

דרישת שלום מקרן אפריקה: תובנות מתהליך השלום בין אתיופיה לאריתריאה

ד"ר רועי קיבריק*

אפריל 2019

בחודש יולי 2018 חתמו אתיופיה ואריתריאה על הסכם שלום שמהווה צעד חשוב בדרך ליישוב סכסוך פוליטי מתמשך, אשר נתפס שנים רבות כחסר סיכוי לפתרון. הסכם זה תרם באופן מדי ליישוב קרן אפריקה והניע תהליכי שלום נוספים באזור. מאמר זה בוחן את המקרה האתיופי-אריתראי, מזהה את המרכיבים העיקריים שאפשרו לתהליך השלום להתקדם, ומצביע על מספר תובנות ממקרה זה שיכולות להיות רלבנטיות לניסיונות ליישוב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כמו גם סכסוכים אחרים בעולם. המאמר מדגיש את תפקידה המכריע של ההנהגה הפוליטית, דן בתרומתם האפשרית של מתווכים חיצוניים ובתפקידים המסייע של תמריצים, מצביע על חשיבות ההתאמה של התהליך למציאות הפוליטית, ומציע להתייחס גם לתפקיד התפוצות. כמו כן, מדגיש המאמר את החשיבות המכרעת של קידום תהליכי שלום ופיוס בתוך החברות, בה בעת שמקדמים תהליכי שלום ופיוס בין החברות. הדוגמא של תהליך השלום בקרן אפריקה מחדדת ומציגה שוב את האמת ההיסטורית כי גם אם נדמה שהסכסוך האלים נמצא כאן כדי להישאר לנצח, תמיד יש תקווה לקדם את השלום.

א. תולדות הסכסוך בין אתיופיה לאריתריאה

ב-9 ביולי 2018 חתמו אתיופיה ואריתריאה על הסכם שלום שבא לשים קץ לסכסוך פוליטי-צבאי אלים ומתמשך. סכסוך, שבמשך שנים ארוכות נדמה כבלתי ניתן לפתרון ושהיה נתון בקיפאון.

הסכסוך נולד לפני שנים ארוכות, וכמו הסכסוך בין ישראל והפלסטינים, שורשיו נטועים בהיסטוריה קולוניאליסטית ובמאבק בין קבוצות אתניות השואפות להגדרה עצמית. זהו סכסוך המערב מרכיבים אתניים, דתיים, טריטוריאליים וביטחוניים. לאחר שהבריטים גירשו את האיטלקים מאתיופיה ומאריתריאה במהלך מלחמת העולם השנייה, שלט באריתריאה שלטון מנהלי בריטי עד לשנת 1950, עת התאחדה בחסות האו"ם עם אתיופיה למסגרת פדרטיבית בה שמרה על מעמד אוטונומי. התנגדותו של השלטון האתיופי המרכזי בשנים הבאות לאוטונומיה של אריתריאה, הביאה לפרוץ מלחמת העצמאות של אריתריאה בשנת 1962, עת קיסר אתיופיה היילה סלאסי פיזר באופן חד צדדי את הפרלמנט האריתראי וסיפח את אריתריאה לאתיופיה. מלחמה זו נמשכה כ-30 שנה שבמהלכן שיתפו פעולה כוחות מורדים אריתראים (בראשות איסיאס אפואורקי) ואתיופים (בראשות מלס זנאווי) נגד שלטון החונטה הצבאית הקומוניסטית (הדארק). שני מנהיגי המורדים הפכו לימים למנהיגי אריתריאה ואתיופיה.

מרידה אריתראית-אתיופית זו הסתיימה בשנת 1991 עם בריחתו של שליט אתיופיה מנגיסטו היילה מריאם מהמדינה וכניסת המורדים לאדיס אבבה. בעקבות משאל עם שהתקיים באריתריאה בשנת 1993, אריתריאה הכריזה על עצמאותה. לאחר מכן, עמד בראשה איסיאס אפואורקי. תחילה נהנו שתי המדינות משיתוף פעולה, אך סכסוכי גבול הביאו למלחמה נוספת, בין השנים 1998 ל-2000, בה נהרגו כ-80,000 איש ויותר מחצי מיליון הפכו לפליטים. מלחמה זו הסתיימה בחסות האו"ם, שהוביל לחתימה על הסכם אלג'יר¹ שקבע הפסקת אש מידית, והציג מנגנון לשחרור שבויים ולשרטוט מחדש של הגבולות על ידי ועדה מיוחדת. אתיופיה נמנעה

* ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים של מיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית. מאמר זה נכתב בסיועו האדיב והמקצועי של ד"ר משה טרדימן, מומחה לאסלאם באפריקה, איכות סביבה בעולם הערבי והמוסלמי, וזירת ים סוף.

¹ [Agreement between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia \(Algiers Agreement\), 12 December 2000.](#)

מלכוד את הכרעות הגבול שהגישה ועדת הגבולות בשנת 2003 ואת סימון הגבולות שהציגה הוועדה בשנת 2007, וחשה כי נכסים אסטרטגיים נלקחו ממנה. מלחמה קרה התפתחה בין המדינות, כאשר כל אחת מהן ריכזה כוחות צבאיים גדולים לאורך הגבול, ודאגה לחמש את קבוצות המורדים שפעלו במדינה השכנה. מצב זה נמשך עד למינויו של אבייה אחמד כראש ממשלת אתיופיה באפריל 2018.

אחמד הכריז עם מינויו על תמיכתו בקידום השלום. הוא הרחיק לכת בנושא לעומת שני קודמיו בתפקיד, זנאווי (2012-1991) והיילה מריאם דסלגן (2018-2012), והצהיר כי יש ליישם במלואו וללא תנאים מוקדמים את הסכם אלג'יר, כולל את החלקים השנויים במחלוקת בו בנוגע למיקום הגבול. תוך כמה חודשים בודדים הצליחו אחמד ונשיא אריתריאה אפוארקי להוביל תהליך שלום מהפכני, לחתום על הסכם שלום, לקדם תהליכי שינוי פנימיים בתוך המדינות, ולהניח את אזור קרן אפריקה על מסלול לקידום יציבות אזורית, שלום ותקווה.

