בצלם
מרכז המידע הישראלי
לזכויות האדם בשטחים

נייר עמדה
ירושלים יולי 2000

צמאים לפיתרון

מצוקת המים בשטחים
ופתרונה במסגרת הסדר הקבע

בצלם

מרכז המידע הישראלי
לזכויות האדם בשטחים

נייר עמדה

ירושלים יולי 2000

צמאים לפיתרון

מצוקת המים בשטחים

ופתרונה במסגרת הסדר הקבע

מחקר וכתיבה: **יחזקאל ליין**

עריכה: יעל שטיין

עבודת שטח: נג'יב אבו רקייה

בצלם מבקש להודות לד"ר ערן פייטלסון, מכון טרומן, ירושלים
פרופ' איל בנבנישתי, האוניברסיטה העברית ירושלים

צוות בצלם והנהלתו:

יו"ר ההנהלה: ד"ר אדי קאופמן

חברי ההנהלה: איילת אופיר, פרופ' אריה ארנון, ד"ר מרון בנבנישתי, ד"ר ענת בילצקי, צביה גרינפלד, ד"ר הנרייט דהאן-כלב, ויקטור לדרפרב, פרופ' אבישי מרגלית, ד"ר נאדירה קבורקיאן, ד"ר מנחם קליין, ד"ר אורית קמיר, ד"ר אמנון קפליוק, מיכל רפאלי-כדורי, פרופ' ליאון שלף.

מנכ"ל: איתן פלנר

חברי צוות בצלם: נג'יב אבו רקיה, רון דודאי, אתי דריי, תרצה חריף, ליאור יבנה, נעם לובל, יחזקאל ליין, ג'סיקה מונטל, רסלאן מחג'נה, נעה מן, בהא עליאן, נסרין עליאן, שרלי ערן, אופיר פוירשטיין, תומר פפר, נגה קדמן, צבי שולמן, יעל שטיין.

עיצוב והפקה: סטודיו **אפרת** 02-6522144

עיקרי הספר

מבוא

מאז תחילת הכיבוש ב־1967, הלך ועלה בצורה ניכרת הביקוש למים של האוכלוסייה הפלסטינית. ואולם, שליטתה ההדוקה של ישראל במשק המים של השטחים מנעה, באמצעות כמה שיטות, את התפתחותו של משק זה באופן שיספק את הביקוש הגובר למים, והביאה להיווצרות מחסור ומצוקה. המדיניות שהנהיגה ישראל במשק המים של השטחים הקנתה לה שני יתרונות עיקריים: ראשית, שימור החלוקה הלא שוויונית של מי התהום המשותפים באקוויפר המערבי והצפוני של הגדה המערבית. חלוקה זו נוצרה אמנם לפני הכיבוש, עקב הפער ברמת ההתפתחות הכלכלית והטכנולוגית של ישראל לעומת הגדה המערבית, אולם היא היתה עשויה להשתנות לולא ישראל מנעה זאת. שנית, ניצול מקורות מים חדשים, להם לא היתה לישראל גישה לפני 1967, כמו האקוויפר המזרחי בגדה המערבית ואקוויפר עזה, בעיקר לטובת ההתנחלויות שהוקמו שם.

אחד המאפיינים הבולטים של המדיניות הישראלית במשק המים בשטחים הוא ההזנחה הניכרת של התשתיות, ובעיקר הזנחה בשני תחומי מפתח: בניית תשתיות לחיבור האוכלוסייה הכפרית לרשת של מים זורמים ותחזוקה ראויה של רשתות קיימות על מנת למנוע אבדן מים.

מקורות המים

חלק ניכר ממקורות המים המשמשים את ישראל לסיפוק כל הצרכים מהווים, על־פי המשפט הבינלאומי, משאבי מים בינלאומיים, המשותפים גם לישראלים ופלסטינים. למרות זאת, הזכויות של הפלסטינים על חלקם מתוך המשאבים המשותפים לא באו לידי ביטוי הלכה למעשה, והחלוקה שנקבעה הפכה בהדרגה למפלה ובלתי הוגנת. מצד אחד, אזרחי ישראל נהנים מתשתית לאספקת מים ביתית מתקדמת ואמינה, המאפשרת להם צריכת מים ללא הגבלה, לכל השימושים הביתיים והעירוניים. גם אם מעת לעת מתגלות רמות זיהום גבוהות במוקדי שאיבה מסוימים, המים שבסופו של דבר מגיעים לבתי הצרכנים הינם באיכות סבירה. מצד שני, האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים סובלת ממערכת אספקת מים לצריכה ביתית מפגרת ולא אמינה.

ישראל והפלסטינים שותפים באופן מובהק לשתי מערכות מים. אקוויפר ההר ואגן הירדן. בעוד שבאקוויפר ההר החלוקה היא 79% מול 21% לטובת ישראל, באגן הירדן אין לפלסטינים שום גישה. ישראל מנצלת 100% מהמים המיועדים לשני הצדדים.

הפער בצריכה בין פלסטינים לישראלים

האפליה בשימוש במשאבי המים המשותפים בין ישראל לרשות הפלסטינית, משתקפת באופן מובהק בנתונים אודות צריכת המים של שתי האוכלוסיות: צריכת המים הממוצעת בגדה המערבית וברצועת עזה לשימושים ביתיים, עירוניים ותעשייתיים היא כ־26 מ״ק לנפש לשנה בלבד, המהווים כ־70 ליטר ליום לנפש.

הפער בין צריכת המים של הפלסטינים לבין צריכת המים בישראל הוא עצום. ישראלי ממוצע משתמש לצריכה הביתית והעירונית בכ־103 מ״ק לשנה, המהווים 282 ליטר ליום לנפש. במילים אחרות צריכת המים הביתית והעירונית הממוצעת (לנפש) בישראל היא פי ארבע מהצריכה בשטחים. אם לשם דיוק השוואה מביאים בחשבון גם את צריכת המים של המגזר התעשייתי בישראל, מגיעים לכ־128 מ״ק לנפש לשנה, שהם 350 ליטר ליום לנפש, או פי חמש מהצריכה הפלסטינית המקבילה.

מתנחל ברצועת עזה צורך בממוצע, לשימושים ביתיים, 584 ליטר ליום שהם כמעט פי שבעה מהצריכה המקבילה ביישובים הפלסטינים ברצועת עזה.

ארגון הבריאות העולמית והסוכנות האמריקאית לסיוע בינלאומי, ממליצים על 100 ליטר מים ליום לנפש, ככמות מינימלית לסיפוק הצריכה הבסיסית, הכוללת בתוכה, מלבד האספקה הביתית, גם אספקה לבתי חולים, בתי ספר, בתי עסק, ומוסדות ציבור אחרים.

שלושה מאפיינים למצוקת המים בשטחים:

היעדר רשת מים

אחת האוכלוסיות הסובלות במיוחד מהמחסור במים הם תושבי אותם כפרים ומחנות פליטים בשטחים שאינם מחוברים לרשת של מים זורמים. בגדה המערבית בלבד, נכון לחודש יוני 2000 מדובר באוכלוסייה המונה כ־215 אלף נפשות לפחות, המתגוררת בלמעלה מ־150 כפרים. מקור המים העיקרי עבור אוכלוסייה זו הוא מי הגשמים, הנאספים בגגות הבתים ונאגרים בבורות הסמוכים לכל בית. מקור זה מספק מים לצריכה במשך כמה חודשים בלבד (בדרך כלל: נובמבר-מאי). בחודשי הקיץ נאלצת אוכלוסייה זו לאסוף מים ממעיינות סמוכים (אם יש כאלה) באמצעות בקבוקי פלסטיק וג׳ריקנים, וכן לקנות מים מבעלי מיכליות פרטיים במחירים גבוהים.

אספקת מים מפלה ובלתי מספקת

כמה עיריות בגדה המערבית נאלצות ליישם, בעיקר בחודשי הקיץ, תכניות רוטציה בין אזורים שונים של העיר, על מנת לחלק את מעט המים העומדים לרשותן בין הצרכנים השונים. המשמעות של תכנית רוטציה היא שתושב אזור מסוים של העיר מקבל מים במשך מספר שעות ולאחר מכן מנותקים המים לכמה ימים כדי לספק מים לאזורים אחרים, עד שיגיע תורו מחדש. תכניות כאלה מונהגות בעיקר בעיריות חברון, בית לחם וג׳נין.

שורש התופעה נעוץ בעליית הביקוש למים בעונה החמה. אולם, בעוד שביקוש זה עולה הן בקרב האוכלוסייה הפלסטינית והן בקרב המתנחלים, מנהיגה חברת מקורות מדיניות מפלה, ומגבירה את האספקה להתנחלויות מצד אחד, ולא מתגברת או אף מצמצמת את האספקה לערים הפלסטיניות מצד שני. צמצום האספקה בשעות בהן צריכת המים עולה נעשה באמצעות סגירת הברזים בצמתים של קווי הצנרת הראשיים המובילים מים לערים הפלסטיניות.

איכות מים ירודה

להבדיל מהמצב בגדה המערבית, הבעיה החריפה ביותר במשק המים של רצועת עזה איננה מחסור במים או אספקה בלתי סדירה בחודשי הקיץ, אלא האיכות הירודה של המים הזורמים בצנרת. איכות זו פוגעת באופן קשה ברמת החיים של תושבי הרצועה, וחושפת אותם בפני סכנות בריאותיות חמורות. אקוויפר עזה, המספק כ־96 אחוזים מהצריכה הכוללת של האוכלוסייה הפלסטינית עובר מאז שנות החמישים תהליכי המלחה וזיהום, המחריפים ככל שגדלה הצריכה והשאיבה. הסיבות העיקריות לתופעה זו הם "שאיבת יתר," חדירת מי ביוב בלתי מטוהרים וחדירת חומרי הדברה ודישון.

הסדר הביניים

למרות שגורמים ישראליים רשמיים מתייחסים אל הסכם הביניים שנחתם בין ישראל לרשות ב־1995 (אוסלו ב') כאל נקודת מפנה בה הועברה האחריות על משק המים לרשות הפלסטינית, למעשה הוא לא שינה באופן מהותי את היקף השליטה של ישראל על משק זה. שליטה זו באה לידי ביטוי בסמכותה של ישראל להטיל וטו על כל פרויקט חדש בתחום המים, הן במסגרת ועדת המים המשותפת והן במסגרת הסמכויות של המינהל האזרחי.

נקודת המוצא של ההסכם באשר לשאלת חלוקת המים מהמקורות המשותפים היא שכמויות המים שצורכת ישראל, הן בתוך הקו הירוק והן בתוך ההתנחלויות, לא יצומצמו. לפי עיקרון זה, כל כמות מים נוספת שתנוצל על־ידי הפלסטינים תופק בעתיד ממקורות בלתי מנוצלים, ולא במסגרת חלוקה מחדש של המקורות הקיימים. מנקודת מבט של צרכי המים של האוכלוסייה הפלסטינית, ה"הישג" המוחשי היחיד שטמון בהסכם זה הוא ההסכמה הישראלית-פלסטינית לתגבר את אספקת המים לשטחים בכ־30 אחוזים במשך תקופת הביניים, כלומר לתקופה שבין ספטמבר 1995 למאי 1999. נכון לחודש יוני 2000, יותר משנה לאחר תום תקופת הביניים כפי שנקבע בהסכם, רק כמחצית מהתוספת שהובטחה מופקת בפועל ומסופקת לאוכלוסייה הפלסטינית.

חלוקת המים המשותפים בהסדר הקבע

העיקרון המרכזי לחלוקת מים בין מדינות, עליו מצביע המשפט הבינלאומי, הוא עיקרון השימוש ההוגן והסביר. המפתח ש**בצלם** מציע לאמץ לצורך מימוש עיקרון זה להסדר חלוקה בין ישראלים לפלסטינים הוא סיפוק הצרכים הבסיסיים של כל אדם. הנחת המוצא היא שכעיקרון, לישראלים ופלסטינים צרכי מים עכשוויים ופוטנציאליים דומים, ולכן הכמות המוקצית לכל צד לצרכים הבסיסיים תיקבע על־פי גודל האוכלוסייה. מפתח זה מתיישב עם הדרישות השונות שקובע המשפט הבינלאומי.

הסדרי הניהול והשליטה על המקורות המשותפים שיאומצו במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע, נוגעים באופן ישיר בזכויות האדם של ישראלים ופלסטינים. הימנעות משיתוף פעולה הדוק בשימור משאבי המים המשותפים תגרום לצמצום יכולתם של שני הצדדים להתמודד עם סכנות כגון זיהום, המלחה וירידת מפלסים, ותגביל את יכולת המימוש של זכותם של ישראלים ופלסטינים למים ולהנאה ממשאבי הטבע שלהם. בנוסף, יישום מוצלח של עיקרון השימוש ההוגן והסביר, מחייב אימוץ הסדר שיספק כלים לשיתוף פעולה הדוק וממושך וכן מנגנונים לפיתרון מצבים של אי הסכמה. העיקרון הכללי ש**בצלם** מציע לאמץ בשאלת השליטה והניהול של מקורות המים המשותפים הוא עיקרון הניהול המשותף, שיבוא לידי ביטוי באמצעות מוסד ישראלי-פלסטיני בעל מומחיות ויכולת אכיפה של מדיניותו.

פיצוי על הפרות של זכויות האדם

שליטתה של ישראל על משק המים של השטחים בזמן הכיבוש היתה כרוכה בהפרת המשפט הבינלאומי וזכויות האדם. לכן, הסכם הקבע צריך לכלול תיקון ופיצוי מצד ישראל על אותן הפרות. עיקר ההפרות הדורשות תיקון ופיצוי הן: הפרת הזכות לתנאי מחייה ודיור נאותים; הפרת הזכות לבריאות כתוצאה שההשפעה השלילית של המחסור במים וצריכת המים באיכות ירודה על בריאות הציבור; ניצול בלתי חוקי של משאבי המים של השטחים לטובת ההתנחלויות; הנהגת מדיניות המפלה בין פלסטינים לבין מתנחלים בכל הנוגע לאספקת מים.

תוכן

מבוא 9

חלק א': הרקע המשפטי וההידרולוגי 13

פרק 1: הזכות למים כזכות אדם 15

פרק 2: משקי המים של ישראל והרשות הפלסטינית 21

חלק ב': מצוקת המים בשטחים 31

פרק 3: השליטה על משק המים 33

פרק 4: צריכת המים של האוכלוסייה הפלסטינית 40

פרק 5: מוקדי המצוקה 47

חלק ג': הסדר הקבע בסוגיית המים 55

פרק 6: חלוקת המים מהמקורות המשותפים 58

פרק 7: הסדרי השליטה והניהול 67

פרק 8: תיקון הפגיעות בזכויות האדם 72

סיכום 76

ביבליוגרפיה 78

מבוא

מים הם תנאי הכרחי לקיומם של חיים. במהלך המאה העשרים, בעיקר בעולם המערבי, הפכה מערכת אספקת המים הביתית — לצד התחבורה, החשמל והתקשורת — לאחד משירותי התשתית הבסיסיים ביותר. אספקת המים הביתית ממלאת שורה של פונקציות בסיסיות, בהן שתייה, בישול, היגיינה אישית, שטיפת אסלות, ניקיון הבית, כביסת בגדים, רחצת כלי אוכל, הפעלת מערכות חימום וקירור ועוד. טיבה של אותה מערכת נתפס כסימן מובהק לאיכות החיים ומערכת אספקת מים ביתית ברמה גבוהה אמורה לעמוד בכמה דרישות מרכזיות.[1] היא צריכה לספק מים נקיים מחיידקים, ממלחים ומכל חומר מזהם אחר; כמות המים חייבת להספיק לכל השימושים הביתיים; לחץ המים צריך לאפשר להם להגיע גם למקומות הגבוהים של העיר ולקומות העליונות של כל בניין; האספקה צריכה להיות אמינה ורציפה, כלומר לספק מים גם בשעות שיא הצריכה, וכדומה.

מלבד הצריכה הביתית, מים חיוניים למגוון של פעילויות חברתיות וכלכליות מרכזיות כמו תברואה, חקלאות, תעשייה, פיתוח עירוני ותיירות. בחקלאות, למשל, ייצור קילו של קמח דורש 1,500 ליטר מים, קילו של אורז דורש 4,000 ליטר וקילו כותנה מחייב לייצורו 10,000 ליטר מים. המים מהווים תשומה הכרחית גם בתעשייה. לדוגמה, טון פלדה מצריך 200,000 ליטר מים, טון של נייר מצריך בין 50,000 ל־300,000 ליטר, ותהליך הייצור של מכונית כרוך בתשומתם של 30,000 ליטר מים בקירוב.[2] בנוסף, קשה לדמיין תיירות משגשגת ללא מים בשפע בחדרי המלונות ובבריכות השחייה, או עיר מפותחת ללא שטחים ירוקים הדורשים השקיה מתמדת.

חלק ניכר ממקורות המים המשמשים את ישראל לסיפוק כל הצרכים הללו מהווים, על פי המשפט הבינלאומי, משאבי מים בינלאומיים המשותפים לישראלים ולפלסטינים. למרות זאת, הזכויות של הפלסטינים על חלקם במשאבים המשותפים לא באו לידי ביטוי הלכה למעשה, והחלוקה שנקבעה הפכה בהדרגה למפלה ולבלתי הוגנת. חלוקה זו, שנוצרה עוד בשנות החמישים, הועמקה והוחרפה על־ידי המעשים והמחדלים של ישראל מאז כבשה את השטחים ב־1967. האפליה בשימוש במשאבי המים יצרה פער עצום ביכולתן של שתי האוכלוסיות לקבל מענה הולם לצרכי המים שלהן, ובעיקר לצרכים הביתיים והעירוניים.

מצד אחד, אזרחי ישראל נהנים מתשתית מתקדמת ואמינה לאספקת מים ביתית, המאפשרת להם צריכת מים ללא הגבלה, לכל השימושים הביתיים והעירוניים.[3] גם אם מעת לעת מתגלות רמות זיהום גבוהות במוקדי שאיבה מסוימים, המים שבסופו של דבר מגיעים לבתי הצרכנים הינם באיכות סבירה. מצד שני, האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים סובלת ממערכת אספקת מים לצריכה ביתית מפגרת ובלתי אמינה: עשרות אלפי משפחות, בעיקר ברחבי הגדה המערבית, כלל אינן

1 קלי, 1997, ע"ע 14-15.

2 UN, 1998, para. 9-10

3 יוצא מן הכלל הוא מצב האספקה לרוב הכפרים הערביים הלא מוכרים, וביחוד לכפרי הבדווים בנגב. למידע עדכני בנדון ראו: הארץ 30.5.00 ("צינור דקיק ל־3,000 תושבים")

מחוברות לרשת מים והן נאלצות להשיג מים בדרכים חלופיות; בחודשי הקיץ מצטמצמת אספקת המים בחלק גדול מהיישובים והתושבים סובלים מניתוקים ממושכים; לחץ המים הנמוך אינו מאפשר אספקה רציפה למקומות הגבוהים במיוחד; רוב המים שתושבי רצועת עזה צורכים הם עכורים, מלוחים ומזוהמים, ברמות גבוהות בהרבה מהמומלצות על־ידי ארגון הבריאות העולמי.

סוגיית המים עלתה על סדר היום של התהליך המדיני עוד בוועידת מדריד ב־1991. במסגרת ההסכמים שנחתמו מאז בין ישראל לאש״ף (מאוחר יותר הרשות הפלסטינית),[4] נקבעו מספר הסדרים זמניים בנוגע לאספקת המים לשטחים. עם זאת, הדיון על זכויות המים של הפלסטינים ועל הסדרי השליטה על המקורות המשותפים, נדחה, יחד עם ארבע סוגיות אחרות, למשא ומתן על הסדר הקבע.[5]

מטרת המסמך הנוכחי הינה כפולה. המטרה הראשונה היא לעמוד על המימדים והמאפיינים של מצוקת המים ממנה סובלת האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים, כאשר מסמך זה מהווה מעקב והרחבה של דו״ח שפרסם **בצלם** בספטמבר 1998, ושל רבעון **בצלם** שפורסם ביוני 1999.[6] המטרה השנייה היא להמליץ על פתרונות אפשריים להסדר הקבע בסוגיה זו, במטרה שההסכם שיאומץ על־ידי הצדדים יעלה בקנה אחד עם הנורמות הבסיסיות בנוגע לזכויות האדם.

נייר העמדה בנוי משלושה חלקים. חלק א׳ מכיל שני פרקים המהווים רקע לדיון המהותי בשני החלקים הבאים. הפרק הראשון עוסק בזכות למים כזכות אדם, ובשורה של זכויות הקשורות אליה, על־פי המשפט הבינלאומי. הפרק השני מתאר את המאפיינים העיקריים של משקי המים של ישראל ושל הרשות הפלסטינית. הדיון מתמקד במשאבי המים המשותפים לישראל ולפלסטינים, מאפייניהם הטבעיים ואופן ניצולם.

חלק ב׳ עוסק בהיבטים שונים של מצוקת המים ממנה סובלת האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים. פרק 3 עוסק בדפוסי השליטה על מקורות המים ועל אספקתם בשתי תקופות. התקופה הראשונה משתרעת מתחילת הכיבוש ב־1967 ועד הסכם הביניים ב־1995, והדיון בה מתמקד בהגבלות שהטילה ישראל על פיתוח משק המים בשטחים ובמניעים שהנחו מדיניות זו. החלק השני של הפרק דן בתקופה שמאז החתימה על הסכם הביניים ועד היום ומתמקד בניתוח של ההסדרים שנקבעו בהסכם ובמידת יישומם. פרק 4 דן בהיבטים שונים של צריכת המים של האוכלוסייה הפלסטינית: תיאור ספקי המים העיקריים למגזר העירוני; הערכה של צריכת המים הממוצעת לאדם בשטחים, על מרכיביה השונים; הערכה וניתוח של הפער בין צריכת המים של הפלסטינים לבין צריכת המים בישראל; ומקומו של המגזר החקלאי במשק המים של ישראל ושל השטחים. פרק 5 מצביע על שלושה מוקדי מצוקה עיקריים ועל אופי המצוקה בכל אחד מהם: הכפרים שאינם מחוברים כלל לרשת של מים זורמים; עיריות הנאלצות להנהיג תכניות לקיצוב מים במהלך הקיץ; ובעיית האיכות הירודה של המים הזורמים בצנרת ברצועת עזה.

---

4 הסכמים אלה הם: הצהרת העקרונות (1993), הסכם קהיר (אוסלו א׳, 1994) והסכם הביניים (אוסלו ב׳, 1995).

5 ארבע הסוגיות האחרות הן: גבולות הישות הפלסטינית, מעמדן של ההתנחלויות, מעמדה של ירושלים, והפליטים הפלסטינים.

6 **בצלם**, 1998; **בצלם**, 1999.

חלק ג' עוסק בהמלצות להסדר הקבע בסוגיית המים. פרק 6 עוסק בלב המחלוקת בנושא המים בין הצדדים, קרי הסדרי החלוקה של המים המשותפים. הפתרון המוצע מבוסס על הקצאה שוויונית של מים לצרכים הבסיסיים, והוא מסתמך על משפט המים הבינלאומי, המוצג בתמציתיות בתחילת הפרק. פרק 7 מתייחס להיבט השני בחשיבותו בנושא המים — הסדרי השליטה והניהול של מקורות המים המשותפים — ובוחן את החלופות השונות בנושא, כאשר ההסדר המוצע הוא אימוץ צורה כלשהי של ניהול משותף על־ידי ישראלים ופלסטינים. פרק 8 דן בחובתה של ישראל לפצות את הפלסטינים על כך שהיא הפרה את זכויות האדם שלהם באמצעות שליטתה הבלעדית על מקורות המים ועל מערכת האספקה במהלך הכיבוש.

חלק א'

הרקע הפשפטי וההידרולוגי

פרק 1: הזכות למים כזכות אדם

הגדרת ההנאה ממים בכמות ובאיכות נאותות כזכות אדם נראית מובנת מאליה היות וישנו קשר ברור בין הנאה כזו לבין רווחתם וכבודם של בני האדם ככאלה. עם זאת, במסמכים העוסקים בזכויות אדם אין התייחסות מפורשת לזכות כזו ולפיכך עולה השאלה האם קיימת זכות למים, בכמות ובאיכות מסוימות, המטילה חובה משפטית על מדינות להבטיח את מימושה של הזכות. התשובה לשאלה זו, כפי שנראה להלן, היא חיובית ומשליכה על המשא ומתן על הסדר הקבע בסוגיית המים. המשמעות העיקרית להגדרת הזכות למים כזכות אדם היא שהלגיטימיות של ההסכם אליו יגיעו הצדדים תלויה, מזווית הראייה של המשפט הבינלאומי, במידה בה תכובד זכות זו בהסכם.

א. הזכות של כל אדם למים

שני ההסכמים הבינלאומיים המרכזיים העוסקים בזכויות אדם, האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות והאמנה הבינלאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות[7] אינם מתייחסים במפורש לזכות למים. אולם, ניתן לגזור זכות זו מזכויות אחרות שנקבעו באמנות אלה ומהפרשנויות המקובלות לאותן זכויות.

בכל הנוגע לאמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות, הזכות למים נגזרת, בראש ובראשונה, מהזכות המהותית של כל אדם לחיים (סעיף 6), שכן אין אדם יכול לשרוד מעבר ליממות ספורות ללא גישה לכמות מים מסוימת באיכות מינימלית.

האמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות מונה בסעיף 11 את המרכיבים השונים של הזכות לרמת חיים נאותה, המוזכרת גם בסעיף 25 של ההכרזה העולמית בדבר זכויות האדם. אחד המרכיבים המרכזיים של הזכות לרמת חיים נאותה הוא הזכות לדיור. ועדת האו"מ המופקדת על פירוש האמנה ועל מעקב אחר יישומה, קבעה באופן מפורש כי:

> דיור נאות חייב לכלול אמצעים מסוימים החיוניים לבריאות, ביטחון, נוחיות ותזונה. כל המוטבים מהזכות לתנאי דיור נאותים זכאים לגישה בת־קיימא למשאבים הטבעיים והמשותפים, *למי שתייה נקיים*[...][8] [ההדגשה שלנו]

---

7 האמנות התקבלו באו"מ בשנת 1966. מדינת ישראל אישררה את שתי האמנות האלה בשנת 1991. לשמות המקוריים המלאים של האמנות, ההסכמים ושאר מכשירי המשפט הבינלאומי שיופיעו לכל אורך המסמך, ראו: רשימה ביבליוגרפית.

8 General Comment 4 (1991), para. 8 (b)

כמו כן, היות וישנו קשר סיבתי מובהק בין צריכת מים בכמות בלתי מספקת או ממקורות מזוהמים, לבין הופעת מחלות מסוימות והפרעות שונות בתפקוד הגוף, ניתן לקבוע כי הזכות למים נגזרת גם מסעיף 12 של אותה אמנה, לפיו:

1. מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה.
2. הצעדים שיינקטו בידי מדינות בעלות אמנה זו למען השג את מימושה המלא של הזכות האמורה יכללו אותם צעדים הנחוצים כדי להבטיח: [...]
   ג. מניעה של מחלות מדבקות, אתרניות, תעסוקתיות ואחרות [...]

בנוסף, שתי האמנות קובעות כי מדינות חייבות לקיים את הוראות האמנה, על מרכיביה השונים, באופן שוויוני. על־פי סעיף 2 של האמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות:

2. מדינות שהן צד באמנה זו מתחייבות לערוב לכך, כי השימוש בזכויות המובעות באמנה זו יהא ללא אפליה מכל סוג שהוא, כגון מטעמי צבע, מין, לשון, דעה מדינית או דעה אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, יחוס, או כל מעמד אחר.[9]

האמנה לזכויות הילד, שהתקבלה באו״מ בשנת 1989,[10] קובעת במפורש את חובת המדינה לאפשר גישה למים נקיים. בסעיף 24 של האמנה, המעגן את חובת המדינות להבטיח לכל ילד את רמת הבריאות הגבוהה ביותר שניתן להשיגה, נקבע כי:

2. המדינות החברות יפעלו למימושה המלא של הזכות כאמור, ובמיוחד ינקטו אמצעים על־מנת: [...]
   ג. להיאבק במחלות ובתת־תזונה, לרבות במסגרת טיפול רפואי ראשוני, בין היתר, באמצעות יישום טכנולוגיה זמינה ואספקת מזון מתאים ומזין *ומי שתייה נקיים* [...] [ההדגשה שלנו]

אמנת האו״מ בדבר שימוש בנתיבי מים בינלאומיים למטרות אחרות משייט, שהתקבלה באו״מ בשנת 1997, עליה נדון בהרחבה בחלק ג׳ של נייר העמדה, מתייחסת גם היא לזכות למים.[11] סעיף 10 של האמנה קובע כי במקרה של קונפליקט בין שימושים מתחרים לנתיב מים בינלאומי (למשל, הפקת חשמל מתחנה הידרואלקטרית לעומת צרכים ביתיים), יש לתת קדימות ״לדרישות של הצרכים האנושיים החיוניים.״

החלטות שונות של העצרת הכללית של האו״מ במהלך שלושת העשורים האחרונים, על אף היותן לא מחייבות מבחינת המשפט הבינלאומי, חיזקו את מעמדה של הזכות למים כזכות אדם.[12] אחת הבולטות בהן היתה ההכרזה על התקופה שבין 1981 ל־1990 כ״עשור הבינלאומי לאספקת מי

---

9 סעיף דומה קיים בסעיף 2(1) של האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות.

10 מדינת ישראל אישררה את האמנה הזאת בשנת 1991.

11 מדינת ישראל טרם הצטרפה לאמנה זו, אולם רוב סעיפיה נחשבים למשפט מינהגי. ראו: דיון בפרק 6 (א).

12 לדיון בהחלטות העיקריות ביניהן, ראו: UN, 1998

שתייה וביוב," שבמהלכה התחייבו המדינות להביא לשיפור משמעותי ברמת השירותים הקשורים למים.[13]

בישראל אין התייחסות מפורשת בחקיקה לזכות למים, אך בית־המשפט העליון נדרש לסוגיה ופסק כי "הזכות למים הינה זכות מהותית [...] [היא] אינה חייבת להיווצר על פי החוק דווקא, אלא יכולה להיות מושתתת על יסודות אחרים כהסכם, נוהג או כל אופן אחר."[14]

ב. הזכות למשאבים הטבעיים

עד כה התייחסנו לזכות למים ולזכויות הקשורות בה כזכויות אינדיווידואליות בלבד. אולם, המשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם מצביע גם על קיומה של זכות אחרת, הנובעת מהזכות להגדרה עצמית, לפיה מוקנית לכל העמים הזכות ליהנות ממשאביהם הטבעיים. הסעיף הראשון, הן של האמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות והן של האמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות קובע כי:

1. לכל העמים הזכות להגדרה עצמית. בתוקף זכות זו חופשיים הם לקבוע את מעמדם הפוליטי ולשקוד בחופשיות על פיתוחם הכלכלי, החברתי והתרבותי.
2. כל העמים רשאים, למטרותיהם שלהם, ליהנות באורח חופשי מעושרם *וממשאביהם הטבעיים*, מבלי לפגוע בהתחייבויות הנובעות משיתוף פעולה כלכלי בינלאומי, המבוסס על עקרון התועלת ההדדית, ומן המשפט הבינלאומי. בשום מקרה אין לשלול מעם את אמצעי מחייתו [ההדגשה שלנו].

היות ומקורות המים מהווים חלק בלתי נפרד מהמשאבים הטבעיים של כל עם, ניתן לקבוע כי בנוסף לזכות האינדיווידואלית למים, קיימת גם זכות קולקטיווית למים הנגזרת מהזכות להגדרה עצמית. הוועדה לזכויות האדם של האו"מ, המופקדת על פירוש האמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות ועל מעקב אחר יישומה, קבעה כי "הזכות להגדרה עצמית היא בעלת חשיבות מיוחדת משום שמימושה הוא תנאי מהותי להבטחה ולכיבוד זכויות האדם האינדיווידואליות, כמו גם לקידום וחיזוק אותן הזכויות."[15]

ג. המים במשפט הבינלאומי ההומניטארי

המשפט הבינלאומי ההומניטארי קובע כמה נורמות בסיסיות הנוגעות למקורות המים ולמערכות האספקה של מים לאוכלוסייה אזרחית בעת מלחמה וכיבוש. תקנות האג בדבר הלוחמה ביבשה

---

13 General Assembly Resolution 35/18, 10.11.80. החלטה זו היתה יישום של החלטת הכינוס הבינלאומי הראשון בנושא מים שאורגן על־ידי האו"מ, בעיר מאר־דל־פלטה (ארגנטינה) במארס 1977.

