



הסכמים אקלימיים כתשתית להסכמי שלום עתידיים

בר רפפורט*

מרץ 2024

משבר האקלים חוצה גבולות פוליטיים. מדינות שכנות הנמצאות בקרבה גיאוגרפית וחולקות משאבים משותפים, מתמודדות עם שינויים אקלימיים ומצבי קיצון דומים. המציאות הזו הופכת שיתופי פעולה חוצי-גבולות להתמודדות עם משבר האקלים לדבר מתבקש וחיוני. יצירת רשתות חשמל אזוריות המבוססות על אנרגיה מתחדשת, מכירת אנרגיה מתחדשת משטחי מדבר בתמורה למים מותפלים, הגדרת שמורות ימיות חוצות-גבולות, הקמת מנגנוני תמיכה בין-מדינתיים לעזרה באירועי קיצון, הקמת מרכזי מחקר משותפים להתמודד עם מדבור, גידול מזון באזורי גבול, הגנה על מקורות מים משותפים, התמודדות עם מגיפות, כל אלה ועוד הם דוגמאות לשיתופי פעולה שכאלה. חלקם כבר קורים בפועל ברחבי העולם, וחלקם קורמים עור וגידים. שיתוף פעולה בין מדינות לעיתים יכול להיות מאתגר, במיוחד באזור בו המציאות של סכסוכים פוליטיים היא חלק מהנוף. משבר האקלים, אשר משנה ומצמצם את המשאבים הקיימים עשוי לדחוק מדינות להסתגר בעצמן ולהיאבק על משאבים, או לשתף פעולה עם מדינות שכנות על אף קשיים פוליטיים. נייר זה מבקש לחבר בין שני האתגרים הללו – משבר האקלים והסכסוך הפוליטי – ולהציג את העקרונות המנחים להתמודדות משותפת עם שניהם יחד – כך שהתמודדות עם אתגר אחד, מסייעת בהתמודדות עם האתגר השני. על בסיס ידע וניסיון במזרח התיכון ובעולם, יוצגו עקרונות מרכזיים לעיצוב הסכמים אקלימיים המקדמים תהליכי בניית שלום הכוללים: הגדלת משאבים קיימים על פני חלוקת משאבים, בחינת תרחישי עתיד מדיניים-חברתיים כתוצאה מהסכמים סביבתיים, שימוש בהסכמים ליצירת נורמות וערכים חברתיים, בניית תשתית ידע משותפת ואיזון יחסי הכוחות בשלב המשא ומתן, הוספת היבטים מקומיים ואזוריים בהתייחסות לסכסוך ולהסכם, הישענות על אמנות בינלאומיות ותכנון אפקט "זליגה" למגזרים שונים. עקרונות אלו רלבנטיים ויכולים לסייע לקידום שלום גם בהקשר הישראלי-פלסטיני.

א. מבוא

מסמך זה מבקש לבחון את הקשר בין הסכמים סביבתיים להסכמי שלום, ובין סביבה לשלום באופן רחב יותר, ומציע לראות בשיתופי פעולה והסכמים העוסקים במשבר האקלים תשתית ואבני דרך בתהליכי בניית שלום ועשיית שלום. התפיסה של בניית שלום סביבית מציעה כי שיתוף פעולה בתחומים סביבתיים, שהם 'רכים' יותר פוליטיים, ובעלי הטבות לאוכלוסייה מצידו המתרס השונים יכולה להפחית סכסוכים, לבנות אמון, להניח יסודות למוסדות משותפים, לבסס הכרות ושיתופות ולקדם שלום.

מסמך זה הינו חלק מסדרה של מחקרים ומסמכי מדיניות העוסקים בתווך שבין אקלים למדיניות-חוץ במסגרת פרויקט של מכון מיתווים, ובתמיכה ושיתופות של קרן גלייזר. תובנות רבות מהמסמך מתבססות על שולחן עגול בנושא שקיימנו במכון מיתווים בתאריך ה-16.4.2023 ובו לקחו חלק מומחים בחקר סכסוכים ותהליכי שלום, מומחים בתחום הסביבה, קובעי מדיניות במשרדי ממשלה, דיפלומטים לשעבר וארגוני חברה אזרחית. מסמך זה הוא חלק מסדרת מסמכים העוסקים בקשר שבין מדיניות חוץ למשבר האקלים.

* בר רפפורט היא מנהלת פרויקט "קיימות מדינית אקלימית" במכון מיתווים. בר היא תלמידת מחקר באוניברסיטה העברית, עמיתה במכון טרומן ובמרכז דרייפוס וחוקרת גיאופוליטיקה של אנרגיות מתחדשות.

משבר האקלים אשר נתפס כאתגר הגדול ביותר איתו האנושות מתמודדת כיום, מצמצם ומשנה את המשאבים החיוניים לקיום, ומחייב מדינות וקהילות בשיתופי פעולה על מנת להבטיח את הישרדותן. נשאלת השאלה האם הצורך הדחוף בשיתוף פעולה חוצה-גבולות סביב סוגיות סביבתיות והתמודדות עם משבר האקלים יכול לפרוץ מחסומים פוליטיים ולקדם שיתוף פעולה במקומות מסוכסכים בהם הדבר נראה בלתי אפשרי? הטענה המוצגת כאן היא כי הדחיפות והצורך האקלימיים מחזיקים בפוטנציאל לטשטוש גבולות פוליטיים, ולדחיפה לשיתוף פעולה (או לחילופין בשימוש לא-נכון, להחרפת הסכסוך, מלחמה והרס).

נוכח השלכות משבר האקלים צפויים לצמוח בשנים הקרובות הסכמים והסדרים פוליטיים רבים שיעסקו בהתמודדות עם המשבר. הסכמים כאלו אנו מכנים "הסכמים אקלימיים". הם יתעצבו תחת ההבנה שמשבר האקלים משנה את כללי המשחק הפוליטיים, ושלא ניתן להפריד עוד בין המערכות האנושיות למערכות הטבעיות, שכן הן שלובות זו בזו ביתר שאת. דוגמאות להסכמים כאלה הן יצירת רשתות חשמל אזוריות המבוססות על אנרגיה מתחדשת, מכירת אנרגיה מתחדשת משטחי מדבר בתמורה למים מותפלים, הגדרת שמורות ימיות חוצות-גבולות, הקמת מנגנוני תמיכה בין-מדינתיים לעזרה באירועי קיצון, הקמת מרכזי מחקר משותפים להתמודד עם מדבור, גידול מזון באזורי גבול, הגנה על מקורות מים משותפים ועוד. הסכמים שכאלה הנידונו להיות "חוצי-גבולות" עשויים להיות אבן דרך משמעותית בתהליכי בניית שלום, אם נשכיל לעצב אותם ככאלה.

המסמך סוקר תחילה מושגי יסוד ורקע תאורטי בתחומים של סכסוך, שלום והקשר של אלו לסביבה, לאחר מכן בוחן מאפיינים של הסכמי שלום והסכמים סביבתיים, ומציג מספר מקרי בוחן ותובנות מהסכמים סביבתיים שנחתמו בין ישראל לשכנותיה, ולבסוף מציע עקרונות מנחים לבניית הסכמים סביבתיים באופן שיקדמו תהליך שלום.

נהיר הדבר כי הסכם הוא רק אבן דרך בתהליך חשיבה ומשא ומתן. הסכם יכול להיות נקודת התחלה לעשייה משותפת, או דף שנשכח במעמקי הארכיון, ולרוב התהליכים הם בעלי ערך רב יותר מההסכם עצמו. עם זאת הסכם שנחתם והוכר רשמית בין הצדדים מייצג במידת מה את התהליך שהוביל אליו, ומניח יסודות לתהליכים שיבואו אחריו. ההסכם מהווה מסגרת שניתן לבחון, להעריך וללמוד ממנה, וההתייחסות לעקרונות בעיצוב הסכמים מאפשרת לתת המלצות קונקרטיות בנושא.

ההתמקדות של המסמך היא בסיפור הישראלי-פלסטיני, שכן הישראלים והפלסטינים חולקים את אותו מרחב על כל אתגרי האקלימיים והסביבתיים, את אותו סכסוך, ובבוא היום עליהם יהיה למצוא גם את הדרך לשלום. הרעיונות הרחבים שמוצגים בחלק התיאורטי של הנייר ייבחנו בשדה הפוליטי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, תוך התייחסות לשאלה כיצד עיצוב הסכמים סביבתיים-אקלימיים יכולים להוות תשתית לקידום שלום ישראלי-פלסטיני.

ב. מסגרת תיאורטית: סכסוך, שלום וסביבה

ישנן הגדרות רבות לסכסוך ולשלום. הספרות התיאורטית העוסקת בנושאים הללו היא ספרות ענפה, ורחבה המתפתחת תדיר. הנייר אינו מציג הגדרה שלמה ומקיפה לשלום או לסכסוך, אלא מניח תשתית להבנת המושגים הללו, תוך הצגת מספר מאפיינים מרכזיים, אשר ישרתו את הדיון העוסק בבניית שלום סביבתי ובעיצוב הסכמים סביבתיים כתשתית לבניית שלום.

בין סכסוך לשלום

סכסוך על פי הגדרת מילון "peace terms" הוא היבט בלתי נמנע של אינטראקציה אנושית, המתקיים כאשר שניים או יותר, יחידים או קבוצות, שואפים יחד למטרות מנוגדות. סכסוכים יכולים להיות אלימים

או להתנהל בצורה לא אלימה כמו בהליך משפטי.¹ סכסוכים, כמו כל דבר בעולמנו הם לא דבר קבוע, ומשתנים תדיר עם השתנות החברה, הנסיבות, המשאבים והסביבה. טענה מרכזית במחקר האקדמי היא שבעבר סכסוך בין צדדים בזירה הפוליטית התבטא במלחמה בין צבאות ובין מדינות משני צדדיו של גבול מדיני, כאשר לצדדים הייתה מטרה מסוימת אותה ביקשו להשיג. מאז סיום המלחמה הקרה (בסוף שנות ה-80) אופיים של הסכסוכים השתנה. מרבית הסכסוכים מאז אינם בין מדינות אלא סכסוכים פנימיים בין קבוצות אתניות או סכסוכים בין מדינה ושחקן לא-מדינתי. על כן בסכסוכים ה'מודרניים' ישנו טשטוש של גבולות - הנלחמים אינם בהכרח חיילים ובכלל האבחנה בין חיילים לאזרחים מטשטשת, לא תמיד ברור מה יחשב "ניצחון" או "הישג" ומה כל צד רוצה להשיג, והאלימות מקבלת צורות רבות אחרות.²

את תהליך השינוי ניתן לראות גם בסכסוך הישראלי-ערבי. אחרי הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 הסכסוך התמקד בסבבי מלחמות בין צבאות סדירים של ישראל ומדינות ערביות. מלחמת יום כיפור בשנת 1973 הייתה המלחמה האחרונה שהתנהלה במודל זה. משנת 1973 ואילך, ולאחר הסכם השלום עם מצרים ב-1979, כל סבבי האלימות לא היו מול שחקן מדינתי או צבא סדיר ובכלל זה האינתיפאדה הראשונה והשנייה בשטחים, מלחמת לבנון הראשונה והשנייה וסבבי לחימה נוספים בלבנון שהיו מול חיזבאללה, וסבבי לחימה בעזה שהתנהלו מול החמאס והג'יהאד האסלאמי.

באקדמיה ישנה הגדרה לסכסוכים "עיקשים" המתאפיינים במחזוריות של תקווה וחוסר תקווה, לצד רגיעה והאצה של אלימות. סכסוכים שכאלה נשארים "יציבים" למרות שינויים בנסיבות ובתנאים. הסכסוך נשאר יציב ועיקש לאורך השנים על אף דינמיקות משתנות כמו חילופי הנהגה מדינית, מערכות יחסים אזוריות, אסטרטגיות שונות של התערבות בינלאומית, וחלוקה לקבוצות בתוך כל לאום. יתרה מכך לעיתים הדינמיקות האלה הן שעושות את הסכסוך לבלתי פתיר.³ הסכסוך הישראלי-פלסטיני נתפס כסכסוך עיקש שכזה.

במקרים רבים לצד סכסוך, מכורח אילוצים שונים, מתקיים גם שיתוף פעולה בין הצדדים. מדינות שכנות, מדינות החולקות משאבים משותפים, או ישויות פוליטיות שנמצאות במרחב משותף וביחסי תלות כמו במקרה הישראלי-פלסטיני – בהכרח נמצאות במערכת יחסים כלשהיא עם שכנותיהן. לעיתים האינטראקציה מינימלית, לעיתים אינטנסיבית, לעיתים קונפליקטואלית ולעיתים חיובית. כאשר מדינות חולקות את אותו תא שטח או תלויות אחת בשנייה, ישנו הכרח להגיע לשיתופי פעולה אפילו במקרים של סכסוך אלים ומתמשך. חשוב להבין ששיתוף פעולה וסכסוך הם אינם קצוות של אותו ספקטרום אלא מתקיימים במרחב משותף, ובמרחב גיאוגרפי משותף, גם כשהוא מסוכסך, מתקיימת תמיד מערכת יחסים כלשהיא בין הצדדים.⁴

המקרה הישראלי-פלסטיני מציג תמונה ברורה כיצד לצד סכסוך מהותי, עיקש ומתמשך, מתקיימים גם סדרה ארוכה של הסדרים ושיתופי פעולה. הניסיונות לפתור את הסכסוך באמצעות הסכם קבע לא צלחו עד כה (הסכמי אוסלו, קמפ-דיוויד, אנאפוליס), וניהול הסכסוך והאלימות בין הצדדים עיצבו את היחסים – כיבוש ישראלי ואלימות מתנחלים, טרור של קבוצות ויחידים בגדה המערבית, סבבי לחימה בעזה, התנגשויות במקומות הקדושים בירושלים, מאבק דיפלומטי במוסדות הבינלאומיים ועוד. אולם, לצד הסכסוך המתמשך, מתקיימים והתקיימו גם שיתופי פעולה הנשענים על מפגשי אינטרסים – שיתוף פעולה בתחומי הכלכלה של הרשות הפלסטינית, הסדרי אנרגיה בין ישראל והרשות בגדה והחמאס בעזה, הסדר

¹ Academy, Editor, and International Conflict Management. "Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding." *Choice Reviews Online* 48, no. 12 (2011): 48-6666-48-6666. <https://doi.org/10.5860/choice.48-6666>

² Wallensteen, Peter. "Armed Conflicts, 1946 – 2014," 2015. <https://doi.org/10.1177/0022343315595927>.