יש קווי דמיון רבים בין הסכסוך האתיופי-אריתראי לבין הסכסוך הישראלי-פלסטיני. חוסר ההלימה בין הגבולות המדיניים לבין זהות האוכלוסייה, סוגיות של גבול, פזורה, פליטים, זיכרון עוללות עבר, ביטחון, טרור, כלכלה ומים הן כולן סוגיות ליבה הנמצאות בלב שני הסכסוכים הללו. אפילו לוחות הזמנים של שני הסכסוכים אינם שונים יתר על המידה ומתיישרים עם תהליכים בינלאומיים מרכזיים. ניתן לראות זאת בשנת 1993, בה הכריזה אריתריאה על עצמאות במשאל העם ובה נחתם הסכם אוסלו בין ישראל לאש"ף; וניתן לראות זאת סביב שנת 2000, בה פרץ סבב אלימות נוסף בשתי הזירות. יש כמובן גם הבדלים והיבטים ייחודיים. למשל, בסכסוך האתיופי-אריתראי אין מרכיב חשוב של טריטוריה קדושה, בדומה לסוגית ירושלים בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

שני הסכסוכים המתמשכים נתפסו לאורך זמן כחסרי תוחלת ונטולי-פתרון. ואולם, בעוד ישראל והפלסטינים ממשיכים לנהל סכסוך עקר ומתמשך, אתיופיה ואריתריאה יוצאות מביצת הייאוש ומובילות בימים אלו תהליך שלום מעורר תקווה ואופטימיות. מה קרה בקרן אפריקה אשר אפשר להן לעבור תוך חודשים בודדים ובאופן מעורר השתאות מניהול סכסוך אל עבר תהליך שלום? מה ניתן ללמוד מהניסיון שלהן שיסייע למאמצים לקדם את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני?

ב. התפקיד המכריע של הנהגה

הנהגה אינה רק מגיבה למציאות ומנווטת את החברה בתוך סבך הנסיבות הקיים. הנהגה חזקה ובעלת חזון מייצרת את הנסיבות ומעצבת את המציאות. כדי לעבור ממצב של קיפאון וניהול סכסוך אל עבר תהליך שלום, להנהגה יש תפקיד מכריע.

במקרה של אתיופיה ואריתריאה, ניתן לראות כיצד הנהגה חדשה בצד האתיופי העניקה הזדמנות. עלייתו של אחמד בן ה-42 סימנה חילופי דורות ושינויים פוליטיים פנימיים בתוך מפלגת השלטון "החזית המהפכנית הדמוקרטית של אתיופיה" (EPRDF). לאורך שנים, נשלטה המפלגה על ידי מנהיגים מקבוצת המיעוט האתנית הטיגרית, ואולם אחמד השתייך לקבוצה אתנית אחרת, בשם אורומו (Oromo). מנהיג אריתריאה אפוארקי משתייך לקבוצה האתנית הטיגרית, ומפלגתו "החזית העממית לשחרור אריתריאה" (EPLF) לחמה יחד עם מפלגת השלטון של אתיופיה בדיקטטורה המרקסיסטית ששלטה באתיופיה בשנות השבעים והשמונים. אולם, שתי קבוצות אופוזיציה טיגריות אלו גם מחזיקות בהיסטוריה של מאבקים ביניהן, ויתכן כי דחיקתה של הקבוצה הטיגרית מהשלטון על ידי אחמד ואיתה גם דחיקת המשקעים ההיסטוריים, העלתה את הסיכויים לכינון יחסים בין אתיופיה לאריתריאה.

פתיחת דף חדש עם היבחרו של אחמד העניקה הזדמנות, אך את ההזדמנות יש לנצל, וכך עשו המנהיגים באתיופיה ובאריתריאה. הם היו אמיצים מספיק בשביל להוביל לשינוי במדיניות שהתקבעה במהלך שנים ארוכות. אמנם, היו גם נסיבות חיצוניות שתמכו בקיומו של תהליך שלום, אך מי שמובילים באומץ את תהליך שינוי המדיניות ואת העיצוב מחדש של מציאות החיים בקרן אפריקה הם המנהיגים המקומיים. הם אלו שמתווים את הכיוון, פורצים את הדרך, מעניקים דוגמא אישית, משרטטים את החזון, ומיישמים צעדים פרקטיים להגשמתו. כשלושה חודשים בלבד לאחר מינויו של אחמד, הוא כבר הגיע לביקור היסטורי בעיר הבירה של אריתריאה אסמרה, חתם על הסכם לחידוש היחסים הדיפלומטיים והמסחריים והשימוש בנמלים

של אריתריאה, והצהיר בשידור ישיר בטלוויזיה לעמים באריתריאה ובאתיופיה: "לכל האתיופים והאריתראים, אני מברך אתכם. אין גבול בין אתיופיה ואריתריאה; במקומו בנינו גשר של אהבה".²

מקרה זה מראה כי אין הכרח בחילופי מנהיגים בשני הצדדים לסכסוך על מנת לפרוץ דרך. לעתים שינוי רק בצד אחד הוא מספיק. לעיתים גם שינוי בתפיסת המציאות של מנהיגים ותיקים מספיק בהחלט. למנהיג המחויב לחזון מעורר תקווה, יש עוצמה רבה להוביל לשינויים נרחבים בתפיסת המציאות של האזרחים שלו, לשינוי בתפיסת האינטרסים שלהם, ומכאן לשינוי בלגיטימציה למעשים מדיניים, אשר בעבר נתפסו, אולי, כלא-לגיטימיים. הניסיון ההיסטורי הישראלי מדגים זאת היטב. הסכמי אוסלו, שנחתמו בהובלת יצחק רבין ויאסר ערפאת, התאפשרו לאחר שינוי פנימי בתובנות של מנהיגים ותיקים אשר הוביל לשינוי הקו המדיני שלהם. השינוי בעמדותיהם הבסיסיות אפשר להם להוביל מהלכים לשינוי המציאות ולקדם תהליך שלום שזכה ללגיטימיות ציבורית גבוהה בשתי החברות. תפקידים של אנוואר סאדאת ומנחם בגין בקידום תהליך השלום בין ישראל ומצרים היה מכריע גם כן. סאדאת הוביל תהליך שלום שהיה מנוגד לחלוטין לזהות הלאומית שנבנתה במצרים עד אז. לא היה תהליך שלום לולא סאדאת. בגין, מצדו, הביא לנסיגה מחצי האי סיני, והעניק למהלך זה לגיטימציה, אשר לולא פועלו היה קשה לגייס אותה. ניתן לראות כיצד שינויים בתפיסת המציאות של מנהיגים הביאו אותם לשינוי בעמדתם ולפנייה לתהליך שלום, גם כאשר לא היו חילופי גברא בהנהגות של שני הצדדים לסכסוך.