14 ע"א 535/89, נציב המים נגד פרלמוטר ואח', פ"ד מו (5), 695-696.

15 General Comment 12, (1984), para. 1

משנת 1907, אשר מהוות משפט מינהגי החל על כל מדינה באשר היא,[16] קובעות בסעיף 23(א) כי אין להשתמש ברעל או בנשק מורעל, כאשר הכוונה היא בעיקר להרעלת בארות מים המשמשות את האויב.[17] סעיף 54(2) של הפרוטוקול הראשון לאמנות ג'נווה משנת 1977 אוסר לתקוף או להשמיד אובייקטים שהם חיוניים להישרדותה של האוכלוסייה האזרחית, תוך התייחסות מפורשת לאיסור לתקוף מתקנים לאספקת מי שתייה ומתקני השקיה.[18] כמו כן, הפרקטיקה של המדינות מלמדת כי בדרך כלל היו מקורות ומתקני המים חסינים מפגיעה במהלך מלחמות.[19]

תקנות האג מטילות על מדינה כובשת הגבלות מסוימות באשר לשימוש ברכוש שנתפש, לרבות הגבלות על השימוש במשאבים הטבעיים של השטח הכבוש. היקף ההגבלה תלוי בשאלה האם הרכוש הנתפש הוא פרטי או ציבורי, והאם הוא נכס דלא ניידי (immovable) או נכס ניידי (movable). שיוכם של מקורות המים, ובעיקר שיוכם של מי תהום, לאחת מארבעת הקטגוריות הקיימות אינו חד משמעי,[20] אך הדעה הרווחת היא להתייחס אליהם כאל רכוש ציבורי דלא ניידי.[21] סעיף 55 של התקנות קובע לגביו כי:

> המדינה הכובשת נחשבת רק לנאמן ולנהנה (usufructary) של הבניינים הציבוריים, נכסי דלא ניידי, יערות ומפעלים חקלאיים השייכים למדינה האויבת והנמצאים במדינה הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת-ההנאה.

מכאן שהבעלות על נכסי דלא ניידי ציבוריים אינה עוברת באף מקרה לבעלות הכובש.[22] שימוש בנכס שנתפש בשטח כבוש יהיה מותר כל עוד הוא מוגבל לצרכים הצבאיים, וגם אז אסור לנצל את אותו נכס מעבר לשימוש שנעשה בו לפני הכיבוש.[23]

מלבד זאת, ככלל, על המדינה הכובשת חלה חובה לכבד את החוקים הקיימים לפני הכיבוש בכל התחומים. סעיף 43 של תקנות האג קובע כי:

> בעבור סמכות השלטון החוקי למעשה לידי הכובש, עליו לנקוט בכל האמצעים שביכולתו על מנת להחזיר ולהבטיח במידת האפשר את הסדר והחיים הציבוריים, תוך *כיבוד החוקים שבתוקף*, אלא אם כן קיימת מניעה מוחלטת לכך [ההדגשה שלנו].

---

16 החל מ"בג"צ בית אל" מ-1978 רואה גם בית המשפט העליון של ישראל בתקנות האג חלק מהמשפט ההומניטארי המנהגי. בג"צ 606/78, 610 סלימאן תופיק אויב ואח' נגד שר הביטחון ואח', פ"ד לג (2) 113, עמ' 120-122.

17 דינשטיין, 1983, ע' 128.

18 מדינת ישראל טרם הצטרפה לפרוטוקול זה.

19 Dellapenna, 1995, p. 57-58

20 אחת הסיבות העיקריות לקושי זה נובעת מהפער בין הקטגוריות להגדרת זכויות הקניין על המים בשיטת המשפט העותומנית, עליהן התבססו לצורך זה השלטון הירדני והמצרי בגדה המערבית וברצועת עזה, לבין הקטגוריות של המשפט הרומי, עליהן מתבססות תקנות האג (Abouali, 1998, p. 85)

21 מבחינות רבות ניתן לראות במי התהום רכוש הדומה לנפט, שהוגדר כרכוש ציבורי דלא ניידי (דינשטיין, 1983, ע' 230). להתייחסות ספציפית למקרה שלפנינו ראו: El-Hindi, 1990. לדעה אחרת הרואה במי התהום שתפשה ישראל רכוש פרטי דלא ניידי ראו: Abouali, 1998, pp. 84-90

22 דינשטיין, שם.

23 Von Glahn, 1957, p. 177

לבסוף, אמנת ג'נווה הרביעית מ־1949, העוסקת בהגנת האוכלוסייה האזרחית בשטח כבוש, מחייבת את המדינה הכובשת לנהוג על פי עיקרון השוויון בשטח הכבוש.[24] מתוך סעיף 27 של האמנה ניתן לגזור את איסור האפליה באספקת המים:

> כל המוגנים יקבלו יחס שווה מאותו צד לסכסוך שתחת שליטתו הם נתונים, ללא כל הבחנה עוינת, בעיקר לא כזאת המושתתת על גזע, דת או דעה פוליטית.

ד. ההגדרה הכפותית של הזכות למים

המסמכים העוסקים בזכויות אדם אינם קובעים איזו כמות מים תהווה מימוש של הזכות למים. התשובה לשאלה זו אינה חד משמעית והיא משתנה בהתאם לאופן בו מעריכים את הצרכים הבסיסיים של אוכלוסייה מסוימת, התלויים בעצמם בשורה של משתנים כמו אקלים, רמת הכנסה, תפיסות תרבותיות וכדומה. ואולם, למרות שלא ניתן לקבוע כמות מים אחידה ומוסכמת לסיפוק הצרכים הבסיסיים, ניתן לציין כמה הערכות מרכזיות שישמשו כנקודות התייחסות.

אדם זקוק לכמות של בין שלושה לחמישה ליטר מים ליום לערך על מנת להתקיים, במובן הצר ביותר של המושג "קיום אנושי." במילים אחרות, כמות זו תספיק למניעת מוות מהתייבשות. אולם, רוב מקרי המוות בעולם הקשורים למחסור במים נגרמים מזיהומים וממחלות שונות ולאו דווקא מהתייבשות כשלעצמה. אם מרחיבים את המושג "קיום אנושי" כך שיכלול גם מניעת מוות בנסיבות כאלה, הכמות המינימלית הנדרשת תהיה גבוהה מזה באופן משמעותי. לפי ההערכות המקובלות, כל אדם זקוק לכ־50 ליטר מים ליום, המורכבים מחמישה ליטר לשתייה, 20 לתברואה, 15 להגיינה אישית ו־10 להכנת מזון.[25] יש להבהיר כי כמות זו מתייחסת אך ורק לצריכה הביתית המצומצמת ביותר, ואינה כוללת מים הנחוצים לצרכים חברתיים וכלכליים.

ארגון הבריאות העולמי והסוכנות האמריקאית לסיוע בינלאומי ממליצים על 100 ליטר מים ליום לנפש, ככמות מינימלית לסיפוק הצריכה העירונית הבסיסית הכוללת בתוכה, מלבד האספקה הביתית, גם אספקה לבתי חולים, בתי ספר, עסקים, ומוסדות ציבוריים אחרים.[26] מובן מאליו כי כמות מים זו חייבת לעמוד בסטנדרטים מינימליים של איכות לכל שימוש, כאשר במקרה של מי שתייה מדובר בסטנדרטים המחמירים ביותר.[27]

לצורך נייר עמדה זה נגדיר צריכה של 100 ליטר ליום לנפש כנקודת התייחסות להערכת מידת המימוש של הזכות למים. כמות זו עדיין רחוקה מהמינימום הרצוי לתפקוד סביר של עיר מודרנית

---

24 מדינת ישראל אישררה את האמנה בשנת 1951.

25 Gleick, 1996, p. 49. להערכות נמוכות מזו ראו: Roberts, 1998

26 USAID, 1999

27 ארגון הבריאות העולמי פרסם מדריך מפורט בנוגע לדרישות השונות לאיכות מי שתייה (WHO, 1998).

אשר, לפי הערכות של מומחי מים, עומד על כ־100 מ״ק (מטר קוב) לנפש לשנה בממוצע, שהם 274 ליטר לנפש ליום.[28]

יציקת תוכן כמותי לזכות הקולקטיווית למים היא קשה אף יותר מההגדרה הכמותית של הזכות האינדיווידואלית למים, שכן הדבר תלוי בטיב ובכמות של מקורות המים הספציפיים הנמצאים בשטחו של כל עם. עם זאת, ברור כי הזכות ליהנות מהמשאבים הטבעיים אינה מוגבלת לזכאות של כל אדם לספק את צרכי המים המינימליים, אלא היא תוגדר על־פי המאפיינים ויכולת האספקה של מקורות המים בהם מדובר.

28 Shuval, 1992; Assaf et. al, 1993; בן מאיר 1997 (מ״ק שווה ל־1,000 ליטר).

פרק 2: פשקי הפים של ישראל והרשות הפלסטינית

פרק זה מתאר את מקורות המים הטבעיים[29] בישראל ובשטחים ואת אופן חלוקתם בין ישראל לרשות הפלסטינית.[30] הפרק מתמקד באותם מקורות אשר, על־פי המשפט הבינלאומי, מהווים משאבי מים בינלאומיים ומשותפים לשני הצדדים.[31] הדיון עוסק בשני עניינים עיקריים: המאפיינים הטבעיים של משאבי המים (נתונים גיאוגרפיים והידרולוגיים), ומידת תרומתו של כל מקור למשק המים של שני הצדדים.

מקובל לחלק את מקורות המים הטבעיים לשניים, מי תהום ומים עיליים. בקטגוריה של מי תהום נכללים המים המחלחלים והנאגרים באקוויפרים תת־קרקעיים, וגם מי המעיינות השופעים באופן טבעי על פני השטח. מים עיליים הם אלה הזורמים או נאגרים על פני השטח, כמו נהרות, נחלים ואגמים. לצרכי הדיון הנוכחי נאמץ חלוקה זו, למרות שמבחינה הידרולוגית שני סוגי המקורות תלויים זה בזה, ואינם יכולים להיחשב כמקורות עצמאיים.[32] כפי שנראה בהמשך, תלות זו באה לידי ביטוי בפירוש שנותן המשפט הבינלאומי למונח "אפיק מים בינלאומי," ולכן היא רלוונטית לקביעת מעמדם המשפטי של מקורות המים עליהם נושאים ונותנים הרשות הפלסטינית וישראל.[33]

ישראל והפלסטינים שותפים באופן מובהק לשתי מערכות מים, אחת של מי תהום ואחרת של מים עיליים. מערכת מי התהום מכונה אקוויפר ההר, והיא חוצה את הגבול בין הגדה המערבית לישראל. מערכת המים העיליים המשותפת היא אגן הירדן, לה שותפות גם ירדן, סוריה ולבנון. אקוויפר החוף, החוצה את הגבול בין ישראל לרצועת עזה, הוא מערכת מי תהום נוספת, אך מכיוון שהקשרים ההידרולוגים בין שני חלקיה (הישראלי והעזתי) מצומצמים מאוד, מעמדו המשפטי שנוי במחלוקת.

כפי שיובהר בחלק ב' של נייר העמדה, חלוקת המים המשותפים לישראל ולפלסטינים נעשית בצורה בלתי הוגנת, תוך אפליה בוטה של האוכלוסייה הפלסטינית, ומהווה את אחת הסיבות העיקריות למצוקת המים ממנה היא סובלת.

---

29 מקורות מים טבעיים מכילים מים שפירים, שהם מים באיכות המתאימה לשתייה, ומים מליחים. למרות ההבדל המשמעותי ביניהם, ידון הפרק בשני סוגי המים בכפיפה אחת, שכן הם מצויים באותם אגנים וניתן להשתמש במים מליחים לכל המטרות לאחר התפלה, בעלות יחסית נמוכה.

30 במסגרת הקטגוריה "רשות פלסטינית," נתייחס לכל הגופים הפלסטינים העוסקים בהפקה ובאספקת מים, גם אם אינם חלק אורגני מהרשות וגם אם אינם פועלים משטחים הנמצאים כיום בשליטתה המלאה.

31 משאב מים בינלאומי הוא זה אשר "חלקים ממנו מצויים במדינות שונות." (אמנת האו"מ בדבר שימוש בנתיבי מים בינלאומיים למטרות אחרות משייט, סעיף 2).

32 CSWS, 1999, pp. 34-42

33 לפי סעיף 2 של אמנת האו"מ בדבר שימוש בנתיבי מים בינלאומיים למטרות אחרות משייט, "נתיב מים משמעותו מערכת של מים עיליים ושל מי תהום המהווים, מתוקף קשריהם הפיסיים, יחידה שלמה אשר לרוב מתנקזים לאותה נקודת סיום."

סך כל המים שמפיקה ישראל בממוצע מדי שנה מכל המקורות (משותפים ולא משותפים), מגיע לכ־2,070 מליון מטר קוב (להלן: מלמ״ק) לשנה בממוצע. מזה כ־1,810 מלמ״ק הינם מים טבעיים (שמיעוטם הם מים מליחים שהותפלו), וכ־260 מלמ״ק הינם מים ממוחזרים (מי ביוב מטוהרים). לעומת זה, סך כל המים שמפיקים הפלסטינים, באמצעות גופים שונים, הוא כ־270 מלמ״ק בממוצע מדי שנה. מזה כ־200 מלמ״ק לכל היותר נחשבים למים טבעיים, בעוד ה־70 מלמ״ק הנותרים מהווים ״שאיבת יתר״ ברצועת עזה (ראו הסבר בהמשך). יש להבהיר כי נתונים אלו אינם מתייחסים לצריכה, אלא אך ורק להפקת המים על־ידי שני הצדדים. כמות המים שבסופו של דבר מגיעה לצרכנים הישראלים מכאן, והפלסטינים מכאן, שונה במעט, הן בשל אובדן מים (במידה רבה יותר בצד הפלסטיני), והן בשל מכירת המים של חברת מקורות לפלסטינים. בשנת 1999 מכרה חברת מקורות לרשות הפלסטינית כ־21 מלמ״ק, המהווים כאחוז אחד ממלאי המים של ישראל.

א. מערכת אקוויפר ההר

מערכת אקוויפר ההר משתרעת לאורך כ־130 ק״מ, ממרגלות הר הכרמל בצפון ועד לקצה הצפון־מערבי של הנגב בדרום, ורוחבה הוא כ־35 ק״מ, מבקעת הירדן במזרח ועד לרצועת החוף של ישראל במערב. ישראל שואבת ממקור זה קצת למעלה מרבע מכלל המים שהיא מפיקה ואילו הפלסטינים שואבים ממנו כמעט את כל המים המופקים בגדה המערבית. מרבית השאיבה של ישראל ממערכת אקוויפר ההר נעשית מתוך גבולות הקו הירוק, ורק חלק קטן בשטחי הגדה המערבית (בעיקר בבקעת הירדן). מתוך כלל המים שמפיקה ישראל מאקוויפר ההר, הן בשטחה והן בגדה המערבית, כשלושה אחוזים נמכרים לגופים פלסטינים שונים.

מערכת אקוויפר ההר מתחלקת לשלושה אקוויפרי משנה, לפי כיוון הזרימה של המים ואזורי האגירה: האקוויפר המערבי, האקוויפר הצפון־מזרחי (להלן: האקוויפר הצפוני) והאקוויפר המזרחי (ראו מפה בעמ׳ 27). לכל אחד מאקוויפרים אלו יש אזור מילוי, בו הקרקע חדירה ומי הגשמים מחלחלים דרכה לתוך האקוויפר, ואזור אגירה, המתוחם באמצעות ״רצפה״ ו״תקרה״ העשויים מסלעים בלתי חדירים, אליו זורמים המים מאזור המילוי ונאגרים בתוכו. לצורך הדיון בפרקים הבאים חשוב לציין כי שאיבת המים באמצעות בארות באזור האגירה היא זולה ויציבה יותר מאשר באזור המילוי.[34]

האקוויפר המערבי של מערכת אקוויפר ההר, המכונה בישראל אקוויפר ירקון-תנינים, זורם מהמדרונות המערביים של הרי הגדה, ומימיו התנקזו בעבר למעיינות ראש העין ומעיינות תנינים, עד שהחלה שאיבה אינטנסיווית באמצעות בארות. האקוויפר המערבי הוא הגדול מבין שלושת האקוויפרים. רוב אזור המילוי שלו (קרוב ל־80 אחוזים) הוא בהרי הגדה המערבית, ואילו כמעט כל אזור האגירה שלו נמצא בתוך שטחה של ישראל. חשיבותו של האקוויפר המערבי נובעת לא רק מכמות המים שהוא מכיל אלא מאיכותם היחסית גבוהה. המילוי הטבעי של אגן זה הוא כ־360

34 הנתונים אודות מערכת אקוויפר ההר לקוחים, אלא אם מצוין אחרת, מ: Gvirtzman, 1994

מלמ"ק בממוצע לשנה.[35] כבר בשנות החמישים המוקדמות נשאבה כמות זאת במלואה, ואופן חלוקתו נשמר עד היום: כ־95 אחוזים על־ידי ישראל, הרוב לצריכה עירונית באזור גוש דן, בירושלים, ובהתנחלויות הסמוכות לקו הירוק, וכחמישה אחוזים על־ידי פלסטינים באזור טול־כרם וקלקיליה באמצעות בארות ובאזור שכם באמצעות מעיינות, לרוב להשקייה.

האקוויפר הצפוני, המכונה בישראל אקוויפר שכם-גלבוע, זורם מהמורדות הצפוניים של הרי השומרון לכיוון צפון־מזרח והתנקז, עד שהחלה השאיבה באמצעות בארות. למעיינות חרוד ובית שאן. כ־93 אחוזים, הן מאזור המילוי והן מאזור האגירה, נמצאים בשטח הגדה המערבית, וכשבעה אחוזים בשטח ישראל. המילוי הטבעי של אקוויפר זה על־ידי גשמים הוא כ־145 מלמ"ק לשנה בממוצע, מתוכם שואבת ישראל משטחה כ־70 אחוזים, הרוב להשקיה באזור עמק יזרעאל ועמק בית שאן, וחלק קטן להתנחלויות באזור בקעת הירדן. 30 האחוזים הנותרים נשאבים על־ידי הפלסטינים דרך בארות ומעיינות ומשמשים לצריכה עירונית (בעיקר בשכם ובג'נין) וכן להשקיה.[36]

האקוויפר המזרחי זורם מהמורדות המזרחיים של הרי הגדה המערבית לכיוון נהר הירדן וים המלח, והוא מורכב מכמה אגני משנה נפרדים. מלבד קטע קטן באזור העיר ירושלים ושטחים שממערב לה (פחות משני אחוזים משטח האקוויפר), כל אזורי המילוי והאגירה של אקוויפר זה נמצאים בשטחי הגדה המערבית. מאפיין גיאוגרפי זה הביא חוקרים פלסטינים לטעון כי אגן זה אינו אפיק בינלאומי, אלא משאב פלסטיני בלעדי.[37] הערכה זו היא, ככל הנראה, מוטעית משני טעמים: ראשית, אזור הניקוז הטבעי של אגן זה הוא נהר הירדן, ולכן מעמדו הבינלאומי של אגן הירדן חל גם על חלק זה של האקוויפר;[38] שנית, המים שישראל "תורמת" לאגן באזור ירושלים הם לא רק מי גשמים, אלא גם כמות משמעותית שדולפת מרשת המים העירונית של העיר וחודרת לתוך האקוויפר.[39]

מחלוקת נוספת קיימת בנוגע ליכולת המילוי הטבעי של האקוויפר המזרחי. הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית העריך אותה בכ־172 מלמ"ק לשנה, מתוכם "ניתנה" לפלסטינים זכות לפתח תוספת שבסביבות ה־70 מלמ"ק שלא נוצלו עד אז.[40] לעומת זאת, לפי מחקרים אחרים שנערכו על־ידי גורמים ישראליים, פוטנציאל המילוי של אגן זה הוא כ־100 מלמ"ק לשנה בלבד.[41] מתוך המים המנוצלים כיום, כ־37 אחוזים נצרכים על־ידי ישראל (הרוב בהתנחלויות בבקעת הירדן), וכ־63 אחוזים על־ידי פלסטינים באזורים רבים של הגדה המערבית, הן באמצעות בארות

---

35 המונח "מילוי טבעי" מצביע על כמות הגשמים שממלאים כל שנה מחדש את האקוויפר. יחד עם זאת, כמות המים הנאגרים באקוויפר היא גבוהה בהרבה מהמילוי הטבעי שלו, ולכן קיימת אפשרות לבצע "שאיבת יתר." לדיון בתופעה ראו דיון על אקוויפר עזה להלן.

36 הסכם הביניים, 1995, סעיף 40, מפרט 10. (ראו ברשימה הביבליוגרפית: *Interim Agreement*, 1995)

37 Abouali, 1998, p. 66; Elmusa, 1997, p. 38

38 Soffer, 1998, pp. 45-6

39 גבירצמן מעריך את ה"תרומה" הכוללת של ישראל מאזור ירושלים, הן מגשמים והן מדליפות, בכ־10 אחוזים מהמילוי הטבעי של האקוויפר. (Gvirtzman, 1994, pp. 211-2).

40 הסכם הביניים, 1995, סעיף 40 (5-6).

41 Ben Gurion University and Tahal, 1994, sec 2 (5) (4); גבירצמן ובנבנישתי, 1993, ע' 35.

והן באמצעות מעיינות. המים שלא מנוצלים כיום מאגן זה הינם, ברובם, מים שמליחותם עולה על המותר לצרכי שתייה, ושימושם לצורך זה יחייב תהליך התפלה.[42]

חלוקת מערכת אקוויפר ההר בין ישראל לרשות הפלסטינית (2000)

חלוקה / אקוויפר	ישראל*		רשות פלסטינית**	
	מלמ"ק	אחוזים	מלמ"ק	אחוזים
מערבי	350***	94	22	6
צפוני	105	70	45	30
מזרחי	40	37	67	63
סה"כ	495	79	134	21

מקור: הסכם הביניים, 1995, מפרט 10; השרות ההידרולוגי, 1999; מידע מטעם מחלקת המים לגדה המערבית.

* כולל את כל המים הנשאבים על־ידי גופים ישראליים, לרבות המים המיועדים להתנחלויות והמים הנמכרים ליישובים פלסטינים בגדה המערבית (כשלושה אחוזים).

** כולל את כל המים הנשאבים על־ידי גופים פלסטינים בגדה המערבית.

*** בנוסף לכמות זו מנצלת ישראל מאקוויפר זה מים מליחים ממעיינות (ב־1998 כ־50 מלמ"ק) אשר מקורם אינו במילוי החוזר מגשמים ולכן הם לא נכללים בטבלה זו (השרות ההידרולוגי, 1999, ע' V)

ב. מערכת אגן הירדן

אגן ההיקוות של נהר הירדן משתרע על פני כ־330 ק"מ, מהגליל העליון בצפון ועד ים המלח בדרום, ורוחבו הממוצע הוא 30 מטר.[43] ניתן לחלק את המערכת לארבעה קטעים עיקריים: הירדן העליון, הכינרת, הירמוך והירדן התחתון. מקורותיו העיקריים של האגן הם נחל הדן שמצוי בשלמותו בשטחה של ישראל, נחל חרמון (בניאס) שנמצא ברמת הגולן, ונחל שניר (חצבני) שמצוי ברובו בשטחה של לבנון. שלושת היובלים הללו מתחברים לירדן העליון, המזרים לכינרת כ־850 מלמ"ק לשנה בממוצע.[44] איכות המים של הירדן העליון ושל הכינרת היא יחסית טובה, ומאפשרת את ניצול המים הן להשקיה והן לצריכה ביתית.

הירמוך הוא המקור המשמעותי היחיד שתורם מים לקטע התחתון של הירדן, לאחר צאתו מן הכינרת, אולם רוב מימיו מנוצלים בתוך סוריה וירדן, לפני הגעתם לירדן התחתון. ישראל שואבת

42 השירות ההידרולוגי, 1999, ע' 193.

43 בר, 1998, ע' 209.

44 קלי, 1997, ע' 57.

מנהר זה כ־70 מלמ״ק בשנה, שהם כ־15 אחוזים מהזרימה הטבעית של הירמוך, וכשלושה אחוזים מתפוקת המים הכוללת שלה.[45] הניצול המוגבר של מי הכינרת על־ידי ישראל, ושל מי הירמוך על־ידי סוריה, ירדן וישראל, גורם לכך שכמות המים הזורמת בירדן התחתון ומתנקזת לים המלח, היא כיום זניחה. מלבד זאת, מי הירדן התחתון הינם באיכות ירודה ביותר (מליחות גבוהה וזיהום), דבר המונע שימוש בהם לצרכים כלשהם ללא התפלה. הסיבה העיקרית למליחות הגבוהה של קטע זה של אגן הירדן היא המערכת שבנתה ישראל לשם הטיית מעיינות מלוחים (שזרמו בעבר אל הכינרת) אל הירדן התחתון תוך עקיפת הכינרת, על מנת לשמור על איכות המים של האגם.[46]

לפי המשפט הבינלאומי זכאים הפלסטינים להנות ממי אגן ההיקוות של נהר הירדן מתוקף מיקומה של הגדה המערבית על שפת הירדן התחתון. גם אם במסגרת הסדר הקבע תהפוך ישראל לריבון ברצועה לאורך הירדן, זכויות הפלסטינים על מי האקוויפר לא ייפגעו. זאת מאחר שהאקוויפר הצפוני והאקוויפר המזרחי של הגדה המערבית, קשורים, מבחינה הידרולוגית, לאגן ההיקוות של הירדן.[47]

לפלסטינים אין כיום גישה ישירה למי האגן.[48] ישראל, לעומת זאת, מנצלת מאז הקמתה באופן אינטנסיווי את מימיו של אגן הירדן. התפשטותה הטריטוריאלית של ישראל כתוצאה ממלחמת 1967, והשתלטותה על רוב מקורות המים של האגן, הביאו להגדלת ניצול מי האגן על־ידה. בסך־הכל משתמשת ישראל בכ־630 מלמ״ק לשנה בממוצע מאגן הירדן, המהווים כ־31 אחוזים מכלל המים המופקים על־ידי ישראל. ישראל שואבת מהכינרת ומהירמוך, לצרכיה השונים, כ־530 מלמ״ק בממוצע מדי שנה, מהם כ־450 מלמ״ק לאספקה דרך המוביל הארצי והשאר ליישובים שמסביב לכינרת.[49] כ־100 מלמ״ק נוספים נשאבים בממוצע על־ידי ישראל בירדן העליון ומקורותיו לצריכה בעמק החולה וברמת הגולן.[50] כחמישה מלמ״ק לשנה, או כ־0.8 אחוז מתוך הכמות ששואבת ישראל מאגן הירדן, מסופקים כיום לרצועת עזה, ומהווים כארבעה אחוזים מכלל הצריכה הפלסטינית ברצועה.[51]

ג. אקוויפר החוף

אקוויפר החוף הוא מערכת של מי תהום המשתרעת לאורך רצועת החוף של הים התיכון בישראל וברצועת עזה, ממרגלות הכרמל בצפון ועד רפיח בדרום. מבנה אקוויפר החוף שונה באופן בסיסי

---

45 Hof, 1998, p. 82

46 קלי, 1997, ע׳ 76.

47 Soffer, 1998, pp. 45-6

48 בזמן שליטתה על הגדה המערבית תכננה ממלכת ירדן להטות מים מהירמוך, באמצעות תעלה, לגדה המערבית לצרכי השקיה. תכנית זו נקטעה בשל מלחמת 1967 והכיבוש הישראלי שבא כתוצאה ממנה. תעלה זו תוכננה כחלק ממפעל רחב היקף להטיית מי הירמוך, המוכר כ״תעלת העיור.״ בשנות הששים בנתה ירדן את ״תעלת העיור המזרחית,״ הפועלת עד היום ומובילה מים להשקיה בגדה המזרחית של הירדן, וכן לצריכה ביתית בעמאן. (בר, 1998, פרק 6)

49 השירות ההידרולוגי, 1999; בלנק, 2000, ע׳ 13.

50 קלי, 1997, ע׳ 57.

51 Abu Mayla et al., 1998

ממבנה אקוויפר ההר בכך שאזורי המילוי שלו חופפים את אזורי האגירה והשאיבה. האקוויפר מתמלא ממי גשמים היורדים באזור מישור החוף והמחלחלים לתוכו, ובאותם אזורים ממוקמים גם בארות השאיבה.[52] למרות שאין כל הפרדה פיסית בין אקוויפר החוף של רצועת עזה (להלן: "אקוויפר עזה") לבין אקוויפר החוף שבאזור ישראל, ניתן להתייחס אליהם כאל שתי מערכות נפרדות. הסיבה לכך היא שבאקוויפר החוף עיקר הזרימה היא ממזרח למערב, בשעה שאין זרימה מצפון לדרום או מדרום לצפון.[53]

מלבד גשמים, מתמלא האקוויפר גם ב"מים מושבים," שהם מים ששימשו לפני חדירתם להשקיה או מים ששימשו לצריכה ביתית והפכו למי ביוב. בצד הישראלי של האקוויפר מדובר במי ביוב מטוהרים שמוחדרים באופן מלאכותי לתוכו, לשם אגירתם ושימושם החוזר.[54] אקוויפר עזה מתמלא גם הוא במי ביוב, אולם במקרה זה מדובר במי ביוב בלתי מטוהרים, החודרים לתוכו באופן לא מכוון, הן בשל העדר תשתיות ביוב במקומות רבים, והן בשל הנזילות מרשתות הביוב במקומות בהם הן קיימות.[55]

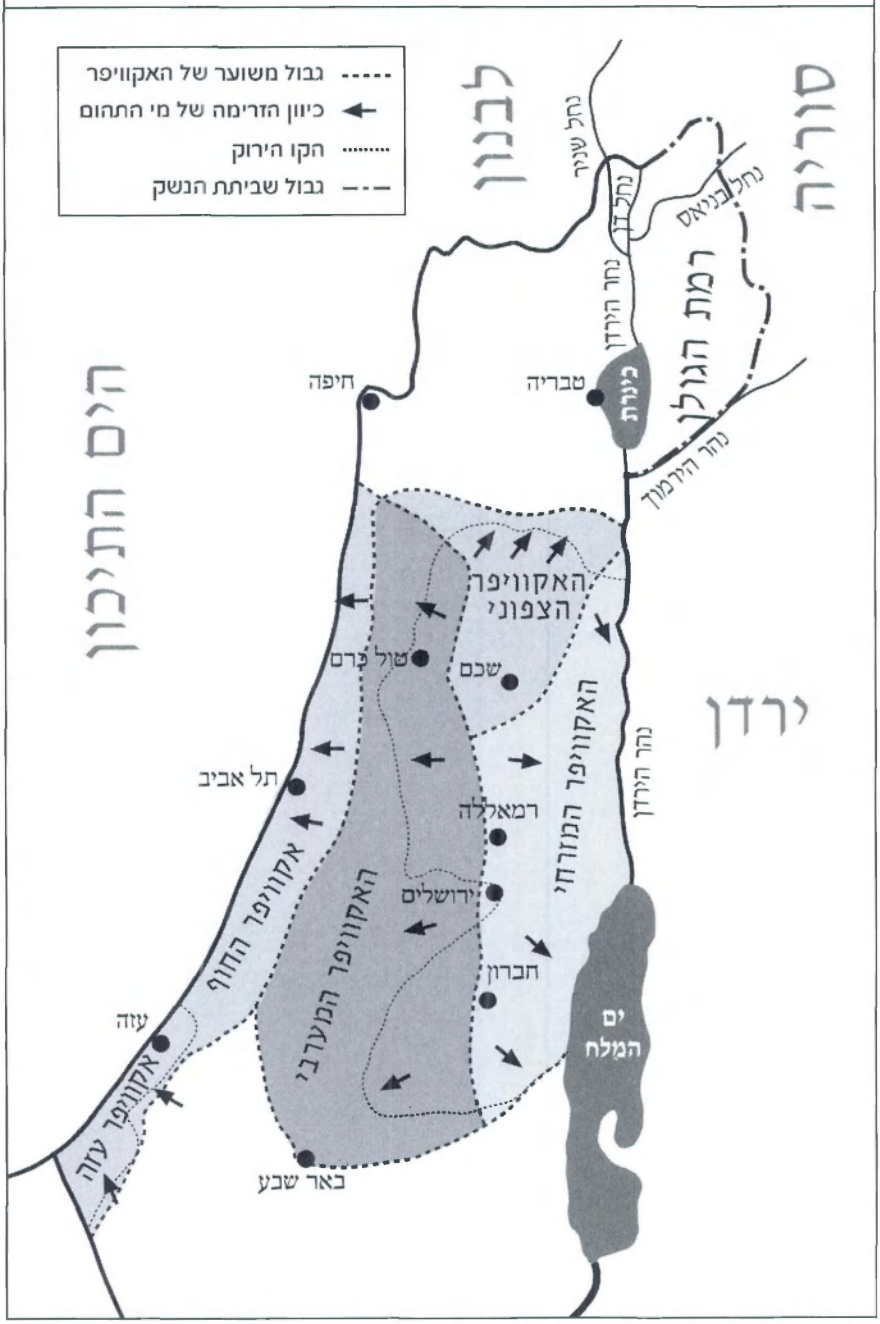
חלקו הישראלי של האקוויפר אינו נחשב למשאב מים בינלאומי, שכן רצועת עזה לא "תורמת" אליו מים וגם אין לפלסטינים גישה אליו. לעומת זאת, דעות המומחים חלוקות בשאלה האם אקוויפר עזה הוא מקור מים בינלאומי.

