

קו העימות: שתי דעות

האו"ם ושמירת השלום
1995-1988חן קרצ'ר. הוצאת מאגנס,
277 עמודים, 89 שקלים

דפנה שרנא

הכוחות
שמאחורי
הכוחות

כוחות השלום של
האו"ם הם הכלי
החשוב ביותר ליישוב
סכסוכים בינלאומיים
ופנים־מדינתיים,
אבל גם הם
כפופים לפוליטיקה
במסדרונות בניו
יורק. כך קרה
שהמבצעים שנשלחו
אליהם לא עזרו,
למשל, לעצור את
רצח העם ברואנדה

הרעיון להקים את כוחות השלום של האו"ם אולתר במזכירות האו"ם כתחליף להקמת צבא של ממש. צבא האו"ם לא הוקם מעולם, וההסכמים בין מועצת הביטחון למדינות החברות על תנאי העמדתם של חילות צבא לאומיים תחת פיקוד האו"ם מעולם לא נחתמו. אבל במשך השנים נהיך פך מוסד כוחות השלום של האו"ם מרעיון מאולתר לכלי החשוב ביותר ליישוב סכסוכים בינלאומיים ופנים־מדינתיים. כוחות השלום לדורותיהם התפתחו בתגובה לשינויים גיאופוליטיים בינלאומיים, לצרכיה המתפתחים של החברה הבינלאומית, לשינויים באופיים של סכסוכים, ולא פחות מכך – לכיבוד זכויות אדם ולהגנה על אוכלוסיות אזרחיות מסכנה קיומית.

המעבר הבינ־דורי המכונן היה בשנות ה-90: זה היה המעבר שבין הדור הראשון של כוחות השלום המסורתיים לדור השני של כוחות רכימיים, או "רבי־תכליתיים" בלשונו של חן קרצ'ר, מחבר הספר "האו"ם ושמירת השלום, 1995-1988". כוחות השלום מהדור הראשון הוצבו בתום הקרבות כחיץ בין צבאות המדינות הלוחמות וכללו רכיב צבאי בלבד ומנדט מוגבל למנוע את חידוש הקרבות ולפקח על קווי הפסקת האש. כוחות השלום מהדור השני היו שונים בהרכבם, במורכבותם, במדיהם ובהיקף המנדט שעל פיו פעלו. הם הוצבו בשטחה של המדינה, לעתים קרובות תוך כדי סכסוך פנים־מדינתי ובמגמה ליצור תנאים לסיומו. לצד הכוח הצבאי פעל רכיב אזרחי משמעותי, בעל מנדט רחב, שכלל סיוע הומניטרי, החזרת פליטים, פיוס לאומי, ארגון ופיקוח על בחירות, פיקוח על כיבוד זכויות אדם והגנה על מיעוטים, הקמת מוסדות של שלטון החוק, רפורמות חוקתיות ובניית תשתית ארגונית במדינה שלאחר סכסוך.

ספרו של קרצ'ר הוא ניתוח מקיף ומדוקדק של הפוליטיקה הבינלאומית של כוחות השלום של האו"ם בקו התפר הבינ־דורי ובנקודת הממשק שבין פוליטיקה או־דיפלומטיה בינלאומית לאינטרסים הלאומיים של המדינות החברות.

הוא בוחן את השאלות מה גרם להיענות השינוי המרכזי ביותר בתולדות כוחות השלום של האו"ם, והאם היה תוצאה של שינוי תפיסתי או של אל־תורה? השאלות נבחנות על פי שלושת המבצעים החשובים ביוגוסלביה לשעבר, בסומליה ובקמבודיה, שהתנהלו במקביל כמעט מראשית שנות ה-90 ועד אמצען.

קרצ'ר דוחה את ההנחה שמבצע עי הדור השני היו תוצאה של שינוי תפיסתי, שנבע מתוך הבנה עמוקה של האתגרים החדשים או של מאבק הכוחות בתוך הארגון בין שתי תפישות עולם שונות. גם סיום המלחמה הקרה לא היה המניע אלא ההקשר שבו התאפשרו דיונים ענייניים, שיתוף פעולה בינלאומי ויצירת בריתות חדשות שחצו קווים אידיאולוגיים. מה שהכריע בסופו של דבר היה לחצן של מדינות בעלות אינטרס במדינת הסכסוך לקיומו של מבצע רכימי־ליתי וניצולו לקידום האינטרסים הלאומיים שלהן.