³ Coleman, P. T., Vallacher, R. R., Nowak, A., & Bui-Wrzosinska, L. (2007). Intractable Conflict as an Attractor: A Dynamical Systems Approach to Conflict Escalation and Intractability. *American Behavioral Scientist*, 50(11), 1454–1475. <https://doi.org/10.1177/0002764207302463>

⁴ Mirumachi, Naho, and J A Allan. "Revisiting Transboundary Water Governance: Power, Conflict, Cooperation and the Political Economy," n.d., 1–21.

לניהול הסכסוך בעזה בין ממשלות ישראל והחמאס נוכח אינטרס משותף של ממשלות הימין והחמאס למנוע משבר הומניטרי בעזה כמו גם להחליש את הרשות הפלסטינית ולמנוע הסדר מדיני, תיאום ביטחוני עם הרשות הפלסטינית בגדה במאבק בטוריסטים של החמאס, הסדר סטטוס-קוו בהר הבית/חראם א-שריף, ועדת מים משותפת לניהול המשאב החשוב, ועוד. בסופו של דבר, ישראלים ופלסטינים חיים באותו מרחב, וגם כאשר הם מקיימים סכסוך אלים או פוליטי, הם מצאו את עצמם מחויבים לשתף פעולה בתחומים מסוימים כדי להתמודד עם אתגרים משותפים ולממש את האינטרסים שלהם. כאמור, לא תמיד שיתופי הפעולה הללו תרמו לקידום שלום – לעיתים, להיפך, כמו במקרה של ישראל והחמאס הן נועדו למנוע שלום, ופעמים רבות הם תרמו ל"ניהול הסכסוך" ולא "לפתרון הסכסוך" וקידום שלום.

אופיו של הסכסוך המודרני, העובדה שהוא מתקיים במגוון מרחבים אזרחיים וכולל אינטראקציות מרובות ושיתופי פעולה, מחייב לבחון מחדש את מושג השלום ולהגדיר שיתופי פעולה רצויים המקדמים חיים משותפים. ישנה חשיבות למצוא דרכים חדשות ומתאימות יותר לבניית שלום בתהליכים ארוכי טווח. לאור זאת השדה של בניית שלום סביבתית הופך ליותר ויותר רלוונטי.⁵

אז מהו שלום? שלום יכול להיבחן בכמה אופנים. ביחס לסכסוך הוא יוגדר כהיעדר סכסוך, סוף האלימות, הפסקה של פעולות איבה או חזרה לפתרון הסכסוך באמצעים פוליטיים. המינוח המקובל לכך הוא "שלום שלילי" או "שלום קר" – הפסקת האלימות. כמושג עצמאי יש שיגדירו שלום כהשגת צדק ויציבות חברתית, רווחה כלכלית וחופש בסיסי.⁶ זה לרוב מתחבר למינוח של "שלום חיובי" או "שלום חם". יש האומרים ששלום חיובי מתייחס גם להפסקת אלימות עקיפה ואלימות מבנית/מוסדית.⁷ יש המגדירים שלום חיובי כמצב שבו כל אדם יכול לממש את מלוא הפוטנציאל שלו או כמצב של "הרמוניה חברתית" וישנן הגדרות המתייחסות ל"ביטחון" ול"חוסן" כשלום (מושגים החשובים מאד גם בהתמודדות עם שינויי אקלים). קטגוריה נוספת היא "שלום מבני" שבו הדגש הוא על שינוי הסדר החברתי-פוליטי והפיכת מערכת שמשמרת אפליה מוסדית למערכת צודקת ושוויונית.⁸ הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה הגדיר שלום כ"ביטחון כולל" (comprehensive security) – מצב בו היבטים של סביבה, כלכלה ורווחה אנושית מאפשרים לחברה להתקיים ביציבות.⁹ ישנה הסכמה רחבה של חוקרים בתחום ששלום חיובי מאפשר שגשוג גדול יותר של שני הצדדים.

ניתן לכנות את ההתרחקות ממצב של סכסוך והמעבר לכיוון צדו של השלום, כתהליך השלום. בתהליכי שלום לרוב מגדירים מספר שלבים: בניית שלום, עשיית שלום ושמירת שלום. בניית שלום – עיקרה לשנות את התנאים התומכים בסכסוך, וייסוד מערכות יחסים מיטיבות ברמות שונות המאפשרות אמון בין הצדדים. עשיית שלום – דהיינו שימוש במשא ומתן דיפלומטי לשם חתימה על הסכם שלום ברמת הממשל או המנהיגות. חיי שלום (או בתרגום ישיר מאנגלית: שמירת שלום) – משמע המשך תהליכי פיוס לאחר חתימת הסכם שלום, לצד בניית חברה, מוסדות, מדיניות ומערכות יחסים שיתמכו באופן דינמי בשלום, בצדק בשגשוג וביצירה שחיי שלום מחייבים.¹⁰ ישנה חפיפה רבה בין המושג של בניית שלום לבין חיי שלום שהרי שניהם מתייחסים לשלום כתהליך ארוך טווח שיש לבססו לפני חתימה על הסכם ואחריו, וכתהליך של התרחקות וטרנספורמציה מהסכסוך לעבר עתיד אחר. בשני המקרים מדובר על תהליך ארוך ומתמשך המבקש לחבר קבוצות ומוסדות בהם יש הפרדה, לפתור אי-צדק (על תפיסותיו השונות) בדרכים

⁵ Ide, Tobias, Carl Bruch, Alexander Carius, Ken Conca, Geoffrey D. Dabelko, Richard Matthew, and Erika Weinthal. "The Past and Future(s) of Environmental Peacebuilding." *International Affairs* 97, no. 1 (2021): 1–16. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa177>.

⁶ Academy and Management, "Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding."

⁷ Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research." *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3, 1969, pp. 167–191

⁸ Leshem, O. A., & Halperin, E. (2020). Lay theories of peace and their influence on policy preference during violent conflict. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117(31), 18378–18384. <https://doi.org/10.1073/pnas.2005928117>

⁹ Peace, Conceptualizing. "Conceptualizing Peace" 2, no. 2004 (2019). <https://doi.org/10.1093/oso/9780198810360.003.0001>.

¹⁰ Academy and Management, "Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding."

לא אלימות, וליצור תשתיות לביטחון ולפיתוח משותף.¹¹ תהליכים אלו עשויים להתקיים מלמטה למעלה (bottom-up) דרך עבודה של ארגוני חברה אזרחית, אנשים פרטיים ואפילו עסקים המקדמים חיים משותפים, או כהליכים מלמעלה למטה (Top-Down) המובילים ונתמכים בצורה מוסדית על ידי הממשל.

ישנו ערך רב להגדיר מהו השלום אשר מכוונים אליו, ואיך כל קבוצה רואה את מטרות השלום. הגדרת המטרות יעצבו את תהליך בניית השלום, את הכלים, את מרחבי הפעולה, ואת הדרך בה ניתן יהיה למדוד ולהעריך את התהליך.

דוגמה לכך היא מחקר שנערך על הסכסוך הישראלי-פלסטיני אשר הדגים כיצד פרשנות של שלום מושפעת מהניסיון האישי של השותפים בסכסוך. הקבוצה השלטת (ישראלים) ראו שלום בדומה להגדרת "השלום החם" כ"מערכת יחסים הרמונית", והקבוצה הנשלטת (פלסטינים) חתרה ל"שלום מבני" ולשינוי האפליה המוסדית. בנוסף, המחקר הציע שלעיתים הפרשנות של אנשים לשלום מנבאת את סוג הפתרון המדיני הרצוי בעיניהם - כאלו שהעדיפו "שלום שלילי" חתרו לפתרון הכרוך בהפרדה וחלוקת קרקע, בעוד שתושבים שרצו "שלום חיובי" או "שלום מבני" העדיפו פתרון סכסוך שבבסיסו שיתוף בקרקע.¹²

סכסוכים סביב משאבי טבע ובניית שלום סביבתית

הקשר בין סביבה לבין סכסוך ושלום נבחן רבות לאורך ההיסטוריה. עם תום המלחמה הקרה התגבשה תפיסה המתעסקת ב'ביטחון סביבתי'. תפיסה זו הדגישה שאיומים סביבתיים כמו מחסור במשאבים, הרס של קרקעות, אובדן מגוון ביולוגי ועוד, משפיעים על ביטחונה הלאומי של מדינה. ואכן, סביבה ומשאבים טבעיים שהם התשתית החיונית לחיים האנושיים ולכלכלה היו מניע למאבקים ולמלחמות רבות, מלחמת האזרחים בסוריה והמלחמה בין דרום-לצפון סודן הן דוגמאות לכך.¹³ יתרה מכך, בסכסוכים שונים נעשה שימוש מכוון בסביבה ובמשאבי טבע כפרקטיקות של לחימה, לפגיעה באוכלוסייה, להדרה וכדומה. בארצות הברית ההיסטורית ובדרום אפריקה השתמשו בשימור טבע כדי לדחוק אוכלוסיות ילידות.¹⁴ באפגניסטן ב-30 השנים האחרונות הופצו יותר מ-50 תשתיות חשמל ככלי של המורדים לפגיעה בממשל.¹⁵ פעולות אלימות כמו שריפת שדות לפגיעה בגידולי מזון, הסטת מקורות מים, וחסימת גישה של אוכלוסיות לאזורים מסוימים הן פרקטיקות נפוצות בסכסוכים ברחבי העולם.¹⁶ כל אלה מתקיימים גם במרחב האזורי הישראלי-פלסטיני. דוגמאות לכך הם המלחמה על המים בין ישראל, ירדן וסוריה בשנות ה-50'-60' שיש טענות שהייתה גורם משמעותי שהוביל למלחמת ששת הימים,¹⁷ בלוני תבערה מעזה המשמשים כנשק לשריפת שדות ופגיעה ביבול חקלאי,¹⁸ והכרזה על שמורות טבע בשטחי C כאמצעי לכיבוש יהודי של השטח והדרה של אוכלוסייה פלסטינית.¹⁹

על בסיס ההנחה שסביבה עשויה להיות גורם לסכסוך וכלי בידיו, נשאלה השאלה האם הסביבה יכולה להפחית סכסוכים או לשמש ככלי לקידום שלום. שאלה זו הניחה את היסודות לתפיסה העוסקת ב'בניית שלום סביבתית' (Environmental Peacebuilding). בניית שלום סביבתית כוללת בתוכה מגוון גישות

¹¹ [What is strategic peacebuilding](#). Kroc institute.

¹² Leshem, O. A., & Halperin, E. (2020). Lay theories of peace and their influence on policy preference during violent conflict. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117(31), 18378–18384. <https://doi.org/10.1073/pnas.2005928117>

¹³ Koubi, Vally. "Climate Change and Conflict." *Annual Review of Political Science* 22 (2019): 343–60. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070830>.

¹⁴ Ali, S. *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (2007) Mit press.

¹⁵ Global Terrorism Database. Global terrorism Database. n.d. from <https://www.start.umd.edu/gtd/>.

¹⁶ Kerber, Samuel W., Alexander Q. Gilbert, Mark R. Deinert, and Morgan D. Bazilian. "Understanding the Nexus of Energy, Environment and Conflict: An Overview." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 151, no. May 2020 (2021): 111473. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.111473>.

¹⁷ גת, מ. (2000) [המאבק על ניצול מקורות הירדן בתהליך שהוביל למלחמת ששת הימים, 1964-1967](#). עיונים בתקומת ישראל, כרך 12 עמ' 147-174.

¹⁸ לוי א., צורי מ. (2021) [בעקבות טרור הבלונים והנזק הכבד לחקלאים: ישראל סוגרת את מרחב הדיג של בעזה](#). ynet.

¹⁹ [התייחסות מנכ"ל רשות הטבע והגנים להכרזת שמורות ביו"ש \(2020\)](#). אתר רשות הטבע והגנים.

המתייחסות לקשר שבין סביבה לשלום. הגישה הבסיסית היא שמענה לסוגיה של ביטחון סביבתי ושיפור תנאים סביבתיים, זהו אמצעי להפחית סכסוך, במיוחד כשחלק משמעותי בסכסוך הוא תחרות על משאבים.

הסתכלות נוספת על בניית שלום סביבתית מציעה שנושאים סביבתיים חוצי-גבולות הם הזדמנות לבסס שותפות ולהפיכתו של גבול למרחב המתפקד כמעין 'אקו-סיסטם'.²⁰ שיתוף פעולה סביבתי מציע רווחים משותפים עבור כל הצדדים – שגשוג של מרחב מחייה, הגנה על משאבים יקרים שמספקים תשתיות חיים, הזדמנות לתיירות ולפיתוח כלכלי. בנוסף, שימור או הגנה סביבתיים חוצי-גבולות הם פוטנציאל לקידום הכרות ודיון בין הצדדים, ועשויים לשמש לבניית יחסי אמון ויצירת פיוס בין הצדדים.²¹ שיתופי פעולה רבים בעולם סביב מקורות מים או אזורי שימור שימוש כדוגמה לרעיון זה, ובשנות ה-2000 החלו להקים בעולם אזורי שימור שהם 'פארקים של שלום' (peace parks) הנשענים על תפיסה זו של בניית שלום סביבתית.

הגדרה מכלילה לבניית השדה של בניית שלום סביבתי היא "כלל הגישות והדרכים שבהם ניהול עניינים סביבתיים נמצא באינטגרציה ויכול לתמוך במניעת סכסוך, הפחתתו, פתרונו והתאוששות".²² בניית שלום סביבתי היא כלי שיכול לתרום לשלבים שונים במערכת היחסים שבין סכסוך לשלום - ניהול משאבים וסביבה למניעה או הפחתה של סכסוך, שימוש במ לפתרון של סכסוכים או לשם שיקום, ולשם מיסוד שלום ארוך טווח ובניית חוסן לקהילות שנפגעו מסכסוך.²³

שאלות מרכזיות בבניית שלום סביבתי הן - האם ההסכם נתן פתרון לבעיה סביבתית? והאם ההסכם או לשיתוף פעולה סביבתי יש גם אפקט זליגה (spill-over affect) והשפעה על היחסים המדיניים או החברתיים המקדמת יחסי שלום? כיצד הסביבה יכולה לשמש כגשר לשיתוף פעולה בלי קשר לתפקיד של הסביבה בסכסוך? האם התהליך אל עבר ההסכם שירת את קידום השלום? וכיצד הסביבה יכולה לספק לצדדים בסכסוך צרכים חיוניים ולהפחית את התחרות והמתח סביבם?

