

תפקידם של קרקעות ומשאבי טבע בהשגת הסכמי שלום¹ אוניברסיטת דלוואר

סקירה כללית: בהסתמך על הז'אנר הספרותי ההולך ומתרחב בנושא "כינון שלום סביבתי" ("environmental peacebuilding"), מבקש מאמר זה לפתח מודל איכותני לאופן שבו קרקעות ומשאבי טבע (כולל מינרלים, מים, יערות ומוצרים חקלאיים) תורמים למסגור סכסוכים וכיצד הם עשויים לתרום גם ליישובם. המאמר בוחן 12 מקרים של תהליכי שלום שבהם קרקע ומשאבים מילאו תפקיד מפתח, ומנסה לפתח סיווג של הקשרים סיבתיים על מנת להדגים את החיבור הקיים בין משאבי טבע לבין סכסוכים. בהתבסס על מחקרים ארכיוניים נרחבים וראיונות, מציג המאמר סדרה של משתנים וקשרים סיבתיים ששולבו בתוך המודל האיכותני אותו פיתחו – "מודל השלום ומשאבי הטבע" (The Peace and Natural Resource Nexus Model PNRN). הניתוח מצביע על כך שקיימת אפשרות לכונן שלום באמצעות חיבור למשאבי טבע. זאת ועוד, באמצעות התמקדות במשאבי טבע אפשר לכונן הסכמי שלום יותר חזקים, אפילו במקרים שמשאבי הטבע אינם הגורם העיקרי לסכסוך. התמקדות בתפקידם של משאבי טבע בסכסוכים והכללתם של גורמים סביבתיים ומשאבים בתהליך המשא ומתן לקראת הסכם שלום, עשויה להיות לתועלת במקרים רבים ומגוונים של סכסוכים.

המודל: בהתבסס על התפתחות התחום וניתוח המקרים עבור פרויקט זה, מחקר זה פיתח את "מודל השלום ומשאבי הטבע" (PNRN). שמו של המודל נועד להיות מוכוון-מערכות ולהדגיש את הקשרים המובנים בין סביבות יבשתיות וימיות. המילה "שלום" מופיעה בתחילת השם בכוונה תחילה, שכן זו המטרה האולטימטיבית, אם כי דיאלקטיקה של סכסוכים ושיתוף פעולה היא חלק אינטגרלי מהמודל גם כן. מחקר זה בוחן מספר משתנים, תוך התמקדות בתפקידם של קרקעות ומשאבי טבע בהקשרים אלה, ובהחלטות המתקבלות על ידי גורמים מקומיים, לאומיים ובינלאומיים על מנת לקדם שלום או, לחלופין, להאריך את הסכסוך. אף-על-פי שהמודל הוא הוליסטי, ההתמקדות במאמר זה היא במאפיינים, היסטוריות ואיכויות הקשורים קשר הדוק לסוגיות של קרקע ומשאבים. בנוסף, המודל מעלה את הנקודה כי כאשר מדובר בסכסוך שהתפתח בעקבות סוגיות הקשורות בקרקעות ומשאבי טבע, הדרך להשגת פתרון מחייבת את הצדדים בסכסוך – כולל הצדדים השלישיים – להיות בקיאים בתנאי השטח ובגיאוגרפיה של אזור הסכסוך. התנאים בשטח הם אלו שסוללים את הדרך להשגת שיתוף פעולה או, חלילה, להמשך העימות, ואף משפיעים על טיבה של האינטראקציה שתיווצר בין שני הצדדים וההחלטות שתתקבלנה.

