

גין סאלמן

ח' בניסן  
20 במרץ  
101.02  
תשנ"ד  
1994

949820

תמונת מצב ערב חידוש המו"מ עם הפלסטינים  
משמעויות מבחינת ישראל

1. האינטרס הישראלי הינו חידוש השיחות בהקדם האפשרי תוך הקפדה על הפרמטרים שנקבעו בהסכם אוסלו והסיכומים שבאו אחריו (הסכם קהיר מ-9.2). חשוב שישראל תנחיל לערפאת הצורך לשמר את אמינותו כפרטנר מהימן למו"מ. אמינות זו הינה המפתח ליצירת דעת קהל תומכת באותם הצעדים שיתחייבו מהליכה במסלול שנפתח באוסלו. מסר האמינות חייב להיות מועבר ומודגש גם על ידי האמריקאים במגעים הנפרדים עם הפלסטינים.

2. בטרם הטבח בחברון התאפיין המו"מ עם הפלסטינים במאפיינים הבאים:

א - קצב המו"מ הואט בשל הנטייה להכנס למו"מ פרטני לגבי כל הפרטים הרבים. הדבר הגביר החיכוך עם הפלסטינים.

ב - המו"מ עם הפלס' זכה לטיפול אופרטיבי מועדף. אימוץ גישה של SEQUENTIAL NEGOTIATIONS הביאה את ערפאת להאמין כי ביכולתו להכתיב את קצב המו"מ כולו. לשון אחר, לא תחול פריצת דרך מול סוריה כל עוד לא סוכם הסכם עזה-יריחו ולא הוחל בביצועו.

ג - עמימות הכוונות איפשרה אמנם להמנע מלהתמודד עם הסוגיות הקרדינליות של הסדר הקבע בשל האילוצים הפנימיים הניכרים, אולם מאידך איפשרה גם מתן ארכה לכל מתנגדי ההסכם, בשני הצדדים, להתארגן למען סיכול התהליך כולו.

3. עם שובנו למו"מ מומלץ לשקול השינויים הבאים בטאקטיקת המו"מ:

א - האצת קצב המו"מ על ידי נטיה להמנע, עד כמה שזה ניתן, מדיון פרטני בנושאים שהינם בעלי משמעות משנית מבחינתנו. מומלץ כי רק בסוגית הבטחון יש להכנס למו"מ פרטני שעה שלגבי התחומים האזרחיים, החברתיים והכלכליים יש לגלות גישה נדיבה יותר כלפי השאיפות הפלסטיניות.

ב - יש לותר על עקרון ה - SEQUENTIAL NEGOTIATIONS (קודם במכלול הפלסטיני ולאחריו ירדן ורק לבסוף סוריה) למען אימוץ גישה של SIMULTANEOUS NEGOTIATIONS בכל המסלולים. משמעות הדבר, מתן עדיפות אופרטיבית לשיחות עם סוריה. על ידי כך יזורז המו"מ עם ירדן, לבנון, ובסופו של דבר, גם עם הפלסטינים עקב חששם "שיחמיצו את הרכבת".

ג - האילוצים הפנימיים מוסיפים עדיין להכתיב המשך עמימות הכוונות. עם זאת, אין מנוס מהכרה בעובדה שככל שהמו"מ בכל המסלולים מתקדם תצטרך ישראל לגזור עמדותיה הפרטניות מראייה אסטרטגית כוללת של כוונותיה ויעדיה לגבי הסדר הקבע. יצויין כי גם הטיפול במכלול הסדר הקבע לא חייב להיות אחיד לגבי כל המסלולים, או כל הנושאים הספציפיים, הנכללים בכל מסלול ומסלול. ניתן, בהחלט, לפתח גישה גמישה שתאפשר טיפול סלקטיבי באלמנטים מסויימים תוך השארת המרכיבים הקשים, או אלה שלגביהם אין כוונתנו לותר, לשלב האחרון.