לפי גישה אחת, הגבול המזרחי של אקוויפר עזה חופף כמעט לחלוטין את הקו הירוק, ולכן הוא מהווה "מערכת סגורה ועצמאית".[56] לפי גישה שנייה, הגבול המזרחי של אקוויפר עזה נמצא מזרחה מהקו הירוק, ולכן פעולות שמבצעת ישראל מתוך שטחה משפיעות, במידה מסוימת, על כמות המים הזמינים בתוך הרצועה. לפי גישה זו, באחד הקידוחים בתוך ישראל, בסמוך לקצה הצפון־מזרחי של הרצועה (קידוח ניר־עם) נשאבים מים שלולא כך היו זורמים באופן טבעי לתוך הרצועה.[57] עם זאת, מומחי מים דיווחו כי המים הנשאבים מקידוח זה הינם בעלי מליחות גבוהה שלולא היו נשאבים בנקודה זו היו מגבירים את רמת המליחות של אקוויפר עזה.[58] התומכים בגישה השנייה טוענים גם כי קיים קשר הידרולוגי בין המים העיליים הזורמים בנחל הבשור (וואדי עזה) למי התהום של אקוויפר עזה. נחל זה, המתמלא רק במשך כמה ימים בשנה, זורם ממזרח למערב — מישראל דרך עזה לכיוון הים התיכון — וחלק ממימיו חודרים לתוך האקוויפר.[59] ישראל הקימה בתוך שטחה מפעל לאגירת מי הבשור (עד תשעה מלמ"ק לשנה) לצרכי השקיה, דבר המונע מחלק מהמים מלהגיע לתוך הרצועה.[60]

---

52 גבירצמן ובנבנישתי, 1993, ע' 38.
53 שם.
54 קלי, 1997, ע' 65.
55 MOPIC, 1996, pp. 11-18. לדיון בהשלכות של תופעה זו על איכות המים בעזה ראו פרק 5 (ג).
56 גבירצמן ובנבנישתי, 1993, ע' 38.
57 Elmusa, 1997, p. 46; Roy, 1995, p. 165.
58 Bruins and Tuinhof, 1991, pp. 9-10
59 גרוס וסופר, 1996, ע"ע 7-56.
60 בלנק, 2000, ע' 14.

מקורות המים העיקריים של ישראל והרשות הפלסטינית



למרות אי הבהירות בנוגע למעמד המשפטי של אקוויפר עזה, יש לציין כי, בניגוד לסכסוך על שתי מערכות המים האחרות, כמות המים הנתונה במחלוקת בין ישראל לרשות הפלסטינית במקרה של אקוויפר עזה הינה יחסית מצומצמת. שלושת הסוגיות סביבן נסובה המחלוקת הינן:

א. שאיבת המים על־ידי ישראל בתוך רצועת עזה לטובת ההתנחלויות (ראו התייחסות בהמשך).
ב. שאיבת המים על־ידי ישראל בתוך שטחה בסמוך לגבולה הצפון־מזרחי של רצועת עזה.
ג. אופן הניצול של מי נחל הבשור, ללא קשר לשאלה האם הוא חלק מאקוויפר עזה או מקור מים עילי עצמאי.

יש לציין כי בעוד שסוגיות ב' ו־ג' הן, על־פי המשפט הבינלאומי, מסוג המחלוקות שיוכרעו במסגרת המשא ומתן בין הצדדים, המעמד המשפטי של סוגיה א' שונה, שכן ברור כי השאיבה בשטח כבוש לטובת ההתנחלויות הינה בלתי חוקית.[61]

ישראל שואבת מאקוויפר החוף, בתוך שטחה, כ־290 מלמ"ק לשנה בממוצע, המתמלאים מחדש מדי שנה באמצעות גשמים ומים מושבים מהשקיה.[62] בנוסף לכמות זו, שואבת ישראל מתוך אקוויפר עזה כשישה מלמ"ק לטובת ההתנחלויות הישראליות שם.[63] סך כל המים שמפיקה ישראל מאקוויפר החוף (כולל אקוויפר עזה) מהווים כ־14 אחוזים מתפוקתה הכוללת.

המאפיין הבולט ביותר באופן הניצול של האקוויפר ברצועת עזה הוא מה שמכונה "שאיבת יתר," כלומר שאיבת כמות מים גדולה יותר מזו המתמלאת באופן טבעי. ההשלכות העיקריות של תופעה זו הן ירידה מתמשכת במפלסי המים והמלחתם ההולכת וגדלה.[64] מדי שנה שואבים הפלסטינים מאקוויפר עזה כ־135 מלמ"ק בממוצע.[65] כמות זו מספקת כ־96 אחוזים מאספקת המים הכוללת של רצועת עזה. מתוך כמות זו, רק כשליש מתמלא מחדש באמצעות גשמים ושאר הכמות מורכבת בעיקר ממים מושבים (מהשקיה ומשפכים עירוניים) ומחדירת מי ים מלוחים.[66]

ד. מקורות אחרים

מלבד שלושת מקורות המים הטבעיים שתוארו לעיל, מנצלת ישראל כמה מקורות מים נוספים, בהם אין לפלסטינים זכויות. בצפון ישראל מצויים שני אקוויפרים יחסית קטנים: אקוויפר הגליל המערבי ואקוויפר הכרמל. שניהם נמצאים בשלמותם בתוך שטחה של ישראל, ומספקים יחד כ־175 מלמ"ק

---

61 להרחבה בסוגיה זו ראו דיון בפרק 8 (ב).

62 כמות זו לא כוללת את השפכים המטוהרים (כ־125 מלמ"ק בשנה) הנאגרים באופן מלאכותי באקוויפר החוף, וגם לא את המים הנאגרים מנחל הבשור (השירות ההידרולוגי, 1999, עמ' V).

63 Abu Mayla et. al., 1998, p. 11

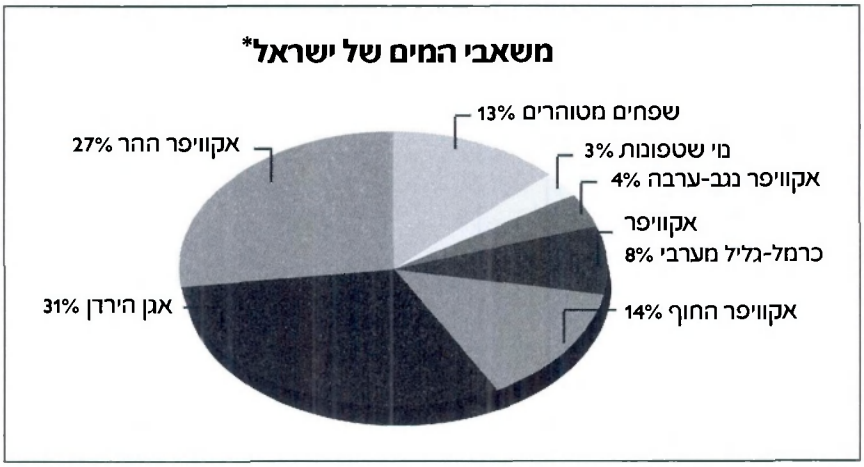
64 לדיון מפורט יותר בתהליך ההמלחה של אקוויפר עזה והשלכותיו על בריאות האוכלוסייה ראו פרק 5 (ג).

65 Abu Mayla et al., 1998, p. 1

66 MOPIC, 1996, p. 25. להערכה מעט שונה של הרכב המים באקוויפר עזה ראו: Ben Gurion University and Tahal, 1994, sec 2 (5) (6)

לשנה, המהווים כשמונה אחוזים מתפוקת המים של ישראל.[67] בדרום הארץ מצוי אקוויפר נגב־ערבה שהוא מקור מים בינלאומי המשותף לישראל ולירדן, ממנו שואבת ישראל כ־90 מלמ״ק לשנה, שהם כארבעה אחוזים מתפוקתה הכללית.[68] כ־65 מלמ״ק נוספים, שהם כשלושה אחוזים מתפוקת המים, מופקים בישראל ממפעלים לאגירת מי שיטפונות.[69] נוסף על כך מופקים עוד כ־260 מלמ״ק מים בשנה משפכים מטוהרים המשמשים להשקיה, ומהווים כ־13 אחוזים מהמים המופקים על־ידי ישראל.[70]

בצד הפלסטיני, מלבד המשאבים המשותפים שתוארו לעיל, קיימים שני מקורות אספקה נוספים. הראשון הוא מי הגשמים הנאספים בגגות הבתים באופן פרטי על־ידי האוכלוסייה. כמות המים הנאספת בדרך זו בגדה המערבית מוערכת בכשבעה מלמ״ק מדי שנה,[71] כאשר אין נתונים מקבילים לגבי רצועת עזה. המקור השני הוא קניית מים מחברת מקורות. מקרות מוכרת כ־10 אחוזים מאספקת המים הכוללת של הגדה המערבית (כשליש מהאספקה הביתית והעירונית) וכארבעה אחוזים מהאספקה הכוללת של רצועת עזה (כ־10 אחוזים מהאספקה הביתית והעירונית).[72]



* לכל השימושים לרבות צריכה תעשייתית וחקלאית.
* כאחוז מהמלאי הכולל נמכר לרשות הפלסטינית.

67 השרות ההידרולוגי, 1999, ע׳ V.

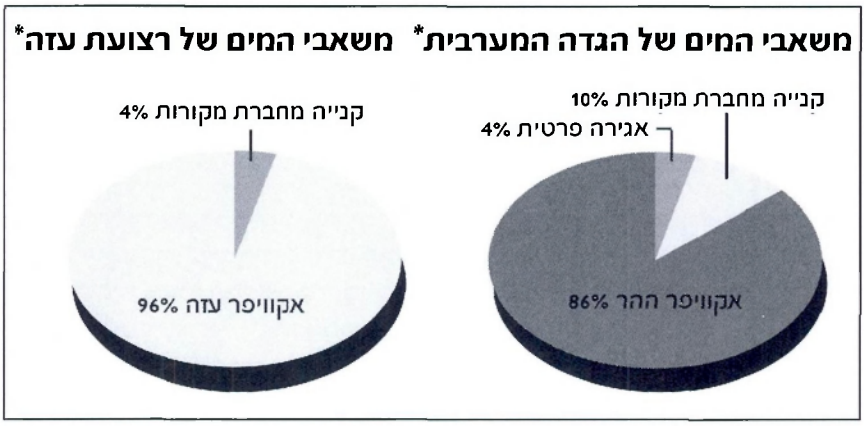
68 מרבית המים באקוויפר זה הינם מים מליחים העוברים התפלה לפני שימושם. כמו כן, רוב השימוש בהם הוא חד פעמי, שכן כמות הגשמים היא קטנה ביותר והמילוי החוזר הוא נמוך (שם). המים הללו משמשים הן להשקיה באזור הערבה, והן לצריכה בעיר אילת (בן מאיר, 1997, ע׳ 10).

69 הערכה המבוססת על: בלנק, 2000, ע׳ 14. כמות זו משתנה באון משמעותי משנה לשנה.

70 נתון זה מתייחס לשנת 1997 שהיא השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים מאומתים (הלמ״ס, 1999, טבלה 15.6)

71 MOPIC, 1998, p. 19

72 לדיון בתפקידה של מקורות באספקת המים בשטחים ראו פרק 4 (א).



* לכל השימושים לרבות צריכה תעשייתית וחקלאית.

* משקי המים של הגדה המערבית ושל רצועת עזה מוצגים בנפרד שכן אין העברות מים מאחד לשני.

חלק בי

מצוקת המים בשטחים

פרק ג: השליטה על משק המים

א. משק המים מתחילת הכיבוש ועד הסכם הביניים (1967-1995)

הביקוש למים של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה הוא במגמת עליה מאז שנות העשרים. הסיבה העיקרית לעליית הביקוש היא, בנוסף לגידול הטבעי של האוכלוסייה, עלייה במספר משקי הבית המקבלים את אספקת המים שלהם באמצעות רשת מרכזית. תהליך בניית הרשתות וחיבור האוכלוסייה החל במהלך המנדט הבריטי ונמשך הן תחת השלטון הירדני והמצרי והן תחת השלטון הישראלי.[73] בנוסף על כך, קצב עליית הביקוש למים בשטחים הואץ מאז תחילת הכיבוש הישראלי ב־1967 בשל העלייה היחסית ברמת החיים של האוכלוסייה הפלסטינית עקב שילוב כלכלת השטחים עם המשק הישראלי.[74]

אולם, שליטתה ההדוקה של ישראל במשק המים של השטחים מנעה את התפתחותו של משק זה באופן שיספק את הביקוש הגובר למים, זאת באמצעות הטלת הגבלות ואיסורים שלא היו קיימים תחת השלטון הירדני והמצרי. אותם הגבלות ואיסורים הם אחת הסיבות העיקריות למחסור במים ולמצוקה שנגרמת עקב כך, עליהם נדון בהמשך חלק זה של נייר העמדה. המדיניות שהנהיגה ישראל במשק המים של השטחים הקנתה לה שני יתרונות עיקריים:

1. שימור החלוקה הלא שוויונית של מי התהום המשותפים באקוויפר המערבי והצפוני של הגדה המערבית. חלוקה זו נוצרה אמנם לפני הכיבוש, עקב הפער ברמת ההתפתחות הכלכלית והטכנולוגית של ישראל לעומת הגדה המערבית, אולם היא היתה עשויה להשתנות לולא ישראל מנעה זאת.

2. ניצול מקורות מים חדשים, להם לא היתה לישראל גישה לפני 1967, כמו האקוויפר המזרחי בגדה המערבית ואקוויפר עזה, בעיקר לטובת ההתנחלויות שהוקמו שם.

כדי לקדם מדיניות זו, שינתה ישראל באופן מרחיק לכת את המערך החוקי והמוסדי של משק המים בשטחים, שהיה בתוקף לפני הכיבוש. שינוי זה נעשה בשני שלבים עיקריים. בשלב הראשון, שהחל מיד בתום הלחימה ב־1967, הועברו כל הסמכויות בתחום המים שהיו בידי מוסדות ירדניים ומצריים לשלטונות הכיבוש והורחבו במידה ניכרת באמצעות חקיקה צבאית.[75] בשלב השני, שהחל

---

73 Elmusa, 1997, pp. 108-109

74 Ibid, pp. 136-144

75 צו צבאי 92 ("צו בדבר סמכויות לעניין דיני־מים") וצו 158 ("צו לתיקון חוק הפיקוח על המים מס' 31 מ־1952") שהוצאו בגדה המערבית באוגוסט 1967, העבירו את כל הסמכויות שהיו בתוקף תחת החקיקה הירדנית, לממונה על־ידי מפקד כוחות צה"ל באזור, אך ביטלו את כל הזכויות שחקיקה זו הקנתה לאוכלוסייה, אלא אם כן אותו קצין האריך אותן. בניגוד לקבוע בחקיקה הירדנית, החלטות אותו קצין לא היו ניתנות לערעור בפני שום סמכות או ערכאה. צו צבאי 498, מ־1974, יצר מצב דומה ברצועת עזה. בשנת 1981 הועברו הסמכויות בתחום המים לאגף הפנים של המינהל האזרחי.

בשנת 1982, חלק ניכר מהסמכויות שהיו בידי שלטונות הכיבוש, ובהן אספקת רוב המים למרכזים העירוניים, הועברו לחברת מקורות, שפעלה תחת הפיקוח של נציבות המים ומשרד החקלאות הישראלי.[76] המשמעות של מהלך זה היתה שילוב משאבי המים של הגדה המערבית ושל רצועת עזה באלו של ישראל וניהולם כמערכת אחידה וריכוזית על־ידי המנגנון הבירוקרטי הישראלי.

מבחינת תושבי השטחים, התוצאה העיקרית של שינוי החוק והעברת הסמכויות במשק המים לגופים הישראליים היתה הגבלה דרסטית ביכולתם לקדוח בארות חדשות על מנת לספק את צרכי המים שלהם. על־פי החקיקה הצבאית, קידוח באר היה מותנה בקבלת רשיון, שהיה כרוך בתהליך בירוקרטי ארוך ומסובך. הרוב המכריע של הבקשות לרשיונות שהוגשו במהלך שנות הכיבוש נדחו. הרשיונות המעטים שניתנו היו ברוב המקרים לצריכה ביתית בלבד, ומספרם היה נמוך ממספר הבארות שיצאו מכלל שימוש מאז 1967 בשל תחזוקה לקויה או ייבוש.[77] כמו כן, ב־1975 קבעה ישראל מכסות לשאיבה המותרת מכל באר והתקינה מונים לאכיפתן. המכסות שנקבעו היו רחוקות מלענות על צרכי האוכלוסייה.[78]

יש להדגיש כי השינויים החוקיים והמוסדיים שעשתה ישראל במשק המים של השטחים אינם פסולים כשלעצמם. הם תאמו את הגישה שננקטה במשק המים של ישראל ויכלו, בעיקרון, לתרום לאספקה יעילה יותר של מים לתושבים הפלסטינים. עם זאת, ישראל ניצלה שינויים אלה כדי לקדם אך ורק את האינטרסים שלה, תוך התעלמות כמעט מוחלטת מצרכי האוכלוסייה הפלסטינית שנאלצה להתמודד עם מצוקת מים שהלכה וגברה.

הגבלות אחרות שהטילה ישראל, גם אם לא היו קשורות ישירות למדיניות בנושא המים ונבעו ממניעים אחרים (בטחוניים או אקולוגיים למשל), פגעו בנגישות למים של האוכלוסייה הפלסטינית. כך למשל, רצועת שטח לאורך הירדן התחתון הוכרזה כשטח צבאי סגור וחקלאים פלסטינים בגדה המערבית לא יכלו להשתמש במימיו להשקיה, כפי שנהגו לעשות לפני הכיבוש.[79] דוגמה אחרת היא הגדרת אזורים בהם מצויים מעיינות מים מתוקים כשמורות טבע, בהם הגישה מוגבלת או כרוכה בתשלום.[80]

מצוקת המים בשטחים נוצרה לא רק בשל ההגבלות שהטילה ישראל על תושבי השטחים, אלא גם בשל העובדה שהיקף ההשקעות בתשתיות המים היה יחסית מצומצם מאוד. ההזנחה בתשתיות בלטה בשני תחומים: בניית תשתיות לחיבור האוכלוסייה הכפרית לרשת של מים זורמים ותחזוקה ראויה של רשתות קיימות על מנת למנוע אובדן מים. נכון לחתימת הסכם הביניים, כ־20 אחוז מאוכלוסיית הגדה המערבית לא היתה מחוברת לרשת של מים זורמים.[81] הדליפות

---

76 עד שנת 1996 פעלה נציבות המים במסגרת משרד החקלאות, ואילו מאז היא הועברה למשרד לתשתיות לאומיות.

77 לפי יו"ר רשות המים הפלסטינית, נביל אל־שריף, בין 1967 ל־1996 ישראל אישרה את קידוחן של 13 בארות בלבד לשימוש ביתי (מכתב מאל־שריף ל**בצלם**, 18.6.00).

78 לדיון בכל הנוגע לבארות המים בשטחים ולמדיניות ההגבלות של ישראל, ראו: Elmusa, 1997, pp. 84-88; Zarour and Isaac, 1994; Matar, 1992

79 Haddad, 1998, p. 180

80 המעיינות המרכזיים שהוגדרו כשמורות טבע הם: אל־עוג'ה, אל־באדין, עין פשחה, אל־קלט ואל־טורבא.

81 Nasseredin, 1997, p. 122

מצינורות המים עקב תחזוקה לא מספקת גרמו במקומות מסוימים לאיבוד של עד 60 אחוז מהמים שסופקו, כמו למשל בערים ג'נין[82] ועזה.[83]

למרות העדר נתונים על היקפי ההשקעה של ישראל במשק המים בשטחים, סביר להניח כי היא תאמה את הדפוס הכללי שאפיין את המדיניות הכלכלית של ישראל בשטחים. כמה מחקרים כלכליים הצביעו על כך שהיקף ההוצאות הציבוריות בשטחים (בכל התחומים) היה נמוך מהיקף ההכנסות ממסים שנגבו מהאוכלוסייה. הפער בין ההוצאות להכנסות זרם דרך קבע לקופת האוצר בישראל.[84]

הקמת ההתנחלויות בשטחים השפיעה גם היא במידה מסויימת על מצוקת המים של הפלסטינים. ברצועת עזה לא היו לישראל אינטרסים משמעותיים בנוגע למי האקוויפר, כפי שהיו לה בגדה המערבית. שאיבת היתר מאקוויפר זה החלה עוד לפני הכיבוש ב־1967, והגבלת השאיבה ממנו היתה צעד מתבקש לשימורו. אולם, הבארות החדשות שנקדחו על־ידי ישראל כדי לספק מים להתנחלויות שהוקמו ברצועת עזה תרמו להגברת הנזק האקולוגי לאקוויפר, שכן הן ניצלו מים שאחרת היו יכולים לתגבר את האספקה לאוכלוסייה הפלסטינית ולהקטין במקצת את שאיבת היתר.[85] להוציא את הקידוחים להתנחלויות, עיקר האחריות הישראלית להרס אקוויפר עזה נובע לא ממעשיה אלא ממחדליה: ישראל נמנעה מלספק מים לרצועת עזה מתוך מקורותיה או מתוך מקורות הגדה המערבית עד תחילת שנות התשעים, וגם אז נעשה הדבר בכמויות קטנות שלא איפשרו את מיתון הנזק לאקוויפר.

בנוגע לקידוח בארות חדשות לטובת ההתנחלויות שהוקמו בבקעת הירדן, קיימת מחלוקת עובדתית באשר לשאלה האם הן גרמו נזקים למקורות המים ששירתו את היישובים הפלסטינים באזור.[86] לפי חוקרים פלסטינים, שאיבת המים מאותן בארות הביאה, בכמה מקרים, לצמצום ואפילו לייבוש מוחלט של מעיינות סמוכים ששירתו את האוכלוסייה הפלסטינית בעיקר לצרכי השקיה.[87] לעומת זה, חוקרים ישראליים גורסים כי טענות אלה הינן חסרות בסיס שכן הקידוחים של ההתנחלויות שאבו מים מהשכבה העמוקה של האקוויפר, אשר מבחינה הידרולוגית מנותקת מהשכבה העליונה ממנה ניזונו הבארות והמעיינות הפלסטיניים בבקעת הירדן.[88] המקרה היחיד שמוסכם על הכל אירע באמצע שנות השבעים כאשר ישראל קדחה שתי בארות כדי לשרת את ההתנחלות מחולה (בקצה הצפוני של בקעת הירדן), והביאה לייבוש המעיינות של הכפרים ברדלה ועין אל־ביידה.[89]

---

82 Ja'as, 1999

83 MOPIC, 1996, p. 12

84 Arnon et al., 1997, pp. 30-34; World Bank, 1993, p.33

85 להרחבת הדיון בתופעה זו ראו פרק 5 (ג).

86 הסכם הביניים מ־1995, מציין כי ישראל שואבת מבארות בבקעת הירדן 40 מלמ"ק לשנה (נספח 3, סעיף 40, מפרט 10).

87 Matar, 1992; Elmusa, 1997, p. 257

88 לסיכום טענותיהם של אותם חוקרים ראו: Sherman, 1999, pp. 63-66

89 מקרה זה סוקר על־ידי התקשורת הבינלאומית ולאחר שהופעל לחץ רב על ישראל, הסכימה חברת מקורות לפצות את התושבים על ההפסדים בתוצרת החקלאית על־ידי הקצאת כמות מסוימת משתי הבארות הללו לחקלאים בשני הכפרים הפלסטינים (Matar, Ibid; Sherman, Ibid).

ב. שמירה על דפוסי השליטה לאחר הסכם הביניים (1995-2000)

הסכם הביניים שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית בספטמבר 1995 (הסכם אוסלו ב') כולל, בין שאר הנושאים בו הוא עוסק, את הסיכום העדכני ביותר בכל הקשור לסוגיית המים במסגרת התהליך המדיני, והוא גם מפורט יותר מקודמיו. ההתייחסות לנושא זה מופיעה בסעיף 40 של הפרוטוקול בנוגע לעניינים אזרחיים (נספח 3). למרות שגורמים ישראליים רשמיים מתייחסים אליו כאל נקודת מפנה בה הועברה האחריות על משק המים לרשות הפלסטינית,[90] כפי שנראה להלן הסכם זה לא שינה באופן מהותי את היקף השליטה של ישראל.

נקודת המוצא של ההסכם באשר לשאלת חלוקת המים מהמקורות המשותפים היא שכמויות המים שצורכת ישראל, הן בתוך הקו הירוק והן בהתנחלויות, לא יצומצמו.[91] לפי עיקרון זה, כל כמות מים נוספת שתשמש את הפלסטינים תופק בעתיד ממקורות שלא נוצלו עד אז, ולא במסגרת חלוקה מחדש של המקורות הקיימים. המשמעות של קביעה זו היא שכמעט כל תוספת מים שניתנה לפלסטינים לפי הסכם זה מקורה באקוויפר המזרחי של הגדה המערבית שכן הוא היחיד, על־פי ההסכם עצמו, שלא היה מנוצל עד תום בעת החתימה.[92]

מנקודת מבט של צרכי המים של האוכלוסייה הפלסטינית, ה"הישג" המוחשי היחיד שטמון בהסכם זה הוא ההסכמה המשותפת לתגבר את אספקת המים לשטחים ב־28.6 מלמ"ק בשנה. תוספת זו מהווה כיום כ־10 אחוזים מאספקת המים הכוללת של השטחים, וכ־30 אחוזים מהצריכה הביתית והעירונית. כמות זו הוגדרה כמיועדת ל"צרכים מיידיים [...] במשך תקופת הביניים," כלומר לתקופה שבין ספטמבר 1995 למאי 1999. נכון לחודש יוני 2000, יותר משנה לאחר תום תקופת הביניים, רק כ־16 מלמ"ק מתוך תוספת זו מופקים בפועל ומועברים לאוכלוסייה הפלסטינית.

האחריות להפקת תוספת המים חולקה בהסכם בין ישראל לרשות הפלסטינית. ישראל אחראית להפקת 9.5 מלמ"ק לשנה, מתוכם 4.5 לגדה המערבית וחמישה לרצועת עזה.[93] הכמות לגדה המערבית מסופקת כיום במלואה, ואילו הכמות לעזה לא מסופקת כלל. הסיבה לכך היא שלפי ההסכם, הרשות הפלסטינית צריכה לבנות את הצנרת הדרושה להובלת המים מהמוביל הארצי לתוך רצועת עזה, והיא טרם מימשה את התחייבותה.[94] האחריות להפקת 19.1 מלמ"ק הנותרים, שנועדו כולם לגדה המערבית, הוטלה על הרשות הפלסטינית. מתוך כמות זו, היא מפיקה נכון להיום בין 11

---

90 משרד החוץ העלה טענה זו במהלך המצוקה החריפה ששררה בשטחים בקיץ 1999 עקב שנת הבצורת. המסמך הועלה לאתר האינטרנט של המשרד: http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/home.asp

91 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (3) (א).

92 לפירוט מקורות המים הטבעיים המשותפים וניצולם, ראו דיון בפרק 2.

93 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (7) (א).

94 שם, סעיף 40 (7) (ב) (3).לפי יו"ר רשות המים הפלסטינית, נביל אל־שריף, ישראל התנתה את יישום התחייבותה בכך שהמים יועברו לרצועה דרך נקודה אחת בלבד, וזה חייב את הרשות הפלסטינית לבנות רשת חדשה שתוכל להוביל כמות זו. לפי אל־שריף, הסיבה לעיכוב נעוצה במחסור בכספים לכיסוי עלויות הבנייה הגבוהות של אותה רשת (מכתב ל**בצלם** מה־18.6.00).

ל־12 מלמ"ק בלבד.[95] ההסבר לעיכוב במילוי התחייבותה שנוי במחלוקת בין ישראל לרשות הפלסטינית, ואליו נתייחס בהמשך פרק זה.

מלבד תוספת זו, נקבע בהסכם שהפלסטינים יוכלו להפיק בין 41 ל־51 מלמ"ק נוספים, שנכון להיום מהווים תוספת של כ־17-20 אחוזים לאספקה הכוללת שלהם, וכ־40-50 אחוזים לאספקה הביתית והעירונית, שנועדו לספק את "הצרכים העתידיים." בהסכם לא נקבע לוח זמנים כלשהו להפקת מים אלה. תוספת משמעותית זו אמורה להישאב מהאקוויפר המזרחי של הגדה המערבית ומ"מקורות מוסכמים אחרים בגדה המערבית".[96] אולם, כפי שצוין בפרק 2, מומחי מים חלוקים באשר לפוטנציאל המילוי של האקוויפר המזרחי, ובכל מקרה, רוב המים הלא מנוצלים שקיימים שם הם מים מליחים שיש להתפיל אותם לשם ניצולם. באשר ל"מקורות מוסכמים אחרים," אלה אינם מפורטים בהסכם ולא ברור למה התכוונו מנסחיו, שכן כל מקורות המים הטבעיים מנוצלים כבר במלואם.

בעוד שכמויות המים שהובטחו לפלסטינים כתוספת במהלך תקופת הביניים, כמו גם האחריות ליישום אותן תוספות, הוגדרו בהסכם בצורה בהירה, מצב אספקת המים בגדה המערבית עד חתימת ההסכם תואר בצורה מעורפלת. לפיכך לא ברור מהי הכמות שביחס אליה נקבעה התוספת.[97] מכאן, שכמות המים שמקורות מוכרת לפלסטינים, המהווה כשליש מאספקת המים העירונית בגדה המערבית,[98] אינה מעוגנת בהסכם הביניים. ההסכם קובע בהמשך כי ועדת המים המשותפת "תפתח פרוטוקול בנוגע לכל ההיבטים הקשורים לאספקת המים מצד לצד".[99] **בצלם** פנה הן לנציבות המים של ישראל והן לרשות המים הפלסטינית על מנת לקבל העתק של אותו פרוטוקול, אולם למרות הסכמתם העקרונית של שני הצדדים לעשות כן, העתק זה לא הועבר ל**בצלם** עד היום.[100]

ישראל הכירה בכך שרצועת עזה והגדה המערבית מהוות יחידה טריטוריאלית אחת.[101] למרות זאת, נקבע בהסכם הביניים כי בכל הנוגע למשאבי המים רצועת עזה תהיה משק עצמאי ומלבד הכמות הקטנה שישראל התחייבה למכור,[102] אוכלוסיית הרצועה תיאלץ לספק את צרכיה רק מתוך

---

95 מכתב מנביל אל־שריף, שם.

96 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (7) (ב) (6).

