

מאתים לחרבות? כוחות האו"ם בגבולות ישראל בעשור השני של המאה ה־21

חן קרצ'ר

"וכתתו חרבותם לאתים וחניתותיהם למזמרות, לא
ישא גוי אל גוי חרב ולא ילמדו עוד מלחמה".
(ישעיהו, ב', ד')

המאמר בוחן את תרומתם של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל
ליציבות האזורית מאז הקמת המדינה. הטענה העיקרית היא כי לאור
היחלשותן של מדינות האזור, במקביל להתעצמותם של שחקנים לא
מדינתיים, מבצעי האו"ם יתקשו לתרום ליציבות האזורית. לפיכך, על
מנת לצמצם את החיכוך בין כוחות ביטחון ישראליים לכוחות מדינתיים
ולא־מדינתיים באזור יש להתאים את המנדטים ועקרונות הפעולה של
המבצעים בהתאם להתאמות שנעשו בזירות אחרות בעולם. המאמר
מסיים בניתוח האלטרנטיבות הנידונות כיום במועצת הביטחון בנוגע
לכוח האו"ם ברמת הגולן.

מילות מפתח: האומות המאוחדות, ישראל, מבצעי שמירת שלום, שחקנים
לא־מדינתיים

מבוא

מאמר זה בוחן את תרומתם של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל ליציבות
האזורית מאז הקמת המדינה, וזאת בעיקר מול האתגר שמציבים שחקנים לא
מדינתיים חמושים בעשור השני של המאה ה־21. המאמר מתחלק לשלושה
חלקים: בחלקו הראשון הוא מציג את השינויים העיקריים בעקרונות ההפעלה
של מבצעי שמירת השלום מאז ימי המלחמה הקרה ועד ימינו. חלקו השני סוקר

ד"ר חן קרצ'ר הינו חוקר במכון הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה והמרכז
הבינתחומי הרצליה

בתמציתיות את רציונל הפעולה של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל. חלקו השלישי בוחן את מידת יכולתם של מבצעי שמירת השלום להתמודד עם האתגרים המדיניים והביטחוניים המוצבים בפניהם, בראש ובראשונה על ידי שחקנים לא מדינתיים חמושים.

מבצעי שמירת שלום – דור ראשון ודור שני

בבואנו לדון בנושא של ישראל וכוחות שמירת השלום, עלינו להסביר את ההקשר התיאורטי וההיסטורי של תופעה זו. הלגיטימציה להוצאה לפועל של מבצעים בין-לאומיים מעוגנת בסמכויות המוגדרות במגילת ארגון האומות המאוחדות שנחתמה ב־26 ביוני 1945. החוקר איניס קלוד קובע בספרו "מחרבות לאתים" כי הקמת האו"ם הייתה ניסיון שני של מדינות העולם לכונן מערכת כלל עולמית שתבטיח ביטחון קולקטיבי ותייצב אותו, כאלטרנטיבה למערכת שהסדירה את היחסים בין מדינות אירופה מהמחצית השנייה של המאה ה־17, שהתבטאה בקיומו של מאזן כוחות.¹

מערכת הביטחון הקולקטיבי של האו"ם נועדה להרתיע מדינות מפני שימוש בכוח נגד מדינות אחרות, באמצעות איום כי שימוש כזה בכוח יוביל לתגובה קולקטיבית של שאר חברות המערכת. עם זאת, פעולה קולקטיבית של החברות למען מדינה שנפלה קורבן לשימוש בכוח תגרום להן לשלם מחיר (כלכלי או בצורת איום ביטחוני על אזרחיהן) על התערבותן ותסכן את מערך האינטרסים והבריתות שלהן, וזאת מתוך ולמען עקרון הקולקטיביות שאמור לשמור על ביטחונן.²

נוכח מצב אפשרי זה, הוחלט כי לארגון האומות המאוחדות יהיה גוף מבצעי האחראי על נושאי הביטחון העולמי – מועצת הביטחון. המועצה מונה חמש חברות קבועות – ארצות הברית, רוסיה (עד שנת 1992 ברית המועצות), בריטניה, סין וצרפת – ועוד עשר חברות לא קבועות הנבחרות לתקופה של שנתיים. מגילת האו"ם הגדירה שני אמצעים להתמודדות עם סכסוכים: פרק 6 עוסק ביישוב סכסוכים בדרכי שלום, ופרק 7 עוסק באמצעי האכיפה שעומדים לרשות מועצת הביטחון בנסותה לקיים את השלום הבין-לאומי. במהלך המלחמה הקרה מועצת הביטחון לא הצליחה לקבל החלטות לפי פרק 7 של המגילה כדי להתמודד עם מעשי תוקפנות ומלחמות, וזאת בשל העימות בין הגוש המערבי לגוש המזרחי, והאו"ם ככלל נכשל אז בטיפולו ברוב הסכסוכים בעולם.³

כישלון מערכת הביטחון הקולקטיבי לספק הגנה למדינות החברות הביא לפיתוח שיטה חדשה, שבמסגרתה נשלחו כוחות צבא לאזורי סכסוך או עימות כחלק מהמאמצים לבנות אמון בין הצדדים היריבים. כוחות אלה, שקיבלו את השם "מבצעי שמירת שלום", התפרסו לאורך קווי גבול בין-לאומיים או קווי הפסקת אש. הם אף זכו בפרס נובל לשלום בשנת 1988 כהוקרה על תרומתם לשלום העולמי.

