תעניק רק סיוע דחוף במקרי חירום, בעוד 31% טוענים כי על ישראל להעניק פיתוח ארוך טווח. כמו כן 65% סוברים כי הסיוע ההומניטרי מחזק את מעמדה של ישראל בעולם.

מה הנתונים הללו מלמדים? ראשית, הקשר בין הזהות היהודית לבין הסיוע ההומניטרי כפי שהוא נתפס כיום בעולם הוא קשר הפוך למרות שרבים מהיהודים רואים את מורשתם כתשתית ההומניטרית הרי כלל שהם מזדהים איתה יותר הם נוטים להמעיט בצורך של העם היהודי לממש אותו בפועל.

בניגוד לשאלות עקרוניות של מוסר וצדק הנחות היסוד החברתיות-כלכליות של רוב הדתיים הם קהילתניות ועל כן ההצדקה שניתנת לסיוע הומניטרי היא בהקשרים ממוקדים בלבד, בהם נמצאים בני אדם בסכנות מידיות. מתוך תובנה זו נוכל להבין את מאפיינה הייחודיים של ארגוני הסיוע הלא ממשלתיים-היהודיים.

4. הגופים הלא ממשלתיים וקשרם למדינה:

בסקירה שערכנו אודות הארגונים הלא ממשלתיים ההומניטריים (בסוף חלק א) הראנו כיצד הם מהווים סוג של הפנמה עמוקה של ההיבט הא-לאומי והא-תרבותי, וכיצד המעבר לסיוע ארוך טווח הפך את הסיוע של ארגונים אלו להתערבות הומניטרית. התערבות היא בעיקר באופייה של זהות המדינה, ובניסיון להפכה למדינה בעלת מאפיינים א-תרבותיים. הדבר בולט ביותר באג'נדות של הארגונים ההומניטריים הפועלים בישראל לטובת הפלסטינים הנושאים עמם גם פעילות תרבותית רבה ותפיסות של 'מדינת כל אזרחיה'.

מאידך, הארגונים הישראליים הלא מדינתיים פועלים ממוטיבציות הפוכות הקשורות דווקא לזהות הקהילתית שלהם. מסקנות אלו העלנו מתוך מחקר נוסף של עליזה בלמן:

Jewish NGOs generally do so in **order to advance Jewish identity** or image-related aims. Greater engagement of Jewish foundations may, in the future, help develop commitment to financing Jewish NGOs active in the developing world.⁹⁵

הארגונים הישראליים והיהודים פועלים ברובם להעצמת הערכים היהודים ולהגברת ההזדהות עימם. הפעילות הבין-לאומית ההומניטרית היא בבחינת הקרנה של הזהות הגרעינית שאותה הם רוצים להעצים.

לדבר זה ישנם כמה השלכות חשובות:

⁹⁵ Aliza Belmani. The Harold Hartog School of Government and Policy. Jewish and Israeli Aid NGOs: Mapping Activities and Assessing Needs.

א. אופי הפעילות שלהם איננו 'חתרני' והוא איננו מעוניין לשנות את הזהות של המדינות שבהם הוא פועל. זאת אחת הסיבות שמאפייני הפעילות שלו שונים בכמה וכמה פרמטרים ממאפייני הסיוע ההומניטרי של ארגונים לא ממשלתיים אחרים, כפי שהעלה מחקרה של בלמן.

ב. הקשר בינו לבין מש"ב הוא חזק ומשמעותי יותר מאשר במדינות אחרות. למעשה בשל המיעוט של תקציבי מש"ב, ובשל הכרתו בערכם של ארגונים אלו, עיקר פעילותו של מש"ב כיום היא יצירת פלטפורמה לפעילות עבור ארגונים אלו (כגון קישור לחברות וכד') ופעילות דיפלומטית מכינה עבור הגעתם.⁹⁶

ג. סיד ישראל מהווה ארגון הקושר באופן הדוק ביותר בין ארגונים ישראלים וארגונים עולמיים. ומהווה מקום שבו הזהות היהודית מתלכדת באופן ממשי עם זהות הישראלית. הן מבחינת אופי הפעולה של סיד, הן מבחינת מקורות התקצוב, שלו ומבחינת הקשר שלו עם מש"ב.

⁹⁶ ראו דבריו של איש מש"ב, אילן פולס: <https://www.youtube.com/watch?v=alGCl232ysI>

פרק ג' - דיון משפטי⁹⁷

ברמה הבין-לאומית, מטרתו של הסיוע ההומניטרי הינה להבטיח את הישרדותם והגנתם של חיי אוכלוסייה אזרחית הנופלת קרבן למאבקים, מלחמות, מגיפות, ומפגעים טבעיים או טכנולוגיים. הפעולות העולות כדי סיוע הומניטרי אינן בעלות מסגרת משפטית יחידנית וזאת בשל ריבוי וגיוון המצבים בהם מופעלים הסיוע והארגונים הפועלים במסגרתו. המשפט הבין-לאומי בדבר זכויות אדם (חיזוק מעמדו של האדם בכל אדם בעיקר באסונות טבע) כמו גם הדין ההומניטרי הבין-לאומי (במצבי חירום בעיקר במצבי לחימה) מוכוונים שניהם להגנת חיי האדם אך מהווים שני מבנים משפטיים נבדלים אך משלימים. הדין ההומניטרי חל במצבי מאבק מזויין ודיני זכויות האדם חלים במצבי מאבק מזויין כמו גם במצבי שלום. מבחינה מעמדית, בהתקיים סתירה בין נורמות הדין ההומניטרי לנורמות דיני זכויות האדם במצבי מאבק מזויין – הדין ההומניטרי גובר כ- *lexspecialis* על דיני זכויות האדם כ- *lexgeneralis*. מערכת המשפט הבין-לאומי הפומבי מנהלת את מערכת היחסים בין המדינות והארגונים הבין-לאומיים. מערכת זו מורכבת מאמנות בין-לאומיות, מפסיקות בתי הדין והטריבונאלים הבין-לאומיים, ומהמנהג.

קיימים שלושה סוגי שחקנים הפועלים במסגרת מערכות הדינים הללו על פי מנדט ספציפי והם: המדינות, הארגונים הבין-לאומיים והארגונים הלא מדינתיים (NGO). כאמור, השחקנים המגשימים את המשב"ל הם המדינות והארגונים הבין-לאומיים הנוצרים ופועלים ביוזמת המדינות על בסיס התנדבותי. יחד עם זאת הארגונים הלא מדינתיים (NGO) משוללים מעמד משפטי בין-לאומי ונובעים ממערכות החוקים הפנים מדינתיות. יוצא מן הכלל לעניין זה הוא ארגון הצלב האדום, ארגון שוויצרי בעל אחריות בן לאומית הפועל מטעם מטעם המדינות לכיבוד כללי אמנות ג'נבה - כללי הדין ההומניטרי. ההכרזה האוניברסאלית לזכויות אדם משנת 1948 שהושלמה על ידי שתי האמנות לזכויות אדם בשנת 1976 מגדירה מספר כללים יסודיים, אזרחיים, פוליטיים, סוציאליים. כללים אלו מבססים זכויות החלות על כל בני האדם באשר ותחת כל שלטון. לכל מדינה עומדת האחריות ברמה הלאומית להעמיד את הכללים הנדרשים למימושם ולכיבודם של הנורמות הרלוונטיות לדיני זכויות האדם. להלן שבעה כללים מנחים בדמות חובה או זכות החלים על מדינות, ארגונים בין-לאומיים, NGO ועל בני האדם החיים בכל מדינה בדבר הענקת סיוע הומניטרי.

זכות וחובה

1. לאנשים הפרטיים אין זכויות היוצרות חובה להענקת סיוע מטעם מדינות צד ג', ארגונים

בין-לאומיים או NGO.

2. על המדינות מוטלת החובה להבטיח סיוע הומניטרי לקורבנות הנמצאים בשטחם

הטריטוריאלי או תחת שליטתם.

⁹⁷ נכתב על ידי יונה שרקי, נערך על ידי ישראל וינברגר.

מקורות לחובה זו :

- (א) סעיף 26 ואחריו וסעיף 72 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-III בנוגע לסיוע הומניטרי לשבויי מלחמה.
- (ב) סעיף 55 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לסיוע הומניטרי בשטחים כבושים.
- (ג) סעיף 108 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לסיוע הומניטרי לפצועים.
- (ד) סעיף 5 (B)(1) ו- (C)(1)5 לפרוטוקול II בנוגע לסיוע הומניטרי לאנשים שנשללה מהם חירותם.
- (ה) סעיף 69 ואחריו לפרוטוקול I בנוגע פעולות להצלת אוכלוסייה אזרחית.
- (ו) סעיף 18(2) לפרוטוקול ה-II בדבר סיוע הומניטרי לאוכלוסייה אזרחית.
- על פי החלטות האסיפה הכללית של האו"ם 43/131, 45/100 בדבר סיוע הומניטרי לקורבנות אסונות טבע ומצבי קצה מאותו סוג, על פי החלטה 46/182 בדבר חיזוק תיאום הסיוע ההומניטרי של ארגון האו"ם ועל פי סעיף 4 לעקרונות המנחים בנוגע לזכות לסיוע הומניטרי שאומצו על ידי המכון הבין-לאומי למשפט הומניטרי בסאן רמו בשנת 1992 נמצא כי חובה ראשונית חלה על רשויות השלטון בטריטוריה בה קיימים צרכים הומניטריים לספק סיוע זה ולצאת לעזרת הקרבנות.
- נטישת הקרבנות ללא מתן סיוע הומניטרי מהווה איום על החיים האנושיים ופגיעה בכבוד האדם.
- כללים אלו מניחים כי מתקיים במדינה שלטון יעיל ואפקטיבי הפועל את פעולתו השלטונית.

3. קיימת זכות למדינות, לארגונים בין-לאומיים ו-NGO להעניק סיוע הומניטרי למדינות צד

ג'.

מקורות לחובה זו :

- (א) סעיף 70 לפרוטוקול I.
- (ב) סעיף 5 למסקנות המכון למשפט בין-לאומי (1989) בנוגע ל"הגנת זכויות האדם ועקרון אי ההתערבות בענייניה הפנימיים של מדינה ריבונית".
- (ג) סעיף 5 לעקרונות המנחים בנוגע לזכות לסיוע הומניטרי שאומצו על ידי המכון הבין-לאומי למשפט הומניטרי בסאן רמו בשנת 1992 לפיו נמצא כי סיוע הומניטרי לא ייחשב כהתערבות פסולה בענייניה הפנימיים של מדינה ריבונית.
- (ד) סעיף 3 בשלושת אמנות ג'נבה בדבר שירותי הצלב האדום במצבי עימות שאינם בין-לאומיים.
- (ה) סעיף 9 ו-10 בשלושת אמנות ג'נבה בנוגע לפעילות הצלב האדום וארגוני סיוע הומניטרי נוספים.

4. קיימת זכות מוקנית למדינות, לארגונים הבין-לאומיים ול-NGO להעניק סיוע הומניטרי

לקורבנות הנמצאים במדינות צד ג' ובלבד שניתן לכך אישור מטעם אותן מדינות או מטעם

השלטונות הפעילים בהן (חוץ ממצבים של התמוטטות שלטונית ובמצב של מלחמת אזרחים).

