

תוכן העניינים

ט	שלמי תודה
1	מבוא
	סוגים של מבצעי שמירת השלום 1
	מחקרים בנושא הנדון בספר זה והגישה אליו 3
	מבנה הספר 7
11	פרק ראשון: האו"ם וקיום השלום והביטחון הבינלאומיים
	הגורמים הפועלים במסגרת האו"ם 15
	מועצת הביטחון 16
	העצרת הכללית 18
	מזכירות האו"ם 21
23	הדור הראשון: האו"ם ומבצעי שמירת השלום בשנים 1947–1987
	התקופה הראשונה, 1947–1956 24
	התקופה השנייה, 1956–1967 27
	התקופה השלישית, 1967–1987 31
35	הדור השני: האו"ם ומבצעי שמירת השלום בשנים 1988–2014
	התקופה הראשונה, 1988–1995 35
	התקופה השנייה, 1995–1999 40
	התקופה השלישית, 1999–2014 41
	מאפייני המבצעים לשמירת שלום 44
50	פרק שני: חשיבה חדשה: האו"ם ומבצעי שמירת השלום
	בתום המלחמה הקרה, 1988–1991
	בריתות פוליטיות חדשות ותחיית הדיונים על מבצעי
	שמירת השלום 51

מבצעים מסורתיים בזמנים חדשים 58

אפגניסטן ופקיסטן 59

איראן ועיראק 60

אנגולה 60

מרכז אמריקה 61

דרום אפריקה ונמיביה 64

מלחמת המפרץ: אכיפה לפי מגילת האו"ם 67

קמבודיה: מודל חדש למבצעי שמירת שלום בארץ הג'נוסייד 71

סוגיית האמצעים והמשאבים שעמדו לרשות האו"ם 78

השינוי בפוליטיקה הבינלאומית לטובת המבצעים 82

86 פרק שלישי: אג'נדה למבצעי שמירת השלום, 1992–1993

מבצעי שמירת השלום כתרופת פלא לסכסוכים פְּנים־מדינתיים 87

השימוש במבצעים רב־תכליתיים לניהול וליישוב סכסוכים 100

קמבודיה: ממבצע 'זמני' להענקת לגיטימציה 103

יוגוסלביה לשעבר: ניהול כושל של התפרקות מדינה 115

סומליה: שנת הניסויים – ממבצע מסורתי ועד בניית שלום 135

התמיכה בשינוי התפיסה של מבצעי שמירת השלום 144

פרק רביעי: אג'נדה במבחן: מבצעי שמירת שלום

147

בשנים 1993–1995

פוליטיקת האינטרסים מנצחת את המודלים החדשים 148

אי הסכמה על המודל החדש 148

דרישה לרפורמה במועצת הביטחון 153

רוויזיה של המודל החדש 156

פערים בין הדיון על מטרות המבצעים ועקרונותיהם לבין

אספקת האמצעים להם 163

כוח רב־לאומי ושיתוף ארגונים אזוריים 166

משבר המימון 170

סומליה: מבניית שלום לקריסתו 173

יוגוסלביה לשעבר: ממבצע כלאיים לסיום המלחמה 190

שינוי העמדה של הקהילה הבינלאומית כלפי יישוב הסכסוך

בקרוואטיה 191

המעבר מהגנה על אזרחים בבוסניה להכרעה אמריקנית 194

202	סיכום
216	נספח א: רשימת ארגונים וגופים
224	נספח ב: מבצעי שמירת השלום של האו"ם, 1948–2014
228	מקורות
	מסמכי האו"ם 228
	מקורות בנושא קמבודיה 230
	מקורות בנושא יוגוסלביה לשעבר 231
	מקורות בנושא סומליה 232
	מקורות ראשוניים אחרים 232
	ספרים ומאמרים 234
259	מפתח

מבוא

אופן ההתייחסות של האו"ם למבצעי שמירת השלום, ויישומה של תפיסתו בקמבודיה, בשלוש ממדינות יוגוסלביה לשעבר – בוסניה, מקדוניה וקרואטיה – ובסומליה, בשנים 1988–1995, נבחנים ונידונים בספר זה. מסמכים המצויים בארכיון האו"ם, בעיקר אלו שהופקו בעקבות דיונים דיפלומטיים שנערכו בארגון בנושא מבצעי שמירת השלום בכלל והסכסוכים הנידונים כאן בפרט, הם המקורות העיקריים שעליהם התבססתי. מחקרים שהתפרסמו עד כה ובחנו את המבצעים הללו, לא ייחסו חשיבות רבה לדיונים הדיפלומטיים, בעוד שאני בחרתי להפנות זרקור דווקא לעברם, שכן לדעתי יש בהם כדי להסביר את המניעים לנקיטתם, את הדרכים להוצאתם לפועל ואת תוצאותיהם באופן שונה מהמקובל במחקר הפוליטיקה הבינלאומית.

סוגים של מבצעי שמירת השלום

נהוג להבחין בין שני סוגים של מבצעים לשמירת השלום מטעם האו"ם: מבצעי הדור הראשון, או 'מבצעים מסורתיים' ומבצעי הדור השני, או 'מבצעים רב-תכליתיים'.