כדי להבדיל בין מבצעים לשמירת השלום ובין מבצעים צבאיים שנועדו לשרת אינטרסים ביטחוניים לאומיים, נקבעו מספר עקרונות להפעלתם של המבצעים מהסוג הראשון: הוחלט כי מבצעים כאלה לא ייצאו לפועל מבלי שהושגה הסכמה של הצדדים המעורבים בסכסוך להפסיק את הלחימה מצד אחד ולפרוס כוחות רב-לאומיים מצד שני. כוחות שמירת השלום הגיעו לרוב ממדינות שלא היה להן אינטרס ישיר בסכסוך, ולכן הוסכם בדרך כלל שלא תהיה בהם נציגות של מעצמות העל. יחד עם זאת, נדרשה הסכמה של מעצמות אלו לשיגורם, בדרך כלל באמצעות החלטות של מועצת הביטחון. אחת מדרישות היסוד מכוחות שמירת השלום הייתה ניטרליות, ובלשון הרשמית של האו"ם – פעולה ללא משוא פנים. כמו כן, נאסר עליהם להשתמש בכוח, למעט לשם הגנה עצמית. כדי להבטיח עיקרון זה, היו המבצעים בדרך כלל בהיקף מצומצם והחיילים שאיישו אותם חומשו בנשק קל בלבד.

עקרונות אלה נועדו להבטיח כי מבצע שמירת השלום הינו חלק מתהליך ליישוב הסכסוך. כוחות הצבא המשתתפים במבצעים כאלה אכן אינם משרתים מטרה צבאית, אלא מהווים חלק מתהליך זה. לפי בריאן ארקהרט, שניהל מבצעים לשמירת השלום מראשית שנות השישים של המאה העשרים ועד לפרישתו מהאו"ם באמצע שנות השמונים: "ברגע שכוחות שמירת שלום מתחילים להרוג אנשים, הם הופכים לחלק מהסכסוך שאותו הם אמורים לנהל, ולפיכך גם לחלק מהבעיה"⁴. במקרים כאלה קיים חשש של משוא פנים מצד כוחות שמירת השלום, דבר שעשוי להביא להסרת ההסכמה לנוכחותם מצדו של לפחות אחד מהמעורבים בסכסוך. במהלך המלחמה הקרה הוציא האו"ם לפועל 13 מבצעי שמירת שלום, שהיו ביטוי לדרך הביניים שבין תיווך בסכסוכים מצד אחד ובין אכיפה מצד שני. ניתן לראות במבצעים אלה יישום החזון התנ"כי של הנביא ישעיהו, "וכתתו חרבותם לאתים".

עם סיום המלחמה הקרה הוחלט להשתמש במבצעי שמירת שלום כדי ליישב גם סכסוכים פנים מדינתיים. הרקע לכך היה ההבנה כי כל סכסוך אלים או אסון הומניטרי גרמו לנזק כלכלי ולערעור הסדר החברתי והובילו לערעור היציבות הפוליטית-ביטחונית-כלכלית גם בקרב המדינות הסמוכות למוקד הסכסוך.⁵ כיוון שהשיטה המסורתית של מבצעי שמירת השלום לא התאימה לפעילות בתוך מדינות, ופעילות כזאת אף נאסרה מפורשות, היה צורך להגדיר יעדים חדשים למבצעי שמירת השלום כדי להתאימם לצרכים החדשים, כמו פיקוח על בחירות דמוקרטיות, פיקוח על בניית מוסדות אזרחיים, פיקוח על זכויות אדם, פיקוח על התפרקות חיילים מנשקם, סיוע הומניטרי ופיתוח כלכלי.

השינוי במטרותיהם של מבצעי שמירת השלום הביא בעקבותיו להכתרתם בשמות חדשים במחקר, שנועדו ליצור בידול מהמבצעים שהאו"ם הוציא לפועל

בשנים 1947–1987. בין השמות החדשים של מבצעי שמירת השלום מהדור החדש אפשר למצוא: "מבצעי שמירת שלום מדור שני", "מבצעים רחבים לשמירת השלום", "מבצעי סיוע הומניטריים", "מבצעים תומכי שלום", "מבצעי אכיפת שלום", "מבצעי ייצוב שלום" ו"מבצעי בניית שלום".

בניגוד למבצעים המסורתיים, שיושמו לאחר שהושג הסכם בין הצדדים המסוכסכים, המבצעים הרב-תכליתיים מהדור השני יצאו לפועל במקרים רבים תוך כדי הסכסוך, בעודו פעיל, מתוך כוונה ליצור את התנאים לפתרונו. הכוחות שנטלו חלק במבצעים אלה היו רבים יותר מאשר הכוחות שהשתתפו במבצעים מהדור הראשון והתפרסו ברחבי המדינה שבה התגלע הסכסוך בהתאם למטרות שלשמן הוקמו.