מקורות לחובה זו :

- (א) סעיף 27 לאמנת ג'נבה ה-I בנוגע לזכויות פעילי הצלב האדום ממדינות ניטרליות להעניק סיוע על ידי צוות סניטרי לצד אחד מהניצים במאבק.
 - (ב) סעיף 72, 73 לאמנת ג'נבה ה-III בנוגע לשליחת צוותי הצלה לטובת שבויי המלחמה.
 - (ג) סעיף 59 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לשליחת הצלה לאוכלוסיית שטח כבוש.
 - (ד) סעיף 108 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לשליחת הצלה לטובת הפצועים.
 - (ה) סעיף 64 לפרוטוקול I בנוגע לזכותם של ארגונים אזרחיים לביטחון אזרחים ממדינות ניטרליות להעניק סיוע לאחד הצדדים הניצים.
 - (ו) סעיף 70 לפרוטוקול II בנוגע לשיחת סיוע והצלה לאוכלוסייה אזרחית.
 - (ז) סעיף 81 לפרוטוקול I בנוגע לפעילות הומניטרית מטעם ארגון הצלב האדום וארגונים אחרים נוספים.
 - (ח) סעיף 5(1)(c) לפרוטוקול II בנוגע לזכות להצלה אינדיבידואלית וקולקטיבית.
 - (ט) סעיף 18 (2) לפרוטוקול II בנוגע למתן סיוע לטובת אוכלוסייה אזרחית.
 - (י) החלטה 46/182 בדבר חיזוק תיאום הסיוע ההומניטרי של ארגון האו"ם.
- בית הדין הבין-לאומי לצדק בפסק דין בעניין ניקרגואה משנת 1986 בסעיף 242 קובע כי "הענקת סיוע בעל אופי הומניטרי בלבד לאנשים הנמצאים במדינה צד ג' לא ייחשב כסותר את המשפט הבין-לאומי (בכפוף להסכמת המדינה המקבלת את הסיוע)". – ראה כלל 6 בהמשך.

5. לא חלה חובה על המדינות להעניק סיוע הומניטרי לקרבנות הנמצאות במדינה צד ג' אך חלה עליהן החובה להקל את מתן הסיוע ההומניטרי המוענק על ידי מדינות אחרות או ארגונים

בין-לאומיים ו NGOs.

במקרה ומוטלות על מדינה כל שהיא סנקציות, הן לא יחולו על הסיוע שמטרתו לספק את הצרכים הבסיסיים לבני אדם.

מקורות לחובה זו :

- (א) סעיפים 23, 59-61, 108 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע למעבר חופשי של סחורות.
- (ב) על פי החלטות האסיפה הכללית של האו"ם 43/131, 45/100 בדבר סיוע הומניטרי לקורבנות אסונות טבע ומצבי קצה מאותו סוג ועל פי החלטה 46/182 בדבר חיזוק תיאום הסיוע ההומניטרי של ארגון האו"ם.
- (ג) סעיפים 7 ו-10 לעקרונות המנחים בנוגע לזכות לסיוע הומניטרי שאומצו על ידי המכון הבין-לאומי למשפט הומניטרי בסאן רמו בשנת 1992.

6. חובה מוטלת על המדינות להסכים לקבל סיוע הומניטרי מטעם מדינה אחרת, ארגון בין-לאומי או NGO על פי המשפט הבין-לאומי. אין להם זכות לסרב לקבל סיוע זה, עם זאת אין המנעות מחובה זו מאפשרת לגופים המסייעים לפעול למרות רוחה של המדינה.

מקורות לחובה זו :

- (א) סעיף 27 לאמנת ג'נבה ה-I בנוגע לזכויות פעילי הצלב האדום ממדינות ניטרליות להעניק סיוע על ידי צוות סניטרי לצד אחד מהניצים במאבק.
- (ב) סעיף 72, 73 לאמנת ג'נבה ה-III בנוגע לשליחת צוותי הצלה לטובת שבויי המלחמה.
- (ג) סעיף 59 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לשליחת הצלה לאוכלוסיית שטח כבוש.
- (ד) סעיף 108 ואחריו לאמנת ג'נבה ה-IV בנוגע לשליחת הצלה לטובת הפצועים.
- (ה) סעיף 64 לפרוטוקול I בנוגע לזכותם של ארגונים אזרחיים לביטחון אזרחים ממדינות ניטרליות להעניק סיוע לאחד הצדדים הניצים.
- (ו) סעיף 70 לפרוטוקול I בנוגע לשיחת סיוע והצלה לאוכלוסייה אזרחית.
- (ז) סעיף 81 לפרוטוקול I בנוגע לפעילות הומניטרית מטעם ארגון הצלב האדום וארגונים אחרים נוספים.
- (ח) סעיף 5(1)(c) לפרוטוקול II בנוגע לזכות להצלה אינדיבידואלית וקולקטיבית.
- (ט) סעיף 18 (2) לפרוטוקול II בנוגע למתן סיוע לטובת אוכלוסייה אזרחית.
- (י) החלטה 46/182 בדבר חיזוק תיאום הסיוע ההומניטרי של ארגון האו"ם. במקורות הנ"ל המונח בו עושים שימוש הוא "SHALL AGREE".
- (יא) החלטה 43/131 ו-45/100 של האסיפה הכללית בנוגע לכך שנטישת קרבנות מהווה איום כלפי החיים האנושיים.
- (יב) החלטה 45/170 משנת 1990 של האסיפה הכללית בנוגע לאוכלוסייה האזרחית של כווית.
- (יג) החלטה 688 משנת 1991 של מועצת הביטחון בנוגע לאוכלוסייה האזרחית באזורים מסוימים בעיראק.
- (יד) סעיף 2(2) למסקנות המכון למשפט בין-לאומי (1989).
- (טו) סעיפים 3, 5 ו-6 לעקרונות המנחים בנוגע לזכות לסיוע הומניטרי שאומצו על ידי המכון הבין-לאומי למשפט הומניטרי בסאן רמו בשנת 1992.

7. מועצת הביטחון של האו"ם יכולה בהתאם לפרק VII לאמנה, לקבוע כי היקפה של טרגדיה אנושית מהווה איום נגד השלום והביטחון הבין-לאומי ועל כן לאשר למדינות או לכוחות UN לפעול על פי הצורך להעניק סיוע הומניטרי לקרבנות בניגוד לעמדת השלטון המקומי.

מקורות לחובה זו :

- החלטות מועצת הביטחון 770 משנת 1992 בנוגע לבוסניה, 794 משנת 1992 בנוגע לסומליה ו-929 משנת 1994 בנוגע לרואנדה.

8. כל אדם זכאי לקבל מהמדינה בשטחה הוא נמצא סיוע הומניטרי ובלבד ואותה מדינה

מחויבת להעניק או לאפשר מתן סיוע עלפי כללים מספר 3, 4 ו-5 לעיל.

כל הבטוחות המופיעות באמנות גינבה ובפרוטוקולים שלהן לטובת אנשים הזכאים להגנה, נחשבים לזכויות של אותם אנשים על פי סעיף 7 ו-8 בארבעת אמנות גינבה. נטישת קרבנות יכולה לעלות כדי פגיעה בזכות לחיים, בזכות להיות מוגן מפני רעב, בזכות ליהנות ממצב בריאותי גופני ונפשי מיטבי הקבועים באמנות זכויות האדם ובאמנות האחרות הרלוונטיות אליהן.

פרק ד' - דיון אתי

1. חובת הסיוע ועקרונות להקצאת המשאבים

את הדילמה המוסרית הכרוכה בהקצאת משאבים לסיוע חוץ ניתן להציג באופן פשוט יחסית. מחד, מוטלת על מנהיגים החובה לדאוג לאינטרסים של בני עמם. מאידך, מוטלת עליהם גם חובה מסוימת כלפי כל בני האדם באשר הם.⁹⁸ ברור שהחובה כלפי בני עמם רבה יותר, אך עם זאת ברור שאין היא שוללת את החובה כלפי כל בני האדם באשר הם. על כן, במצב של ניגוד אינטרסים יש ליצור מדרג וקו גבול המבחין ומתעדף בין החובות. מטרתנו היא להגדיר באילו מקרים יהיה על המנהיג להעדיף את טובת בני עמו על פני טובת כלל בני האדם, ובאילו מקרים טובת כלל בני האדם הינה כל כך אלמנטרית שיהיה עליו להעדיף אותה, תוך פגיעה מסוימת בבני עמו.

בכדי להבין כיצד יש לבנות מדרג זה יהיה עלינו להבין את מקורות החובה כלפי כל אחת מן הקבוצות. ממה נובעות חובות המנהיג בישראל לעמו: האם מן העובדה שנבחר על ידם והם העניקו לו מונופול על הכוח ועל הממון לטובתם; או שמא רצון העם אינו יסוד בלעדי לחובה זו, ולצדו עומדת יכולתו של המנהיג לפעול למען מטרות שנראות בעיניו כמטרות ראויות עבור בני עמו. שאלת הלגיטימציה של השלטון איננה השאלה היחידה שרלוונטית כאן, אחריות היא פועל יוצא של יכולתו של אדם ולא בהכרח של ציפיות הזולת ממנו.

האם יש למנהיג מנדט לוותר על צרכים מסוימים של בני עמו עבור ערכים מוסריים שאינם קשורים אליהם באופן ישיר? האם ניתן לתלות מנדט זה ברצון הציבור או שמא הסכמת הציבור איננה משקפת כראוי את האינטרסים שלו שכן מדובר באינטרסים מורכבים שרק המנהיג יכול לדעת ולשכלל?

שאלות אלו מתחדדות בשאלה המוסרית של יחסי החוץ של ישראל. סדר היום הציבורי בישראל איננו עסוק בשאלת המוסריות של מדיניות החוץ ואיננו בוחן את המשאבים הנדרשים לשם כך. אם תפקידם של המנהיגים הוא דאגה לאינטרסים הישראליים כפי שהם נתפסים על ידם באופן אינטואיטיבי, הרי שלא ניתן יהיה להשקיע כראוי במדיניות חוץ מוסרית. אך אם ההנהגה רואה לעצמה חובה להוביל את דעת הקהל הישראלית אל ערכים חשובים שיוכלו לחזק את החברה בעתיד הרי שהשקעה במדיניות חוץ מוסרית היא חובתם של המנהיגים בישראל.

