



EcoPeace / Friends of the Earth Middle East  
אקופיס / ידידי כדור הארץ המזרח התיכון  
ایکوپیس / جمعية أصدقاء الأرض الشرق الأوسط



# הסכם מים ישראלי - פלסטיני: הצעת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון

נהج إتفاقية حديثة لتقاسم مصادر المياه المشتركة بين الاسرائيليين و الفلسطينيين:  
إقتراح مقدم من شبكة أصدقاء الأرض - الشرق الأوسط

מאת דיויד ב. ברוקס וג'ולי טרוטייר  
أعدده ديفيد ب. بروكس وجولي تروتيير

עם גדעון ברומברג, נאדר אל חתיב ומונקת' מחיאר  
הערות וביקורת מאת הלל שובל ונדב שלף

بمشاركة نادر الخطيب, جدعون برومברج, ومنقذ مهيار  
كتب الملاحظات والنقد هيلل شوفال ونداف شيليف

נובמבר 2010

בתמיכת האיחוד האירופי  
بدعم من الاتحاد الأوروبي



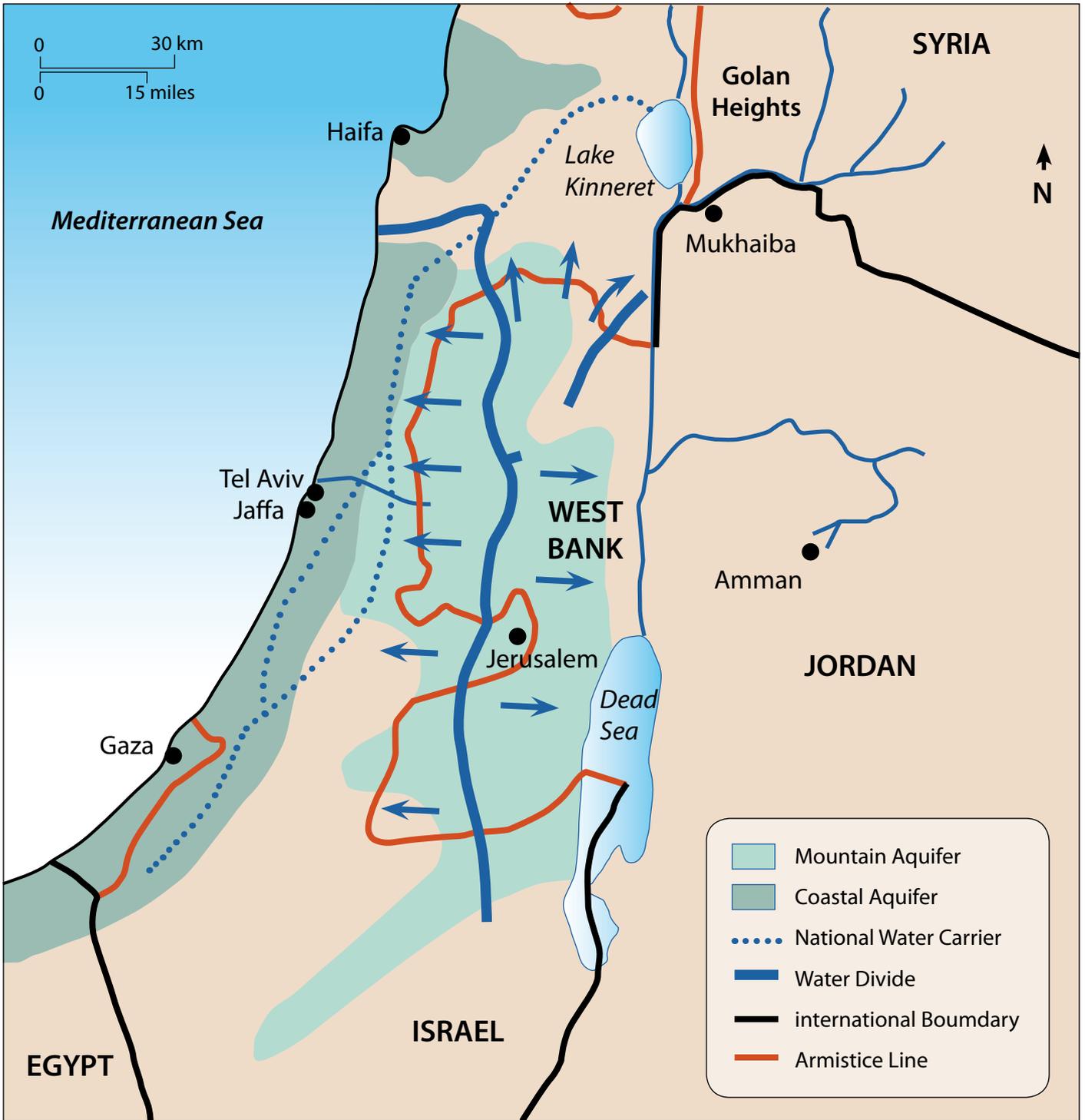


Figure 1: Illustrative Map of Water Sources



EcoPeace / Friends of the Earth Middle East  
إيكوبيس / جمعية أصدقاء الأرض الشرق الأوسط  
אקופיס / ידידי כדור הארץ המזרח התיכון