בעוד שהצלחת המבצעים המסורתיים הייתה תלויה בתמיכה הפוליטית של הצדדים המסוכסכים ושל שאר מדינות העולם, הצלחת המבצעים הרב-תכליתיים לאחר המלחמה הקרה או כישלונם היו תלויים בגודל התרומה של מדינות העולם השונות (תמיכה פוליטית, כוח אדם ומימון) ובמשך הזמן שמדינות אלו היו מוכנות להמשיך ולהשקיע בהם. התנאי המקדים, שהיה הכרחי כדי להוציא לפועל את המבצעים המסורתיים – הסכמת הצדדים המסוכסכים למעורבות האו"ם – איבד מחשיבותו עם הצבתן של מטרות אחרות לכוחות האו"ם, כמו מניעת אסון הומניטרי (בעקבות המלחמה בבוסניה והרעב בסומליה, או הצלת האוכלוסייה האלבנית בקוסובו בשנת 1999).

משנת 2001 התפתחה נורמה בין-לאומית הנקראת "אחריות להגן" (Responsibility to Protect), שעיקרה הוא מתן אישור למועצת הביטחון להחליט על מבצע אכיפה במקרה בו יש חשש למעשי זוועה המוניים (Mass Atrocities). מסיבה זו קיבלו המבצעים לעתים סמכויות אכיפה לפי פרק 7 של מגילת האו"ם, דבר שאפשר לכוחות הרב-לאומיים להשתמש בכוח נגד גורמים חמושים מקומיים. במקרים מעין אלה, כמו בחבל דרפור בסודאן או במזרח קונגו, אושר לכוחות האו"ם הפועלים בשטח להפעיל כוח כדי להגן על תושבים מקומיים. כדי שכוחות אלה יוכלו להילחם במידת הצורך ביעילות נגד כוחות מקומיים, מנו מבצעי אכיפת השלום של האו"ם לעתים עשרות אלפי חיילים חמושים היטב.⁶

מבצעי שמירת שלום בגבולות ישראל

לישראל שמור מקום מיוחד בתולדות האו"ם. מאז היווסדו נטה הארגון לקבל החלטות שגינו את ישראל, בעוד שהקל בחריצת דין בנוגע לאירועים קשים יותר ברחבי העולם.⁷ בעיקר ידועה לשמצה החלטת העצרת הכללית משנת 1975 שקבעה כי ציונות היא צורה של גזענות.⁸ בד בבד, ישראל גילתה עוינות כלפי האו"ם וכבר במאוס 1955 טבע ראש ממשלת ישראל, דוד בן-גוריון, את הביטויים

"או"ם שמום" ו"לא חשוב מה יאמרו הגויים, חשוב מה יעשו היהודים". גישה זו של ישראל כלפי האו"ם נמשכת גם בימינו. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ציטט בנאומו בפני העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2011 את דבריו של הרבי מלובביץ', לפיהם האו"ם הוא "בית של שקרים רבים"⁹. התבטאויות אלו של גורמים ישראלים רשמיים מדגישות את העמדה העקרונית של ישראל לאורך השנים, לפיה היא אינה יכולה לתת את אמונה בעקרון הביטחון הקולקטיבי של האו"ם ולהפקיד את ביטחונה בידיהם של אחרים.¹⁰

היחסים המתוחים בין ישראל לאו"ם ראויים לבחינה מיוחדת, בעיקר נוכח התפקיד של מבצעי שמירת השלום של הארגון בגבולות המדינה. ההיסטוריה של מדינת ישראל ומלחמותיה שזורה כחוט השני בתולדות מבצעי שמירת השלום של האו"ם. בשנת 1948 הוחלט לראשונה על מבצע רב-לאומי של שיגור משקיפים צבאיים תחת דגל האו"ם, שנועד לפקח על יישום הסכמי שביתת הנשק בין ישראל למדינות ערב. מבצע זה, שנשא את השם "ארגון לפיקוח על הפסקת אש של האומות המאוחדות" (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO), פועל מאז ועד ימינו. הוא כולל כ-150 חיילים ומפקדתו נמצאת בארמון הנציב בירושלים.¹¹

שמונה שנים מאוחר יותר הוחלט על מבצע נוסף של האו"ם הקשור בישראל – "כוח החירום של האו"ם" (United Nations Emergency Force – UNEF). מבצע זה נועד לפקח על נסיגת הכוחות הבריטיים, הצרפתיים והישראליים משטחי מצרים לאחר מבצע סואץ, וכן לפקח על הגבול בין ישראל למצרים. המבצע כלל כ-6,000 חיילים מעשר מדינות. כאשר כוח החירום קיבל במאי 1967 דרישה חד-צדדית ממצרים להתפנות באופן מיידי מחצי האי סיני, נענה לה האו"ם, והכוח עזב את השטח למורת רוחה של ישראל. צעד זה הגביר את חוסר האמון של ישראל באו"ם. תוך זמן קצר היו ישראל ומצרים (אליה הצטרפו ירדן וסוריה) נתונות במלחמת ששת הימים.¹²

בתום מלחמת יום הכיפורים הוחלט על הוצאה לפועל של שני מבצעים חדשים: "כוח החירום של האו"ם II", שכלל קרוב ל-7,000 חיילים, שהתפרס בגבולות הפסקת האש בין כוחות הצבא של ישראל ומצרים,¹³ ו"כוח המשקיפים על ההפרדה" (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF), שהתפרס באזור רמת הגולן החל מיוני 1974. הכוח מנה למעלה מ-2,000 חיילים ואזרחים, והמדינות התורמות העיקריות לו היו אוסטרליה, הודו, יפן, הפיליפינים, קמבודיה וקרוואטיה.¹⁴ בעקבות משברים באזור והסכסוך הפנימי בסוריה צומצם הכוח לקצת יותר מאלף חיילים כיום.