מבצעי הדור הראשון, שנהוג לכנותם מבצעים מסורתיים, הוצאו לפועל במהלך המלחמה הקרה בשנים 1947–1987 והיו מוגבלים במטרותיהם ובהיקפם. הטכניקה שלהם, שאינה מוזכרת במגילת האו"ם, פותחה במהלך המלחמה הקרה וקיבלה את מאפייניה העיקריים בשנת 1956 לאחר סיום המלחמה בין בריטניה, צרפת וישראל במצרים. בסכסוך זה הוחלט לשלוח את 'כוח החירום של האו"ם' (United Nations Emergency Force, UNEF) כדי שיתפרס לאורך הגבול בין ישראל למצרים. במקביל לכך פעלו גם מתווכים בינלאומיים במהלך ההפוגה בקרבות במטרה לגבש הסדר פוליטי שיביא לתום הסכסוך. מבצעים אלו כללו בדרך כלל הצבת משקיפים צבאיים או כוחות לשמירת שלום בתווך בין הכוחות הלוחמים של המדינות או הצדדים היריבים לאחר שהושגו הפסקת אש או הסדר שלום. כוחות האו"ם נהנו מלגיטימציה בקרב

המדינות המסוכסכות ובקרב רוב מדינות העולם. הם פעלו בניטרליות ולא הפעילו כוח. עיקר פעילותם הוקדשה לחקירה ולדיווח על הפרה של הפסקות האש. עד שנת 1987 ניהלה מזכירות האו"ם 13 מבצעים כאלו.

מבצעי הדור השני, שנהוג לכנותם **מבצעים רב־תכליתיים**, הוצאו לפועל החל משנת 1988 והם מיושמים עד היום. השינוי באופים חל בשנים 1988–1995. בתקופה זו החליטה מועצת הביטחון על 27 מבצעים חדשים, יותר מפי שניים מסך כל המבצעים בימי המלחמה הקרה. כמו כן חלה עלייה חסרת תקדים במספרם של 'שומרי שלום' (peace-keepers) – ביטוי מקצועי המתייחס לדיפלומטים, לאנשי מנהל, למשקיפים צבאיים, לשוטרים ובעיקר לחיילים – שהשתתפו במבצעי האו"ם: מ־15,390 שומרי שלום בשלהי שנת 1991 הגיע מספרם לשיא של כ־80,000 בשנת 1994. גם העלויות הישירות של המבצעים גדלו – מכחצי מיליארד דולר בשנת 1991 לכ־3.5 מיליארד דולר שלוש שנים לאחר מכן (לא כולל ההוצאות של המדינות התורמות). אך עיקר ההבדל בין מבצעי הדור הראשון לשני היה שמטרותיהם הוגדרו רב־תכליתיות: התערבות שנועדה לקדם דמוקרטיזציה, לבנות מוסדות ביטחוניים חדשים, לספק סיוע הומניטרי לנזקקים, לקדם זכויות אדם ולפתח את הכלכלה המקומית בגבולות המדינה. נוסף על כך, לעתים פעלו כוחות האו"ם בעיצומו של סכסוך פעיל תוך העמדה במבחן של עקרונות הפעולה המקובלים מימי המלחמה הקרה. אלה כללו הסכמה מקומית לפעולותיהם, אי־משוא פנים ואי־שימוש בכוח אלא לשם הגנה עצמית. זוהי אפוא תקופה של שינוי מרכזי בתולדות מבצעי שמירת השלום, המעידה על שינוי בפוליטיקה הבינלאומית ובדרך של ניהול סכסוכים בעולם.

שלושה מבצעים שנועדו להשיג מטרות רב־תכליתיות – בקמבודיה, ביוגוסלביה לשעבר ובסומליה – בלטו במיוחד בתקופה הנידונה. עקב ריבוי המטרות היו מבצעים אלו גדולים ויקרים יותר ממבצעים שיצאו לפועל לפנייהם ובמקביל להם. כך, בשיאה של התערבות האו"ם בקמבודיה במהלך 1992 פעלו יותר מ־20,000 חיילים ואזרחים תחת פיקוד האו"ם. זהו מספר החיילים הגדול ביותר שהוקצה למבצע מעין זה עד אז, אך המבצעים הבאים אף עלו עליו. בהתערבות בסומליה השתתפו יותר מ־30,000 חיילים, ובשטחי יוגוסלביה לשעבר כ־40,000 חיילים.

באשר לתוצאותיהם של שלושת המבצעים חלוקות הדעות, אם כי נהוג להתייחס להתערבות בקמבודיה כאל הצלחה, להתערבות ביוגוסלביה לשעבר כאל הצלחה חלקית ולהתערבות בסומליה כאל כישלון. בקמבודיה החליטה מועצת הביטחון לסיים את המבצע באמצע 1993, לאחר שהתקיימו

במדינה בחירות דמוקרטיות שהובילו לכינונה של קואליציה אשר הורכבה משתי המפלגות הגדולות במדינה. לעומתה, ביוגוסלביה לשעבר הוחלט להעביר את רוב סמכויות המבצע מהאו"ם לידי נאט"ו בדצמבר 1995, לאחר שהסיעות היריבות בבוסניה חתמו על הסכם שלום. כך, למרות שהאו"ם שמר על נוכחותו בשטח משלהי 1995, לאחר החתימה על הסכם השלום צומצם הכוח שלו שפעל במקום, ומטרותיו היו צנועות יותר. בסומליה הוחלט לסיים את ההתערבות במרס 1995 למרות שהסכסוך לא נפתר.