4. הנחת העבודה הטמונה בהסכם אוסלו היא שאש"פ בראשות ערפאת מהווה בנסיבות הקיימות הפרטנר המהימן ביותר מבחינת ישראל. מכאן נגזרת הקביעה כי על ישראל לפעול למען חיזוקו של ערפאת, כל עוד הוא מחוייב לתהליך השלום. יש להמנע משיגור אותות מנוגדים או מסרים העשויים להתפרש בתוניס כמחלישים את ערפאת. יודגש כי לישראל היתה דילמה בנדון: כנגד הצורך לחזק את ערפאת מול הגורמים המתנגדים לו מבית עמד הצורך להביאו, באמצעות LEARNING PROCESS לידי הכרה שאת תהליך השלום לא ניתן לנהל באמצעים של "בזאר מזרח תיכוני". לשון אחר, הכנות והסכמים לא ניתנים לפתיחה מחדש כל אימת שנוצרו תנאים נוחים לכך. רק דבקות במה שסוכם תבנה, בהדרגתיות, את אמינותו של ערפאת בעיני דעת הקהל הישראלית. אמינות זו חיונית למען המשך ההתקדמות בתהליך.

המלצות

5. במסגרת האסטרטגיה הכללית של האצת התהליך ניתן להציע:

א - זירוז הישום של הסכם עזה - יריחו

\* במקום להמתין לבירור וסגירת כל נקודות המחלוקת ניתן לחשוב על ישום של אותם אלמנטים שכבר סוכמו (הסכם קהיר) תוך מו"מ מזורז לגבי שאר האלמנטים. לדוגמא, אין להמתין להקמת הטרמינלים בנקודות המעבר על מנת לבצע ההסכם אלא יש לאלתר הסדרים טכניים שיאפשרו הפעלת הקונצפט המוסכם בטרם הושלמה הקמת המבנים המיוחדים. אלמנט נוסף קשור לזירוז הקמת המשטרה הפלסטינית והכנסתה לשטח בהדרגה ובטרם נסגר הסכם עזה-יריחו. מומלץ גם לזרז המו"מ הכלכלי, תוך נכונות ללכת עד כמה שניתן לקראת הפלסטינים. יצויין כי שאיפת הפלסטינים להתנתק כלכלית מישראל אינה מנוגדת לתפישה שלנו לגבי החלופה העדיפה בהסדר הקבע (קונפדרציה וזיקה הדוקה לירדן). ב-13.4.94 מומלץ לבצע באופן מודגש טכס פיננסי של צה"ל מיריחו (מקום שנחשב לשקט יחסית) על מנת להבליט מחוייבות ישראל לתהליך שהוסכם באוסלו. יש לתת מירב החשיפה התקשורתית לצעד סמלי זה, לרבות הזמנת נציג ערפאת שיהיה נוכח בטכס.

\* על ישראל להכריע באותן בקשות של ערפאת, הנושאות אופי מובהק של סממני ריבונות כגון: הנפקת דרכון פלסטיני, בול פלסטיני והצבת שוטר על גשר אלנבי:

- דרכון פלסטיני. מומלץ כי במידה ונסכים לדרישה זו נעמוד על כך שהדרכון יונפק לא ע"י "פלסטיין" אלא ע"י הרשות הפלסטינית. יודגש כי היועץ המשפטי בחוות דעת מ 9.12.93 מצביע על תקדימים היסטוריים להנפקת מסמכי נסיעה ודרכונים ע"י NON STATE ENTITIES, תוך ציון העובדה שהנושא אינו מוסדר בחוק הבינלאומי והוא תלוי, בעיקרו, במידת ההכרה הבינלאומית במסמכים הנ"ל. בין הדוגמאות הנזכרות בחוות הדעת העיר העצמאית דנציג, הותיקן, מסדר האבירים של מלטה. יש להוסיף גם את "ועדת ננסן" שפעלה כגוף אוטונומי בחבר הלאומים והנפיקה מסמכי נסיעה וזיהוי למיליוני פליטים של מלחמת האזרחים ברוסיה (1918-21), למאות אלפי הארמנים שגורשו מתורכיה כמו גם לפליטים אשורים - נסטוריאנים. מסמכים אלו שימשו את הפליטים כדי לחצות גבולות כמו גם לקבל סיוע. באמנה משנת 1933 של חבר הלאומים הכירו 8 מדינות בתקפותן של תעודות אלו, שנודעו בכינוי "דרכוני ננסן".

- כול פלסטיני אם הגוף המנפיק הוא הרשות הפלסטינית ולא "פלסטין", אין לראות בכך תקדים של הכרה במדינה פלסטינית. כתולדות הכולאות יש תקדימים רבים על כך שמחוזות אוטונומיים הוציאו לאור בולים.

