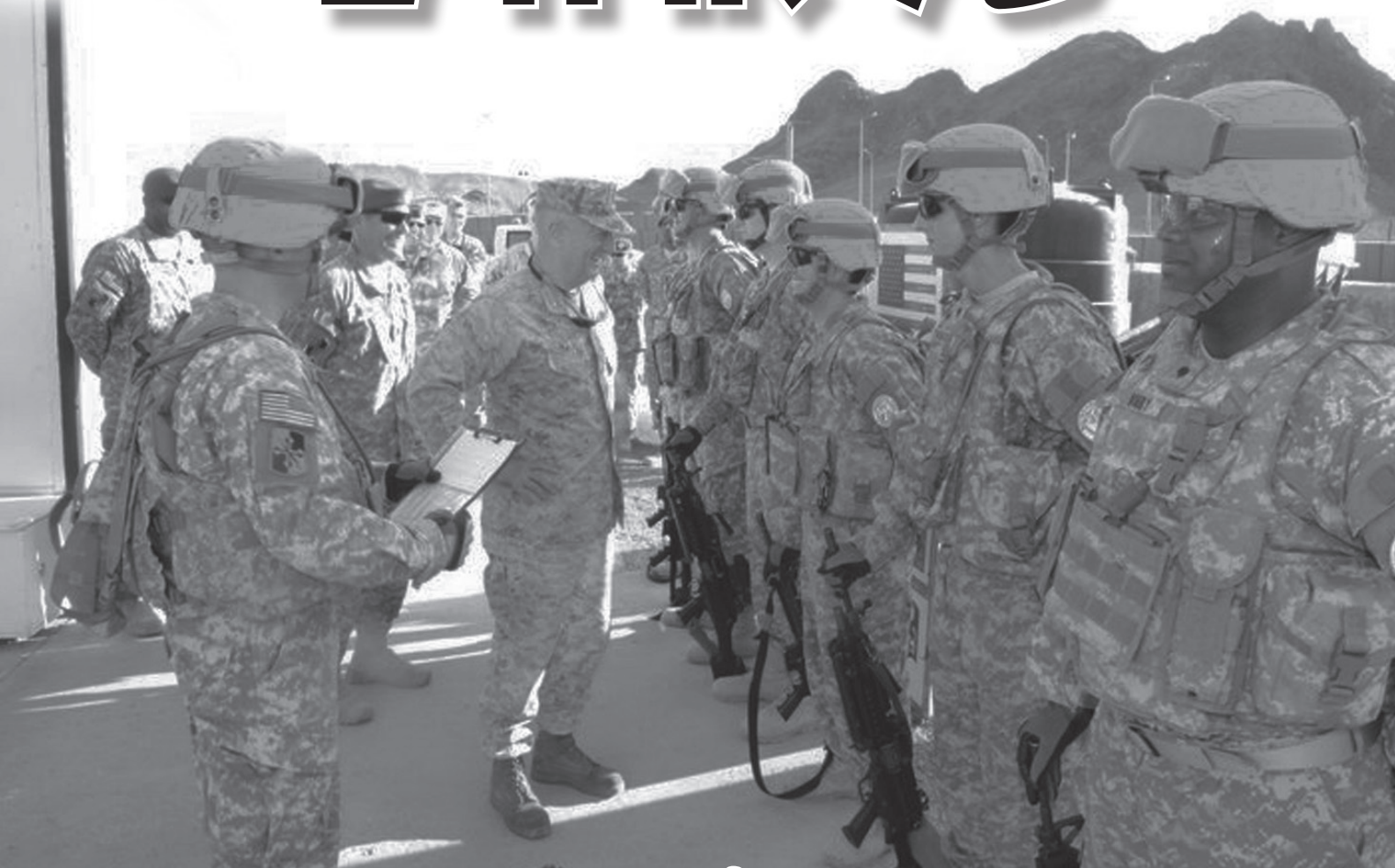


מדיניות "מבצעי השלום" של ארה"ב



מפקד פיקוד המרכז של ארה"ב סוקר מסדר של גדוד אמריקני מכוח השלום בסיני (MFO) | בשנים האחרונות מיועדים מבצעי השלום לשנות את הסטטוס קוו באמצעות הפעלת כוח צבאי. הסטטוס קוו שאותו רוצים לשנות עשוי להיות, למשל, פוליטי או הומניטרי