לקראת סוף 1995, כאשר שלושת המבצעים הגדולים הללו הגיעו לכלל מיצוי, חל צמצום בהיקף הפעילות של מבצעי שמירת השלום של האו"ם. באותה תקופה הוסכם בדיונים באו"ם, כי רצוי שמבצעים רב־תכליתיים גדולים יצאו לפועל על ידי ארגונים אזוריים כדוגמת נאט"ו והארגון לאחדות אפריקה ולא על ידי האו"ם. כמו כן, מועצת הביטחון, העצרת הכללית ומזכירות הארגון הסכימו כי מבצעי שמירת שלום יבואו רק לאחר סיום הסכסוכים ובהתאם לעקרונות המסורתיים: הסכמה, אי־משוא פנים ואיסור על שימוש בכוח שלא לשם הגנה עצמית. תפנית זו עומדת בסתירה לטענות המדגישות את השינוי שחל בפוליטיקה הבינלאומית עם תום המלחמה הקרה ואת השינוי שחל באשר לחשיבותם של מבצעים אלה לניהול וליישוב סכסוכים. רק במחצית השנייה של 1999 התהפכה המגמה בעקבות הוצאתם לפועל של מבצעים בקוסובו, במזרח טימור ובסיריה לאון. היקף פעילותם הלך והתרחב, בייחוד לאחר 2001, בין השאר בעקבות מתקפת הטרור על ארצות הברית ב־11 בספטמבר 2001 ורפורמה ארגונית באו"ם ותוך התמקדות באפריקה.

השאלות שנידונות בספר הן אפוא אלה: האם היו ההתערבויות בקמבודיה, ביוגוסלביה לשעבר ובסומליה ביטוי לשינוי מהותי בפוליטיקה הבינלאומית של האו"ם בנוגע לניהול סכסוכים בעולם עם סיום המלחמה הקרה? והאם ההתערבויות נבעו משינוי תפיסתי בקרב רוב חברות האו"ם, אשר אימצו סוג של 'פוליטיקה חדשה' שנועדה להתמודד בעיקר עם מלחמות אזרחים כחלק מהסדר העולמי החדש שלאחר המלחמה הקרה?

מחקרים בנושא הנדון והגישה לנושא בספר זה

מראשית שנות התשעים יצאו לאור מאות ספרים ומאמרים שעניינם מבצעי

שמירת השלום של האו"ם.¹ אלה מחלקים את הדיון לנושאי משנה רבים ומנסים לענות על מגוון שאלות וסוגיות שתקצר היריעה מלתארן. עם זאת, אפשר לסווגם לחמישה סוגים עיקריים: מחקרים ממוקדי אזור, מחקרים על מטרות ותכליות של המבצעים, מחקרי משפט בינלאומי, מחקרי התנהלות ארגונית ומחקרים דוריים.

הקבוצה הראשונה והנפוצה ביותר היא מחקרים ממוקדי אזור, שלעיתים אף עורכים השוואה בין אזורים שונים. מחקרים אלו עוסקים באירועים שהתרחשו באזור מסוים או במדיניות החוץ של מדינה מסוימת ודנים בדרך קבלת ההחלטות שהובילה למבצע. הם מתארים את כלל פעולות האו"ם בזירה המקומית ובוחנים את מידת תרומתו של המבצע לפתרון הסכסוך.² הקבוצה השנייה כוללת מחקרים המשווים בין מבצעים על סמך המטרות שלשמן הוצאו לפועל ועל סמך התכליות שנועדו למלא. מחקרים אלה מתרכזים במטרה אחת ומשווים את אופן יישומה בכמה מבצעים, כגון תיווך בינלאומי, סיוע הומניטרי או פעולות אכיפה.³ קבוצה שלישית קשורה למשפט בינלאומי. מחקרים אלו בוחנים אם המבצעים מיישמים, מפתחים או סותרים את נורמות החוק הבינלאומי. הם מתארים בדקדקנות את דרכי עבודת האו"ם ומשווים בין הפרשנויות המקובלות לנורמות המוכתבות על ידי החוק הבינלאומי לבין עבודת האו"ם בפועל. בין היתר הם בוחנים מקרים של הפרות זכויות אדם ומנסים לאמוד את השפעתם על החוק הבינלאומי.⁴ הקבוצה הרביעית של מחקרים בוחנת את ההתנהלות הארגונית של המבצעים: סוגיות כגון דיון על

1 *International Peacekeeping* הוא כתב העת המוביל כיום את הדיון בנושא התפיסה והמימוש של מבצעי שמירת השלום.