בשנת 1978, בעקבות מבצע צבאי של ישראל בדרום לבנון בתגובה לפשיטות של כוחות אש"ף לתוך שטחי ישראל, החליטה מועצת הביטחון על הוצאה לפועל

של מבצע נוסף, שנקרא "כוח זמני של האו"ם בלבנון" יוניפי"ל (United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL) מלחמת לבנון השנייה (יולי-אוגוסט 2006) הביאה בעקבותיה את מועצת הביטחון לקבל את החלטה מספר 1701, שהגדילה את כוחות יוניפי"ל ל-15,000 חיילים ואזרחים. המטרה העיקרית של כוחות אלה היא לסייע לצבא לבנון להתפרס לאורך "הקו הכחול" (הגבול הבין-לאומי בין ישראל ללבנון) ולעזור בהעברה של סיוע הומניטרי לתושבי האזור. בשנת 2014 משרתים ביוניפי"ל כ-10,000 חיילים ואזרחים.¹⁵

בעקבות חתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979, השתמשה ברית המועצות בזכות הווטו שלה ולא אפשרה למועצת הביטחון להאריך את המנדט של "כוח החירום של האו"ם II" בסיני. בכך הסתיים המבצע. ממשלות ישראל ומצרים, שהיו מעוניינות בנוכחות כוחות שמירת שלום כדי לסייע ביישום הסכם השלום ביניהן, גיבשו בעקבות הווטו הסובייטי פרוטוקול מיוחד עליו חתמו בשנת 1981, שקרא להקמת "כוח רב-לאומי של משקיפים" (Multinational Force & Observers – MFO) שיתבסס על העקרונות של מבצעי שמירת השלום. כוח זה פועל עד היום בחצי האי סיני.¹⁶

"הצהרת העקרונות על הסדרי ממשל עצמי זמניים" (המוכרת כהסכם אוסלו), שנחתמה בספטמבר 1993 בין ממשלת ישראל לבין נציגי אש"ף והייתה אמורה להתוות את הדרך לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הולידה בחלוף השנים מבצעי שמירת שלום קטנים שנועדו לסייע לצדדים ביישום סעיפים מסוימים בהסכמים ביניהם:¹⁷ בשנת 1994 החליטה מועצת הביטחון על נוכחות בין-לאומית בחברון בעקבות אירועי מערת המכפלה בפברואר של אותה שנה – "נוכחות בין-לאומית זמנית בחברון" (Temporary International Presence in Hebron – TIPH). זו נמשכה שלושה חודשים, ורק בשנת 1997 הפכה לקבועה. הנוכחות מונה כיום כוח משקיפים אזרחי קטן, הכולל בין חמישים למאתיים איש, המפקח ומדווח על התרחשויות בחברון לצדדים המעורבים בסכסוך וכן לשש המדינות התורמות לקיומו.¹⁸ מודל אחר של פעולה בזירה הישראלית-פלסטינית אומץ על ידי האיחוד האירופי, אשר הפעיל כוחות שיטור ומכס במעבר הגבול של רפיח עם רצועת עזה, מנובמבר 2005 ועד יוני 2007 (European Union Border Assistance Mission in Rafah – EUBAM).¹⁹ על הקמת כוח שמירת שלום בזירה זאת.

מהסקירה דלעיל עולה כי רוב מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל יצאו לפועל בתקופת המלחמה הקרה, וככאלה הם קיבלו את המאפיינים של המבצעים של אותה תקופה. בסך הכל התקיימו בגבולות ישראל חמישה מתוך 13 מבצעים שעליהם החליט האו"ם בתקופת המלחמה הקרה. נוסף על אלה היו עוד שלושה מבצעים: בחצי האי סיני (MFO) ובשטחי הגדה המערבית (TIPH) ורצועת עזה

(EUBAM). מבצעים אלה לא פעלו תחת מנדט של האו"ם, אך אימצו את עקרונות הפעולה המסורתיים של מבצעי הארגון. המטרה העיקרית שלהם הייתה להשקיף ולדווח לגורמים היריבים, למועצת הביטחון ולמדינות התורמות. למעט המבצע של יוניפי"ל, מבצעי האו"ם בגבולות ישראל מתנהלים בכוחות מצומצמים, וכולם מפעילים כוח רק לשם הגנה עצמית. הם פועלים לפי הסכמים מדיניים שהושגו בין שני צדדים יריבים המייצגים ישויות ריבוניות, ונהנים מקונצנזוס ומתמיכה בין-לאומית רחבה. למרות המגבלות של כוחות אלה, העדיפו ישראל ושכנותיה את נוכחותם של כוחות שמירת השלום מהדור הראשון ותחת חסות בין-לאומית. זאת, כחלק מצעדים בוני אמון ועל סמך ההנחה שכוחות אלה יסייעו ליצירת הידברות ביניהן.