חני קומנשטר-שוורץ

חוקרת במרכז דדו לחשיבה צבאית
בין-תחומית ודוקטורנטית למדעי
המדינה



בעשור וחצי האחרונים נעו גישות הממשל בארה"ב כלפי מבצעי השלום בין התלהבות רבה להסתייגות מוחלטת. הגישה כיום היא מפוכחת מאוד, שכן ברור לכולם שמדובר במבצעים מורכבים מאוד ויקרים מאוד שמצריכים תיאומים ושיתופי פעולה עם גופים בין-לאומיים ואזוריים

מבוא

שלום, שבהם יש לנהוג ללא משוא פנים בין הצדדים, אך למעשה יש לה מקום חשוב גם במקרה של פעולות לאכיפת שלום.⁴ מההגדרות שניסחו שלושה מפקדים לשעבר של מחלקת המבצעים לשמירת השלום באו"ם⁵ עולה שקיים מתח בין ההגדרה של "שמירת השלום" לבין ההגדרה של "מבצעי שלום":

קיים בלבול בין המונח "שמירת שלום" (peacekeeping) למונח "שמירת שלום" (operations) לבין המונח "מבצעי שלום" (peace operations). המונח "שמירת שלום" משמעו פעולות ביטחון המבוצעות באמצעות כוח אדם צבאי. למרות זאת במסגרת המבצעים לשמירת שלום עוסקים כיום בדרך כלל גם בפעולות אזרחיות לבניית שלום כמו תיווך פוליטי, סיוע לפיוס לאומי, תמיכה במאמצים לקיים בחירות, פירוק מיליציות, חיבור חברתי מחדש של צדדים שנלחמו בעבר אלה באלה, הקמת כוחות שיטור או שינוי כוחות שיטור קיימים, הגנה על זכויות אדם... המונח המורחב "מבצעי שלום" הוא כנראה מתאים יותר, אבל ישנה התנגדות לזניחת השימוש במונח "מבצעים לשמירת שלום" בשל המסורת, הכרת המותג וההשלכות שיש לכך על המימון.⁶

רבים מבקרים את מבצעי השלום שמנהלת ארה"ב וטוענים כי היא מנצלת את כוחה כדי לכפות את הנורמות שלה על אומות אחרות.⁷

מטרות מבצעי השלום

מבצעי השלום שמנהל צבא ארה"ב מעוגנים בדירקטיבה של משרד ההגנה האמריקני⁸ ובתורת הלחימה של צבא ארה"ב. להלן דוגמה להגדרת מטרה צבאית של מבצעי שלום:

ליצור תנאים לפעולות פוליטיות אחרות, לפעולות כלכליות והומניטריות ולבניית שלום כדי להשיג מטרה פוליטית שמופיעה במנדט ולחולל שינוי. בניית קונסנזוס בין הצדדים היא דבר קריטי שמאפשר לכוח להוריד את הפרופיל המבצעי שלו לפרופיל הדומה יותר למבצעים לשמירה על השלום.⁹

כאמור, אחד המרכיבים הצבאיים המרכזיים במבצעי שלום הוא הניסיון להוריד את הפרופיל המבצעי ולעבור לשימוש בכוח מוגבל. המדריך ל"קשת המבצעים המלאה"¹⁰ מפרט קשת של מצבי עימות שהולכים ומחריפים ממצב של שלום יציב, דרך שלום לא יציב ומלחמה לא סדירה ועד למלחמה כוללת. במקביל לקשת של מצבי העימות מתוארת גם קשת המבצעים. אלה הולכים ומחריפים ככל שהעימות הולך מחריף. טווח המבצעים מתחיל במעורבות צבאית בזמן שלום, עובר דרך מעורבות מוגבלת, מבצעי שלום ומלחמה לא סדירה ומסתיים בניהול מבצעים מרכזיים במסגרת מלחמה כוללת.¹¹