EcoPeace

# הסכם מים ישראלי - פלסטיני: הצעת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון

מאת

דיויד ב. ברוקס וג'ולי טרוטייר

עם

גדעון ברומברג, נאדר אל חתיב ומונקת' מחיאר  
הערות וביקורת מאת הלל שובל ונדב שלף

נובמבר 2010

בתמיכת האיחוד האירופי



## תוכן עניינים

5 .....(עברית) תקציר מנהלים

7 .....(עברית) פרק 4: הצעת ידכ"א - מזה"ת להסכם ישראלי-פלסטיני בנושא מים מתוקים

## תקציר מנהלים

הסכמי מים חוצי-גבולות נתפסים על פי רוב כהסכמי הקצאה, קרי, ההתייחסות למשאבי המים היא כאל "עוגה" שאת פרוסתיה יש לחלק בין המדינות השוכנות לצד מקווי ומאגרי המים (riparian states). גישה זו מתאימה לקרקע, שהינה משאב קבוע ויציב, אך אינה מתאימה למים. לא זו בלבד שהמים נעים וזורמים מעל ומתחת לגבולות המדיניים, אלא שבמים ניתן לעשות שימושים חוזרים, שוב ושוב, מרגע הופעתם כמשקעים ועד אשר הם מגיעים אל הים, מתאדים או מחלחלים אל שכבת האקוויפר. הסכמי מים על בסיס הקצאות קבועות יעילות לעתים למניעת קונפליקט ולפתרון בעיות בוערות לטווח הקצר, אך אינם מתאימים להבטחת ניהול יעיל, שוויוני ובר-קיימא של מים משותפים לטווח הארוך. משטרים משפטיים שונים להקצאת מים, כדוגמת המשטר המעניק את הזכויות על המים לראשונים שזיהו וניצלו אותם (First-in-Time/First-in-Right), מוחלפים בהדרגה בכל רחבי העולם. כך או כך, למשטרים כאלה אין הצדקה באזור ישראל/פלסטין, לאחר יותר מ-40 שנות שליטה צבאית של שטחים. גישות חדשות יותר מדגישות את החובה להשתמש במים משותפים בדרכים שהן הגיוניות, שוויוניות, ומונעות גרימת נזק למדינות השכנות. האתגר, כמובן, טמון בהגדרת המושגים הללו בדרכים שתהיינה מקובלות ושישומות בתנאים הייחודיים של האזור, וזהו אומנם הדגש של דוח זה מטעם יידי כדור הארץ-המזרח התיכון (ידכ"א).

ההצעה של יידי כדור הארץ-המזרח התיכון מאמצת מבנה של ניהול משותף, בהשתתפות הממשל בישראל, והממשל הנוכחי (או כל ממשל עתידי) בשטחים הפלסטיניים. המבנה המוצע מאפשר פתרון עימותים וסכסוכים מתמשכים בכל הנוגע לשימוש במים – ועושה זאת בדרך המנתקת, בפועל, בין השימוש במים לבין שאלות לאומיות ובטחוניות. רוצה לומר, השיתוף במים נשען על כללים שנוסחו ועוצבו במטרה להגן על המערכת האקולוגית לטובת הכלל, ולספק מים לצדדים השונים בדרכים אשר עונות על צורכיהם ואשר מאפשרות את התפתחותם ללא פנייה לטיעונים של ביטחון לאומי או של פיתוח צד אחד על חשבון הצד השני.

ניהול משותף של מים אינו עניין פשוט באף אזור בעולם. אין ספק שהוא מורכב במיוחד עבור ישראלים ופלסטיניים, וזאת בשל הסכסוך ארוך השנים בין שני העמים, בשל ההבדלים הכלכליים ודפוסי הפיתוח השונים שהתפתחו לאורך השנים ובשל הגישות השונות – וכמעט מנוגדות – לניהול מים שכל עם אימץ – בישראל גישה ריכוזית Top-Down ובקרב הפלסטינים גישה מבוזרת Bottom-Up.

לב-ליבה של הגישה החדשה למים משותפים לשני עמים ריבוניים מבוססת על תהליך מתמשך של גישור ופתרון סכסוכים, כשטענות היסוד הקובעות בתהליך זה הן שני צרכים מקבילים: שוויוניות (equity) וקיימות (sustainability).

הצעה זו משרטטת מבנה ארגוני ובו ארבעה גופים חיוניים לשימוש העקרוני הנ"ל. שני גופים מרכזיים מובילים את התהליך: "וועדה בי-לאטרלית לנושאי מים" ו"מועצה לגישור בנושאי מים". כל גוף מורכב ממספר שווה של נציגים ישראלים ופלסטיניים, וכן מנציג נוסף שאינו מן האזור. מבנה זה נועד למנוע מצב שבו לאחד הצדדים תהיה עדיפות, למשל בעת עריכת הצבעות. הוועדה הבי-לאטרלית לנושאי מים נועדה להחליף את ועדת המים המשותפת הפועלת כיום, אולם בשונה ממנה, היא תהיה אחראית לכל המים המשותפים, ולא רק למים בצד הפלסטיני. וועדה זו תקבל החלטות עקרוניות לגבי שיעורי

הפקת המים ואספקתם, בהתבסס על הייעוץ של גוף-סמך בשם משרד היועצים המדעיים, המורכב מצוות שמונה על ידי שתי הממשלות.