כך, למשל, המבצע הרבי־תכליתי בקמבודיה – שנועד ליישם את הסכמי פריז בין ארבע הסיעות הקמבודיות, לנהל בחירות דמוקרטיות, לקדם זכויות אדם, שיבת פליטים, סיוע הומניטרי ושיקום ופיתוח

כלכלי – מקורו היה ביוזמה אוסטרלית, המדינה היחידה שביקשה להביא לפתרון כולל של הבעיה הקמבודית. מבחינתן של המדינות המעורבות, בחירות דמוקרטיות שיאפשרו כינונה של ממשלה לגיטימית היו לבו של המבצע והאינטרס המשותף, ואולי היחיד, שלהן בקמבודיה.

ביוגוסלביה לשעבר, את הליך הקמתו של המבצע הרבי־תכליתי בקמבודיה, בבוסניה־הרצגובינה ובמקדוניה הניע הכישלון בניסיונות

גם ארצות הברית השתמשה בזכות הווטו שלה: איימה לסכל את חידוש המנדט של כל כוחות השלום באותה עת, אם לא יובטח פטור גורף לחיילי כוחות האו"ם ממדינות שאינן חתומות על אמנת רומא (קר), אזרחים אמריקאים) מהסגרה לבית הדין הבינלאומי הפלילי

התיווך של הקהילה האירופית. תרם לכך גם חוסר יכולתן של מדינות האזור, המדינות התורמות וארגון הוועידה האיסלאמית לגבש עמדה מדינית ברורה ומוסכמת לסיום הסכסוך.

בניגוד למבצעי האו"ם בקמבודיה וביוגוסלביה לשעבר, בסומליה נדמה היה שלאף אחת מן המדינות המעורבות לא היה אינטרס בפתרון הסכסוך לבד מסיומו של המשבר ההומניטרי במבצע UNITAF תחת פיקוד אמריקאי. מבצע האו"ם השני בסומליה היה כסות לרצונן האמיתי של ארצות הברית ומדינות אירופיות לסגת מסומליה ולאפשר לכלל המדינות החברות, ובכלל זה למזכירות האו"ם, להמשיך ולשאת בנטל. האתגר ביישומם של עקרונות המבצעים הרבי־תכליתיים בסומליה עניין אותם הרבה פחות.

ניצול מנגנון האו"ם לקידום האינטרסים הלאומיים של המדינות החברות אינו מיוחד דווקא להקמתם ועיצובם של כוחות השלום של האו"ם – הפוליטיקה הבינלאומית ומאבק האינטרסים של המדינות הם במהותו של הארגון הפוליטי. וכך, זאת, השימוש שעשו בכוח השלום החברות הקבועות של מועצת

הביטחון בעשורים האחרונים היה ציני במיוחד. כך, למשל, סין השתמשה בווטו כדי להכשיל הצעות החלטה במועצת הביטחון על הקמת כוחות שלום בהאיטי (1996), בגואטמלה (1997) ובמקדוניה (1999), בעקבות כינונם של יחסים דיפלומטיים בין כל אחת ממדינות אלה ובין טייוואן. גם ארצות הברית עשתה שימוש דומה בזכות הווטו שלה: ביולי 2002 איימה לסכל את חידוש המנדט של כל כוחות השלום באותה עת, אם לא יובטח פטור גורף לחיילי כוחות האו"ם ממדינות שאינן חתומות על אמנת רומא (קר), אזרחים אמריקאים) מהסגרה לבית הדין הבינלאומי הפלילי. מבצעי האו"ם ביוגוסלביה ובסומליה נכשלו בשל העדר מימון, אמצעים לוגיסטיים וכוחות מיומנים, ומנדט מוגבל או יומרני מדי. בעצם טושטשו בהם הגבולות בין מבצעי השלום המסורתיים, המבוססים על הפרק השישי למגילת האו"ם – על העדר משוא פנים ואי שימוש בכוח לבד מהגנה עצמית – לבין מבצעי אכיפה על פי הפרק השביעי, שיש בו מנדט לשימוש בכוח.

ביוגוסלביה הוקם הכוח ללא מנדט לשימוש בכוח, בנסיבות

לא רק או"ם שמום

כוחות השלום של האו"ם אינם מתהדרים בהצלחות מפוארות, אבל בנסיבות המתאימות הם יכולים להיות כלי משמעותי בניהול סכסוכים ויישובם. כן, גם בישראל

לאינטרסים צרים? על כך קרצ'ר לא עונה בספרו.

