

"משולש השלום"¹

**כיצד יריבים בונים שלום בר-קיימא באמצעות הסכמים הצומחים מתוך משא ומתן
אוניברסיטת אופסלה**

סקירה כללית: המאמר מבקש לבחון כיצד יריבים בונים שלום בר-קיימא באמצעות הסכמים שהושגו לאחר משא ומתן. לצורך זה נבדקו שלוש נקודות מפנה חשובות בציר הזמן שבין מלחמה להשגת שלום, במספר מקרים של סכסוכים מזוינים שבהם התקיים תהליך של משא ומתן במטרה ליישב את הסכסוך. נקודות המפנה הן כדלקמן: תחילת המשא ומתן; השגת הסכם שלום; כינון שלום בר-קיימא.

נקודת המוצא האנליטית של המאמר היא "מודל המשולש ליישוב סכסוכים" שטוען כי בכל סכסוך קיימים שלושה ממדים בסיסיים שיש לשנותם או לנהלם באופן מושכל על מנת להשיג שלום בר-קיימא, ואלו הם: **הסוגיות** שבמחלוקת; **ההתנהגות האלימה** שמתרחשת במהלך הסכסוך; **הצדדים המסוכסכים**, כולל הגישות הסותרות והעוינות שהצדדים מאמצים זה כלפי זה. במאמר זה נבדק באיזו מידה תהליכי השלום שנבחנו הצליחו לתת מענה לשלושת הממדים שהוזכרו לעיל, וכיצד התחוללו השינויים הרצויים.

המאמר הנוכחי בנוי משלושה חלקים מרכזיים. בחלק הראשון מוצג מודל המשולש ליישוב סכסוכים המשמש כמסגרת האנליטית של המחקר. בחלקו השני והמרכזי, מציג המאמר סיכום של הממצאים שעלו מתוך ניתוח השוואתי מקיף שמתבסס על שנים-עשר מקרי מבחן. החלק הזה מחולק לשלושה חלקים: הגעה לשולחן המשא ומתן; השגת הסכם שלום; כינון שלום בר-קיימא. החלק האחרון של המאמר מציג מסקנות, וכן המלצות לתהליכי משא ומתן המבוססים על הגישה התיאורטית – אותה כינו הכותבים "משולש השלום" – שעשויה להיות רלוונטית גם במקרים של סכסוכים דומים אחרים.

המסגרת האנליטית: המאמר הנוכחי יוצא מתוך תיאוריה ליישוב סכסוכים שפותחה לראשונה על ידי יוהאן גלטונג. זו טוענת כי כל סכסוך חברתי מורכב משלושה גורמים עיקריים: הסוגיות שבמחלוקת העומדות בליבו של הסכסוך, התנהגות הסכסוך והגישות שמובילות את הצדדים המסוכסכים. על פי גלטונג, הסוגיות שבמחלוקת הן למעשה לב ליבו של הסכסוך; היינו, אותן טענות בלתי תואמות של שני הצדדים המסוכסכים, בין אם מדובר בטענות חלוקות לגבי מי צריך להיות בשלטון, או מי צריך לשלוט בחבלי ארץ מסוימים. המרכיב השני, המוגדר כהתנהגות הסכסוך, מתייחס לשיטות הפעולה שנוקטים הצדדים כדי לטפל בסוגיות השנויות במחלוקת, החל באסטרטגיות אלימות וכלה בכאלה שאינן אלימות וכל מה שבתוכם. המרכיב השלישי והאחרון, גישות הצדדים לסכסוך, מבטא את הלך הרוח הפסיכולוגי והנפשי של שני הצדדים – למשל, גישות, רגשות, המשגות – המתפתח בין הצדדים במהלך הסכסוך, כולל תחושות של חוסר אמון ופחד, או יצירת סטריאוטיפים כלפי קבוצות אתניות או דתיות. על פי גלטונג, שלושת המרכיבים הללו מתקשרים זה עם זה, ואף מחזקים זה את זה באמצעות תהליכים של הסלמה (escalation) או התרה (de-escalation) בעלי השפעות דינמיות.