2 כמה מחקרים מייצגים: Damrosch (Ed.), 1993; Durch (Ed.), 1993; idem, 1997; Mayall (Ed.), 1996; O'Neill and Rees, 2005; Sorenson and Wood (Eds.), 2005; Weiss (Ed.), 1995

3 כמה מחקרים מייצגים: Diehl, Druckman and Wall, 1998, pp. 33–55; Finnemore, 2004; Findlay, 2002; Wheeler, 2000; Welsh (Ed.), 2004; Woodhouse and Rambotham (Eds.), 2000

4 למחקר המקיף והעדכני ביותר מתחום המשפט הבינלאומי ראו: White, 1997. לסקירה כללית של המשפט הבינלאומי וההתפתחויות שחלו בו עד ימינו בהקשר זה ראו: בן נפתלי ושני, 2006. לגישה המדגישה את הצורך שהארגון יפעל לפי כללי עבודה ברורים מתוך הבנה שהפוליטיקה הבינלאומית בו מערערת את נורמות העבודה של האו"ם ובכך את יסודות המשפט הבינלאומי ראו: Blum, 1993. למרות שרגישותו להתנהלות הפוליטית של מדינות רבה יותר מאשר בלום, גם יורם דינשטיין טוען במחקרו העדכני והחשוב, כי האיסור על מלחמה לא השפיע במיוחד על התנהלותן של מדינות: Dinstein, 2005, p.

326. ראו גם: Ratner, 2004, pp. 591–605

עקרונות עבודה ומאבקים בין גופים שונים בארגון המנסים להגדיל את כוחם היחסי במסגרת דיונים אלה.⁵

הקבוצה האחרונה – מחקרים דוריים – כוללת מחקרים המסבירים את השינויים שחלו בתפיסת האו"ם ובאופי יישומה מאז 1947 ועד ימינו. מחקרים אלו מתמודדים עם הסוגיה של השפעת הפוליטיקה הבינלאומית על ההוצאה לפועל של מבצעי האו"ם בשישים השנים האחרונות, בניסיון לאפיין את הייחודיות של כל תקופה בתולדותיהם.⁶

חלוקת המחקרים שלעיל נעשתה לצורך ניתוח בלבד. חמשת הסוגים אמנם מופיעים לעתים לחוד, אך במקרים רבים החוקרים משלבים במחקריהם יותר מאחד מהם.⁷ כמו כן, רובם תומכים במפורש או במובלע בקיומה של דיכוטומיה בין מבצעים מסורתיים למבצעים רב־תכליתיים, הנובעת מתום המלחמה הקרה. הבעייתיות במחקרים הללו נעוצה בכך, שהם אינם מייחסים די חשיבות לדיונים הפנים־ארגוניים באו"ם, ולכן הם מציעים הסבר מוגבל לשינוי התפיסתי והיישומי דלעיל באו"ם. מחקרים ממוקדי אזור נוטים להדגיש את ההתערבות שהם בוחנים במנותק מהדיונים באו"ם בדבר התפיסה של המבצעים ובדבר מבצעים אחרים שהתקיימו במקביל להתערבות הנחקרת. כך הם מזניחים לא פעם את ההקשר ההיסטורי הרחב יותר של המבצע הנבחן. מחקרים שמשווים את יישומן של מטרות מסוימות בכמה מבצעים נוטים להעצים את חלקה ותפקידה של תכלית מסוימת במבצע שהם מתמקדים בו מעבר לכוננתם של אנשי האו"ם, המתכננים והמוציאים לפועל של המבצע. מחקרים מתחום המשפט הבינלאומי נוטים לתת משקל יתר לפיתוח החוק הבינלאומי על חשבון הדיון בנוהל הפעולה, הפוליטי במהותו, של הארגון. המחקרים הארגוניים חדשים יחסית, ועד כה בחנו את העשור הראשון של המאה העשרים ואחת בלבד. לבסוף, מחקרים דוריים כמעט שאינם בוחנים את הדיונים באו"ם, ולעתים התוצאה היא טענה סותרת שאינה מתיישבת עם הטענה הדורית כשלעצמה.

מרבית המחקרים מגיעים למסקנה דומה: קיימת דיכוטומיה בין המבצעים המסורתיים (עד 1987) לבין המבצעים הרב־תכליתיים (מי־1988).⁸ זו הובילה את החוקרים למסקנה שספר זה קורא תיגר עליה, ולפיה חל שינוי מהותי

5 הנושא הארגוני החל לצבור חשיבות רק בעשור האחרון. ראו: Michael and Finnemore, 2004 ; Benner, Mergenthaler and Rotmann, 2011

6 מחקרים דוריים מובהקים הם: James, 1990; Thakur and Schnabel, 2001, pp. 3–25; Schmidl, 2000, pp. 4–20; Segal, 1995, pp. 65–79

7 Doyle and Sambanis, 2006

8 Ratner, 1995; Mackinlay and Chopra, 1992, pp. 113–134; Goulding, 2002, ch. 2

בפוליטיקה הבינלאומית באו"ם לאחר המלחמה הקרה, וסיומה יצר שתי בריתות פוליטיות בארגון, שבין היתר היו חלוקות באשר לדרך שבה אמורים מבצעי שמירת השלום לתרום לפתרון סכסוכים. ברית אחת של מדינות מתפתחות ובראשן סין ורוסיה, דגלה במבצעים מסורתיים, והברית השנייה והדומיננטית יותר, של מדינות מערביות, ובראשן ארצות הברית, בריטניה וצרפת, דחפה לשינוי תפיסתי עד כדי מדיניות של התערבות בתוך המדינות המסוכסכות בתחומים של קידום דמוקרטיה, זכויות אדם, פיתוח כלכלי ועוד.