מהמודל עולה כי פעילות מצטברת באמצעות רצף של צעדים תכליתיים ובוני-אמון היא השימושית ביותר במקרים אלה. ייתכן שיהיה צורך בצד שלישי על מנת לתמוך בתהליך השלום ולקדמו; לפקח על שני הצדדים ולוודא שישנו ציות מלא למה שהוחלט ביניהם; להשלים פערים ולמלא חוסרים במקרים של חוסר-אמון, ואף לספק כלים טכנולוגיים לשם מעקב אחר הפעילות שמתרחשת בשטח כאשר מדובר באזורי סכסוך מרוחקים. המודל מדגים כיצד הצעדים הראשונים שננקטים לקראת תהליך שלום, ולאחריהם ההתפתחות, ההתעקשות, השקידה וההרחבה של תהליך המשא ומתן, ולבסוף פתרון הסכסוך שמקורו בקרקעות ובמשאבי טבע – כל אלה נקבעים, באופן בלתי-נמנע, באמצעות האינטראקציה שמתקיימת בין שני הצדדים בסכסוך ובקבלת ההחלטות שלהם עצמם. בתרשים שלמטה, החיצים שנמתחים לכיוון הכותרת "האינטראקציות בין הצדדים וההחלטות המתקבלות על ידם" מתוך המשתנים תלויי ההקשר של המודל, אמורים לסמן את מאפייניו של ההקשר הספציפי שבו קורמות ההחלטות עור וגידים – בין אם אלה יובילו להמשך העימות, בסופו של דבר, או לשיתוף פעולה. החיצים המחברים בין הריבועים השונים

¹ תודה לפיטר ג'ונס - מנכ"ל Ottawa Dialogue, אוניברסיטת אוטווה - על ניסוחו, באישור, של הדו"ח המסכם הזה שמבוסס על המאמר "תפקידם של קרקעות ומשאבי טבע בהשגת הסכמי שלום" [The Role of Land and Natural Resources in Negotiating Peace Agreements] מאת עלי ושות'.

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. הוא ארגון רשום ללא מטרת רווח המבקש לבנות מודל מבוסס-מחקר ליישוב סכסוכים שניב 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 על פתרונם. לקבלת מידע נוסף אנא פנו ל- research@bridginginsights.com.

שמייצגים תהליך שפניו לעימות, או, לחלופין, לשיתוף פעולה, מייצגים את המאפיין הנוסף, ואינם מסמנים כיוונויות מסוימת או רצף מסוים. אינטראקציות והחלטות מהסוג הזה משפיעות באופן הדדי אחת על השנייה. בנוסף, מדגים המודל כי טיבן של האינטראקציות וההחלטות המתקבלות נקבע על פי תכונות אנושיות, כלומר – האינטרסים, הגישות, האמונות, והערכים של הצדדים בסכסוך. ישנם אנשים, למשל, שמפגינים התנהגות שונה לחלוטין כלפי אנשים שאיתם הם מתכוונים לקיים מערכת יחסים ארוכת-שנים לעומת אנשים שאיתם הם אינם צופים עתיד משותף כלל. כמו כן, המודל מכיר בכך שתהליך האבולוציה והאופן שבו סכסוך הסובב סביב קרקע ומשאבי טבע מגיע לכדי פתרון, מצריך מהצדדים המעורבים בסכסוך ובפתרונו להיות בקיאים באזור העימות, תנאיו ונסיבותיו, ולהכיר במאפייניו של האזור המדובר. זאת מכיוון שלתנאי השטח ומאפייני האזור יש הכוח לסלול את הדרך לעימות מתמשך או, לחלופין, לשיתוף פעולה, ואף משפיעים על טיב האינטראקציות בין הצדדים ועל ההחלטות שתתקבלנה על יד הצדדים בסכסוך וצדדים נוספים.

גורמי המתח והנסיבות במקרים הנבחנו						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
היסטוריה	שלטון החוק ומוסדות המדינה	חלוקת משאבים והכנסות	גיוון תרבותי ושילוב	מעמד סוציו-אקונומי	אווירה פוליטית	התפתחות טכנולוגית ויישומה

תכונות המשפיעות על החלטות שני הצדדים

באיזו מידה נלקחים בחשבון המחירים העתידיים של הסכסוך שישפיעו על רווחתם של הדורות הבאים, מידת חשיבותם בהווה ועד כמה הם מופנמים.

ערכים אישיים בנוגע למושגים כמו: הוגנות, חופש, אפקטיביות, נורמות חברתיות, אלטרואיזם.