מבצעי שמירת שלום מדור ראשון בתנאי הדור השני

הבעיה העיקרית של מבצעי שמירת השלום הפועלים לאורך גבולות ישראל בעשור האחרון היא, שבעוד שהם ממשיכים לפעול לפי רציונל הדור הראשון של מבצעי שמירת שלום, סביבת הפעולה שלהם מתאימה יותר למבצעים מהדור השני. הסיבה העיקרית לכך היא תהליך מתמשך של היחלשות יכולת המשילות של מדינות במזרח התיכון בעקבות "האביב הערבי" שהחל ב-2010, והתעצמות כוחם של שחקנים לא מדינתיים חמושים, דוגמת חזבאללה, חמאס וארגונים פוליטיים-אסלאמיים חמושים אחרים, כמו ג'בהת א-נוסרה והמדינה האסלאמית (דאע"ש). השחקנים הלא מדינתיים אינם מחויבים להסכמי הפסקת האש, שביתת הנשק או הסכמי השלום שבעטיים התפרסו כוחות רב-לאומיים, ובחלק מהמקרים הם אף חותרים תחתם. יתר על כן, השטחים בהם פועלים כוחות שמירת השלום מצומצמים בגודלם, והכוחות עצמם חמושים בנשק קל, כך שהם מהווים יעד נוח לפעולות טרור של גורמים לא מדינתיים.

תהליך ההיחלשות של יכולת המשילות של מדינות שונות באזור מאיים על כוחות שמירת השלום לכל אורך גבולותיה של ישראל. מאז המהפכה במצרים בשנת 2011 בוצעו בחצי האי סיני מתקפות של גורמי טרור המערערות את היציבות באזור. ההפיכה של הצבא המצרי ביולי 2013 הובילה לגידול במספר כוחות הצבא המצריים בסיני ולהגברת פעילותם נגד גורמי טרור אסלאמיים שם (לצד פעילות נגד תנועת "האחים המוסלמים"), אך מבלי שהצליחו לייצב את המצב. בתקריות שונות עם גורמי הטרור האסלאמיים נפגעו ונהרגו עשרות חיילים מצריים וכן חיילים מהכוח הרב-לאומי בסיני. למעשה, פעילותם של חיילי כוח המשקיפים הרב-לאומי תלויה כיום לחלוטין ביכולת הצבא המצרי לערוב לביטחונם, ובפועל הם מתפקדים בעיקר כגורם מקשר בין ישראל למצרים.²⁰

המתיחות בין חזבאללה לישראל בגבול עם לבנון, שמצאה את ביטויה לאחרונה, בין השאר, בפעילות ישראלית למניעת העברתם של אמצעי לחימה מתקדמים מצבא סוריה לידי הארגון,²¹ משפיעה על תפקודו של יוניפי"ל. דו"חות יוניפי"ל למועצת הביטחון מראים בבירור כי הכוח אינו רלוונטי לתהליכי פירוקם של חזבאללה וגופים חמושים אחרים בלבנון מנשקם וכי הוא מתקשה ליישם את האמברגו על הכנסת נשק לתוך האזור שבו הוא פועל. גם שיתוף הפעולה של כוחות יוניפי"ל עם ממשלת לבנון וצבאה לא הצליח למנוע התארגנויות צבאיות בדרום לבנון והתחמשותן, וזאת בניגוד להחלטת מועצת הביטחון 1701.²² השלכה אפשרית נוספת על תפקוד יוניפי"ל עשויה לנבוע מהצעד שנקטו ממשלות אירופה כלפי חזבאללה, כאשר הכלילו את הזרוע הצבאית של הארגון ברשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי. מהלך זה נתקל בהתנגדות של ממשלת איטליה – שנציגה מפקד על כוח יוניפי"ל – מחשש להשפעות שליליות שיהיו לו על תפקודם של כוחות מדינות אירופה הפועלים במסגרת הכוח.

מלחמת האזרחים המתמשכת בסוריה מעמידה בסכנה את הכוחות הרב-לאומיים הפועלים במסגרת "כוח המשקיפים להפרדה" ברמת הגולן. בעקבות תקריות שבהן נפצעו או נלקחו בשבי חיילי או"ם, הסיגו קמבודיה, יפן וקרוואטיה את כוחותיהן מסוריה, ובראשית יוני 2013, לאור הסלמת הלחימה במדינה, הודיעה ממשלת אוסטרליה, שסיפקה כשליש מכלל החיילים שנותרו בכוח, כי לא תמשיך לתרום כוחות לאו"ם ברמת הגולן. בקיץ 2013 הציעה רוסיה, בעלת בריתו של נשיא סוריה אסד, להחליף את הכוחות הללו, אולם הצעתה נדחתה על הסף על ידי מזכירות האו"ם, שהדגישה כי בהסכם בין ישראל לסוריה נקבע כי לא תהיה נוכחות ברמת הגולן לאף אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון.²³ מזכירות האו"ם הצליחה בסופו של דבר להתגבר על המשבר בכוח האדם באונדו"ף, כאשר שכנעה מדינות אחרות לשלוח חיילים לסוריה. הסלמת הלחימה באזור רמת הגולן בין כוחות המורדים לבין צבא סוריה בקיץ 2014 הולידה משברים חדשים. במהלך לחימה זו נהרגו ונפצעו חיילי או"ם, ועשרות חיילי או"ם אחרים נלקחו בשבי על ידי המורדים. כתוצאה מכך החליטה מפקדת הכוח לפנות עמדות משקיפים רבות ברמת הגולן. עם זאת, כוחות אונדו"ף ממשיכים ליהנות מתמיכה של צה"ל וצבא סוריה, אשר משתפים עמם פעולה, בין השאר מתוך חשש שהסלמה בקרבות בין סוריה למורדים עלולה לדחוף את כוחות צה"ל להתערב בלחימה בגבולות סוריה.²⁴ התורמות העיקריות בכוח אדם לאונדו"ף, נכון לספטמבר 2014, הן פיג'י (445 חיילים), הפיליפינים (344), הודו (191), נפאל (155) ואירלנד (134).