מן העבר השני עלינו לשקול את מקורות החובה של המנהיג כלפי כלל בני האדם. האם קיימת חובה של כל אדם למנוע כפי יכולתו את הנזק מכל בני האדם בעולם? האם הדבר תלוי ביכולתו? המוגבלות הישראלית במניעת הצער העולמי ניכרת בכמה מישורים, ועל כן יש לבחון מהי החובה הנדרשת

⁹⁸ בדברים אלו ברצוננו לדחות את העמדה המוסרית הראליסטית, הטוענת כי אין לבסס יחסים בין מדינות על שיקולים של צדק. הדיון הראליסטי נעשה בשני רבדים שונים. הרובד הראשון קשור ביעילות, על פיו טענת העמדה הראליסטית היא כי לא ניתן לקבל החלטות על פי שיקולים מוסריים במערכת שאיננה מתנהגת באופן מוסרי. הרובד השני הוא 'מוסרי טהור', על פיו העקרונות המוסריים הגלובליים אינם רלוונטיים כאשר הם פוגעים באזרחי המדינה. עמדה זו הינה אינטואיטיבית ביותר והיא משקפת (בדרך כלל) את ציפיותיו של הציבור מנבחריה. ראו: "יש לזכור תמיד שאין זה רק הכרח פוליטי אלא גם חובה מוסרית, כלל מנחה ביחסיה של כל מדינה עם מדינות אחרות, הקובע כי היא צריכה לממש את האינטרס הלאומי שלה." (Simon Caney, Justice Beyond borders: a global political theory, Oxford University Press, 2006, p.8)

הביקורות על עמדה זו רבות. חלקם מכוונות כלפי ההנחות הראליות שבה, הן בשל הקמתם של מוסדות בין-לאומיים המפקחים על המדינות והן בשל העובדה כי ישנם מקרים של בריתות בין מדינות החורגות מעבר לאינטרסים במובן הצר של המילה.

ממנהיגי ישראל בסוגיה זו. לשם כך נפנה למספר מסורות הבוחנות את מקורות החובה כלפי בני אדם שאינם אזרחי המדינה.

עמדות השוללות חובה הומניטרית מחוץ לגבולות המדינה:

א. במסורת הליברטריאנית הכלל המוסרי הראשון הוא 'על אדם לא מוטלת חובה אם הוא לא נטל אותה על עצמו',⁹⁹ ואם כן ודאי שלא מוטלת עליו חובה לעזור לאומות זרות. לפי מסגרת חשיבה זו, נראה שיש לצמצם את החובות האתיות לאיסורים על פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות של בני אדם. יתכן שיש לכך השלכות על סוגיית הסחר בנשק, בה נדון בהמשך, אך הסיוע ההומניטרי צריך להיות התנדבותי לחלוטין.

ב. לעומת זאת, במסורת התועלתנית, תפיסת החובה היא קולקטיבית: 'Greatest good to the biggest number'. הבעיה היא שלא ברור כיצד יש להגדיר את הקולקטיב שאליו עקרון זה מתייחס. ההוגה הראשון במסורת זו שמתח את העקרון אל עבר האנושות כולה הוא פיטר סינגר,¹⁰⁰ אם כי גם סינגר עצמו הגביל אותה לאחרונה.¹⁰¹ אמנם, גם תפיסתו אליה וקוץ בה. סינגר אמנם מחייב מוסרית את הגדלת תועלת הכלל, אך חובה זו מושתתת על הפרט, על היחידים ולא על השלטונות. נראה כי באופן כללי, השלטונות אינם שחקנים בעלי רלוונטיות מוסרית מהותית לעניין.¹⁰² על כן, גם העמדה התועלתנית הקולקטיבית, השואפת להגברת השוויון בין בני האדם עד כמה שניתן, איננה רלוונטית לשיח המדיני.

אמנם, בין שתי עמדות אלו ניתן למצוא עמדות ביניים שבדרך אנו חושבים כי ראוי לנקוט:

א. אמנה בין-לאומית, 'אוטופיה ריאליסטית'.

עמדה אחת טוענת כי למרות שלא מוטלת על המדינה חובה מוסרית לפעול לרווחת המדינות הנכשלות, הרי שמוטלת עליה חובה לעזור להן במצבי קיצון.¹⁰³ חובה זו נובעת מ'אמנה חברתית חדשה' שנכרתת בין עמים בעשרות השנים האחרונות, המבוססת על הקמת הגופים הבין-לאומיים ועל תהליכי הגלובליזציה בתחומי התקשורת והתעשייה. (כמובן שמאמנה זו

⁹⁹ ששורשה נמצאים כבר בהגותו של הובס בספרו 'לוייתן', ופותחו בהדרגה בעת המודרנית ביחס לזכות להפיל (ראו: תומפסון ג' (The defense of abortion) וכן ביחס לזכות להעדיף הצלת קרובים (ראו: טארק. ג. dose number count) ועוד. ראו:

Libertarianism: <http://plato.stanford.edu/entries/libertarianism/>

¹⁰⁰ Peter Singer, 1972, *Famine, Affluence and Morality*. In *Philosophy and public affairs*.

¹⁰¹ In: [Deen K. Chatterjee](#) (eds.) *The Ethics of Assistance Morality and the Distant Needy*, Cambridge (2004).

סינגר מיצג את העמדה המוסרית הקוסמופוליטית, הטוענת כי המערכת המדינית איננה רלוונטית לשאלת הצדק החלוקתי. הטענה של סינגר בזכות הצדק החלוקתי הגלובלי מבוססת על הרחבה של תיאורית התועלתנות. לפי דעתו עקרון התועלת מסביר כי אדם יכול להעדיף את טובתו על פני טובת הזולת רק בתנאי שכמות התועלת שמופקת מהעדפה זו גדולה באופן ניכר מכמות הסבל. במקרים של המדינות העשירות, הן היו יכולות לוותר על חלק עצום מעושרן ועדיין להגדיל את סך האושר העולמי באופן ניכר. למעשה הטענה של סינגר היא רדיקלית עוד יותר והיא טוענת כי החובה לצדק חלוקתי, כמו כל עקרונות התועלת איננה מוטלת על המדינה אלא על כל אדם ואדם ועל כן ראוי לכל אדם לוותר על הטובין באופן שלא יגרום לו לסבל חמור, על מנת להטיב עם שאר האנשים בעולם.

¹⁰³ ג'ון רולס, חוק העמים (1999), תרגום: שחר פלד, תל אביב, תשע"א. רולס מתנגד לתפיסה של שוויון קוסמו-פוליטי, וטוען שמכיוון שלכל העמים היו אפשרויות שוות להתפתח (במיוחד במדינות עשירות בנפט ומשאבים טבעיים כפי שיש באפריקה ובאסיה) וחלקן לא עשו זאת בשל אי מימוש היכולות האנושיות שלהם, לא ניתן לומר כי קיימת חובה על המדינות לחלוק עמן את עושרן, מלבד סיוע מוגבל במקרים קיצוניים של רעב ואסונות טבע.

נובע גם הצורך לפעול בהגינות כלפי שאר העמים המכבדים את האמנה אך דיון זה שייך לסעיפים הבאים).

אנו מקבלים את עמדת הביניים הראשונה. החובה הבסיסית של עמים לעזור אלו לאלו במצבי מצוקה נובעת מכוח 'אמנה חברתית' (כתובה ושאינה כתובה) הקיימת כיום בין האומות. על כן מדינת ישראל צריכה לסייע סיוע קצר טווח למדינות הנמצאות במצב של אסון טבע או באסון מלחמתי, באופן שאיננו מתערב בענייניה הפנימיים של המדינה. עם זאת, דרוש מחקר מעמיק בכדי להבין את המשמעויות התקציביות של סיוע קצר טווח זה ושל הגדרתם ותיעדופם של אסונות אלו ושל מקורות התקציב לסיוע בהם.

לעמדה זו יש לצרף תופעה נוספת: האביב הערבי זימן לישראל שלל אירועים הומניטריים בגבולה ומספר רב של מבקשי סיוע רפואי המתדפקים על דלתה. שאלה זו נוגעת אף היא בשאלות התקציב והצדק החלוקתי והיא דורשת סקירה מדוקדקת ועיון מפורט. עם זאת, נראה כי לא ניתן להתייחס אליה ללא עמידה על המאפיין המוסרי הייחודי שלה. מבחינה מוסרית ישנו הבדל בין אי הגשת סיוע לבין הימנעות מבקשת סיוע. במקרה שבו נזקקי הסיוע מבקשים אותו באופן ישיר מישראל ואף מגיעים לגבולה באופן פיזי, הרי שחובת הסיוע עולה שבעתיים ביחס למדינות שאינן גובלות בתחום האסון. זאת, הן בשל היכולת הרבה יותר של ישראל לסייע במקרים אלו, והן בשל העובדה כי הימנעות מבקשה מפורשת הינה עוול מוסרי הנוגע לערך האמפתי (כפי שבארנו במבוא לקובץ וכפי שיתבאר בסעיף ג בהמשך).

ב. קוסמולוגיה פוליטית וצדק חלוקתי גלובלי:

עמדת ביניים שנייה הינה רדיקאלית יותר, ולפיה הסיוע ההומניטרי של המדינות המפותחות למדינות המתפתחות מתחייב בשל עוולות מוסריות של המדינות המפותחות כלפי המדינות המתפתחות: יש לכסות על עוולות העבר (כמו הקולוניאליזם), על המשברים בהווה שהגלובליזציה המערבית גורמת למדינות החלשות (כמו כניסת סחורות זולות ששוברת את השוק המקומי) ועל חוסר הצדק שבחלוקת המשאבים הטבעיים ביחס לגודל האוכלוסייה במדינות שונות בעולם. כמובן שלפי עמדה זו לא ניתן להסתפק בסיוע במקרי אסון אלא חובה על המדינות המפותחות לבסס תכניות סיוע קבועות על פי יחסן לשלושת המדדים שנקטו לעיל.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Beitz & Charles R., Political Theory and International Relations, Princeton: Princeton University Press, 1979.

Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2nd ed., Cambridge: Polity Press, 2008.

בייץ (Beitz, 1979) ופוגה (Pogge, 2008) הצדיקו את הגישה קוסמופוליטית על ידי הטענה שקיימים קשרים הדדיים בין מדינות וכי בעולם גלובלי ופוסט קולוניאלי כשלנו לא ניתן לומר כי לא קיימת השפעה הדדית בין המדינות (בפועל לא ראיתי ניסיון ליצור נוסחה – המחשבת את היחס שבין ההשפעה לטובה או לרעה של מדינות אחת על השנייה לבין רמת חובת הסיוע ההומניטרי שלהן). יתר על כן, קשה לטעון כי האזרח הממוצע באתיופיה או בקונגו אחראי למצב שבו בקושי יש לו מים לשתות. הסיבה יבוש מקורות האנרגיה היא ניצול של השטח לרעה על ידי המנהיגים. ניצול שמוטל על כתפי המערב שכן הוא מכיר במנהיגים אלו שוכר עימם ונותן להם לגיטימציה. לעיטים הוא אף קונה את המשאבים של אותם האזרחים המסכנים מן המנהיגים הדיקטטורים לצרכיו שלו. המנהיגים לווים כספים מהמדינות הגדולות לוקחים אותן לכיסם ואז בורחים ומשאירים את המדינה עם חוב שמקטין עוד יותר את נכסיה.

אמנם השאלה הנוגעת ביותר בדיון על צדק גלובלי קשורה בשאלת המשאבים. גם אם נאמר כי מנהיגי המערב אינם אשמים במצבן העגום של המדינות. כיצד נסביר את הצדק בכך שתושבי קטר זוכים לקבל את תפוקתם ממשאבי טבע פי עשרות

לכאורה, עמדה זו פוטרת את ישראל מהגשת סיוע ארוך טווח, שכן הגדרת החובה המוסרית איננה מבוססת על תמ"ג (כפי שמבקש לכוון ה-OECD) אלא על חובות מתקופת הקולוניאליזם (בה ישראל לא השתתפה, והחשבון צריך להיות מוגש לאירופה), שיפוי על רווחי ונזקי הגלובליזציה (שבהם יש לישראל חלק, אך הוא קטן יחסית, והחשבון אמור להיות מוגש בעיקר לארה"ב), וביטוי ליחס בין גודל האוכלוסייה לבין משאבי הטבע (מדד על פיו בפועל המדינות העניות עשירות בהרבה מישראל).