מחקר של האו"ם שבחן את התפקיד של משאבים טבעיים בסכסוכים לימד כי משנת 1990 ביותר מ-70 אחוזים מהסכסוכים משאב הקרקע היה גורם לסכסוך, בכ-40 אחוזים מהסכסוכים משאבים מתחדשים ומשאבים שיש להפיק (כדוגמת נפט או מחצבים) שימשו למימון סכסוך, בין 60-90 אחוזים מכלל המשאבים (דוגמת מים, קרקע, יערות, מחצבים וכו') היו מטרה לפגיעה במהלך סכסוך, ובין 30-50 אחוזים ממשאבי המים, קרקע והמשאבים המתחדשים היו חלק מובנה בהסכם שלום שנחתם בין הצדדים.²⁴ עוד הצביע המחקר כי בסכסוך הקשור גם במשאבים טבעיים ישנה סבירות גבוהה יותר שתוך 5 שנים מחתימה על הסכם שלום, יתחדש הסכסוך. מזאת אנו למדים כי סוגיות סביבתיות הן גם נקודת כניסה וגם אסטרטגיית יציאה מסכסוך. עוד אנו למדים שהקשר בין סביבה, סכסוך ושלום, אינו רק קשר תיאורטי כפי שאנו רואים, אלא גם קשר אמפירי ישיר וברור.

הסוגיה של בניית שלום סביבתית השתרשה במוסדות הבינלאומיים החל משנת 1992 עם פרסומה של ה'אג'נדה לשלום' על ידי האו"ם (אג'נדה עדכנית יותר בתחום של בניית שלום פורסמה בשנת 2005),²⁵ אשר ייסדה את הקשר בין סביבה פיתוח בר-קיימא ושלום.²⁶ היחידה הסביבתית של האו"ם (UNEP) מפעילה משנת 2008 תכנית המתעסקת בשיתוף פעולה ובניית שלום סביבתית (Environmental

²⁰ Dresse, Anaïs, and Itay Fischhendler. "Environmental Peacebuilding: Towards a Theoretical Framework," 2019. <https://doi.org/10.1177/0010836718808331>

²¹ Hammil & Besanco. Measuring Peace Parks Performance: Definitions and experience, 2007. in Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution (2007) Mit press.

²² Ide et al., "The Past and Future (s) of Environmental Peacebuilding."

²³ ההגדרה לקוחה מאתר ארגון "environmental peacebuilding": [/https://www.environmentalpeacebuilding.org](https://www.environmentalpeacebuilding.org)

²⁴ Addressing the Role of Natural Resources in Conflict and Peacebuilding. 2015 UNEP

²⁵ Boutros-Ghali B (1992) An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. International Relations 11(3): 201-218.

ECP - Cooperation for Peacebuilding). תחת תכנית זו נסקרו עשרות מקרי בוחן המתעסקים בפוטנציאל של בניית שלום סביבתית באזורי סכסוך.²⁷ קיימים עוד ארגונים רבים המתעסקים בבניית שלום סביבתית כדוגמת Center for Environmental Peacebuilding או Peace Parks Foundation.

תחת משבר האקלים סוגיות של סביבה סכסוך ושלום ניצבות במרכז הבמה.²⁸ בדו"ח ההערכה הרביעי של ה-IPCC נטען ששינויי האקלים עלולים להפוך לגורם מרכזי לסכסוכים על ידי החרפת מחסור של משאבי טבע חיוניים כמו מים מתוקים, על ידי הנעת הגירה המונית עקב אירועי מזג אוויר קיצוניים, בצורת, מדבור, או עלית מפלס מי הים.²⁹ לצד זאת נטען כי לפעמים חשש מהעתיד ומנזק עתידי מניע יותר לשיתוף פעולה מאשר חשיבה על תועלת עתידית, ושינויי אקלים הם כר פורה לקידום שיתופי פעולה שלא היתכנו בעבר.³⁰

ג. הסכמי שלום והסכמים סביבתיים

הסכם הוא כלי באמצעותו מדינות או ישויות שונות קובעות ביניהן במשותף זכויות, חובות, נורמות, חלוקת משאבים, ועוד. ישנם מונחים רבים לסוגי הסכמים המבטאים רמת מחויבות שונה. בעולם הסביבה נמצאים בשימוש נרחב מושגים כמו אמנה, הצהרת כוונות, מזכר הבנות, ועוד.³¹ בתחום "הסכמי השלום" נהוג לחלק לשלושה סוגים של הסכמים: הסכם טרום משא ומתן (pre-negotiation), הסכם מסגרת מהותי והסכם יישומי/משא ומתן מחודש. הסכם טרום משא ומתן עוסק בתנאים הנחוצים להביא את הצדדים בסכסוך לשולחן, ובהצגת היתרונות לצדדים המסוכסכים במעבר משדה הקרב לשדה המשא ומתן. לעיתים עולות בהסכם סוגיות כמו שחרור אסירים מהכלא או החזרה מגלות של מנהיגים לניהול המשא ומתן, הגבלות על ניהול הלחימה בתקופה זו, ועוד. לרוב שלב זה קשור בחתירה להפסקת אש, לעיתים הוא נעשה בסודיות, ולעיתים מתלווה אליו הצהרה הודדית של הצדדים על המשך התחייבותם לתהליך. הסכם מסגרת מהותי מתייחס יותר לשורשי הסכסוך, ומבקש להכליל את מירב הקבוצות המעורבות, כולל משתתפים בינלאומיים. ההסכם עוסק במכניזמים לסוף הסכסוך הצבאי, להבניית מוסדות חדשים, בסוגיות של ריבונות ובפשרות לגבי שימוש בכוח. הסכמים יישומיים עוסקים בפיתוח ההיבטים השונים של הסכם המסגרת ובירידה לפרטים. לעיתים ההסכם היישומי מהווה פתח למשא ומתן מעמיק בסוגיות שנידונו בהסכם המסגרת.³² לצד זאת חשוב לציין כי לא תמיד הטיפולוגיה הזו של ההסכמים מתבטאת באופן מלא במציאות, והסכמים שונים יכולים לשלב מרכיבים שונים. למשל אוסלו ב' הינו הסכם שכולל בתוכו גם מאפיינים יישומיים של הצהרת העקרונות, אבל גם מאפיינים של טרום משא ומתן, כי למעשה מדובר על הסכמי ביניים בדרך למשא ומתן על הסדר הקבע.

הסכמים מהווים שלב משמעותי בשיתוף פעולה בין צדדים, שכן הם דורשים תהליך ארוך של תקשורת, גמישות ובניית אמון, ומניחים אבני דרך לעבודה של הצדדים בהמשך. ההסכמים מבטאים גם תהליך קבלה ושינוי בעמדות הציבור. להסכמי שלום ולהסכמים סביבתיים ישנם מאפיינים שונים. ניתן להטמיע בהסכמי שלום רבים מהכלים המיושמים בהסכמים סביבתיים, וניתן לעצב הסכמים סביבתיים תוך אימוץ רעיונות

²⁷ [From conflict to peacebuilding](#). 2009 UNEP

²⁸ Ide et al., "The Past and Future(s) of Environmental Peacebuilding."

²⁹ ראו הערה 1

³⁰ Rubinovits, Z. Environmental Challenges as Catalysts for Regional Conflict and Cooperation in the Eastern Mediterranean. 2023 KAS, HMS, Haifa University.

³¹ Un Treaty collection: https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml. 2023

³² Bell, C. (2006). Peace agreements: Their nature and legal status. American Journal of International Law, 100(2), 373–412. <https://doi.org/10.1017/s0002930000016705>

המיושמים בהסכמי שלום. כמו כן ניתן לעצב הסכמים סביבתיים כך שיכילו בתוכם צעדים מובנים של בניית שלום.

הסכמי שלום, ממד הזמן והקשר למשבר האקלים

הסכם שלום הוא מסמך פורמלי פתוח לציבור בעל תוקף משפטי, אשר התגבש לאחר משא ומתן והגעה להסכמה בין שני צדדים שהיו נתונים בסכסוך. ככזה, הסכם שלום ישקף במידה מסוימת את התפיסות של השלום בין הצדדים ויציג את הנושאים שסיכמו עליהם. ישנם סוגים רבים של הסכמי שלום אך במסמך זה נתמקד בהסכמים שמבקשים לפתור קונפליקטים בין קבוצות אתניות בתוך מדינה. הסכסוך הישראלי-פלסטיני נכנס לקטגוריה זו, כמו גם סכסוכים "מפורסמים" אחרים כדוגמת צפון אירלנד, קוסובו, עיראק, אפגניסטן ועוד.

בחינה של הסכמי שלום ב-30 השנים האחרונות מלמדת כי ישנו ערך רב ל"אוריינטציית הזמן" של הסכמי שלום, משמע האם ההסכם מבקש לפתור את עוולות העבר, האם מנסה לפתור בעיות בהווה או האם ההסכם מבקש לבנות עתיד.³³ הסכמים המתמקדים בעבר יכולים לכלול - הכרה בעוולות העבר, בזדהויות הצדדים השונים, בשימור מערכות שהיו קיימות עד כה או אפילו בבחירה משותפת להניח את העבר מאחור. כמו כן עיסוק בעבר עשוי לכלול שיח רחב על זכויות וצדק ולעסוק בסוגיות עומק ובשורשיהם ההיסטוריים. הסכמים העוסקים בהווה עשויים לדון בטווח זמן המידי ובנושאים כמו הפסקת אש, הקמת וועדות או התערבות של גורם חיצוני ותכנון מסגרת עבודה מפורטת להמשך. הסכמים אלה יהיו ממוקדי נושא, יבקשו לתת מענה אובייקטיבי לצדדים בסכסוך אך יחסרו אופק מדיני רחב ויתכן ויבנו נדבך אחר נדבך. הסכמים העוסקים בעתיד יכולים לכלול חזון משמעותי לחיים משותפים והבטחה להתעסק בעתיד בסוגיות הייסוד של הסכסוך או להתמקד בפרקטיקה של העתיד באמצעות הבניית הסדר מדיני ויצירת מוסדות ומערכת פוליטית יציבה בה כל הצדדים מקבלים ייצוג.³⁴

להסכמים צופי עתיד עשוי להיות ערך רב מכמה סיבות. ראשית כי האופן בו אנו חושבים על העתיד מעצב את החשיבה וההתנהגות שלנו בהווה, ובהקשר של הסכמי שלום, הדרך בה אנו רואים את העתיד עשויה לגרום לנו להתייחס לתהליך השלום בהווה באופן שונה. שנית, ככל שהסוגייה הנידונה בהסכם נמצאת בנקודת זמן רחוקה ועתידית יותר, ישנה יותר נכונות בהווה להסכמה,³⁵ אולי מתוך תקווה שעם הזמן יבנו האמון והתשתיות לכך. בנוסף, מחשבה על העתיד מניעה לפעולה - הן בהיבט של תקווה לעתיד טוב יותר וניסיון לחתור אליו, ואפילו ביתר שאת בהיבט של פחד מעתיד דיסטופי, אפל, וביצוע פעולות בהווה כדי להימנע מכך.³⁶ העתיד, הוא המרחב לדמיין את השלום, להמציא אותו שוב ושוב, כל פעם מחדש.³⁷

משבר האקלים בהקשר זה, מצייר תמונה דיסטופית, בעתיד הרחוק והלא-ידוע. משבר האקלים הוא מניע לפעולה ועשוי להיות "מגנט" חדש לסכסוך. במובן זה שמשבר האקלים במכוון או שלא במכוון יוכל לייצר תנאים שונים לסכסוך, לשנות את שיווי המשקל בין הכוחות המשמרים את הסכסוך ואולי לשבור את

³³ ראו מחקרה של [קֶרן וינטר דינור](https://doi.org/10.1177/0022343305057889) ממכון טרומן והאוניברסיטה העברית העוסק באוריינטציית זמן בהסכמי שלום Barak, Oren. "The Failure of the Israeli - Palestinian Peace Process, 1993-2000." *Journal of Peace Research* 42, no. 6 (2005): 719–36. <https://doi.org/10.1177/0022343305057889>.

³⁵ Halevy, N., & Berson, Y. (2022). Thinking about the distant future promotes the prospects of peace: A construal-level perspective on intergroup conflict resolution. *Journal of Conflict Resolution*, 66(6), 1119–1143. <https://doi.org/10.1177/00220027221079402>

³⁶ Badaan, V., Jost, J. T., Fernando, J., & Kashima, Y. (2020). Imagining better societies: A social psychological framework for the study of utopian thinking and collective action. *Social and Personality Psychology Compass*, 14(4), 1–14. <https://doi.org/10.1111/spc3.12525>

³⁷ רומן גארי בספרו "עפיפונים" (1996) כתב בשיחה בין לודו ומר פנדר, בעיצומה של מלחמת העולם השנייה כי "בשובה, תהיה צרפת זקוקה לא רק לכל כוח הדימיון שיש לנו, אלא גם, ובמידה רבה, לפריו". ועוד כתב "אכן, בחמישים שנות חיים משותפים לומדים לא לראות זה את זה, אלא להמציא זה את זה שוב ושוב, כל יום" (עמ' 210-209)

הדינמיקה החוזרת שלו.³⁸ יש בכך גם אתגר מכיוון שמשבר האקלים הוא בעיה מורכבת שקשה לחבר בה בין גורם, לפעולה ולתוצאה, והוא מערכת של יחסי תלות המדגישה תפיסה שאין למדינה, לקהילה או/ו ליחידים יכולת משמעותית להתמודד עם המציאות, ומשכך קשה לגייס לפעולה אל מול אותו איום.³⁹ האמונה שיש ביכולתך לשנות את העתיד, שהעתיד תלוי בך - הן בהקשר של הסכסוך והן בהקשר של האקלים היא קריטית.

טיפולוגיה של הסכמים סביבתיים

הסכם סביבתי הוא הסכם העוסק בסוגיות הקשורות בסביבה הטבעית ו/או בקשרים שלה עם הפעילות האנושית. ישנם הסכמים סביבתיים מסוגים שונים, חלקם נחתמים בין שתי מדינות, חלקן בין כמה מדינות, חלקם בינלאומיים. לאורך ההיסטוריה המודרנית נחתמו עשרות הסכמים שעסקו בנושאים סביבתיים שונים: מים, אקלים, אנרגיה, שימור מינים ועוד.⁴⁰

דרך מקובלת לאפיין הסכמים סביבתיים היא לפי הפעולה שההסכמים הללו מנסים לקדם. הסכמים "רגולטורים" (Regulatory) מגדירים מצבים מסוימים וכיצד הצדדים נדרשים לפעול בכל מצב. הסכמים שכאלו יגדירו חוקים ונורמות שיאפשרו לצדדים לקצור רווחים משותפים, או להימנע מפגיעה. האמנה הבינלאומית לשמירה על האוזון או הסכמים העוסקים במכסות דיג הם דוגמה לכך. הסכמים "תהליכיים" (Procedural) ישימו דגש על בניית מוסדות ותהליכי עבודה שיאפשרו לצדדים השונים פלטפורמות מפגש וקבלת החלטות. הסכמים "פרוגרמטיים" (Programmatic) הם כאלו שיתמקדו במאמצים לגייס משאבים חיצוניים למימוש פרויקטים שמסיבות שונות מדינה לא יכולה להוביל באופן עצמאי - מפאת מחסור במשאבים, קושי ביצירת שיתוף פעולה דיפלומטי וכו'. דוגמה לכך היא הקמת תחנת ניטור אזורית בהסתמך על תמיכה כלכלית בינלאומית לגיבוש ידע חוצה גבולות על זיהום אוויר ופליטות שיהיה נגיש למדינות האזור. ולבסוף הסכמים "יצרניים" (generative) יעסקו בפיתוח פרקטיקות חברתיות חדשות וקידום מערך רעיונות וערכים. למשל הסכם שיקבע קריטריונים לשימוש מושכל בים יוכל להטמיע ערכים של התייחסות למערכות אקולוגיות כבסיס לשגשוג על פני רדיפה אחר תשואות כלכליות מיידיות.⁴¹ אפיונים אלה מאפשרים לנו לזהות תפקידים וכלים שונים של הסכמים סביבתיים, אך ישנם הסכמים סביבתיים המכילים תמהיל של תפקידים שונים.