- שוטר פלסטיני על הגשר מומלץ להציע כי שוטר כזה יוצב עם קבלת הודעה על מעבר אח"מים פלס' ויסולק בתום המעבר. במידה והפלסטינים יתעקשו ניתן לשקול הצבה של שוטר בודד, שיוצג כחלק מהמרכיב הפלסטיני בטרמינל המשותף. שוטר זה יהיה במדי הפקידים הפלסטינים שיאיישו את הטרמינל הפלסטיני.

- מתן אישור לאזור חיוג פלסטיני נפרד. ניתן יהיה לשקול הסכמה בנקודה זו אם ישראל תידרש למחוות נוספות. אין צורך לנדב זאת באם ערפאת יסתפק בצעדים האחרים.

ב- זירוז ביצוע הסכם הכיניים.

מבלי להמתין לניתוח הנסיון של נוכחות המשטרה הפלסטינית בעזה ויריחו על ישראל לתת את דעתה על הכנסה הדרגתית של משטרה פלס' לשאר הערים הגדולות בגדמ"ע. רצוי להתחיל בחברון בשל האירועים האחרונים. במקביל לכניסה ההדרגתית של המשטרה הפלסטינית יש לשקול תהליך מקביל של פריסה מחדש של כוחות צה"ל ע"י הוצאתם מהערים הגדולות (אזורים מיושבים). עם זאת, על ישראל להוסיף ולקיים שליטה מלאה על צירי התחבורה, ההתנחלויות והשטחים הצבאיים, כמתחייב מאחריותנו לנושא בטחון והמתנחלים בתקופת הכיניים.

יודגש כי חכילת הצעדים בחברון, הנדונה כיום, מהווה מעין TRIAL BALOON. הצלחת יישומה עשויה לשמש מודל לחיקוי, בשלב הסכם הכיניים, לגבי השטחים מחוץ לעזה ויריחו. פריסה מחדש של צה"ל מהווה תרגום הלכה למעשה של עקרון מניעת החיכוך בין ישראל לפלסטינים.

\* אופי המועצה המנהלית. יש להבחין בין הרשות הפלסטינית לבין המועצה הפלסטינית שתיבחר. הרשות תמונה ע"י ערפאת ותכלול יצוג של אנשי "פנים" ותוניס. לישראל ענין מובהק כי הרשות תהיה סמכותית ותשלוט בשטח ביעילות. מומלץ להקל על כניסתה לשטחים. עם זאת, אין להתעלם מהקשיים הניכרים הנובעים מהצורך לקבוע מקור הסמכות, סמכויות ומבנה הרשות. מומלץ כי בתקופת המעבר יסכימו הצדדים לעקוף המחלוקת סביב מקור הסמכות ע"י קביעה כי במשך 5 השנים הסכם אוסלו והסכמי תקופת הביניים יהוו מקור סמכות. באשר לסוגיית הסמכויות מומלץ כי נעניק לה סמכויות רחבות, להוציא נושאי חוץ, בטחון, והתנחלויות. עם זאת, יש להכיר בכך שהעברת הסיוע הבינלאומי לשטחים יהווה נושא פונקציונלי שיופקע מתחום החוץ המופקד בלעדית בידי ישראל. לשון אחר, בסוגיית פונקציונליות בעלות נגיעה אל תחום יחסי חוץ כמו כלכלה, תרבות וסיוע טכני, יצויידו הגופים הפלסטינים בסמכויות רחבות, תוך תיאום עם ישראל.

\* העברת סמכויות מוקדמת (EARLY EMPOWERMENT). הסכם אוסלו קבע 5 תחומים (חינוך-תרבות, בריאות, רווחה, מיסוי ישיר, תיירות). מומלץ להרחיב את העברת הסמכויות לתחומים נוספים ע"י הכללת התחומים הכאים: ענייני פנים, שלטון מקומי, צנזורה ומתן רישוי לכתבי עת ועיתונים, שירותי כבאות, שירותים חקלאיים (הגנת הצומח, החי, דייג, הדרכה חקלאית) אך לא נושאים הקשורים במכסות מים, לשכה מרכזית לסטאטיסטיקה, הקמת מעין נציבות שירות הממשל העצמי, מינהל בתי המשפט הפלסטינים, נושאים הקשורים לרישוי בתחומי מסחר ותעשייה, רישוי תחבורה ציבורית ופרטית, הקמת מערך לשכות תעסוקה, רשם האוכלוסין, ביטוח, שימור סביבה. יודגש כי העברת סמכויות מוקדמת לא תחול על הנושאים הרגישים (בטחון, שליטה על מקורות מים, קרקעות).