לפי פיטר וולנסטין, כאשר מדובר בסכסוכים מזוינים, יש להתייחס לכל שלושת המרכיבים על מנת ליישב את הסכסוך באופן מוצלח. מחברי המאמר הנוכחי משתמשים בהמשגה זו כדי לנתח את תהליכי יישוב סכסוכים שבהם נעשה שימוש במקרים שנבחנו. במילים אחרות, הם שואלים האם המודל ליישוב סכסוכים שנבחר עבור כל אחד ממקרי המבחן אכן התייחס לכל המרכיבים העיקריים ב-"משולש הסכסוך". כאשר מדובר בסוגיית הליבה שסביבה סובב הסכסוך, הצדדים צריכים למצוא דרכים לפתור או לנהל את אי ההתאמות שביניהם. משמעות הדבר היא שיש למצוא דרכים להגיע להבנה הדדית באשר

¹ תודה לפיטר ג'ונס - מנכ"ל Ottawa Dialogue, אוניברסיטת אוטאווה - על ניסוחו, באישור, של הדו"ח המסכם הזה המבוסס על המאמר "משולש השלום: כיצד יריבים בונים שלום בר-קיימא בסכסוכים ממושכים, אסימטריים ואתנו לאומיים".

המחקר המקורי נערך כחלק מפרויקט המחקר - "מדוע זה עבד: מודל מבוסס-מחקר ליישוב סכסוכים", פרויקט שהוקם וממומן על ידי Bridging Insights, Inc. בהובלת בית הספר למשא ומתן ולפתרון סכסוכים של בית הספר הרווארד קנדי. Bridging Insights, Inc. הינו ארגון רשום ללא מטרת רווח המבקש לבנות מודל מבוסס-מחקר ליישוב סכסוכים שיניב רעיונות, פרדיגמות ושיטות פעולה חדשים, שיהיו לעזר לאלה הפועלים באזורי סכסוך מגוונים (במסגרת זו נתן הארגון את הרשות למיזם תמך ללמוד מהידע שיצר). בין השנים 2021 ו-2023 עבד ארגון Bridging Insights Inc. עם חמש אוניברסיטאות על מחקר השוואתי רב-תחומי מקיף שבחן מספר גדול של סכסוכים שהתקיימו בין השנים 1946 ו-2018 ובאו לבסוף על פתרונם. לקבלת מידע נוסף אנא פנו ל- research@bridginginsights.com.

לאופן שבו ניתן לגשר בין הטענות הסותרות באמצעות הסדרים מוסדיים חדשים. בתהליכי יישוב סכסוכים קיימת הדרישה לעצירה מוחלטת של אלימות פיזית ישירה בין שני הצדדים, וקבלת העובדה שכל צד ימשיך להתקיים.

מקרי מבחן: בעוד שכל המקרים שנבחנו כללו תהליכי משא ומתן, תוצאות התהליכים האלה לא היו זהות. בצפון אירלנד, באנגולה, בקולומביה ובדרום אפריקה, המשא ומתן וההסכם שהגיע בעקבותיו הצליחו ליישב את הסכסוך ולכונן שלום בר-קיימא. גם במקרה של הפיליפינים וה-MILF ("חזית השחרור האסלאמית מורו") יש מקום לאופטימיות. אם כי עדיין מוקדם מכדי לקבוע זאת סופית, מחברי המאמר מאמינים כי המדינה צועדת בדרך הנכונה לקראת שלום בר-קיימא. בגואטמלה, בנגלדש, סודאן, וצרפת/אלג'יריה, חתמו הצדדים על הסכמי שלום, אך אלה לא הניבו יציבות. ייתכן שהסיבה לכך היא שנפלו פגמים ביישום ההסכם, או בשל העובדה שצצו סוגיות חדשות שלגביהן נחלקו הצדדים או בגלל האלימות שהתחדשה. בסרי לנקה כשל המשא ומתן ושני הצדדים חזרו להילחם בשדה הקרב, שם הובס ה-LTTE ("נמרי השחרור של טאמיל אילם") מבחינה צבאית. בתאילנד, שני הצדדים אמנם החלו בתהליך של משא ומתן, אך התהליך טרם הניב הסכם שלום. מטרתו של המחקר הנוכחי היא לזהות מגמות ודפוסים שיכולים להיות רלוונטיים לכינון שלום בר-קיימא. מקרי המבחן מגוונים מאד מבחינת סוג ההסכם שהושג (למשל, הטיפול בסוגיות הליבה ובהתנהלות הסכסוך, גישתם של שני הצדדים המסוכסכים, והפתרון שלבסוף הושג) והשיטות שננקטו (למשל, גישות התיווך השונות, וכיצד נראה תהליך המשא ומתן). המגוון הרחב נבחר לשם הניתוח ההשוואתי. כמו כן, מקרי המבחן שונים מאד זה מזה גם מבחינת הסוגיות שעמדו בליבו של הסכסוך (כאלה שהן חוץ-מערכתיות, ואחרות שנוגעות לקרקעות ו/או שלטון), וכן מבחינת אופי התיווך על ידי גורם צד-שלישי והמנדט שניתן לו.