97 המידע היחיד בנדון מופיע במפרט 10 לסעיף המים של הסכם הביניים (סעיף 40), תחת הכותרת "מידע בנוגע לאקוויפרים." מפרט זה קובע את הכמויות הנשאבות מכל אקוויפר בגדה המערבית, ואת זהות המשתמשים לכל כמות (פלסטינים או ישראלים). מעיון בסעיף 40(18) של ההסכם עולה כי הכמויות המופיעות במפרט זה מתייחסות אך ורק לשאיבה על־ידי כל צד, כאשר המים שחברת מקורות מוכרת לפלסטינים כלולים למעשה במסגרת המכסה של ישראל.

98 להרחבה בנידון ראו פרק 4 (א).

99 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (19).

100 בצד הפלסטיני הועברה הבקשה לסגן יו"ר רשות המים הפלסטינית פאדל קוואש ב־17.4.00. שבוע לאחר מכן הוא השיב בשיחה טלפונית ל**בצלם** (באמצעות עוזרת בכירה), כי אין בידו העתק של פרוטוקול זה. בצד הישראלי הועברה הבקשה לנציג ישראל בוועדת המים המשותפת שמואל קנטור ב־18.4.00, במסגרת בקשה לקיים פגישה עמו. הפגישה לא יצאה אל הפועל ומסמך זה לא הועבר (ראו הערת שוליים מספר 110).

101 הכרזת העקרונות, 1993, סעיף 4, הסכם קהיר (אוסלו א'), 1994, סעיף 23(6), הסכם הביניים, 1995, סעיף 11(1) ו־31(8).

102 חמישה מלמ"ק לשנה שמסופקים כיום מהמוביל הארצי (ראו פרק 2(ב)), ועוד תוספת של חמישה מלמ"ק לשנה שיסופקו בעתיד.

המשאבים הנמצאים בגבולותיה, ללא אפשרות להיעזר בהעברת מים מן הגדה המערבית. העדר חלוקה מחדש של מקורות המים המשותפים לישראל ולגדה מערבית בהסכם הביניים מנע את האפשרות ליצור "עודף" מים כלשהו בגדה מערבית שיוכל לתגבר את האספקה לרצועת עזה. כתוצאה מכך, נמשך הניתוק בין רצועת עזה לגדה המערבית, התורם בעצמו להחמרת מצבו של אקוויפר עזה בשל הצורך להמשיך את שאיבת היתר.

מכוח הסכם הביניים, הוקמה ועדת המים המשותפת (Joint Water Committee), שהיא הגוף המופקד על אישור כל פרוייקט חדש בתחום המים והביוב בגדה המערבית. ועדה זו מורכבת ממספר נציגים שווה לישראל ולרשות הפלסטינית. כל החלטות הוועדה חייבות להתקבל פה אחד ולא נקבע מנגנון כלשהו לפיתרון מצבים של חוסר הסכמה.[103] המשמעות של שיטה זו של קבלת החלטות היא שלישראל יש את היכולת להטיל וטו על כל בקשה שהנציגים הפלסטינים מגישים לקידוח באר חדשה לשם מימוש התוספות שנקבעו בהסכם. מאז כינונה, אישרה ועדת המים המשותפת את קידוחן של 17 בארות שאיבה חדשות. שש בקשות פלסטיניות לקידוח בארות חדשות נדחו על־ידי נציגי ישראל, ועוד 56 בקשות נמצאות מזה זמן רב בתהליכי בדיקה שונים.[104]

שליטתה של ישראל על שאיבת המים מהאקוויפרים המשותפים לא מוגבלת לזכותה להטיל וטו על קידוחים חדשים במסגרת ועדה זו. אם הבאר שאושרה על־ידי ועדת המים המשותפת נמצאת באזור סי (C), תחת שליטה ישראלית מלאה, ועדת התכנון העליונה של המינהל האזרחי צריכה לאשר את הקידוח.[105] המינהל האזרחי חייב לאשר גם כל פרוייקט אחר בתחום המים, כל עוד מדובר בשטח סי. בשל המציאות הגיאוגרפית שנוצרה בהסכמי אוסלו, במסגרתם נותר רוב שטח הגדה המערבית בשליטה ישראלית מלאה, כמעט כל פרוייקט המחייב הזרמת מים ממקום למקום כרוך במעבר בשטח סי, ולפיכך מותנה באישורו של המינהל האזרחי.

הגשת בקשות במינהל האזרחי כרוכה בהליך ביורקרטי ארוך וממושך, ובקשות רבות שמגישים הפלסטינים נדחות.[106] כך למשל, מתחילת שנת 2000 דחה המינהל האזרחי שלוש בקשות לפרוייקטים חדשים בתחום המים: בניית מאגר בראס ג'בארה (נפת טול־כרם), הנחת קו ראשי בעיזבת טביב (נפת קלקיליה), ובניית מאגר בבית דוקו (נפת רמאללה).[107] כל פרוייקט היוצא אל הפועל ללא אישור מתאים, צפוי להיהרס על־ידי המינהל האזרחי. באפריל 1999, למשל, הרס המינהל האזרחי חמישה מאגרי מים שנבנו ללא אישור.[108]

---

103 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (14).

104 המידע נמסר ל**בצלם** על־ידי יו"ר רשות המים הפלסטינית נביל אל־שריף במכתב מה־18.6.00.

105 עד היום דחה המינהל האזרחי שלוש בקשות לבארות שעברו את כל שלבי האישור של וועדת המים המשותפת, בטענה שהמיקום המוצע נמצא בשמורת טבע, בקרבת התנחלות או בשטח צבאי סגור.

106 מכתב מנביל אל־שריף ל**בצלם**, שם.

107 המידע נמסר ל**בצלם** על־ידי המהנדס מוחמד ג'אז ממחלקת המים לגדה המערבית (אודות מוסד זה ראו פרק 4 (א) להלן).

108 המאגרים האלה היו ממוקמים בסמוך לעיר חברון ונהרסו ב־19.5.99 על־ידי המינהל האזרחי. ב־1.6.99 גבה תחקירן **בצלם**, נג'יב אבו רקייה, עדות (שלא פורסמה) מקאיד פאדל נאג'י ג'אבר, שהיה בעליו של שניים מתוך חמשת המאגרים. לדיווח על האירוע ראו: *הארץ*, 20.5.99.

לטענת רשות המים הפלסטינית,[109] הזמן הרב שנדרש כדי לאשר פרוייקט חדש והדחיות הרבות של פרוייקטים כאלה, הן על־ידי הצד הישראלי בוועדת המים המשותפת והן על־ידי המינהל האזרחי, הם הסיבה המרכזית לעיכוב במימוש תוספת המים לגדה המערבית שהיא היתה אחראית לאספקתה במהלך תקופת הביניים.[110]

גורמים בכירים בנציבות המים ובמינהל האזרחי הכחישו בהזדמנויות שונות טענות אלה.[111] לפי אותם גורמים, הרשות הפלסטינית לא מקיימת את שהתחייבה בהסכם בשל חוסר יעילות ובשל שיקולים פוליטיים המנחים אותה. לדוגמה, הרשות הפלסטינית דחתה את התחלת השאיבה מבאר חדשה בג'נין במשך תקופה ארוכה בשל התעקשותה להשתמש אך ורק בגנרטור עצמאי שלא היה בידיה, וזאת על מנת שלא להתחבר לחברת החשמל הישראלית. במקרה אחר, לפי אותם גורמים, הוגשו למינהל האזרחי בקשות כפולות לקידוח אותן בארות — פעם אחת על־ידי הרשות הפלסטינית עצמה ופעם אחת על־ידי החברה האמריקאית המבצעת — בשעה שלא היתה התאמה במיקום המוצע לכל באר לפי כל אחת משתי הבקשות.

הסכם הביניים קובע גם את הקמתם של לפחות חמישה צוותי פיקוח ואכיפה משותפים שיפעלו תחת סמכותה של ועדת המים המשותפת.[112] על אותם צוותים מוטלות כמה משימות, ובעיקר פיקוח על השאיבה מכל קידוח בהתאם למכסות שקבעה הוועדה. גם בתחום זה בולט חוסר האיזון בין הצדדים, שכן שטח השיפוט של הצוותים המשותפים מוגבל לשטחי הגדה המערבית, בעוד שאין הם רשאים לבדוק או לפקח על הרוב המכריע של המים ששואבת ישראל מהאקוויפרים המשותפים, שכן שאיבה זו מתבצעת בתוך תחומי הקו הירוק.

הסמכויות היחידות שהועברו לרשות הפלסטינית מכוח הסכם הביניים הן ההפעלה של כמה בארות המשרתות רק את האוכלוסייה פלסטינית ושהיו לפני כן בידי מקורות וגביית חשבונות המים מהצרכנים הפלסטינים.[113] לעומת זאת, בכל הנוגע לקידוח בארות חדשות, ביצוע פרוייקטים בתחום המים וקביעת מכסות שאיבה, דהיינו בכל הנוגע לחלוקת המים בין ישראלים לפלסטינים, יכולת השליטה של ישראל לא נפגעה כהוא זה.

---

109 טענה זו נאמרה על־ידי פאדל קווש, סגן יו"ר רשות המים הפלסטינית, בראיון ל**בצלם**, ב־17.4.00.

110 **בצלם** פנה לנציג הבכיר של ישראל בוועדת המים המשותפת, מר שמואל קנטור, על מנת לקבוע עמו פגישה לדיון בסוגייה זו. על אף שמר קנטור נענה לבקשה באופן עקרוני, פניות חוזרות ונשנות של **בצלם** בניסיון לקבוע מועד לפגישה, לא זכו למענה. כמו כן, פנה **בצלם** גם למינהל האזרחי בבקשת תגובה לטענה זו. דובר המינהל האזרחי, סרן פיטר לרנר, מסר ל**בצלם** כי אין באפשרותו להגיב על כך משום שעובדי המינהל המטפלים בסוגיות הרלוונטיות נמצאים בשביתה.

111 לדיון בטענות אלה ראו: עמירה הס, "שותים יותר מדי", *הארץ* 12.7.99.

112 הסכם הביניים, נספח 3, מפרט 9.

113 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (4).

פרק 4: צריכת המים של האוכלוסייה הפלסטינית

א. ספקי המים

כמעט כל המים הזורמים בהם משתמשת האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים, באמצעות קווי צנרת, לכל הצרכים מלבד השקיה (להלן: צריכה עירונית), הם מי תהום הנשאבים באמצעות בארות, ומיעוטם ממעיינות. הבעלות על הבארות והאחריות על תפעולן ואחזקתן מבוזרת בין כמה מוסדות וגורמים.

הגורם המרכזי הוא חברת מקורות הישראלית המוכרת מים לעיריות ולגופים ציבוריים פלסטיניים. בגדה המערבית היא מספקת מים מבארות המצויות הן בתוך ישראל והן בהתנחלויות. מקורות מוכרת היום לפלסטינים כשליש מהמים המשמשים לצריכה העירונית של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.[114]

גורם שני הוא "מחלקת המים לגדה המערבית" (West Bank Water Department), המשרתת עיריות וכפרים בכל הגדה המערבית באמצעות 13 בארות שהיא מתפעלת. מעמדו של גוף זה אינו ברור. מחד, גוף זה הוא אגף של רשות המים הפלסטינית הכפוף לרשות הפלסטינית ומייצג אותה בוועדת המים המשותפת. מאידך, כל הבארות שגוף זה מתפעל הם בשליטת המינהל האזרחי וחברת מקורות, ורק אלה רשאים לקבוע את כמויות השאיבה ואת אופן חלוקת המים. כמו כן, מחלקת המים לגדה המערבית אחראית לגבות מטעם חברת מקורות את חשבונות המים מהעיריות ומהגופים הפלסטינים האחרים. מחלקת המים מספקת כיום כרבע מהמים המשמשים לצריכה העירונית של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.[115]

בסך הכל למעלה ממחצית (כ־56 אחוזים) מהמים לצריכה עירונית בגדה המערבית מסופקים על־ידי גופים ישראלים או גופים הכפופים לישראל. המשמעות מכך, כפי שנראה בפרק הבא, היא המשך התלות הישירה של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל, גם לאחר חתימת הסכם הביניים ו"העברת" הסמכויות לניהול משק המים לרשות הפלסטינית. תלות זו היא קטנה בהרבה ברצועת עזה.

שאר המים לצריכה עירונית בגדה המערבית מופקים על־ידי שלושה גורמים שונים. הראשון מורכב ממחלקות המים של העיריות ושל חלק קטן מהמועצות הכפריות. הגורם השני הם גופים ציבוריים

---

114 הנתונים על מערכת אספקת המים העירונית בגדה המערבית מבוססים, אלא אם מצוין אחרת, על דו"ח של מחלקת המים לגדה המערבית שחובר על־ידי המהנדס מוחמד ג'אז (Ja'as, 1999). היות והנתונים בדו"ח זה מתייחסים לשנת 1998, הם עודכנו לשנת 1999 על־ידי המהנדס ג'אז במסגרת ראיון ל**בצלם** שהתקיים ב־7.5.00 במשרדי מחלקת המים לגדה המערבית שבפאתי ראמאללה.

115 המידע על מעמדו של גוף זה נמסר על־ידי המנכ"ל, טאהר נאסראדין, במסגרת ראיון ל**בצלם** שהתקיים ב־24.3.99.

עצמאיים המשרתים אזורים גדולים בגדה המערבית. החשובים מביניהם הם "מפעל המים ירושלים" (Jerusalem Water Undertaking),[116] המשרת כמעט את כל נפת רמאללה וחלק מנפת ירושלים, ו"הרשות לאספקת מים וביוב לבית לחם," המשרתת כמעט את כל נפת בית לחם. המים המסופקים על־ידי הגופים האלה מופקים בחלקם מבארות שבבעלותם, ובחלקם נקנים מחברת מקורות וממחלקת המים לגדה המערבית.

הגוף השלישי המעורב באספקת המים בגדה המערבית הוא רשות המים הפלסטינית, שהוקמה בשנת 1995. זוהי רשות סטטוטורית הנמצאת תחת סמכותו של יו"ר הרשות הפלסטינית, אשר תפקידה הוא לתכנן, לווסת ולנהל את משק המים של השטחים.[117] בפועל היא מתפקדת כגוף מתאם בין כל הגופים הפלסטינים המפיקים ומספקים מים בשטחים, וכנציגה של הרשות הפלסטינית מול המדינות התורמות בתחום המים. כמו כן, רשות המים הפלסטינית מחזיקה בבעלותה כמה מן הבארות החדשות שנקדחו מכוח הסכם הביניים.

ברצועת עזה מספקת מקורות כעשרה אחוזים מהצריכה העירונית של התושבים הפלסטינים, באמצעות מי המוביל הארצי המועברים מהכנרת. מלבד אספקה מצומצמת זו, האחריות על השאיבה והאספקה מוטלת בעיקר על העיריות והמועצות הכפריות. בנוסף אליהן, אונרוו"א, סוכנות הפליטים של האו"ם, מחזיקה בבעלותה חמש בארות המספקות מים למחנות הפליטים ג'באליא, ח'אן יונס ורפיח.[118]

יש להבהיר כי מערך האספקה שתואר עד כה אינו נוגע כלל למגזר החקלאי בגדה המערבית וברצועת עזה. הבארות המשמשות להשקייה הן ברובן הגדול בבעלות פרטית של החקלאים, האחראים בעצמם לאספקת המים לגידולים. אולם, בכל באר חקלאית מותקן מונה והשאיבה מאותן בארות נמצאת בפיקוחה של ועדת המים המשותפת הקובעת את המכסות המותרות. צריכת המים של המגזר החקלאי תידון בנפרד בסעיף ד' של פרק זה.

ב. צריכת המים של הפלסטינים לשימושים ביתיים, עירוניים ותעשייתיים

החלוקה המפלה של משאבי המים המשותפים לישראל ולרשות הפלסטינית, שנדונה בפרקים הקודמים של מסמך זה, משתקפת באופן מובהק בנתונים אודות צריכת המים של האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים.

---

116 לפרטים אודות מוסד זה ראו את אתר האינטרנט שלו: http://www.jwu.org

117 רשות המים הוקמה מכוח "צו נשיאותי" מספר 90 מאפריל 1995, וסמכויותיה עוגנו מאוחר יותר בחוק מספר 2 מפברואר 1996. אותו חוק מייסד גם את מועצת המים הלאומית, שאחראית לקביעת מדיניות המים, ואשר מיוצגים בה משרדי ממשלה ונציגי ציבור שונים (Haddad, 1998, p. 181-2).

118 המידע נמסר ל**בצלם** על־ידי מנהל סניף UNRWA בעזה, מר ליונל בריסון, במכתב מה־20.6.00.

אספקת המים השנתית לאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית לצריכה עירונית עומדת על כ־50 מלמ"ק.[119] מנתון זה נובע כי הצריכה הפלסטינית הממוצעת לנפש לשנה עומדת על כ־29 מ"ק, שהם כ־80 ליטר ליום לנפש.[120] אולם, מאחר וכמות ניכרת מהמים המסופקים הולכים לאיבוד ברשתות העירוניות, הצריכה בפועל נמוכה באופן ניכר מאומדן זה. לפי הערכת מחלקת המים לגדה המערבית לפחות 25 אחוזים מהמים המסופקים בגדה המערבית הולכים לאיבוד לפני שמגיעים לצרכנים.[121]

משום כך, צריכת המים הממוצעת בגדה המערבית היא למעשה כ־22 מ"ק לנפש לשנה בלבד, המהווים כ־60 ליטר ליום לנפש. היות ומדובר בממוצע כללי, הצריכה בפועל משתנה מאזור לאזור. בכפרים שאינם מחוברים כלל לרשת של מים זורמים, הצריכה נמוכה באופן משמעותי (ראו דיון בפרק 5 (א)). ביישובים המחוברים, הצריכה אינה שווה, ובעוד שבנפת רמאללה היא כ־75 ליטר ליום לנפש, בנפת ג'נין היא עומדת על כ־45 ליטר בלבד.[122] יש לציין כי הממוצע הכללי מתייחס אך ורק לצריכת מים זורמים בקווי צנרת, ואינו כולל את מי הגשמים והמעיינות הנאגרים באופן פרטי על־ידי האוכלוסייה, ואת המים הנשאבים מבארות חקלאיות ומשמשות, בנוסף להשקיה, גם לצריכה ביתית מצומצמת.[123]

מצב הצריכה ברצועת עזה בכל הנוגע לכמויות (להבדיל מאיכות), הוא מעט יותר טוב מאשר בגדה המערבית. אספקת המים לאוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה לצריכה עירונית מוערכת בכ־55 מלמ"ק לשנה בממוצע.[124] לפיכך, לפני שמביאים בחשבון אובדנים, "הצריכה" היא כ־50 מ"ק לנפש לשנה, שהם כ־137 ליטר ליום לנפש. לעומת זה הצריכה הממוצעת בפועל עומדת על כ־32 מ"ק לשנה לנפש, שהמהווים כ־88 ליטר ליום לנפש, דהיינו כ־36 אחוזים מהמים המסופקים הולכים לאיבוד לפני שמגיעים לבית הצרכן.[125] צריכת המים היא גבוהה יותר מן הממוצע בעיר עזה, ונמוכה ממנו באופן ניכר במחנות הפליטים (60-70 ליטר ליום לנפש), בהם מתגוררת קרוב למחצית מאוכלוסיית עזה.[126]

הממוצע המשוקלל של הצריכה העירונית של מים זורמים מקווי צנרת לגדה המערבית ולרצועת עזה יחד עומד, אם כך, על כ־70 ליטר ליום לנפש, המהווים כ־26 מ"ק לנפש לשנה.

---

119 בנוגע למקור הנתונים על אספקת המים בגדה המערבית ראו הערת שוליים מספר 114.

120 אוכלוסיית הגדה המערבית היתה, נכון ל־1999, 1.73 מיליון נפש (PCBS, 2000). הנתון אינו כולל את השכונות והכפרים הפלסטינים במזרח ירושלים שסופחו לישראל והמסופקים על־ידי עיריית ירושלים.

121 אחוז אובדן המים מחושב על בסיס הפער בין המים המסופקים על־ידי כל עירייה או מועצה, והמים המשולמים על־ידי כל הצרכנים באותו מקום. דהיינו, בקטגוריה זו כלולים לא רק המים האובדים בשל דליפות ברשת אלא גם המים הנגנבים. לא ניתן להשיג נתונים נפרדים על אחוז הדליפה (ראו הערת שוליים מספר 114) .

122 המונח "נפה" כולל עשרות יישובים לרבות עיר האם של אותה נפה הנושאת אותו שם.

123 ממוצע הצריכה הכללי כולל את אותו חלק מהמים הנקנים מבעלי מיכליות פרטיים שמקורו בבארות ציבוריות, אך לא את החלק שמקורו בבארות חקלאיות פרטיות.

124 המידע נמסר על־ידי יו"ר רשות המים הפלסטינית, נביל אל־שריף, במכתב ל**בצלם** מה־18.6.00.

125 מכתב מאל־שריף, שם. חישוב הצריכה לנפש נעשה על בסיס אוכלוסייה של 1.1 מיליון נפש (PCBS, 2000).

126 מכתב ממנהל סניף UNRWA בעזה, שם.

צריכת המים בשטחים לכל השימושים למעט חקלאות (1999)

	אוכלוסייה (במיליונים)	אספקה עירונית כוללת (במלמ"ק)	צריכה לפני אובדנים		צריכה בפועל	
			מ"ק לשנה לנפש	ליטר ליום לנפש	מ"ק לשנה לנפש	ליטר ליום לנפש
הגדה המערבית	1.73	50	29	80	22	60
רצועת עזה	1.1	55	50	137	32	88
סה"כ	2.83	155	37	102	26	70

ג. הפערים בצריכה

הפער בין צריכת המים של הפלסטינים לבין צריכת המים של הישראלים הוא עצום. הצריכה הממוצעת של ישראלי לצריכה ביתית ועירונית בלבד הוא כ־103 מ"ק לשנה, המהווים 282 ליטר ליום לנפש.[127] במילים אחרות, צריכת המים הממוצעת לנפש בישראל היא פי ארבע מהצריכה בשטחים. אם לשם דיוק ההשוואה מביאים בחשבון גם את צריכת המים של המגזר התעשייתי בישראל, מגיעים לכ־128 מ"ק לנפש לשנה, שהם 350 ליטר ליום לנפש, או פי חמש מהצריכה הפלסטינית המקבילה.[128] בדומה למצב בשטחים, גם בתוך ישראל הצריכה הביתית והעירונית מתחלקת באופן לא שווה בין מקום למקום: בירושלים היא כ־192 ליטר ליום לנפש ובאום אל פחם היא כ־110 בלבד. לעומת זאת, באילת היא מגיעה לכ־685 ליטר ליום לנפש ובסביון לכ־904.[129]

הצריכה הישראלית (כולל התנחלויות) לשימושים ביתיים, עירוניים ותעשייתיים והפער לעומת הצריכה הפלסטינית המקבילה (באחוזים)

ישראל		פער לעונות הגדה המערבית	פער לעומת רצועת עזה	פער לעומת כלל הצריכה הפלסטינית
מ"ק לשנה לנפש	ליטר ליום לנפש			
128	350	483	298	400

127 כל הנתונים על צריכת המים בישראל מתייחסים לשנת 1998 ולקוחים מהשירות ההידרולוגי, 1999, ע' VI. חישוב הצריכה לנפש נעשה על בסיס אוכלוסייה של 6 מיליון נפש (הלמ"ס, 1999, טבלה 2.1).

128 בבחינת השוואה זו יש להביא בחשבון כי ישנו פער גדול בהיקף הפעילות התעשייתית בשני המשקים בשל גורמים אחרים ממחסור במים. הסיבה להצגת ההשוואה למרות זאת, היא היעדר בסיס נתונים נפרד על צריכת המים של המגזר התעשייתי בשטחים, כאשר נתונים אלה מצורפים לצריכה הביתית והעירונית.

129 קלי, 1997, ע' 16.

ממוצע הצריכה לנפש בישראל כולל גם את צריכת המים בהתנחלויות בשטחים. היות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מפרסמת את התפלגות הצריכה לפי אזורים, לא ניתן לקבוע מהו הפער המדויק בין צריכת המים בהתנחלויות לבין צריכת המים ביישובים הפלסטינים.

נציב המים הקודם של ישראל, מאיר בן מאיר, העריך את צריכת המים הביתית, העירונית והתעשייתית של ההתנחלויות בגדה המערבית (ב־1998) בכ־16.7 מלמ"ק לשנה, המהווים 274 ליטר ליום לנפש.[130] צריכה זו היא למעלה מפי ארבע מהצריכה המקבילה ביישובים הפלסטינים בגדה. הערכות שפורסמו על־ידי חוקרים בלתי תלויים הינן גבוהות בהרבה מזו של נציב המים לשעבר.[131]

צריכת המים העירונית של ההתנחלויות ברצועת עזה פחות שנויה במחלוקת והיא מוערכת (לשנת 1998) בכ־1.3 מלמ"ק לשנה.[132] היות והאוכלוסייה המתגוררת באותן התנחלויות היא קטנה ביותר, המים המופנים לשימושים עירוניים מהווים 584 ליטר ליום לנפש, שהם כמעט פי שבע מהצריכה המקבילה ביישובים הפלסטינים ברצועת עזה.[133]

מן הראוי להבהיר כי החלוקה הבלתי שיוויונית של המשאבים המשותפים וההגבלות שהוטלו על־ידי ישראל במשך הכיבוש, אינן הסיבות היחידות לפערים בצריכת המים. חוקרים של משק המים סבורים כי ישנו קשר מסוים בין רמת ההכנסה של כל משק בית לבין צריכת המים שלו.[134] כלומר, חלק מסוים מהפער בצריכת המים של ישראלים לעומת פלסטינים נובע גם מפער בביקוש למים בשתי האוכלוסיות, אשר מושפע, בין השאר, מרמת החיים השונה של שתי האוכלוסיות. יחד עם זאת, המחקרים מוכיחים כי בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים קיים ביקוש גדול למים שאינו מסופק.[135] מסקנה זו עולה בברור גם מהשוואת צריכת המים לנפש בשטחים לצריכה המקבילה במדינות אחרות בעלות רמת חיים דומה לזו של השטחים או נמוכה ממנה, כפי שהיא משתקפת בתל"ג לנפש. משמעות הדבר היא שלולא ישראל היתה כופה את החלוקה הבלתי הוגנת הקיימת כיום, הפער בצריכה בין שתי האוכלוסיות היה מצטמצם בצורה ניכרת.

---

130 מכתב תשובה ממאיר בן מאיר ל**בצלם** מה־2.1.00. החישוב נעשה על בסיס אוכלוסייה של 166 אלף נפש (הלמ"ס, 1999, טבלה 2.7)

131 לסיכום הערכות אלו ראו: **בצלם**, 1998, ע' 12.

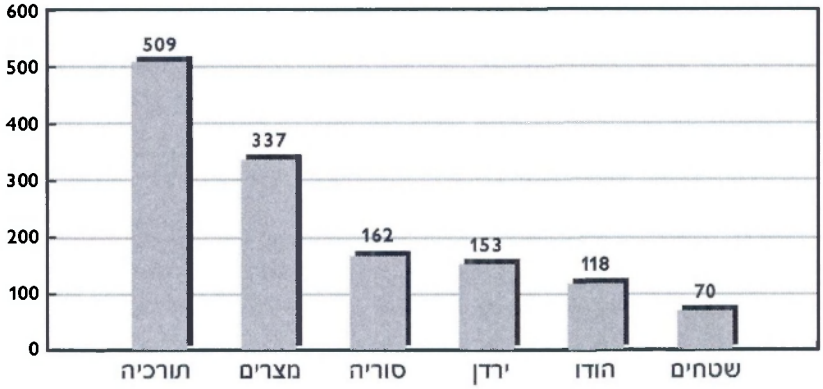
132 מכתב מבן מאיר, שם.

133 החישוב נעשה על בסיס אוכלוסייה של ששת אלפים נפשות (הלמ"ס, 1999, טבלה 2.7)

134 CSWS, 1999, p. 61

135 Elmusa, 1997, pp. 136-149; Roy, 1996, pp. 162-175

צריכה ביתית, עירונית ותעשייתית ליום לנפש (בליטרים), במדינות בעלות תל"ג דומה לזה של השטחים או נמוך ממנו



מקור: Sherman, 1999; CSWS, 1999; Elmusa, 1997

* הנתונים עבור תורכיה, מצרים והודו מתייחסים לשנת 1992; עבור ירדן לשנת 1994 ועבור סוריה לשנת 1990.

ד. צריכת המים של המגזר החקלאי בשטחים ובישראל

המגזר החקלאי הוא צרכן המים הגדול ביותר בשטחים. מגזר זה צורך מדי שנה כ־170 מלמ"ק, מתוכם כ־90 מלמ"ק בגדה המערבית וכ־80 מלמ"ק ברצועת עזה. כמות זו מהווה כ־62 אחוזים מכלל המים שצורכת האוכלוסייה הפלסטינית. החקלאות מהווה פעילות כלכלית יחסית חשובה במשק הפלסטיני: היא מהווה כשבעה אחוזים מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) של השטחים ומעסיקה כ־14 אחוזים מכוח העבודה.[136]

מתוך המים המשמשים להשקיה בגדה המערבית, כ־60 אחוזים נשאבים ממעיינות וכ־40 אחוזים מבארות.[137] ברצועת עזה המים להשקיה נשאבים אך ורק מבארות.[138] בשונה מהבארות לאספקה ביתית ועירונית, הבארות החקלאיות הן ברובן המכריע בבעלות פרטית של בעל השטח המושקה. הבדל משמעותי נוסף הוא שאחוז המים הנאבדים במגזר החקלאי קטן ביותר שכן, בניגוד לאספקה

136 נתוני התמ"ג מתייחסים לשנת 1997, ואילו נתוני כוח העבודה לשנת 1999 (PCBS, 2000).

137 בגדה המערבית ישנם למעלה מ־300 בארות המשמשים להשקיה. התפוקה של כל באר כזאת היא נמוכה בהרבה מתפוקת הבארות העירוניות, והמים נשאבים מהשכבות העליונות בלבד של האקוויפר (ARIJ, 1998).

138 מספר הבארות החקלאיות ברצועת עזה אינו ידוע שכן מאז העברת הרצועה לרשות הפלסטינית נקדחו מאות בארות ללא אישור. בסה"כ מדובר בלמעלה מ־2000 בארות חקלאיות בכל רצועת עזה (MOPIC, 1996, ch. 4).

הביתית, במרבית המקרים אין צורך להוביל את המים באמצעות קווי צנרת ארוכים ממקום השאיבה למקום ההשקיה.

בדומה לשטחים, גם בישראל המגזר החקלאי הוא צרכן המים הגדול ביותר. בשנת 1998 הוא צרך כ־1,339 מלמ"ק, המהווים כ־64 אחוזים מכלל המים שנצרכו בישראל באותה שנה. למרות שמאז שנות השמונים מחיר המים שמשלם המגזר החקלאי בישראל עלה במקצת, כיום הוא עדיין מסובסד והוא נמוך ממחיר עלות ההפקה. מרכזיותה של החקלאות במשק הישראלי ירדה מאז שנות השבעים בהתמדה. נכון לשנת 1998 היא מהווה כ־2.5 אחוזים מהתמ"ג וכשלושה אחוזים מערך הייצוא, ומעסיקה כשני אחוזים מכוח העבודה.[139]

מדיניות הקצאת המים למגזר החקלאי בישראל עברה כמה תהפוכות מאז הקמת המדינה. עד מחצית שנות הששים עלתה הקצאת המים בהתמדה, כביטוי למדיניות שראתה בחקלאות אמצעי ליישוב אזורי הספר של המדינה. מאז נשארה הקצאה זו פחות או יותר קבועה, עד שלהי שנות השמונים, אז החל תהליך של צמצום מכסות המים לחקלאות כתוצאה משורה של גורמים פוליטיים וכלכליים.[140] מגמה זו התהפכה במהרה, וב־1992 החלו המכסות לחקלאות לגדול באופן הדרגתי עד 1998. בעוד שב־1992 צרך המגזר החקלאי 955 מלמ"ק, ב־1998 עלתה הצריכה ל־1,339 מלמ"ק, שהם תוספת של כ־40 אחוזים.[141] תוספת זו שווה לאספקת המים הביתית והעירונית לגדה המערבית ולרצועת עזה יחד במשך ארבע שנים.[142] באפריל 1999, כתוצאה ממיעוט הגשמים בחורף 1998-1999, החליטה ממשלת ישראל לצמצם באופן זמני את מכסות המים לחקלאות ב־40 אחוזים.[143] נכון להיום לא פורסמו נתונים אודות צריכת המים לשנת 1999 ולכן לא ידוע באיזו מידה החלטה זו מומשה. לפי הערכה של מומחה מים ישראלי, הצריכה החקלאית בשנת 1999 קוצצה בפועל, לעומת הצריכה ב־1998, בשלושה אחוזים בלבד.[144]

---

139 הלמ"ס, 1999, טבלאות: 6.7, 8.7 ו־12.9.