אף על פי כן, למרות שלמדינת ישראל אין היסטוריה קולוניאלית, היא איננה מפיצת הגלובליזציה, והיא מדינה ענייה באוצרות טבע, לדעתנו עקרון הצדק החלוקתי חל עליה באופן מוגבל לגבי משאבים שכן נמצאים ברשותה ולגבי פיתוחים כלכליים שהיא כן מבצעת בחו"ל. לדעתנו, מס בגובה אחוז מכלל ממצאי המשאבים ומכלל התעשייה הישראלית הנמצאת בחו"ל הוא סביר. חלוקת המס צריכה להיות בין המדינה לבין האזרחים, כך שמחצית האחוז מופרש על ידי הזכין של המכרה או על ידי איש התעשייה ומחציתו צפוי להיות מופרש על ידי המדינה בצורת פטור ממס. אחוז זה ישמש את מש"ב לסיוע במדינות מתפתחות.

ג. עמדה שלישית, 'פמיניסטית' או אקזיסטנציאליסטית, טוענת כי לא ניתן להגדיר את תנאי היסוד של החובות לעזור לבני אדם אחרים והשאלה היחידה הרלוונטית היא אמפיתיה: עד כמה ראוי לגלות אמפיתיה לצערו של אדם אחר ובאילו מקרים. כמובן שלא ניתן לכמת באופן אחיד את הנגזרות המעשיות של אמפיתיה זו.

אנו רואים ערך באמפיתיה למצוקתן של אומות אחרות ועל כן אנו מקבלים גם את העמדה השלישית. עם זאת, לא תמיד אמפיתיה באה לידי ביטוי באמצעים כלכליים, ואופייה היהודי של מדינת ישראל יכול לחזק אף היבטים אחרים. למשל: הסבת תשומת הלב של מערכת החינוך לסבל של ילדי העולם על ידי קביעת 'יום הסבל העולמי' המוקדש לעיון בבעיות ההומניטריות בגלובוס.¹⁰⁵

להשפעה החינוכית יכולה להיות השלכה מוסרית וביצועית נוספת. בפועל, רוב הפעילות ההומניטרית הישראלית נעשית כיום על ידי גופים פרטיים, מכיוון שפעילות גלובלית שאיננה מבוססת על סיוע קצר טווח הינה 'מעבר לחובה' מבחינה מוסרית. אנו סבורים כי מצב זה הוא מצב נכון. עם זאת איננו סבורים כי מדינת ישראל צריכה לעמוד מנגד ורק לאפשר לפעילות זו להתקיים, אלא היא צריכה לעודד – ומעבר לכך, לנתב – את העשייה הוולונטרית באופן המרבי. עידוד וניתוב אלו הם חובתה של מדינת ישראל מבחינה חינוכית וערכית. על כן, יש להרחיב את

רבות מהמדינות הסמוכות לה: האם ניתן לראות את הטריטוריה של מדינה ואת משאביה כצודק מבחינת עקרונות חלוקה כלשהם? פוגה למשל הציע לכוון מס עולמי על כל משאב טבעי ולהפנותו לטובת המדינות העניות.

¹⁰⁵ אם בכל זאת מבקשת ישראל לממש את רצונה לעזור לעולם בתוכניות פיתוח יקרות בתוך המדינות המתפתחות (ולא רק בקורסים או קישור בין משלחות אזרחיות, שתקציביהם נמוכים) הרי שמדובר בסיוע שהוא מעבר לחובה. כמובן שהתנדבות היא דבר מבורך אך בהקשר התקציבי כאשר היא באה על חשבון תקציבים אחרים של המדינה הרי שיש צורך בהסכמתם של האזרחים להתנדבות זו. בסקרי דעת הקהל בישראל ישנה אהדה מסוימת לסיוע ההומניטרי (ראו לעיל סעיף 3.ג) אמנם רוב האהדה מבוססת על משלחות הסיוע במקרי חירום שבהם ישראל מחויבת (מבחינה מוסרית) ממילא. בכדי להעלות את תוכניות הפיתוח היקרות במדינות המתפתחות יש להעלות את הנושא לסדר היום הציבורי ולקבל הסכמה רחבה יותר בדעת הקהל הישראלית.

פעילות מש"ב (או גוף מקביל, כגון המועצה הלאומית להתנדבות) בכדי להחדיר תודעה זו בציבור ולנתב את העשייה באופן המיטבי.

בכלל זה, ראוי לכוון מכון מחקר שיפעל להכוונת הגופים התורמים אל האזורים הנזקקים בעולם. מכון זה יישלב אנשי שטח מהשגרירויות הישראליות ומחקר עומק השוואתי בין המדינות השונות. ערכו של מכון זה יהיה כפול: ראשית, הוא יבחן את ההיבט הנפיץ בסיוע ארוך טווח ואת האופן שהוא עצמו הופך להיות כלי לעוולות נוספות. שנית, מחקר שטח יסודי יכול לנתב את הפעילות המדינתית ובעיקר הפילנתרופית לאפיקים חיוביים. כיום מש"ב מסייע לגופים וולונטריים.

2. קדימות החובה כלפי ישראל ב'זכות לחיים'

עלינו ליצור מדרג מוסרי המגדיר מהו היחס בין ההעדפה הלאומית לבין הסיוע הבין-לאומי. למשל: ניתן לטעון כי הערך הכמותי מהווה פקטור להגדרת הטווח של ביסוס אי שיוויון בין בני האדם. מערך זה נובע כי עלינו להעדיף לשלוח רופא למדינה נכשלת שעברה אסון טבע גם במחיר של פגיעה מסוימת במחלקה שבה הוא עובד. זאת, בתנאי שנוכחותו במקום האסון יכולה להציל חיים של עשרות אנשים ביום, וכן להקל באופן קריטי על סבלם של רבים נוספים, ולעומת זאת, השארתו בארץ תשפיע באופן פחות רדיקאלי על סבלם של אחרים.

האם ניתן לטעון כי מבחינה מוסרית יחס של אחד למאה הוא יחס המצדיק העדפה של כלל בני האדם על פני בני העם שלנו? כמובן ששאלת הערך תלויה בשאלה הקודמת אודות יסודות המחויבות של המנהיג כלפי בני האדם בכלל וכלפי בני העם בפרט.¹⁰⁶

ברצוננו לטעון כי במקרה שהסיוע ההומניטרי יגרום להרג ודאי של בני עמנו הרי הזכות לחיים של בני עמנו קודמת לזכות לחיים של בני כל העמים האחרים. האמנה הבין-לאומית והחובות הקוסמופוליטיות יכולות לבקש פשרה מדינתית מסוימת בתחום הכלכלי, אך הזכות לחיים היא חובה בלתי מותנית של המדינה כלפי אזרחיה, ואין לה יכולת לוותר עליה אלא אם האזרח הספציפי מוותר עליה מרצונו.

בשל הגעת פצועים רבים מסוריה אנו עדים לתופעה לפיה ישראלים הממתינים בתור לניתוחים נדחים מפני ניתוחים דחופים יותר של בני העם הסורי. אנו חושבים שיש מקום לדחייה מסוימת של ניתוחים שאין בדחייתם משום סכנה ממשית, מפני ניתוחים מצילי חיים או איברים של בני העם הסורי. אמנם במקרה שיש סכנה כזאת, גם ניתוח ארוך ומסובך של אדם ישראלי זקן יקדם לניתוחים רבים של ילדים בני עם אחר.

3. העדפת סיוע במקום שבו יש רווח פוליטי

בפועל ישראל מרבה לעשות שימוש פוליטי בסיוע החוץ, וכפי שמלמדת התמונה הבאה שצולמה בזמן רעידת האדמה בהאיטי בשנת 2010:

¹⁰⁶ ישנן הבחנות נוספות שהן רלוונטיות לשאלה זו: האם מותר לי לנטוש סירת מעפילים של עשרה מבני עמי, ובכך לאפשר לה לטבוע, בכדי להציל ספינה זרה שיש בה אלף איש? האם מדובר באותה סיטואציה כמו הסיטואציה של הרופא שנשלח לסיוע הומניטרי? מבחינה מוסרית הסיטואציה היא שונה, מכיוון שיש חשיבות מוסרית לשאלה האם אני כבר חלק מסיטואציה נתונה.



יוסי ביילין¹⁰⁷ טען כי התנהלות חוץ מוסרית פועלת לטווח הארוך לטובת מדינת ישראל. אחת ההוכחות שלו היא היחסים עם דרום אפריקה. העובדה שישראל נמנעה מפעילות דיפלומטית עם דרא"פ בשנות ה-80 אפשרה לה ליצור קשרים דיפלומטיים עם המשטר החדש (והמוסרי) של דרא"פ בשנות ה-90. ביילין טען כי ההוגים הריאליסטים 'הרעילו' את הנחת יסוד של המדינאים והחוקרים, כאשר בפועל ניתן להצביע בבירור על קשר ישיר בין פעילותה המוסרית של ישראל לבין תועלתה במישור הפוליטי. אמנם לא ברור האם לדעתו המוסר מהווה סיבתיות דיפלומטית ברורה, האם אין מקרים בהם הדיפלומטיה מתנגשת עם המוסר?

בניגוד לטענתו של ביילין לגבי ההתאמה בין המוסר למציאות, במקרים אותם חקרנו ניתן לראות כי לשאלה המוסרית כשלעצמה אין אפשרות להחזיק מעמד אל מול אינטרסים לאומיים. המוסר כשלעצמו איננו מאפשר החזקה של בריתות ואיננו מונע כפיות טובה בין מדינות (כך למשל במקרים של אפריקה והוועידה האפריקאית המאוחדת, ברזיל ותוכניות הפיתוח של ישראל, עוד).

בניגוד לעמדתו של ביילין, אנו מודעים לכך שישנו ערך פוליטי שאין לו קשר ישיר עם המוסר בכל פעילות בין-לאומית ובפרט בפעילות הומניטרית. עיוורון למשמעות זו יכול ליצור עוולות פוליטיות רבות, ועל כן אנו מבקשים להתייחס לשתי טענות שהעלו החוקרים הריאליסטים קאר ושמייט:

1. התנהלות אתית במערכת הבין-לאומית היא חלק מתמרון מתוחכם של מנהיגי המדינות.
2. בפועל התנהגות זאת מייצרת פעילויות לא מוסריות עוד יותר, מכיוון שהיא מנצלת את המדינות שכלפיהן היא מעמידה פנים כאתית.¹⁰⁸

איננו מקבלים את הטענות הללו כפי שהן, אך אנו מסכימים עם ההנחה העומדת בבסיסן, שבכל פעילות בין-לאומית ישנם אינטרסים לאומיים. במחקרנו הראנו כיצד גם הפעילות ההומניטרית הוולונטרית סומנת בחובה עולם שלם של אינטרסים. לעתים הם חומריים, ולעתים הם שייכים לערכים שברצון

¹⁰⁷ בתוך: דפנה שרפמן, אור לגויים, 1999, עמ' 73-67; ראו שם גם דוד קימחי, עמ' 121.