בחינה של אמנות, מזכרי הבנות והסכמים העוסקים בסוגיות אקלים וסביבה (בין אם דו-צדדיים או רב-צדדיים) עליהם ישראל חתומה, מאפשר לזהות אמצעי יישום בתוך כל הסכם, וכך למפות את ההסכמים על פי המאפיינים שצוינו מעלה. כך ניתן ללמוד כי מרבית ההסכמים שישראל חתומה עליהם עם מדינות האזור (המזרח התיכון) הם הסכמים "תהליכיים" בעיקרם. מזכר הבנות בין המשרד להגנת הסביבה הישראלי ובין רשות האזור הכלכלי המיוחד של עקבה (ירדן), שנחתם ב-1993 ולאחר מכן ב-2003 ועסק בניטור מפרץ אילת עכבה נכנס לקטגוריה של הסכם "תהליכי" שכן אמצעי היישום נסובו על פעילות ניטור משותפת, הקמת ועדת היגוי משותפת וחילופי מידע.⁴² מזכר בין ממשלות ישראל ומצרים שנחתם בשנת 1993 ועוסק במים, מדבור וחקלאות גם כן מהווה דוגמה להסכם תהליכי, שכן הדגש בו היה הקמת מרכז

³⁸ Coleman, P. T., Vallacher, R. R., Nowak, A., & Bui-Wrzosinska, L. (2007). Intractable Conflict as an Attractor: A Dynamical Systems Approach to Conflict Escalation and Intractability. *American Behavioral Scientist*, 50(11), 1454–1475. <https://doi.org/10.1177/0002764207302463>

³⁹ Victor, D. G. (2012). Why global warming is such a hard problem to solve. *Global Warming Gridlock*, 30–58. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511975714.004>

⁴⁰ Mitchell, Ronald B., Liliana B. Andonova, Mark Axelrod, Jörg Balsiger, Thomas Bernauer, Jessica F. Green, James Hollway, Rakhyun E. Kim, and Jean Frédéric Morin. "What We Know (and Could Know) about International Environmental Agreements." *Global Environmental Politics* 20, no. 1 (2020): 103–21. https://doi.org/10.1162/glep_a_00544.

⁴¹ Oren R. Young (2006) Regime task and types. "Chapter Two." *Forbes* 178, no. 13 (2006): 72–74. <https://doi.org/10.7829/j.ctv1w0xcfk.5>.

⁴² [מזכר הבנות בין המשרד להגנת הסביבה הישראלי ובין רשות האזור הכלכלי המיוחד של עקבה](https://www.mfa.gov.il/press/2003). 2003.

בינלאומי למחקר והדגמה בנושא מדבור עבור מדינות האזור.⁴³ וכך גם המזכר שנחתם מול איחוד האמירויות בשנת 2021 ועוסק במאבק במשבר האקלים באמצעות הקמת קבוצות עבודה ובניית מוסדות. למזכר זה יש גם היבט של הסכם "יצרני" שכן הוא מקדם ערכים כמו שמירה על מגוון ביולוגי, חינוך סביבתי, צריכה בת-קיימא ועוד. בנוסף ישראל חתומה על הסכמים "רגולטורים" רבים כדוגמת אמנת ברצלונה לשמירה על הים התיכון והסכמי פריז.

לצד האפיונים שהוזכרו, מסמך זה מציע לחלק את ההתייחסות להסכמים העוסקים בסביבה לשלוש קטגוריות: הסכמים סביב משאבי טבע חיוניים, הסכמים לשמירה על הסביבה והסכמים אקלימיים. גם כאן, ההפרדה בין שלושת הקטגוריות אינה מוחלטת והסכמים מסוגים שונים יכולים להתייחס ליותר מקטגוריה אחת.

הסכמים סביב משאבי טבע חיוניים מתייחסים להבטחת משאבים חיוניים לתושבים כדוגמת מים ואנרגיה – שני משאבים שהם קריטיים עבור החיים האנושיים. מרבית ההסכמים ה"סביבתיים" שנחתמו מתייחסים לנושאים הללו מכיוון שמדובר במשאב חיוני. ישנם אולם הבדלים רבים בין הסכמים שעוסקים במים והסכמים שעוסקים באנרגיה. הסכמים העוסקים במים הם לרוב בין מדינות שחולקות מקורות או אגני מים משותפים, לעיתים אף בשכנות גיאוגרפית. הסכמים אלה מתייחסים לחלוקת משאב המים באופן צודק בין המורד למעלה ובין הצדדים השונים. הסכמים העוסקים באנרגיה בחלקם גם קשורים למדינות שחולקות משאב משותף (לדוגמת איראן וקטר שחולקות מאגר גז משותף), אך ברובם נסובים על סוגיות של סחר, ויש בהם תפקיד רב למגזר הפרטי, על כן יותר כסף ופוליטיקה מעורבים בהם.

הסכמים לשמירה על הסביבה נגדיר ככאלו שעוסקים ישירות בהגנה על הסביבה – לדוגמת מניעת זיהום אוויר, קרקע ומים, שמירה על הימים והאוקיינוסים, הגבלת דיג, שימור מגוון ביולוגי ובתי גידול וכדומה. לרוב, סוגיות העוסקות במניעת זיהום ובשמירה על האוקיינוסים נחתמות בצורה של הסכמים או אמנות בינלאומיות. בחלק מהמקרים מדינות מצטרפות בהדרגה לאמנה או להסכם ובאמצעותו גם מאמצות סטנדרטים ורגולציה מדינית. עוד היבט של הסכמים סביבתיים הוא הסכמים סביב קרקעות שנמצאות במחלוקת. ישנם דוגמאות לא מעטות של מקרים בהם אזורים מפורזים, אזורי גבול או אזורים במחלוקת תוכננו כאזורי שימור עם ניהול משותף או מוסכם בין הצדדים. זוהי דוגמה הקושרת נושאים של שימור טבע וסביבה גם לתהליכי בניית שלום. למשל, אזורי שימור חוצי-גבולות לעיתים מובנים כפארקים של שלום' וכאמצעי רך לקדם שיתוף פעולה בין מדינות (על כך ירחב בדוגמאות). עם זאת הסכמים סביב קרקע - כמו חילופי קרקעות, הגדרת שימושים, ניהול משותף ועוד הם מורכבים במיוחד שכן סוגיות הקרקע והשליטה בה קשורה בעניינים של טריטוריה, ריבונות והגנה.

הסכמים אקלימיים הם כאלו שמתייחסים למשבר האקלים כמניע לשיתוף פעולה, דנים בהיבטים של עצירת משבר האקלים, איפוס פליטות גזי חממה והסתגלות לשינויי אקלים. הסכמים אקלימיים עשויים להכיל בתוכם נושאים של הגנה על הסביבה ומשאבי טבע חיוניים, אך ייחודם בכך שהם פועלים במודע תחת משבר האקלים ומבקשים לתת מענה הוליסטי לבעיות אקלימיות. כך למשל, הסכם חלוקת מים שהוא הסכם סביב משאבי טבע חיוניים יהפוך להסכם אקלימי אם יתייחס גם לתחזיות עתידיות לבצורת, להשבת מים למערכות אקולוגיות או למציאת משאבי מים חלופיים. הסכם לשימור מגוון מינים, שבמהותו מתמקד בשמירה על הסביבה, יקבל היבט אקלימי אם יתייחס גם לחיזוק התפקידים של המערכת האקולוגית מתוך הבנה שזו עוזרת בהסתגלות אנושית לתנאים המשתנים. משמע, הסכמים אקלימיים יעוצבו תחת ההבנה שמערכות אנושיות וסביבתיות משפיעות זו על זו, ועל כן צרכי הסביבה יהיו "צד פעיל" בהסכם. כשמדברים על הסכמים אקלימיים מקובל להתייחס להסכמים בינלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה כמו הסכם פריז. אולם, ישנה חשיבות גדולה להרחיב את סקלת ההסתכלות, ולהגדיר מהם המאפיינים הייחודיים של הסכמים אקלימיים. הסכמים אלו יתאפשרו בזכות שינויים טכנולוגיים שנותנים ערך חדש למשאבים טבעיים (למשל טכנולוגיה של ספיחת פחמן דו-חמצני לאוקיינוס שתיתן

⁴³ [מזכר הבנות בין ממשלת ישראל ומצרים](#) 1993

ערך חדש למים כלכליים של מדינה), יבחנו באמצעות פרספקטיבה אזורית שמסתכלת על השפעה גיאוגרפית חוצה-גבולות פוליטיים של ההסכם (למשל בניית מוכנות לתרחיש של עליית מפלס הים), יעסקו בבניית חוסן קהילתי מדיני ואזורי, וכמו כן בשימור, חידוש והשמשת משאבי טבע וחלוקתם תחת תנאי אקלים משתנים.

ד. הסכמים סביבתיים - דוגמאות מישראל והאזור

פרק זה סוקר מספר מצומצם של הסכמים העוסקים במשאבי טבע חיוניים, בהגנה על סביבה, או באקלים. חלקם מיושמים עד היום וחלקם נשאר בגדר הצעה. סקירה קצרה זו תסייע לזקק תובנות לאופן בו יש לעצב כיום הסכמים אקלימיים כדי לקדם שלום.

דוגמאות להסכמים סביב משאבי טבע חיוניים – מים, אנרגיה

1. תכנית ג'ונסון למים במזרח התיכון - סוגיית המים בין ישראל לשכנותיה מהווה דוגמה מעניינת בהקשר של הסכמים סביב משאבי טבע חיוניים, שכן אזור המזרח התיכון אינו שופע במים ומלחמות על המים התקיימו בשנות ה-50 וה-60. בין השנים 1953-1956 ממשלת ארצות הברית יזמה תכנית חלוקה של מקורות המים בין לבנון, סוריה, ירדן (שכללה את שטחי הגדה המערבית) וישראל. התכנית, שנקראה "תכנית ג'ונסון" ולוותה על ידי צוות מומחים התקבלה על ידי ישראל, אך נדחתה על ידי מדינות ערב שראו בהכרה בתכנית כהכרה בישראל. למרות שהתכנית לא התקבלה, היא השפיעה על חלוקת המים בין הצדדים. ארצות הברית סיפקה תמיכה כלכלית לפיתוח פרויקטי מים שנצמדים לעקרונות התכנית, ממלכת ירדן אכן פעלה לפי עקרונות אלו, בעוד ישראל וסוריה סטו ממנה בשלב מסוים. תכנית זו גם הייתה הבסיס למשא ומתן בסוגיות מים בשנות ה-90 בין הצדדים השונים.⁴⁴

2. חלוקת מים ישראל-ירדן-פלסטינים - בשנות ה-90 נחתמו שני הסכמים משמעותיים שדנו בחלוקת מים - הסכם השלום בין ישראל-ירדן (1994)⁴⁵ ואוסלו ב' בין ישראל-לאש"ף (1995).⁴⁶ בשנת 1996 נחתמה הצהרת כוונות בין שלושת הצדדים ישראל-ירדן-הפלסטינים על שיתוף פעולה בנושאי מים.⁴⁷ בהסכם השלום בין ירדן לישראל הוקמה ועדת מים משותפת שהחליטה על חלוקת מקורות המים ועל פרויקטים משותפים. הוועדה הזו המשיכה ללוות את התקדמות הפרויקטים ואת הדיונים בין הצדדים בנושאי המים לאורך השנים. ההסכם ביקש להיטיב את מצב המים עבור שני הצדדים וכלל מחוות הדדיות. לדוגמה, נקבע שישראל תעביר לירדן מכת מים מותפלים ושירדן תאפשר לישראל לשאוב עוד מי אקוויפר בערבה. מחקרים שניתחו את סוגיית המים בהסכם השלום הצביעו על מספר חוסרים בהסכם, ביניהם התייחסות לתקופות בצורות, כיצד ינהלו סכסוכים אם יתעוררו, וכיצד ואם בכלל, ניתן לשלב שותפים נוספים. בנוסף, נטען שהעובדה שכל טיפה של מים מחולקת בין הצדדים משמעה פגיעה בסביבה הטבעית.⁴⁸

⁴⁴ Ines Dombrowsky (2003) Water Accords in the Middle East Peace Process: Moving towards Cooperation? In Security and Environment in the Mediterranean (729-745). Springer.

⁴⁵ [Treaty of Peace Between The State of Israel and The Hashemite Kingdom of Jordan, 26 October 1994.](#)

⁴⁶ [Interim Agreement Between the State of Israel and the Palestinian Authority on the West Bank and the Gaza Strip, Article 40, Water and Sewage, Washington DC.](#)

⁴⁷ [Israeli-Palestinian Joint Water Committee: "Joint Declaration for Keeping the Water Infrastructure out of the Cycle of Violence"](#)

⁴⁸ Dombrowsky, Ines, 2003: "Water Accords in the Middle East Peace Process: Moving Towards Cooperation?", in: Brauch, Hans Günter; Liotta P.H.; Marquina, Antonio; Rogers, Paul; Selim, Mohammad El-Sayed (Eds.): Security and Environment in the Mediterranean – Conceptualising Security and Environmental Conflict, Hexagon Series No. 1; Collection STRADEMED No. 16 (Berlin Heidelberg - New York: Springer-Verlag): 729-744.