140 Feitelson, 1998

141 השירות ההידרולוגי, 1999, ע' VI.

142 לפי אחת ההשערות, האירוע שגרם לעלייה משמעותית זו בהקצאת המים לחקלאות הוא התחלתו של התהליך המדיני בוועידת מדריד ב־1991, שהביא את ישראל להגביר את צריכת המים שלה במטרה "לקבוע עובדות בשטח" ולדרוש במשא ומתן העתידי זכויות גדולות יותר במים המשותפים, על סמך "שמושה בעבר." (Allan, 1999)

143 *הארץ*, 12.4.00.

144 גבירצמן, "בעצב תשאבו מים", הארץ 30.6.00.

פרק 5: מוקדי המצוקה

נתוני הצריכה הממוצעת שהובאו בפרק הקודם הם, מטבע המדד, כלליים ומופשטים. נתונים אלה מצביעים על קיומה של בעיה ועל כך שצריכת המים בשטחים היא נמוכה, אך הם אינם מספרים מאומה על טיב המצוקה במקומות מסויימים. להלן נתמקד בשלושה מאפיינים של אספקת המים בשטחים, היוצרים מוקדי מצוקה: היעדר חיבור לרשת של מים זורמים, אספקת מים מפלה ובלתי מספקת, ובעיית איכות המים הירודה.

א. היעדר רשת מים

אחת האוכלוסיות הסובלות במיוחד מהמחסור במים הם תושבי אותם כפרים ומחנות פליטים בשטחים שאינם מחוברים לרשת של מים זורמים. בגדה המערבית בלבד, נכון לחודש יוני 2000, מדובר באוכלוסייה המונה כ־215 אלף נפשות לפחות, המתגוררת בלמעלה מ־150 כפרים, והמהווה כ־12 אחוזים מאוכלוסיית הגדה המערבית.[145] רוב הכפרים הללו מרוכזים בחלק הצפוני של הגדה המערבית: נפות ג'נין, שכם, טובאס, קלקיליה וסלפית.[146] ברצועת עזה בעיה זו היא מצומצמת יותר, ונוגעת לכ־20 אלף נפשות המתגוררות במחנות פליטים.[147] הסיבה המרכזית להעדרה של תשתית מים בסיסית היא, כפי שצוין בפרק 3, מדיניות ההזנחה שהנהיגה ישראל במשך שנות הכיבוש בכל הנוגע להשקעה בתשתיות ציבוריות.

מקור המים העיקרי עבור אוכלוסייה זו הוא מי הגשמים, הנאספים בגגות הבתים ונאגרים בבורות הסמוכים לכל בית. מקור זה מספק מים לצריכה במשך כמה חודשים בלבד, ברוב המקרים בחודשים נובמבר-מאי. בחודשי הקיץ נאלצת אוכלוסייה זו לאסוף מים ממעיינות סמוכים (אם יש כאלה) באמצעות בקבוקי פלסטיק וג'ריקנים, וכן לקנות מים מבעלי מיכליות פרטיים.

המפגע העיקרי של שני מקורות אלה הוא היעדר פיקוח על איכות המים, דבר המאפשר שימוש במים עם רמות זיהום גבוהות מהמותר לגבי מי שתייה. במקרה של מעיינות, מדובר במים הזורמים על פני השטח וחשופים למגע עם השפכים של היישובים הסמוכים לו. בנוגע לקניית המים, אחד המוקדים בהם בעלי המכליות קונים את המים שהם משווקים, מלבד הבארות העירוניות, הם בארות חקלאיות.[148] המים מבארות אלו חשופים, יותר מאשר בארות עירוניות, לזיהום על־ידי

---

145 ראו הערת שוליים 114. בכל הנוגע לגודל האוכלוסייה, מדובר באומדן מוטה כלפי מטה, שכן הוא לא כולל את אותם תושבים שלמרות שהם מתגוררים בערים או בכפרים בהם יש רשת מים, הם אינם מחוברים אליה. באשר למספר הכפרים, ישנה מחלוקת בהגדרת כל יחידה, ולכן ישנם מחקרים המונים מספר כפרים לא מחוברים גבוה בהרבה. לדוגמה MOPIC, 1998 מונה 282 כפרים לא מחוברים.

146 Nasseredin, 1997, p. 124

147 נתון זה מבוסס על אומדן לגבי שנת 1998 של: PCBS, 2000

148 דווח ל**בצלם** על־ידי נהג מכלית ב־4.4.00, ואושר על־ידי סגן יו"ר רשות המים הפלסטינית, פאדל קוואש (ראיון ל**בצלם**, 17.4.00)

חומרי הדברה ודישון למיניהם.[149] למרות שלרוב קשה לקבוע קשר סיבתי בין איכות המים שאדם צורך לבין הופעת מחלה מסוימת, ידוע כי צריכה ממושכת של מים ממקורות עם רמות זיהום גבוהות גורמת, או תורמת, להופעת שורה של מחלות זיהומיות (ויראליות ובקטריאליות), ובעיות תפקוד בכליות ובמערכת העיכול.[150]

בנוסף, כיום אין כל פיקוח מצד הרשות הפלסטינית על המחירים הנגבים על־ידי בעלי המכליות, כך שאלה משתנים באופן חופשי לפי ההיצע והביקוש. טווח המחירים נע, בדרך כלל, בין 15 ל־40 שקל למ״ק, שהם בין פי חמש לפי 13 מהמחיר המשולם על־ידי צרכן מרשת של מים זורמים. ההוצאה הכספית הגבוהה שמשפחות באותם כפרים נאלצות להוציא על מים, מהווה נטל כלכלי כבד, ובמקרה של משפחות עניות היא באה במקום מוצרים בסיסיים אחרים.[151]

למרות שאין נתונים מדויקים אודות צריכת המים לנפש בכפרים שאינם מחוברים לרשת של מים זורמים, ברור כי ממוצע הצריכה בהם נמוך בהרבה מ־70 ליטר ליום לנפש, שהוא הממוצע הכללי בשטחים. כפי שצוין בפרק 1, המינימום המומלץ לצריכה ביתית ועירונית הוא 100 ליטר ליום לנפש. צריכה כה נמוכה, בעיקר באקלים צחיח למחצה כמו זה של הגדה המערבית, גורמת להישנות בעיות בריאותיות הנלוות, בדרך כלל, להיעדר כמויות מים מספיקות בגוף: התייבשות, תשישות, תסמינים נוירולוגים שונים, תפקוד לקוי של הכליות ועוד. ילדים, קשישים וחולים פגיעים במיוחד במצב של מחסור במים. כמו כן, מחסור קבוע במים יוצר הרגלי הגיינה אישית והרגלי ניקיון לקויים, הגורמים להופעה תדירה יותר של דלקות עור ופטריות.[152]

ב. אספקת מים מפלה ובלתי מספקת

כמה עיריות בגדה המערבית נאלצות ליישם, בעיקר בחודשי הקיץ, תכניות רוטציה בין אזורים שונים של העיר, על מנת לחלק את מעט המים העומדים לרשותן בין הצרכנים השונים. המשמעות של תכנית רוטציה היא שתושב אזור מסוים של העיר מקבל מים במשך מספר שעות, ולאחר מכן מנותקים המים לכמה ימים כדי לספקם לאזורים אחרים, עד שיגיע תורו מחדש. תכניות כאלה מונהגות בחודשי הקיץ, לכל הפחות בערים חברון, בית לחם וג׳נין, בהן מתגוררים למעלה מ־300 אלף בני אדם.[153] אספקת המים בשאר חודשי השנה בערים אלו היא בדרך כלל רציפה, למעט לשכונות הגבוהות הסובלות מאספקה בלתי רציפה במשך כל השנה, שכן בהן דרוש לחץ גבוה יותר להזרמת המים.

---

149 ליתר פירוט בנוגע לבעיית השימוש בחומרי הדברה ודשנים אצל חקלאי הגדה המערבית ראו: ARIJ, 1998, ch. 8.

150 Bellisari, 1994, pp. 59-61

151 לעדויות של תושבים הממחישות את בעיית הנטל הכלכלי ראו: **בצלם**, 1998 ו־1999.

152 Bellisari, 1994

153 בערים אלה ביצע **בצלם** בדיקה נפרדת, זאת על סמך מידע שנאסף בארגון בשנים קודמות, לפיו המחסור במים באותן ערים הוא חמור יותר משאר הערים בגדה המערבית.

מקור הצורך להנהיג תכניות רוטציה הוא בעליית הביקוש למים בעונה החמה. אולם, בעוד שביקוש זה עולה הן בקרב האוכלוסייה הפלסטינית והן בקרב המתנחלים, לפחות בשלוש ערים פלסטיניות מנהיגה חברת מקורות מדיניות מפלה. מצד אחד, היא מגבירה את האספקה להתנחלויות, ומצד שני היא לא מתגברת, או אף מצמצמת, את האספקה לערים הפלסטיניות. צמצום האספקה בשעות בהן צריכת המים עולה נעשה באמצעות סגירת הברזים בצמתים של קווי הצנרת הראשיים המובילים מים לערים הפלסטיניות. מלבד זאת, על מנת לצמצם את האספקה השוטפת ליישובים הפלסטינים מהקווים המספקים גם את ההתנחלויות, התקינה חברת מקורות בצמתים אלה מכשירים המקטינים מבפנים את קוטר הצינורות, במטרה לווסת את הזרימה.[154]

בעל תפקיד בכיר בנציבות המים עד לפני כמה שנים, שביקש להישאר בעילום שם, אישר ל**בצלם** את עצם קיומה של מדיניות זו. כמו כן הוא הבהיר כי:

> אין לחברת מקורות מדיניות להצמיא את האוכלוסייה הפלסטינית. יחד עם זאת, המחויבות של מקורות היא, קודם כל, כלפי ההתיישבות היהודית ואזרחי ישראל. בעיית המחסור במים בקרב הפלסטינים הביאה בזמנו את רבין להנחות אותנו להפריד את רשתות אספקת המים של ההתנחלויות מאלה של הפלסטינים. לצערי, הדבר בקושי התבצע.[155]

אספקת המים הנמוכה והלא סדירה, במיוחד בחודשי הקיץ, חושפת את האוכלוסייה בפני בעיות בריאותיות רבות, כפי שתואר לעיל. האספקה הבלתי סדירה פוגעת גם בתפקודם של בתי חולים, בהם השמירה על ההיגיינה חיונית במיוחד, בשל הסביבה מרובת החיידקים. בעת המחסור במים נפגעת קשות שגרת הניקיון ולעיתים מצומצמים מספר הטיפולים והניתוחים. תנאי התברואה הבלתי הולמים מסכנים לא רק את החולים המאושפזים בו בלבד, אלא גם את בני המשפחה המלווים או מבקרים אותם.[156]

במהלך יומיים בחודש אוגוסט 1999, כתוצאה משביתה של עובדי מקורות, חוו על בשרם חלק מאזרחי ישראל, במינון נמוך ביותר, את מה שעבור רוב תושבי הגדה המערבית היא תופעה שגרתית לחלוטין. במאמר המערכת של עיתון הארץ נכתב:

> עובדי מקורות הגשימו את איומיהם והפסיקו את אספקת המים ליישובים רבים. אין צורך להרבות במילים על הסבל שנגרם לתושבי היישובים שנפגעו מנחת זרועם של העובדים; אבל יש מקום להזכיר שמדובר לא רק בסבל מיידי אלא גם בנזק נמשך: לדעת מומחים, הפסקת המים לערים הגדולות ובמיוחד ירידת הלחץ עלולות לחשוף את הצנרת לחדירת מזהמים.[157]

---

154 ראיון עם המהנדס מוחמד ג'אז (ראו הערת שוליים 114). שם המכשיר הוא "דיזה" או "אוניטרול"

155 הדברים נמסרו ל**בצלם** בשיחה טלפונית שהתקיימה ב־25.5.00.

156 **בצלם**, 1998, ע"ע 15-17. מנהלי בית החולים אל־אהלי שבחברון דיווחו ל**בצלם** שנכון לחודש מאי 2000, בית החולים מסתמך על קניית מים ממיכליות לביצוע הצרכים המינימליים, דבר שאינו מתאפשר עם המים הזורמים בלבד.

157 *הארץ*, 5.8.99.

1. עיריית חברון

עיריית חברון מספקת מים לעיר עצמה, לששה כפרים סמוכים ולשני מחנות פליטים, בהם חיים בסה"כ קרוב ל־190 אלף נפש.[158] כיום, מקור המים המרכזי של העירייה הוא באר חדשה באזור הרודיון, שנקדחה במסגרת תוספות המים שהובטחו בהסכם הביניים,[159] ואשר התחילה לפעול בקיץ 1999. באר זו מספקת לעיריית חברון כ־7,000 מ"ק מדי יום. בנוסף על כך עיריית חברון היא בעלת שתי בארות, מהן מופקים כ־1000 מ"ק בממוצע מדי יום, והן משרתות בעיקר את שני מחנות הפליטים.

בנוסף, עיריית חברון מקבלת מים מחמש בארות המופעלות על־ידי חברת מקורות ומחלקת המים לגדה המערבית והמספקים מים גם לכמה התנחלויות בחלק הדרומי של הגדה המערבית. בארות אלו מספקות כ־5,000 מ"ק מדי יום ברוב ימות השנה, אשר יחד עם מקורות האספקה שצוינו עד כה, מאפשרים הזרמת מים רציפה לרוב חלקי העיר. לעומת זאת, בחודשי יוני, יולי ואוגוסט מצטמצמת כמות זו לכדי כמחצית, דהיינו כ־2,500 מ"ק ליום בלבד. משום שחברון היא הנקודה האחרונה, וגם הגבוהה ביותר בקווים המובילים מים לאזור מבארות אלה, עליית הצריכה בהתנחלויות המחוברות לאותם קווים גורמת להקטנת הכמות המגיעה לחברון.

תכנית הרוטציה שהופעלה בקיץ האחרון איפשרה אספקת מים לכל בית במשך 24 שעות בכל שבוע. תכנית זו היתה שיפור בהשוואה לקיץ 1998 בו כל תושב קיבל מים במשך יום בכל שבועיים, והתאפשרה בשל התחלת ההפעלה של הבאר החדשה שהוזכרה לעיל. באר נוספת באזור הרודיון, שנקדחה גם היא במסגרת הסכם הביניים, נמצאת בשלבי הכנה אחרונים, ואמורה להתחיל לספק מים לחברון במהלך קיץ 2000. כשהדבר יקרה, תקטן מצוקת המים בחברון בחודשי הקיץ, אך עדיין לא יתאפשר לספק מים ברציפות בכל ימי השבוע.

לפי נציב המים הקודם של ישראל, מאיר בן מאיר, הבעיה העיקרית באספקה לחברון היא הגניבות מצינור המים הראשי המוביל לעיר על־ידי תושבים פלסטינים מהאזור.[160] מהנדס המים של חברון אישר כי זו אכן אחת הבעיות, וכי העירייה, יחד עם הרשות הפלסטינית, פועלים לצמצום מימדי התופעה. יחד עם זאת, לדעתו תופעה זו אינה משפיעה באופן משמעותי על המחסור במים ממנו סובלת העיר בחודשי הקיץ.

---

158 שמות הכפרים הם: דורה, דיר ראזח, ראבוד, אבו אל־עסג'ה, טראמה וקורזה. מחנות הפליטים הם אל־פואר ואל־ערוב. המידע על מצב המים בחברון נמסר ל**בצלם** על־ידי מהנדס המים של העירייה, עמאד עבד אל־חלים א־זיר, ב־4.4.00.

159 הסכם הביניים, 1995, נספח 3, סעיף 40 (7) (ב) (1) (מאז הסכם הביניים נקדחו בהרודיון בסך הכל שש בארות שאיבה חדשות).

160 מכתב תגובה לדו"ח **בצלם** (**בצלם**, 1998, ע' 28)

2. רשות המים של בית לחם

הרשות לאספקת מים וביוב לבית לחם היא שירות ציבורי עצמאי המספק מים לעיר בית לחם, לשבעה כפרים סמוכים ולשלושה מחנות פליטים,[161] סך הכול כ־75,000 בני אדם.[162] עד לאחרונה, כל המים שגוף זה סיפק לצרכניו נקנו ממקורות, שמספקת את המים משלוש בארות וחיבור אחד לרשת של עיריית ירושלים. בסוף שנת 1999 החלה לפעול באר חדשה באזור הרודיון, בבעלות רשות המים הפלסטינית, שנקדחה במסגרת ההתחייבויות בהסכם הביניים, ומספקת לבית לחם כ־6,000 מ״ק ליום.[163]

חברת מקורות מספקת לרשות המים של בית לחם, ברוב חודשי השנה, כ־10,000 מ״ק מדי יום.[164] בדומה למצב בעיריית חברון, אספקה זו יורדת בחודשי הקיץ לכ־6,000 מ״ק ליום. צמצום האספקה מתבצע רק בשניים מתוך ארבעת החיבורים לרשת של מקורות, המספקים מים גם להתנחלויות הסמוכות.[165]

במהלך קיץ 1999 יושמה תכנית רוטציה באזור בית לחם, לפיה קיבלו הצרכנים מים במשך שלוש יממות ולאחריהן נותקה האספקה במשך כשבועיים. במקומות הגבוהים, בעיקר בבית ג׳אלה, המצב קשה עוד יותר וניתוקי המים נמשכים בכל ימות השנה. כמו בחברון, המצב בקיץ הקרוב עשוי להשתפר עקב תחילת הפעלתה של באר נוספת באזור הרודיון, שאמורה לספק כ־5,000 מ״ק נוספים ליום. גם אם תוספת זו אכן תתממש לקראת קיץ 2000, היא לא תאפשר אספקת מים רציפה בכל ימות השבוע.

3. עיריית ג׳נין

עיריית ג׳נין אחראית לאספקת המים לתושבי העיר בלבד, המונים כ־41 אלף נפשות.[166] היא מחזיקה בבעלותה באר אחת השואבת מים מהשכבה העליונה של האקוויפר אשר, מסיבות הידרולוגיות החורגות ממסגרת דיון זה, תפוקתה אינה יציבה לאורך השנה (בין 400 ל־1,800 מ״ק ליום). המקור השני הוא חיבור לרשת של מקורות ומחלקת המים לגדה המערבית. האספקה ממקור זה אינה קבועה בכל ימות השנה. הממוצע בחודשי הקיץ עומד על כ־600 מ״ק ליום. אם כי להבדיל מהמקרה של חברון ובית לחם התנודות באספקה מחיבור זה אינן קשורות בעליית הביקוש בהתנחלויות, חברת מקורות נמנעת גם כאן מלהגביר את האספקה לעיר בהתאם לעליית הביקוש.

---

161 שמות הכפרים הם: בית ג׳אלה, בית סאחור, אל־ח׳אדר, בתיר, חוסאן, ואדי פוקין, וזעתרה. מחנות הפליטים הם עאידה, אל־עזעזה ודהיישה.

162 המידע על מצב המים בנפת בית לחם נמסר ל**בצלם** על־ידי מנכ״ל הרשות לאספקת מים וביוב, המהנדס מוסא שאהר, ב־3.5.00.

163 ראו הערת שוליים 159.

164 רשות המים של בית לחם מחזיקה בבעלותה באר אחת, אולם לפי הסכם בינה לבין מחלקת המים לגדה המערבית, באר זו מספקת מים רק להתנחלויות באזור (כ־5,000 מ״ק מדי יום), ובתמורה מקורות מספקת את הכמויות שפורטו לעיל.

165 רשות המים של בית לחם מסרה ל**בצלם** העתקים מחשבונות המים שהגישה מקורות (באמצעות מחלקת המים לגדה המערבית) לתקופות שונות בשנה, ומהן עולה בבירור צמצום האספקה בתקופת הקיץ.

166 המידע על מצב המים בג׳נין נמסר ל**בצלם** על־ידי מהנדס המים של העירייה, מאזן עלי פארס שוואחנה ב־5.4.00.

בסוף שנת 1998, כחלק מהתחייבויות ישראל בהסכם הביניים, הופעלה באר חדשה ("ג'נין 2") ממנה מופקים כ־4,000 מ"ק ליום.[167] מתוכם, כ־3,000 מ"ק הוזרמו לעיריית ג'נין, וה־1,000 מ"ק הנותרים הועברו, באמצעות מיכליות, ל־11 כפרים השוכנים מערבית לעיר ואשר אינם מחוברים לרשת מים.[168] בחודשים הקרובים עומדות להסתיים עבודות החיבור של הכפרים הללו לרשת מים חדשה, המחוברת לבאר ג'נין 2. ברגע שרשת זו תופעל היא תצרוך כ־2,000 מ"ק ליום, דהיינו תפחית את האספקה לעיר ג'נין בכ־1,000 מ"ק ליום.

עם תחילת הפעלתה של באר ג'נין 2 השתפר מצב המים בעיר ג'נין ואיפשר אספקה רציפה במהלך קיץ 1999, למעט מספר ימים בהם הביקוש היה גבוה במיוחד, ולמעט האספקה לכמה בתים הממוקמים באזורים גבוהים של העיר. הפעלת הרשת החדשה לאותם 11 כפרים בקיץ הקרוב, תחזיר את תכנית הרוטציה לבסיס קבוע ולפי מהנדס המים של העירייה, תחייב ניתוקי מים במשך כיומיים בשבוע לכל בית.

ג. איכות מים ירודה

להבדיל מהמצב בגדה המערבית, הבעיה החריפה ביותר במשק המים של רצועת עזה אינה מחסור או אספקה בלתי סדירה בחודשי הקיץ, אלא האיכות הירודה של המים הזורמים בצנרת.[169] איכות זו פוגעת באופן קשה ברמת החיים של תושבי הרצועה וחושפת אותם בפני סכנות בריאותיות חמורות. מקור המים המקומי היחיד של רצועת עזה הוא אקוויפר עזה, וממנו נשאבים המים המספקים כ־96 אחוזים מהצריכה הכוללת של האוכלוסייה הפלסטינית. אקוויפר זה עובר מאז שנות החמישים תהליכי המלחה וזיהום, המחריפים ככל שגדלה הצריכה והשאיבה.

הסיבה המרכזית לתופעת ההמלחה של האקוויפר היא מה שמכונה "שאיבת יתר," שמשמעותה היא שאיבת כמות מים העולה באופן ניכר על כמות הגשמים הממלאים כל שנה מחדש את האקוויפר. כפי שצוין בפרק 1, ההערכה המקובלת היא שכמות המשקעים שווה, בערך, לשליש מהשאיבה השנתית. כאשר המפלס של האקוויפר יורד מתרחשות שתי תופעות: חדירת מים מלוחים מהים התיכון[170] ועליית מים מליחים ממעמקי האקוויפר.

מלבד תופעת ההמלחה, קיימים שני מקורות זיהום עיקריים. המקור הראשון הם חומרי ההדברה והדישון, שהחקלאים משתמשים בהם באופן נרחב, תוך העדר פיקוח נאות מצד הרשות הפלסטינית.

---

167 הסכם הביניים, נספח 3, סעיף 40 (7) (א) (5).

168 שמות הכפרים הם: זבובא, רומאנה, א־טייבה, ערבונה, א־סילת אל־חרתייה, עאנין, אל־יאמון, כפר דן, אל־השמייה, אל־ערקה, וכפר קוד.

169 הנתונים על צריכת המים ברצועת עזה ומצב האקוויפר מתבססים, אלא אם מצוין אחרת, על MOPIC, 1996.

170 חדירת מי ים מתרחשת באותם נקודות בהן הלחץ ההידרוסטטי באקוויפר יורד, עקב ירידת המפלס, אל רמה מתחת הלחץ ההידרוסטטי בים.

נתח משמעותי מאותם חומרים רעילים, מתערבב עם המים להשקייה וחודר לאקוויפר. המקור השני הם השפכים העירוניים החודרים לאקוויפר בצורתם הגולמית. נכון להיום רק כ־45 אחוזים מתושבי רצועת עזה מחוברים לרשת הביוב,[171] כאשר חלק משמעותי מהביוב הזורם ברשתות דולף מהן לתוך האקוויפר, או נשפך לים או לחולות ללא כל טיפול.

המדד המקובל לרמת המליחות של המים הוא כמות הכלוריד לליטר. הרמה המומלצת על־ידי ארגון הבריאות העולמי היא עד 250 מיליגרם (להלן מ״ג) לליטר.[172] רמה של בין 250 עד 600 מ״ג לליטר פוגעת בעיקר בטעם המים ורמה הגבוהה מ־600 מ״ג כלוריד לליטר יוצרת סכנה בריאותית של ממש, בעיקר (אך לא רק) בעבור אנשים הסובלים מבעיות כליות ולב.[173] רמת הכלוריד בכ־90 אחוזים מן הבארות שברצועה, נעה בין 400 ל־1,200 מ״ג לליטר. רשויות המים ברצועת עזה מפסיקות את השאיבה, בדרך כלל, רק כשרמת הכלוריד מגיעה ל־1,200-1,000 מ״ג לליטר. המצב חמור במיוחד במספר בארות בעיר עזה, בבארות במרכז הרצועה (מחנה הפליטים נוסיראת והעיירה דיר אל־בלח) ובעיירות בקצה הדרום מזרחי שלה (בני סוהילה, עבסאן וח׳רבת אח׳זאעוה).

המדד השני, המצביע בדרך כלל על מקורות זיהום אורגניים, הוא רמת החנקות (nitrates). התקן המומלץ על־ידי ארגון הבריאות העולמי הוא עד 50 מ״ג לליטר. רמה גבוהה יותר של חנקות מסוכנת ביותר עבור תינוקות ונשים הרות. במקרים קיצוניים, החנקות יכולות לפגוע בצורה משמעותית ברמת החמצן בדם ולגרום למוות מהיחנקות.[174] רמת החנקות הרווחת במרבית הבארות ברצועת עזה היא בין 100 ל־200 מ״ג לליטר. במחנות הפליטים ג׳באליה וחאן יונס רמה זאת נעה בין 300 ל־600 מ״ג לליטר, כלומר בין פי שש לפי 12 מהתקן המומלץ. למרות חומרת המצב כמעט ולא נעשה מחקר אמפירי לבדיקת ההשלכות הבריאותיות של התופעה על תושבי הרצועה.

בדיקה מקיפה של איכות המים הביתית ברצועת עזה שנעשתה ב־1995, תוך שילוב מדדי הכלוריד והחנקות, הראתה כי מתוך כלל המים הנשאבים מהאקוויפר, רק כשבעה אחוזים עומדים בתקן המומלץ על־ידי ארגון הבריאות העולמי. עוד כ־38 אחוזים הם באיכות בינונית (250-500 מ״ג כלוריד ו־50-150 מ״ג חנקות לליטר), ואילו 55 אחוזים הנותרים הם באיכות ירודה ביותר (מעל 500 מ״ג כלוריד ומעל 150 מ״ג חנקות לליטר).

למרות ששורה ארוכה של חומרים כימיים ואורגניים נוספים — מלבד הכלוריד והחנקות — יכולים לפגוע באיכות ובבטיחות המים, אין נתונים מלאים באשר להימצאותם במערכת האספקה הביתית של רצועת עזה. יוצא דופן הוא הפלואוריד, לגביו ידוע כי הוא מופיע ברמה של פי ארבעה מזו המומלצת על־ידי ארגון הבריאות העולמי.[175] גם אם במינון נכון הפלואוריד תורם למניעת עששת

---

171 המידע נמסר על־ידי יו״ר רשות המים הפלסטינית, נביל אל־שריף, במכתב ל**בצלם** מה־18.6.00.

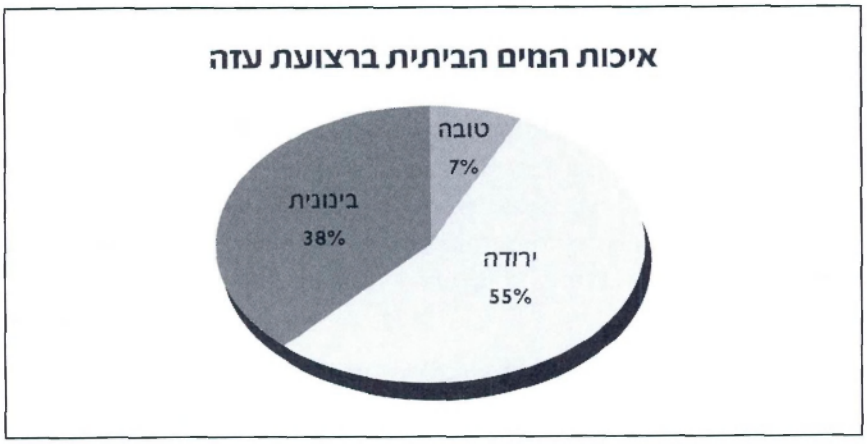
172 WHO, 1998

173 Conway, 1998

174 תופעה זו מכונה "Blue baby syndrome" (Ibid., p. 743)

175 Bellisari, 1994, p. 56

בשיניים, במינון גבוה הוא הופך לרעיל ויכול לתרום להיווצרות דלקות ואולקוס מסוגים שונים, בעיות בתפקוד הכליות ומחלות בשיניים ובעצמות.[176]



מקור: MOPIC, 1996, p. 18

176 Bellisari, Ibid; Conway, 1998, p. 744

חלק ג'

הסדר הקבע בסוגיית המים

מבוא

הדיון בענייני מים בין ישראל לפלסטינים במסגרת התהליך המדיני מתקיים מאז 1991 בשני מסלולים מקבילים, המסלול הרב־צדדי והמסלול הדו־צדדי. הפורום בו מתנהל המסלול הרב־צדדי הוא "קבוצת העבודה הרב־צדדית על מים," שהוקמה בוועידת מדריד (1991), וחברות בו, בנוסף לישראל ולפלסטינים, 13 מדינות ערביות, ארצות הברית, רוסיה ומדינות אחרות.[177] פורום זה, שהתכנס לראשונה בינואר 1992 במוסקווה, נמנע מדיון בנושא זכויות מים והסדרי חלוקה במזרח התיכון בכלל, ובהקשר הפלסטיני-ישראלי בפרט. הדיונים התמקדו, בהקשר הישראלי-פלסטיני, במספר פרוייקטים בנושא המים ברחבי השטחים.[178]

המסלול הדו־צדדי בין ישראל לפלסטינים הניב שלושה הסכמים שהתייחסו, בין השאר, גם לנושא המים: הצהרת העקרונות מספטמבר 1993, הסכם קהיר ממאי 1994 (אוסלו א') והסכם הביניים מספטמבר 1995 (אוסלו ב'). כבר בהצהרת העקרונות נקבעו שתי הסוגיות העיקריות שתעמודנה במרכז סדר היום של המשא ומתן העתידי בין הצדדים: הסדר לחלוקה הוגנת של מים מהמקורות המשותפים והסדר לשיתוף פעולה בניהול אותם מקורות.[179] תרומתו הייחודית של הסכם הביניים בנושא המים היא ב"הכרה של ישראל בזכויות המים של הפלסטינים בגדה המערבית."[180]

ההצעות שיועלו ויידונו בחלק זה של נייר העמדה יתמקדו, אם כן, במה ששני הצדדים הגדירו כשתי הבעיות העיקריות, קרי, הסדרי ההקצאה של המים המשותפים והסדרי השליטה עליהם. במסגרת הדיון על הסדר הקבע נדון גם בסוגייה שלישית שלא הופיעה בהסכמים שנחתמו בין הצדדים, ולא ברור האם היא תעלה במשא ומתן — היא סוגיית התיקון והפיצוי בגין הפרות זכויות אדם הקשורות לנושא המים.