¹⁰⁸ Chandler D. and Heins V., *Rethinking Ethical Foreign Policy*, Pitfalls, possibilities and paradoxes, Routledge, 2007, p.5. **Chandler D. and Heins V. 2007**. להלן:

המערכת להנחיל. על כן, לא יהיה נכון להתעלם גם מן הרווח הלאומי המתרחש כתוצאה ממדיניות חוץ אתית. אין זה אומר בהכרח שאסור להשתמש ברטוריקה אתית בין-לאומית כהצדקה לפעילות כאשר אינטרסים לאומיים עומדים מאחוריה. כל שעלינו לעשות הוא לשכלל את הערך של רטוריקה זו בהקשר הפוליטי ולהעמידה אל מול הערכים והצרכים של המדינות שכלפיהן רטוריקה זאת מופנית.

ישנם מספר רב של דוגמאות כיצד הרטוריקה האתית משמשת מדינאים ככלי נשק (למשל במקרה של האמנה לאי הפצת נשק גרעיני המחזקת את כוחם של המעצמות שכבר מחזיקות בו אך לא מאפשרת למדינות אחרות לקבלו). אמנם, לעתים התהליך האתי היחב"לי גורם בעיות מוסריות גדולות יותר. למשל, תומס פוגיה טען כי חלק גדול מהפעילות ההומניטרית משמשת להשתקת המצפון של העולם המערבי הפוסט-קולוניאלי, שממשיך לנצל את המדינות העניות ולהשתמש בכוח האדם שלהן. לדעתו, במקום סיוע הומניטרי או סוג אחר של מדיניות אתית כלפיהן, יש צורך ברביזיה כללית של מערכות המסחר והתעשייה בין מדינות אלו.¹⁰⁹ על כן יש לאזן בין היכולת להפיק רווחים מסיוע הומניטרי לבין הניצול שלו לרעה.

נפנה כעת לכיוון ההפוך: מהו מקומן של הנחות אידיאליסטיות בכינון מדיניות חוץ מוסרית? כיצד ניתן להסביר את הפער בין הפעילות ההומניטרית הבין-לאומית לבין האופי ה'אינטרסנטי' שבו פועלות אומות?

ראשית, ישנו צורך להנהיר את המרחב שבו הפעילות הפוליטית שוקלת את ההקשר המוסרי החיצוני לעם שלה. במחקרנו אודות הסחר בנשק הראנו את האופן שבו ערכים שונים מודגשים על ידי פונקציות שונות במערכת הפוליטית. בעוד משרד הביטחון מבטא בדרך כלל את הערך המוסרי של השמירה על האינטרס הלאומי, הרי שמשרד החוץ מבטא את הערך המוסרי שבדאגה למדינות שמחוץ למרחב הפוליטי.

ישנה אפשרות נוספת להסביר את הפער הפסיכולוגי בתוך מדיניות חוץ של מדינות, שבעודן מסייעות למדינות מתפתחות הן מבצעות מניפולציות פוליטיות על אותן המדינות. ישנו חוסר התאמה אנושי בסיסי בין המוסר שבתוך החובה למוסר שמחוץ לחובה. מכיוון שהפעילות ההומניטרית הינה מעבר לגבולות ואין לה השפעה ישירה על המדינה הרי שהיא נחשבת פעילות שמעבר לחובה, ולמדינות מערביות יש הרבה אמפתיה להתנדבות מעין זו. לעומת זאת בתוך ההקשר הבין מדינתי הרגיל מדינות עדיין מתפקדות באופן שמשרת את האינטרסים שלהן באופן מיטבי, גם תוך הטעיית המדינות שסביבן.¹¹⁰

אם כן, כיצד ניתן לאזן בין שני הצרכים ושני הכוחות באופן המיטבי?

לצערנו, העולם מלא במדינות נכשלות ובקבוצות הנמצאות במצוקה. בכל סיוע שאותו נבחר להעניק נצטרך לבחור בין אוכלוסיות שונות, והשאלה הנשאלת היא האם ועד כמה ניתן להעדיף מתן סיוע במקומות המעניקים רווח פוליטי. לדעתנו התשובה היא: עד כמה שניתן! ככל שהערך המצטבר של הסיוע יתקיים הן עבור המדינה המסתייעת והן עבור המדינה המסייעת, ערכו המוסרי של הסיוע

¹⁰⁹ Pogge T., *The Ethics of Assistance Morality and the Distant Needy*, Cambridge, 2004.

¹¹⁰ Chandler D. and Heins V. 2007, p. 12

יגדל, שכן הוא מקיים שתי חובות מוסריות, החובה של ישראל להעצים את כוחה בזירה הבין-לאומית, והערך שבעזרה למדינות נכשלות.

כחלק מגישה זו, לדעתנו יש להעניק את מירב הסיוע למדינות החולקות ערכים משותפים עם ישראל ושיש בהן אהדה ציבורית לישראל מעבר ליחסים הדיפלומטיים עמה. לדעתנו, כך גם יתאפשר סיוע יעיל יותר ומתמשך יותר.

אמנם, במקום שבו הסיוע למדינה המסתייעת הופך להיות שולי לסיוע הפנימי הישראלי, הרי שלא ניתן לראות בו סיוע במובן המקובל של המילה כי אם פעולה של יחסי חוץ בעלמא. במקרה זה יהיה על ישראל למצוא מקום או אופן נוסף שבו תסייע באופן ממשי. כמובן, במקרים בהם פעילות זו גורמת לנזק (קצר או ארוך טווח) למדינה החלשה, הרי שהיא אסורה.

4. הזיקה שבין סיוע לבין הצבעות באו"ם של המדינות המקבלות את הסיוע

בהמשך לקו שתואר לעיל, אנו רואים ערך בשימוש בסיוע ככלי לחיזוק מעמדה (הרעוע ממילא) של ישראל בזירה הבין-לאומית. לשם כך ראוי להשקיע במדינות שיש להן ערכים נוספים המשותפים לישראל וזיקה משותפת בינן לבין ישראל.

בהקשר זה אנו מקבלים את דבריו של מרדכי גזית, מנכ"ל משרד החוץ בזמן החרם האפריקאי על ישראל: "איננו סבורים כי הסיוע הוא מקל חובלים שיש להשתמש בו, אך ברור כי כאשר אנו דנים בחידוש סיוע או הרחבתו אנו מביאים בחשבון את מצב היחסים שלנו עם אותה המדינה"¹¹¹. לדבריו, אין להתנות את הסיוע בכך (שכן מקורותיו המוסריים של הסיוע אינם הרווח הפוליטי). אך במקרים של עשייה דיפלומטית נגד ישראל יש לשקול חידוש חוזים קיימים וכן את הרחבתם, שכן מצב של כפיות טובה מייצר בעיות מוסריות נוספות. כמו כן, פנייה למדינות ידידותיות לישראל מעצים את יכולות הסיוע ואת הרווח המצרפי, כפי שנאמר לעיל (ג.1) לגבי הסיוע לאמריקה הלטינית.

5. סיוע הומניטרי וכלכלת מלחמה: האם ניתן להצדיק בתנאים מסוימים סיוע המהווה כלכלת מלחמה?

לדעתנו, גם במקרים של 'כלכלת מלחמה' יש צורך לבחון את ערכו של הסיוע הישיר שמוענק. אם הסיוע הוא גורם מרכזי בהמשך המלחמה (כמו במקרים של סייירה לאון או רואנדה) הרי שהוא בוודאי פסול, אך אם המלחמה ממשיכה גם ללא דמי השוחד שניתנים למנהיג ומאידך הם משפרים באופן קריטי את מצבם של הנפגעים יש הצדקה לסיוע זה.

במקרה זה יש לתת את הדעת על כמה הבחנות רלוונטיות:

- א. יש להעדיף סיוע במזון או ציוד שלא יוכל לעשות הסבה לשימושים מלחמתיים, בניגוד לסיוע בכסף.
- ב. יש לדאוג לכך שהסיוע לצד הפוגע לא יעלה על הסיוע לצד הנפגע.
- ג. יש להבחין בין סיוע קצר טווח לבין סיוע ארוך טווח (שאז העברה לצד פוגע איננה לגיטימית).

¹¹¹ ראו לעיל ג.1.

אף על פי כן, כפי שהוסבר בהרחבה (בסעיף א.1), במקרים של רצח עם והשתלטות טרוריסטית על מדינות, סיוע מוכח על פי רוב כלא יעיל, שכן הגורמים הטרוריסטים ישתלטו עליו עם הזמן. על כן התערבות צבאית בין-לאומית היא הפתרון הנכון. לזאת ניתן להוסיף את העובדה כי ישנן מדינות רבות הזקוקות לסיוע, וכי יש להעדיף את המקומות בהם הסיוע יהיה היעיל ביותר.

כחתימה לחלק זה יש להוסיף ארבע ניגודי אינטרסים נוספים שעליהם על ישראל לתת את הדעת:

- a. ניגוד האינטרסים של ארגוני הסיוע: בין הצורך להשיג כמה שיותר משאבים מהתורמים לבין הצורך לקיים מדיניות מטיבה מקסימאלית על פי הצורך כפי שהם רואים בשטח.
- b. שימוש של מדינות בסיוע הומניטרי כדי לקדם את השפעתן באזור מסוים (בהקשר זה ישראל באפריקה היא דוגמא טובה לכך). העובדה כי הסיוע ההומניטרי נעשה ללא פיקוח מאפשר לממשלות לבצע מניפולציות גדולות יותר בכדי לבסס את מעמדן בשטח.¹¹²
- c. סיוע הומניטרי כאשר הוא פוגע בדיפלומטיה של המדינה המסייעת (כגון במקרה שבו היא מסייעת במזון למדינה שנמצאת במלחמה עם בעלת ברית של המדינה המסייעת).
- d. שימוש בסיוע בכדי להחזיק תעשייה מקומית של המדינה המסייעת.

לדעתנו לא ניתן יהיה להימלט מבעיות אלו ללא מכון מחקר ממשלתי שיפקח על פעילות זו.

6. רווח מוסרי-לאומי מן הסיוע

א. "תאולוגיה ישראלית"

עברו למעלה ממאה שנים מאז טבע מקס ובר את המושג *säkularen Theodizee* (תאודיזיה חילונית) ונראה כי כוח השימוש בו לא פג, ואף ניתן להרחיבו אל המערכת האתית ביחסים בין-לאומיים. על פי דבריו של ובר על מנת לכוון תפיסה חילונית מודרנית ההגות החדשה מנסחת (גם אם באופן לא מפורש) תורת הצדקה חדשה לבעיית הרע בעולם.¹¹³ אין מדובר בתיאוריות אחידות אלא ברמות שונות של הסברים שעניינם הוא לאפשר את הפרקטיקה החילונית בתוך עולם של אסונות המתרחשים תדיר. חלק גדול מתאוריות אלו ראו בזוועות העולמיות ניסיון לעורר את העולם לפעילות מנע או ניסיון לעורר את האנושות לשנות סדרי עולם. מובן הדבר כי תפיסות דתיות אינן נדרשות לפתרונות מעין אלו. נוכחות הא-ל רואה את מקומו של הרע בעולם כחלק מתוכנית מסוימת והיא איננה מנכסת בעיות רחוקות כדורשות פתרון אנושי אלא רביזיה אנושית בתחום האמונות והדעות. לדיון זה השפעה ניכרת על תפיסת האחריות הפוליטית של מדינאים.