בשנים 1945-1989 ניהלה ארה"ב - בממוצע - מבצע שלום אחד מדי עשור. לאחר המלחמה הקרה (1989) יזמה ארה"ב מבצעים כאלה בתדירות גבוהה יותר (בממוצע: פעם בשנתיים) - בין היתר באזורים הבאים: עיראק, אפגניסטן, קוסובו ובוסניה, חצי האי סיני, לבנון, דארפור וסומליה. השינויים במאפיינים של מבצעי השלום שיזמה ארה"ב הם עיקרו של המאמר הזה המבוסס על הספר "מדיניות מבצעי השלום של ארה"ב - חרב פיפיות?"¹ בעריכת איאן ג'ונסטון. המאמר מתמקד במדיניות ארה"ב ומתייחס גם לשיתופי הפעולה של צבא ארה"ב עם נאט"ו, אך אינו עוסק במדיניות מבצעי שלום של מדינות אירופה.

השינוי הבולט ביותר שחל במאפיינים של מבצעי השלום - מעבר לשינויים בתדירותם - נוגע למטרותיהם. במקורם נועדו מבצעי השלום לחצוץ בין צבאות סדירים עוינים באמצעות כוחות שיטור חמושים ולשמור על הסטטוס קוו שנוצר בעקבות עימות מזוין. בשנים האחרונות מיועדים מבצעי השלום לשנות את הסטטוס קוו באמצעות הפעלת כוח צבאי. הסטטוס קוו שאותו רוצים לשנות עשוי להיות, למשל, פוליטי או הומניטרי.

בהקשר הזה יש להביא בחשבון שכיום מתקשה מאוד דמוקרטיה מערבית לצאת למבצע צבאי בהיעדר לגיטימציה של דעת הקהל המקומית והבין-לאומית. לפעולה צבאית המוגדרת "מבצע לשמירת שלום" יש סיכוי טוב הרבה יותר לזכות בלגיטימציה.

הגדרת מבצעי השלום

ב-1991 הנחה גנרל גורדון סאליבן, הרמטכ"ל של צבא היבשה של ארה"ב, לכתוב מחדש את תורת המבצעים, כך שתכלול פרק חדש על מבצעים צבאיים שאינם מלחמה, לרבות מבצעי שלום.² במסגרת זו התגבשה בצבא ארה"ב אבחנה בין שני סוגים של מבצעי שלום: האחד שמירת שלום (Peacekeeping) שאליו נשלח כוח עם מנדט להרתיע מפני אלימות, והאחר, אכיפת שלום (Peace enforcement), הוא התערבות שבה יש צורך לאיים בהפעלת כוח או אף להפעילו ממש.³

את שני הסוגים האלה של מבצעים ניתן להשוות על פי שלושה פרמטרים: הסכמה, כוח והגינות. בעוד שבמבצעים לשמירת שלום יש הסכמה בין שני הצדדים על נוכחותו של הכוח הזר, במבצעים לאכיפת שלום אין הדבר כך. אשר לכוח - במבצעים לשמירת שלום הוא מופעל רק לצורך הגנה עצמית או להגנה על פי המנדט שנקבע, ואילו במבצעים לאכיפת שלום הוא מופעל נגד הצד הסרבן במידת הצורך. ההגינות היא לכאורה פרמטר רלוונטי רק במבצעים לשמירת



לוחם אמריקני משוחח עם נער אפגני | כוח שלום צריך לכבד את התרבות, את השפה ואת המנהגים של המדינה המארחת

