

ב' בחשוון תשנ"ד
17 באוקטובר 1993
101.02

757138

הנדון: הצהרת העקרונות על הסדרי ביניים לממשל עצמי -
סוגיות בעייתיות ו"נקודות שבר" אפשריות.

כללי

מטרת הסקירה היא איתור נקודות בהצהרת העקרונות העלולות להערים קשיים ולגרום למשברים כמו"מ על יישום ההסכם, תוך נסיון מצדי להציג ערוצים אפשריים להתגברות על חלוקי הדעות.

נקודת המוצא היא העירפול וחוסר הפרוט בסוגיות רבות בהסכם אשר איפשרו מחד - גיסא בזמנו חתימה עליו, אך עלולים מאידך גיסא לגרום לקשיים רבים כמו"מ על הישום בו יהיה צורך להידרש לפרטים רבים.

מבנה הניתוח יהיה כדלקמן:

הצגת הנקודות הבעייתיות בחלוקה לשתי קטיגוריות שהן למעשה שני ערוצי המו"מ המקבילים: המו"מ על ישום "עזה ויריחו תחילה", והמו"מ על "הסכם הביניים" בכללותו תוך הדגשת הלינק'ג בקטגוריות המשנה. תוצג מידת מורכבות הבעיות (בתחום הבטחוני ובתחום הפוליטי ותועלנה הצעות למסגרות אפשריות לפיתרוןן. לסיום ישורטטו תסריטים של ארועים מחוץ למיסגרות המו"מ העלולים להשפיע עליו תוך בחינת רעיונות להערכות מולם.

1. "עזה ויריחו תחילה" - סוגיות בעייתיות ופתרונות אפשריים

א. לוח הזמנים

לוח הזמנים שנקבע לישום פרק זה בהסכם (נספח 2): חודשיים לחתימה והשלמת נסיגה תוך 4 חודשים (העוגן: יום כניסה לתוקף של הצהרת העקרונות) אינו ריאלי לדעתי.

ב. תחום השיפוט והאחריות

לב הבעיה: הגדרת התחום ביריחו: האם 250 - 350 קמ"ר ע"פ התפיסה הפלסטינאית או העיר יריחו בלבד (25 קמ"ר) ע"פ התפיסה הישראלית. בכך נקשרות שאלות נוספות כגון מה נכלל בתחום זה (ישובים ישראלים, מאחזים בטחונים חיונים, מקורות מים, כבישים)

ג. העברת סמכויות

העברת הסמכויות מהממשל הצבאי והמינהל האזרחי לפלסטינאים שיקבעו לצורך זה (סעיף 6) היא מורכבת אך עם זאת איני צופה שתגרום למשבר שידרוש הפעלת ערוצים אלטרנטיביים.

ד. סוגיות בטחוניות

הנושא הבטחוני יהווה לדעתי את לב המו"מ וטומן בחובו את "פוטנציאל הפיצוץ" הגדול ביותר. בין הנקודות הבעייתיות הנובעות ברובן מערפול בהצהרת העקרונות ניתן למנות:

* אי הגדרה ברורה של התיחום בין הבטחון החיצוני (בשליטת צה"ל) לבין הבטחון הפנימי (בשליטת הפלסטינאים) (סעיף 8). החלוקה גורפת מדי וטומנת בחובה מוקשים רבים.

* שרטוט סמכויות המשטרה הפלסטינאית, גיוס אנשיה, ציודה הצבאי, אימונים, תאום פעולות בינה לבין כוחות הבטחון, סדר הגודל שלה (סעיפים 6, 8 ונספח 2).

* שליטה על מעברי הגבול היבשתיים "החיצוניים" (גשרי הירדן, מעבר רפיח ועוד) והפיקוח על התנועה הימית. האם תהיה זו שליטה ישראלית מלאה או שמא תורשה מעורבות פלסטינאית מוגבלת. (אולי בצורת הקמת צוותים משותפים)

* סדרי הנסיגה של כוחות צה"ל, מיקומם האלטרנטיבי ואפשרויות לפריסתם מחדש בשעת חרום בשטחי עזה ויריחו תוך הדרשות לשאלה האם הפריסה תעשה בהסכמת הצד השני או בהיעדר הסכמה.

* שליטה מבצעית ותאום בסוגיות כגון: מרדפים אחרי מבצעי פיגועים, אכיפת חק ועוד.