המתחים הפנימיים של מבצעי שמירת שלום של האו"ם היו עם סיום המלחמה הקרה כר לדיון דיפלומטי נרחב ולעתים לאי-הסכמה במסדרונות האו"ם. האם יש להתערב לפני שהסכך סוך הגיע לסימונו כאשר אין עוד שלום לשמור עליו, ואם כן — כיצד? האם התערבות צריכה לכלול ממד צבאי צר או בניית מדינה, ואם כן — באיזו צורה? ומי צריך לתרום את החיילים והתקציבים למבצעים מורכבים אלה? אפשר לתאר עקרונות לניהול נכון של כוחות שלום, אך כל מקרה ע"מ לגופו: מהדיפלומטיה הבינלאומית והפוליטיקה הארגונית שמובילות לייצירת כוחות אלה, דרך האתגרים שבגינם כוחות צבאיים ומשאבים לכוחות ועד המציאות המבצעית שכוחות אלה מתמודדים עמה.

מבחינה אקדמית אפשר להבין את התמקדותו של קרצ'ר בשלוש דוגמאות ואת הימנעותו מבחינת כישלונות האו"ם בראנדה או בסרברניצה מעט יותר לעומק. אסונות אלה כבר נבחנו במחקרים רבים, ואילו הבחירה של קרצ'ר בדוגמאות פחות פרוכט טיבית מאפשרת בדיקה שיטתית של התפתחות כוחות השלום של האו"ם. למרות זאת, התייחסות מעט מפורטת יותר לכישלונות הצורבים של האו"ם בראנדה וסרברניצה, למשל, היתה מועילה לקוראים שאינם מכירים אירועים אלה לעומק. ההתייחסות אליהם היתה מחוקת עוד יותר את התזה של הספר. כמו כן, המבוא היה עשוי להיות מועיל יותר לקוראים הישראליים אילו פירט בהרחבה רבה יותר את מעורבותם של כוחות השלום בסוגיות ביטחוניות ישראליות עד ימינו.

כוחות השלום של האו"ם רחוקים מלהיות מושלמים, אבל בנסיבות המגוונות הם יכולים להיות כלי חסר תחליף בניהול סכסוכים ויישובם. מה צד האחר, תוצאות ההתערבות הללו אינן חד משמעיות וקשה לטעון להצלחה צלחה גדולה. לפיכך, הטיעון להצלחה מבוסס לעתים על ההשערה כמה רע היה אילו לא פעילותו של כוח השלום. המסקנה היא שיש להתאים את הציוד פחות למציאות, להבין לעומק את הסיבות הייחודיות שבהן פועל כל כוח כזה ולפעול לשיפור יכולותיו הפוליטיות והמבצעיות. כדאי גם לזכור את האמירה של מוכ"ל האו"ם השני, דאג המרשל, שהאו"ם לא נועד להביא את האנושות לגן עדן אלא למנוע ממנה להגיע לגיהנום.

דניאל ספרן-הון הוא עורך סגן ראש כוח השלום של האו"ם בדרום סודאן, בעל תואר שני ביחסים בינלאומיים מאוניברסיטת קולומביה.

ובקהילה הבינלאומית בכלל. מקרי המבחן בספר משמשים להצגת התזה המרכזית: השינוי שעבר על תפישת הביטחון הקולקטיבי באו"ם, במיוחד בתחום כוחות השלום, עם סיום המלחמה הקרה. התפישה המקובלת טוענת שעד סוף שנות ה-80 מילאו כוחות השלום של האו"ם תפקיד מוגבל, בעיקר במסגרת מבצעים מסורתיים של פיקוח על הסכמי שלום וש"ביתות נשק בין מדינות, בין ישראל לירדן ומצרים, לדוגמה. לפי תפישה זו, עם סיום המלחמה הקרה, החזרה להפרישתם של כוחות שלום במבצעים רב-תכליתיים שכללו התערבות פנים מדינתיות, בעיקר במקרים של מלחמות אורחים. בניגוד לעבר, כוחות אלה החלו לקדם תהליכים רחבים יותר של בניית מוסדות מדינה,

הטיעון להצלחתו של כוח השלום מבוסס לעתים על ההשערה כמה רע היה אילו לא פעילותו של כוח השלום. המסקנה היא שיש להתאים את הציוד למציאות

דמוקרטיזציה, קידום זכויות אדם ופיתוח פוליטי וכלכלי.