הדגש בסעיף זה הוא על כוחה ואפשרותה של הנהגה לשנות את נתיב ההיסטוריה, אם היא מעוניינת בכך. אין ההנהגה חייבת להיענות לתפיסות הקיימות, לדפוסים שהתקבעו במהלך ההיסטורי, ואף לא לתפיסות הזהות שהשתרשו לאורך השנים. להנהגה יש עוצמה רבה לבנות לגיטימציה למהלכים שמשנים מציאות, גם אם זה דורש ממנה לעבוד קשה יותר. חילופי הנהגה באחד הצדדים לסכסוך או בשניהם עשויים אמנם לפתוח הזדמנות לשינוי נתיב ההיסטוריה, שיש לנצל אותה כי אחרת היא עלולה לחלוף מהר.

ג. תרומתם של מתווכים אזוריים ובינלאומיים

כוחם של מנהיגים הוא רב, אך הוא לא בלעדי. מעטים הם המקרים בהיסטוריה הקרובה שבהם תהליכי שלום הבשילו ללא מעורבות של מתווכים ומגשרים בינלאומיים הנמצאים מחוץ לסכסוך המידי. תרומתם יכולה להיות מכרעת הן להצלחה והן לכישלון של תהליך שלום. שחקנים בינלאומיים ואזוריים רבים מעורבים במתרחש בקרן אפריקה, ומרביתם מעוניינים לקדם ולבסס יציבות באזור רגיש זה. קידום שלום בין אתיופיה ואריתריאה משרת אינטרס זה, ולכן הוביל למעורבות של ארה"ב, ערב הסעודית, איחוד האמירויות והאו"ם, כמתווכים וערבים לתהליך השלום.

ארה"ב היא אחת המדינות המרכזיות שמעוניינת ביציבות בקרן אפריקה, והדבר בא לידי ביטוי במעורבות שלה בניסיון לשפר יחסים בין אתיופיה ואריתריאה, גם בתקופה בה נדמה שלמשל טראמפ אין אינטרסים משמעותיים באפריקה. רצונה להעביר את בסיסה הצבאיים מג'יבוטי לאריתריאה (בעקבות כניסת הסינים לג'יבוטי) הוסיף נדבך לאינטרסים שלה בקידום יציבות באריתריאה. ארה"ב כוננה ותמכה בשיחות לא-רשמיות בין המדינות עוד טרם היבחרו של אחמד, ולאחר מכן תמכה בערוץ חשאי ואירחה בווישינגטון שיחות שהתקיימו במסגרתו בין פקידים מאתיופיה ואריתריאה. דונלד ימאמוטו, שגריר ארה"ב בסומליה והדיפלומט האמריקאי הבכיר ביותר ביבשת אפריקה, ביקר באפריל 2018 באסמרה, ומשם המשיך לאדיס-אבבה. בכך, הוא אותת לשותפים המקומיים כי ארה"ב נמצאת חזק בתמונה.

אולם, מלבד ארה"ב, דווקא לשחקנים אזוריים היה תפקיד חשוב כמתווכים וכערבים לתהליך השלום, ובראשם לערב הסעודית ואיחוד האמירויות. שתי מדינות אלו מחזיקות באינטרסים רבים באתיופיה ובמיוחד אריתריאה השוכנת לחופו של הים האדום ומארכת בשטחה בסיס צבאי של איחוד האמירויות, ונמלים בהם יש לחברת הנמלים האמיריתית זכויות רבות. עבור ערב הסעודית, אריתריאה (כמו גם ג'יבוטי) משמשת כרצועת ביטחון נוספת במאבקה כנגד המורדים הח'ותים בתימן. באתיופיה חכרה ערב הסעודית אדמות רבות והשקיעה בסכר התחיה שמוקם על הנילוס האתיופי. היא מעוניינת להעביר בעתיד חשמל מהסכר לשטחה דרך ים סוף. ערב הסעודית ואיחוד האמירויות העמידו עצמן כערבות לביטחונה ולאינטרסים של אריתריאה, והעניקו

² Nizar Manek and Samuel Gebre, "Once Bitter Foes, Ethiopia and Eritrea Promise 'Bridge of Love'," *Bloomberg*, 9 July 2018.

לה בכך שקט רב להתקדמות בתהליך השלום. אין תמה כי ביקורו הראשון של אחמד כראש ממשלה מחוץ לגבולות ארצו היה לערב הסעודית, שם ביקש מיושר העצר מוחמד בן סלמאן שישכנע את אפואורקי להגיב בחיוב להצעות השלום שלו. לאחר מכן, אירח יורש העצר של האיחוד האמירויות מוחמד בן זאיד את הנשיא האריתראי והבטיח לו תמיכה והשקעות כספיות בתמורה להיענותו ליוזמת השלום האתיופית. הצהרת העקרונות הראשונית בין אתיופיה לאריתריאה נחתמה באסמרה ביולי 2018,³ ואילו בספטמבר 2018 נחתם הסכם השלום בג'דה שבערב הסעודית, בנוכחות המלך הסעודי, שר החוץ האמירתי ומזכ"ל האו"ם.⁴

הניסיון האתיופית-אריתראי מדגים כי כאשר יש רצון בשני הצדדים להתקדם לעבר הסכם שלום, תפקידם של המתווכים הוא בעיקר לאפשר את השיחות בין הצדדים, ולספק סיוע ארגוני להפקת התהליך, גם בשלבי החשאיים וגם בשלבי הפומביים. למעשה, במקרה האתיופית-אריתראי, הגורמים הזרים לא נדרשו על ידי הצדדים להכריע בסוגיות או להציג תכנית שלום משל עצמן. תפקידן העיקרי של ערב הסעודית, איחוד האמירויות וארה"ב היה בסיפוק מטריית לגיטימציה בינלאומית לקבלת ההחלטות הקשה של המנהיגים, והענקת גיבוי למהלך בהתבטאויות תומכות, במתן ערבויות ביטחוניות וביצירת הזדמנויות כלכליות. תבונה חשובה שעולה מהמקרה האתיופית-אריתראי קשורה לזהותם של המתווכים והערבים. למעשה, הצד האתיופית פנה למדינות שעמדו מאחורי אריתריאה כדי שישמשו כערבים לתהליך וכדי ללחוץ על אריתריאה להצטרף למהלך. אתיופיה לא ניסתה לגייס דווקא מדינות שנתפסות באופן מסורתי כמצדדות בתביעותיה שלה כמו ארה"ב (אשר פעלה מתוך האינטרסים שלה עצמה, והייתה פעילה יותר בשלבים המוקדמים טרם הבשלת המהלך) או מדינות המערב.