בספר זה אבחן מחדש את הטענה המקובלת בדבר הדיכוטומיה הזו. אני סבור כי אילו היו נחקרים לעומקם דיוני האו"ם בשנים 1988–1995 בנושא התפיסה המעוגנת במבצעים ויישומם בפועל בקמבודיה, ויגוסלביה לשעבר וסומליה, הייתה מתקבלת תמונה שונה לגמרי. שכן בדיונים אלה נקבעה התפיסה של הארגון באשר למטרות המבצעים והדרכים ליישומן לאחר המלחמה הקרה, והייתה להם השפעה מכרעת על הוצאתם לפועל. אפשר ללמוד רבות על יחסי הכוחות בין המדינות שהציגו את עמדותיהן בנוגע למבצע דווקא משלבי תכנונו.⁹

הדיונים התקיימו בשלושת הגופים המרכזיים של האו"ם: מועצת הביטחון, העצרת הכללית והמזכירות. במועצת הביטחון נידונו התפיסה והביצוע של מבצעים במקומות שונים בעולם שבהם התגלעו סכסוכים. בעצרת הכללית ביטאו הנציגים את עמדות ממשלותיהן ביחס לתפיסה ולביצוע. הגוף החשוב ביותר בעצרת שעניינו המבצעים נקרא 'הוועדה המיוחדת למבצעי שמירת השלום' (Special Committee for Peace-keeping Operations, SCPKO); להלן הוועדה המיוחדת). תחת אחריותה התגבשה התפיסה של כלל המבצעים, אך היא נמנעה מלעסוק נקודתית במבצע מסוים. המזכירות השתתפה בכל הדיונים שהתקיימו במועצת הביטחון ובגופי העצרת. הפרוטוקולים של הדיונים בשלושת הגופים האלו מאפשרים לעקוב אחר ההתגבשות של התפיסה ודרך ההוצאה לפועל של כל מבצע ומבצע.

בחירת הדיונים חושפת את שהתרחש מאחורי הקלעים של הפוליטיקה הבינלאומית באו"ם בשנים 1988–1995. לביסוס הדברים נתמכתי גם על מקורות נוספים: תכתובת דיפלומטית הכוללת מכתבים רשמיים של ממשלות, דוחות מקצועיים בדבר התפיסה והביצוע של מבצעים, וכן ספרות שפורסמה וחולקה לחברי המשלחות השונות, כגון שנתון וכתב העת של הארגון.¹⁰

9 ראו למשל את המחקרים מתקופת המלחמה הקרה ומימינו: Cox, 1967; Fabian, 1971; Rikhye, Harbottle and Egge, 1974; Rikhye, 1984

10 כדי לכוון את הקורא למסמכים הרבים שעליהם אני מתבסס בלי להעמיס גודש של

סוג אחר של מקורות הוא מסמכים רשמיים של מדינות שהייתה להן השפעה ייחודית על כינונו של מבצע לשמירת השלום, כמו למשל המלצתה של ממשלת אוסטרליה לפתרון הסכסוך בקמבודיה בשנת 1990, או 'ההנחיה הנשיאותית מס' 25' (Presidential Decision Directive no. 25, PDD-25) של נשיא ארצות הברית ביל קלינטון ב־1994 בדבר המבצעים. בצד המקורות הראשוניים האלו נעזרתי בזיכרונותיהם הכתובים של אנשי מקצוע (דיפלומטים, אנשי צבא, עובדים באו"ם), המאירים צדדים שונים בסוגיות הנידונות כאן וחושפים את הדינמיקה בין אנשי המקצוע לבין עצמם וכינם לבין המערכות הפוליטיות הפועלות באו"ם. לבסוף, כיוון שבחרתי להתרכז בהיסטוריה של האו"ם ולא של אזור מסוים, נעזרתי גם בדברים שכתבו מומחים אזוריים בנוגע לאירועים שהתרחשו בקמבודיה, ביוגוסלביה לשעבר ובסומליה, ובנוגע למדיניות החוץ של כמה מדינות שמילאו תפקיד מרכזי בזירות אלה.

מבנה הספר

הספר בנוי באופן כרונולוגי. כל פרק מתאר שלב בהתפתחות הדיונים על מבצעי שמירת השלום, סוקר את השתלשלות האירועים בזירות הנידונות ומתחקה אחר הדומה והשונה בהתנהלותם של הגורמים העיקריים המעורבים בהם.

הפרק הראשון מתמקד בתיאור תמציתי של מבצעי שמירת השלום של האו"ם משנת 1947 ועד ימינו אלה. חלקו הראשון סוקר את המטרות, עקרונות עבודתו ומבנהו הארגוני של האו"ם בדגש על שלושה גופים: מועצת הביטחון, העצרת הכללית ומזכירות האו"ם. חלקו השני מביא סקירה היסטורית של המבצעים עד 1987. בחלקו השלישי של הפרק נבחנים מבצעי השלום של האו"ם מ־1988 ועד ימינו. בחלק הרביעי אציג את הטענות המקובלות במחקר בדבר מאפייני המבצעים ואתמקד בהבדלים שבין המבצעים עד 1987 לבין החל מ־1988. בין השאר אדון בכמה סוגיות מרכזיות, כגון ההבדלים בין המטרות ועקרונות הפעולה שלהם, בעיקר ביחס לתפקידה של הפוליטיקה הבינלאומית כפי שהיא באה לידי ביטוי בעבודת הארגון.