הגורמים העוינים האלה יכולים להיות מנהיג, מפלגה, ארגון או פרט המאמינים שהשלום המתקרב מאיים על כוחם, על תפיסת עולמם ועל האינטרסים שלהם, ולכן הם ינסו לסכל את תהליך השלום. הגורמים העוינים מסווגים לשלוש קטגוריות:¹⁶

- גורמי כוח בעלי מטרה פוליטית שמעוניינים לכפות את תפיסותיהם על האוכלוסייה. קשה מאוד לנהל איתם משא ומתן, והמניעים שלהם הם בדרך כלל אידיאולוגיים או דתיים. הם רוצים להשיג כוח מוחלט, ודעותיהם אינן משתנות בעקבות שינוי בנסיבות או פשרה שנכפתה עליהם. הקבוצה הזאת היא פעמים רבות הגרעין הקשה של ההתקוממות.
- גורמים עוינים שהמניע העיקרי שלהם הוא רדיפת בצע - לעיתים פושעים וראשי מאפיות. לכן כל פעולה שלהם מחושבת היטב לפי שיקולי עלות-תועלת. הם מוכנים ליצור קשרים עם כוחות זרים - אם זה ישתלם להם - ומיטיבים להסתגל למצבים חדשים.
- גורמים שעוינותם מוגבלת. אלה חותרים לשלום וליציבות המבוססים על התפיסות שלהם בנוגע לממשל ולשינוי הפוליטי. הם דורשים הכרה או פיצוי על חוסר צדק שנעשה להם, לטענתם, וביטחון בסיסי לתומכיהם, ולכן הם מוכנים לשאת ולתת. דוגמאות לכך הם מנהיגי שבטים או מנהיגי קהילות שמעוניינים להשיג תנאים טובים יותר לאנשיהם.

על פי הדוקטרינה למבצעי שלום, בהתקוממות יכולות להשתתף קבוצות משלוש הקטגוריות האלה או, לחלופין, מקטגוריה אחת או משתי קטגוריות.

במבצעים האלה משתמשים כוחות הצבא במגוון של פעולות - ובהן התקפה, הגנה ומשימות לשמירת היציבות - כדי להשיג את מטרות המבצע. הבחירה באסטרטגיה הדומיננטית (התקפה, הגנה ומשימות לשמירת היציבות) נעשית לפי המצב, לפי המטרות (ההישג הנדרש) ולפי רמת האלימות בשטח. על המפקד להעריך את מצב העימות כדי שיוכל לגבש תוכנית ולהתקדם למצב הסיום שנדרש ממנו בהתאם למטרות המבצע. המפקדים בשטח קובעים בכל פעם את סוג המבצע שהם ינהלו בהתאם למצב העימות בשטח. הקביעה הזאת משפיעה, כמובן, על בחירת המטרות ועל הקצאת המשאבים. כאמור, מטרת המפקד היא להביא למצב שבו רמת האלימות בשטח תהיה הנמוכה ביותר ובמקביל להימנע ככל האפשר ממצב של מלחמה לא סדירה, אף שעליו להיות ערוך גם למצב כזה.¹²

בשנים האחרונות נוספה משימה לכוחות שנשלחים למבצעי שלום: "בניית אומה". זוהי משימה מסובכת וממושכת שנבנית נדבך על נדבך



האתגרים של מבצעי השלום

הכוחות הצבאיים הפועלים במבצעי השלום נדרשים להתמודד עם אתגרים שונים. מטרת המאמצים הצבאיים והאזרחיים היא להשמיד את האמצעים שמשמשים את הצדדים בסכסוך ולמתן את המוטיווציות לסכסוך. התנאי הראשון במעלה לניהולו של מבצע כזה¹³ הוא השגת לגיטימציה למבצע מהאוכלוסייה המקומית שבקרבה פועלים ומהקהילה הבין-לאומית. ישנן כמה רמות של לגיטימציה: לגיטימציה מלאה; לגיטימציה חלקית, שבה ישנן הבנות אילו מגבלות יוטלו על הכוחות הפועלים, ולבסוף לגיטימציה שאפשר להגדירה "הסכמה שבשתיקה".