שלושת הפרקים שלהלן כוללים המלצות עבור מקבלי ההחלטות הפלסטינים והישראלים בדבר דרך אפשרית להגיע להסדר קבע בסוגיית המים, תוך כיבוד הזכות למים והזכות של כל העמים ליהנות ממשאביהם הטבעיים, שנדונו בפרק הראשון של נייר העמדה. המטרה של ההמלצות המובאות כאן היא להצביע על עקרונות לפתרון ועל כיווני פעולה ולא בהכרח על דרך אחת שיש לקבל במלואה. כפי שיפורט להלן, גם אם המלצות אלה יתקבלו באופן מלא על־ידי מקבלי ההחלטות בשני הצדדים, היבטים רבים עדיין יחייבו הכרעה במסגרת התהליך המדיני. חלק זה של נייר העמדה אינו מתיימר, אם כן, לבוא במקום המשא ומתן שמתקיים בין הצדדים, אלא להציע פתרון לבעיית המים מנקודת הראות של זכויות האדם.

---

177 לרשימת המדינות המלאה ראו אתר האינטרנט של משרד החוץ הישראלי:
http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00s10

178 לדיון בהיבטים שונים של המסלול הרב־צדדי על מים ראו, Libiszewski, 1995, pp. 82-85

179 הצהרת העקרונות, 1993, נספח 3, סעיף 1.

180 הסכם הביניים, 1995, נספח 3, סעיף 40 (1). יש להדגיש כי מבחינה משפטית — להבדיל מהבחינה הפוליטית — אין בהכרה זו ערך כלשהו, שכן מקור הזכויות הוא המשפט הבינלאומי ולא "מחווה" ישראלית.

פרק 6: תלוקת המים בהמקורות המשותפים

א. משפט המים הבינלאומי

בשנת 1966 אישרה האגודה למשפט בינלאומי (International Law Association) את "כללי הלסינקי," הנתפשים כיום כאחד הניסוחים המוסמכים ביותר למשפט המינהגי על מים.[181] כללים אלה היו הניסוח הראשון של הנורמות המשפטיות המקובלות בשימוש במקורות מים משותפים.[182] כללים אלה הורחבו על־ידי ארגון זה ב־1986 בכל הקשור בשימוש במי תהום בינלאומיים, במסמך המוכר כ"כללי סיאול."

הניסוח השני של המשפט הבינלאומי בנושא המים נעשה על־ידי הוועדה למשפט בינלאומי של האו"מ (International Law Commission), אשר ב־1971 החלה לדון בטיוטא לאמנה בינלאומית. ב־1994, לאחר כ־23 שנות עבודה, העבירה הוועדה טיוטא סופית לדיון בוועדה השישית של העצרת הכללית של האו"מ. במאי 1997 אישרה העצרת הכללית ברוב קולות את "האמנה בדבר שימוש בנתיבי מים בינלאומיים למטרות אחרות משייטי" (להלן: אמנת האו"מ).

אמנה זו עדיין לא נכנסה לתוקף שכן היא טרם אושררה על־ידי מספר המדינות הדרוש לצורך לכך. בנוסף, ישראל נמנעה בהצבעה על האמנה בעצרת הכללית ועד היום לא הצטרפה אליה.[183] למרות זאת, היא מחוייבת לפעול על־פיה שכן קיימת הסכמה רחבה על כך שהעקרונות המרכזיים המנוסחים בה מהווים משפט בינלאומי מינהגי.[184] עקרונות אלה משקפים את הפרקטיקה הנוהגת במדינות העולם, המתבטאת בכמעט 300 הסכמים בינלאומיים שנחתמו מאז 1814 ועד היום.[185] בתוך שכאלה, העקרונות שבאמנת האו"מ חלים על כל מדינות העולם ללא קשר להצטרפותן הפורמלית לאמנה. מעמדה של האמנה כמשפט מינהגי קיבלה חיזוק על־ידי שופטי בית המשפט הבינלאומי לצדק שבהאג, שביססו את פסק דינם בסכסוך שבין הונגריה לסלובקיה על מי נהר הדנובה, בין השאר, על סעיפים מתוך אמנת האו"מ.[186]

---

181 Caponera, 1994

182 ברקע לפעילות האגודה למשפט בינלאומי היו סכסוכים סביב מספר נהרות בינלאומיים בשנות החמישים, ובהם נהר האינדוס בין הודו לפקיסטן, הנילוס בין מצרים לסודן והירדן בין ישראל לשכנותיה. סכסוכים אלה הבליטו את הצורך בהבהרת משפט המים וביישוב דוקטרינות סותרות. בעבודת הוועדה השתתפו בכירי המשפטנים בעולם, וביניהם גם משפטנים ישראליים (בר, 1998, ע' 124).

183 לנוכח המצב שתואר בחלק הקודם של נייר העמדה, מעניין לציין כי אחד הנימוקים להימנעות זו היה שלדעת ישראל "האספקה הנאותה של מים לשתייה היתה צריכה לקבל [באמנה] מידת חשיבות רבה יותר" (UN General Assembly, Press Release, GA/9248)

184 Lien, 1998; Dellapena, 1995; Caponera, 1994; Barberis, 1991; Lazerwitz, 1993

185 Wolf, 1997, p. 29

186 International Court of Justice, 1997, para. 85 and 147. ניתן למצוא את פסק הדין באינטרנט: http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ihs/ihsjudgement/ihs_ijudgment_970925_frame.htm

מקור נוסף לנורמות משפטיות בנושא המים, הקשור ספציפית למשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, הוא תכנית ג'ונסטון. תכנית זו היתה הסכם רב־צדדי שגיבש בין השנים 1955-1953 אריק ג'ונסטון, שליח של נשיא ארצות הברית, לחלוקה ופיתוח של נהר הירדן בין ישראל, ירדן, סוריה ולבנון, על בסיס ראייה אזורית.[187] התכנית הכירה בצרכי המים של הפלסטינים בגדה המערבית וכללה אותם בהקצאה לירדן ששלטה אז בשטח זה. למרות שהתכנית לא הפכה בסופו של דבר להסכם בינלאומי מחייב, בעיקר עקב סירובה של המנהיגות הפוליטית הערבית להכיר בישראל, היא התקבלה על־ידי הצוותים הטכניים של כל המדינות והיוותה מאז ניסוחה מקור להסתמכות בכל הנוגע לחלוקת מי הירדן, בעיקר בין ישראל וירדן.[188]

ב. עיקרון השימוש ההוגן והסביר

העיקרון המרכזי לחלוקת מים משותפים בין מדינות על־פי המשפט הבינלאומי הוא עיקרון השימוש ההוגן והסביר (equitable and reasonable use).[189] עיקרון זה מבוסס על דוקטרינת הריבונות המוגבלת הקובעת כי מאחר וכל חלקיהם של אגני ההיקוות של נתיבי מים תלויים זה בזה מבחינה הידרולוגית, מדינות אינן רשאיות לנצל את המים המצויים בשטחן לפי רצונן והן חייבות להתחשב בשותפותיהן לאותו משאב.[190]

עיקרון זה לא קובע נוסחה מדויקת לכימות הזכויות של כל שותפה לנתיב מים בינלאומי. במקום זאת, העיקרון מפרט רשימה של גורמים שיש להתחשב בהם בקביעת החלוקה במשא ומתן בין מדינות. סעיף 6 באמנת האו"מ מונה שבעה גורמים כאלה:

א. המאפיינים הטבעיים של נתיב המים המשותף (גיאוגרפיה, אקלים, הידרולוגיה וכד');
ב. הצרכים החברתיים והכלכליים של המדינות השותפות;
ג. האוכלוסיות התלויות במי נתיב המים המשותף;
ד. תוצאות השימוש של נתיב מים על־ידי מדינה אחת על המדינות השותפות האחרות;
ה. שימושים עכשוויים ופוטנציאלים של נתיב מים;

---

187 לדיון מעמיק בכל ההיבטים בתהליך העיצוב של תכנית ג'ונסטון, ראו: בר, 1998, ע"ע 230-269.

188 על אף שהיא לא הוזכרה באופן מפורש, התכנית שימשה ב־1994 כבסיס להסדר המים בין ישראל לירדן במסגרת הסכם השלום בין שתי המדינות (בר, 1998, ע' 259; Hof, 1998, p. 85).

189 עיקרון זה מופיע בגירסאות דומות בכללי הלנסינקי ובאמנת האו"מ. לצורך הדיון כאן נתבסס על גרסתה של אמנת האו"מ אשר, למרות היותה חדשה יותר מכללי הלסינקי, נהנית מהאישור הפורמלי של עצרת האו"מ, ובמובן זה מתאימה יותר לשמש מקור להתייחסות בהסכם בין מדינות.

190 דוקטרינת הריבונות המוגבלת מהווה מעין פשרה בין שתי דוקטרינות קוטביות שהועלו על־ידי מדינות רבות לאורך השנים, בהתאם לאינטרס של כל אחת, אך לא זכו להכרה בינלאומית: דוקטרינת הריבונות הטריטוריאלית המוחלטת מכאן, ודוקטרינת השלמות הטריטוריאלית המוחלטת מכאן. לפי הראשונה, המועלית בדרך כלל על־ידי מדינות שבמעלה נתיבי המים (upstream states), לכל מדינה יש זכות מוחלטת למשאבים המצויים בשטחה, והיא אינה מוגבלת בשימושם. לפי השנייה, המועלית בדרך כלל על־ידי מדינות שבמורד נתיבי המים (downstream states), חל איסור מוחלט על ביצוע כל פעולה בנתיב מים משותף, ללא הסכמת השותפות המושפעות מפעולה כזאת (Lazerwitz, 1993).

ו. שימור, שמירה ופיתוח של משאבי המים המשותפים והעלויות הדרושות לכך;

ז. זמינות חלופות לשימושים העכשוויים או המתוכננים.

במסגרת הוויכוח בין ישראלים לפלסטינים על זכויות המים, הן במישור הרשמי והן במישור האקדמי, מדגיש כל צד את אחד הגורמים של עיקרון השימוש ההוגן והסביר על חשבון אחרים, עד כדי ייחוס מעמד בלעדי לאותו גורם. הגורם המודגש משתנה, בדרך כלל, בהתאם לזהות הדובר ומוליך למסקנה כי הצד אליו הוא משתייך הוא בעל הזכויות המרביות על המים המשותפים על פי המשפט הבינלאומי.

כך, הטענה הישראלית המסורתית היא כי כל חלוקה של אקוויפר ההר חייבת להתבסס על השימושים בעבר.[191] לפי טענה זו, תוספות המים לפלסטינים לא יכולות לבוא על חשבון מים שנמצאים כבר בשימוש בישראל, שהם הרוב המכריע של מלאי המים המשותף. יש לציין כי הגורם "שימושי העבר" (past uses) הופיע כגורם נפרד בכללי הלסינקי, אולם הוא אינו מופיע ככזה באמנת האו"מ. במקום זאת, ניתן לגזור אותו מגורם ה' של העיקרון כפי שהוא מנוסח באמנת האו"מ, המעניק משקל שווה לשימוש העכשווי (המכיל בתוכו את השימוש בעבר) ולשימושים הפוטנציאליים.[192]

הטענה הפלסטינית הרווחת היא כי "תרומת המים של כל מדינה," כלומר כמות המים הנכנסת לאקוויפרים בכל אחד מהצדדים, היא הגורם המכריע בקביעת זכויות המים.[193] לפי טענה זו, הרוב הגדול (כ־90 אחוזים) של מי מערכת אקוויפר ההר שייכים לפלסטינים משום שרוב אזורי המילוי שלו נמצאים בגדה המערבית.[194] הגורם של "תרומת כל מדינה," בדומה ל"שימושי העבר," הופיע כגורם נפרד בכללי הלסינקי אך לא באמנת האו"מ. ניתן לטעון כי גורם א' ברשימה של אמנת האו"מ, המחייב התחשבות במאפיינים הטבעיים של כל נתיב מים, מתייחס גם לתרומה של כל מדינה.

גם אם כל אחד משני הגורמים עליהם נשענים שני הצדדים הוא כשלעצמו לגיטימי, הדרך היחידה ליישם את עיקרון השימוש הסביר וההוגן, על פי אמנת האו"מ, היא שקלול של "כל הגורמים הרלוונטיים,"[195] דהיינו התייחסות לכל מרכיבי העיקרון כאל מקשה אחת שלא ניתנת לפירוק.[196]

---

191 עמדה זאת באה לידי ביטוי מובהק בהסדר המים שנקבע בהסכם הביניים הקובע כי כמות המים הנצרכת על־ידי ישראלים (לרבות מתנחלים) לכל השימושים לא תיפגע. לניסוח עמדה זו ראו: גבירצמן ובנבנישתי, 1993.

192 הטיעון שמעלים חוקרים פלסטינים כנגד ההסתמכות הישראלית על שימושי העבר הוא כי אותם שימושים אינם לגיטימיים שכן הם נעשו תוך שימוש בכוח במהלך הכיבוש ולא במהלך התפתחות הדרגתית טבעית. טענה אחרת שמעלים הפלסטינים היא שאם מסתמכים על שימושי העבר יש להביא בחשבון גם את שימושי העבר של הפלסטינים בתקופות אחרות, כמו למשל הניצול של אקוויפר החוף על־ידי פלסטינים לפני 1948 (Elmusa 1997, pp. 309-312)

193 עמדה זו מתבססת על דוקטרינת הריבונות הטריטוריאלית המוחלטת, שמעולם לא התקבלה כלגיטימית במסגרת משפט המים הבינלאומי. עמדה זו אומצה רשמית על־ידי אש"ף ב־1992 (Elmusa, 1997, p. 312), ומוצגת לעיתים קרובות על־ידי חוקרים פלסטינים שונים (ראו למשל, Zarour and Isaac, 1994)

194 לפרטים על מבנה מערכת אקוויפר ההר ראו פרק 2 (א). הידרולוגים ישראליים טוענים כנגד פירוש זה של גורם "התרומה", כי במקרה של מי תהום, דווקא אזורי האגירה (הנמצאים במידה גדולה יותר בישראל) ולא אזורי המילוי, הם קריטריון רלוונטי יותר לקביעת תרומת המדינה (Gvirtzman, 1994, p. 213).

195 אמנת האו"מ, סעיף 6 (1).

196 Caponera, 1994, p. 176

ג. כמות מים לנפש לסיפוק הצרכים הבסיסיים

המפתח ש**בצלם** מציע לאמץ לצורך מימוש עיקרון השימוש ההוגן והסביר (להלן: העיקרון) להסדר חלוקה של מקורות המים המשותפים לישראלים ולפלסטינים, הוא סיפוק הצרכים הבסיסיים של כל אדם. הנחת המוצא היא שכעיקרון, לישראלים ולפלסטינים צרכי מים עכשוויים ופוטנציאליים דומים ולכן הכמות שתוקצה לכל צד לצרכים הבסיסיים צריכה להיקבע לפי גודל האוכלוסייה בלבד.

הרעיון לעגן את הסכם החלוקה של המים המשותפים לישראל ולפלסטינים בהגדרת הצרכים הבסיסיים לנפש הועלה עוד בשנת 1992 על־ידי מומחה המים הישראלי, הפרופ׳ הילל שובל.[197] הצעות דומות הועלו במהלך שנות התשעים על־ידי מומחים אחרים שחקרו את בעיית חלוקת משאבי המים בין ישראל לפלסטינים.[198] כמו כן, מחקר מקיף שסקר את כל הסכמי המים שנחתמו בין מדינות במאה העשרים מצא כי אלה שעסקו בחלוקת נתיב מים משותף התבססו על נוסחאות שונות לחישוב הצרכים של המדינות, ולא על קריטריונים אחרים כגון זכויות ריבוניות או זכויות היסטוריות.[199] תכנית ג׳ונסטון, למשל, היתה בנויה על חישוב צרכי ההשקיה החקלאית של כל מדינה, בזמן שחקלאות נתפשה כגורם חיוני לקיומן של מדינות.

חלוקה על בסיס של צרכים מחייבת הגדרה של הצרכים הבסיסיים לפיהם תחושב החלוקה. נראה כי ההגדרה צריכה לכלול לא רק את צרכי המים הביתיים ההכרחיים להישרדות, אלא גם את הצרכים המינימליים המאפשרים חיים מכובדים ומקורות תעסוקה בעיר מודרנית. מכאן, שבהגדרת אותם צרכים יש להביא בחשבון גם את אספקת המים לבתי־ספר, בתי־חולים, גנים ציבוריים, עסקים, תיירות ותעשייה. הגדרה רחבה זו תואמת את גורם ב׳ של העיקרון, המחייב הבאה בחשבון של הצרכים החברתיים והכלכליים ולא רק של צרכי ההישרדות.

מנהלי המשא ומתן יכולים לקבוע, למשל, שכדי למלא צרכים אלה יש צורך בכמות של 130 מ״ק לנפש לשנה,[200] שהיא הכמות שישראלי צורך היום בממוצע לאותם צרכים[201] וזוהי כמות המים שצפויים הפלסטינים לצרוך בעתיד כתוצאה משיפור באספקת המים, התפתחות התעשייה ועלייה ברמת החיים.[202] כמות זו תתיישב עם גורם ה׳ של העיקרון — שימושים עכשוויים ופוטנציאליים.

---

197 Shuval, 1992. שנה מאוחר יותר, הוא אומץ על־ידי צוות בלתי תלוי של ארבעה מומחים ישראלים ופלסטינים כמפתח להסדר החלוקה (Assaf et. al., 1993).

198 Wolf, 1997; Benvenisti, 1997; Haddad et al., 1999

199 מחקר זה מבוסס על יצירת מאגר ממוחשב הכולל נתונים אודות כ־300 הסכמי מים שנחתמו במאה העשרים. לפי המחקר, 49 מתוכם עסקו בהסדרי חלוקה, ובכל אלה ישנו מעבר מגישה התחלתית המדגישה זכויות לגישה המדגישה צרכים (Wolf, 1997).

200 לפי הצעתו של פרופ׳ שובל ההקצאה לאותם צרכים תהיה 125 מ״ק לנפש לשנה (Shuval, 1992).

201 חישוב זה מבוסס על הערכת נציבות המים לגבי הצריכה העירונית הכוללת לשנת 1998, כשהיא מחולקת לגודל האוכלוסייה בשנה זו. התוצאה המדויקת היא 127.7 מ״ק לנפש. לצורך הדיון, ועל בסיס מגמת העלייה בצריכה שאפיינה שנים קודמות, אנו מניחים שנכון לשנת 2000 היא קרובה ל־130 מ״ק לנפש לשנה.

202 ההערכה כי צריכת המים לשימושים בסיסיים של ישראלים ופלסטינים צפויה להשתוות בעתיד הלא מוגדר, משותפת למומחים המים משני הצדדים, לרבות למי ששימש עד לאחרונה כנציב המים בישראל מאיר בן מאיר (בן מאיר, 1997, ע׳ 7; Wolf, 1997; Haddad et. al., 1999).

הם יכולים גם להגיע למסקנה שבהתחשב במשאבים המוגבלים העומדים לרשות שני הצדדים, אין הצדקה להקצות מים טבעיים לתעשייה, ולכן צרכי התעשייה לא ייכללו בחישוב הצרכים הבסיסיים. במקרה כזה, כמות המים שתוקצה לכל צד תהיה כ־105 מ״ק לנפש, בהתאם לצריכה הנוכחית בישראל לשימושים ביתיים ועירוניים.

במטרה לקבוע באיזו מידה כל אחד מהצדדים מממש את זכאותו למים לצרכים הבסיסיים, תילקח בחשבון כמות המים הכוללת העומדת לרשותו של כל צד, לרבות משאבי המים הלא משותפים. עם זאת, במסגרת ההצעה הנוכחית ישראל לא תידרש לוותר על מים מתוך המשאבים הלא משותפים כמו אקוויפר החוף או אקוויפר הכרמל. במקום זאת, תחויב ישראל לאפשר לישות הפלסטינית לנצל נתח גדול יותר מתוך אקוויפר ההר ואגן הירדן, בכדי שתעמוד לרשותה כמות מספקת למילוי הצרכים הבסיסיים בהתאם לגודל האוכלוסייה. בשל נקודת המוצא העדיפה של ישראל כיום, היא תמשיך ליהנות מ״עודף״ משמעותי ביחס לצרכים הבסיסיים במשך שנים רבות.

לדוגמא, אם תקבע בהסכם כמות של 130 מ״ק לנפש לשנה ככמות שמשקפת את הצרכים הבסיסיים, הרי שבמצב הנוכחי בו משתמשים הפלסטינים לכל הצרכים (כולל חקלאות) בכ־70 מ״ק לנפש לשנה,[203] הם סובלים מ״גירעון״ של 60 מ״ק לנפש לשנה. לעומתם, השימוש המקביל בישראל הוא כ־310 מ״ק לנפש לשנה (לא כולל שפכים מטוהרים), כך שלישראל יש ״עודף״ של 180 מ״ק לנפש לשנה. במצב זה, ישראל תהיה מחויבת לכסות את הגירעון בצד הפלסטיני על־ידי העברה של כ־168 מלמ״ק מים.[204]

הצרכים הבסיסיים, כפי שהצענו לעיל, אינם כוללים אספקת מים טבעיים לחקלאות, שכאמור היא היום צרכן המים הגדול ביותר, הן בישראל והן בשטחים. העדיפות הניתנת לצריכה הביתית והעירונית של מים על פני הצריכה החקלאית מעוגנת, בין השאר, בסעיף 10(2) של אמנת האו״מ, לפיו במקרה של התנגשות בין שימושים מתחרים באותו מקור מים יש לתת קדימות ל״צרכים האנושיים החיוניים.״ מלבד זאת, מרבית מומחי המים משני הצדדים, ללא קשר להשקפתם באשר להסדר החלוקה הסופי, תמימי דעים שבאזור צחיח ובעל משאבי מים מצומצמים, המתאפיין בריבוי טבעי גבוה, כמו ישראל והשטחים, אין מקום להקצאת מים טבעיים להשקיה כבר בעתיד הנראה לעין.[205]

קביעה זו אין משמעותה חיסול החקלאות באזורינו. היא תוכל להמשיך להתקיים, אם כי במימדים קטנים בהרבה מהנוכחיים, תוך שימוש במי ביוב מטוהרים. כעיקרון, מכל מ״ק של מים הנצרכים בעיר ניתן להפיק 0.6 מ״ק של מים ממוחזרים, הראויים להשקיה של כמעט כל גידול חקלאי.[206] מבחינת ישראל לא מדובר על מהלך עתידני, אלא על מציאות שכבר קיימת מזה כמה שנים. מכון

---

203 נתון זה מחושב לפי 134 מלמ״ק לגדה המערבית ו־67 מלמ״ק לרצועת עזה, דהיינו הוא לא כולל במאזן המים הפלסטיני את שאיבת היתר מאקוויפר עזה.

204 החישוב מבוסס על הכפלת אותם 60 מ״ק לנפש בגודל האוכלוסייה הפלסטינית כיום שהוא כ־2.8 מיליון נפשות.

205 Haddad et. al, 1999; Soffer, 1998; Feitelson, 1997; קלי, 1997, ע׳ 116.

206 בן מאיר, 1997, ע׳ 8.

טיהור השפכים של גוש דן מטפל בכרבע ממי הביוב של ישראל ומייצר מים מטוהרים באיכות גבוהה ביותר המשמשים להשקיה באזור הנגב.[207] בסך הכל מטופלים כיום בישראל כ־65 עד 70 אחוזים ממי הביוב, ברמות טיהור שונות, ואחוז זה עולה בהתמדה.[208] לעומת זאת, רק כמות מזערית ממי הביוב בשטחים מטוהרת כיום, והיא עדיין לא מופנית לשימוש חוזר.[209]

משום שרמת החיים הנוכחית בשטחים נמוכה בהרבה מרמת החיים בישראל, הצריכה בקרב הפלסטינים (לכל השימושים פרט לחקלאות) לא תגיע באופן מיידי לזו של הישראלים.[210] היא תתקרב לרמה זו ככל שרמת ההכנסה תעלה ותהליך התיעוש יתקדם, יחד עם השיפור באספקת המים. מכאן, שגם לאחר הגדלת כמויות המים שיוקצבו לפלסטינים לצרכים הבסיסיים, הם לא יצטרכו לוותר, בשנים הראשונות, על מים המשמשים אותם כיום להשקיה. מתן מענה לצרכים הבסיסיים של הפלסטינים יבוא, בשלב ראשון, על חשבון המים הטבעיים המשמשים כיום את החקלאות הישראלית, ורק בשלב שני על חשבון המים הטבעיים המשמשים את החקלאות הפלסטינית. יתרון זה לצד הפלסטיני בא לענות על הצורך לשמר לזמן מה את אחד ממקורות הפרנסה החשובים של אוכלוסיית השטחים, המעסיק כיום כ־14 אחוזים מכוח העבודה, כאשר שיעור האבטלה עומד על כ־24 אחוזים.[211] לעומת זאת, החקלאות תורמת כיום כ־2.5 אחוזים בלבד לתמ"ג הישראלי, ומעסיקה כשני אחוזים מכוח העבודה שלה, ולכן ירידה הדרגתית במכסות המים המוקצות כיום לחקלאות בישראל, שתהיה כרוכה בהסדר, תגרום לנזק זניח ביותר לכלכלה הישראלית.[212]

היבט זה של ההסדר המוצע כאן מעוגן בגורם ד' של העיקרון, המחייב התחשבות בתוצאות ששימוש מסוים במדינה אחת יגרום במדינה אחרת, השותפה לאותו מקור מים. הוא גם מתיישב עם עקרון מרכזי אחר של משפט המים הבינלאומי, המופיע בסעיף 7 של אמנת האו"ם, הקובע את "החובה להימנע מגרימת נזק משמעותי." אין ספק כי כל הסדר שיחייב את הפלסטינים לוותר על העיסוק בחקלאות בשנים הקרובות לטובת סיפוק הצרכים הבסיסיים, או לחלופין, הסדר שלא יפגע בחקלאות אך ישאיר את הצרכים הבסיסיים בלתי מסופקים, יהיה כרוך בנזק משמעותי מאוד. זאת בעוד שקשה יהיה לטעון שצמצום הדרגתי של החקלאות הישראלית יגרום נזק כזה לישראל.

לפי הצעה שהועלתה על־ידי מומחה מים ישראלי, ניתן לספק לחקלאים הישראלים פיצוי חלקי על אבדן המים, על־ידי התחייבות של הצד הפלסטיני להחזיר לישראל אחוז מסוים מן המים שיועברו

---

207 בנוסף, קיימים מספר מכוני טיהור אחרים, המייצרים מים ממוחזרים באיכות נמוכה יותר מהמכון של גוש דן, והמתאימים להשקיית גידולים שלא מיועדים לאכילה. הגורם העיקרי המשפיע על בחירת דרגת הטיהור הוא העלות (קלי, 1997, ע"ע 85-86).

208 בלנק, 2000, ע' 19.

209 ראיון שקיים **בצלם** עם סגן יו"ר רשות המים הפלסטינית פאדל קוואש, 17.4.00.

210 לדיון בשאלת הקשר בין רמת ההכנסה לצריכה במים ראו פרק 4(ג) לעיל.

211 חישוב זה של אחוז האבטלה כולל בתוכו גם את אותו חלק של האוכלוסייה שהפסיק לחפש עבודה, אך למעשה הוא חלק מכוח העבודה (UNSCO, 1999).

212 למרות שברמת המאקרו הנזק הכלכלי הוא אכן זניח, תהליך זה עלול לפגוע באופן קשה בפרנסתם של חקלאים ספציפיים. לכן, אחת השלכות של ההסדר המוצע כאן, החורגת ממטרות הדיון הנוכחי, היא חובתה של מדינת ישראל לפצות את הנפגעים ממנו.

אליהם לסיפוק הצרכים הבסיסיים, לאחר טיהורם ברמה מוסכמת מראש.[213] בדרך זו, לא רק יוקטן הנזק למגזר החקלאי בישראל שיקבל תוספת של מים ממוחזרים, אלא יצומצם הזיהום של האקוויפרים הנגרם כיום משפיכת מי הביוב לנחלים על־ידי העיריות הפלסטיניות.

להבדיל מהצעות אחרות להסדר הקבע, המציעות חלוקה חד־פעמית של המשאבים המשותפים לשני הצדדים — לפי מפתח כלשהו — ההצעה הנוכחית מציעה הסדר דינאמי, שלאחר חלוקה ראשונית מחדש של משאבי המים ייקבע שוב מדי שנה את החלוקה בהתאם לשינויים שחלו בגודל האוכלוסיות התלויות במשאבים המשותפים (גורם ג' של העיקרון). כמו כן, לפי הצעה זו שני הצדדים יהיו רשאים להעלות, בשלבים שונים של תהליך החלוקה, הצעות לשינוי ההגדרה הכמותית של הצרכים הבסיסיים. הצורך לערוך שינויים כאלה צפוי לנבוע מסיבות שונות כמו שינויים שיחולו בנתונים הטבעיים של המקורות המשותפים (גורם א' של העיקרון), שינויים משמעותיים בגודל שתי האוכלוסיות, התפתחויות טכנולוגיות שתצמצמנה באופן משמעותי את צריכת המים וכדומה.

ד. מקורות מים חלופיים

הפתרון המוצע, שמשמעותו המעשית היא שישראל תוותר על חלק מהמים שהיא צורכת לחקלאות לטובת הישות הפלסטינית, עומד בדרישת גורם ז' של עיקרון השימוש ההוגן והסביר, המתייחס למידת הנגישות של שני הצדדים למקורות מים חלופיים. בחינה כוללת של יכולת שני הצדדים לנצל כל אחת מהחלופות לתוספת מים מובילה למסקנה כי יכולתה של ישראל עדיפה בהרבה על יכולתם של הפלסטינים.

בשיח המקצועי והפוליטי מוזכרים, בדרך כלל, שלושה מקורות מים חלופיים למים הטבעיים: טיהור מי ביוב, התפלת מים מליחים ומי ים, וייבוא ממדינות עשירות במשאבי מים.

הסיכויים למימוש החלופה הראשונה, קרי הפקת שפכים מטוהרים, שונה מאוד בשני הצדדים. הפקה ושימוש במים הללו בקנה מידה משמעותי בישות הפלסטינית שתקום הוא פרוייקט שגם אם בסופו של דבר יתממש מכורח הצרכים או ההסכמים עם ישראל, יימשך תקופה לא קצרה. הסיבה לכך היא ששימוש כזה מצריך כמה תנאים מוקדמים: חיבור רוב האוכלוסייה לרשת ביוב מרכזית, הקמת מתקני טיהור, בניית רשת להובלת המים ממקום הטיהור למקום השימוש ובניית מאגרים לאחסון המים בזמן שבין הטיהור לבין השימוש. יעבור זמן רב עד שהפלסטינים יעמדו בתנאים אלה ויגייסו את סכומי העתק הדרושים לשם מימושם.[214] בישראל חלופה זו קיימת כבר היום בקנה מידה משמעותי, והרחבתה תדרוש סכומים יחסית צנועים.

---

213 Feitelson, 1997

214 לדיווח על מצב רשת הביוב בגדה המערבית, ובמכשולים בדרך לשיפורה ראו: עמירה הס, "נהר של ביוב מפריד ביניהם", הארץ, 18.7.99.

גם לגבי החלופה השנייה — התפלת מים מליחים ומי ים — עמדתה של ישראל עדיפה בהרבה על זו של הישות הפלסטינית. יש לציין כי טכנולוגיות שונות להתפלה קיימות כבר מזה מספר שנים, והבעיות המרכזיות ביישומן הן הנגישות למקורות המים ועלות ההתפלה (לרבות עלות הקמת המתקנים). ישראל הקימה מאז שנות השישים כמה מתקנים להתפלת מים מליחים, בעיקר באקוויפר הערבה, אולם אלה אינם נחשבים למקור "חלופי" שכן כמות זו כלולה כבר בחישוב הצריכה הנוכחית. בנוסף, קיים בנגב אקוויפר המכיל עשרות אלפי מלמ"ק מים מליחים שלא מנוצל כיום משום שמימיו אינם מתחדשים בשל העדר גשמים, ולכן כל שימוש בו הוא חד־פעמי.[215] מקור זה יוכל בעתיד, אם ישראל תחליט על כך, לשמש כמקור אספקה חלופי לאחר התפלה. המקור המשמעותי היחיד למים מליחים שיש לפלסטינים הוא האקוויפר המזרחי בגדה המערבית, והוא עתיד לספק להם, על פי הסכם הביניים, בין 41 ל־51 מלמ"ק לשנה.[216]

באשר להתפלת מי ים, לישראל חזית ארוכה אל הים התיכון המשתרעת על פני מאות קילומטרים, ובנוסף לזה, יציאה קטנה אל ים סוף. נכון להיום פועל בישראל מתקן התפלה אחד למי ים, המספק לעיר אילת כ־3.6 מלמ"ק לשנה, אולם קיימות תכניות להתפלת מים מהים התיכון בכמויות גדולות כבר בעשור הקרוב.[217] מצבם של הפלסטינים פחות טוב: לגדה המערבית אין יציאה לים, ואילו לרצועת עזה חזית קצרה אל הים, שלנוכח השימושים המתחרים הרבים המיועדים לה (נמלים, תיירות, דיג וכד') היא מסוגלת לשאת, לפי הערכת מומחים פלסטינים, לא יותר ממתקן התפלה אחד.[218] אילוץ נוסף המצמצם כיום את האפשרות להקים מתקני התפלה ברצועת עזה הם השטחים הנרחבים התפוסים על־ידי ההתנחלויות.