¹¹² הבעיה שפולמן מצביעה עליה היא היעדר הבקרה החיצונית על הפעילות ההומניטרית. "טריטוריות הומניטריות" באזורי מלחמה הן שווקים חופשיים שכל אחד רשאי להציב בהם דוכן סיוע משלו, כל עוד הוא מסוגל להגיע להסכמות עם בעלי עמדות כוח מקומיים באשר לתנאי פעילותו, היא כותבת בספר. "אין שום כללים, שום מגבלות ושום דרישה להבין במידה כלשהי את מאזן הכוחות המקומי, או לתאם משהו עם צדדים מעורבים אחרים, בכללם סוכנויות סיוע הומניטריות." עמודים

¹¹³ Realism, Ethics and Secularism: Essays on Victorian Literature and Science, p. 100.

היינס וצ'נדלר טענו כי תיאודיזיה חילונית זו פעילה בתוך התפיסה המערבית, בעיקר לאחר נפילתה של ברית המועצות. כיום, כשיש רק מעצמה אחת בעולם ורק ברית צבאית אחת שמסוגלת לשלוט בעולם הרי שמבחינה מוסרית כל בעיות העולם מוטלות לפתיחה. העולם כולו מחולק לטובים ורעים, לפוגעים ולנפגעים. פעולת השיטור נגד ה'רעים' מבסס את ההצדקה לכוחה האימפריה המערבית המודרנית.

ניתן להצביע על קשר נוסף בין תאולוגיה לבין הסיוע וההתערבות ההומניטרית. התפיסה ההומניטרית היעל מדינתית נוצרה בהקשרים נוצריים מובהקים. ארגון הצלב האדום הוא מייסד הגישה ההומניטרית בעולם הסיוע ולאחריו הוקמו הארגונים Oxfam (ע"י נוצרים קווייקרים) וארגון הצדקה הקתולי Caritas. לא ניתן כלל להמעיט ביסודות התאולוגיים שעומדים בבסיס ארגונים אלו,¹¹⁴ וכן לא ניתן לנתק בין ההקשר הנוצרי של ארגונים אלו וההיבט חוצה האומות שבהם. עם זאת, הבדלים תאולוגיים רבים קיימים בין הזרמים הנוצריים השונים וראוי לחקור את ההשלכות של הבדלים אלו על התפיסה ההומניטרית שלהם.

בהקשר הישראלי הדברים נראים כמובן אחרת. ישראל לא רואה את עצמה כ'מעצמת על' שבעיות העולם מוטלות לפתחה באופן פעיל, והתפיסה לפיה בעיות העולם הן הבעיות של א-לוהים ולא של בני האדם גם היא נשמעת, בעיקר בשיח הדתי. הדת הישראלית איננה תופסת את עצמה כאוניברסאלית אלא כמחזקת ערכים לאומיים על מנת להנחילם לעמים כשיבוא הזמן המתאים. יחד עם זאת, ישראל רואה עצמה כבעלת ייעוד ושליחות בהקשר המוסרי.

אולם, מנגד, גם לשיח אודות הסבל העולמי בהקשר הדתי והשמרני ישנו ערך חשוב שכן הוא יכול להתעצב בדמות תפילות והגות שתפעל להכשרת הלבבות לקראתו (ראו המקורות המובאים בפתיחה). הניסיון לשכלל ערכים אלו לכלל פירמידה אפקטיבית שתהיה בקונצנזוס תהווה צעד ראשון לקראת יצירת אתיקה בין-לאומית.

ב. חיזוק הערכים היהודיים העתידיים

מכיוון שישנו קשר מוסרי בין דעת הקהל בישראל לגבי סיוע הומניטרי לבין החובה ההומניטרית של מנהיגיה, סקרי דעת קהל והעלאת הנושא באופן הגון לסדר היום הציבורי הם מרכיבים חשובים בתהליך זה. הערך המוסרי שבתמיכת דעת הקהל יכול להיות מתורגם לכוח פוליטי לשינוי בתחום ההומניטרי.

לדעתם של היינס וצ'נדלר, אתיקה בין-לאומית מספקת את הצורך של מנהיגים מערביים לספק לשלטונם תכניות ארוכת טווח ובעלות מעוף. מכיוון שהמדינות שומרות על יציבות כלכלית וצבאית במשך שנים ארוכות, עיסוק שוטף במצב המדינה לא מאפשר למנהיגים לבסס תפיסות בעלות משמעות אסטרטגית, ועל כן הם נדרשים לבסס את ה'רוח' של משנתם על דאגה למי שאינם אזרחי מדינתם.¹¹⁵

¹¹⁴ יעיד על כך ויכוח של עשרות שנים בין מגן דוד אדום לבין הצלב האדום. אי המוכנות של הצלב האדום לאפשר לארגון שחולק איתו את הערכים ההומניים רק בגלל שהוא רוצה לשמר סמל יהודי ולא נוצרי לימדה הרבה על התפיסות היסודיות של הצלב האדום.

¹¹⁵ Chandler D. and Heins V. 2007, pp.11-12. וראו מאמרו של שביד, המזהה בין הערכים הפנימיים והחיצוניים בתהליכים הא-מוסריים שעברה החברה הישראלית.

הקשר והפער בין התהליכים הפוליטיים הפנימיים לבין התפיסה הבין-לאומית היא אחד ממכונני האתיקה במדיניות החוץ. וכפי שטענו סמית' ולייט:

The power of a government to act is fundamentally dependent on being able to provide ethical justifications for its policies.¹¹⁶

לדעתנו גם בהקשר הישראלי מדיניות חוץ מוסרית יכולה לאפשר חריגה מתוך המאבקים והשסעים הפנימיים בין שמאל וימין ובין יהודים וערבים (כמות הערבים הישראלים המזוהה עם סיוע בין-לאומי גדולה בישראל).

אמנם חשוב כי תהליך זה ייעשה ברוח הלאומיות הישראלית ולאור נביאי ישראל בכדי שלא ליצור קרע זהותי עמוק יותר בתוך החברה הישראלית: ישנם הוגים שרואים בפעילות הפוסט לאומית ביטוי לתחושת הכישלון של עיצוב הלאומיות באופן מוסרי. אם נגזר עלינו לנהוג בכוחנות בזירה הפנימית עלינו, כל שנותר לנו הוא לפעול בזירה הבין-לאומית באופן מוסרי. תהליך זה קשור ב'שבירת רוח הלאומיות'. שבירה זו הובילה לדיון פוליטי פרטני, כבר לא ניתן להפעיל כוח בשם המדינה וטובת המדינה כבר איננה טובת האזרח. על כן, הלגיטימציה של הכוח עברה למחוזות הפוסט לאומיים, ה'אחר' החליף את המדינה ובהמשך לכך הפעילות האתית הבין-לאומית איננה מרחיבה את התפיסה המוסרית המדינית אל כלל העולם אלא מפוררת אותה.

Because the impulse to place 'Others' at the center of politics is driven by a weakening of political community, rather than an extension of our sense of common humanity, ethical foreign policy is, in fact, an anti-foreign policy.¹¹⁷

מעבר לעובדה כי העיסוק ב'קורבנות' לא חודר לשאלת המבנה החברתי האמיתי של החברה לה מוענק הסיוע ואל הערכים של אותה חברה, עיסוק זה משמש לעתים ככלי לשינוי פנימי של המדינה ממנה הוא הגיע. לדעתנו מדובר בשימוש לא ראוי שמזיק הן למדינה המסייעת והן למדינה המסתייעת. ישנה, כמובן, אפשרות אחרת: לבנות את התפיסה הבין-לאומית כהרחבה של התפיסה הלאומית. ההלכה היהודית פסקה על פי התלמוד כי על האדם לפרנס את קרוביו בצדקה לפני שהוא מפרנס את הרחוקים ממנו. חלק מפרשני ההלכה הסבירו כי על ידי תהליך מדורג של הטבה עם הקרובים אליו יוכל האדם להטיב גם עם הרחוקים ממנו.¹¹⁸ תהליך הדרגתי של סיוע תוך הדגשת הפן היהודי שלו, יחד עם העדפה לסיוע המדגיש את הערכים היהודיים, יהווה מקור לחיזוק הערכים היהודיים ויאפשר הזדהות של חלקים רבים בחברה תוך זניחת השקיע של השסעים סביב הסכסוך על אדמות יהודה ושומרון.

¹¹⁶ Karen E. Smith and Margot Light (eds.), Ethics and Foreign Policy, Cambridge University Press, 2004, p. 9.

¹¹⁷ Ibid p.13.

¹¹⁸ ראו רבי יוסף קארו, שולחן ערוך, יורה דעה, סימן רנא, ופרשנים שם.

לקריאה נוספת:

א. כללי

מחמוד יונס, **עולם ללא עוני** (2009). (Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism - Muhammad Yunus)
לינדה פולמן, **תעשיית החמלה** (2010): מאחורי הקלעים של הסיוע ההומניטרי. תרגום לעברית מנשה ארבל (ירושלים 2012). והביקורות הרבות עליו.
Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience Paris, July 2011 C. M., M. N., F. W. (ספר מסכם של ארגון רופאים ללא גבולות הנותן דין וחשבון על 40 שנות פעילות).
Joseph e. Stiglitz: making globalization work (2006)
Contemporary Debates in Applied Ethics : Famine Relief: The Duties We Have to Others
Christopher /Heath Wellman (p.313) Famine Relief and Human Virtue / Andrew I. Cohen (p.333).

ב. תקציב הסיוע הישראלי:

The Rise and Fall of Israel's Bilateral Aid Budget (1958-2008). עליזה בלמן-ענבל ושחר זהבי,
אוניברסיטת תל אביב, ע' 51.

<http://www.bayadaim.org.il>

היקף סיוע של ארגונים מולטי-ליטראליים: אתר ה-OECD, נתונים משנת 2011, Stats.oecd.org.
תוכנית ההאכלה העולמית של ה**א"מ** (United Nations's World Food Programme [WFP])
האתר של הקרן למטבע בינ"ל: <http://www.imf.org/external/index.htm>

ג. סיוע ישראל לאפריקה:

אריה עודד, אפריקה וישראל, ירושלים תשע"ב (2011)
דו"ח הסיוע של ידידי אפריקה - ישראל
<http://web.archive.org/web/20061001204825/spirit.tau.ac.il/government/downloads/IsraelAfrica.pdf>

דו"חות הפעילות של מש"ב 2006-2012: <http://www.haigud.org.il.aspx>

נספח 1 : תקציב הסיוע על פי דוחות הבנק העולמי¹¹⁹

Table 2.1: Administrative Bank Budget Summary

	Projection	Baseline	Baseline	Baseline	Baseline
Million	FY14	FY15	FY16	FY17	FY18
Budget Framework (FY14)	2,566	2,553	2,559	2,559	2,559
Envelope before ER, GMF adjustments (nominal \$)*	2,566	2,619	2,672	2,732	2,793
Less, Gross ER Savings Target		(80)	(150)	(205)	(202)
Add, 75% one time cost of ER		30	70	114	-
Add, 25% of net savings for corporate priorities		12	20	43	73
Net ER savings = Reduction in WB Expenditure Envelope		(37)	(60)	(128)	(219)
Envelope after ER adjustments	2,566	2,582	2,612	2,604	2,575
Savings from Proposed GMF Phase-out		(5)	(47)	(91)	(115)
Envelope after ER, GMF Adjustments	2,566	2,577	2,566	2,512	2,460

Envelope after applying price factor to FY14 Budget and updating pension projections.