* שליטה בצירי תנועה בתוך השטח ומחוצה לו והתנועה עליהם (ישראלים, פלסטינאים...)

* שאלת הצבת כוחות בינלאומיים וזרים - היכן? מתי? מימון? תחת חסות אום?

2. "עזה ויריחו תחילה" - הערכות ופתרונות אפשריים

בנושא לוח הזמנים ממליץ לגבש "קו אדום" אלטרנטיבי (תוך הסכמה אולי על כך עם הפלסטינאים) ובדיקת השלכותיו גם על ישום הסכם הביניים בכללותו. במקביל ממליץ על ניהול שיחות טאבה ברצף ולא להגביל המו"מ לימים מועטים בלבד ככל שבוע.

למקרה של משבר יש לבחון האפשרות להסתייע בארה"ב בשלב ראשון אולי בנוכחות פעילה בטאבה מחוץ לחדרי הדיונים ובהמשך אף בתוכם.

בנושא תחום השיפוט והאחריות ניראה לי כי למרות המרחק הגדול כעת בין עמדות הצדדים ניתן יהיה במסגרת שיחות טאבה להגיע לפתרון. עם זאת ממליץ על שילוב פעיל יותר של אנשי משה"ח ורשויות אזרחיות אחרות (בנוסף לגורמי המנהל האזרחי) מכיוון שאין זה נושא צבאי/בטחוני טהור. ניתן גם לשקול איתור גורם אזרחי - התישבותי שיכלל בצוות המו"מ על מנת להקנות תוקף לגיטימי להסכם שיושג.

בנושא הערכת הסמכויות אין אני צופה משבר אם כי בסוגיות משנה עשויה להידרש מעורבות של ועדת הקישור העליונה. כאן מומלצת עבודת מטה מסודרת בצד הישראלי תוך שימוש בנסיון שנצבר בשיחות וושינגטון ולקראתן.

לכאורה הסוגיות הבטחוניות שהוצגו בפרק הקודם הן על טהרת הביטחון, אולם בבחינה מדוקדקת יותר של מימד. זה עולה כי נקשרים בו מימדים פוליטיים כגון: סמכויות המשטרה, בעלות של אדמות מדינה, אספקת מים וחשמל. למרות היות הצבא הגוף המובי בתהליך המו"מ ממליץ על עירוב פעיל יותר של אנשי משרד החוץ ונציגי משרדים אחרים (משטרה, איכות הסביבה, כלכלה). הגדלת משקל הנציגות האזרחית יכולה לדעתי אף לסייע לריכוך עמדות הפלסטינאים העלולים לחשוש מריכוז גדול מדי של לובשי מדים.

ממליץ על הערכות פנימית מתאימה במשלחת תוך ביצוע הכנות יסודיות כולל משחקי סימולציה בין נציגי הגופים המשתתפים.

להערכת מורכבות הסוגיות כמימד זה תגרום לפוטנציאל חיכוך רב שייצריך הפעלת מנגנונים נוספים בעת משבר. המבטיח ביותר נראה לי הערוץ האמריקאי וזאת במספר ערוצי משנה בסדר חשיבות עולה: נוכחות פעילה במקום הדיונים (בעיקר טאבה), נוכחות משקיפים אמריקנים בחדרי הדיונים עצמם, נסיונות תיווך אמריקנים בין הצדדים תוך העברת מסרים בין הצדדים לגבי "הקוים האדומים" של כל אחד מהם אולי באמצעות ניירות אמריקנים, תוך בדרג בכיר (רוס, מזכיר המדינה וכו').

מעבר להצעות שהועלו לעייל כמענה אפשרי לבעיות במימדים השונים ממליץ על שני קוי פעולה נוספים: 1) בחינה מדוקדקת בהקדם של האגף המשפטי במשה"ח של סעיף 15 העוסק בסוגיית פתרון המחלוקות והכולל גם את אופציית הפישור ואופציית הכוררות. בחינה זו צריכה להעשות גם לאור לקחי פרשת החזרת טאבה למצרים. יש לעשות את מירב המאמצים להמנע מלהגיע לכוררות שהיא המוצא האחרון והבעייתי בהיותו מנגנון כופה. לאור מורכבות הבעיות נראה לי עם זאת כי לא יהיה מוצא מלבד הגעה לכוררות במספר סוגיות ולכן כה חשובה ההערכות הקודמת תוך ניסוח ניירות עמדה, ממליץ בהקשר זה על שלוב רב יותר של המומחים המשפטים בצבא ובמשה"ח כמו"מ תוך תאום ביניהם.