במקרים בהם הוועדה הבי-לאטראלית אינה מקבלת החלטה של היועצים המדעיים, או אם קבוצה או קהילה כלשהי תתנגד להצעה, העניין יעבור לטיפול של המועצה לגישור בנושאי מים. גוף זה יסתמך על ייעוץ של גוף-סמך נוסף, הוועדה לנושאי מים מקומיים שהינו בעל סמכויות ייעוץ, ובמקרה הצורך גם סמכויות ייצוג של ארגונים מקומיים. לרשות המועצה לגישור בנושאי מים עומד מגוון רחב של כלים להובלת תהליכי גישור ופתרון סכסוכים, ובכלל זה עריכת מפגשים ציבוריים וחקירות מדעיות. בסופו של דבר, המדד להצלחת התהליך לא יהיה מספר הסכסוכים שנפתרו בהצלחה על ידי מועצת הגישור, אלא במספר הסכסוכים אשר נפתרו בהצלחה בתהליך טבעי של משאים ומתנים שכלל לא הגיע להליך גישור רשמי.

המטרות העיקריות של קיימות ושוויוניות המגולמות בתהליך ניהול המים המוצע כאן קשורות, ראשית, לצורך בשמירה על ההון הכלכלי כך שניהול המים יהיה יעיל מבחינה כלכלית, ושנית, לצורך בשימור ההון החברתי והמוסדי של שני הצדדים המעורבים, כך שניתן יהיה ליישם בפועל כל פתרון של סוגיות הקשורות למים המשותפים משני צידי הגבול. למרות שהמודל המוצע מתייחס באופן ספציפי למים המשותפים לישראלים ולפלסטינים, המטרות, העקרונות והמבנה הארגוני מתאימים לכל מקום בעולם שבו מים חוצי-גבולות מהווים גורם מחלוקת בין שני עמים או יותר. התהליך, לפיכך, נוגע יותר לתחום מדעי החברה ופתרון סכסוכים, מאשר לתחום מדעי הטבע וההידרולוגיה -- אם כי אין ספק שדיסציפלינות אלה מספקות את ההקשר שבתוכו פועלים המוסדות השונים.

דוח זה מתייחס בסיכומו לצעדים הבאים שיש לנקוט על מנת לקדם את ההצעה של ידכ"א בטווח הקצר ובטווח הארוך. ישראל טוענת כי יצרה את חוק המים הלאומי המודרני הראשון, עם אימוץ חוק המים ב-1959. ההצעה העולה מדוח זה היא כי הישראלים והפלסטינים ייצרו את הסכם המים הבי-לאטרלי המודרני הראשון, שאותו ניתן יהיה להטמיע גם בהסכם הקבע בין מדינת ישראל לבין המדינה הפלסטינית העתידית.

## פרק 4

# הצעת יידי כדור הארץ המזרח התיכון להסכם ישראלי-פלסטיני בנושא מים מתוקים

אמנות ונהלים מוסדיים אינם יכולים להתקיים באופן סטטי. גורמים כמו צריכת המים, דפוסי השימוש ועילות דפוסי הניהול משתנים לאורך זמן וכך גם התפיסות השולטות לגבי ניהול מים, הפרקטיקות והתהליכים בפועל. [...] אין זו משימה קלה לגבש אמנות דינמיות, אך זו משימה שחובה עלינו להידרש אליה בשנים הבאות.

(XI 'עמ', Varis, Biswas & Tortajada, 2008).

נושא המים מוצג לפעמים בתקשורת כסוגיה המרכזית המונעת הסכם בין ישראל והרשות הפלסטינית, אולם שאלות הגבולות, הפליטים, עתידה של ירושלים וההתנחלויות מצויות במחלוקת רבה יותר, הן עבור מנהלי המשא ומתן והן בשדה המחקר. חוקרים הראו כיצד, פעם אחר פעם, מדינות השוכנות לצד מקווי מים משותפים לא נלחמות עליהם אלא משתפות פעולה בניהולם (Wolf, 1998; Gleick, 2000). ישראל וירדן מהוות דוגמה חיה לכך, כפי שניתן לראות בנספח מס' 2 להסכם השלום שנחתם בין שתי המדינות בשנת 1994.

יחד עם זאת, היעדרן של מלחמות מים אין פירושו כי מים מתוקים הם נטולי קונפליקט. לדוגמה, תכנון עירוני המתיר סלילת ופריסת משטחים קשים על פסגות ההרים יכול להוות הפרעה של ממש להתחדשות המעיינות בעמק סמוך. ערים הנזקקות למים לשימוש ביתי עלולות למצוא עצמן בקונפליקט עם חקלאים הזקוקים למים להשקיה ולגידול בעלי חיים. חקלאים המחליטים לדפן את תעלות ההשקיה שלהם בבטון עלולים למנוע חלחול מים אל האקוויפר, ובכך לפגוע בזרימת המים בבארות בכפר סמוך. בורות שופכין ביתיים או חומרי הדברה שפוזרו בשדות תבואה עלולים לחדור אל האקוויפר ולפגוע באיכות המים. באופן אישי או באופן קולקטיבי, צריכת מים מוגזמת עלולה למנוע ממערכות אקולוגיות לספק את מלוא טווח השירותים – טיהור וסילוק חומרים מזהמים, צמחייה ומניעת הצפות. אלה הם סכסוכי המים האמיתיים המתרחשים מדי יום ביומו בכל רחבי העולם. סכסוכים אלה דורשים פתרונות אך לעיתים הם מושתקים בתוך השיח הלאומי, המציג את המים כחלק מהעושר הלאומי. אין ספק כי כך המצב במקרה של הישראלים והפלסטינים, הנוטים להעלות את הקונפליקט על מים לדרגת סוגיית ביטחון לאומי.