\* בחירות למועצה הנבחרת. עקרונית, על אש"פ להחליט אם בכוונתו לערוך בחירות בשטחים. יודגש כי בשל בעיות שליטה בשטח, על אש"פ להתבסס בטרם יוכל לערוב לכך שהבחירות יתנהלו באורח מסודר ובמועצה לא יהיה הרכב העוין את ההסכם עם ישראל. על ישראל לאמץ גישה גמישה בסוגיה זו, תוך מירב התיאום עם ערפאת והגורמים המחוייבים לדו-קיום בשלום עם ישראל בשטחים. (ראה נייר מיוחד על בחירות של התכנון המדיני מ 15.11.93). במידה והבחירות יביאו למועצה הרכב נוח, המצדד בתהליך השלום יש לשקול היענות לדרישת ערפאת כי הנ"ל ייחשבו כנציגי השטחים כמל"פ. בכך תחוזק ידו של ערפאת כמל"פ, מעמד שהינו מעורער מאד כיום.

\* הקמת הועדה המרובעת בהשתתפות נציגי ירדן ומצרים על מנת לדון בסוגיית העקורים (1967). ועדה זו תצטרך לקבוע מכסות וקריטריונים כגון איחוד משפחות ויכולת הקליטה הכלכלית של השטחים. קריטריון זה יגביל ממילא את מספר הנכנסים לשטחים ויקבע תקדים שירוקן את "זכות השיבה" מתוכן מאיים. קריטריון כזה פותח פתח לקביעת מיכסת עקורים שתורשה לשוב.

ג - הקמת הדיון באלמנטים של הסדר הקבע. על פי לשון הסכם העקרונות ניתן להתחיל בדיון בנושאים אלה AS SOON AS POSSIBLE. מומלץ לאמץ גישה של דיון סלקטיבי במרכיבי הסדר הקבע (התנחלויות, מים, זכות השיבה, פליטים, אופי הסדר הקבע, ירושלים). במסגרת זו ניתן לשקול:

\* הקמת ועדה שתדון בסוגיית ההתנחלויות. יצויין כי מדובר בראשיתו של דיון, שעלול להתגלות כממושך ומסובך. הדבר יחייב את ישראל לקבוע יעדיה בנדון על מנת שתוכל להציג עמדת פתיחה בדיון כזה. מעשית, מדובר בקביעת סדר עדיפויות לגבי ההתנחלויות. גודל, רצף לישראל, ערך בטחוני, השקעת תשומות בטחוניות להגנתן יהוו גורמים שיסייעו בקביעת נחיצות שמירתן או וויתור עליהן.

\* הקמת ועדה שתדון על אופי הסדר הקבע. ועדה זו תדון ברמה קונצפטואלית על החלופה הרצויה להסדר הקבע (קונפדרציה, מדינה עצמאית וכו'). ניתן לשקול אפשרות לצרף את ירדן לועדה כזו.

\* הקמת ועדה להסדרי בטחון שתקבע את משטר הבטחון שישורר בהסדר הקבע. במסגרת ועדה זו תידון גם סוגיית גבולות הקבע.

\* הקמת ועדת מים. במקום הדיון העקר על זכויות מים וחילופי האשמות הדדיות יש לחתור להסכמה על פרויקטים משותפים שיגדילו את מקורות המים, העומד לרשות ישראל והפלסטינים, תוך ניצול מיטב הטכנולוגיה המודרנית (התפלת מי ים הינה האמצעי המבטיח ביותר). באמצעות השיחות הרב-צדדיות ניתן לחתור להקמת קרן בינלאומית להתפלת מי ים שתממן את צרכי המים של הצדדים.

\* יש לדחות על הסף הדיון בסוגיית ירושלים וזכות השיבה .

יודגש כי ככל שנגבש מוקדם יותר תפישה אסטרטגית לגבי מרכיבי הסדר הקבע כן נוכל להשיג תוצאה טובה יותר. הפלסטינים חלשים יותר כיום ואפשר שיתפתו לקבל חבילה נוחה יותר לנו מאשר אם נלך בדרך ההדרגתית, שתאפשר להם להתחזק ולהפך לתובעניים יותר. על מנת להשיג מירב המטרות מומלץ, לא לפרוט ההצעות שלנו לפרטים קטנים, אלא להציגן כחבילה אחת, הכוללת וויתורים לצד עמידה תקיפה על קווים אדומים (שיקולי בטחון, ירושלים, זכות שיבה).

הרי קני-טל