התמשכות המצב של אי-יציבות במזרח התיכון תחייב את השחקנים המעורבים במבצעי השלום של האו"ם לבחור בין מספר חלופות לפעולה. כיוון שעיקר הדיון

כיום מתרכז בהתפוררות אפשרית של מבצע האו"ם ברמת הגולן, יוצגו להלן חלופות בהקשר למבצע זה.

האפשרות הראשונה הניצבת בפני הקהילה הבינ-לאומית היא להמשיך במבצע ברמת הגולן במתכונת הנוכחית, תוך התעלמות מהשינויים בשטח. בחירה זו אפשרית רק כל עוד תנאי היסוד מתקיימים, ובעיקר כאשר המדינות החתומות על ההסכמים שהביאו למימוש המבצע – ישראל וסוריה – מעוניינות בהמשכו, והמדינות התורמות מוכנות לשלוח את חייליהן לאזור חרף הסכנה הנשקפת לביטחונם. מצב דומה התרחש בעבר, כאשר מועצת הביטחון החליטה להאריך את המנדט של יוניפי"ל והוא נאלץ לפעול בשטחי "רצועת הביטחון" שיצרה ישראל בין השנים 1985 ל-2000 בדרום לבנון, ללא הסכמת ממשלת לבנון.²⁵ במקרה הלבנוני, ישראל יכלה להגן על כוחות האו"ם. במקרה של תרחיש דומה בסוריה, סביר להניח כי המדינות התורמות לאונדו"ף ידרשו ערבויות להגנת כוחותיהן, אלא שמתן ערבויות כאלו הוא מעבר ליכולתה של ממשלת סוריה. מהלך האירועים בשנתיים האחרונות מהווה הוכחה לחוסר יכולתה של סוריה להגן על כוחות האו"ם בשטחה, ולפיכך יש להניח שהסכנה שבפניה הם יעמדו ברמת הגולן תלך ותגבר. במצב זה נראה שאי אפשר יהיה לקיים את המבצע במתכונתו הנוכחית ללא שינוי במנדט שלו.

האפשרות השנייה היא לסיים את המבצע ברמת הגולן. במאי 1967, כאשר ממשלת מצרים דרשה את הפינוי המידי של כוחות האו"ם משטחה, קבע מזכ"ל הארגון דאז, או'טנט, כי אין טעם להמשיך בנוכחותם ללא קיום תנאי ה"הסכמה". בשל האיום על כוחות האו"ם מצד כוחות המורדים ובעיקר חזית אל-נוסרה בגולן, התנאים עמם מתמודדים כוחות האו"ם שם דומים להיעדר "הסכמה", ולפיכך יש הטוענים כי צריך לסיים את המבצע שם במתכונתו הנוכחית. עם זאת, חברות מועצת הביטחון אינן רוצות בסיום המבצע, כיוון שהן רואות בו אמצעי שמסייע לשימור הידברות בין ממשלת ישראל וממשלת סוריה, ובכך מסייע בניהול הסכסוך ביניהן ומצמצם את אפשרות הרחבתו.²⁶

אם מועצת הביטחון והמדינות התורמות יראו בסיום המבצע ברמת הגולן או בהמשך קיומו במתכונתו הנוכחית חלופות לא ישימות, קיימת חלופה שלישית. לפי חלופה זאת, מועצת הביטחון והמדינות התורמות ידרשו לשנות את מנדט אונדו"ף מ"אתים לחרבות", כלומר, לאפשר לו לעשות שימוש נרחב יותר בכוח. בהקשר זה הוצגו בשנתיים האחרונות יוזמות מצד נציגי מדינות מערביות, וכן מצד מדינות ערביות, שכללו אפשרויות של מבצע אכיפה של כוח צבאי רב-לאומי גדול שישתלט על מרחבים מסוימים בסוריה, וזאת לפי העיקרון "אחריות להגן" הזוכה לקידום בזירה הבינ-לאומית בעשור האחרון. לחילופין, הועלו הצעות להוציא לפועל פעולה אווירית שתיצור "אזור בטוח" בסוריה, בדומה למודל שהופעל בלוב

במהלך שנת 2011. יוזמות אלו נדחו עד כה על ידי ממשלות סין ורוסיה.²⁷ כל עוד המעצמות בעלות האינטרסים בסוריה מסרבות לפעול באופן חד-צדדי וללא מנדט ממועצת הביטחון, גם אפשרות זו אינה ישימה.