הסוגיה המרכזית בנוגע למים חוצי גבולות איננה החשש ממלחמות בינלאומיות. הסוגיה המרכזית כיום ולמעשה מאז ומעולם, היא הצורך לוודא כי משאבי המים המשותפים ינוהלו בדרכים יעילות, שוויוניות ומקיימות (efficient, equitable, sustainable). על מנת לממש את היעדים הללו יש לדאוג כי באזור זה, כבכל אזור אחר בעולם, ניהול המים יתפס פחות כסוגיה טכנית ויותר כסוגיה פוליטית (Feitelson, 2003; Blomquist & Ingram, 2003; Molle, 2009).

הגישה הרווחת לשיתוף במים, כפי שצוין לעיל, כרוכה בחלוקת המים כאילו היו עוגה; המים הזמינים מתחלקים בין המדינות השוכנות לצד מקווי ומאגרי המים בהתאם לנוסחה כמותית המביאה לידי ביטוי חלוקת המים בכמויות אבסולוטיות או באחוזים. זו הגישה שננקטה במסגרת גיבוש הסכם השלום בין ישראל לירדן, וכן בהסכמי אוסלו; גישה זו משתקפת כיום בהצעות שגובשו הן על ידי צוות המו"מ הישראלי והן על ידי הצוות הפלסטיני (Lautze et al, 2005; Lautze & Kirshen, 2009). אולם, אף על פי שגישה זו יכולה לסייע במניעת בעיות דיפלומטיות ואפילו בפתרונות קצרי-טווח של סוגיות מסוימות, הגישה של פתרון "פעם-אחת-ולתמיד", לוקה בחסר בטווח הארוך.

פרק זה יציע גישה שונה לניהול משותף של מים משותפים. אף על פי שהדגש מושם על המים המשותפים לישראלים ולפלסטינים, המטרות, העקרונות והמבנה הארגוני המוצעים כאן רלוונטים ומתאימים לכל מקום בעולם שבו מים חוצי גבולות מהווים נקודת מחלוקת בין שני עמים או יותר.

חלקו הראשון של הפרק מזהה את החסרונות בגישות הכמותניות לחלוקת מים ולשיתוף במים. החלק השני מתאר את המטרות שהצעתנו נועדה להשיג. לאחר הצגה מקדמית זו מגיע חלקו העיקרי של הפרק ובו אנו מתארים את המבנה הארגוני המוצע ליישום מערכת ניהול משותפת למים המשותפים למדינת ישראל ולמדינת פלסטין העתידית.

## חסרונות בחלוקה כמותית של משאבי מים משותפים

גישות כמותניות לשיתוף מים סובלות משלושה חסרונות משמעותיים: "ביטחוניזציה" (securitization), חוסר גמישות, ויצירת פיקציה אקולוגית (התייחסות למים כאל משאב קבוע). סוגיה כלשהיא עוברת תהליך "ביטחוניזציה" כאשר היא מוצגת כמרכיב הכרחי בביטחון הלאומי. במקרה כזה הסוגיה מפסיקה להיות חלק מהתחום הפתוח למשא ומתן ונושא לפשרה. לאחר שההקצאות נקבעו, שינויין נתפס כאיום על הביטחון הלאומי.

הכמות מוביל גם לנוקשות ולחוסר גמישות. מקורות המים המתחדשים במזרח התיכון צפויים להצטמצם כתוצאה משינויי האקלים, ולכך צפויות השלכות חמורות במיוחד על החקלאות (Freimuth, et al., 2007; FAO, 2008). בשל שינויי האקלים, הקצאות כמותיות שהינן בגדר האפשר היום עלולות בהחלט להיות בלתי-אפשריות בעוד כמה שנים. זאת ועוד, שינויים דמוגרפיים ופיתוח כלכלי ישפיעו גם הם על הביקוש למים בדרכים שלא ניתן לצפות כעת. הקצאות כמותיות שנדמות כשוויוניות כיום עלולות להיתפס כלא-שוויוניות על ידי מי מהצדדים בעוד מספר שנים.

לבסוף, בשונה מקרקע, המים הם משאב טבע נייד. כל טיפה של מים מנוצלת מספר פעמים, מרגע נפילתה על הקרקע כמשקעים בגדה המערבית ועד שהיא מגיעה לים, מתאדה או עוברת תהליך אידוי-דיות (evapotranspiration). במהלך המסלול שעוברים המים, איכותם פוחתת. כמו כן, במים נעשה שימוש במסגרת משטרים שונים, כל אחד עם מבנה כוח משלו הקובע את כללי ניהול המים. ייתכן שהשימוש הראשוני במים הוא במערכת השקיה שמפעיל חקלאי פלסטיני במסגרת של משטר רכוש משותף, לפני שהמים חוזרים לאקוויפר ומופיעים מחדש בבאר ישראלית המתופעלת על ידי "מקורות", חברת המים הלאומית של ישראל, המספקת מי שתייה לרשות מקומית ישראלית או לכפר פלסטיני. בכל שימוש, השחקנים הקובעים כיצד תנוצל אותה טיפת מים וכיצד למנוע ממנה להזדהם, מאורגנים

בצורה שונה. יש להביא בחשבון את המשטרים השונים הללו, כאשר מפתחים ומפרטים את ההסכמים לשיתוף במים.