119

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/10/24/000350881_20141024085127/Rendered/PDF/918340BR0R201400disclosed0100230140.pdf

נספח 2: תקציב סיוע החוץ הרשמי של ארה"ב¹²⁰

DIPLOMATIC ENGAGEMENT and FOREIGN ASSISTANCE REQUEST FY 2014 - FY 2016
(\$000)

	FY 2014 Enlightening Actual	FY 2014 OCO Actual	FY 2014 Actual Total	FY 2015 Estimate Enlightening	FY 2015 Estimate OCO	FY 2015 Estimate Total	FY 2015 Global Response	FY 2016 Request Enlightening	FY 2016 Request OCO	FY 2016 Request Total	Increase / Decrease
INTERNATIONAL AFFAIRS (Function 150) and International Contributions (Function 300)	44,490,674	6,520,000	51,010,674	41,750,846	9,258,000	51,008,846	2,526,381	47,886,385	7,047,452	54,933,837	3,924,991
INTERNATIONAL AFFAIRS (Function 150 Account) Only	44,364,757	6,520,000	50,884,757	41,627,897	9,258,000	50,885,897	2,526,381	47,766,320	7,047,452	54,813,772	3,927,875
Total - State Department and USAID (including 300)	40,343,388	6,509,584	46,852,972	38,232,736	9,247,300	47,480,036	2,526,381	43,230,316	7,047,452	50,277,768	2,797,732
DIPLOMATIC ENGAGEMENT & RELATED ACCOUNTS	13,917,591	1,817,783	15,735,374	13,897,727	1,768,683	15,666,410	36,428	15,526,681	1,849,122	17,375,803	1,719,393
DIPLOMATIC ENGAGEMENT	13,157,527	1,887,287	15,044,814	13,131,868	1,757,983	14,889,851	36,428	14,748,178	1,849,122	16,597,300	1,708,442
Administration of Foreign Affairs	9,801,239	1,732,887	11,534,126	9,210,860	1,683,583	10,894,443	36,428	10,811,082	1,899,122	12,710,204	1,815,761
State Programs	6,694,235	1,291,199	7,985,434	6,493,539	1,256,863	7,750,402	36,428	7,442,732	1,297,422	8,740,154	989,752
Diplomatic and Consular Programs ¹	6,617,425	1,291,199	7,908,624	6,427,139	1,256,863	7,684,002	36,428	7,596,332	1,297,422	8,893,754	1,209,752
Ongoing Operations	4,703,471	490,831	5,194,302	4,508,024	501,087	5,009,111	36,428	4,769,195	499,459	5,268,654	269,543
Worldwide Security Protection	1,897,134	800,368	2,697,502	2,125,115	989,736	3,114,851	-	2,827,147	1,087,963	3,915,110	717,259
Capital Investment Fund	76,880	-	76,880	56,499	-	56,499	56,499	-	-	56,499	20,000
Embassy Security, Construction, and Maintenance ²	2,390,448	278,000	2,668,448	2,463,120	240,800	2,703,920	-	2,665,897	134,800	2,800,697	96,777
Ongoing Operations	185,451	278,000	463,451	132,110	13,000	145,110	815,100	181,087	116,800	297,887	152,777
Worldwide Security Upgrade	1,614,997	-	1,614,997	1,285,500	227,800	1,513,300	-	1,500,000	228,000	1,728,000	214,693
Other Administration of Foreign Affairs	797,247	66,779	864,026	764,660	71,900	836,560	-	783,273	66,900	850,173	13,613
Conflict Resolution Operations (CRO) ³	21,800	8,500	30,300	25,000	15,000	40,000	36,500	-	-	36,500	3,500
Office of the Inspector General ⁴	88,400	88,400	176,800	75,000	75,000	150,000	150,000	82,400	82,400	164,800	88,400
Educational and Cultural Exchange Programs ⁵	147,811	8,424	156,235	159,900	-	159,900	159,900	623,079	-	623,079	466,244
Representation Expenses ⁶	8,000	-	8,000	8,000	-	8,000	8,000	8,400	-	8,400	400
Protection of Foreign Missions and Officials	28,000	-	28,000	30,000	-	30,000	30,000	29,800	-	29,800	(200)
Programs in the Diplomatic and Consular Service	9,000	-	9,000	9,000	-	9,000	9,000	9,000	-	9,000	-
Shoring Power Maintenance Account ⁷	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000	1,000	1,000	-	1,000	-
Representation Loans Program Account	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000	1,000	1,000	-	1,000	-
Program to the American Institute in Taiwan	31,221	-	31,221	30,000	-	30,000	30,000	30,341	-	30,341	320
Foreign Service Retirement and Disability Fund (non-add)	136,000	-	136,000	136,000	-	136,000	136,000	136,000	-	136,000	-
Inter-organizational Operations	2,021,081	76,489	2,097,570	2,018,042	76,489	2,094,531	2,094,531	6,470,282	188,000	6,658,282	4,560,712
Contributions to International Organizations (CIC)	1,265,762	76,489	1,342,251	1,299,121	76,489	1,375,610	-	1,340,000	-	1,340,000	64,389
Contributions to International Development Activities (CIDA) ⁸	1,755,319	-	1,755,319	2,118,921	-	2,118,921	2,118,921	5,130,282	-	5,130,282	3,374,963
Peace Operations Expenses Initiatives	-	-	-	-	-	-	-	-	112,000	112,000	112,000
Related Programs	149,208	-	149,208	149,208	-	149,208	149,208	126,709	-	126,709	(22,499)
The Asia Foundation	17,000	-	17,000	17,000	-	17,000	17,000	17,000	-	17,000	-
Center for Middle Eastern Studies Program	30	-	30	30	-	30	30	30	-	30	-
Executive Exchange Fellowship Program	600	-	600	600	-	600	600	600	-	600	-
Israel Arab Scholarship Program	10	-	10	10	-	10	10	10	-	10	-
East West Center	16,700	-	16,700	16,700	-	16,700	16,700	16,700	-	16,700	-
National Endowment for Democracy	135,000	-	135,000	135,000	-	135,000	135,000	135,000	-	135,000	-

¹²⁰ <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/9276/FY16CBJStateFORP.pdf>

DIPLOMATIC ENGAGEMENT AND FOREIGN ASSISTANCE REQUEST FY 2014 - FY 2016
(5000)

	FY 2014 Budget/Actual	FY 2014 OCO Actual	FY 2014 Actual Total	FY 2015 Estimate Budget	FY 2015 Estimate OCO	FY 2015 Estimate Total	FY 2015 Eblin Expense	FY 2016 Request Budget	FY 2016 Request OCO	FY 2016 Request Total	Increase / Decrease
International Conferences (Paragraph 306)	125,917	-	125,917	122,949	-	122,949	-	126,065	-	126,065	(3,148)
International Boundary and Water Commission - Technical and Expenses	10,000	-	10,000	10,000	-	10,000	-	10,000	-	10,000	-
International Boundary and Water Commission - Construction	15,418	-	15,418	15,418	-	15,418	-	15,418	-	15,418	-
American Section	13,499	-	13,499	13,261	-	13,261	-	13,336	-	13,336	(234)
International Joint Commission	3,604	-	3,604	3,604	-	3,604	-	3,604	-	3,604	-
International Boundary Commission	3,499	-	3,499	3,499	-	3,499	-	3,499	-	3,499	-
Border Enforcement Cooperation Commission	3,000	-	3,000	3,000	-	3,000	-	3,000	-	3,000	-
International Fisheries Commission	35,000	-	35,000	34,000	-	34,000	-	35,000	-	35,000	1,000
Broadcasting Board of Governors	728,000	6,000	734,000	731,367	10,700	742,067	-	781,400	-	781,400	39,333
International Broadcasting Operations	721,000	6,000	727,000	726,367	10,700	737,067	-	774,400	-	774,400	47,400
Broadcasting Capital Improvements	6,000	-	6,000	6,000	-	6,000	-	7,000	-	7,000	1,000
Other Programs	30,000	6,000	36,000	35,000	-	35,000	-	36,000	-	36,000	1,000
United States Institute of Peace	30,000	6,000	36,000	35,000	-	35,000	-	36,000	-	36,000	1,000
FOREIGN OPERATIONS	28,836,857	5,129,593	33,966,450	26,138,667	7,489,397	33,628,064	2,489,961	38,624,284	5,198,320	43,822,604	10,194,540
U.S. Agency for International Development	1,222,449	91,028	1,313,477	1,275,936	125,464	1,401,400	24,663	1,426,226	65,000	1,491,226	89,826
USAID Operating Expenses (OPE)	1,079,229	81,000	1,160,229	1,090,846	125,464	1,216,310	19,224	1,240,000	65,000	1,305,000	88,690
USAID Capital Improvements (CPI)	113,000	-	113,000	113,000	-	113,000	-	113,000	-	113,000	-
USAID Inspector General Operating Expenses	40,000	10,000	50,000	70,000	-	70,000	-	70,000	-	70,000	20,000
Bilateral Economic Assistance	16,791,000	2,094,445	18,885,445	15,211,079	5,426,380	20,637,459	1,479,996	21,855,250	3,811,230	25,666,480	15,029,021
Global Health Programs (GHP) and Trade	9,443,750	-	9,443,750	9,443,750	-	9,443,750	-	9,443,750	-	9,443,750	-
Global Health Programs - USAID/PEPFAR	12,779,750	-	12,779,750	12,779,750	-	12,779,750	-	12,779,750	-	12,779,750	-
Global Health Programs - Trade	12,779,750	-	12,779,750	12,779,750	-	12,779,750	-	12,779,750	-	12,779,750	-
Development Assistance (DA)	3,000,000	-	3,000,000	3,000,000	-	3,000,000	-	3,000,000	-	3,000,000	-
International Chamber of Commerce (ICC)	970,000	-	970,000	970,000	-	970,000	-	970,000	-	970,000	-
Operational Initiatives (OI)	40,000	-	40,000	40,000	-	40,000	-	40,000	-	40,000	-
Complex Crisis Fund (CCF)	30,000	-	30,000	30,000	-	30,000	-	30,000	-	30,000	-
Development Credit Authority - Subsidy (DCA)	140,000	-	140,000	140,000	-	140,000	-	140,000	-	140,000	-
Development Credit Authority - Administrative Expenses	6,000	-	6,000	6,000	-	6,000	-	6,000	-	6,000	-
Emergency Support Fund (ESF) FY15	1,000,000	-	1,000,000	1,000,000	-	1,000,000	-	1,000,000	-	1,000,000	-
Emergency Fund	1,000,000	-	1,000,000	1,000,000	-	1,000,000	-	1,000,000	-	1,000,000	-
Migration and Refugee Assistance (MRA)	1,779,000	1,294,445	3,073,445	931,000	3,227,114	4,158,114	1,479,996	4,158,114	3,811,230	7,969,344	3,811,230
U.S. Emergency Refugee and Migration Assistance (ERMA)	90,000	-	90,000	90,000	-	90,000	-	90,000	-	90,000	-
Independent Agencies	1,229,700	-	1,229,700	1,221,000	-	1,221,000	-	1,229,700	-	1,229,700	8,700
Peace Corps	1,229,700	-	1,229,700	1,221,000	-	1,221,000	-	1,229,700	-	1,229,700	8,700
Millennium Challenge Corporation	900,000	-	900,000	900,000	-	900,000	-	900,000	-	900,000	-
Inter-American Foundation	329,700	-	329,700	321,000	-	321,000	-	329,700	-	329,700	8,700
U.S. African Development Foundation	90,000	-	90,000	90,000	-	90,000	-	90,000	-	90,000	-