מסקנות: הממצאים העולים ממחקר זה מאששים את ההנחה כי קיימת תלות בין כל שלושת מרכיבי הסכסוך אך גם חיזוק הדדי. לדוגמה, תהליכי הסלמה טיפוסיים מתקדמים לאורך נתיבים שליליים כתוצאה מדינמיקה שלילית הולכת וגוברת וסחרור בכל שלושת הממדים. אלה יכולים לבוא לידי ביטוי באמצעות התעצמותם של שחקנים חמושים בזירה; העמקת הקיטוב והקצנת הדעות החלוקות; שימוש בטקטיקות לחימה כבדות יותר וגידול משמעותי במספר הסוגיות השנויות במחלוקת. באופן דומה, תהליכים שמתאפיינים בהתרה (ירידה בהסלמה) ומשנים את הדינמיקה השלילית עוזרים לצדדים להתקדם ממצב של מלחמה למצב של שלום. אולם, שלושת הממדים אינם בעלי חשיבות שווה בכל אחד מהשלבים במעבר ממלחמה לשלום. במקרים שבהם הצדדים נחלו הצלחה ביישוב הסכסוך, אפשר לראות שהיה רצף של פעולות על ציר הזמן שלקחו בחשבון הן את שאלת ה"מתי?" והן את שאלת ה-"איך?" במטרה לפתור את הבעיות השונות בכל שלושת הממדים. ביצוע ניתוח של רצף הפעולות שהתרחש במקרים המוצלחים יכול לשפוך אור על תהליכים מחוללי-שינוי – היינו, מה מוביל להולדתם ומה ניתן לעשות כדי לשמר אותם. מתוך כך, ניתן גם ללמוד כיצד אפשר ליזום ולתמוך בתהליכי שלום אחרים. אמנם ישנה סכנה בניסיון לפשט תהליכים מורכבים יתר על המידה, ובכל זאת ניתן לזהות מסלולי התקדמות טיפוסיים.

ראשית, המקרים שנבחנו מלמדים שבכל הנוגע להגעה לשולחן המשא ומתן, כל תהליך שמטרתו להשיג שלום בר-קיימא אינו יכול לצאת לדרך מבלי ששני הצדדים מכירים בכך שמאבק מזוין הוא חסר-תוחלת, ולכל הפחות – מוגבל במה שיכול להשיג. לאחר מכן – ואולי כתוצאה מכך – יכולים הצדדים המסוכסכים לחולל שינויים פנימיים ורפורמות, שיובילו, בסופו של דבר, לשינוי מדיניות ואף שינוי בהנהגה. ברוב המקרים בהם מתקיים סכסוך מזוין ממושך, ממלאת הדינמיקה האזורית תפקיד חשוב. בכמה מן המקרים שנבחנו, הצליחו הצדדים לנצל שינויים חיצוניים (כגון קץ המלחמה הקרה) על מנת לשפר את היחסים עם הארצות השכנות, ובכך ליצור מצב שבו קיפאון ביחסים הופך לבלתי-רצוי ולבלתי-נסבל על ידי שני הצדדים.