הניסיון הישראלי-פלסטיני שונה, אך מצביע על תובנות דומות. הסכמי אוסלו (1993) מהווים גם הם דוגמה למעורבות בינלאומית מוצלחת שאפשרה לתרגם רצון ומחויבות פוליטית לשלום בקרב הצדדים לסכסוך לכדי פריצת דרך במשא ומתן לשלום, וזאת תוך מתן תמיכה אדמיניסטרטיבית וסיפוק מעטפת מיטבית. הנורבגים והאמריקאים לא נדרשו להתערב בתוכן השיחות הדו-צדדיות שקיימו ישראל ואש"ף. הם סיפקו את הבמה לקיומן, העניקו ערבויות חיצוניות – פוליטיות, כלכליות וביטחוניות – שיתמכו בהסכם אליו יגיעו הצדדים בעצמם, והעניקו לגיטימציה פנימית ובינלאומית למהלך על ידי אירוח טקסי החתימה. בפסגת קמפ דייוויד (2000) תפקידה ומעמדה של ארה"ב כמתווכת היה שונה, ובדיעבד זכה לביקורת. הנסיבות הפוליטיות היו שונות בכך שהמחויבות של שני הצדדים לקידום תהליך השלום לא היתה זרה, ובסיטואציה זו, בדיעבד, רבים מהשותפים טענו כי ארה"ב היתה צריכה להיות פעילה יותר ואף להציע מתווה משל עצמה (מה שעשתה כמה חודשים לאחר מכן במסגרת הצגת הפרמטרים של קלינטון). בנוסף, ארה"ב נתפסה כמתווכת שציידה בתפיסות של הצד הישראלי. תבונה נוספת מפסגת קמפ דייוויד היא כי לצד הפלסטיני, ובראשו ערפאת, היה חסר גיבוי פוליטי של מדינות ערב, וכי היעדר גיבוי רחב שכזה הקשה עליו לקבל החלטות מרחיקות לכת. בהמשך לתבונה זו, בעת תכנון תהליך אנאפוליס בשנת 2007, דאגו האמריקאים להביא לשולחן מראש גם את מדינות ערב,⁵ בתקווה שיתמכו בתהליך ויעניקו לאבן מאזן את הגיבוי הפוליטי הנחוץ להחלטות שיקבל.

מתוך השוואה מצומצמת זו ניתן לקבוע כי אופי התיווך והערבות הנדרשים להצלחה בתהליך השלום נגזרים גם מהמציאות הפוליטית הספציפית. לעיתים יספיק מתווך שמאפשר (Facilitator) את קיומו של שיח בין הצדדים, ולעיתים תידרש מעורבות רבה יותר של מתווך שמציע הצעות ומגבש הסכמות (Mediator) לשם הצלחה. נקודה חשובה שעולה בבהירות קשורה לזהות המתווכים. המתווכים צריכים להיות כאלו שיש להם אינטרס בהצלחת תהליך השלום, וכאלו שיכולים להשפיע על הצדדים לסכסוך ולספק לגיטימציה רחבה לצעדים אמיצים שינקטו המנהיגים שלהם. זהו אינטרס של כל צד שבין המתווכים יהיו גם כאלו שהצד השני סומך עליהם. בהקשר הישראלי, זהו אינטרס ישראלי שארה"ב לא תהיה המתווכת היחידה והבלעדית על אף עוצמתה וידידותה לישראל. מדינות ערב ומדינות אחרות שהפלסטינים רואים בהן משענת חשובה (דוגמת מדינות באירופה) צריכות גם הן להיות מעורבות בתהליך השלום.

³ בפסגת השלום באסמרה חתמו אחמד אפואורקי על מסמך בן חמש נקודות עיקריות המצהיר כי תמה המלחמה והחל השלום בין המדינות, כמו גם על חידוש הקשרים הדיפלומטיים, המסחריים, התקשורתיים, יישום החלטות ועדת סימון הגבולות שכמה בעקבות הסכם אלג'יר, והבטחת שלום ושיתוף פעולה אזורי. ראה: [Joint Declaration of Peace and Friendship between Eritrea and Ethiopia, Asmara, 9 July 2018](#).

⁴ "The Jeddah Agreement," *Addisstandard*, 18 September 2018; Nizar Manek, "Saudi Arabia Brokers a New Ethiopia-Eritrea Peace Deal," *Bloomberg*, 17 September 2018.

⁵ על אף הניסיון האמריקאי לחבר את מדינות ערב לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני בתהליך אנאפוליס, מעורבותן הסתכמה בנוכחותן בטקס הפתיחה, כאשר במהלך המשא ומתן עצמו הן נשארו מחוץ למעגל השיח.

ד. תמריצים ותועלות כגורמים מסייעים

בחירתם של מנהיגים להוביל תהליך שלום אינה מתקבלת בחלל נעדר הקשר פוליטי, כלכלי וביטחוני, ואינה נובעת רק מטוב ליבם ואמונתם העקרונית בחיי שלום. הבחירה להוביל תהליך שלום, אשר לעיתים מנוגדת לסיפור ההיסטורי המקומי או לאמונה של הבסיס הפוליטי של המנהיג, היא החלטה מרחיקת לכת אשר זקוקה גם לתמריצים חיצוניים שיתמכו בקבלתה. התמריצים החיצוניים יכולים לכלול מרכיבים מדיניים, זהותיים, כלכליים וביטחוניים, וקיומם אולי אינו מספק, אך הוא כמעט הכרחי. תמריצים שונים בהיקפם ובאופיים יכולים לסייע לשלבים שונים בתהליך שלום – מיצירת תנאים לתחילת משא ומתן, דרך סיוע למנהיגים לצלוח מהמורות במהלך השיחות, וכלה בסלילת דרך לחתימת הסכם שלום ויישומו. מעבר לתמריצים, רצונם של מנהיגים בפריצות דרך מדיניות מושפע גם מהערכת התועלות שיצמחו למדינות שלהן מכך, גם אם תועלות אלו אינן מוצגות מראש כתמריץ על ידי צד שלישי לסכסוך.