לאחר המלחמה בעיראק ובאפגניסטן עודכנה הדוקטרינה של מבצעי השלום, וכיום יש בה התייחסות גם לסוגיות כמו הבדלי התרבויות והצורך בכבוד הדדי. בדוקטרינה מודגש הצורך בתמיכה של שותפים בין-לאומיים וזאת באמצעות שיח עימם - מה שדורש זמן, סבלנות והבנה הדדית.

בכל הנוגע לאוכלוסייה המקומית מדגישה הדוקטרינה שהכוח הצבאי צריך לא רק לכבד את התרבות, את השפה ואת המנהגים של המדינה המארחת אלא חיוני שהאוכלוסייה האזרחית תשתכנע שהוא נוהג כך. בדוקטרינה גם מצוין שעל הכוח הצבאי להביא בחשבון סוגיות סוציו-תרבותיות בעת שהוא פועל בקרב אוכלוסייה אזרחית זרה. הכוונה היא לסוגיות כמו הכרת המבנה החברתי של האוכלוסייה, הכרת תרבותה וכלכלתה.¹⁴

גורמים שעוינים את מבצעי השלום

הדוקטרינה של נאט"ו למבצעי שלום¹⁵ כוללת התייחסות אל "גורמים עוינים" (spoilers) שפועלים נגד מבצעי השלום.

המשימה: לבנות אומה

בשנים האחרונות נוספה משימה לכוחות שנשלחים למבצעי שלום: "בניית אומה". זוהי משימה מסובכת וממושכת שנבנית נדבך על נדבך לפי הסדר הבא:

1. **ביטחון**. שמירה על השלום, אכיפת החוק, חקיקת חוקים, רפורמה בסקטור הביטחוני.
2. **עזרה הומניטרית**. החזרת פליטים, הדברת מגפות או מניעתן, מיגור הרעב, מציאת פתרונות דיור לחסרי בית.
3. **משילות**. שיקום השירות הציבורי.
4. **יציבות כלכלית**. הנהגת שער מטבע יציב ויצירת תנאים לקיומו של מסחר מקומי ובין-לאומי.
5. **דמוקרטיזציה**. בניית מפלגות, הנהגת חופש עיתונות, חיזוק החברה האזרחית וקביעת מסגרת חוקית לקיום בחירות.
6. **פיתוח**. עידוד הצמיחה הכלכלית, צמצום העוני ושיפור התשתיות.¹⁷

סיכום

בפרק בקומדיה הבריטית "כן אדוני ראש הממשלה" ישנה סיטואציה שבה מגלה ראש ממשלת בריטניה שמזרח תימן מתכננת לפלוש לאי סנט ג'ורג'.¹⁸ בעקבות זאת מחליט ראש הממשלה - בעצתו של שגריר ישראל בלונדון - לשגר מאות חיילים בריטים לאי לשליחות של "רצון טוב" כדי למנוע את הפלישה. כאשר נשאל ראש הממשלה מדוע יש צורך בחיילים כה רבים למשימה של "רצון טוב", הוא משיב שזהו ביטוי ל"הרבה מאוד רצון טוב".

המאמר ניתח את השינויים במאפייני המבצעים לשמירת שלום משימור הסטטוס קוו למבצעים המתמקדים בניסיון לשנות את המצב הקיים עד כדי "בניית אומה". המורכבות של מבצעי השלום נגזרת, בין השאר, מהגדרת מטרותיהם, מהקושי לקבוע את משך המבצעים, ממאפייני ביצועם ומהאתגר הטמון בניסוח מצבי הסיום שלהם.