שאלת העלויות היא מכרעת באשר לסיכויי הצדדים לממש את חלופת ההתפלה. המחיר להפקת מי ים מותפלים עומד כיום סביב דולר אחד למ"ק, לעומת כ־0.32 דולר בממוצע להפקת מ"ק של מים טבעיים. העלות להתפלת מים מליחים נעה בין חצי דולר לדולר למ"ק, בהתאם לרמת המליחות.[219] יש לציין כי אלה עלויות הפקה ולא מחירים לצרכן, שיהיו גבוהים יותר בשל תוספת עלויות הובלה ואספקה עירונית. כמו כן, מחירים אלה אינם כוללים את העלות הראשונית של הקמת מתקן ההתפלה. הפערים העצומים בין הכלכלה הישראלית לבין הכלכלה הפלסטינית, לטובת הראשונה, מעמידים את ישראל בעמדה נוחה בהרבה להתמודדות עם העלויות של פרוייקט ההתפלה.[220]

בנוגע לחלופה השלישית, קרי יבוא מים, האופציה היחידה שעלתה על הפרק עד היום היא יבוא מים מתורכיה. ההובלה יכולה להתבצע דרך הים, ובאופן תיאורטי גם דרך היבשה. הובלה ימית יכולה

---

215 מאגר זה מכיל מים פוסיליים (fossil) שחדרו אליו בתקופה פרה־היסטורית (איסר, 1979).

216 הסכם הביניים, 1995, נספח 3, סעיף 40 (7) (ב) (6).

217 בחודש אפריל 2000, אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת, הקמת מתקן להתפלת מי ים בסמוך לחופה של העיר אשקלון, אשר יתפיל בין 50 ל־100 מלמ"ק לשנה, כבר בשנת 2002 (הארץ, 18.4.00). מלבד זה ישנן תכניות להתפלת כמויות גדולות בהרבה, במהלך העשור הקרוב (בלנק, 2000, ע' 24).

218 Elmusa, 1997, p. 320

219 CSWS, 1999, p. 149

220 לשם המחשה, התמ"ג הישראלי לנפש עומד על כ־17 אלף דולר, ואילו התמ"ג הפלסטיני לנפש הוא כ־1,700 דולר (הלמ"ס, 1999; PCBS, 2000).

להיעשות באמצעות שקים המיועדים לכך ("מדוזות") או באמצעות אניות משא. הובלה יבשתית תלויה בהסכם שלום בין ישראל לסוריה, שכן היא מצריכה תעלות וצינורות שיעברו דרך שטחה.[221] אפשרות היבוא מתורכיה פתוחה גם בפני הפלסטינים, אלא שכמו בחלופות האחרות, סיכוייה של ישראל לממש את החלופה טובים מאלה של הפלסטינים. קבוצת חוקרים פלסטינים וישראלים העלתה רעיון אחר אשר, בתנאי שלום אזורי, היה מאפשר לפלסטינים "לייבא" מים מתורכיה ללא עלויות הובלה משמעותיות.[222]

סיכום

כפי שצוין במבוא לחלק זה של נייר העמדה, ההצעה שהועלתה כאן מצביעה על עקרונות וכיווני פעולה העולים בקנה אחד עם משפט המים הבינלאומי, במטרה שההסכם שייחתם יכבד את זכויות האדם של ישראלים ופלסטינים. גם אם עקרונות אלה יתקבלו, היבטים רבים הקשורים ליישומה יישארו עדיין פתוחים ויהיה צורך להכריע בהם במשא ומתן. מעבר לקביעה של כמות המים שתספק את הצרכים הבסיסיים, יהיה צורך לבחור את המקורות מהם יסופקו צרכי המים של כל צד, לקבוע סטנדרטים לאיכות המים לכל שימוש ואיכות המים שיועברו מצד לצד, להתייחס לצרכים עונתיים ולשינויים הידרולוגיים מעונה לעונה ומשנה לשנה, ועוד.

---

221 קלי, 1997, ע"ע 6-125.

222 לפי רעיון זה, תורכיה תשחרר מים מנהר הפרת לטובת סוריה, ובתמורה תשחרר סוריה מים שמשתמשת כיום מנהר הירמוך לטובת הפלסטינים, שינצלו אותם באמצעות תעלה שתוביל את המים לגדה המערבית. (Assaf et. al., 1993, p. 58)

פרק 7: הסדרי השליטה והניהול

הסדרי הניהול והשליטה על מקורות המים המשותפים מהווים סוגיה הנוגעת לזכויות אדם משני טעמים עיקריים. ראשית, לנוכח התלות ההדדית ההידרולוגית בין כל החלקים של המשאבים המשותפים, טיב ההסדרים שהצדדים יאמצו ישפיע במידה מכרעת על אפשרות המימוש של הזכות למים ולהנאה ממשאבי הטבע. שנית, טיב הסדרי השליטה והניהול של המקורות המשותפים ישפיע רבות על יכולת הצדדים להוציא אל הפועל את הסדר החלוקה שהוצע בפרק הקודם.

א. עיקרון הניהול המשותף

העיקרון הכללי **שבצלם** מציע לאמץ בשאלת השליטה והניהול של מקורות המים המשותפים לישראל ולפלסטינים הוא עיקרון הניהול המשותף. כפי שהוזכר בתחילת הפרק הקודם, אחת התפישות המרכזיות שמאחורי דוקטרינת הריבונות המוגבלת היא שכל אגן היקוות בינלאומי, על מרכיביו השונים, מהווה יחידה שלמה אחת ולכן המדינות השותפות לאגן צריכות לתאם ביניהן את פעולותיהן ביחס אליו. תפישה זו קיימת גם באמנת האו"מ הקובעת בסעיפים 8 ו־9 כי על המדינות שהן צד לאמנה חלה "חובה לשתף פעולה ביניהן" בניהול מקורות המים המשותפים. למרות קיומן של מאות דוגמאות לשיתוף פעולה ולתיאום בין מדינות בשימור ובפיתוח משאבי מים משותפים, הניסיון הבינלאומי בבניית מוסדות משותפים בעלי סמכות ויכולת אכיפה, כפי שמוצע כאן, הוא עדיין מוגבל.[223]

מנקודת המבט של זכויות האדם של ישראלים ופלסטינים, עיקרון הניהול המשותף טומן בחובו כמה יתרונות בולטים:

1. מומחי מים פלסטיניים, ישראליים ובינלאומיים מסכימים על כך שרמת התלות ההדדית ההידרולוגית בין כל החלקים של המשאבים המשותפים לשני הצדדים, ובמיוחד במקרה של מערכת אקוויפר ההר, היא גבוהה ביותר.[224] הימנעות משיתוף פעולה הדוק בשימור משאבי המים המשותפים תגרום לצמצום יכולתם של שני הצדדים להתמודד עם סכנות כגון זיהום, המלחה וירידת מפלסים, וכן תוגבל אפשרות המימוש של זכותם של ישראלים ופלסטינים למים ולהנאה ממשאבי הטבע שלהם.

2. עיקרון הניהול המשותף מטמיע בתוכו תפישה של הוגנות בין־דורית, שכן מי שיישא בתוצאות הנזקים החמורים שעלולים להיגרם למשאבי המים המשותפים, אם לא יאומץ עיקרון כזה, הם הדורות הבאים.[225]

---

223 Dellapenna, 1995, p. 83

224 CSWS, 1999; Ben Gurion University and Tahal, 1994; Haddad et al., 1999

225 לדיון ברעיון ההוגנות הבין־דורית (intergenerational equity) בהקשר של שימור מקורות המים באזור זה, ראו: CSWS, 1999, pp. 17-19.

3. עיקרון החלוקה שהוצע לעיל מחייב רמת אינטראקציה גבוהה ביותר הנמשכת על פני שנים רבות, שכן קביעת כמות המים לה זכאי כל צד תצטרך להיעשות בכל שנה מחדש. הסכם אשר יתבסס על עיקרון מעין זה, אך לא יקבע מוסדות לניהול משותף ומנגנונים לפיתרון סכסוכים בין הצדדים, עלול להפוך במהרה לאות מתה בלי אפשרות להוציאו אל הפועל. יישום מוצלח של עיקרון השימוש ההוגן והסביר מחייב אימוץ של מוסד לניהול משותף, לפחות ברמה מינימלית.

4. הסדר המבוסס על ניהול משותף עשוי לשקף בצורה נאמנה יותר את גורם א' של עיקרון השימוש ההוגן והסביר, לפיו בחלוקת נתיב מים משותף יש להביא בחשבון את מאפייניו הטבעיים של אותו מקור מים. כפי שצוין בפרק 2 (א) לגבי מערכת אקוויפר ההר, שאיבת מים מעל אזורי האגירה הגיונית הרבה יותר מאשר שאיבה מעל אזורי המילוי. ניהול משותף של האקוויפר יפתח בפני שני הצדדים את האפשרות לבחור את נקודות השאיבה, אשר מבחינת המאפיינים הטבעיים של כל מקור מים היא הנקודה האופטימלית, תוך הפחתת החשיבות של הגבולות הפוליטיים.

5. בכל הנוגע להתאמה לגורם ו' של עיקרון השימוש ההוגן והסביר — קרי הצורך לשמר את המקור המשותף — יתרונו של הניהול המשותף בולט במיוחד ויובהר להלן.

ב. המתנגדים לניהול המשותף

למרות היתרונות הרבים הטמונים בהסדר המבוסס על ניהול משותף, שני הצדדים, ובעיקר בצד הישראלי, אינם רואים באימוצו דבר מובן מאליו. כך למשל, נציב המים הקודם של ישראל, מאיר בן מאיר, סבור כי הקצאת המים בין ישראל לפלסטינים "צריכה להיות על בסיס של שוויון הומניטארי מלא, אך זאת מבלי לתת להם [קרי לפלסטינים] נגישות אל המאגר."[226] לפי ד"ר חיים גבירצמן, אחד ההידרולוגים הישראלים הבכירים, במשא ומתן להסדר הקבע:

> זכויות הפלסטינים יבואו לידי ביטוי באזורי קדיחה מוסכמים באגן המזרחי [של אקוויפר ההר] בלבד. אזורי השאיבה מהאקוויפר המערבי צריכים להיות מוגדרים כאזורי ביטחון של מדינת ישראל, ולכן יש למנוע מהפלסטינים כל גישה למי התהום בשטחים אלה.[227]

בנובמבר 1999 הגישה המועצה לביטחון לאומי לראש הממשלה ברק, דו"ח לקראת הסדר הקבע בסוגיית המים, ובו היא ממליצה לדחות כל הסדר של ניהול משותף "במשך תקופת ביניים ארוכה."[228]

משמעותן העיקרית של הצעות ברוח זו היא המשך השליטה הישראלית הבלעדית על מקורות המים. הצעות כאלה כבר הוכיחו עצמן כמתכון גרוע בכל הנוגע לסיפוק צרכיהם המינימליים של הפלסטינים, כפי שהוסבר בהרחבה בחלק ב' של נייר העמדה. אפשרות כזאת פוגעת גם בזכותו של העם הפלסטיני ליהנות ממשאביו הטבעיים.

---

226 הכוונה היא, ככל הנראה, לנגישות לאגן המערבי של אקוויפר ההר (בן מאיר, 1997, ע' 13).
227 גבירצמן, 1996, ע' 13.
228 *הארץ*, 7.11.99.

הטענה המושמעת לעיתים קרובות בישראל, לפיה רק נוכחות צבאית שתאפשר שליטה מלאה בכל מקורות המים תבטיח את עתיד משק המים,[229] מנוגדת לעקרונות של משפט המים הבינלאומי ואינה עולה בקנה אחד עם מנהג האומות. אם טענה כזאת היתה לגיטימית, והיא אינה כזו, אזי לסוריה ולעיראק היתה הצדקה לכבוש חלק ניכר מתורכיה על מנת להבטיח את הזרימה התקינה של הפרת והחידקל, ובאותה מידה היתה למצרים הצדקה לכבוש חלקים נרחבים מסודן ומאתיופיה על מנת להבטיח את שאיבת המים מהנילוס.

לעומת גישה זו, ניצבת גישה אחרת התובעת הפרדה פיסית בין ישראל לפלסטינים.[230] התומכים בגישה זו קוראים לפעול לקראת ניתוק השטחים מישראל בכל התחומים, לרבות הפרדה של התשתיות הפיסיות המשותפות תוך צמצום התלות של הפלסטינים בישראל עד כמה שניתן. עם זאת, הפרדה מוחלטת של השליטה על משאבי המים היא, לדעת מרבית מומחי המים, חלופה בלתי סבירה לנוכח רמת התלות ההדדית הגבוהה בין החלקים השונים של אותם משאבים.[231] כך למשל, המקור של המים שישראל שואבת מאקוויפר ההר הוא בגדה המערבית, ולכן שום גדר או חומה שיוקמו על הגבול לא ימנעו ממקור זיהום בגדה המערבית מלזהם את המים הנשאבים בישראל. ניסיון לאמץ הסדר המבוסס על הפרדה עלול להוביל במהרה לנזקים אקולוגים חמורים, בחלקם בלתי הפיכים.

סגן יו"ר רשות המים הפלסטינית, פאדל קוואש, הסתייג מרעיון הניהול משותף בטענה שהדבר כרוך בפגיעה בריבונותה של המדינה הפלסטינית שעתידה לקום. החשש העיקרי מצד זה הוא שהסדר של ניהול משותף יהווה, למעשה, מסווה להמשך הכיבוש הישראלי, כפי שאכן קרה עם ההסדר שהתקבל בהסכם הביניים.[232] עם זאת, ניסוח הסכם לניהול משותף שיכבד את עיקרון ההדדיות יכול לענות על חלק מחששות אלה. כך למשל, אם ייקבע כי צוות משותף יפקח על הכמויות הנשאבות מכל באר, בניגוד להסדר שנקבע בהסכם הביניים, תינתן לאותו צוות גישה חופשית לכל אתר שאיבה, הן בישראל והן בישות הפלסטינית.

חוקר פלסטיני התייחס לפער בין שני הצדדים ברמת ההתפתחות הכלכלית כדי להצדיק את הסתייגותו מרעיון הניהול המשותף.[233] הסיבה לכך היא החשש מהעלויות שיהיו כרוכות בהצטרפות למסגרת משותפת עם ישראל, שתחייב אותם לאמץ סטנדרטים מחמירים בשימור הסביבה ותטיל הגבלות על הפעילות התעשייתית והוצאות גבוהות בתחומים שונים (למשל, טיפול בשפכים). הפער בין היכולת הכלכלית של ישראל לעומת הישות הפלסטינית, על כל המשתמע מכך לגבי מסגרת לניהול משותף, אכן מעורר בעיות, אך הפתרון אינו דחיית העיקרון, אלא התמודדות פרטנית עם הבעיות שיתעוררו במהלך יישום הניהול המשותף.

---

229 לטיעון בזכות סיפוח שטחים מטעמים הידרולוגיים ראו: Sherman, 1999.

230 תביעת ההפרדה הפיסית נשמעת בחוגים רחבים, הן בימין והן בשמאל של המפה הפוליטית הישראלית. לניסוח שלם ושיטתי של תביעה זו ראו: שיפטן, 1999.

231 CSWS, 1999; Haddad et al, 1999; Shuval 1992

232 חששות כאלה הובעו בראיון ל**בצלם**, ב־17.4.00.

233 Elmusa, 1997, p. 343

ג. יישום עיקרון הניהול המשותף

הסדרים לניהול משותף מתאימים, כעיקרון, הן לגבי המים העיליים והן לגבי מי התהום. עם זאת, בנוגע למקורות המים המשותפים לישראל ולפלסטינים, יש צורך בהתייחסות שונה לבעיית ניהול האקוויפרים המשותפים מכאן, וניהול אגן הירדן מכאן. הסיבה הראשונה והעיקרית לשוני זה היא היותו של אגן הירדן נתיב מים המשותף לחמש מדינות, ועל כן ניהולו המשותף כיחידה שלמה מותנה בהסכם רב צדדי, שייתכן רק בתנאי שלום בין ישראל לסוריה ולבנון. הסיבה השנייה היא שהבעיות הכרוכות בשימור ובפיתוח מקור מים עיליים משותף מורכבות פחות מאלה הקשורות לאקוויפרים ומצריכות רמה נמוכה יותר של תיאום.[234]

ישראל וירדן חתמו ב־1994 על הסכם שלום הכולל בתוכו מסגרת לשיתוף פעולה בניהול נהר הירמוך ונהר הירדן. מדובר, בעיקר, בהתחייבות הדדית לא להזרים שפכים עירוניים ותעשייתיים בלתי מטוהרים לשני הנהרות הללו, וכן לשיתוף פעולה בהתפלה וניצול המעיינות המליחים הזורמים אל הכינרת, שישראל מטה אל הירדן התחתון.[235] מלבד זאת, במטרה ליצור מסד נתונים אודות כמות ואיכות המים, הסכימו שתי המדינות על הקמת תחנות מעקב משותפות שיפעלו תחת ועדת המים המשותפת.[236] עד שייחתם הסכם רב־צדדי שיכלול ניהול משותף של אגן הירדן, מסגרת דומה עשויה לשמש דוגמה מועילה להסכם ישראלי-פלסטיני או ישראלי- פלסטיני-ירדני בנוגע לאגן הירדן.

בנוגע לניהול משותף של מי התהום ישנן כמה חלופות. רעיון זה נדון על־ידי צוות של מומחי מים ישראלים ופלסטינים, בראשות ד"ר ערן פייטלסון מהאוניברסיטה העברית ופרופ' מרוון חדאד מאוניברסיטת א־נג'אח.[237] להלן כמה מהמסקנות של צוות זה, על מנת להמחיש את העיקרון של הניהול המשותף ולהבהיר את משמעויותיו.[238]

ניהול של מאגר מי תהום כרוך בביצוע משימות רבות: מעקב אחר כמות ואיכות המים בכל אגן; מחקר, ויסות ומעקב אחר הפעילות הנעשית מעל אזורי המילוי, קביעת הגבלות לשאיבה על מנת למנוע המלחה; קביעת מדיניות למצבי בצורת ואכיפתה; קביעת מדיניות למניעת זיהום ואכיפתה; תיאום בקביעת נקודות שאיבה והחדרה מלאכותית של מים; קביעת סטנדרטים לטיהור שפכים עירוניים ותעשייתיים; הכנסת מנגנוני שוק, במידת הצורך, להגברת היעילות בשימוש; הפרטת פונקציות מסוימות או הענקת זיכיונות לגורמים פרטיים, במידה ויימצא כדאי; קביעת מנגנונים למימון כל הפעילויות שהוזכרו, ועוד.

ביצוע יעיל של משימות אלה, תוך כיבוד הזכויות של שני הצדדים, מחייב הקמת מוסד משותף בעל מומחיות וסמכויות מספיקות, שיכלול במסגרתו מנגנונים מוסכמים לפתרון סכסוכים הנובעים מיישום הסדר החלוקה והניהול המשותף.

---

234 Haddad et al., 1999

235 הסכם השלום בין ישראל לירדן, 1994, נספח 2, סעיף 3 (3 ו־5)

236 שם, סעיף 3 (2).

237 עבודתו של הצוות והצעותיו מתועדות בסדרה של שש חוברות בעריכת שני המומחים שהוזכרו, הנושאות את השם: "Joint Management of Shared Aquifers"

238 המסקנות המוצגות כאן מתבססות בעיקר על Haddad et al., 1999

צוות המומחים שחקר את נושא הניהול המשותף הציע גישות חלופיות שהמוסד המשותף יכול לאמץ וכל גישה מתמקדת במקבץ של פונקציות ומשימות אחרות, הקשורות לניהול האקוויפרים המשותפים. לפי הצעת הצוות, מנהלי המשא ומתן הפלסטינים והישראלים יוכלו לבחור מביניהן את החלופה שעל פי תפישתם והבנתם משקפת טוב יותר את האינטרסים של כל צד וסיכויי ההצלחה שלה טובים יותר. אף אחת מהחלופות המוצעות אינה מחייבת פירוק הגופים האמונים כיום על ניהול משק המים בשני הצדדים. גופים אלה ימשיכו לפעול, אלא שבאותם תחומים עליהם יוסכם במשא ומתן (בהתאם לגישה שתיבחר), הם יהיו כפופים להנחיות המוסד הניהולי המשותף. כמו כן, ייתכן כי חלק מהמשימות שבתחום האחריות המשותף יבוצע על־ידי הגופים הנפרדים הקיימים כיום, בעוד שמשימות אחרות יוטלו על הסגל של המוסד המשותף.

סיכום

שתי החלופות העיקריות להסדר של ניהול משותף שהועלו על־ידי גורמים משני הצדדים הן הפרדת האחריות והסמכויות מצד אחד, ושליטה ישראלית חד־צדדית מצד שני. הדעה הרווחת בקרב מומחי מים רבים היא כי החלופה הראשונה הינה בלתי סבירה ותגרום נזקים חמורים למקורות המים המשותפים. החלופה השנייה סותרת את המשפט הבינלאומי העוסק במים, פוגעת בזכות העם הפלסטיני להגדרה עצמית, ואינה מתיישבת עם מנהג האומות.

אחת המסקנות העיקריות מבחינת ההשלכות של סוג ההסדר שייקבע לניהול ולשליטה על מקורות המים המשותפים, היא שקביעת הסדר שלא ייתן כלים לשיתוף פעולה הדוק תסכן את יכולתן של שתי האוכלוסיות לקבל מענה הולם לזכותן למים בכמות ובאיכות נאותות ולהנאה ממשאבי הטבע שלהן. אופן היישום של עיקרון הניהול המשותף, במידה ויתקבל על־ידי שני הצדדים, ייקבע במסגרת המשא ומתן.

פרק 8: תיקון הפגיעות בזכויות האדם

א. חובת התיקון בפשפט הבינלאומי

העיקרון כי הפרה של זכויות אדם דורשת תיקון הוא עיקרון משפטי מרכזי. רעיון זה מצא ביטוי מפורש בכמה מסמכים מרכזיים של המשפט הבינלאומי בדבר זכויות אדם ושל המשפט הבינלאומי ההומניטארי, וכן בפרקטיקה הנהוגה ביחסים שבין מדינות ובפסיקה של בתי־המשפט הבינלאומיים.

מסמכים בינלאומיים העוסקים בזכויות אדם קובעים את זכותו של כל אדם ל"תיקון אפקטיווי" (effective remedy) על פגיעה בזכויותיו. זכות זו מנוסחת, בין השאר, בסעיף 8 של ההכרזה העולמית בדבר זכויות האדם, ובסעיף 2(3) של האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות.[239] הזכות לתיקון מופיעה גם במשפט הבינלאומי ההומניטארי. סעיף 3 של אמנת האג בדבר דיני ומינהגי הלוחמה ביבשה מ־1907, קובע כי מדינה האחראית להפרת אחת התקנות, תחויב בתשלום פיצויים.[240] סעיפים 147 ו־148 של אמנת ג'נווה הרביעית מגדירים שורה של הפרות זכויות האדם אשר "שום בעל אמנה לא יורשה לפטור עצמו או בעל אמנה אחר" מאחריות כלפיהן, ועל כן מחויבים לפעול לתיקונן.

החובה לתקן עוול שנעשה נובעת גם מעיקרון האחריות הבינלאומית של מדינות, ומעוגן הן בהחלטות שונות של האו"ם והן בפסיקה של בית הדין הזמני הבינלאומי לצדק.[241] אחד מפסקי הדין התקדימיים של בית דין זה ("בית החרושת בחורזוב"), שניתן בשנת 1928, קבע כי:

> העיקרון היסודי, הנכלל בעצם הרעיון של פעולה בלתי חוקית הוא כי תיקון המעוות חייב, עד כמה שאפשר, למחות את כל התוצאות של הפעולה הבלתי חוקית, ולהחזיר על כנו את המצב, שלפי כל הסיכויים היה קיים אילו אותה פעולה לא היתה מתבצעת.[242]

ישנם שלושה סוגים עיקריים של תיקון על הפרות של המשפט הבינלאומי: החזרת המצב לקדמותו, פיצוי כספי וסיפוק.[243] לגבי החלופה הראשונה, יש לציין כי ישנם מקרים בהם טיב ההפרה אינו מאפשר להחזיר את הגלגל אחורה. פיצוי כספי יכול להוות, מצד אחד, תחליף להחזרת המצב לקדמותו כשהדבר אינו אפשרי, ומצד שני, מרכיב עצמאי שבא לפצות על נזקים שנגרמו כתוצאה מההפרה. סיפוק היא צורה של תיקון שאין לה משמעות כלכלית ואשר יכולה לבוא בנוסף להחזרת

---

239 סעיף 9 (5) של אמנה זו מתייחס באופן מפורש לזכות לפיצוי. הזכות לתיקון ולפיצוי מופיעה גם בסעיף 6 של האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל הצורות של האפליה הגזעית.

240 באותה מידה, לפי סעיף 41 של תקנות האג, יוטל תשלום פיצויים על מדינה המפרה תנאים של שביתת נשק.

241 לדיון מעמיק בעיקרון האחריות הבינלאומית של מדינות ראו: Van Boven, 1993, chapter 4

242 Factory of Chorzow (Germany v. Poland) (indemnity), 1928, PCIJ (ser A) No.17

243 דינשטיין, 1977, פרק 37.

המצב לקדמותו ולפיצוי, או במקומם, לדוגמה: התנצלות, פעולה בעלת אופי טקסי, הענשת האשמים, מתן ערבויות לגבי העתיד, וכדומה.

קביעת סכום הפיצוי והדרך בה הוא ישולם, אם באמצעות מתן סכום חד פעמי או הקמת טריבונל שידון בתביעות, הם נושאים החורגים מיעדו והיקפו של מסמך זה ולפיכך לא נדון בהם בפרק זה.[244]

ב. הפרות המשפט הבינלאומי מצד ישראל בנוגע למים

אחריותה של ישראל בכל הנוגע למשאבי המים של השטחים ואספקת המים לאוכלוסייה הפלסטינית והיהודית שם, קשורה לשתי מערכות משפטיות. המערכת הראשונה היא המשפט הבינלאומי ההומניטארי והמשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם, והיא קובעת את הנורמות המחייבות כל מדינה בשטחים שבשליטתה. המערכת השנייה היא משפט המים הבינלאומי, אליה התייחסנו בפרק 6(א), הקובעת את הנורמות הראויות בחלוקת מקורות מים בינלאומיים, ללא קשר לכיבוש או למלחמה. הדיון שלהלן יתמקד רק באחריותה של ישראל להפרות של נורמות הקבועות במערכת המשפטית הראשונה. הסיבה לכך היא שלמרות שישראל קבעה חלוקה מפלה של המים המשותפים לה ולפלסטינים והפרה בכך את הנורמות של משפט המים הבינלאומי, ישנו קושי מהותי לקבוע באיזה שלב בדיוק הפכה החלוקה לבלתי הוגנת ומתי הפך משפט המים הבינלאומי למחייב את ישראל מבחינה משפטית.

היות והנורמות העיקריות הקשורות למקורות המים ולאספקתם נידונו בפרק 1 של נייר העמדה, ואילו ההפרות של הנורמות הללו על־ידי ישראל נידונו בחלק ב' של נייר העמדה, נסתפק כאן באזכור קצר של הסוגיות הדורשות התייחסות במסגרת המשא ומתן.

1. הפרת האיסור לשנות את החקיקה

סעיף 43 של תקנות האג מ־1907 אוסר על המדינה הכובשת לשנות את החקיקה שהיתה בתוקף לפני הכיבוש. הצווים הצבאיים שהוציאה ישראל בכל הנוגע למשאבי המים ולאספקתם בשטחים, כפי שתואר בפרק 3, הביאו לשינוי מרחיק לכת במערך החוקי והמוסדי של משק המים. שינוי זה יצר שילוב של משאבי המים של השטחים במערך החוקי והבירוקרטי של ישראל והביא להגבלה משמעותית ביכולתם של הפלסטינים לפתח את אותם משאבים.

לפי סעיף זה, למדינה הכובשת מותר לחולל שינויים בחקיקה המקומית אך ורק בשל צרכים צבאיים הכרחיים או שינויים הדרושים לטובתה של האוכלוסייה בשטח הכבוש.[245] אם כי ישנה מחלוקת באשר להגדרת המעשים הנכללים בקטיגוריות הללו, ברור כי אספקת מים להתנחלויות היהודיות ושמירת החלוקה הלא הוגנת של המשאבים המשותפים אינן נכללים באף אחת מהן.

---

244 לדיון בנושא זה ראו: שם, עמ' 136; בנבנישתי וזמיר, 1998, ע"ע 70-78.

245 דינשטיין, 1983, ע' 216.

2. ניצול בלתי חוקי של משאבי המים

סעיף 55 לתקנות האג מגביל את זכותה של המדינה הכובשת לנצל את מקורות המים של השטח הכבוש רק לצרכים הצבאיים וגם אז, אסור לה להשתמש במים מעבר לניצול שנעשה בהם בעבר. היות ושימוש במי התהום של השטחים בהתנחלויות אינו עונה על קריטריונים אלה, הוא מהווה הפרה של סעיף זה.

3. אפליה בין פלסטינים למתנחלים

סעיף 27 של אמנת ג'נווה הרביעית מ־1949 אוסר על המדינה הכובשת להפלות בין תושבי השטח הכבוש.[246] כפי שתואר בפרק 4(ב), קיים פער עצום בין כמות המים המסופקת להתנחלויות לבין הכמות המסופקת לאוכלוסייה הפלסטינית, כמו גם בכל הנוגע לסדירות האספקה בשני המקרים. אפליה זאת הופכת לבוטה במיוחד באזורים מסוימים של הגדה המערבית, בחודשי הקיץ, כאשר האספקה לפלסטינים קטנה על מנת לעמוד בעליית הביקוש למים בהתנחלויות המקבלות מים מאותם קווי צנרת.

4. הפרת הזכות לתנאי מחייה ודיור נאותים

גישה למים בכמות ובאיכות מספיקות הינה תנאי הכרחי למימוש הזכות לתנאי מחייה נאותים בכלל, והזכות לדיור נאות בפרט, הקבועים בסעיף 11 של האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות. בניגוד לתקנות האג, אמנה זו אינה מהווה משפט מינהגי, ולכן היא חלה רק על אותן המדינות שהצטרפו אליה. היות ומדינת ישראל אשררה את האמנה בשנת 1991, ניתן לייחס לה אחריות משפטית למימושה (להבדיל מאחריות ציבורית או מוסרית) רק מאותה שנה והלאה.

אחת התוצאות החמורות של מדיניות ההשקעות שנקטה ישראל בשטחים היא היעדר תשתיות מים במאות כפרים ברחבי הגדה המערבית. לפי אחת ההערכות, נכון לשנת 1995, אז הועברה הסמכות לטיפול ברשתות המים המקומיות לרשות הפלסטינית, כחמישית מאוכלוסיית הגדה המערבית התגוררה בכפרים שלא היו מחוברים לרשת של מים זורמים. אספקת המים למקומות שהיו מחוברים לרשת מים היתה ועודנה, כפי שהוסבר בפרקים 4 ו־5, נמוכה ובלתי סדירה. ממוצע צריכה של 70 ליטר לנפש ליום, ואף פחות מזה, אינו יכול להיחשב למימוש של הזכות לתנאי מחייה ודיור נאותים.