בפרק השני אבחן את הפוליטיקה הבינלאומית באו"ם בשנים 1988–1991,

פרטים, בחרתי שלא לציין במהלך הספר את שמותיהם המלאים (והארוכים) של המסמכים, אלא הסתפקתי בציון המספר הקטלוגי של המסמך באו"ם והתאריך.

מועד התפרקותה של ברית המועצות, ואנסה לאשש את הנחות המחקר המקובלות בנוגע לשינוי שחל במטרות ובעקרונות ההצלחה של המבצעים מבחינה תאורטית ומעשית כאחד. באותן שנים המשלחות שניסו לשנות את התפיסה היו תורמות מערביות ותיקות למבצעים, כגון המדינות הנורדיות וקנדה וכן ברית המועצות ובעלות בריתה, ולא מעצמות מערביות – זאת בניגוד לתפיסה המקובלת. הפרק גם מבהיר שעשרת המבצעים החדשים שעליהם הוחלט באותן שנים לא קיבלו מטרות חדשות, והוצאו לפועל בהתאם לעקרונות המסורתיים. 'מלחמת המפרץ' בשנים 1990–1991 לא הייתה מבצע שמירת שלום. לבסוף, הפרק יוכיח שעד להחלטה על מבצע מנהל זמני בקמבודיה לא גובשה תפיסה חדשה ליישום מבצעי שמירת שלום רב-תכליתיים.

לפרק השלישי שני חלקים. בחלקו הראשון נבחנים הדיונים הדיפלומטיים שהתקיימו בגופי האו"ם בנוגע לשינוי המטרות ועקרונות ההצלחה של המבצעים מינואר 1992 עד אמצע 1993. הבסיס העיקרי לדיונים היה דוח 'אג'דה לשלום' מאת מזכ"ל האו"ם בוטרוס בוטרוס-ראלי, שפורסם ביוני 1992. מרבית המדינות החברות תמכו ברפורמות שהועלו בו וקראו למימוש מבצעים רב-תכליתיים כדי לסיים מלחמות אזרחים. עם זאת, לא הושגה הסכמה על נושאים רבים, והועלו שאלות בנוגע ליכולת היישום של הרעיונות בזמן שיחידות שמירת השלום נדרשו להשתמש בכוח ובנוגע לקשר שבין פיתוח כלכלי לבין המבצעים.

חלקו השני של הפרק דן בשלושת המבצעים הרב-תכליתיים הגדולים ביותר באותה העת. בקמבודיה פותח מודל חדש של מנהל זמני בינלאומי. ביוגוסלביה לשעבר פותח המודל של התערבות הומניטרית. בסומליה נוסה לראשונה המודל של בניית מדינה על מנת להתמודד עם מצב שבו מוסדות המדינה חדלו להתקיים. בכל אחד מהמבצעים הצדיקה מועצת הביטחון את החלטותיה בכך שיישמה את הרעיונות החדשים שהועלו בארגון. הפרק מוכיח כי סביב כל מבצע התארגנו בריתות פוליטיות ייחודיות שניסו לקדם את האינטרסים המסוימים של כל המדינות החברות בברית. התנהלות זו פגעה ביכולתה של מועצת הביטחון להגדיר מטרות ברורות או לשנות את עקרונות הפעולה המסורתיים. האו"ם התקשה בדרך כלל לגייס כוח אדם וסיוע מנהלי וסבל ממחסור תקציבי, ואילו מזכירות האו"ם התקשתה לנהל מבצעים אלה. הפרק הרביעי נחלק אף הוא לשני חלקים. בראשון מוצג השיח שהתקיים באו"ם מאמצע 1993 עד 1995, ובו מרבית חברות הארגון חזרו לדבוק במטרות ובעקרונות ההצלחה המסורתיים של המבצעים. למפנה פתאומי זה כמה סיבות. מרבית השאלות שהועלו בארגון בנוגע לתפקיד מבצעי שמירת השלום בסדר

העולמי שלאחר המלחמה הקרה נותרו ללא מענה. מספר המבצעים עלה ועמו גם הדרישות מהמדינות החברות להקצות חיילים, שוטרים אזרחיים, מומחים אזרחיים, סיוע מנהלי ומימון למבצעים. אף שכוח האדם הכולל שהועמד לרשות המבצעים בשלהי 1993 עמד על יותר מ־60,000 איש, בפועל נדרשו כ־100,000. במהלך התקופה שימרה מועצת הביטחון את אופן התנהלותה הרודני, שבו חמש החברות הקבועות שמרו על שליטתן בדיונים. בתגובת נגד חתרו רוב המדינות החברות לשינוי ההרכב, הסמכויות ואופן קבלת ההחלטות של המועצה. כמו כן, הבקשות של מזכירות האו"ם להגדיל את הסגל שלה ולשפר את יכולות הפיקוד והשליטה שלה על מנת לנהל טוב יותר את המבצעים נענו במשורה. חברות הארגון הדגישו בעיקר את הצורך ביעול המזכירות. הסבר אחרון הוא שמדינות הודאגו יותר מהפיצוי שיקבלו עבור כל חייל שהן תורמות למבצעים מאשר מבעיית מימון המבצעים. בהקשר זה החוב הגבוה של ארצות הברית לארגון כמעט הביא אותו אל קריסה כספית. בשל הסיבות שתוארו לעיל העדיפו מרבית המדינות החברות לדבוק במטרות ובעקרונות פעולה מסורתיים ולא לתמוך במבצעים גדולים רבת־כחלייתיים שעלו כסף רב, היוו סיכון פוליטי ויכלו לשמש בקלות את חמש החברות הקבועות לקידום האינטרסים שלהן.