התמריץ הישיר ביותר שעמד בפני מנהיגי אתיופיה ואריתריאה הוא כמובן הסכם השלום עצמו שמביא לסופו של סכסוך אלים, ומאפשר הפניית משאבים חשובים לטיפול בסוגיות אחרות מלבד אחזקתו של צבא לאורך הגבול. כמובן שהיו וישנם גם תמריצים פוליטיים פנימיים אשר דחפו את אחד ואת אפוורקי לתהליך השלום. אצל אחד, למשל, היה זה בין היתר ביצור מהיר של מעמדו ועוצמתו הפוליטיים אל מול האליטה הטיגרית הישנה שמינתה אותו וביקשה לשלוט בו, וחזונו להפוך את אתיופיה למעצמה. לשם הגשמת חזונו המדיני, היה עליו להבטיח לאתיופיה מוצא לים ולהפכה למעצמה אזורית עם צי. ללא מוצא לים זה בלתי אפשרי. לכן, שלום עם אריתריאה הוא הכרחי במיוחד כאשר נמליה קרובים יותר לאתיופיה מנמל ג'יבוטי הרחוק שדרכו עבר כמעט כל הסחר האתיופי.

התמריצים והתועלות שנלוו לתהליך השלום כללו מוצא נוסף לים עבור אתיופיה, שהוא קצר ונוח יותר מאשר ההישענות על ג'יבוטי וסודאן. אתיופיה גם חידשה את הטיסות המסחריות לסומליה לאחר הפסקה של 41 שנה, הגדילה את זרם ההשקעות הזרות במדינתה, בעיקר ממדינות המפרץ, וניצלה את התהליך כדי להפריט את בנייתו של סכר התחיה על הנילוס, ואת זכייתן של חברות בינלאומיות מאיטליה וגרמניה במכרזים לבנייתו. אריתריאה, שהייתה במצב כלכלי קשה, זכתה בשיתוף פעולה כלכלי עם אתיופיה גם בתחום סלילת הכבישים מאתיופיה לנמליה וגם בתחומים אחרים. היא גם יצאה מבידודה וצפויה להפעיל מחדש את חברותה בארגון איגאד (IGAD – הרשות הבין-ממשלתית לפיתוח במזרח אפריקה). תהליך השלום גם הביא להסרת הסנקציות שהטיל עליה האו"ם ב-2009 ושהפכו אותה לאחת המדינות העניות בעולם. אזרחים אריתריאיים אשר ברחו לאתיופיה יוכלו כעת להסדיר את מעמדם, ובהמשך לחזור הביתה. קשרים כלכליים נרקמו, ושיתופי פעולה בתחום התקשורת והתחבורה נוסדו. אם כן, לתמריצים ולתועלות החיצוניים היה תפקיד משמעותי בבחירה של אתיופיה ואריתריאה להתקדם בתהליך השלום.

תמריצים ותועלות חיצוניים עשויים למלא תפקיד משמעותי גם בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, לו רק יבחרו הצדדים להשתמש בהם. מעבר לחיי השלום עצמם, שמהווים את התמריץ העיקרי והחשוב ביותר, שני תמריצים חיצוניים מרכזיים תלויים בפני הצדדים כהבטחה שניתנת למימוש: יוזמת השלום הערבית משנת 2002 שמבטיחה כינון יחסים נורמליים בין ישראל ומדינות ערב (ושאומצה גם על ידי ארגון המדינות המוסלמיות, ה-OIC), וההצעה האירופית משנת 2013 לכוון שותפות מועדפת מיוחדת בין ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית לאיחוד האירופי. בינתיים, ממשלת ישראל לא קיבלה כל החלטה בנוגע ליוזמת השלום הערבית, והיא מנסה לנצל את הנסיבות הגאו-פוליטיות שנוצרו במזרח התיכון על מנת לקדם קשרים עם מדינות ערב גם ללא התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים. התמריץ האירופי אינו ברור וחזק מספיק, ונותר עד כה ללא מענה מצד הצדדים לסכסוך.

עד כה נדמה כי תמריצים חיצוניים בהיקף שהוצע לישראל ולפלסטינים יכולים לתמוך ולסייע רק אם הם באים כשכבה תומכת נוספת לתנאים המקדמים תהליך שלום, אך אינם מספיקים לבדם על מנת להניע כניסה לתהליך של שלום. אלא אם כן, כמו במצב של אריתריאה, המציאות תהפוך להיות קשה מנשוא, ויש בתמריצים החיצוניים כדי לשנות אותה. ייתכן גם שחבילת תמריצים בינלאומית מתואמת ומשמעותית יותר מבחינת התוכן תהיה בעלת השפעה רבה יותר על ישראל והפלסטינים.

ה. התפוצות כשחקן משמעותי

התפוצות הן מרכיב נוסף בסכסוכים לאומיים – לעיתים כסוגיה שמייצרת מחלוקות נוספות בין הצדדים, ולעיתים כגורם מסייע או משני בתהליכי שלום. במקרה האתיופיה-אריתראי, הייתה לתפוצה האתיופית בארה"ב תפקיד חשוב בתמיכה בתהליכי השלום. אחמד הקים קרן השקעות בעזרתה תוכל התפוצה האתיופית בעולם לאסוף כספים להשקעה באתיופיה. לאחר פסגת השלום באסמרה יצא אחמד לריכוזי האוכלוסייה האתיופיים בארה"ב, והזמין אותם להיות חלק מתהליך השלום, בעיקר על ידי השקעה באתיופיה ומתן לגיטימציה למהלכים שלו. אחמד פנה לקהילה האתיופית הצעירה והמתקדמת לשוב לאתיופיה, כדי לתרום לשגשוגה של המדינה. מלבד תמיכה כספית, מסייעת הפזורה האתיופית בתהליכי השלום הפנימיים בתוך אתיופיה. לפזורה האריתראית תפקיד משני בלבד, הואיל ומדובר בעיקר בפליטים פוליטיים המתנגדים לשלטון הקיים, אשר ברחו מהמדינה.