בהסכם אוסלו ב' בין ישראל לאש"ף נדונה סוגיית המים, כהסכם ביניים בין הצדדים. ישראל דחפה לכך שרק במסגרת הסדר הקבע העתידי הסוגיה תוסדר במלואה. הפלסטינים רצו הכרה בזכויות המים שלהם, ישראל ראתה בסוגיית המים סוגייה קריטית להישרדותה, ודאגה מכך שהפלסטינים לא ישתמשו במים בעילות ושקוויפר ההר יזדהם. הצהרת העקרונות בהסכמי אוסלו הניחה את היסודות להקמת רשות המים הפלסטינית, שישיבה מול הצוות הישראלי במשא ומתן על המים. נקודת המוצא של הפלסטינים במשא ומתן בין הצדדים הייתה נחותה, גם בהיבט הפוליטי וגם מכיוון שישראל החזיקה בידע על מקורות המים. ההסכם דן בחלוקת מקורות המים בתקופת הביניים, וניסה לקחת בחשבון הערכה של ביקוש עתידי בתקופה זו. על אף שההסכם הסמיך את רשות המים הפלסטינית לנהל את תחום המים בשטחה, בפועל לישראל היה כוח וטו על כל פעילות פיתוח המים של הפלסטינים, והתלות של הפלסטינים בישראל גם בפיתוח וגם באספקה גדלה.⁴⁹

3. לבנון ועיראק - אנרגיה תמורת שירותים - בשנת 2021 נחתם בין לבנון ועיראק הסכם אנרגיה תמורת שירותים. במסגרת ההסכם עיראק התחייבה למכור נפט ללבנון ולקבל בתמורה לכך מוצרים ושירותי רפואה שווי ערך. מכיוון שתחנות כוח בלבנון אינן יודעות להשתמש בנפט עיראקי, הנפט העיראקי נמכר לצד שלישי (מדינות אחרות) שיודעות להפיק אנרגיה מהנפט, ומדינות אלו מספקות בתמורה נפט שווה ערך ללבנון.⁵⁰ המכניזם המורכב נבנה מאילוצים כלכליים ותשתיתיים של המדינות ומלמד על כך שתשלום עבור משאב יכול להיות לא-כספי, ושעירוב של צד נוסף בעסקה שכזו יכול לאפשר גמישות.

4. הגבול הימי בין ישראל ולבנון - באוקטובר 2022 ממשלת ישראל ולבנון חתמו על הסכם בתיווך ארצות הברית העוסק בקביעת הגבול הימי בין המדינות. המטרה של קביעת הגבול הימי הייתה לאפשר לצדדים להתחיל לנצל את המשאבים (גז טבעי) בשטחי המים הכלכליים שלהם. במסגרת ההסכם שתי מדינות שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים, ושאינן ביניהן הסכמה הדדית על הגבול היבשתי, הצליחו מתוך אינטרסים משותפים להגיע להסכם טריטוריאלי על גבול ימי.⁵¹ בניית ההסכם נעשתה באמצעות מתווך בינלאומי חזק - ארצות הברית - כדי לעקוף את חוסר ההכרה הפוליטי.⁵² ההכרה הדדית בטריטוריה באמצעות הסכם סביבתי, מזמנת פתח אפשרי להכרה בגבול יבשתי בין מדינות.

דוגמאות להסכמים סביבתיים

5. תעלת הימים (פרויקט שכונה גם Red-Dead) - תעלת הימים הוא פרויקט מדיני-סביבתי שעיקרו בניית מוביל מים מהים האדום לים המלח. הפרויקט עבר גלגולים שונים גם מבחינה היסטורית,⁵³ וגם מאז שנת 1995 לאחר הסכמי אוסלו והסכם השלום בין ישראל וירדן. הפרויקט הציע התפלה של מי-ים דרומית לעקבה עבור אספקת מים לירדנים, לישראלים (יישובי הערבה) ולפלסטינים, הזרמת מי תמלחת (שהם שאריות מההתפלה) לשיקום ים המלח, ושימוש במי ההתפלה להחייאת אזור עמק הירדן. בתמורה למכירת מים ממתקן ההתפלה בעקבה לערבה, ישראל תמכור לפי התכנית מים לירדן באזור הבצפון. כל זאת בתמיכה ובמימון חלקי של הבנק העולמי. הרעיון נתפס כאחד הפרויקטים הכלכליים שיכול להשפיע על עתיד האזור, לחזק את השלום עם ירדן ומצרים ולשפר את היחסים עם הפלסטינים,⁵⁴ והביא לתקווה ישראלית לקידום אזור סחר חופשי ולמימוש פירות השלום בין המדינות.⁵⁵ בשיח הישראלי סביב הפרויקט ישנו דיון נרחב על הבעיות הסביבתיות שהוא מייצר בין

⁴⁹ ראו הערה 48

⁵⁰ France24 (24.7.2021) [Iraq, Lebanon sign deal to swap fuel oil for medical services](#). France24

⁵¹ HAMZAH RIFAAT HUSSAIN (31.10.2022) [Lebanon's Maritime Deal with Israel](#). Sada

⁵² LAZAR BERMAN (26.10.2022) [Israel, Lebanon to sign maritime boundary deal Thursday afternoon at UN base](#). The Times of Israel

⁵³ סהר בוסטוק (13.10.2022) [תעלת הימים: היסטוריה של פנטזיה](#). הארץ

⁵⁴ אורה קורן (9.12.2013) ["תעלת הימים" יוצאת לדרך: ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית חתמו על הסכם להזרמת מים מים סוף לים המלח](#). The marker

⁵⁵ פרויקט "תעלת הימים" ישיבת ועדה של הכנסת ה-20 מתאריך 7.6.2016

מתנגדיו ובין תומכיו, והוא עלה שוב לשיח בשנת 2022 כשהומלץ לממשו על ידי המשרד להגנת הסביבה הישראלי. בדו"ח של המשרד להגנת הסביבה ישנה גם התייחסות לשינויי האקלים שמייצרים מצוקת המים האזורית ומצוקת המים של הירדנים.⁵⁶ לאורך שנים הפרויקט לא-מומש. ניתן לקשר זאת להתנגדות של ארגוני סביבה ישראלים, לחישובי עלות-תועלת כלכליים, או לשינויים בממשלות ישראל וביחסים הדיפלומטים בין ישראל לירדן.

6. חילופי קרקע בין ישראל וירדן - בשנת 1994 במסגרת הסכם השלום עם ירדן בוצעו לאורך הגבול חילופי שטחים של 40,000 דונם - קרקעות שעובדו על ידי חקלאים ישראלים עברו לחזקת ישראל ובתמורה ירדן קיבלה מישראל קרקעות לא מעובדות במיקומים אחרים. בצופר שבערבה ובנהריים שבצפון - נקבע הסכם ייחודי לשטחים חקלאיים ששכנו בעומק השטח הירדני. במסגרתו נקבע כי שטחים אלה יהיו תחת ריבונות ירדנית אך החקלאים יוכלו להמשיך ולעבד אותם. מעין "השכרה" לטווח ארוך, ויש שאמרו שזכות הקניין על הקרקע תישאר בידי החקלאים כשהסדר בתוקף. ההסדר נקבע ל-25 שנה עם חידוש אוטומטי ככל שאחד הצדדים לא יביע התנגדות. בשנת 2018 כשהיחסים בין הצדדים נקלעו למשבר, ממשלת ירדן סירבה לחדש את ההסדר.⁵⁷ ההסדר אפשר לאורך 25 שנים שימוש מוסדר של חקלאים ישראלים בקרקע ירדנית תחת ריבונות ירדנית. המשכת ההסדר היא תמריץ לשמור על היחסים המדיניים טובים, האפשרות לפתיחת ההסכם היא שאפשרה את יישומו, השימוש החקלאי בקרקע אפשר לנתק במעט את הסוגיה הריבונית.

פארקים של שלום

7. תכנית לפארק שלום ברמת הגולן - בשנת 2000 נידון הסכם השלום בין ישראל לסוריה, שכלל אפשרות להחזרת הגולן לסוריה. מכיוון שהגולן הוא אחד ממקורות המים המרכזיים לכנרת, שמירה על איכות המים המגיעים לכנרת נתפסה כערך עליון עבור ישראל. צוות מומחים שעסק בסוגיית המים חשב על הצעה שבמסגרת ההסכם בין הצדדים, אזור הגולן יוכרז כאזור שימור, מעין "פארק של שלום", שבו יקבעו סטנדרטים לשמירה על מקורות המים, זאת מבלי שישראל תיתפס כמי שמכתיבה תנאים לסוריה אלא כחלק משותפות.

8. תכנית להקמת פארק שלום בנהריים - לאחר הסכם השלום עם ירדן תוכנן להקים פארק של שלום על הגבול בשטח של 4,000 דונם באזור מובלעת נהריים (שטח שהיה תחת ריבונות ירדנית ובשימוש של חקלאיים ישראלים). המחשבה היתה כי פארק של שלום "קלאסי", בו קיים שיקום טבע משותף לאורך הגבול, באזור בו סכסוכים יצרו פגיעה סביבתית גדולה, יחזק את ענף התיירות המקומי ויביא לשגשוג כלכלי לתושבי האזור. בשנת 2008 אף התקיימו ועדות תכנון משותפות של ירדנים, פלסטינים וישראלים תחת חסותו של ארגון ידידי כדור הארץ מזרח-תיכון לקידום הפרויקט. על אף שהתכנית לא התממשה עקב התקררות היחסים בין המדינות, אזור זה נקרא בידי הישראלים עד היום "אי השלום".⁵⁸

דוגמאות להסכמים אקלימיים

9. הסכם מים תמורת אנרגיה בין ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות (project prosperity) - פרויקט זה הוא הסכם משולש שנחתם בין ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות, ועיקרו ייצור אנרגיה סולארית בירדן ומכירתה לישראל, וייצור מים מותפלים בישראל ומכירתם לירדן. ההסכם נחתם "בצל" משבר האקלים, תחת ההבנה שיש לנקוט בפעולה אקלימית לשינוי מקורות האנרגיה, ולהגדלת משאב המים עקב מחסור מתמשך בירדן.⁵⁹ פוליטיקאים שהתגאו בהסכם הדגישו את שיתוף הפעולה האזורי

⁵⁶ ניר חסון (20.7.2022) זה פרויקט ענק ושנוי במחלוקת בדרום הארץ. במשרד להגנת הסביבה מתייצבים מאחוריו. הארץ

⁵⁷ צוות המשרוקית של גלובס (26.8.2020) האם ישראל מסרה שטחים תמורת השלום עם ירדן? תלוי בפרשנות. גלובס

⁵⁸ בילי פרנקל (16.5.2008) גם זה משהו: עושים שלום עם הסביבה. מעריב

⁵⁹ Mee staff (8.11.2023) Israel and Jordan advance water-for energy deal. Middle East Eye.

להתמודדות עם משבר האקלים.⁶⁰ הרעיון להסכם גובש בארגון חברה אזרחית חוצה גבולות ומשותף לישראלים, ירדנים ופלסטינים ששמו *Ecopeace*. ההצעה של מים תמורת אנרגיה הייתה חלק מתכנית מפורטת אותה כתב הארגון בשם "green-blue deal" שעסקה גם בנהר הירדן וברצועת עזה.⁶¹ התכנית המקורית הכלילה גם את הפלסטינים כמי שיכולים לייצר ולייצא מים מותפלים מרצועת עזה, ולהוות שוק לאנרגיה מתחדשת מירדן בגדה המערבית. על אף התנגדות עזה לשיתוף הפעולה ברחוב הירדני, הצורך באספקת מים לירדן הביא את ממשלת ירדן לחתימה על ההסכם. בפניה לציבור השתמשה ירדן בצורך האקלימי להצדקת המהלך, והדגישה את המעורבות של איחוד האמירויות כצד השלישי השותף להסכם. מזכר ההבנות השני נחתם בוועידת האקלים הבינלאומית COP27 ושתי הממשלות פנו לעשות בדיקות מקצועיות לקראת ועידת האקלים בדובאי בה היו צפויים לחתום על הסכם המשך. המסגרת הבינלאומית ואירועי האקלים והתמיכה הגלובלית בשיתופי פעולה שכאלה מהווים אבן דרך שמכתיבה נקודות ביקורת והתקדמות. נוכח המלחמה בעזה הוקפא הפרויקט.

ה. הסכמים אקלימיים והסכמי שלום - תובנות ועקרונות מנחים לעיצוב הסכמים אקלימיים המקדמים שלום

חלק זה אוסף ומציג את התובנות העולות מתוך ההצגה התיאורטית והדוגמאות האמפיריות במסמך, בוחן את הממשקים הנוצרים בחיבור בין הסכמים, סביבה-אקלים, ושלום, ומניח עקרונות מנחים לעיצוב הסכמים אקלימיים המקדמים שלום.

תובנות כלליות על הקשר המשולש – אקלים-הסכם-שלום

שיתופי פעולה מתקיימים גם בעת סכסוך. הסכסוך המודרני מתקיים ומשפיע על כל מרחבי החיים - המרחב העירוני, האזרחי, על התשתיות והסביבה הפיזית, על סחר וכלכלה, ועל כן גם במקומות מסוכסכים ימצאו שיתופי פעולה מכורח המציאות. שיתופי פעולה אלו לא יהיו תמיד מבחירה, ויחסי הכוחות בהם לא בהכרח יהיו מאוזנים, אך הם קיימים. גם סוגיות אקלימיות יוצאות מעבר לתחומי הסביבה הקלאסיים ומשפיעות על כל היבטי החיים, ממזון וחקלאות דרך תעשייה, כלכלה, תיירות או מגוון מינים ועד לבריאות, צדק ורווחה. ההתפשטות של מרחבי הסכסוך וסוגיות האקלים מייצרת אזורי חפיפה רבים בהם האקלים והסכסוך משפיעים אלו על אלו, ושניהם יחד משפיעים על נושא מסוים. כך, בניית שלום סביבתית-אקלימית הופכת יותר ויותר רלוונטית, שכן האילוץ ביצירת שיתופי פעולה סביב סוגיות אקלימיות (במיוחד כאלה שהן קריטיות לקיום חיים), מייצר חיבורים במגוון מקומות בהם הסכסוך מתקיים.

יש להגדיר את מהות השלום הנכסף, על מנת להתאים את הדרך להשגתו. שלום הינו מושג רחב מאד הכולל מנעד של מערכות יחסים מיטיבות. יש הכרח להגדיר מהו השלום אותו רוצים, על מנת לדעת כיצד לכוון אליו ולהשיגו. חתירה להשגת מטרות כמו הרמוניה חברתית או מרחב למימוש פוטנציאל אישי המקושרות ל"שלום חיובי" הן שונות במהותן ממטרות כמו מציאת פתרון צודק לסוגיות ליבה של סכסוך, ועל כן ידחפו לכיווני פעולה אחרים. יתכן, שהצבת מטרות לשלום, הכוללות בשלב הראשון ניסיון לפתור בעיות מוחשיות בהווה, להבטיח גישה שווה למשאבים ורווחה או לחתור לעיצוב חוסן והשתלבות אזרחית, יוכלו לעזור לצדדים בסכסוך להניח בצד ולהמשך קונפליקטים סביב ריבונות וצדק היסטורי.