לאור הביקורת הגוברת על דרך התנהלותה של מועצת הביטחון, המחסור במשאבים והתארכות משך המבצעים ללא תוצאות ברורות, העדיפו חברות המועצה לצמצם את השימוש במבצעי שמירת שלום. הן החליטו להפסיק את המבצע בקמבודיה למרות ההמלצות להמשיך בו לשם קידום דמוקרטיזציה, ולהפסיק את המבצע בסומליה בהתניה שעם הבשלת התנאים הפוליטיים הן יאשרו מבצע חדש. בכך תמכה המועצה בעקיפין בתנאים המקומיים שהכשילו את ייסודן של מוסדות מדינה מתפקדים. בוסניה והרצגובינה היא היוצא מן הכלל שמעיד על הכלל. בזירה זו אושר להגדיל באופן הדרגתי את הכוחות תוך הרחבת סמכויותיהם ברחבי הארץ, אם כי הרחבה זו נבעה בעיקר מכישלונן של ארצות הברית, מעצמות מערב אירופיות, רוסיה ומזכירות האו"ם להסכים על דרך פעולה מתואמת לסיום הסכסוך ולא מכוונת ליישם תפיסה חדשה.

מתוך כל האמור לעיל אני מבקש להראות, כי אף שהיה ניסיון לעצב תפיסה חדשה למבצעים, שיצר מנעד אפשרויות נרחב לתגובה מצד הקהילה הבינלאומית למשברים בינלאומיים, בסופו של דבר הוא כשל, כיוון שהפוליטיקה הבינלאומית באו"ם – לפחות בכל הנוגע למבצעי שמירת השלום – המשיכה להתנהל לפי עקרונות של שיקולי כדאיות ותועלת של מדינות בארגון. אלו גיבשו את עמדותיהן לגופו של עניין אגב חישוב יחסי

עוצמה וקידום האינטרסים הלאומיים שלהן.¹¹ עמדותיהן לא תאמו אפוא בהכרח באופן עקבי את התפיסה המוצהרת של ברית פוליטית מסוימת. כמו כן, באופן פרדוקסלי היו מבצעים רב־תכליתיים שהקנו המנחה שלהם היה דווקא התפיסה המסורתית, ועיקר המאמץ בהם הופנה לתיווך בינלאומי בין הצדדים המסוכסכים לשם כינון ממשלות ריבוניות והצבת כוח 'שומרי שלום' בהתאם לעקרונות המסורתיים. מטרת מסורתיות הועדפו על פני מטרת חדשות כגון קידום דמוקרטיה, זכויות אדם ופיתוח כלכלי. מאז אמצע שנות התשעים לא השכילה הקהילה הבינלאומית ליישב את המתח המובנה בהתנהלותה – בין השאיפה לפתח אמצעים חדשים לקיום השלום והביטחון הבינלאומיים בדמות מבצעי שמירת שלום רב־תכליתיים לבין הקושי במימוש המבצעים לאור התנהלותה של הפוליטיקה הבינלאומית. מתח זה הפך למאפיין העיקרי בניהול סכסוכים ברחבי העולם בעשרות זירות, כגון אפגניסטן, מזרח טימור, סודן, עיראק, קונגו, קוסובו ולאחרונה מאלי וסוריה.

11 על הראל-פוליטיק ראו ספרו המקיף של הנרי קיסינג'ר, 2007, שמשמש במושג זה כעקרון יסודי לנתח את ההתנהלות הדיפלומטית מאמצע המאה השבע עשרה ועד שלהי המאה העשרים.

סיכום

יש לקוות כי טורקיה, שמילאה תפקיד מוביל בהגנה על אלו שסבלו בבוסניה, תמלא בסופו של דבר תפקיד בונה גם בחיפוש אחר... פתרון שיהיה ברוחן ובצלמן של אינספור החלטות או"ם שלא יושמו עד כה. אסור שיהיה מוסר כפול. (קטע מנאום שנשא נציג קפריסין, אנדראס יקובידס (Jacovides), בעצרת הכללית ב־24 באוגוסט 1992 בדיון בעניין בוסניה¹)

הציטוט שלעיל משקף את ההמשכיות הטבועה בהתנהלותה של הפוליטיקה הבינלאומית באו"ם משלהי המלחמה הקרה ולפחות עד אמצע שנות התשעים של המאה העשרים. בחרתי להקצות בספר מקום נרחב לדיונים השונים שהתנהלו באו"ם על מנת להבהיר לקוראים את נבכי ונדבכי הפוליטיקה הבינלאומית בכל הנוגע למבצעים. הדיון על המבצעים בקמבודיה, ביוגוסלביה לשעבר ובסומליה בשנים 1988–1995 כלל את כל המהלכים שקדמו לגיבוש התפיסה של המבצעים, העמדות השונות של המדינות החברות, העמדה שנבחרה עבור כל מבצע, הוצאתם לפועל של שלושת המבצעים והשלכותיהם ותוצאותיהם בדיעבד.