החלופה האחרונה להשגת כוח האו"ם באזור רמת הגולן על כנו תחייב את מועצת הביטחון לאמץ מודל מורכב, בהתאם למודלים שהארגון אימץ במלחמות האזרחים בסודאן, סיירה לאון, מאלי וקונגו בעשור האחרון. מודל זה מחייב אישור להגדלת הכוחות הפועלים בשטח, לצד אישור להפעלת כוח ולאספקת אמצעים מתאימים שיאפשרו לכוחות האו"ם להרתיע מפני התקפות באזורים שהם מופקדים עליהם. מודל כזה, שעשוי לכלול כוחות ממגוון רחב של מדינות, לרבות המעצמות, יכול לקיים את המטרה העיקרית של המבצע ברמת הגולן – כוח חיץ באזור מפורז הנהנה מתמיכה בין-לאומית. מודל כזה גם יוכל לתת מענה למגוון אתגרים, בדרך שעשויה לשרת את האינטרסים של כל הצדדים המעורבים: ראשית, הוא יאפשר למדינות התורמות להגן על כוחותיהן; שנית, הוא יעודד את ישראל לראות את הכוח כגורם יציב שיוכל לשמור על האזור המפורז; שלישית, הוא יבטיח לממשלת סוריה שכוחות המורדים הלוחמים נגדה לא ישתמשו בשטחים שבפיקוח כוח האו"ם לפעילות נגד הצבא הסורי; רביעית, חברות מועצת הביטחון יוכלו למצוא במודל כזה פתרון למחלוקות ביניהן. יתרונות נוספים שיכולים לצמוח ממבצע לשמירת שלום על פי מודל זה הם מתן סיוע הומניטרי לאזרחים באזור, בדומה לדרך הפעולה של יוניפי"ל בדרום לבנון, ואולי אף עידוד הצדדים הלוחמים בסוריה להסיט את פעילותם לזירות אחרות במדינה. הצלחת מבצע כזה של האו"ם ברמת הגולן יכולה לחזק את האמון של כל בעלי האינטרסים באזור גם במבצעים אחרים של האו"ם בו. לעומת זאת, כישלון המבצע עלול לדרדר את האמון בו עד להתפרקות מוחלטת של כוח האו"ם ברמת הגולן. מצב כזה עשוי לעודד שחקנים לא מדינתיים לתקוף כוחות או"ם נוספים באזור, מתוך הערכה שאפשר לנצל את חולשתם כדי להתבסס באזורי הפעולה שלהם.

לסיכום, כוחות האו"ם בגבולות ישראל פועלים לפי עקרונות מסורתיים. עליית השפעתם של שחקנים לא מדינתיים חמושים מערערת את יכולתם של כוחות אלה לתרום ליציבות האזורית ואף עלולה לגרום לסיום מבצעי האו"ם באזור. בהתפתחות כזו טמון פוטנציאל להתנגשות בין כוחות ישראל לכוחותיהן של שכנותיה.

הידברות של כלל הגורמים הבין-לאומיים עם ממשלות האזור יכולה לתרום להתאמת המנדט הקיים של מבצעי האו"ם במטרה לסייע בניהול הסכסוכים באזור ולמנוע את זליגתם והרחבתם. כדי להצליח בכך, על המדינות בעלות האינטרסים

במזרח התיכון להתאים מודלים מדור שני למבצעי שמירת השלום המסורתיים, תוך שקלול היבטים פוליטיים, צבאיים וכלכליים והשלכותיהם.

מבצעי שמירת שלום בגבולות ישראל

| Closing date | Start date | Mission name | Acronym |
|--------------|---------------|--|--------------|
| Present | May 1948 | United Nations Truce Supervision Organization | UNTSO |
| June 1967 | November 1956 | First United Nations Emergency Force | UNEF I |
| July 1979 | October 1973 | Second United Nations Emergency Force | UNEF II |
| Present | June 1974 | United Nations Disengagement Observer Force | UNDOF |
| Present | March 1978 | United Nations Interim Force in Lebanon | UNIFIL |
| Present | January 1982 | Multinational Force & Observers | MFO |
| Present | 1997 | Temporary International Presence in Hebron | TIPH |
| June 2007 | November 2005 | The European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point | EU-BAM Rafah |

מבחינת ישראל, מבצעי שמירת שלום של האו"ם, אשר יתבססו על מודלים מהדור השני שיהיו מורכבים מאלה של הדור הראשון אך לאו דווקא בעלי סמכות אכיפה, יוכלו לסייע למניעה או לצמצום של התקריות האלימות בין כוחות הצבא שלה ובין כוחות הצבא של סוריה או של מדינות אחרות באזור. שינוי המנדט של כוחות האו"ם ודרך הפעלתם גם יכול להשפיע באופן חיובי ומצטבר על היציבות הביטחונית הכוללת באזור, וכן על רמת האמון השוררת בין ישראל ובין ארגון האומות המאוחדות.