הסכם הוא בעל ערך רב בפני עצמו, אך הסכם טוב נמדד גם בתהליך שהוביל אליו, ביכולתו להתאים עצמו למציאות משתנה ובתהליך העתידי שהוא מייצר. הסכם הוא שלב חשוב בתהליך שיתוף פעולה ארוך טווח בין הצדדים השונים. ההסכם אינו מחליף את תהליך בניית היחסים, והוא עשוי להישאר על הנייר אם הוא אינו חלק מתהליך הדדי מתמשך. להסכם יכול להיות תפקיד שונה בתהליכים שונים – הוא יכול להיות חלקי בלבד כדי לבסס ראשית הסכמות, ולבנות עליהם בעתיד, הוא יכול להיות מקיף ומלא כדי

⁶⁰ משרד האנרגיה והתשתיות-דוברות (8.11.2022) [היוזמה הישראלית המובילה בתחום האקלים נחתמה עתה](#)

⁶¹ [Green-Blue Deal](#) – Ecopeace Middle East

להשלים תהליך שנעשה, או שהוא יכול להיות מהלך פותח המניח קווים מנחים לתהליך עתידי. בהתאם לכך, נכון לתכנון ולהעריך הסכמים תוך התבוננות במרכיבים הפנימיים ובתוכן שלהם, ותוך התבוננות בקשר בין ההסכם לבין כלל התהליך של ההסכמה וביסוס חיי שלום וסביבה בריאה.

הסכמים סביבתיים יכולים להציע פרקטיקות חדשות להטמעה בהסכמי שלום, ולהפך. ישנם כלים שונים שניתן לאמץ מהעולם של הסכמים סביבתיים בעיצוב הסכם שלום, שרבים מהם כלל לא מיושמים כיום. למשל, הכנסת מרכיבים להסכם ששמים דגש על גיוס משאבים חיצוני (כמו תמיכה של מדינה אחרת, ארגונים בינלאומיים) למימוש שאיפות ההסכם, או הסכמה של הצדדים השותפים לאמץ סטנדרטים, רגולציה אחידה או כללים מנחים של אמנה בינלאומית. מנגד, בתוך הסכמים סביבתיים-אקלימיים ניתן להטמיע נושאים מסוימים המקדמים שלום. למשל, הכרה בסוגיות של זכויות היסטוריות וצדק, יצירת מאזן כוחות יציב במגננוני קבלת החלטות בו הייצוג והכוח של כל קבוצה נשמרים, התייחסות לחזון עתידי, וכדומה.

הסכמים אקלימיים מוכוונים באוריינטציה שלהם לעתיד ואינם מתעסקים במהותם בעבר. הסכמים כאלו מייצרים במישרין או בעקיפין תמונת עתיד כלשהיא שמנסה להבטיח יציבות ושגשוג לדורות הבאים, ולהפחית את הפגיעות המשותפת מאתגרים שצפויים לבוא. הסתכלות על העתיד תחת משקפיים אקלימיים-סביבתיים תאפשר לשים במרכז הדיונים על הסכם שלום מטרות חדשות – הבטחת מענה לצרכים עתידיים של כל צד ויחד, תוך חיפוש המשאבים, התשתיות, והאינטרסים המשותפים. התמודדות טובה עם משבר האקלים, כוללת בתוכה מושגים של בניית חוסן (resilience) וביטחון (כדוגמת ביטחון מזון, ביטחון אנרגטי). מושגים אלה משמעותיים מאד גם בעולם השלום ויכולים ללמד על מטרות ראויות לשלום הרצוי. זאת ועוד, משבר האקלים מהווה מגנט חדש לשיח סביב הסכם שלום, ועשוי לסייע בפירוק דינמיקות וקביעות שהשתרשו ביחסים בין הצדדים.

יש תלות גומלין בין שלושת קודקודיו של המשולש: הסכם-סביבה-שלום. מתוך כך יש להבין שכל הסכם סביבתי/אקלימי יכול לקדם שלום אם הוא בנוי נכון או לפגוע בשלום אם הוא בנוי עקום. כך גם כל הסכם שלום יכול לקדם ולדאוג לסביבה אם הוא בנוי נכון, או לפגוע בסביבה אם הוא בנוי עקום. כמו כן, יש לראות כל הסכם שלום ככלי להתמודדות עם משבר האקלים. ובכלל חשוב לעצב כל הסכם בין אם הוא עוסק בסחר, במיסים או בשלום, כהסכם אקלימי - כזה המכיל בתוכו היבטים אקלימיים, דוגמת יכולתן של קהילות להסתגל לתנאי אקלים משתנים ולשינוי בגישה למשאבים, בחינת משמעויות ההסכם בהיבט של הגדלה או הקטנה של פליטות גזי חממה, ועוד.

עקרונות מנחים לעיצוב הסכמים אקלימיים כתשתית להסכם שלום

להלן מוצגים שורה של עקרונות מנחים לעיצוב של הסכמים אקלימיים ככאלו המניחים תשתית להסכמי שלום או לתהליך שלום עתידי.

שינויים בתפיסת טריטוריה מעניקים הזדמנות לבנות הסכמות לניהול המרחב, תוך הבחנה בין תביעות הריבונות הסמליות להסדרי השימוש. הדבר מאפשר להסתכל על קרקע כמשאב באופן מעט יותר ניטרלי. מדינות ערב לא הסכימו בשנות ה-50 לקבל את תכנית ג'ונסון מכיוון שהם ראו בכך הכרה בישראל. הסכם הגז בין ישראל ללבנון אולי מצביע על מגמה אחרת, שכן בלבנון הכירו בגבול ימי עם ישראל למרות שאין הכרה בישראל כמדינה. הכרה בגבולות ובחלוקת משאבים בין צדדים אולי יותר לגיטימית היום מבעבר, וייתכן ויכולה לסלול דרך להסדרת יחסים טריטוריאליים. הדבר פותח אפשרות להגיע להסכמים בין שני צדדים מבלי להתעסק בשאלות קונפליקטואליות, בין שני צדדים שלא מכירים זה בקיומו של זה. ההכרה ההדדית, ייתכן ותגיע בהמשך. גם הדוגמה של ההסכם על הקרקעות החקלאיות בין ישראל לירדן (שנחתם כחלק מהסכם השלום בין השניים) ממחישה כיצד הסדר תפעולי-פרקטי

שמגדיר שימוש חקלאי בקרקע, ומפריד רכיבים טריטוריאליים-זהותיים-סמליים מסוימים, מאפשר לנתק במעט את הסוגייה הריבונית שבמחלוקת ולהגיע להסכמה.

ישנן עוד דרכים "להתגבר" על סוגיות ריבוניות. למשל בהסכם שלא מומש בין סוריה לישראל על הגולן תיכננו לתת מעמד מיוחד למרחב כמו "פארק של שלום", וכך להפוך את המרחב למעין "אקס-טריטוריה". מרחב כזה יעמוד בסטנדרטים בינלאומיים, או כאלה המקובלים על שני הצדדים. הסכם יכול להסדיר פיקוח, שימוש וניהול משותפים, רגולציה אחידה, ולהפחית מתיחות הקשורה לחשש שצד אחד לא ישתמש במשאב כמו שצריך, וזה ישפיע על הצד השני. בחשיבה למשל על הסיפור הישראלי-פלסטיני - ניהול משק המים יהיה חייב להיות משותף מכיוון שיש תלות-הדדית מוחלטת בין מקורות המים של הצדדים. תהיה חשיבות בהגעה להסדר פרגמטי מתוך הבנה שהטריטוריה היא מורכבת, ומבלי לפגוע בריבוניות של כל צד. כך ייתכנו הסדרים פונקציונליים על קרקע, המסדירים ניהול ושימוש של השטח באופן המיטיב לסביבה ולשני הצדדים, אשר ידחקו את שאלת הריבוניות ויהפכו אותה לפחות רלוונטית.

שימוש במודלים ובחינת תרחישי עתיד מדיניים-אקלימיים כדי למצוא את מרחב הפעולה הבטוח. משבר האקלים מביא איתו אי-ודאות רבה לגבי העתיד. במדע מבקשים להתמודד עם אי-הוודאות באמצעות יצירת תרחישים והדמיות. בנוסף, המדע מציע לצייר את הגבולות הבטוחים בתוכם ניתן יהיה להתקיים. גבולות אלה מתייחסים מצד אחד לתנאים בסיסיים לקיומה של חברה (הרצפה החברתית) כמו מים, אנרגיה, קול פוליטי, דיור או שוויון. מצד שני הגבולות הללו משרטטים את הקיבולת של הסביבה הטבעית (התקרה האקולוגית) לדוגמה שימוש במקורות מים טבעיים או אובדן מגוון ביולוגי. יציאה מהגבולות הבטוחים הללו משמעה קריסה של מערכת חברתית או של המערכת האקולוגית המקיימת את החברה (דבר שיכול להביא למגפות, לפגיעה במקורות מזון מקומיים ובאזורי מחייה ועוד). כאשר עוסקים בעיצוב של הסכמים אקלימיים ובוחנים תרחישי עתיד שונים הלוקחים בחשבון מימדים חברתיים סביבתיים ופוליטיים, יש לבחון מה ההשפעות של ההסכם בהתייחס לגבולות והללו.

תכנון פעולות בהווה כנגזרת מתרחישי עתיד שונים הוא מתודה חשובה שיכולה לעזור בהגדרת הגבולות בטוחים להסכם. למשל, ההבנה שנדרשת מכסת מים מוגדרת לבנאדם משרטטת מטרות שיש להשיג בהסכם, וכי אם לא תתממש יהיה בכך חציה של קו אדום וסכנה ממשית הן לאדם והן לסדר החברתי.

מחקרים על הסכמי שלום מספקים כמה תובנות מעניינות – (א) קל יותר להסכים על חזון לעתיד רחוק, (ב) הסכמים שדנים בפתרונות פונקציונליים לעתיד הקרוב הם בעלי שרידות פוליטית ארוכה יותר ו(ג) עתיד מאיים מניע לפעולה יותר מאשר תמונת עתיד חיובית. על כן ראשית מוצע לצייר חזון לטווח ארוך ובו שאיפות מוסכמות, ולהניח לצד ההסכם את התרחישים החיוביים (תמונת העתיד האופטימית) שיושגו עם מימוש ההסכם לצד התרחישים השליליים ותמונת העתיד המאיים. באזור מסוכסך קשה לדמיין עתיד אחר, אך היכולת לדמיין עתיד היא אחד הכלים המשמעותיים ביותר בבניית שלום. יש ערך רב בלדמיין תמונת עתיד - בין אם חיובית או שלילית – אשר מניעה לפעולה, ומספקת מטרות המגדירה את הצעדים שיש לנקוט כדי להשיגה.

חשוב לזכור כי ישנה חשיבות לא רק בשרטוט תמונת העתיד הרחוקה, אלא גם בהצבת עוגנים לאורך הדרך, וקביעת יעדים מצומצמים יותר שיש להשיג בדרך, וכל אחד מהם בעצמו מהווה התקדמות וטומן דיבידנד, אשר מחזק את ההולכים בדרך ומציע פתרונות פרקטיים לבעיות איתם הצדדים מתמודדים בעתיד הקרוב. הסכמים אקלימיים יכולים להיבנות בצורה הדרגתית ומתגמלת עבור הצדדים, וניתן למדוד בהם את שיתוף הפעולה בעקיפין באמצעות הישגים ויעדים סביבתיים (כמו שיפור באיכות מים). הסכמים אקלימיים יכולים לחזק מרכיבים מסוימים של שלום בהדרגה, כמו לאפשר לאנשים ולקהילות לממש את הפוטנציאל האישי שלהם, או לעצב את הסדר החברתי בצורה שוויונית יותר. עם הזמן ניתן יהיה להגדיר גם מטרות המכוונות יותר לשיפור מערכות היחסים האנושיות.

היבטים קהילתיים, אזוריים וגלובליים מאפשרים להציע פתרונות ושיתופי פעולה שלא ניתן לקדם ברמה הלאומית. שיח סביב התמודדות עם משבר האקלים כולל היבט של אזורים (רגיונליזציה) וגלובליזציה, ומנגד היבטים של מקומיות (לוקליזציה). שני היבטים הללו אשר לעיתים מאתגרים את ההיבטים הלאומיים-מדיניים, עשויים לתת כלים חדשים לסביבה ולשלום. ברבים מהסכסוכים היבט ההתייחסות לסכסוך הוא מדיני, ועל כן מקבע סוג מסוים של הסכמים או פתרונות.

ההכנסה של שחקנים נוספים, מקומיים ואזוריים יכולה לתווך ולשמש גשר, לדחוף את המדינה לכיווני פעולה חדשים ולאפשר פריצת גבולות מחשבתיים ופוליטיים. שלטון מקומי למשל אינו מתעסק בשאלות של ריבונות, אלא בהסדרים מקומיים דרושים לחיי היום-יום של התושבים. בעוטף עזה לפני המלחמה, מועצה מקומית שער הנגב עסקה בקידום אזור תעשייה בסמיכות למעבר ארז בו יועסקו פלסטינים מעזה, מתוך חשיבה על אינטרסים מקומיים של שני הצדדים. בתקופה בה השלטון המרכזי זנח את הסוגיה של עזה, המועצה האזורית, שהיא השכנה המיידית, חיפשה כיצד ניתן יהיה באופן מעשי להביא הזדמנויות לתושביה, ולצד זאת לשפר את תנאי האבטלה בעזה, מתוך תקווה שהדבר יביא ליציבות. בנוסף, מסגרות אזוריות או מדינות צד שלישי יכולות לרכך את ההתנגדות של צדדים עוינים לשתף פעולה, ולתת להם ערבות לפעולה.

המערכת הרב-צדדית (מולטי-טרלית)- מציעה הזדמנויות להגיע להבנות בתחומים שונים תוך תמיכה ודחיפה של מדינות המהוות צד שלישי לקידום פרויקטים משותפים שאחרת לא היו קורים. לדוגמה, בהקשר שאינו סביבתי, ישראל והפלסטינים שניהם יושבים בפורום הגז של מזרח הים התיכון, ותחת פורום זה ניתן יהיה לדחוף להקמה של שדה גז לחופי עזה. דוגמה נוספת היא חברותן של ישראל והפלסטינים באמנת ברצלונה, אשר תחתיה ניתן יהיה לתאם רגולציה משותפת בין מתקני התפלה קטנים בעזה למתקני התפלה בישראל, וכך גם לייצר תשתית רגולטורית להקמת מתקן התפלה גדול בעזה.