המאמר מעלה כמה שאלות שנותרו ללא מענה: מהם ההבדלים בין מבצע לשמירת שלום לבין כל מבצע צבאי אחר? מה מאפיין, לדוגמה, את מבצע השלום בעיראק והופך אותו לשונה מכל מבצע צבאי אחר? נוסף על כך עולה גם השאלה מהו מצב הסיום של מבצע שלום: האם מדובר בהפסקת אש או בתהליך מתמשך שסופו בממשל מתפקד שנבחר בבחירות דמוקרטיות? המענה לשאלות האלה הוא אתגר למדינות ששולחות חיילים לכוחות שלום - ובמיוחד לארה"ב שכוחותיה עדיין מנהלים, יחד עם בעלות ברית, מלחמה עקובה מדם באפגניסטן במסגרת מבצע לשמירת שלום.

הערות

1. Ian Johnstone, (ed.), **US Peace Operations Policy**, Cambridge University Press, 2009. הספר הוא אסופת מאמרים שעניינם מדיניות מבצעי השלום של צבא ארה"ב.
2. מאמרו פורסם בתוך אסופת מאמרים שפירסם פרופ' ויליאם פלאוויין. ראו: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533310701879878
3. Department of the Army, **Operations, Field Manual FM 100-5**, 1993, pp. 13-17

4. Department of the Army, **Peace Operations, Field Manual**, 100-23, December 1994, pp. 12-13
5. United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)
6. Salman Ahmed, Paul Keating and Ugo Solians, "Shaping the Future of UN Peace Operations: Is there a Doctrine in the House?" **Cambridge Review of International Affairs**, Vol. 20, No. 1, 2007, p. 1
7. James F. Dobbins, "Towards a More Professional Approach to Nation-building", www.relooney.info/0_NS4053_79.pdf
8. Department of Defense Directive 3000.05, Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR)
9. Department of the Army, **Stability Operations and Support Operations, Field Manual 3-07**, February 2003, pp. 4-12
10. Department of the Army, **Full Spectrum Operations** (draft), Fort Leavenworth, 5th February 2007, chs. 1-4
11. "US Doctrine for Peace Operations", pp. 26-28 בתוך ספרו של ויליאם פלוויין
12. שם
13. "Stability" (draft), Carlisle, Pa, March 2007, chs. 1,4. 3-07FMI
14. "US Doctrine for Peace Operations", p. 29 בתוך ספרו של ויליאם פלוויין
15. NATO, **Peace Support Operations**, Allied Joint Publication (AJP) 3.4.1, July 2001, ch. 3
16. "US Doctrine for Peace Operations", p. 31 בתוך ספרו של ויליאם פלוויין
17. www.relooney.info/0_NS4053_79.pdf
18. מתוך פרק 6 בסדרה שכותרתו "ניצחון לדמוקרטיה". שודר לראשונה ב-BBC ב-13 בפברואר 1986. הפרק נכתב בהשראת הפלישה לגרנדה ב-1983. האי הדמיני נקרא סנט ג'ורג' - כשמה של בירת האי גרנדה.

נספח: מבצעי שמירת השלום וישראל

כוחות בין-לאומיים מוצבים בגבול בין ישראל לשכנותיה וממלאים משימות של שמירת שלום. כיום פועלים שלושה כוחות או"ם וכוח אמריקני אחד בגבולות ישראל ועוד כוח בין-לאומי בשטחים:

- UNIFIL - בדרום לבנון.
- UNDOF - בדרום סוריה וברמת הגולן.
- UNTSO - משימתו המקורית הייתה לפקח על הפסקת האש בתום מלחמת העצמאות. כיום הוא משמש מפקדת על לכוחות שמירת השלום של האו"ם באזור - יוניפי"ל ואונדוף.
- MFO - כוח אמריקני שמפקח על פירוז סיני. ב-2005, לקראת הנסיגה החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה, הועלתה ההצעה לרתום את ה-MFO ללחימה בהברחות מסיני לרצועה, אולם ההצעה הזאת לא יושמה בסופו של דבר.
- TIPH - כוח רב-לאומי שמפקח על הנעשה בחברון. הכוח הוקם בעקבות הטבח במערת המכפלה ב-1994, ומשרתים בו חיילים משש מדינות: נורווגיה, איטליה, דנמרק, שוודיה, שווייץ וטורקיה.