חלק משמעותי ביותר בתזה שלנו הוא הטענה כי הקצאות כמותיות קבועות של מים, אפילו אם הן מוצגות כאחוזים, פועלות כנגד פתרונות ארוכי-טווח. הצעתנו נועדה ככל האפשר למנוע את הכשלים והחסרונות הללו. יחד עם זאת, ההצעה שלנו יוצאת מתוך הנחה כי תהיה הגדרה מוסכמת לגבי גבולות הקבע בין מדינת ישראל לבין הישות הפלסטינית העתידית.

## חיפוש אחר הסכמה על היעדים

לאחר סקירת הספרות בנושא, ושיחות עם מומחי מים ישראלים ופלסטינים, אנו משוכנעים כי ניתן יהיה לבסס הסכמה בין שני הצדדים על בסיס ארבעה יעדים כלליים לניהול מים משותפים:

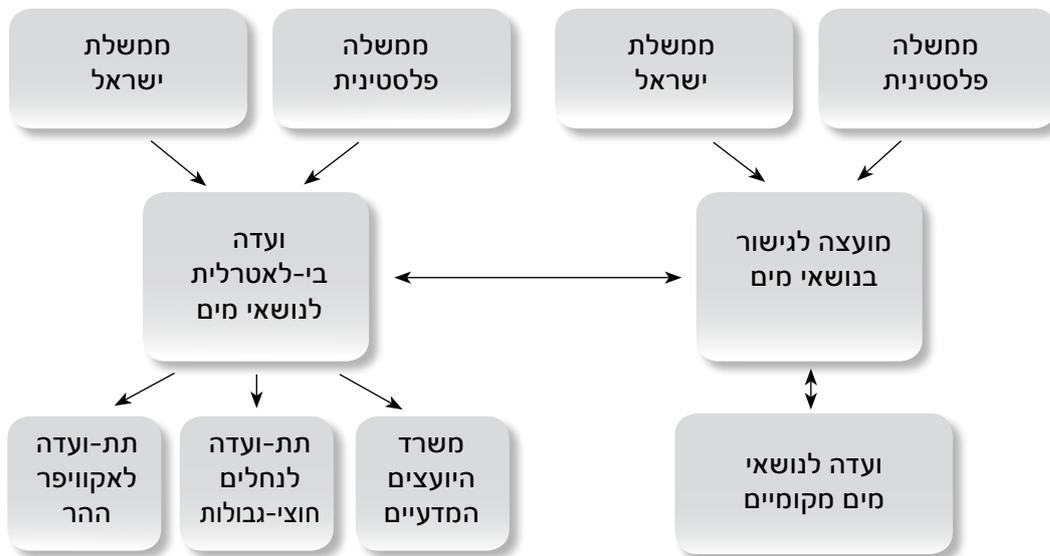
- ניהול מים יעיל מבחינה כלכלית
- ניהול מים שוויוני (לא בהכרח שווה), מבחינה חברתית ופוליטית
- ניהול מים בר-קיימא מבחינה אקולוגית
- ניהול אשר יוטמע ויישם בפועל

רחאמן (Rahaman, 2009) מסביר כיצד שלושת היעדים הראשונים שצוינו לעיל מתאימים למטרה הכללית של "שימוש הגיוני ושוויוני", המופיעה כמעט בכל הסכמי מים חוצי-גבולות. היעד הרביעי מצריך הסבר נפרד. הסכם ניתן ליישום כאשר לכל הצדדים להסכם יש אמצעים מוסדיים, חברתיים וכלכליים לתרגום ההסכם למציאות. רבים מבין חוקי המים שאומצו במהלך 20 השנים האחרונות נכשלים במבחן זה. הסכמי אוסלו וחוק המים הפלסטיני שנבע מהם אינם יוצאי דופן. הם יצרו את רשות המים הפלסטינית כגוף רגולטורי האמון על יישום ומימוש תנאי ההסכם הנוגעים למים (Trottier, 1999, 2007). גישה זו התאימה לישראל, אשר בהתאם לחוק המים משנת 1959 הלאימה בפועל את כל המים במדינה. יחד עם זאת, גם כיום יותר מ-70% מהמים המשמשים בפועל את הפלסטינים מנוהלים על ידי מוסדות מקומיים או אגודות חקלאיים. למעשה, ובתמיכת כמה מהבכירים הפלסטינים, הסכם אוסלו כפה על הפלסטינים העתק של מנגוני ניהול המים בישראל (World Bank, 2009). מרבית הפלסטינים כלל לא הכירו את המרכיב הזה של ההסכמים והמשיכו לפעול בהתאם להסדרים המקומיים, אשר התנהלו מחוץ למוקדי הכוח הפוליטיים. הסדרים מקומיים אלה, כפי שמראות עדויות מהאזור (Trottier, 1999) ומאזורים אחרים (Mabry, 1996; Buckles, 1999) נתפסים, ככלל, כיעילים וכשוויוניים.