שנית, באשר להשגת הסכם, הממצאים מבהירים ללא-ספק את חשיבותה של ההכללה. כלומר, בעוד שבשלב שקודם למשא ומתן אפשר לומר כי השתיקה יפה - וזאת במטרה לבנות אמון בין שני הצדדים היריבים ולגשש את השטח כדי למצוא פתחים להתקדמות - בכל המקרים שנחלו הצלחה בסופו של דבר, פתחו הצדדים המסוכסכים את תהליך המשא ומתן לשחקנים נוספים, והקפידו לכלול גם ארגונים מהחברה האזרחית וממפלגות פוליטיות. לא תמיד קיבלו שחקנים אלה מקום רשמי סביב שולחן המשא ומתן, אולם נוצרו מנגנונים לכינון שקיפות מלאה, לאיסוף מידע ולייעוץ. הדבר גם מאפשר גישה מקיפה יותר ליישוב סוגיות הליבה השנויות במחלוקת סביב השולחן, ומגביר את הסיכויים למציאת פתרון נאות ככל הניתן לדאגות ולבעיות חברתיות שעולות מן השטח. בתהליכי משא ומתן מוצלחים, הושג הסכם שלום מקיף רק לאחר מספר שנים, אולם תהליכים אלה, חשוב לציין, תוכננו בקפידה, וכללו אג'נדה מדויקת ותחומה שהתפרשה על פני מספר שלבים, לפעמים במטרה להשיג כמה הסכמי שלום חלקיים לאורך הדרך. על מנת שהכול יתנהל כשורה, כלל התהליך כמה מנגנונים שמטרתם הייתה לשמר את המומנטום. יש לציין כי הצדדים לא חדלו מפעילותם הצבאית במהלך המשא ומתן. אף על פי

שהפסקות-אש זמניות יכולות לשמש כמחווה של פיוס, החלטה גורפת על סיומה המוחלט של כל פעילות עוינת צריכה להיות חלק מתהליך המשא ומתן ולהיכלל בהסכם הסופי. מאחר שמתווכים מצד שלישי ממלאים תפקידים חשובים בשלבים שונים בתהליך, יש לבוחרם באופן קפדני ובהתאם לערך המוסף שהם מביאים איתם בהתאם למה שנדרש בשטח.

שלישית, יש לנקוט מאמצים למסד את האמון החדש שנבנה בין הצדדים המסוכסכים על ידי בניית מוסדות חדשים ועריכת שינויים חוקתיים שיש בכוחם לשמר את האמון שנוצר ולהנחילו באופן מוסדר לדורות הבאים. במקרים שנרשמה הצלחה גדולה במיוחד, כללו הסכמי השלום סעיפים שהסדירו כינון מוסדות שמטרתם לייצג באופן נרחב את כל מגוון הקשת החברתית. פתרונות לסוגיית האוטונומיה שאינם כוללים את הזכות להגדרה-עצמית ולשלטון-עצמי כתנאי מוקדם, לרוב לא הצליחו ליישב את שאר הסוגיות שבמחלוקת לטווח ארוך. הסדרים שונים בשאלת האוטונומיה מובילים ליצירתם של קונסטלציות חדשות המורכבות מקבוצות מיעוט. לכן, חשוב שכינונם של ישויות פוליטיות חדשות ומבזרות יכללו גם את קבוצות המיעוט הללו. יתר על כן, בעוד שרוב המנגנונים ליישוב סכסוכים מפיקים תועלת מסביבה פוליטית המאופיינת בפתיחות פוליטית ומשילות דמוקרטית, קיומם של תחרות אלקטורלית ומשאל-עם יכולים דווקא לפגוע בהסכם השלום. במקרים אלה, חשוב לנקוט צעדים פעילים על מנת לחזק את האחדות התוך-מפלגתית סביב ההסכם שהושג בתהליך המשא ומתן.

ולבסוף, אם כי כל שלושת הממדים חיוניים, הדבר החשוב ביותר בדרך להשגת שלום בר-קיימא הוא לחולל שינוי פנים-קבוצתי. ולכן, כאשר באים להחליט כיצד מניעים תהליך שכזה, כדאי להתחיל דווקא בממד הנוגע לשחקנים בזירה, שכן לממד זה יש היכולת לחולל שינוי גם בממדים הנוספים. דווקא בתקופות שבהן נבחרים מנהיגים חדשים וממשלות חדשות קמות, מתחיל התהליך לנוע לעבר הממדים האחרים של משולש הסכסוכים, ונפתח הפתח לסיום האלימות וליישוב הסוגיות שבמחלוקת.