2) הפעלתו אולי של ערוץ חשאי בדרג בכיר שידרש לגבש רעיונות ופתרונות לבעיות שתעלינה בחדרי הדיונים.

3. "הסכם הביניים" - סוגייות בעיתיות

המו"מ בנושא "הסכם הביניים" אמור להתקיים במקביל למו"מ על "עזה ויריחו תחילה". יש להדגיש הלינקג' הברור בין שני המסלולים כשבנקודות רבות ישנה מעין התנייה בין ישום בערוץ אחד להצלחת המו"מ בערוץ השני. הבעיות הפוליטיות והבטחוניות הכרוכות בביצועו של שלב זה אינן נופלות במידת מורכבותן מהבעיות בשלב "עזה ויריחו תחילה". הנושאים בשני המסלולים דומים ולכן אידרש אליהם כאן בפחות פרוט.

א. לוח הזמנים

גם כאן לוח הזמנים הוא בעיתי ובמוקדו: "סד הבחירות": ההכרח לקיימן לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר כניסתה לתוקף של הצהרת העקרונות (סעיף 3). ברור שעייכוב בלוח הזמנים בערוץ "עזה ויריחו" עלול לגרור דחיות גם בלו"ז בערוץ זה ובהמשך אף דחייה בהסדר הקבע.

ב. תחומי השיפוט והאחריות

הסוגיה תהווה לדעתי מוקד משכרי בעיקר בסוגיות משנה של הקשר הטריטוריאלי בין שטחי האוטונומיה הפלסטינאית והרצף ביניהם וההשלכות מכך על הישובים הישראליים והקשר ביניהם. ההגדרה (סעיף 4) של רצועת עזה והגדה המערבית כיחידה טריטוריאלית אחת מעורפלת מדי ומעוררת סימני שאלה רבים.

ג. הבחירות

סוגיית הבחירות (סעיף 3 ונספח 1) היא לב הערוץ הזה ונראית לי בעייתית במיוחד. נקודות בעייתיות הן לדוגמא: קביעת שיטת בחירות, הפיקוח עליהן (משקיפים בינלאומיים: מי? כמה?) כללים ותקנות של מערכת הבחירות, גודל המועצה ואופייה, המימד התקשורתי והתעמולתי, סוגיית השתתפות אזרחי מזרח ירושלים וכמובן תוצאות אפשריות של הבחירות - מה יקרה אם וכאשר תהיינה אינדיקציות לנצחון אפשרי של החמאס וארגוני הסרוב בבחירות.

ד. העברת סמכויות

כאן הלינקג' בין שני הערוצים חשוב ביותר (סעיפים 6 ו - 7) והצלחת סוגיה זו תלוייה בכרוך ביישום מודלים של העברת הסמכויות לפלסטינאים בעזה ויריחו. מוקש אפשרי הוא אי הבהירות לגבי מקור הסמכות העתידי של האוטונומיה דהיינו הבסיס החוקתי ממנו יונקים מוסדותיה את תוקפם. כמו כן קיים עירפול לגבי מידת הריבונות שתועבר לשלטונות הפלסטינאים.

ה. סוגיות בטחונות

גם כאן הצלחה כפתרון סוגיות בטחונות בנושא עזה ויריחו תועיל לפתרון סוגיות דומות בערוץ זה. יהיו גם משתנים אחרים שעלולים לגרום לקשיים בלתי תלויים כגון בטחון ההתנחלויות, שליטה ואבטחת צירי התנועה בשטחים והערכות מחדש של כוחות צה"ל תוך הבטחת שליטה באזוריים חיונים.

4. "הסכם הביניים" - הערכות ופתרונות אפשריים

לאור רמת המורכבות הגבוהה יותר של הסוגיות השונות בערוץ זה תידרש להערכתי הפעלת הערוץ האמריקני כבר בשלב מוקדם בסוגיות לוח הזמנים, @תחומי השיפוט והאחריות והסוגיות הבטחוניות.