## המבנה הארגוני המוצע

המבנה הארגוני המוצע לניהול משותף ישראלי-פלסטיני של המים המשותפים מוצג בתרשים מס' 2. הוא מחלק את הסמכות על המים לאורך מספר צירים:

- בין הממשל הישראלי והפלסטיני
- בין כמה מוסדות ישראליים-פלסטיניים משותפים
- בין הממד המדעי והממד הפוליטי של הניהול
- בין מוסדות הפועלים בכמה רמות



תרשים 2

המבנה הארגוני המוצע מאפשר את מימוש העקרונות הכלליים של ניהול מים משותף, אולם הוא ממשיך מעבר לעקרונות אלה בשימו דגש על שוויון שני הצדדים מבחינת הזכויות ותחומי האחריות בניהול המים המשותפים. שוויון בזכויות ובתחומי האחריות אין פירושו כי כל צד יקבל כמות שווה של מים, אלא כי לכל אחד מהצדדים להסכם יהיה מעמד שווה בכל אחד ממוסדות הניהול המשותף של גופי המים המשותפים, והזדמנות שווה לקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות.

כלי הניהול העיקריים המשמשים את המוסדות שפורטו בתרשים 2 הם ניטור מתמשך (continuous monitoring) וגישור מתמשך (ongoing mediation). חשוב להדגיש כי לא מדובר בשיטת פעולה בלבד. השילוב בין הניטור והגישור משמש כבסיס לקבלת ההחלטות הנוגעות לשאיבת מים מכל באר, מאגר או מעיין. לשילוב זה יש השלכות רבות ובהן הצורך בהתייחסות הוגנת למשתמשי המים אשר

עלולים למצוא עצמם נדרשים לצמצם את שיעורי השאיבה. כך לדוגמה, משתמשיה של באר המספקת מים לצריכה ביתית יהיו זכאיים לתחליף מיידי ממקור מים אחר. מנגד, משתמשיה של באר המספקת מי השקיה עשויים להתבקש לצמצם את צריכת המים בתקופות שונות בשנה, או לקבל פיצוי כספי (יחד עם סיוע טכני) למעבר לשיטות השקיה במי גשמים.

ניטור מתמשך ומנגנוני גישור יחולו על כל המים המשותפים, בין אם המערכת היא פרטית, קהילתית או ציבורית. יחד עם זאת, מנגנוני גישור יהיו רלוונטיים יותר למוסדות הפלסטיניים הקיימים מאשר למוסדות הישראליים, משום שהמוסדות הישראליים כה ריכוזיים.

### הוועדה הבי-לאטרלית לנושאי מים (Bilateral Water Commission)

הוועדה הבי-לאטרלית לנושאי מים תחליף את הוועדה המשותפת לנושאי מים, הפעילה כיום, אולם תישא באחריות לכל המים המשותפים, ולא רק למים הפלסטיניים (רק הם מצויים כיום באחריות הוועדה המשותפת לנושאי מים). הוועדה תדווח ישירות לממשלת ישראל ולממשלה הפלסטינית. תחומי אחריותה יהיו חיוניים, אך מוגבלים. התחומים החשובים לפעילות הוועדה הם:

- קביעת מגבלות לשאיבה, תקנים לטיפול ויעדים לשחרור, של מים מהאקוויפרים, על בסיס ההמלצות של הגופים המייעצים (ראו להלן)
- מתן אישורים לפרויקטי קידוח חדשים, על בסיס ההמלצות של הגופים המייעצים
- פיתוח שיעורי שאיבה עבור אקוויפרים כלואים (contained aquifers), שהינם מטבעם משאבים לא-מתחדשים, כך שהשימוש בהם יאוזן לאורך זמן כנגד היכולת של משתמשי המים לפתח מקורות חלופיים או לצמצם את צריכת המים.

הוועדה הבי-לאטרלית לנושאי מים רשאית לדחות המלצות שהיא מקבלת מכל אחד מגופי-הסמך שלה, אולם היא אינה יכולה להפיק החלטה חלופית לבדה. אם הוועדה דוחה המלצה כלשהיא, חובה עליה לנמק את הדחייה ולהמתין להמלצות חדשות. אם, אחרי פעמיים כאלה, הוועדה הבי-לאטרלית אינה מצליחה להגיע להחלטה, הסוגיה תועבר להמשך טיפול המועצה לגישור בנושאי מים (ראו להלן). המועצה לגישור מקבילה לוועדה הבי-לאטרלית מבחינת המעמד, אולם מחזיקה ביותר כלים לקידום פשרות וגם בכוח הנדרש לכפות פתרון, באם יהיה בכך צורך.

אנו מציעים שהוועדה הבי-לאטרלית לנושאי מים תהיה מורכבת משבעה חברים, מהם שלושה שייבחרו על ידי ממשלת ישראל ושלושה על ידי הממשלה הפלסטינית. חבר נוסף, ממדינה אחרת, ייבחר על ידי ששת חברי הוועדה. החלטות הוועדה הבי-לאטרלית יתקבלו על פי דעת הרוב, בכפוף לכך שלפחות שניים משלושת נציגיה של כל ממשלה תומכים בהחלטה. כללי הצבעה אלה נועדו להבטיח כי שלושת הנציגים של צד אחד, יחד עם חבר הוועדה שאינו מן האזור, לא יוכלו ליצור יחד "רוב" ולכפות החלטות על הצד השני. עם זאת, הכללים עדיין מאפשרים קבלת החלטות גם במקרים של אי-הסכמה.