אמונות כלליות, גם כאלה הנוגעות לסכסוך, למשל הצפי לגבי התפתחות הסכסוך (האם הוא יפתר או יחמיר)

אמון: אמון בין-אישי ואמון במוסדות הרשמיים

הנכונות להיות שקופים ולספק מידע

איכות התיווך מצד הקהילה הבינלאומית, וכן האינטרס של הקהילה הבינלאומית בסכסוך.

אי וודאות, וכיצד לפגוש אותה ולהתמודד איתה.

גורמים מבניים בסיסיים

הכללתם של מוסדות פוליטיים

תפקידם של שחקנים בינלאומיים והאינטרס שיש להם בסכסוך

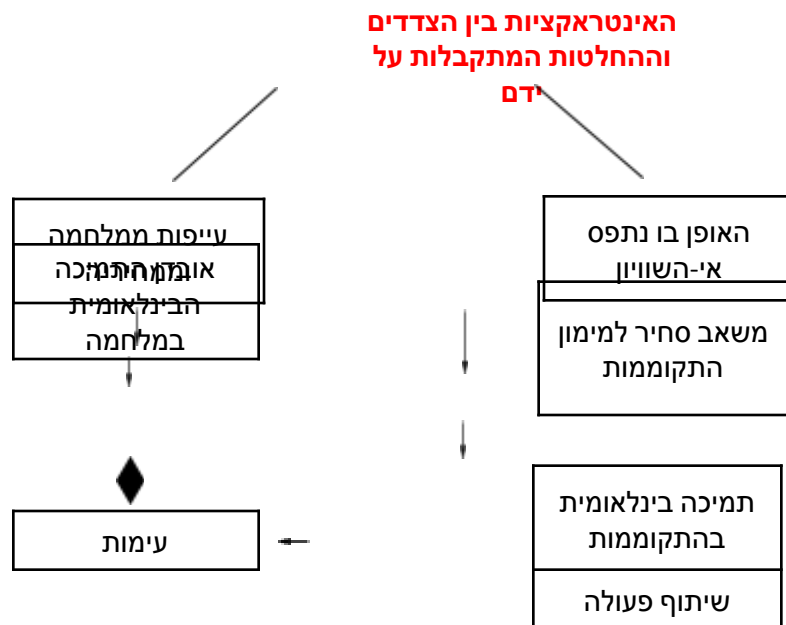
הכוח שיש לממשלה

רמת השחיתות והתפשטותה

מיקומם של משאבי טבע יקר-ערך

חלוקה גיאוגרפית של קבוצות אתניות

חלוקה אי-שוויונית היסטורית של העושר



מקרי מבחן: המקרים שנבחנו מדגימים כי הסכמי השלום המועילים ביותר הם אלה שלא רק יוצרים פלטפורמות ויטודות לפתרון הבעיות שעומדות בבסיס הסכסוך, אלא גם מסוגלים להתפתח בהתאם לנסיבות ובמקביל, להוות פתרון גם לסכסוכים עתידיים. במקום לחתור למציאת פתרון מוגדר ומוחלט ליישוב כל הסוגיות שבמחלוקת, תהליכי שלום אפקטיביים יותר כאשר הם מפתחים דרכי חשיבה חדשות, בונים מערכות יחסים, מכירים במצוקות הקיימות ויוצרים מרחבים חברתיים שבאמצעותם סכסוכים עתידיים יכולים לבוא על פתרונם בדרכים לא-אלימות. זוהי עמדה אלטרנטיבית לזו הרואה בתהליכי שלום כאמצעי לפתרון בעיות ספציפיות בזמן הנוכחי.

באשר לסוגיות הקרקעות ומשאבי הטבע, המחקר מורה על כך שבמקרים של הסכמים מוצלחים, נקטו הצדדים בסכסוך במספר דרכים על מנת ליישב את המחלוקות, יצרו פלטפורמות גם לדיאלוג עתידי, וחתמו, בסופו של דבר, על הסכם שלום בר-קיימא. סוגיות הקשורות בחלוקת קרקעות הופקדו בידי הזירה הפוליטית לטובת פתרון עתידי – במקרים שהקרקעות הם לאו דווקא סוגיית הליבה של הסכסוך – והוקמו פלטפורמות מתאימות לטיפול בסוגיות בזירה הפוליטית, עם הבטחה לנציגות לכלל הקבוצות. תוכניות המעניקות סמכות לפיתוח כלכלי נכללו בכמה מן ההסכמים, והוקמו בתי משפט לצורך יישוב סכסוכים הנוגעים לקרקעות.