על מנת שהסכם יעשה בצורה נכונה ומקיימת יש לחתור להשגת שוויון בין הצדדים ככל הניתן, ברמת הידע והכוח ולהביא מגוון גדול של שותפים לקחת חלק בתהליכים הקשורים בבניית ההסכם וביישומו. נכון לחתום על הסכמים בין שווים, ככל שניתן. ישנה חשיבות, כבר בשלב גיבוש ההסכם להביא את הצדדים לנקודה שווה. לא מדובר בהכרח על נקודה שווה בעוצמה או במשאבים אחרים, זו משימה ארוכה וקשה הרבה יותר, אבל ניתן וצריך לעשות מאמץ לייצר שוויון ונגישות שווה למרכיבים כמו מעמד, זכויות, הכרה, ידע וחופש פעולה והחלטה. בהסכם אוסלו ולאחריו, הישראלים לא חלקו עם הפלסטינים הרבה ידע בתחום המים למשל, וחסרו גורמים מקצועיים פלסטינים שיגבשו דרישה ברורה לכך. ידע מקצועי הוא כוח, ואם צד אחד נמנע משיתוף ידע, הוא למעשה מבצע פרקטיקה של הפעלת כוח, ומשמר תלות חד-צדדית של הצד השני. זהו נזק לאמון ולשיתוף הפעולה, הופך את הצד השני לפחות אפקטיבי בהתנהגות שלו (במעשה המשותף של טיפול במים למשל), ומייצר אצל הצד השני מוטיבציה להימנע משיתוף ידע שהוא מחזיק בו. הדבר בהכרח פוגע בפעולה המשותפת של ניהול המשאב, במטרה שלשמה התכנסו הצדדים להגיע להסכם. הישראלים לא סומכים עד היום על הפלסטינים שינהלו את המים כמו שצריך, אך מעולם לא חלקו איתם את כל המידע, והשתמשו בתלות הפלסטינית כמנוף שליטה נוסף. ולמעשה הסכם המים הקיים בין ישראל והפלסטינים תומך עד היום בהמשך הסכסוך ולא בקידום שלום.

כל מדינה מגיעה לחתימה על הסכם מנקודת מוצא שונה אשר מציבה אותה בעמדת כוח בנושאים מסוימים ובנקודת חולשה בנושאים אחרים - זה תלוי בגישה למשאבים פנימיים, לגיטימציה בינלאומית, רמת פיתוח, גישה לטכנולוגיות, מידת האינטגרציה עם מדינות באזור, יחסי תלות בתחומים שונים כמו אנרגיה וכלכלה, ידע יכולות וכישורים ועוד. הפלסטינים במקרים רבים מגיעים מעמדה נחותה בתפיסת הישראלים מכיוון שהם אינם ישות מדינית, וחסרים מוסדות וידע הנדרשים על מנת לקבל החלטות מושכלות וליישמן.

ההסכמים שיושגו במשא ומתן במידה רבה צפויים לשקף את מאזן הכוחות בתהליך המשא ומתן, ועל כן ישנה חשיבות גבוהה באיזון יחסי הכוחות בין הצדדים השונים החל מנקודת הפתיחה של הדיאלוג. זה מתחיל מבחירת המשתתפים, ותחזוק משתתפים באמצעות יועצים רלוונטיים. ממשיך ביצירת תשתית

ידע מקצועי אחידה ומשותפת, שתשמש את כל הנוכחים בדיון. עובר דרך שיקוף והנכחה של יחסי התלות והכוחות בין הצדדים השונים, ויצירת שיח פתוח על המשמעויות הנגזרות מיצירת יחסי תלות בין הצדדים, וכיצד ניתן לשלוט בהן. אם צריך לחזק את אחד הצדדים, יש להעניק לו משאבים מסוימים בתהליך, שיאפשרו לו להיכנס לדיאלוג מעמדה שוויונית יותר.

הסכם המניח תשתית לשלום יהיה הסכם שוויוני בבסיסו, המבנה עתיד בו חלוקת המשאבים שווה, וכל קהילה וכל אדם יכולים לשגשג בתוכו. כדי לעצב הסכם שוויוני, יש לקיים משא ומתן מנקודת פתיחה שוויונית ככל הניתן. בניית ההסכם צריכה לשים דגש, בדומה להסכם שלום רגולטורי, על יצירת מאזן קבלת החלטות שמייצר חלוקת כוח צודקת בין הצדדים, שמחזק את העצמאות של כל צד, לצד חיזוק מנגנונים של תלות הדדית על פני תלות חד-צדדית. יתרונותיה של תלות הדדית הן שברגע שישנה הדדיות ישנו פחות חשש בין הצדדים להיות ביחסי תלות, ויחסי התלות מהווים מערכת של איזונים ובלמים, ומובילים לקבלת החלטות שקולה ולהרחבת האינטרסים הלאומיים הצרים למערכת אינטרסים אזורית.

כלי חשוב באיזון יחסי הכוחות יכול להיות קשירה של מספר סוגיות יחדיו בהסכמים. חיבור בין סוגיה של חינוך, לנושאים של סחר, בין אנרגיות מתחדשות לביטחון מזון. זאת כדי לאפשר לכל צד למצוא את היתרון היחסי שלו ולמנף אותו מול הצד השני. הקשר של הפלסטינים לעולם הערבי יכול לשמש כיתרון יחסי משמעותי מול ישראל ולהיות מנוף ליצירת אזורי סחר חופשי או חיבוריות אנרגטית. יתרון יחסי של ישראל יכול להיות סביב טכנולוגיה, או חיבור גיאוגרפי של ים ומדבר ומיקומה בלב של מסדרון סחר מאסיה לאירופה.

יש לוודא שבעלי אינטרסים שונים, אנשים ונשים ממגוון רחב ככל הניתן, יושבים בתהליכי המשא ומתן. לעיתים זה ידרוש לייצר מספר ערוצים מקבילים של משא ומתן. המגוון ירחיב את ספקטרום הפתרונות ואת ההסתכלות על הבעיה. בהתאם לכך, עשוי להיות ערך רב בהכנסת "מתווכים" מסוגים שונים למשא ומתן. הם יכולים להיות מהמגזר עסקי ומהחברה אזרחית. אלו נתפסים כשחקנים ניטרליים יותר, ושיתוף פעולה בין גורמים לא-מדיניים עשוי להיות קל יותר לעיכול על ידי הציבור, כפי שהסכם מים תמורת אנרגיה בין ישראל לירדן תווך לציבור הירדני כהסכם שנחתם מול המגזר העסקי ולא מול ממשלת ישראל. חשוב שלאותו צד שלישי – מדינת או עסקי – תהיה נאמנות לפעולה עצמה, לטובת הכלל, מבלי שהרווח שלו יבוא על חשבון אחד הצדדים.

ניהול משאבים על פי ערכי הקיימות – השקעה ביצירת משאבים חדשים ומתחדשים, שיתוף במשאבים, ניהול משותף וחלוקה צודקת. מחסור במשאבים (כמו גם שפע בהם) הביא לא-אחת בהיסטוריה למאבקים ומלחמות, כפי שהודגם במסמך זה. משאבים רבים במזרח התיכון נמצאים במחסור, רבים מהם חיוניים לקיום: מים, אנרגיה, מזון. חדשנות וטכנולוגיה מבקשים יחדיו לייצר משאבים חדשים – גידול תרבות בשר וגידולי אצות כמזון-על מבקשים לתת מענה למחסור במזון. מתקני התפלת מים מבקשים לתת מענה למחסור ההולך ומחריף במים. הצעות להקמת איים מלאכותיים מבקשים לתת מענה לקרקע כמשאב. כך באמצעות טכנולוגיה, משאבים טבעיים יכולים לקבל ערך יצרני חדש. אין הדבר אומר שיש להזניח את שימור המשאבים הקיימים, להפך. אך יש לשים דגש על הגדלת המשאב בהסתכלות ארוכת טווח ככלי מסייע בהגעה להסכמות בין צדדים מסוכסכים.

מעבר מ'חלוקת משאבים' לגישה של הגדלת המשאבים או בניית משאבים נוספים, יכולה לתמרץ מדינות לעבוד יחדיו. תחת הצרכים ההולכים וגדלים של האוכלוסייה המתרבה, הגדלת המשאבים הזמינים באמצעים חדשנים הינה הכרח. חשוב בהקשר זה להסתכל גם על "המשאבים האבודים" – מה שמתייחסים אליו כפסולת. בתפיסות מתקדמות של כלכלה מעגלית והשבת חומרים קומפוסט וחומר אורגני הם אמצעי הזנה, ופלסטיק ומתכות הם חומרי גלם לשרשראות אספקה. בנוסף, ככל שבוחרים בהטמנה של פסולת, כך גם מצטמצם באופן משמעותי משאב הקרקע. החיאה של משאבים, יצירת יש מאין, ויש משנזרק, יאפשרו גמישות רבה יותר, ויציעו מנגנוני פשרה בהסכמים העוסקים בחלוקת משאבים ובהתמודדות עם משבר האקלים. משבר האקלים מעלה איתו שאלות רבות של צדק, זכויות וגישה

למשאבים, שאלות שהם גם בלב הסכסוך המדיני. הבטחה של ניהול משאבים מקיים, עשוי להקל על הצורך בחלוקה ברורה, ולשנות את השיח כך שיתמקד בדרך הרצויה לשתף במשאב.

היבט נוסף שחשוב להדגיש בהקשר הדיון על ניהול משאבים הוא שקדמה טכנולוגית מאפשרת להשתמש במשאבים טבעיים באופנים חדשים. הטכנולוגיה המתפתחת הפכה למשל את הקרקע המדברית למשאב לייצור אנרגיה או לגידול מזון. עם הטכנולוגיה המתפתחת חוץ ים זה לא רק דיג ומדבר זה לא רק מחצבות. הים והמדבר הפכו למקורות אנרגיה, או מקורות למי שתיה באמצעות התפלה. טכנולוגיה נותנת תפקידים אחרים לטריטוריה, עובדה המשנה את אופי ומהות הנכסים שכל מדינה מחזיקה בהם, ופותרת אפשרות ליצר שיתופי פעולה חדשים.

תחת תנאי אקלים וסביבה משתנים ישנה חשיבות לעדכון של הסכמים העוסקים בחלוקת משאבים אחת לכמה שנים. זאת למניעת התקבעות של חלוקה לא טובה, ולעיצוב מחדש של הסדרים טובים יותר אם המשאבים הזמינים גדלו או נפגעו. הסדרים סביבתיים שנחתמו בעבר דורשים עדכון תמידי, שכן התנאים משתנים - המשאבים הזמינים, גודל האוכלוסייה, הצרכים וכו', וכאשר מתקבע הסדר ישן, המשמעות היא שצד אחד יסבול ממחסור שהיה ניתן לפתור במשא ומתן, או לפחות שיימנע ניצול מיטבי של המשאבים. לעיתים האפשרות לפתיחת ההסכם ולשינויו אחת לכמה שנים היא זאת שמאפשרת את חתימתו (כך לדוגמה בהסכם על הקרקעות החקלאיות בין ישראל לירדן).

הצעה מעניינת בהקשר זה הנמצאת על השולחן היא פתיחה מחדשת של הסכמי אוסלו לעדכון סוגיות ליבה ונושאים רכים העוסקים במשאבי טבע. הדבר רלוונטי לאין ערוך עם השתנות התנאים הפיזיים באזור. על אף חוסר הרלוונטיות של הסכמי אוסלו כיום (מתחום המים ועד המיסוי), הסכמים אלה עדיין מכתיבים את המציאות של הסכסוך. טוב היה אם הרעיון לפתוח מחדש את ההסכמים ולדון בהם לאור התנאים המשתנים היה מוטמע כחלק מחייב ומפוקח בהסכם, אך באם שני הצדדים ישכילו לעשות זאת, הדבר יכול להניח תשתיות חשובות לשיתוף פעולה.

מינוף התשתית של הקהילה הבינלאומית להתמודדות עם משבר האקלים: אמנות ומסגרות בינלאומיות אקלימיות יכולות לשמש ככלי לאימוץ רגולציה וסטנדרטים אחידים, שיאפשרו בהדרגה שיתוף פעולה, והמשאבים הבינלאומיים המוקצים לבניית חוסן אקלימי יכולים לשמש גם עבור קידום שלום. שחקן חיצוני, כמו מדינה שאינה מעורבת או ארגון בינלאומי, עשוי להחזיק בתפקידים שונים בקידום הסכמים. בתכנית ג'ונסון, לארצות הברית היה תפקיד משמעותי בהבאת הצדדים להסכם, בגיבוש ידע אובייקטיבי על משאב המים, בהצעת חלוקה הוגנת שיכולה להוות תשתית למשא ומתן עתידי, ובהענקת תמיכה כלכלית למי שעומד בהקצאות המשאב על פי התכנית. במקרה זה סיפקה ארה"ב שירותי תיווך, תמרוץ, יצירת ידע אובייקטיבי והענקת משאבים.

הסכמים ואמנות רבות נחתמו בתחומי הסביבה והאקלים, אלו מהווים תשתית רגולטורית משותפת בין מדינות שונות, ועוזרים בתיאום ציפיות בין הצדדים השונים. מדינות שאינן ביחסים דיפלומטיים טובים אך חתומות על אותה אמנה, ולעיתים אף חברות בוועדות או מוסדות הקשורים לאמנה, ייתכן וימצאו עצמן יושבות באותו חדר דיונים. כמו כן, רגולציה אחידה ואימוץ סטנדרטים זהים בין מדינות שונות זהו צעד ראשון של הסכמה על נושא מסוים. לעיתים הדבר חוסך דיונים דו-צדדיים וירידה לפרטים, שתחת מתיחות פוליטית יקשו על הגעה להבנות. אימוץ של אמנה חיצונית אינו מחייב דיון פנים מול פנים, כל צד מסכים לקבל על עצמו דרישות מסוימות וזה מיטיב עם שני הצדדים. אמנת ברצלונה לפסולת עליה חתומים ישראל והפלסטינים היא דוגמה לאמנה סביבתית, שמנחה את שני הצדדים בהתנהלות עם פסולת. מחקר עדכני של מכון ערבה בוחן כיצד העובדה ששני הצדדים חתומים על האמנה הזו משפיעה הן על הסביבה והן על מערכת היחסים ביניהם. בנוסף רגולציה אחידה מייצרת תשתית לקידום סחר בין צדדים שונים ולחיבור תשתיות.