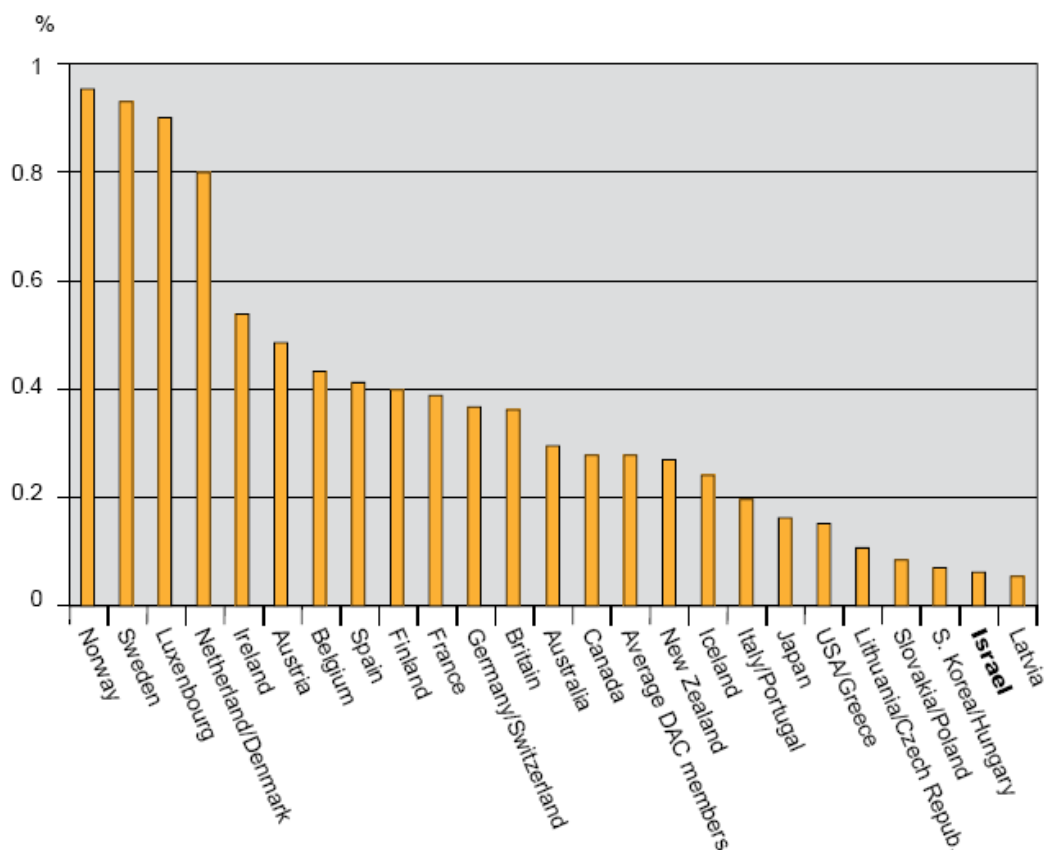
נספח 3 : תקציב הסיוע ההומנטרי של האיחוד האירופי¹²¹

In EUR million, rounded figures

Budget line	Name	Reinforcement of payment appropriations in DAB 3
Humanitarian Aid		250
23 02 01	Delivery of rapid, effective and needs-based humanitarian aid and food assistance	250
Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)		45
22 02 51	Completion of former pre-accession assistance (prior to 2014)	45
Development Cooperation Instrument (DCI)		55
21 02 51 02	Cooperation with developing countries in Latin America	19
21 02 51 03	Cooperation with developing countries in Asia, including Central Asia and the Middle East	36
Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)		51
19 02 01	Response to crisis and emerging crisis	51
Total		401

¹²¹ http://ec.europa.eu/budget/annual/lib/documents/2014/DAB/COM_2014_329_final_en.pdf

נספח 4 : סיוע חוץ כחלק מהתל"ג – השוואה בין מדינות על פי נתוני OECD¹²²



Development Co-operation Directorate (DCD-DAC) :OECD Development Assistance Committee Data. <http://www.oecd.org/dac/financing-development.htm>

¹²² <http://stats.oecd.org>

נספח 5 : פרטי התקציב לסיוע חוץ על פי דו"חות משרד האוצר¹²³

3

פרטי התקציב לשנת 2014
(באלפי שקלים חדשים)

סעיף 09	משרד החוץ	הוצאה	הוצאה מותנית בהכנסה	הרשאה להתחייב	שיא כח אדם	נתונים כמותיים	משרות ע"צ *
51 03 06	האגף לסיוע בינלאומי (משי"ב)	21,225	10,699				
51 03 07	איגוד - חברה להעברת טכנולוגיה (תשתיות ושכר)	9,221					
51 03 08	השתתפות במשרד החקלאות - חברת סינדקו (חברת בת של חברת האיגוד)	1,432					
51 03 09	הכנסות מפעולות שיתוף וסיוע בינלאומי		10,699 (-)				
51 03 20	רזרבה להשתתפויות	5,046					
51 03	פעילות דיפלומטית בחו"ל	241,926	10,699				
51 03 01	פעולות אגף ארגונים בינ"ל ועצרת האו"ם	2,184					
51 03 02	תשלומים לאו"ם, ארגונים בינ"ל וכוחות שלום	128,175					
51 03 03	פעילות המטה	31,858					
51 03 04	פרויקטים ופעולות	14,103					
51 03 05	המערך המדיני	28,682					

* משרות עבודה בלתי צמיתה

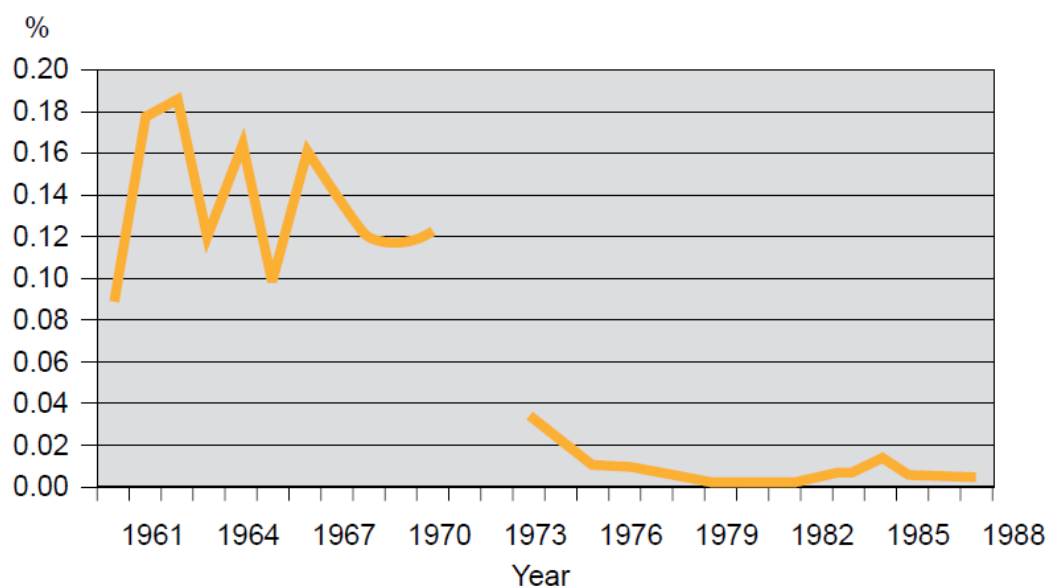
נספח 6 : נתוני התרומה של ישראל לתקציב הפיתוח העולמי 2013 על פי ה-OECD

נתונים מדויקים באתר <http://stats.oecd.org>.

¹²³ בתקציב 2015 חלו שינויים קלים אך אף אחד מהם אינו נוגע לתקציב משי"ב או לתוכניות סיוע כלשהן ראו :
http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2015/Documents/MainBudgetFull_2015.pdf

נספח 7 :

Table 1: MASHAV's Annual Budget as a Percentage of GDP, 1958-1988

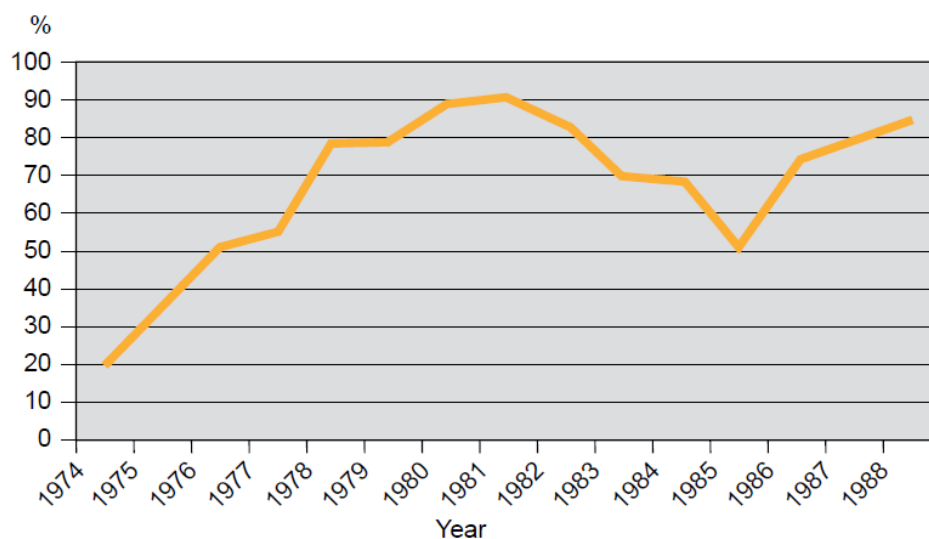


Source: Israel Ministry of Foreign Affairs, quoted in Aynor and Avimor (1990)

*Data unavailable for 1972-1973

נספח 8 : תקציב מש"ב מסיוע חוץ 1974-1988

Table 3: Third-party Financing as a Percentage of MASHAV's Overall Budget



Source: Aynor and Avimore (1990), based on data from the Israel Ministry of Foreign Affairs