הערות

- 1 Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, New York, 2nd ed., 1961, pp. 250-294; Henry Kissinger, *Diplomacy*, London: Simon & Schuster, 1994, pp. 17-28; Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Colorado, 3rd ed., 2001, pp. 21-27, 38-44.
- 2 Claude, *Swords into Plowshares*, pp. 250-294; Alan C. Lamborn, "Theoretical and Historical Perspectives on Collective Security: The Intellectual Roots of Contemporary Debates about Collective Conflict Management", in: Joseph Lepgold and Thomas G. Weiss (eds.), *Collective Conflict Management and Changing World Politics*, State University of New York Press, Albany, 1998, pp. 31-56; Joseph Lepgold, Thomas G. Weiss, "Collective Conflict Management and Changing World Politics: An Overview", in *Ibid.*, pp. 3-21.
- 3 Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford: Clarendon Press, 1998; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge: Cambridge University Press, 4th ed., 2005, pp. 85-328; Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 914-950, 1119-1147.
- 4 UN News Office, 'Interview with former UN official Brian Urquhart', 26 February 2013.
- 5 Chen Kertcher, "From Cold War to a System of Peacekeeping Operations: The Discussions on Peacekeeping Operations in the UN during the 1980s up to 1992", *Journal of Contemporary History*, Vol. 47, No. 3, July 2012, pp. 611-637.
- 6 Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 52-84; Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 139-284; Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge: Polity, 2012.
- 7 Avi Beker, *The United Nations and Israel – From Recognition to Reprehension*, Lexington, MA. Lexington Books, 1988; S.D. Bailey, M.J. Peterson, *The UN General Assembly*, London: Routledge, 2005.
- 8 A/RES/69/19, November 29, 2012.
- 9 מתוך נאומו של ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, בפני העצרת הכללית של האו"ם ב־23 בספטמבר 2011, <http://mfa.gov.il>
- 10 אבי שליים, **קיר הברזל: ישראל והעולם הערבי**, תל אביב: משכל, ידיעות אחרונות, 2005;
- Eli Fried (ed.), *The UN and Israel: Can they Cooperate?* Tel Aviv: Tel Aviv University, Winter 2004-5.
- 11 UN, UNTSO, <http://untso.unmissions.org/>
- 12 UN, UNEF-I, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>
- 13 UN UNEF-II, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefii.htm>
- 14 UN, UNDOF, <http://www.undof.unmissions.org/>
- 15 UN, UNIFIL, http://unifil.unmissions.org
- 16 MFO, <http://mfo.org/>

- Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, September 13, 1993, <http://www.mfa.gov.il>
- Temporary International Presence in Hebron (TIPH), <http://www.tiph.org/> 18
<http://www.eubam-rafah.eu>;
- נוסף על מבצעים אלה, פועלים בשטחי הגדה המערבית כוחות ייעוץ שונים שנועדו לקדם את פיתוח המוסדות האזרחיים והביטחוניים בגדה המערבית. מאמר זה אינו דן בכוחות אלה, כיוון שהם פועלים ככלל שלא בהתאם לעקרונות מבצעי שמירת השלום והם בעיקר פעולות דו־צדדיות עליהן הוסכם בין הרשות הפלסטינית ובין גורמים בין־לאומיים.
- Nikola Kovač, Trista Guertin, *Armed Groups in the Sinai Peninsula*, CFC, February 2013; Inna Lazareva, "Sinai Peacekeepers under Siege as Egypt Battles Islamists", *The Telegraph*, September 17, 2013.
- "Report: Israel Warns Syria to Stop Sending Arms to Hezbollah", *Al-Arabiya*, May 16, 2013.
- S/2013/381, June 26, 2013; S/S/2013/650, November 13, 2013; S/2014/130, February 26, 2014; S/2014/438, June 26, 2014; Nicholas Blanford, "UNIFIL Increasingly Frustrated with Hezbollah", *The Daily Star*, Lebanon, May 1, 2013; Gavriel Fiske, "EU Threatens Pullout of South Lebanon Peacekeepers", *Times of Israel*, May 12, 2013; Jean-Loup Samaan, "UNIFIL's Uncertain Future", *Al-Monitor*, June 14, 2013; Justyna Pawlak, "Britain Fails to Get EU Backing for Hezbollah Blacklisting", *Reuters*, June 19, 2013; Soeren Kern, "Hezbollah Rearmed under EU Monitors: Is Hamas Next?" *The Clarion Project*, September 2, 2014.
- UN Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, 23
 28 May 2013.
- S/2014/401, June 10, 2014; S/2014/665, September 12, 2014; S/PRST/2014/19, 24
 September 19, 2014.
- "רצועת הביטחון" הוא השם שנתנה ממשלת ישראל לשטח בדרום לבנון שצה"ל נסוג אליו ביוני 1985, וזאת כדי להקשות על חדירת מחבלים לתוך שטחי ישראל. צה"ל שמר על שליטה בשטח זה, שהיווה כעשרה אחוזים מכלל שטחה של לבנון, עד לנסיגתו לגבול הבין־לאומי ב־24 במאי 2000.
- UN, SC/10962, March 27, 2013; UN, SC/10999, May 7, 2013; UN, SC/11011, May 16, 2013; UN, SC/11027, June 6, 2013.
- המייטב שמצליחה מועצת הביטחון להגיע אליו הוא להביע דאגה מהמשך הסכסוך בסוריה. ראו לדוגמה הצהרת המועצה בעקבות הלחימה הקשה בעיר הסורית קוסייר: UN, SC/11028, June 7, 2013.