סוגיית הבחירות תידון בוודאי כערוץ בושינגטון ולאור מורכבותה הרבה תידרש לדעתי מעורבות אמריקנית פעילה ביותר כולל נוכחות בחדרי הדיונים. יהיה צורך אולי לשקול בהמשך גם שימוש בנסיון שנצבר באו"ם בעריכת בחירות (קמבודיה, נמיביה) ניתן לעשות אף שימוש בנסיון שנצבר בבחירות שנערכו בשנים האחרונות בדמוקרטיות צעירות במזרח אירופה וכן להעזר במומחים לנושאי בחירות מהאקדמיה.

בנוסף יצטרפו המנהיגים בדרג בכיר להגיע אולי להבנה חשאית על הקמת ערוץ אלטרנטיבי לישום הסכם הביניים אם לא תתקיימנה הבחירות, או לאור הערכות של נצחון אפשרי של "החמאס".

(המקרה האלג'ירי בודאי צריך להיות נר מנהלי המו"מ תוך בלימת מגמות לדמוקרטיזציה בלתי מרוסנת)

בנושא העברת סמכויות ממליץ ליעל המו"מ על ידי איתור מכניזם קישור בין מסלול "עזה ויריחו" לזה של "הסכם הביניים" לדוגמא אולי ע"י ועדת תאום שתורכב מנציגים בשני הערוצים.

5. סוגיות נוספות, תסריטים אפשריים והארות לסיכום

התאור לעיל מציג על קצה המזלג את מורכבות המו"מ הצפוי בערוציו השונים. סוגיות נוספות שעלולות להפוך לנקודות שבר לדוגמא: שחרור עצירים פלסטינאים (עיתוי, מינון וקריטריונים לשחרור), דרישה פלסטינאית לישום ולו חלקי של זכות השיבה (על בסיס סעיף 12) ועוד. בהערכות צוותי המו"מ הישראליים מומלץ לערוך משחקי סימולציה מורכבים תוך בחינת תסריטים אפשריים העלולים להשפיע על המו"מ. בין התסריטים שמו"מ יהיה צורך לבחון דרכי פעולה מגוונות ניתן למנות: התערבות סורית סיכולית אם וכאשר יגיעו הסורים למסקנה שהערוץ שלהם הגיע למבוי סתום, פעולות טרור מצד איראן, ארגוני הסרוב, חמאס וכו', אי ביטול האמנה הפלסטינית כמועד סביר, שינויים בכוונות אופוזיציונים בדעת הקהל בישראל ובמחנה הפלסטינאי המתון ועוד.

ממליץ גם על הקמת צוות חשיבה בלתי תלוי ממכוני המחקר הבולטים בארץ שיערוך ניתוח מדויק של ערוצי המו"מ ויצג תסריטים ואלטרנטיבות למנהליו. צוות זה ידרש גם להציג טקטיקות מו"מ בלתי שגרתיות, תוך שאיבת השראה מ- CASE STUDIES בהיסטוריה הקרובה (המו"מ על העברת השלטון בקפריסין, המו"מ באלז'יר על העברת השלטון ל-FLN ועוד).

משתנים חשובים שיהיה צורך לקחת בחשבון: שחקנים ישירים בזירה כגון מצרים וירדן ומידת מעורבותם בערוצים השונים (סעיף 12), ושחקנים עקיפים כגון הקהילה הארופאית ומעצמות כלכליות כגון: יפן, בעיקר בהקשר לערוץ הכלכלי (תמריצים לצדדים) וכן רוסיה (כפיצוי למעורבות ארה"ב).

תנאי חיוני לדעתי להצלחת המו"מ בערוציו השונים הוא הורדת הפרופיל התקשורתי במידת האפשר, מגמה זו מתנגשת עם הדגש על שקיפות ופומביות בניהול הדיפלומטי כשזו האחרונה חשובה בעיקר להענקת לגיטימציה למו"מ. ולהסכמות במהלכו בקרב ציבורי כיעדים הפנימיים של שני הצדדים למו"מ. כאן יהיה צורך למצוא באיזון הראוי תוך מתן עדיפות להנתקות יחסית מהשפעות חיצוניות של תקשורת ודעת קהל אשר תאפשר ניהול מו"מ אינטנסיבי ויעיל יותר. מומלץ אף לערוך "תוכנית מגירה" שתיקח בחשבון הגעה למבוי סתום בערוצי המו"מ הנוכחים ואשר תשרטט מחד גיסא מתווה מו"מ אחר תוך קיצורי דרך ודילוג על שלבים לקראת הסדר סופי ומאידך גיסא תציג "סנקציות" ישראליות עקב "שבירת כלים" מצד הפלסטינאים.