

תוכן עניינים

2	פרק 1. מבוא
4	פרק 2. פרק תיאורטי כללי – ראליזם ומוסר
4	ראליזם ומוסר - הגדרות
5	התפתחות גישת הראליזם
6	עקרונותיה של גישת הראליזם
6	מגבלות גישת הראליזם
8	פרק 3. סוגיית הפליטים הפלסטינים
8	התפתחות הפליטים הפלסטינים
10	היקף הפליטים הפלסטינים והגדרתם
12	קליטת הפליטים הפלסטינים במדינות שונות וזכויותיהם של הפליטים
13	השפעת הפליטים הפלסטינים על אופי הסכסוך הישראלי-פלסטיני
16	פרק 4. מבנה הפוליטי של ארגון האומות המאוחדות ויחסיו עם ישראל
16	המבנה הפוליטי של האו"ם
18	יחסי ישראל-האו"ם 1947-1955
19	יחסי ישראל-האו"ם 1956-1990
21	יחסי ישראל-האו"ם 1990- זמן עכשווי
23	פרק 5. סוכנות אונר"א ופעילותה לאורך השנים
23	הקמת הארגון ומטרותיו
25	פעילות הארגון
29	פרק 6. דיון
32	פרק 7. סיכום ומסקנות
34	ביבליוגרפיה

פרק 1. מבוא

בעקבות מלחמת העצמאות של מדינת ישראל בשנים 1948-1949, התפתחה בעיית הפליטים הפלסטינים. מספרם של הפליטים איננו חד-משמעי אך הגישה המקובלת היא כי מדובר על כמה מאות אלפי פליטים שמספרם הכולל נאמד בפחות ממיליון.¹ הפליטים הפלסטינים ברחו למדינות ערב השכנות וניסו להשתקם בהן מתוך הציפיה כי ביום מן הימים הם יורשו לחזור לבתיהם בישראל. מאידך, ישראל סירבה לחזרתם של כל הפליטים, אך הסכימה לקלוט עד כ-100 אלף פליטים בחזרה; ואילו מדינות ערב סירבו גם הן לקלוט את הפליטים הפלסטינים.²

בעקבות היווצרות בעיית הפליטים וסירובן ישראל והמדינות ערב להסדיר את הטיפול בפליטים, הוקם ארגון "סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב" - אונר"א.³ ארגון זה נחשב לארגון פליטים של האו"ם ויחודי עבור הפליטים הפלסטינים, שנועד תחילה לסייע בשיקום ויישוב של הפליטים הפלסטינים במדינות ערב וישראל. אולם מפאת לחץ ערבי, אונר"א החל לנטוש באופן הדרגתי את ייעודו העיקרי – שיקום הפליטים, והחל להתרכז בעיקר בסיוע כלכלי ורווחתי של הפליטים הפלסטינים. עד שנות ה-60 של המאה ה-20 ארגון אונר"א כבר הפך לארגון של סיוע כלכלי ורווחתי בלבד של הפליטים הפלסטינים.⁴ תופעה ייחודית שהתרחשה בארגון אונר"א היא באופן ההגדרה של מיהו פליט. באמצעות הגדרה ייחודית רק לפלסטינים, ארגון אונר"א הגדיר פליטים פלסטינים גם כאלו שהיו צאצאים של הפליטים המקוריים ומעולם לא חוו את המלחמה בשנת 1948. כלומר מעמד של פליט פלסטיני הועבר בירושה בין צאצאי הפליטים.⁵ כתוצאה מכך, נכון לשנת 2020, ישנם יותר מ-5.7 מיליון פליטים פלסטינים.⁶

הדיון סביב השפעת אונר"א בפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים הינו רווי עמדות סותרות. עמדה אחת גורסת כי אונר"א מנציח את בעיית הפליטים הפלסטינים ומחמיר את הבעיה;⁷ ואילו עמדות אחרות טוענות כי ארגון אונר"א הוא מערכת רחבה של תמיכה בפליטים הפלסטינים לרבות חינוך, מתן הלוואות, מתן שירותי בריאות ועוד, עד אשר יתגבש הסכם מוסדר בין ישראל לפלסטינים שילול בין היתר גם את פתרון בעיית הפליטים.⁸ מתוך עמדות אלו מתגבשת שאלת המחקר: **האם ואם כן באיזו מידה היו מטרות הקמתו של ארגון אונר"א ענייניות?**