לדוגמה, הסכמי אויאן (בין צרפת לאלג'יריה) נתנו מענה לצרכים הביטחוניים והכלכליים של הצד החזק יותר בסכסוך, אך גם מענה לצרכי הפיתוח של הצד החלש יותר. הסכמים אלה הן דוגמה לנכונותה של מעצמה קולוניאליסטית לשעבר לסייע באופן כלכלי ופיננסי בתהליך העברת השלטון. בדרום סודאן, נמשכה השותפות החיונית בסחר בנפט לפני ואחרי חתימת ההסכם. אולם, השחיתות והערפול נשארו בעיני, וגרמו להמשך המאבק המזוין, גם לאחר השגת העצמאות באמצעות משאל-עם כפי שנקבע בהסכם השלום. במאבק על השלטון באנגולה, סיפקו משאבי הטבע מקורות מימון נפרדים לשני הצדדים היריבים. הקהילה הבינלאומית עמלה קשות כדי לשים קץ לסחר ביהלומים כמקור מימון לסכסוכים מזוינים, ובכך צמצמה את היכולת המקומית להמשיך להילחם. אף-על-פי שאנגולה עודנה שסועה מבחינה פוליטית, וסוגיות הקשורות בחלוקת משאבים שוויונית ומתן הזדמנויות שוות לכל הקבוצות האתניות המסוכסכות עדיין שנויות במחלוקת, הנתונים הרשמיים מעלים כי אנגולה בכל זאת נהנתה

מפיתוח כלכלי ושגשוג מרשימים במיוחד לאחר חתימת הסכם השלום. הזדמנויות מעין אלה לפיתוח כלכלי קיימות אך ורק כאשר שורר שלום בין יריבים-לשעבר, שלום שמבטיח יציבות וביטחון ונחשב כתנאי הכרחי עבור שותפים עסקיים בינלאומיים.

במקרים אחרים (צפון אירלנד, גואטמלה, קולומביה), סוגיית הקרקעות נבחנה מזוויות אחרות, והתחברה לשאלות אחרות שנויות במחלוקת, למשל צדק חלוקתי, הצורך להתגבר על עוולות היסטוריים והרצון להשיג שלטון-עצמי עבור קבוצה אתנית מסוימת (דרום סודאן, אלג'יריה, דרום אפריקה, הפיליפינים).

מסקנות: לסיכום, ההשוואה שערכנו בין המקרים השונים סיפקה לנו מגוון עשיר של חומרים שיכולים לשפוך אור על הקשר בין משאבי טבע לבין טיבם של סכסוכים, כמו כן – תפקידם של משאבים אלה ביצירת מנגנון לכינון שלום. יתר-על-כן, במקרים מסוימים עלה מן המחקר כי משאבי טבע יכולים לשמש כמשתנה יקר-ערך בסלילת דרכים חדשות לקראת כינון שלום, וזאת אף במקרים שהמשאבים עצמם אינם עומדים במרכזו של הסכסוך. פירוש הדבר הוא שיש לשים דגש על גורמים סביבתיים כדי שאלה ישמשו מטרת-על עבור הצדדים היריבים. מטרת העל במקרה הזה היא התובנה כי משאבי טבע הינם חיוניים להישרדותם של כל הצדדים המקומיים, וכי למשאבים אלה ישנה גם חשיבות בינלאומית כי יש ביכולתה לנתב את בעלי העניין בסכסוך ללב לבו של הסכסוך, ובאופן זה לתמרץ אותם לחשוב על דרכים חדשות ויצירתיות לכונן שלום בהווה ולפתור סכסוכים בדרכי שלום גם בעתיד.