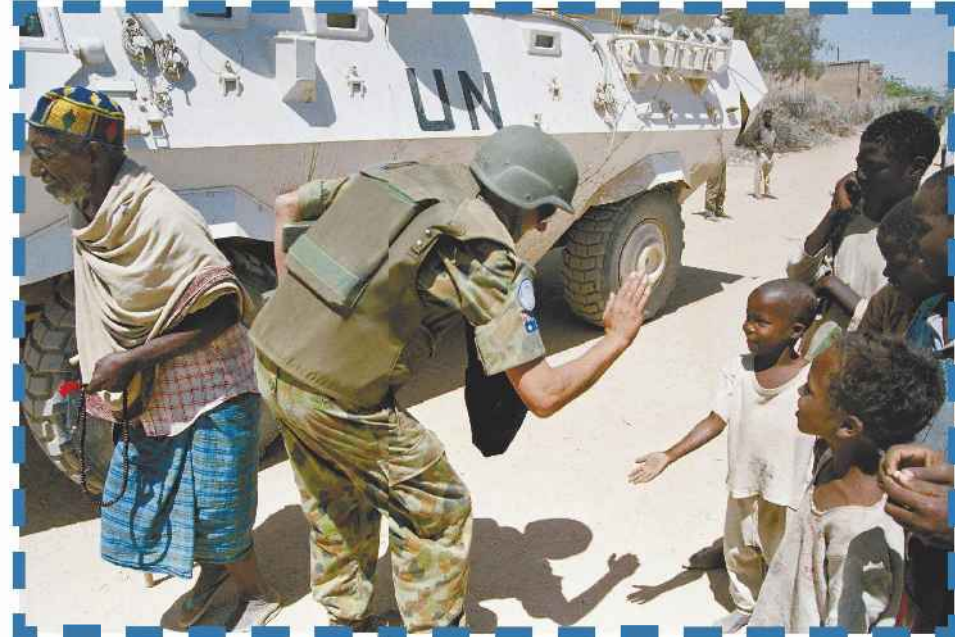
קרצ'ר מערער על הדיכטומיה הזאת בין עידן המלחמה הקרה לתקופה שאחריה. הוא טוען שהשינוי היה הדרגתי ומורכב יותר מהמקור. בל לחשוב. בנוסף הוא מדגים שבניגוד לטענה הרווחת, התמיכה בגישה הרב-תכליתית לא הוגבלה למדינות המערב, והן עצמן לא תמיד תמכו בגישה זו. טענה זו חשובה, מפני שהיא מציגה את מידת הקושי להביא לשינוי פעולה בפתרון בעיות ביטחון בינלאומי, ומראה גם שסוף המלחמה הקרה לא הביא לשינוי חיוני כבמטה קסם. לאחר המלחמה הקרה ועם התפוררות האידיאולוגיות שעמדו בבסיסה, פעלו רוב המדינות מתוך ניתוח צר של האינטרסים המידיים שלהן, ולעתים רחוקות יותר מתוך תפישה אידיאולוגית כזו. האם היה הדבר כך גם במלחמה הקרה, והאידיאולוגיות היו רק כסות

דניאל ספרן-הון

עטים יודעים שמאו נסיגת ארצות הברית מעיראק ואפגניסטן, רוב החיילים המבצעיים הפרושים בזירות לחימה בעולם עושים זאת תחת דגל האו"ם. קונגו, דרום סודן, מאל, האיטי — יותר מ-120 אלף חיילים ואזרחים מוצבים בזירות הקשות בעולם כחלק מ-16 כוחות שלום של האו"ם. כ-3,500 חיילים נהרגו במסגרת זו מאז 1948, 100 מהם בשנה שעברה בלבד. לכוחות השלום של האו"ם היסטוריה רבת פנים, אכזריות מרובות אבל גם הצלחות חסרות. כוחות אלה מילאו תפקיד משמעותי גם בהיסטוריה הביטחונה של ישראל וממשיכים לעשות זאת גם כעת ברמת הגולן ובלבנון.