תת-ועדה בהרכב דומה הוצעה עבור אקוויפר ההר, זאת בשל חשיבותו הקריטית לאספקת מי שתייה

ובהיותו ככל הנראה מקור המים הרגיש ביותר באזור. לא נרחיב כאן בנושא וועדת אקוויפר ההר, אולם ניתן לעיין במודל מוצע עבורה בדוחות של פייטלסון וחדד (Feitelson and Haddad, 1998; 2000).

### המועצה לגישור בנושאי מים (Water Mediation Board)

המועצה לגישור בנושאי מים תהיה הגוף שירכז ויטפל בתלונות של כל קהילה או ארגון הטוענים שהם מושפעים לרעה מפרויקט מים מתוכנן, או מפרקטיקה מתמשכת המתרחשת בקרב קהילה או ארגון אחר – ובכלל זה מקרים שבהם פרקטיקות אלה, כדוגמת תכנון עירוני, אינם קשורים ישירות לניהול מים. המועצה תשמע גם תלונות הנוגעות להפצה לא-שוויונית של מים או לאיכות מים בלתי-מספקת. בנוסף, המועצה תשמש כגוף מגשר במקרי אי-הסכמה בין הוועדה הבי-לאטרלית ומי מגופי-הסמך שלה.

בכל המצבים שהוזכרו לעיל, התפקיד המרכזי של המועצה לגישור בנושאי מים יהיה לשמוע את טיעוני הצדדים המעורבים בטענה או בסכסוך ולנסות ולגשר ביניהם. במקרים שבהם תהליך הגישור נכשל, או שההשפעה השלילית אינה ניתנת להוכחה באמצעים הקיימים, מועצת הגישור תוסמך לערוך חקירה עצמאית. היא תוכל לעשות זאת באמצעות פורומים פתוחים או שימועים ציבוריים ולנסות מגוון אפשרויות לפתרון הסכסוך. כל הנתונים והמידע בנוגע לשימועים הציבוריים יישמרו ויהיו פתוחים לציבור, וכך גם כל ההמלצות שיוגשו למועצת הגישור ושיוגשו על-ידה. בסופו של דבר, בידי המועצה לגישור בנושאי מים תהיה נתונה הסמכות לכפות החלטה, אולם יש לעשות שימוש בסמכות זו כמפלט אחרון בלבד.

### משרד היועצים המדעיים (Office of Scientific Advisors)

משרד היועצים המדעיים יורכב משני "יועצים מדעיים בכירים", אחד מייצג את הרשויות הרלוונטיים בממשל הישראלי והשני מייצג את רשויות הצד הפלסטיני, ומצוות עובדים. המשרד יהיה אחראי לדווח לוועדה הבי-לאטרלית בנושאי מים על סוגיות רלוונטיות הנוגעות לאיכות המים ולכמות המים וכן להמליץ לוועדה על רשיונות הפקת מים ועל מגבלות קידוח. נוסף על תפקידיהם האחרים, מצופה משני היועצים המדעיים הבכירים להחזיק בגישה למידע בנוגע לארבעת הנושאים הבאים ולדווח עליו לוועדה הבי-לאטרלית:

- נתוני כמויות המים (כולל מיפוי)
- נתוני איכות המים
- מגבלות אקולוגיות על שאיבה וניצול מים ועל הטיפול בשפכים
- הספקת מים באיכות סבירה

משרד היועצים המדעיים אינו מצופה לנהל מאגר נתונים עצמאי, אולם מצופה ממנו להבטיח גישה למאגרי הנתונים המנוהלים על ידי שני הצדדים. נוסף על חובתו לנטר דפוסי זרימה ולהציע תקני

איכות הנדרשים לשימור האיכות האקולוגית של אגני ניקוז של מים משותפים, המשרד חייב גם למצוא דרכים להבטיח הקצאת מים ביתית מינימלית, העולה בקנה אחד עם "זכות היסוד למים", לכל בית-אב בכל קהילה מוכרת.

### ועדה לנושאי מים מקומיים (Local Water Management Board)

הועדה לנושאי מים מקומיים תזהה, תאתר ותנהל רישום של כל הגופים אשר מנהלים משאבי מים ברמה מקומית ומפיצים מים, בין אם גופים אלה פועלים על פי משטר בעלות פרטי או קהילתי. הקריטריון המשמש לזיהוי גופים אלה יהיה קיומם של "כללי-שימוש" מקומיים – כלומר, החוקים אשר לפיהם המשאב מנוהל בפועל על ידי קבוצה בתנאים ספציפיים. פעמים רבות, כללים אלה שונים מהחוקים הרשמיים. לדוגמה, ייתכן כי הכללים עצמם אינם כתובים, אלא מועברים בעל-פה והקהילה מקפידה על הציות לכללים אלה. למעשה, תהליך רישום מוסדות המים המקומיים נועד להעניק להם זכות עמידה בקשר העתידי עם הגופים שתוארו לעיל. חובה נוספת של הועדה לנושאי מים מקומיים היא לסייע למועצת הגישור בנושאי מים להבטיח כי בכל חקירה המתבצעת מטעמה, יתייעצו גם עם הקבוצות והארגונים המקומיים המנהלים את משאבי המים הנדונים.