במקרה הישראלי-פלסטיני מעורבותן של התפוצות והפזורות מורכבת יותר. התפוצות הן בעצמן מרכיב בזהות הלאומית של שני הצדדים, ואף הצדקה לקיומן. התפוצות והפזורות הן שחקן פוליטי משמעותי מאוד, לא רק במימון והשקעות, אלא גם כמי שמחזיקים בתביעות פוליטיות, בייחוד בצד הפלסטיני. לאורך השנים, התפוצות שיחקו תפקיד בתהליך השלום, כשישראל והפלסטינים ביקשו מהן בעיקר תמיכה כספית ולגיטימציה פוליטית. המתח הגובר כיום בין ישראל לתפוצה המרכזית בארה"ב צריך להטריד את מי שמעוניין לקדם תהליך שלום בין ישראל והפלסטינים. אמנם מתח זה נובע מחילוקי דעות עמוקים בסוגיות של דת וזכויות אדם בין מדינות דתית-שמרנית של ממשלת ישראל לבין זהות ליברלית-פרוגרסיבית של הקהילה היהודית, אך ההשלכות של התערעות הקשר והמחויבות של קהילת יהודי ארה"ב למדינת ישראל, עשויה למנוע מישראל גורם חיובי רב-עוצמה שעשוי לתמוך מבחוץ במאמצי השלום העתידיים של ישראל אל מול הפלסטינים.

ו. אתגר התאמת התהליך למציאות הפוליטית

למבנה של תהליך שלום – היותו סודי או פומבי, מהיר או ארוך, דו-צדדי או רב-צדדי, עם הסכמי ביניים או בלעדיהם – יש השפעה רבה על התנהלותו וסיכויי הצלחתו. אחד המאפיינים העיקריים של תהליך השלום בין אתיופיה לאריתראיה הוא **המהירות** הרבה בה נעשו הצעדים לשלום. מהירות זו נוצלה על ידי הצדדים כדי למנוע מהמתנגדים לשלום להתארגן ולהוביל קמפיינים שיחבלו בניסיון להתקדם. מאפיין נוסף קשור **לחיבור בין תהליך השלום הדו-צדדי לאזורי**. אמנם התקדמות בערוץ הדו-צדדי לא הייתה תנאי להתקדמות בערוצים האזוריים, אך היא אפשרה והאיצה תהליכי שלום אזוריים – חתימה של סומליה, אתיופיה ואריתראיה על הסכם שיתוף פעולה כלכלי וביטחוני, חידוש היחסים הדיפלומטיים בין אריתראיה וג'יבוטי, פגישות ראשונות בין מנהיגי סומליה וסומלילנד באדיס אבבה, חידוש היחסים בין קניה וסומליה בתיווך אחמד, ושלל מפגשי מנהיגים אזוריים. שני הערוצים למעשה מחזקים זה את זה. **קיומו של מתווה פתרון** ידוע מראש (הסכם אלג'יר) **והיסטוריה של שיחות** בערוץ משני בין הצדדים, סייעו לצדדים להגיע במהירות אל נוסחה מוסכמת, בהינתן רצון פוליטי בכך. הדומיננטיות הרבה של **המנהיגים** בתהליך, והעובדה שהם אלו שדבררו את תהליך השלום לציבור שלהם ולא פקידים או פוליטיקאים זוטרים, תרמה לגיוס תמיכה ציבורית במהלך.

התגייסות המנהיגים לסייע זה לזה במאבקם הפוליטי הפנימי והחיצוני הייתה ועודנה מכרעת. היה זה אחמד שמיד עם שובו מפסגת השלום באסמרה נפגש עם מזכ"ל האו"ם גוטיירש וביקש ממנו את הסרת הסנקציות מעל אריתראיה.⁶ אפוארקי מצדו מסייע באופן פעיל לאחמד בתהליכי פיוס בתוך אתיופיה עם קבוצות האופוזיציה שישבו ברובן באסמרה ובהתמודדות מול קבוצת הטיגרה. המנהיגים של שני הצדדים פונים בדברים גם אל העם שבצד השני, ומכירים בצורך לשכנע גם אותם שפניהם לשלום. לצד כל זאת, **עמידה בהסכמים ובמחויבות** ושינוי המציאות בשטח, בהתאם להסכמים וללוחות הזמנים המוסכמים, חיוקה באופן ניכר את האמינות של ההסכם ושל השחקנים השותפים לו. הסגת הכוחות של אתיופיה מהשטחים שהיו שנויים במחלוקת, ובייחוד מהעיירה בדמה (Badme) שהשליטה בה היתה מקור מרכזי למחלוקת, הגשימו הלכה למעשה את ההסכמים ונתנו להם תוקף ציבורי ואמינות.

⁶ Selam Gebrekidan, "Ethiopia and Eritrea Declare an End to Their War," *The New York Times*, 9 July 2018.

נדמה כאילו בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני כבר ניסו את כל הצורות והמבנים של שיחות שלום, אולם לא כך הוא הדבר. תהליך אוסלו נבנה כתהליך ארוך המורכב מהסכמי ביניים שיאפשרו את בניית האמון ההדדי ויצרו מציאות נוחה יותר לדיון בסוגיות הליבה והסכם הקבע. אולם, דווקא התמשכותו של התהליך העניקה זמן והזדמנויות למתנגדיו לחבל בו, ויצרה מחויבויות ביניים רבות בהן הצדדים לא הצליחו או רצו לעמוד במשך השנים. הדבר גרם לפגיעה אנושה באמינותם של התהליך וההסכם. במקום לבנות אמון הדדי, התגבשה חשדנות גוברת. כישלון הניסיון בפסגת קמפ דייוויד להשיג הסכם קבע באופן חד ומהיר, וסבב האלימות שהגיע בעקבותיו, הוזנו במידה רבה גם ממשקעי חוסר האמון ההדדי שנצברו עד אז.