הקהילה הבינלאומית מקצה משאבים רבים לסוגיות של התמודדות עם משבר האקלים – קידום ידע, מחקרים, יצירת תשתית לפורומים אזוריים, תמיכה פיננסית ומימון פרויקטים. על כן בסוגיות האקלים ניתן

למנף הסכמים "פרוגרמטיים" העוסקים בגיוס משאבים מבחוץ. הסכמים שכאלה יכולים לתמרץ שיתוף פעולה בין מדינות שלא היו ששות לעבוד יחדיו. אם ישראל וסוריה יקבלו תקציב שימור מיוחד מהקהילה הבינלאומית לטיפול מגוון ביולוגי בשמורת החרמון יתכן והן תסכמנה לעבוד יחדיו ברמה המקומית.

יש לראות הסכמים בינלאומיים כקורת גג לשיתוף פעולה אזורי, ולמנף בחינה של פרויקטים בראייה אזורית החורגים מההסתכלות הלאומית הצרה. לא כל פרויקט שיוצע על השולחן בהכרח יתממש, אך בתמיכה של מסגרת בינלאומית יבוצעו בדיקות היתכנות כלכליות, רגולטוריות, יבחנו אתגרים וחסימים וכמו כן הזדמנויות, ואז הצדדים השונים יוכלו לעשות בחירה מושכלת האם למרות ההיבטים הפוליטיים והמדיניים יש מספיק אינטרסים כלכליים, סביבתיים או ציבוריים ליצירת שיתוף פעולה. לדוגמה, האיחוד האירופי כיום תומך בבחינה טכנית כלכלית של הקמת מערכת סולארית בגבול בין צפון לדרום קפריסין, שני אזורים הנמצאים בסכסוך. התכנון הוא שהמערכת תשרת את שני הצדדים, וכרגע מתבצעת בחינה טכנו-כלכלית של הפרויקט, שבסופה הצדדים יחליטו האם לשתף פעולה בהקמתו.⁶²

הסכם הוא שלב משמעותי ביחסים בין הצדדים, אך יש למסדו על ידי בניית מוסדות ומנגנונים לשיתוף פעולה והבניית נורמות וערכים תומכים לכך, זאת כדי שיהיה להסכם "אפקט זליגה" לתחומי חיים שונים וברמות שונות. הסכמים נמדדים גם ביכולתם למסד שיתופי פעולה - ישנו ערך רב בהקמת ועדות, מחקרים, תוכניות חינוכיות, ורשתות חברתיות שיהוו תשתית לאורך זמן ויבטיחו את המשכיות התהליך. במרחבים אלו של שיתוף פעולה יש לייצר נורמות של פירגון ועזרה הדדית, להעמיק את "ההתקשרות" בין הצדדים. ישנן דוגמאות בהן תהליך מדיני כשל, אך מוסדות שהוקמו לטיפול בסוגיות סביבתיות המשיכו לפעול. אוסלו ב' העוסק בסוגיית המים מהווה דוגמה לכך. יש לכך משמעויות חיוביות ושליליות. חיוביות מכיוון שנוצר ערוץ תקשורת של צוותים מקצועיים משני צידי המתרחס העוסק בעניינים המשותפים לשני הצדדים. שליליות מכיוון שההתנהלות בתוך הוועדה שקמה משמרת את יחסי הכוחות בין הצדדים ואת העליונות של ישראל בקבלת החלטות בתחום המים בגדה המערבית. חשוב להבין כיצד המוסדות הללו לאורך זמן תומכים ביחסים מאוזנים ובריאם בין הצדדים.

בעולם של הסכמי שלום, כמו גם בעולם של הסכמים סביבתיים, יש התייחסות רבה לנושא של בניית מוסדות לביסוס מנגנוני שיתוף הפעולה. ישנם הסכמים סביבתיים שנחתמו בהם הוחלט על בניית מוסדות, אך מסיבות שונות הדבר לא מומש. במקרים בהם מנגנוני שיתוף הפעולה אכן מוסדו והניבו פירות חיוביים עבור שני הצדדים, נראה ששיתוף הפעולה המשיך לאורך זמן (לדוגמת הוועדה המשותפת בין ישראל וירדן העוסקת בנהר הירדן, שהביאה ב-2022 לחתימה על מזכר הבנות לשיקום נהר הירדן).

הסכמים יכולים למסד שיתופי פעולה שאינם מדיניים – לדוגמה בין רשויות מקומיות, בין ארגוני חברה אזרחית, בין ארגוני סביבה. אך חלק מתהליך המיסוד הוא הגדרה של מי המשתתפים בוועדות למשל, הקצאת תקציבים ומשאבים ארגוניים, כדי שמפגשים יתקיימו ושפרויקטים משותפים יצאו לפועל.

יש לשים דגש על היבטים "יצרניים" בעיצוב הסכמים אקלימיים התומכים בשלום. זאת באמצעות התייחסות בגוף ההסכם לאמצעים להבניית שיח חברתי, וקידום נורמות וערכים אשר תומכים בהגנה על הסביבה ובבניית שלום. הסכם צריך לכוון לכך שרשתות הפעולה והתקשורת, ומערכות היחסים הבין-אישיות, ישמשו כמנועים ליצירת ניסיון אחר בחוויית הסכסוך, לבניית נרטיב אחר של טוב משותף. הרעיון של הסכמים "יצרניים" מציע כי פעולות מסוימות מגבשות תפיסות עולם ומייצרות מוסכמות חדשות. לדוגמה ניטור מינים והגנה על מינים נדירים הם חלק מהטמעה של העלאת ערכו של הטבע והמגוון

⁶² Andria Kades (4.2.2023), Agreement for bicomunal PV park in buffer zone .CyprusMail.

הייחודי לו. אך שיח רחב הדין בחשיבות מגוון מינים ומורכבות מערכת אקולוגית יכול גם לעצב קבלה של מגוון אנושי.

שיח על בניית שלום סביבתית בוחן האם לשיתופי פעולה בתחומי סביבה יש אפקט ה"זליגה" לתחומים אחרים מעבר לשיתוף הפעולה הקונקרטי עצמו. האם למשל שיתוף פעולה סביב שימור טבע בהרי האנדים מפחית אלימות בין הקהילות משני עברי הגבול? האם הוא תורם בבניית יחסי אמון? האם נראים שיתופי פעולה בתחומים נוספים? האם המכניזם שנוצר יכול לתווך בעת סכסוך שאינו עוסק בשימור טבע? אפקט ה"זליגה" הוא דבר שיש לשאוף ולחתור אליו. לא מדובר בתוצר לוואי, אלא יש לראות כיצד באופן מובנה ניתן לייצר את אותה "זליגה" רצויה. הגעה להסדרים נקודתיים להשבת קולחין לחקלאות בגדה המערבית למשל (סוגייה שמכון ערבה מקדם באופן פעיל), יכולה וצריכה להתממש לצד סדרת חינוך להשבת מים בין תלמידים ישראלים ופלסטינים.

אינדיקטורים לכך שאפקט הזליגה מתקיים הם הרחבת מעגלי המפגש בתחום מסוים, כך שיכללו למשל מפגשים חינוכיים, עבודות משותפות בין חוקרים, עבודות משותפות של חברה עסקית או אזרחית, ושיקוף באמצעי תקשורת. יש להבחין בתרומת המפגשים בתחום אחד ליצירת שפה משותפת בין הצדדים, עקרונות לדיאלוג ולשותפות, שניתן לתרגם ולהביא לידי ביטוי בסוגיות אחרות. מדד נוסף הוא הפיכת היוזמות שעולות במפגשים ברמת החברה האזרחית או העסקית לפרויקטים שנתמכים על ידי הממשלה.

עוד היבט של אפקט הזליגה הוא חתירה לכך שהסכם אחד יוביל להסכם אחר ולספירלה של הסכמים, גם בין שני הצדדים השותפים וגם עם שחקנים שונים. אפקט הזליגה מכונן למרחב - למדינות נוספות, וגם קדימה בזמן. יש הסכמים שתלויים אלה באלה, למשל, לעיתים נדרש לטפל בסוגיות של אנרגיה כדי להסדיר סוגיות של מים, ולעיתים נדרש לטפל בזיהום בעזה כדי לקדם פעילות ימית במצרים. יש למצוא את המקומות הללו בהם החיבורים נדרשים, ולחתור לשיתופי פעולה נוספים שעולים כצורך.

משבר האקלים כאתגר משותף יכול למקד את תשומת הלב של חברות מסוכסכות בנושא אחר, להוות מוקד חדש ביחסים ביניהן, ולסייע במעט בדחיקת הסוגיות הפוליטיות ובקידום הדרגתי של שיתופי פעולה. הסכמים אקלימיים עשויים לאפשר דחיקה של סוגיות פוליטיות שבמחלוקת כשלב ראשוני, והגעה להסכם בין צדדים שונים הנמצאים ביחסי מתיחות, לפחות באופן בו ההסכם מוצג ומתקבל כלפי הציבור. הרעיון של אתגר משותף עוזר לאחד בין צדדים שנמצאים במחלוקת. משבר האקלים הוא אכן אתגר משותף, וחיוזק מיתוגו ככזה, ושיקוף האופנים בהם סוגיית האקלים מהווה סוגייה ביטחונית המאיימת באופן קונקרטי על מדינות, עשויים לעזור למדינות מסוכסכות להצדיק הסכמים ושיתופי פעולה עם הצד השני אל מול הציבור שלהם. לעיתים ניתן להציג זאת כטיפול בסוגייה נקודתית, או להצדיק שיתוף פעולה דרך נוכחות ותמיכה של צד שלישי, או דרך הובלה של חברה אזרחית וסקטור פרטי. מדובר בניסיון לעקוף את הקשיים הפוליטיים ולגייס תמיכה ציבורית בשיתוף פעולה לא-קונבנציונלי, מתוך תקווה 'נרמול' הפרויקט יזלו אל עבר שיתופי פעולה נרחבים יותר, וייצור מנגנונים מדיניים משותפים.

מתוך ההבנה שתפקוד הסביבה הפיזית חיוני עבור יציבות פוליטית, חשוב שהסכמים יבטיחו את החוסן של המערכות הטבעיות. ישנו ערך רב בהגדרת סוגיות "משלימות" בהסכם שיהפכו את ההסכם להוליסטי, ויבחנו את הסביבה כשחקן בפני עצמו. בהסכמי שלום הצדדים צריכים לשאול גם – מה הסביבה מקבלת? – ולדון במקרים ותגובות במצבי חירום סביבתיים-אקלימיים. ההסכם בין ישראל לירדן חסר התייחסות זאת באופן מובהק, ובגלל שהצדדים חילקו ביניהם עד תום את משאב המים, המערכת הטבעית שמקיימת את המשאב, ותומכת בחברה האנושית הנשענת עליו - נפגעה.

1. סיכום

נייר זה עוסק בחיבור ההכרחי בין שלום וסביבה בעולם המנוהל על ידי משבר אקלים ובוחן כיצד הסכמים אקלימיים יכולים לתרום לתהליכי קידום שלום בכלל, ולקידום שלום בהקשר הישראלי-פלסטיני בפרט.

שאלה גדולה המלווה את המסמך לכל אורכו היא האם הצורך בפעולה אקלימית יכול להכפיף שיקולים פוליטיים, ולקדם שיתופי פעולה באזורים מסוכסכים. על אף ההיגיון הבריא התומך במהלך עניינים שכזה, ההיסטוריה מלמדת שללא מסגרת מדינית תומכת, קשה לקדם הסכמים מכל סוג. אין בכך כדי לרפות ידיים. שיתופי פעולה אקלימיים יכולים לצמוח גם ללא מסגרת מדינית תומכת, וללא הסכמים פורמליים, ולקדם תהליכי שלום. נכון, הם יעשו זאת בצורה מוגבלת יותר, אך בהיעדר סביבה פוליטית ומדינית תומכת, גם בכך יש ערך רב, ואף פוטנציאל לתרומה משמעותית לשינוי הסביבה הפוליטית-מדינית.

מסמך זה מחבר בין שתי תפיסות מרכזיות המקודמות על ידי מכון מיתווים - "שלום צומח" ו"קיימות מדינית אקלימית". בבסיס של תפיסת שלום צומח נמצא הרעיון שיש לייצר צעדים בשטח המקדמים יחסי שלום, ומכילים את הקרקע לפתרון מדיני בר-קיימא. צעדים אלו יכולים לכלול למשל פתיחה של סוגיות מסוימות בהסכמי אוסלו למשא ומתן מחודש, שימוש בשטחי C לבניית תשתיות למדינה הפלסטינית העתידית ולהרחבת ערים פלסטיניות במסגרת תוכניות מתאר, או קידום עצמאות אנרגטית פלסטינית. התפיסה של קיימות מדינית-אקלימית מבקשת להפנים את התלות ההדדית בין המדיני לסביבתי, ולעצב מערכת חברתית שיש בה יציבות, איזונים וחוסן, ונמדדת באמצעות יכולתה לתמוך בשוויון, במגוון אנושי וביוולוגי ובמערכות יחסים מיטיבות בין הקהילות, האנשים וסביבתם הפיזית. תפיסה זו מחייבת למשל לחבר בין שיקום עזה לשיקום הנגב המערבי, ובאופן רחב יותר בין שיקום מרחב עזה לבין הסדר מדיני.

טבח ה-7 באוקטובר ומלחמת ישראל בחמאס החזירו את הסכסוך הישראלי-פלסטיני למרכז העיסוק הציבורי, והוכיחו עד כמה סכסוך הוא מצב לא-יציב המכלה חיים ותקווה. לא ניתן "לנהל" סכסוך כמו שלא ניתן "לנהל" את משבר האקלים. בשני המקרים יש לבנות חוסן אל מול האתגרים שיבואו, ובד בבד לפעול לפתרון הבעיה מהשורש - הגעה להסדר מדיני במקרה של סכסוך, הפסקת פליטות גזי חממה והחזרת המערכת האקלימית לשיווי משקל במקרה של משבר האקלים.

הסכסוך הישראלי פלסטיני הוא סכסוך עיקש, וישנם אתגרים רבים לקידום מהלך פוליטי מקיף לפתרונו. המלחמה בעזה מקדמת שני תהליכים מנוגדים ועוצמתיים - מציפה חוסר אמון ושנאה בין הישראלים והפלסטינים, ומנגד ממחישה שבשביל העתיד של הישראלים והפלסטינים עליהם לחתור ולמצוא את הדרך לחלוק את החיים במרחב. העקרונות המנחים של בניית שלום אקלימית, מספקים מתודה טובה וכלים מגוונים שיאפשרו לצדדים הגעה להסכמות בתחום המדיני. כמו כן, בהיעדר הנהגה פוליטית בשני הצדדים המחויבת לתהליך מדיני שלם ומקיף, יש לבחון את האפשרות להתחיל דווקא בקידום הסכמים אקלימיים, ולתכנן אותם כך שיזלגו לתחומים נוספים ויניחו תשתית ארגונית, חברתית ופוליטית טובה יותר לקידום שלום בהמשך הדרך.