5. הפרת הזכות לבריאות

מימוש הזכות לבריאות, הקבועה בסעיף 12 של האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות, מותנה בנגישות למים בכמות ובאיכות נאותות. האחריות המשפטית של ישראל למימושה חלה, כמו בנוגע לזכות לתנאי מחייה ודיור נאותים, רק משנת 1991.

---

246 למרות קיומו של קונצנזוס רחב באשר לתחולת האמנה בשטחים, נציגיה הרשמיים של ישראל מכחישים זאת בטענה שלא מדובר בשטח כבוש במובן המשפטי. לדיון בנדון ראו: **בצלם**, 1997.

הרוב המכריע של המים המסופקים לצריכה ביתית ברצועת עזה הינם באיכות הנמוכה בהרבה מהסטנדרטים שקבע ארגון הבריאות העולמי. כפי שתואר בפרק 5(ג), מצב זה מסכן באופן חמור את בריאות האוכלוסייה. האחריות של ישראל נובעת משלושה מחדלים עיקריים: ראשית, היעדר השקעה בתשתיות ביוב שימנעו חדירה של שפכים לא מטוהרים לאקוויפר; שנית, תרומתה להמלחת אקוויפר עזה כתוצאה משאיבת מים לטובת ההתנחלויות; ושלישית, אי אספקת מים בכמות נאותה ממשאבים בתוך ישראל. בגדה המערבית הפגיעה בזכות לבריאות נובעת מהסכנות הבריאותיות הטמונות בצמצום הנגישות למים לחלק גדול מאוכלוסייתה, בעיקר בחודשי הקיץ.

קביעת סוג התיקון הדרוש להפרת הזכות לבריאות יהיה מותנה בבחינה מדוקדקת יותר של היקף ההשפעה של המחסור במים ושל צריכת מים באיכות ירודה על בריאות הציבור בשטחים. הדבר אינו אפשרי כיום עקב היעדר בסיס מחקרי מוצק בסוגיה זו.

סיכום

בעיית התיקון על הפרות המשפט הבינלאומי אינה נמצאת על סדר היום של המשא ומתן להסדר הקבע בנושא המים שקבעו הסכמי אוסלו. למרות זאת, פיתרון צודק של סכסוך המים בין ישראל לפלסטינים לא ייתכן ללא מענה הולם לבעיה זו.

בפרק זה הצבענו על שורה של הפרות של המשפט הבינלאומי שישראל אחראית להן בכל הנוגע לשימוש במשאבי המים בשטחים. היות ורוב ההפרות הללו נובעות, במישרין או בעקיפין, מהקמת ההתנחלויות, סוג התיקון שיאומץ יהיה תלוי, בין השאר, בתוצאות המשא ומתן בסוגיית ההתנחלויות. לכן, קביעת צורת התיקון הספציפית או המנגנון לקביעת גובה הפיצויים ותשלומם, הינה משימה החורגת ממטרות נייר עמדה זה, אך היא תלויה ועומדת בפני מקבלי ההחלטות הישראלים והפלסטינים.

סיכום

מדינת ישראל והרשות הפלסטינית עומדות בימים אלה בפני הכרעות גורליות. טיב ההסכם אליו יגיעו הישראלים והפלסטינים במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע ישפיע באופן משמעותי על עתיד היחסים בין שני העמים. הסדרת החלוקה של מקורות המים המשותפים והשליטה עליהם היא אחת הסוגיות העומדות להכרעה במשא ומתן זה. נייר העמדה הנוכחי מנסה להצביע על הבעיות השונות הכרוכות בפיתרון הסוגייה מזווית הראייה של זכויות האדם.

נייר העמדה מתאר את המאפיינים והמימדים של מצוקת המים ממנה סובלת האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, תוך התייחסות לשורשי התופעה ולהסדרים שנקבעו מאז תחילת התהליך המדיני. המאפיינים העיקריים של מצוקה זו הם:

1. ישראל שולטת ומנצלת לטובתה את הרוב המכריע של המים מהמקורות המשותפים לה ולפלסטינים (אקוויפר ההר ואגן הירדן). חלוקה זו של המים מנוגדת לכללי השימוש ההוגן והסביר הקבועים במשפט המים הבינלאומי.

2. במשך שנות הכיבוש הקפיאה ישראל למעשה את התפתחותו של משק המים בשטחים במטרה לשמר את החלוקה הלא הוגנת של המים המשותפים ולקדם את פרוייקט ההתנחלות היהודית בשטחים. אותה הקפאה התייחסה הן לקידוח בארות מים חדשות והן לפיתוח תשתית למים זורמים, בעיקר במגזר הכפרי בגדה המערבית.

3. חברת מקורות מנהלת עד היום מדיניות מפלה. בעיקר בחודשי הקיץ מקורות לא מתגברת, ואף מצמצמת, את אספקת המים ליישובים הפלסטינים על מנת לעמוד בעליית הביקוש בהתנחלויות המקבלות את אספקתן מאותם קווי מים.

4. ההסכמים השונים שנחתמו במסגרת התהליך המדיני לא שינו באופן מהותי את מידת השליטה של ישראל על הנעשה במשק המים בגדה המערבית, גם אם סמכויות מסוימות הועברו לרשות הפלסטינית. משק המים של רצועת עזה אכן נמסר לידי הרשות הפלסטינית, אך הוא הוגדר כיחידה עצמאית, דבר שגורם להמשך הריסת האקוויפר המקומי.

5. גורמים אלה יצרו מצוקת מים חמורה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית המתבטאת, בין השאר, בצריכה לנפש נמוכה ביותר, ניתוקים ממושכים באספקה כשהביקוש למים עולה וצריכת מים באיכות ירודה. התופעות הללו מהוות הפרה של הזכות של כל אדם למים, בכמות ובאיכות נאותות.

באמצעות תמונת מצב זו מבקש **בצלם** להעביר מסר כפול. המסר הראשון הוא שיש צורך להגיש סיוע מיידי לאותם מקומות בהם מצוקת המים חמורה במיוחד, ללא קשר להתקדמות המשא ומתן. המסר השני הוא שיש צורך בפתרון צודק למצוקת המים שיצרה ישראל במסגרת הסדר הקבע.

נייר העמדה מציע שלושה עקרונות, המעוגנים במשפט המים הבינלאומי, עליהם יש לבסס את הסדר הקבע בסוגיית המים, כך שהסדר זה יעמוד בקנה אחד עם הנורמות הבסיסיות של זכויות האדם:

1. חלוקת המים בין ישראל לרשות הפלסטינית תתבצע על פי העיקרון של סיפוק הצרכים הבסיסיים של כל אדם. הנחת המוצא היא שלכל בני אדם צרכי מים דומים, ולכן הכמות המוקצית לכל צד לצרכים הבסיסיים תיקבע אך ורק על פי גודל האוכלוסייה.

2. הסדרי השליטה על מקורות המים המשותפים יתבססו על עקרון הניהול המשותף, תוך שאיפה להתקדם מרמת שיתוף מינימלית לניהול מקיף של המקורות על־ידי מוסד משותף. פיתרון כזה הוא כורח המציאות בשל התלות ההידרולוגית הגבוהה בין כל חלקיהם של משאבי המים המשותפים. ניסיון להפריד את השליטה על אותם משאבים תקטין את היכולת להתמודד עם סכנות אקולוגיות חמורות.

3. שליטתה של ישראל על משק המים של השטחים בזמן הכיבוש היתה כרוכה בהפרת המשפט הבינלאומי וזכויות האדם הנגזרות ממנו. לכן, הסכם הקבע צריך לכלול תיקון ופיצוי מצד ישראל על אותן הפרות.

העיקרון הבסיסי עליו מושתת חלק זה של נייר העמדה הוא שישראל והרשות הפלסטינית אינן חופשיות לעצב את הסדר הקבע בסוגיית המים ככל העולה על רוחן. אם יחתם הסדר קבע שלא יתחשב בזכויות האדם של שני הצדדים, כפי שהן באות לידי ביטוי במשפט הבינלאומי, תוקפו המוסרי והמשפטי יוטל בספק.

ביבליוגרפיה

ספרים ומאמרים

איסר, אריה, 1979. "מי התהום בנגב", בתוך ישראלי וגרוס (עורכים), *ארץ הנגב — אדם ומדבר*, הוצאת משרד הביטחון, תל-אביב.

בלנק, רמי, 2000. *משק המים בישראל*, משרד החינוך ומרכז ההסברה, ירושלים.

בן מאיר, מאיר, 1997. "סוגיית המים בישראל", בתוך *מים לישראל — מקורות, שמושים ובעיות*, הוצאת יד טבנקין, תל-אביב.

בנבנישתי, איל ואיל זמיר, 1998. *הקניין הפרטי בהסדר השלום הישראלי-פלסטיני*, הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

בצלם, 1997. *התנחלויות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים ועקרוניים*, דו"ח מקיף, חודש מארס, ירושלים.

בצלם, 1998. *מי מריבה — אחריותה של ישראל למצוקת המים בשטחים*, דף מידע, חודש ספטמבר, ירושלים.

בצלם, 1999. *רבעון לזכויות האדם בשטחים*, גיליון שלישי, חודש יוני.

בר, מיכה, 1998. *שיתוף פעולה ומשטרים באגני היקוות בינלאומיים — תפקידן של נורמות*, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה, האוניברסיטה העברית ירושלים.

גבירצמן, חיים, 1996. "איך להבטיח את מקורות המים ביהודה ושומרון", *טכנולוגית מים*, גיליון מספר 29, ע"ע 12-13.

גבירצמן, חיים ואייל בנבנישתי, 1993. "סכסוך המים הישראלי-ערבי: היבטים הידרולוגיים ומשפטיים", *מים — הנדסת מים*, גיליון מספר 10, ע"ע 32-40.

גרוס, דליה וארנון סופר, 1996. *מאגרי מי תהום בינלאומיים במזרח התיכון — מצאי והשלכות פוליטיות*, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

דינשטיין, יורם, 1983. *דיני מלחמה*, הוצאת שוקן ואוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.

דינשטיין, יורם, 1977. *תביעות בינלאומיות*, הוצאת שוקן ואוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.

הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), 1999. *השנתון הסטטיסטי לישראל*, מספר 50, ירושלים.

השירות ההידרולוגי, 1999. *התפתחות ניצול ומצב מקורות המים בישראל עד סתיו 1998*, נציבות המים, ירושלים.

קלי, אלישע, 1997. *משאב במחסור — המים בישראל ובאזור*, הוצאת המכון למחקר המים, הטכניון, חיפה.

שיפטן, דן, 1999. *כורח ההפרדה — ישראל והישות הפלסטינית*, אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן, תל-אביב.

Abouali, Gamal, 1998. "Continued Control: Israeli - Palestinian Water and Interim Agreement", *Palestine Yearbook of International Law*, Vol. 9, Kluwer Law International.

Abu Mayla, Yousef, Mohammad Abu Jabbal and Moustafa El Baba, 1998. *Water Resources and Development in Gaza Strip-Palestine*, Water Research Center, Al Azhar University, Gaza.

Allan, Tony, 1999. *Israel and Water in the Framework of the Arab-Israeli Conflict*, Occasional Paper 15, SOAS Water Issues Group, London.

Arnon, Arie, Israel Luski, Avia Spivak and Jimmy Weinblatt, 1997. *The Palestinian Economy—Between Imposed Integration and Voluntary Separation*, Brill, NY.

ARIJ (Applied Research Institute—Jerusalem), 1998. *Water Resources and Irrigated Agriculture in the West Bank*, March, Bethlehem.

Assaf, Karen, Nader al Khatib, Elisha Kally and Hillel Shuval, 1993. *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*, IPCRI, Jerusalem.

Barberis, Julio, 1991. "The Development of International Law of Transboundary Groundwater", *Natural Resources Journal*, vol. 31, pp. 167-186.

Bellisari, Ana, 1994. "Public Health and the Water Crisis in the Occupied Palestinian Territories", *Journal of Palestine Studies*, vol. 23 (2), pp. 52-63.

Benvenisti, Eyal, 1997. "Standards or Rules? The Definition of Water Rights", in Feitelson and Haddad (eds.) *Joint Management of Shared Aquifers—The Fourth Workshop*, PCG and Truman Institute, Jerusalem, pp. 61-78.

Ben Gurion University and Tahal, 1994. *Israel Water Study for the World Bank*, August, R-94-36.

Bruins, H. J. and A. Tuinhof, 1991. *Identification of Water Resources and Water Use—Recommendations for Netherlands Assistance*, Phase I Desk Study, Dutch Ministry of Foreign Affairs, Amsterdam.

Caponera, Dante, 1994. "The Legal—Institutional Issues Involved in the Solution of Water Conflicts in the Middle East: The Jordan", in Isaac and Shuval (eds.) *Water and Peace in the Middle East,* Elsevier, Amsterdam, pp. 163-180.

Conway, John, 1998. "Water Quality Management", in Wallace (ed.) *Public Health and Preventive Medicine,* 14th edition, Appleton & Lange, Stanford, pp. 737-763.

CSWS (Committee on Sustainable Water Supplies for the Middle East), 1999. *Water for the Future—The West Bank and Gaza Strip, Israel and Jordan,* National Academy Press, Washington DC.

Dellapena, Joseph, 1995. "Building International Water Management Institutions: The Role of Treaties and Other Legal Arrangements", in Allan and Mallat (eds.) *Water in the Middle East,* Tauris Publishers, London and NY, pp.55-89.

El-Hindi, Jamal, 1990. "Note: The West Bank Aquifer and Conventions Regarding Laws of Belligerent Occupation", *Michigan Journal of International Law,* vol. 11 (4), pp. 1400-16.

Elmusa, Sharif, 1997. *Water Conflict—Economics, Politics, Law and the Palestinian-Israeli Water Conflict,* Institute for Palestine Studies, Washington.

Feitelson, Eran, 1998. *The Implications of Changing Water Agendas within Israel for Regional Water Allocations,* Unpublished Paper presented in the Conference on Water and Food Security, Cyprus, April.

Feitelson, Eran, 1997. "Water Rights Within a Water Cycle Framework", in Feitelson and Haddad (eds.) *Joint Management of Shared Aquifers—The Fourth Workshop,* PCG and Truman Institute, Jerusalem, pp. 79-90.

Gleik, Peter, 1998. "The Human Right to Water", *Water Policy* 1 (5), pp. 487-503.

Gvirtzman, Haim, 1994. "Groundwater Allocation in Judea and Samaria", in Isaac and Shuval (eds.) *Water and Peace in the Middle East,* Elsevier, Amsterdam, pp. 205-218.

Haddad, Marwan, 1998. "Planning Water Supply under Complex and Changing Political Conditions: Palestine as a Case Study", *Water Policy* 1 (3), pp. 177-192.

Haddad, Marwan, Eran Feitelson, Shaul Arlososoff and Taher Nasseredin, 1999. *Joint Management of Shared Aquifers—An Implementation Oriented Agenda, Final Report of Phase II,* PCG and Truman Institute, Jerusalem.

Hof, Frederic, 1998. "Dividing the Yarmouk's Waters: Jordan's Treaties with Syria and Israel", *Water Policy*, vol. 1 (1), pp. 81-94.

Ja'as, Mohammed, 1999. *Infrastructure Development After Oslo B in the West Bank Governorates of the Palestinian National Authority*, Ramallah, Palestinian Water Authority, Unpublished Report.

Lazerwitz, David, 1993. "The Flow of International Water Law: The International Law Commission's Law of the Non-Navegational Uses of International Watercourses", *Indiana Journal of Global Studies*, vol. 1 (1), Website: http://www.law.indiana.edu/glsj/vol1/toc.html.

Libiszewski, Stephan, 1995. *Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution in the Arab-Israeli Conflict*, ENCOP Occasional Paper No. 13, Zurich and Berne, Website: http://www.fsk.ethz.ch/encop/13/en13-ch5.htm.

Lien, Andrew, 1998. "Still Thirsting: Prospects for a Multilateral Treaty on the Euphrates and Tigris Rivers Following the Adoption of the UN Convention on International Watercourses", *Boston University International Law Journal*, vol. 16, pp. 273-307.

Matar, Ibrahim, 1992. "Exploitation of Land and Water Resources for Jewish Colonies in the Occupied Territories", in Playfair (ed.) *International Law and the Administration of the Occupied Territories*, Claredon Press, Oxford, pp. 443-457.

MOPIC (Ministry of Planning and International Cooperation), 1996. *Gaza Water Resources*, The Palestinian Authority, Gaza.

MOPIC (Ministry of Planning and International Cooperation), 1998. *Regional Plan for the West Bank Governorates Water and Wastewater Existing Situation*, The Palestinian Authority, Website: http://planning.pna.net/wastewater/water_wastewater.htm.

Nassereddin, Taher, 1997. "Legal and Administrative Responsibility of Domestic Water Supply to the Palestinians", in Feitelson and Haddad (eds.) *Joint Management of Shared Aquifers, The Fourth Workshop*, PCG and Truman Institute, Jerusalem, pp. 117- 126.

PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics), 2000. *Selected Statistics*, Website: http://www.pcbs.org.

Roberts, Les, 1998. "Diminishing Standars: How Much Water Do People Need?", in ICRC (ed.) *Forum—War and Water*, Geneva, pp. 97-101.

Roy, Sarah, 1995. *The Gaza Strip—The Political Economy of De-development,* Institute for Palestine Studies, Washington.

Sherman, Martin, 1999. *The Politics of Water in the Middle East,* MacMillan Press, London.

Shuval, Hillel, 1992. "Approaches to Resolving the Water Conflicts between Israel and her Neighbors—A Regional Water for Peace Plan", *Water International,* vol. 17 (1), pp. 133-143.

Soffer, Arnon, 1998. "The Israeli-Palestinian Conflict over Water Resources", *Palestine-Israel Journal,* vol 5 (1), pp. 43-53.

UN, Economic and Social Council, 1998. "The Right of Access of Everyone to Drinking Water Supply and Sanitation Services", *Working Paper of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination,* Resolution 1997/18.

UNSCO (UN Special Coordinator to the Occupied Territories), 1999. *Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip: Quarterly Report,* Autumn, Gaza, Website: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/unsco/unfront.html.

USAID (United States Agency for International Development), 1999. *Report of the West Bank and Gaza Mission,* Website: http://www.usaid-wbg.org/water.html.

Van Boven, 1993. "Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights", Submitted to the *UN Commission on Human Rights,* E/CN.4/Sub. 2/1993/8.

Von Glahn, 1958. *The Occupation of Enemy Territory,* University of Minnesota Press, Menneapolis.

WHO (World Health Organization), 1998. *Guidelines for Drinking Water Quality,* Website: http://www.who.int/water_sanitation_health/GDWQ.

Wolf, Aaron, 1997. "From Rights to Needs: Water Allocations in International Treaties", in Feitelson and Haddad (eds.) *Joint Management of Shared Aquifers, The Fourth Workshop,* PCG and Truman Institute, Jerusalem, pp. 27-60.

World Bank, 1993. *Developing the Occupied Territories—an Investment in Peace,* Washington.

Zarour, Hisham and Jad Isaac, 1994. "A Novel Approach to the Allocation of International Water Resources", in Isaac and Shuval (eds.) *Water and Peace in the Middle East,* Elsevier, Amsterdam, pp. 389-398.

המשפט הבינלאומי

א. מערכת האו"מ

Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217 A (III), 10 December 1948.

The International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly Resolution 2200 a (XXI), 16 December 1966.

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly Resolution 2200 a (XXI), 16 December 1966.

General Comment 4: The Right to Adequate Housing, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sixth Session, 13 December 1991.

General Comment 12: The Right to Self-Determination of Peoples, UN Human Rights Committee, Twenty First Session, 13 April 1984.

Convention on the Rights of the Child, General Assembly Resolution 44/25, 20 November 1989.

United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, UN General Assembly Resolution 51/229, 21 May 1997.

ב. המשפט ההומניטרי

Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land and Annexed Regulations,1907.

Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 1977.

ג. מכשירים אחרים

International Law Association, Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, adopted by the 52th Conference, August 1966.

International Law Association, The Seoul Rules on International Groundwater, adopted by the 62th Conference, 1986.

הסכמים בילטראליים במסגרת התהליך המדיני

Israel-PLO Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangement, Washington D.C., September 13, 1993.

Agreement on the Gaza Strip and Jericho Area, Cairo, May 4, 1994.

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington D.C., September 28, 1995.

Treaty of Peace Between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan, 26 October 1994.

פרסומי בצלם

דו"חות מקיפים

ינואר 2000	הפרת זכויות האדם של אזרחי לבנון בידי ישראל.
ספטמבר 1999	פועלי ציון: הפרת זכויות האדם של עובדי השטחים בישראל ובהתנחלויות.
פברואר 1998	עינויים כשיגרה: שיטות החקירה של השב"כ.
מאי 1997	שבויים של שלום: מעצר מינהלי במהלך תהליך אוסלו.
מארס 1997	ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטים עקרוניים.
אוגוסט 1995	אין דין ואין דיין: ענישה ללא משפט, חטיפה, מעצר בלתי־חוקי ועינויים של פלסטינים תושבי הגדה המערבית בידי מנגנון הביטחון המסכל הפלסטיני.
מאי 1995	מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים.
מארס 1994	אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בשטחים.
ינואר 1994	משתפי הפעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה: הפרות ופגיעות בזכויות האדם.
1994	דו"ח דו־שנתי 1993-1992: הפרות זכויות האדם בשטחים.
יוני 1993	גירוש פלסטינים מהשטחים והגירוש ההמוני בדצמבר 1992.
אוקטובר 1992	עצורים בלא משפט: מעצרים מנהליים בשטחים מתחילת האינתיפאדה.
מאי 1992	פעילות היחידות המיוחדות בשטחים.
מארס 1992	חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה (דו"ח מעקב).
1992	דו"ח דו־שנתי 1991-1990: הפרות זכויות האדם בשטחים.
מארס 1991	חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה: התעללות, "לחץ פיסי מתון", או עינויים?
מארס 1991	ענישה קולקטיבית בגדה המערבית ורצועת עזה והביקורת השיפוטית עליה.
יולי 1990	פתיחה באש על־ידי כוחות הביטחון בשטחים.
פברואר 1990	מערכת המיסוי בגדה המערבית וברצועת עזה.
דצמבר 1989	דו"ח שנתי 1989: הפרות זכויות האדם בשטחים.
נובמבר 1989	מערכת השיפוט הצבאי בגדה המערבית.
ספטמבר 1989	הריסות ואטימות בתים כאמצעי ענישה בגדה המערבית וברצועת עזה בתקופת האינתיפאדה.

דפי מידע

יוני 1999	במורד הסיפוח: הפרת זכויות אדם כתוצאה מהקמת התנחלות מעלה אדומים והרחבתה.
מאי 1999	אוסלו: לפני ואחרי — מצב זכויות אדם בשטחים.
דצמבר 1998	מוות ידוע מראש: ירי כדורי "גומי" לפיזור הפגנות בשטחים.
ספטמבר 1998	מי מריבה: אחריותה של ישראל למצוקת המים בשטחים.
מאי 1998	הפרד ומשול: האיסור על מעבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית.
ינואר 1998	1997-1987: עשור של הפרות זכויות אדם.
ספטמבר 1997	הורסים שלום: מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית.
אוגוסט 1997	ברוטאליות לשמה: ממשיכים להכות: הכאות והתעללויות של פלסטינים בידי אנשי מג"ב ושוטרים בחודשים מאי-אוגוסט 1997.
דצמבר 1996	הטרדה מינית בשם החוק: אלימות והשפלה במהלך חיפושים בבתי פלסטינים בחברון.
ספטמבר 1996	מכת מדינה: הכאות, התעללויות והשפלות של פלסטינים בידי אנשי משטרה ומג"ב בחודשים יוני-יולי 1996.
אפריל 1996	ללא גבולות: פגיעה בזכויות אדם בצל הסגר.
ספטמבר 1995	דו קיום בלתי אפשרי: זכויות האדם בחברון מאז הטבח במערת המכפלה.
יולי 1995	מקרי מוות ופציעה כתוצאה מהתפוצצות שיירי תחמושת.
נובמבר 1994	עינויים בחקירה: עדויות נחקרים פלסטינים, עדויות חוקרים.
ספטמבר 1994	"טרטורים" ביורוקרטיים, הטרדה והתעמרות במהלך פעילות מבצעית בגדה המערבית בשנה הראשונה להסכם העקרונות.
פברואר 1994	ירי לעבר כלי־רכב בשטחים על־ידי כוחות הביטחון.
יוני 1993	הריגת ילדים פלסטינים והוראות הפתיחה באש.
מאי 1993	הריסת בתים במהלך פעולות כנגד מבוקשים.
אפריל 1993	הסגר על הגדה המערבית ורצועת עזה — פגיעות ישירות ונלוות בתושבי השטחים.
ינואר 1992	הגבלות על זכות ההפגנה והמחאה בשטחים.
ספטמבר-אוקטובר 1991	חידוש גירושם של נשים וילדים מהשטחים בשל "שהייה בלתי חוקית".
אוגוסט 1991	תלונות על הפרת זכויות האדם בשטחים — פעילות "המוקד להגנת הפרט".
יוני 1991	מותו של הנער מחמוד עליאן התעמרות פקיד מס הכנסה ולחץ על משפחות מבוקשים.
ינואר-פברואר 1991	זכויות האדם בשטחים בתקופת מלחמת המפרץ.
נובמבר 1990	הריסות ואטימות בתים כאמצעי ענישה — דו"ח מעקב.

אוקטובר 1990	איבוד עשתונות: אירועי הר־הבית — תחקיר ראשוני (דו"ח מיוחד)
ספטמבר-אוקטובר 1990	סגירת בתי־ספר ופגיעות אחרות במערכת החינוך בשטחים.
אוגוסט 1990	הגבלות על בניה למגורים בגדה המערבית.
יוני-יולי 1990	אלימות כלפי קטינים במעצר משטרתי.
מאי 1990	מערכת השיפוט הצבאי בגדה המערבית: דו"ח מעקב.
אפריל 1990	עמדות צה"ל בבתים פרטיים, פורים שפיל בכפר עאבוד, ומעקב אחר חקירת מצ"ח.
פברואר-מארס 1990	הצנזורה על העיתונות הפלסטינית.
ינואר 1990	מקרי מוות ופציעה של ילדים.
נובמבר 1989	משפטי חיילים והגבלות על יציאה לחו"ל.
אוקטובר 1989	על סופרים וספרים אסורים.
ספטמבר 1989	חקירת מקרי מוות, מעצרים מינהליים.
אוגוסט 1989	מתקני כליאה.
יולי 1989	חקירת מקרי מוות, מתנחלים, גירושים.
יוני 1989	קליעי פלסטיק, עוצר, פגיעות של מתנחלים, הריסות בתים.
מאי 1989	נתונים, החמת תעודות־זהות, חקירת מקרי מוות.

דו"חות מקרה

פברואר 2000	כבשת הרש: גירוש התושבים מאזור דרום הר חברון, אוקטובר-נובמבר 1999 (דו"ח מקרה 9).
מארס 1997	אימון קטלני: הריגתו של מוחמד אל־חילו על־ידי מסתערבים בחיזמה (דו"ח מקרה 8).
דצמבר 1996	משחקים באש בהר הבית: שימוש בכוח מופרז וקטלני על־ידי משטרת ישראל (דו"ח מקרה 7).
יוני 1995	מעצרם וחקירתם של בני הזוג "עלי" מהכפר בני נעים (דו"ח מקרה 6).
אפריל 1994	הוצאה להורג במקום: מחנה הפליטים ג'באליא, 28.3.94 דו"ח משותף לארגונים בצלם ועורכי־דין פלסטינים למען זכויות האדם (דו"ח מקרה 5).
מארס 1994	ירי קטלני וענישה קולקטיבית בעקבות הטבח במערת המכפלה (דו"ח מקרה 4).
נובמבר 1993	הנוהל החדש" בחקירות השב"כ: המקרה של עבד א־נאסר עובייד (דו"ח מקרה 3).
ינואר 1993	ח'אן יונס, דצמבר 1992 (דו"ח מקרה 2).
ספטמבר 1992	מותו של מוסטפא ברכאת באגף החקירות במיתקן הכליאה בטול־כרם (דו"ח מקרה 1).

דו"חות אחרים

ינואר 2000	נייר עמדה: חקיקה המתירה לחץ פיסי ונפשי בחקירות השב"כ.
יולי 1999	משפחות שסועות: פירוד משפחות פלסטיניות בשטחים, דו"ח משותף לבצלם ולמוקד להגנת הפרט.
יוני 1999	שותפים לאי צדק: הפרת זכיות אדם על ידי ישראל והרשות הפלסטינית בעקבות הרצח בוואדי קלט. דו"ח משותף לבצלם ול-LAW
מארס 1999	גופות אסורות, דו"ח משותף לבצלם ולמוקד להגנת הפרט.
ספטמבר 1998	הטרנספר השקט נמשך: שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים, דו"ח משותף לבצלם ולמוקד להגנת הפרט.
אפריל 1997	הטרנספר השקט: שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים, דו"ח משותף של בצלם והמוקד להגנת הפרט.
ינואר 1997	לגיטימציה לעינויים: החלטות בג"צ בעניין בילביסי, חמדאן ומובארכ — מקורות והערות.
דצמבר 1996	זכויות אדם מאז הסכמי אוסלו: תמונת מצב, דו"ח משותף של בצלם ושל הקבוצה הפלסטינית לפיקוח על זכויות האדם.

פעילות **בצלם** בשנת 2000 מתאפשרת תודות לתרומותיהם של הגופים הבאים:

Christian Aid (UK), DanChurchAid (Denmark),
CCFD (France),Commission of the European Communities,
EZE (Germany), Ford Foundation (USA), ICCO (Netherlands)
International Commission of Jurists (Sweden),
Joyce Mertz-Gilmore Foundation (USA), New Israel Fund (Israel),
Norwegian Foreign Ministry,
Federal Department of Foreign Affairs (Switzerland)

בצלם

מרכז המידע הישראלי
לזכויות האדם בשטחים

טל: 02-5617271 פקס: 02-5610756
http://www.btselem.org

בצלם, מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים, הוקם בפברואר 1989 על־ידי גוף רחב של משפטנים, רופאים, אנשי רוח, עיתונאים וחברי-כנסת.

בצלם שם לו למטרה לתעד ולהביא לידיעת הציבור הרחב וקובעי המדיניות את הפרות זכויות האדם בשטחים ולהילחם בתופעת ההדחקה וההכחשה שפשתה בחברה הישראלית.

בצלם מקפיד על מהימנות המידע הנמסר מטעמו. מידע כזה מתפרסם רק לאחר תחקירי שטח מעמיקים שעורכים תחקירני המרכז. תוצאות תחקירים אלה נבדקות לאור מסמכים רלוונטיים (רפואיים למשל), גירסת המקורות הרשמיים, ובראשם דובר צה"ל, ומידע ותחקירים ממקורות נוספים, בהם ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים ואחרים.

בצלם הוקם ופועל מתוך מחויבות ודאגה לזהותה ההומניסטית של מדינת ישראל, ואמונה כי כיבוד זכויות האדם אינו סותר את בטחונה.

כארגון זכויות אדם, מייחד בצלם את עיקר מאמציו לניסיון לשנות את מדיניות ממשלת ישראל בשטחים, ולהעמיד את הממשלה, כגורם השולט בשטחים, על חובתה לשמור על זכויות האדם של תושביהם ולקיים בקפדנות את המשפט הבינלאומי. המנדט של בצלם מוגבל לתיעוד ופעולה בנוגע להפרות זכויות האדם בשטחים. עם זאת בצלם מתנגד נחרצות לכל פגיעה בזכויות אדם מכל צד שהוא, בין אם היא מבוצעת בישראל, בשטחים או בארצות אחרות.

למרות הפוטנציאל לסיום השלטון הצבאי בשטחים שנוצר עם חתימת הסכם העקרונות ב־1993, עדיין קיים צורך להגן על זכויות האדם בשטחים. בצלם קורא לשים קץ לשלטון הצבאי הישראלי בשטחים. את מקומו חייב לתפוס שלטון אזרחי נבחר, שבמסגרתו יילקחו בחשבון ויכובדו זכויותיהם של כל הנוגעים בדבר. עם התקדמות תהליך השלום, ימשיך בצלם בפעילותו במטרה למנוע הפרות זכויות אדם ולהתריע עליהן.