אחד המרכיבים המרכזיים שנוכחים בניסיון האתיופי-אריתראי והיו נדירים מדי בניסיון הישראלי-פלסטיני הוא הדומיננטיות של המנהיגים בהובלת הסכם השלום, והסיוע ההדדי שמעניקים המנהיגים זה לזה בזירה הפוליטית הפנימית והחיצונית. בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, מנהיגים משני הצדדים ציירו עצמם פעמים רבות כמי שכמעט נגררים בעל כורחם לתהליך שלום עם הצד השני. הם עשו זאת מתוך שיקולים פוליטיים פנימיים, אך בכך פגעו בלגיטימציה של תהליך השלום בו הם עצמם היו שותפים. כמו כן, רק במקרים בודדים הבינו מנהיגים ישראלים ופלסטינאים שעליהם לפנות אל העם השני ולרכוש את לבבותיו ואמונו. החשש הישראלי כי מנהיגי אש"ף לא באמת ויתרו על האסטרטגיה הגדולה להשמדת ישראל, והחשש הפלסטיני ההפוך שהישראלים לא ויתרו על האסטרטגיה הגדולה לגרש את הפלסטינים מבתם או לשלוט בהם, המשיך לקנן ואף להתחזק בעקבות פעילותם הפוליטית של המנהיגים בזירה המקומית. הציבור בישראל שמע את ערפאת או את אבו מאזן מנסים לגייס תמיכה בקרב עמם תוך קידום רעיון המאבק בישראל, ואילו הציבור הפלסטיני שמע את נתניהו מנסה לגייס תמיכה בקרב קהלו תוך הבעת התנגדות נחרצת לתהליך השלום בו הסכים – גם אם בחוסר רצון – להשתתף. יוצאי דופן הם נאומי השלום של רבין ושמעון פרס, וחלק מהמחווות של ערפאת (למשל, ביקור התנחומים שלו אצל לאה רבין) ואבו מאזן (למשל, הצהרתו כי הוא מוותר באופן אישי על זכות השיבה שלו) אשר פנו גם לליביותיהם של האזרחים בצד השני.⁷

אין מבנה אידיאלי מסוים לתהליך שלום. לכל סכסוך יש להתאים את המבנה הנכון, תוך התחשבות בהקשר ההיסטורי ובסוגיות כגון קצב המשא ומתן, שלביו, יישומו, ההשתלבות בתהליכים נוספים, ותפקיד ההנהגה בגיוס לגיטימציה אצלה ובקרב העם השני.

ז. הזיקה בין שלום פנימי לחיצוני

מה שמתרחש בתוך המדינות עצמן, משפיע על היכולת שלהן להגיע להסכם שלום ביניהן. כאשר המדינות אינן יציבות, אינן מחזיקות במנגנון מוסכם לניהול החיים הציבוריים, או שמתקיימים בהן סכסוכים פנימיים אלימים, קשה עד מאוד לקדם תהליך שלום חיצוני. קשה להגיע לקונצנזוס בדבר הצורך בשלום ובדבר הפתרון הנכון לסוגיות ליבה, בייחוד כאשר המחלוקות הפנימיות מערערות אף על עצם הלגיטימציה של השלטון לקבל החלטות בנושא. קשה להעניק אמון למנהיגות של הצד השני שמובילה מדיניות של שלום כל עוד אינך בטוח שיש באפשרותה להמשיך ולהוביל מדיניות זו לאורך זמן מבלי שירידו אותה בכוח מהכיסא, או אם אין ערובה לכך שמדיניות זו תימשך גם לאחר החלפת השלטון בדרך דמוקרטית.

תהליך השלום בין אתיופיה ואריתריאה כולל התייחסות גם למרכיב זה. המשימה של אחמד היא כפולה: הובלת תהליך השלום עם אריתריאה והובלת תהליך שלום פנימי בין הקבוצות השונות באתיופיה. שני התהליכים משרתים זה את זה והראשון מאפשר את קיומו של השני. עם עלייתו לשלטון, פנה אחמד להובלת שינוי חברתי ופוליטי פנימי נרחב. הוא מוביל מאמץ להפוך את הקבוצות המורדות הפנימיות לחלק מהמבנה הפוליטי, וזאת בצורה מסודרת וחוקית. לשם כך אף הקים בממשלתו משרד לשלום, שמטרתו העיקרית לפקח על פירוק הנשק של הקבוצות והארגונים ותמיכה במעבר שלהם ממאבק מזוין לפוליטי. אחמד רתם את החברה האזרחית לטובת תהליך השלום הפנימי והחיצוני. הוא חתם על הסכמי שלום עם ארגוני המורדים, שמאפשרים להם להמשיך ולפעול לקידום האינטרסים שלהם בדרכי שלום, לאחר פירוק מנשק. חלק מהקבוצות המורדות שמצאו מקלט באריתריאה כבר חתמו על הסכם וחזרו לאתיופיה כדי להצטרף לסדר הפוליטי החדש. הוא הודיע כי יקיים בחירות ב-2020 וכי כולם יוכלו להתמודד בהן. בעקבות החלטה זו החלו הקבוצות והמפלגות השונות בתהליך של ארגון מחדש, לא בהכרח על בסיס קווי חלוקה אתניים מסורתיים. אחמד גם הקים ממשלה חדשה, שמחציתה נשים (רובן מוסלמיות מהפריפריה). בעזרת צעדים אלו הוא מנסה

⁷ אודי סגל, "יו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן: 'פלסטיין בקווי '67' לצד ישראל", ערוץ 2, 2 בנובמבר 2012.

לחבר בין הקהילות השונות, ולאפשר לכולם להתחבר לאתוס חדש. הוא משקיע מאמצים ניכרים בשינוי הנרטיב האתיופי, מנסה לדחוק הצידה את הדת והאתניות כמרכיבי הזהות העיקריים, ומעמיד במקומם את המרכיב הלאומי האתיופי המשותף. הוא גם פועל לדחוק הצידה את הצבא ולאזרח את השיח. זהו מרכיב חשוב מאוד בתהליך השלום הפנימי והחיצוני, כמו גם במאבק ההישרדות הפוליטי שלו. הוא נאבק להכפיף לדרג המדיני את הצבא האתיופי, שצבר עוצמה רבה, ופועל לפגוע בעוצמתו על ידי הפרטת משאבים שנמצאים בידי הצבא והעברתם לידיים פרטיות (בתואנה כלכלית כמובן), כמו פרויקט בניית סכר התחיה. באריתריאה, לא ממנהר אפוארקי להוביל לשינויים בהתנהלות הפנימית ומשמר במידה רבה את המשטר הדיקטטורי שלו, את חובת הגיוס, את היעדר חופש העיתונות, ההתארגנות והאמונה, וממשיך להחזיק את מרבית האסירים הפוליטיים בבתי הכלא.