מטרת המחקר היא לבחון את מידת ענייניות מטרת הקמתו של ארגון אונר"א. טענת המחקר היא כי ההחלטה אשר התקבלה במסגרת ארגון האומות המאוחדות על הקמתה של סוכנות אונר"א כגוף נפרד וייעודי לעיסוק בסוגיית הפליטים הפלסטינים נבעה מתוך כוונה פוליטית להנציח סוגיה זו ואף הקשתה עד מאוד על מציאת פתרון הולם לבעייתם. טענה זו מבוססת על כך שבמרוצת השנים הארגון הגדיל את מספר הפליטים הפלסטינים מאשר לצמצם אותם. באמצעות מחקר זה יהיה ניתן להבין את שורשי בעיית הפליטים הפלסטינים, את העמדות של הצדדים המעורבים ביצירת הפליטים הפלסטינים ואת המעורבות של האו"ם בדגש על אונר"א בפתרון לסוגיית הפליטים הפלסטינים. המחקר הינו עיוני שמתמקד בטווח השנים 1948- תחילת בעיית הפליטים הפלסטינים ועד לזמן העכשווי שבו בעיית הפליטים הפכה לרחבה ומורכבת במיוחד. המחקר יעשה שימוש במקורות ראשוניים לרבות דוחות של ארגון אונר"א והאו"ם, חקיקה בינלאומית בנושא הגדרות הפליטים ודוחות של ארגונים לא ממשלתיים שבחנו את נושא אונר"א והפליטים הפלסטינים. כמו כן יבוצע שימוש במקורות אקדמיים כדוגמת מאמרים וספרים שהתמקדו בתחום הפליטים הפלסטינים וארגון אונר"א. התיאוריה המרכזית שתלווה את העבודה היא הגישה הראליסטית שבאמצעותה יהיה ניתן להסביר את הממצאים השונים שיעלו במחקר.

¹ קימרינג, ברור, ויאל שמואל-מגדל. (1999). פלסטינים: עם בהיווצרותו. הוצאת כתר, ירושלים, ע' 129.
² El-Ahmed, Nabila, & Nadia Abu-Zahra. (2016). *Unfulfilled Promise: Palestinian Family Reunification and the Right of Return*. *Journal of Palestine Studies* 45(3), p. 31.
³ מיכאלי, קובי, ומיכל חטואל-רדושיצקי. (2020). 70 שנות אונר"א – עת לרפורמה מבנית ותפקודית. *מזכר 199, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב*. ע' 16.
⁴ שורץ, עדי ועינת וילף. (2018). *מלחמת זכות השיבה*. הוצאת דביר, חבל מודיעין, ע' 89.
⁵ מיכאלי, קובי, ומיכל חטואל-רדושיצקי. (2020), ע' 28.
⁶ UNRWA. (2021). *Annual Operational Report 2020*. P. 2.
⁷ שורץ, עדי ועינת וילף. (2018), ע' 205.
⁸ מיכאלי, קובי, ומיכל חטואל-רדושיצקי. (2020), עמ' 17, 36.

פרק 2. פרק תיאורטי כללי – ראיזם ומוסר

פרק זה יציג את היסודות התיאורטיים לעבודה. הפרק יתאר את גישת הראיזם והמוסר ביחסים הבינלאומיים. במסגרת תיאור הגישה הראליסטית יוצגו הגדרות של הגישה, התפתחותה, עקרונותיה, מגבלותיה ועד כמה גישה זו יכולה לשלב יסודות מוסריים במסגרת הזירה הבינלאומית. הפרק יאפשר ליצור הבנה אודות האופן שבו מדינות מגבשות מדיניות חוץ על בסיס הגישה הראליסטית.