כוחות השלום של האו"ם מכירים משמעותי שבו משתמשת הקהילה הבינלאומית בניהול סכסוכים. למרות חשיבותם, הספרות עליהם בעברית דלה, והדיון הציבורי בישראל לוקה בחסר. הביקורת הישראלית על כוחות השלום של האו"ם אינה נובעת מתוך הבנה עמוקה של מערכות מורכבות אלה, על חסרונותיהן ויתרונותיהן ומתוך ציפיות מציאותיות. הדגם הדיפלומטי הישראלי מבין את הנושא לאשורו ולרוב מעביר ביקורת עניינית, אך הדיון בארץ מסתכם בביטוי הנו"דע "או"ם שמום". ספרו של חן קרצ'ר מניח אבן פינה לדיון רציני.

"האו"ם" ושמירת השלום" מתמקד בביטחון העיקריות שבהן פעלו כוחות שלום של האו"ם בסוף המלחמה הקרה: קמבודיה, יוגוסלביה לשעבר וסומליה, ומשתמש בדוגמאות אלה כמקרה מבחן. יתרונו הוא בכך שהוא מוסיף גם רקע וסקירה של תרבות כוחות השלום של האו"ם מהקמתם ועד ימינו. מעניין במיוחד החיבור בין מחקר על כוחות השלום לבין מה שאפשר ללמוד מהם על הדינמיקה הבינלאומית שהביאה לקיומם. כוחות שלום מקבלים את המנדט שלהם מהגופים הפוליטיים של האו"ם — בעבר העצרת הכללית ומאוחר יותר, מועצת הביטחון. לכן כוחות אלה הם בבואה של הדינמיקה במועצת הביטחון בפרט



קצין או"ם בסומליה, 1993. לא רק הגנה עצמית צילום: אייפי

האמריקאים בסומליה יצרו את מה שנקרא לימים "אפקט סומליה", והסיבה לכך שארצות הברית חששה מהתערבות צבאית נוספת בראנדה למניעת הג'נוסייד.

כישלונה של הקהילה הבינלאומית למנוע את פשע השמדת העם בראנדה וביוגוסלביה והאחריות המיוחדת של האו"ם, ומועצת הביטחון במיוחד, הביאו לשינוי תפיסתי בכל הקשור בהגנת אוכלוסיות אזרחיות. משנות ה-2000 החלה מועצת הביטחון לתת מנדט מפורש לכוחות האו"ם להגן על אוכלוסיות אזרחיות בסכנה קיומית, לרבות שימוש בכוח.

במבצע הדור הזה בקונגו, בחוף השנהב, במאלי, ברפובליקה המרכז אפריקאית, בדרפור (סודאן) ובדרום סודאן כולל המנדט הרב-תכליתי של כוח האו"ם סיוע הומניטרי, דמוקרטיזציה, כיבוד זכויות אדם, פיוס לאומי, שיבת פליטים וחיוק שלטון החוק, אך חשוב לא פחות: בכל אלה יש גם הרשאה לשימוש בכוח כדי להגן על אוכלוסיה אזרחית.

ד"ר רפנה שרגא היא יועצת משפטית בכירה לשעבר במחלקה המשפטית של האו"ם וכיום מרצה אורחת בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ובאניברסיטת תל אביב.

שהכתיבו את הצורך בשימוש מסיבי בו; ובסומליה, UNOSOM II הוקם כמבצע רב-תכליתי על פי הפרק השביעי בהעדר ההסכמה ליישום המנדט הרב-תכליתי והיכולות הצבאיות להתמודד בסיוע הסומליות החמושות. ביוגוסלביה וסומליה זה לא היה כישלונה של תפישה, אלא כישלון יישומי. ולמרות זאת, המבצעים הרב-תכליתיים של שנות ה-90 היו בכל מובן כמעט — לרבות טשטוש הגבולות שבין מנדט הפרק השישי והשביעי — המודל שעל פיו הוקמו המבצעים הרב-תכליתיים בשנים שלאחר מכן.

כדי להבין את הלקחים, שלא נלמדו או נלמדו חלקית בלבד, ואת ההשלכות וההשפעות של המבצעים בשנות ה-90, צריך היה להרחיב את יריעת הזמן. הגבלת המחקר למבצעים המכוננים של שנות ה-90 — חסרונם העיקרי של הספר — מסיימת את סיפורם פחות או יותר בנקודת ההתחלה. מעורבות האו"ם בהשכנת השלום בקמבודיה לא הסתיימה עם סיום מנדט הכוח במדינה, אלא למעלה מעשור לאחר מכן — בהקמת בית הדין המיוחד לשיפוט מנהיגי החמור רוני שהושארו מחוץ להליך הפיוס הלאומי ב-1991. הרג החיילים