בספר זה עמדתי על המתח הקבוע בין הרצון לשנות ולשפר את יכולתה של הקהילה הבינלאומית להתמודד עם סכסוכים בשנים המעצבות שלאחר המלחמה הקרה, לבין נטייתן של חברות הארגון לתמוך בקיים ובמוסכם תוך קידום האינטרסים הצרים שלהן על חשבון יעילות ההשפעה של הארגון. מתח זה תורם להבין כיצד חל שינוי הדרגתי משלהי שנות השמונים, אשר הציב את מבצעי שמירת השלום במרכז האמצעים ליישוב סכסוכים פנים־מדינתיים, אך התקשה ליצור הסכמה סביב תפיסה ברורה ונוהל עבודה בכל הנוגע למבצעי שמירת שלום רב־תכליתיים לאחר המלחמה הקרה. אחת המסקנות

1 בנאומו מנגיד יקובידס את ההירותמות הבינלאומית, בעיקר זו הטורקית, למען הפליטים המוסלמים מבוסניה לסרבנות המוחלטת של הטורקים בנושאים אלו בהקשר של קפריסין. בתגובה לנאום זה היו חילופי מכתבים בעצרת בין נציגי טורקיה וקפריסין. A/46/966–S/24508, Sep. 2, 1992

היא שמשלהי שנות השמונים יצרו המדינות החברות באו"ם מנעד רחב בין ההנחיות של פרקים 6 ו-7 במגילה לפעולה בזמן סכסוכים, וזאת באמצעות הרחבת סל המטרות של מבצעי שמירת השלום. עם זאת, הן לא הצליחו להגיע לכלל הסכמה בנוגע לעקרונות ודרכי פעולה ברורים שיחליפו את התפיסה המסורתית של המבצעים. וכך, למרות שבמסגרת גופים שונים באו"ם הועלו לדין יוזמות לגבי הגדרת מטרות חדשות לאותם מבצעים שיושמו בשנים 1988-1991, לא הושגה תמימות דעים בקרב המדינות החברות לגבי עקרונות המודל החדש. ואכן, כאשר במהלך 1992 יצאו לדרך מבצעים חדשים, הם לא התבססו על הסכמה לשינוי עקרונות הפעולה. אמנם ב-1992 הציע מזכ"ל האו"ם בוטרוס-ראלי במסמך מפורט שכותרתו 'אג'נדה לשלום' להרחיב את מטרות המבצעים תוך ערעור על חלק מעקרונות הפעולה המסורתיים שלהם, ואכן במשך שנה וחצי זכתה יוזמה זו לתמיכה של מרבית חברות האו"ם, ומקובל לטעון שהמבצעים בקמבודיה, יוגוסלביה לשעבר וסומליה התממשו ברוח זו. אך מאמצע 1993 חזרו בהן מועצת הביטחון, המזכירות והעצרת הכללית מתמיכתן בעקרונות החדשים ומהשימוש בהם. בשנת 1995 החליטו שלושת הגופים הללו לקיים הבחנה ברורה בין מבצע שמירת שלום מסורתי לבין מבצע אכיפה (PE) לבין מבצע בניית שלום (PB).

מרבית חברות הארגון הסכימו כי המבצעים צריכים להתבצע רק לאחר שהושג הסכם פוליטי, ושמן הראוי שהם יפעלו בהתאם לעקרונות המסורתיים של היעדר משוא פנים, הסכמת הסיעות המקומיות ואי-שימוש בכוח. בעקבות לקחים אלה נקלעה הקהילה הבינלאומית לתחושת משבר בנוגע לפוטנציאל של מבצעי שמירת השלום ליישב סכסוכים. רק ב-1999 ניסה האו"ם ליישם את הלקחים שהופקו בראשית שנות התשעים בקוסובו ובמזרח טימור, וכך החלה תקופה חדשה בתולדות המבצעים. מתקפת הטרור על ארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 עודדה הזרמת משאבים רבים נוספים למבצעים צבאיים רב-לאומיים, שפעלו תחת אצטלה של מבצעי שמירת שלום. מבצעים גדולים רב-תכליתיים בעיראק ואפגניסטן ומבצעים אחרים באפריקה יצאו לפועל לא רק על ידי האו"ם, אלא גם תחת פיקוד וניהול של נאט"ו ו'האיחוד האפריקני'.

מבחינת שלושת המבצעים – בקמבודיה, ביוגוסלביה לשעבר ובסומליה – עולה, כי התפיסה המסורתית הייתה ונתרה זו שניצבה במרכז פעילות האו"ם בראשית שנות התשעים. מטרת-העל של הארגון הייתה להגיע להסדר פוליטי, שעיקרו השבת הריבונות על כל המדינה לידי הרשויות הנבחרות והיעדר מלחמה בין המדינות, וזוהי למעשה המטרה שעמדה בראש סדר העדיפויות במבצעי הדור הראשון. המטרות החדשות המיוחסות ל'מבצעי הדור השני'