אין זה פשוט לזהות מערכות מקומיות של זכויות קניין. היו מקרים שבהם תהליך כזה זכה לביקורת מכיוון שהוא השליך על מערכות מקומיות קטגוריות משפטיות אשר היו זרות להם. לדוגמה, במקרה שבו חוק המים הלאומי התבסס על תפיסה ניאו-ליברלית, קטגוריות של בעלות וקניין פרטי הושלכו על מה שהיו, בפועל, מסגרות קניין קהילתיות. זאת ועוד, מערכות מקומיות של זכויות קניין ממשיכות להתפתח ולהשתנות כאמצעי הסתגלות לנוכח שינויי האקלים, השינויים העונתיים ושינויים דמוגרפיים. לעיתים קרה שההכרה במערכות כאלה הביא בפועל, לקיבעון של אותן מערכות גמישות (Boelens, 2009).

ההצעה שלנו מבקשת לשלב את הלקחים שנלמדו מנסיונות קודמים אלה. היא מציעה לשלב מוסדות זכויות קניין מקומיים כישויות דינאמיות הפועלות בתוך מערכת דינאמית. היא אינה מכפיפה אותם לתוך תבנית בלתי-משתנה ("פעם-אחת-ולתמיד") ואינה מאמצת קטגוריות שנוצרו באופן מלאכותי על ידי חוק המים הלאומי לתיאור מסגרות חוקיות שנוצרו באופן אוטונומי.

### מהלכה למעשה

אין זה פשוט לעבור מהדיון המופשט בחוק המים הבינלאומי ליישומו המעשי באזורים שונים בעולם, תוך הקמת מוסדות בני-קיימא שיוכלו לתווך ולגשר בהצלחה בין דרישות סותרות על משאבי מים משותפים. ההצעה של ידידי כדור הארץ-המזרח התיכון, המוצגת בראשי פרקים בדוח זה, נועדה להתוות דרך לביצוע המעבר הזה. היא משקפת הן את הצרכים והן את המגמות של העולם במאה ה-21.

ניתן להעלות מספר ביקורות ביחס להצעה של ידכ"א. ניתן לטעון שההצעה אינה מובנית ומגובשת במלואה. במקרה זה, אנו "מודים באשמה". עבודה רבה תידרש על מנת להפוך את העקרונות

ואת המסגרות המוסדיות המשורטטים לעיל לכדי תהליכים ואפיקי פעולה אמיתיים. אולם, עבודה זו לא תיעשה עד אשר הדרגים הפוליטיים ישתכנעו כי ישראלים ופלסטינים תומכים בסוג כזה של פתרון מוצע וכי הם מאמינים שבטווח הארוך, גישה גמישה לניהול משאבי המים המשותפים, לעומת הגישה הנוקשה, תטיב עם שני העמים.

ביקורת נוספת שעלולה להישמע, שהצעה זו אופטימית מדי. האם אין היא מניחה מידה רבה מדי של אמון בין שני העמים לאחר שנות סכסוך כה רבות וכאשר כל צד מחזיק בגישה שונה (ריכוזית לעומת מבוזרת) לניהול מים? להאשמה זו ארגון ידכ"א משיב "לא אשם". המסקנה שלנו היא, כי בנושא המים כבר קיים תהליך של בניית הערכה ואמון הדדי בדיוני שני הצדדים והוא אף מהווה את הנורמה בתחום הזה. במאמר הסקירה המצוין לעיל, "קריטריונים להקצאות שיוויוניות: לב-לבו של משבר המים הבינלאומי", מדווח וולף (Wolf, 1999) כי כמעט כל מקרי המשא ומתן הבינלאומיים בנושאי הקצאות מים בחצי המאה האחרונה התקדמו על בסיס הכרת כל צד ב"צורכי" הצד השני, ולא על בסיס עקרונות או זכויות א-פריוריות. משאים ומתנים אלה מתאפיינים בכך שכל צד מזהה את המגבלות הכובלות את הצד השני, במונחים של שטחי השקיה, גודל האוכלוסייה או צרכים הנובעים מפרויקט מוצע כלשהו. בהקשר שונה, סיים ועמיתיו (Syme et al, 1999) מצאו כי באוסטרליה, במקרים של החלטות אשר דרשו איזון בין הקצאת המים לסביבה ולשימושים אנושיים, הרי ששיפוטם מקומיים של "הוגנות" (בד בבד עם השתתפות מקומית בתהליך קבלת ההחלטות) מילאו תפקיד משמעותי הרבה יותר מאשר שיקולים של יעילות כלכלית. באזורנו אנו עדים לתקדים של "ועידות הפיקניק" (picnic table summits) שבאמצעותם ניהלו ישראל וירדן את המים בעמק הירדן במשך 45 השנים שבהן נהר הירדן היה קו שביתת הנשק בין שתי המדינות שהיו, באופן רשמי, נתונות במצב מלחמה.

לסיכום, אנו מסכימים שהצעת ידכ"א, כפי שתוארה לעיל, טרם נוסתה. אולם ההצעה לא נוסתה רק כמכלול. כמעט כל מרכיביה מהווים חלקים מהסכמי מים המצויים בשימוש פעיל ברחבי העולם, ברמה הלאומית, האזורית או הבינלאומית. נותר לשקול, כיצד להעביר את ההצעה מהרובד המושגי אל הפרקטיקה, ולהציע את הצעדים הבאים הנדרשים על מנת להניחה כהצעת עבודה של ממש בפני מקבלי ההחלטות משני צידי הקו הירוק.