באופן טבעי המציאות החברתית והפוליטית בישראל ובחברה הפלסטינית שונה מאוד מהמציאות באריתריאה או אתיופיה. אולם, בכל זאת ניתן לזהות קווי דמיון, למשל בכל הקשור לעוצמתם של הארגונים הצבאיים, לקיומן של אופוזיציות חזקות (ולעיתים אף חמושות) שחלקן לא סרות למרות המדינית החוקית. הפיצול הפוליטי וקיומן של קבוצות חמושות בולט הרבה יותר בצד הפלסטיני, אולם גם בצד הישראלי יש קבוצות שוליים שלא מקבלות את החוק הישראלי ונשמעות לדין תורה. הדומיננטיות של השיח הצבאי נוכח מאוד בחברה הישראלית. הצבא אמנם אינו מחזיק באופן פרטי במשאבי המדינה, אולם יש לו עוצמה פוליטית רבה וקולו נשמע בשולחן מקבלי ההחלטות. הנחיצות של נרטיב שיכול לחבר בין החלקים השונים של החברה קיימת בחברה הישראלית והפלסטינית כאחד. החברה הישראלית חסרה סיפור שיכול לחבר את שבטיה השונים, ולהכליל בו את כל חלקיה, כולל הערבים והחרדים. בחברה הפלסטינית קיים מאבק על הסיפור הלאומי, שמערב מרכיבים דתיים ושמפריד את החברה הפלסטינית לקבוצות שונות.

הפיצול הפנימי בחברות הישראלית והפלסטינית הכשיל לא אחת את מאמצי השלום. העובדה שבעוד אש"ף הוביל תהליך שלום עם ישראל, החמאס ביצע פיגועים וטרור, פגעה באופן אנוש בתהליך השלום בשנות התשעים. המאבק הפנימי החרף בתוך החברה הישראלית הסתיים בהירצחו של ראש הממשלה רבין, ובקטיעת יישום תהליך אוסלו כפי שהוסכם עליו. הפיצול הפוליטי הפנים-פלסטיני בין החמאס ברצועת עזה והרשות הפלסטינית בגדה המערבית, סייע בידי המתנגדים לשלום להימנע מקידום המשא ומתן בין ישראל והפלסטינים בתואנה שאין יציבות שתערוב להסכמים הללו בעתיד, ולא ברור מי הוא הקול המייצג של הפלסטינים.

לסיכום, מתוך המאמץ האתיופי שבינתיים מניב פירות, ומתוך הניסיון הישראלי-פלסטיני שהוא פחות חיובי, ניתן ללמוד כי קשה מאוד לקדם תהליך שלום חיצוני, ללא התייחסות לשלום הפנימי בתוך החברות המערבות. יש להפנות תשומת לב ומשאבים ליצירת הסכמות פנימיות בנוגע לנרטיב המרכזי של החברה, לסוגיות הנידונות עם הצד השני ולגבולות ההתנהלות בשדה הפוליטי.

ח. סיכום

כל סכסוך הוא שונה ומחזיק במאפיינים ייחודיים. אולם, תמיד ניתן, ואף רצוי, ללמוד מניסיון של אחרים, ולשאוב מידע ותובנות אשר יסייעו למקבלי ההחלטות להתמודד עם מציאות שונה וייחודית אך בעלת מאפיינים דומים, ולהתקדם לשלום.⁸ לכן, התובנות שעולות מהניסיון האתיופי-אריתראי אינן מספקות מתכונן אידיאלי לקידום תהליכי שלום בכל זמן ובכל מקום, אלא מתמקדות בעקרונות ובנקודות חשובות אליהן יש להקדיש תשומת לב ומשאבים בכל תהליך שלום, ולבצע את ההתאמות הנדרשות למקרה הספציפי.

פריצת הדרך שחלה בשנת 2018 ביחסי אתיופיה ואריתריאה מצביעה על חשיבותם המכרעת של המנהיגים; על תרומתם האפשרית של כוחות בינלאומיים בתיווך, מתן ערבויות, הצעת תמריצים והבלטת תועלות; על חשיבות התאמת מבנה תהליך השלום לתנאים הפוליטיים ששוררים בקרב הצדדים לסכסוך; על חשיבות הקשר הטוב בין המדינה והפזורות; ועל הזיקה בין קידום שלום פנים-מדינתי לקידום שלום עם השכנים והאזור. יש בוודאי תובנות רלבנטיות נוספות, שקשורות לאסטרטגיות או כלים להתמודדות עם פתרון סוגיות הליבה, שדורשות בחינה מעמיקה יותר.

⁸ Dahlia Scheindlin, "[The Curse of Stagnation and the Need for Conflict Comparison](#)," *Mitvim - The Israeli Institute for Regional Foreign Policies*, May 2016.

הדוגמא של תהליך השלום בין אתיופיה ואריתריאה אינה רק תיאורטית. יש לה גם השפעה מדינית מעשית. קיומו של סיפור הצלחה, בו משלבים ידיים מנהיגים, חברות וכוחות בינלאומיים לקידום תהליך שלום בסכסוך מתמשך ושנדמה כחסר תוחלת ותקווה, הוא בעל עוצמה פוליטית. הוא מקעקע את הטיעון התבוסתני ש"אין מה לעשות", ושנגזר עלינו "לחיות על החרב". לא רק התקוממויות הן מדבקות, אלא גם תהליכי שלום. לראייה, תהליך השלום בין אתיופיה לאריתריאה הוביל לסדרת שיחות שלום והסדרים בכל רחבי קרן אפריקה. ואם יש וירוס אחד שכדאי להידבק בו, זהו "וירוס השלום".