ראיזם ומוסר - הגדרות

הגישה הראליסטית מבוססת על תפיסות של כוח ועוצמה במסגרת היחסים הבינלאומיים. המדינה נחשבת לריבון עליון ביחסים הבינלאומיים, ובמסגרת זו אין ריבון יחיד שקובע ומעצב את כללי היחסים בין המדינות ולפיכך הזירה הבינלאומית הינה זירה אנרכית. בתוך זירה שכזאת מדינות לעיתים מפחדות זו מזו והן פועלות על בסיס שרידותי תוך דאגתן אך ורק לביטחונם של תושביהן והגשמת האינטרסים הלאומיים של המדינה. המדינה לעולם איננה יכולה לסמוך על ארגונים בינלאומיים שיבטיחו את ביטחונה של המדינה, ולכן במטרה להגן על התושבים ולהגן על האינטרסים הלאומיים, המדינה תבחר להשתמש בכוח ועוצמה כאמצעי לביטחון. הכוח והעוצמה של המדינה בראיית הגישה הראליסטית היא עוצמה צבאית מוחשית וכפייתית.⁹

אחת הטענות השגורות היא כי השילוב של סביבה אנרכית ועוינת לצד ריבוי אינטרסים ומאבקי כוחות של מדינות שמדגישות את השימוש בכוח ועוצמה, הרי שסביבה זו תמיד תוביל למלחמה. אומנם מלחמה היא אכן לעיתים בלתי נמנעת כאשר ישנה התנגשות של אינטרסים, אולם מכיוון שגישת הראיזם מדגישה את העוצמה והכוח, הרי שריבוי מדינות עוצמתיות דווקא יכולות להביא ליציבות ומניעת מלחמה – אך לא בהכרח קיומו של השלום. זאת אומרת כי בגישה הראליסטית נוצר איזון של כוחות ועוצמה בין מדינות, דבר שמוביל ליציבות ומניעת מלחמה, ומכאן נוצרת מערכת בינלאומית יציבה שבה מדינות אינן מעוניינות לפתוח במלחמה מול מדינות חזקות. בכדי שמדינות חלשות ישרדו בסביבה של מרוץ אחר כוח ועוצמה, מדינות יכולות לקיים בריתות עם מדינות חזקות אחרות ובכך ליצור ברית הגנה של מדינות חזקות על חלשות. ברית זו מבוססת על אינטרסים גרידא, שבה גם למדינה החלשה יש משאבים שאותם ניתן לספק למדינה החזקה בתמורה להגנה, כמו משאבי טבע או מיקום גיאוגרפי במיקום אסטרטגי.¹⁰

בסביבה שבה ישנה אנרכיה, אין הדבר רומז כי מדינות הינן רעות או טובות, אלא ישנו אינטרס לאומי של המדינה לשרוד בכל מחיר. הצורך לשמור על שלמות המדינה והביטחון הלאומי מחייב את המדינה לעיתים להתעלם מעמדות מוסריות. כלומר מדינה לא יכולה לוותר על אינטרסים לאומיים במידה והיכולת להשיג אותם תיתפס כבלתי מוסרית. על המדינה להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותה במטרה לשמור על ביטחונה ושלמותה. אף על פי כן אבי גישת הראיזם המודרני מאמצע המאה ה-20 – האנס מורגנטאו, טוען כי בסביבה ראליסטית אנרכית עדיין ישנו מקום גם למוסר, אהבה והדדיות. לטענתו של מורגנטאו, ישנן מגבלות לכוח ועוצמה, ושימוש בכוח וכפייתיות לא תמיד יצליחו להגשים את יעדיה של המדינה. לחברה האנושית ישנו כוח עצום באהבה, חמלה והרמוניות שלעיתים הם אלו שיוצרים את הסביבה היציבה. לשיטתו של מורגנטאו ניתן לנצח במלחמות, אבל השלום יושג רק באמצעות כוונות טובות של הצדדים.¹¹

השילוב של מוסר במסגרת הגישה ראליסטית מדגישה כי פוליטיקה עולמית איננה רק אלימות והתנגשות של כוח אלא ישנו גם מקום לוויכוחים נורמטיביים, ישנו מקום לאיפוק, צדק וענווה. הגישה הראליסטית אומנם

⁹ Joshi, Satish. (2017). *Realism*. *The SAGE Encyclopedia of War: Social Science Perspectives*, edited by Paul Joseph, vol. 3, SAGE Reference, p. 1442.

¹⁰ קגלי, צ'רלס. ויג'ין ויטקופף. (2001). *הפוליטיקה העולמית: מגמות ותמורות*. האוניברסיטה הפתוחה, רמת-אביב, ע' 28.

¹¹ מולוב, בנימין. (2000). *הראיזם של המאה ה-20: מבט מחודש*. פוליטיקה, (6), עמ' 97-98.