

UNTSO בעידן של אחר החלטה 2803: מארגון בשוליים לתועלת אסטרטגית

דייגו סלמה

המכון להיסטוריה – אוניברסיטת ליידן

החלטה 2803 של מועצת הביטחון דוחקת הצידה את ארגון הפיקוח על הפסקת אש של האו"ם (UNTSO) לטובת הסדרי ייצוב חדשים בעזה. הטענה המוצגת במאמר הזה היא שההתעלמות מהארגון אינה מעידה על היותו בלתי רלוונטי, אלא היא חושפת את המחיר שהוא משלם על האנרגיה הארגונית, ובכך יוצרת הזדמנות לרפורמה במסגרת המנדט הקיים. בהתבסס על הדוקטרינה שמייחסת עדיפות ליכולות (capability-forward) וגובשה כמדד הערכה בכנס שמירת השלום של האו"ם בברלין, ובהסתמך על הרקורד ההיסטורי של UNTSO וכן על מחקרים בנושא אימות וציות, המאמר מצביע על היתרונות המרכזיים של הארגון, שאף מנגנון אד הוק לא יצליח לשכפל במהירות: נוהלי קישור מהימנים, היטמעות באזור ואמינות פרוצדורלית בתצפית ובדיווח. המאמר מציע מסלול מודרניזציה ריאליסטי הכפוף לאילוצים, שבסופו יפעל הארגון במתכונת של השלמה אסטרטגית: שיטת פעולה מוגבלת בזמן לפעולות אימות וקישור בעזה, שתיושם במסגרת המנדט הקיים של UNTSO, ותכלול חבילות של יכולת מודולרית, חומת אש מודיעינית ופרוטוקולים לניהול מחלוקות, שיתרגמו אי-הסכמות ממניעים לשיטה. כמו כן המאמר מציע מדדי ביצוע וטריגרים פרוצדורליים להפעלת שינוי מצב, השעיה ופריסה מחדש. המסקנה של המאמר היא ששדרוג UNTSO ישים יותר מבחינה פוליטית מאשר שינוי המנדט שלו, וכי הגוף נותר רלוונטי מבחינה אסטרטגית למבצעי שמירת שלום של האו"ם בעידן של סמכות מפוצלת וירידה באמון.

מילות מפתח: UNTSO, שמירת שלום, ישראל, המזרח התיכון, האומות המאוחדות.

מבוא – פרדוקס ההתעלמות

יחסי ישראל והאו"ם הידרדרו מאז 7 באוקטובר 2023 במידה חסרת תקדים, גם בהשוואה להיסטוריה הארוכה והמורכבת שלהם. הקשרים הדיפלומטיים בין המזכירות לירושלים התרופפו, וההתנהלות האופרטיבית נעה בין סוערת במקרה הטוב ללא קיימת במקרה הגרוע. שני הצדדים פועלים כעת מעמדה של חוסר אמון עמוק ולא של שיתוף פעולה פרגמטי. אולם למרות הקרע ישראל והאו"ם אינם יכולים להרשות לעצמם מצב של ניתוק מוחלט (Salman, 2020). השלכות המלחמה בעזה יחייבו מאמץ הומניטרי, פוליטי ושיקומי נרחב שאף קואליציה, כשירה ככל שתהיה, לא תוכל ליישם לבדה (Arielli & Stoil, 2025; Chen, 2024; Day, 2025), וחלק ניכר מהמאמץ החיוני יעבור בהכרח דרך מערכות

האו"ם. יתרה מכך, כל ארכיטקטורה בת-קיימא עבור עזה שלאחר המלחמה תחייב קיום של מנגנון בינלאומי אמין, שיהיה מסוגל לפקח על קווי הפסקת האש, לעקוב אחר ההתחייבויות לפירוז ולהפחית את הסיכון להסלמה מחודשת. אולם שום מסגרת פוליטית, מצומצמת ככל שתהיה, לא תוכל להתקיים ללא מנגנון פיקוח ביטחוני שיזכה למידה מינימלית של אמון (Hylton, 2013; United Nations Department of Peace Operations [DPO], 2008).

לכן מפתיע לגלות כיצד במרחב המדיניות הצפוף ועתיר ההצעות להקמת כוחות רב-לאומיים, קואליציות אזוריות, ארגוני פיקוח אד הוק או מבני ייצוב חדשים לחלוטין, יש מנגנון ותיק אחד של האו"ם שכמעט נעדר מהדיון: ארגון הפיקוח על הפסקת אש של האו"ם

(UNTSO). ההתעלמות הפכה רשמית ב־17 בנובמבר 2025, כשאימצה מועצת הביטחון את החלטה 2803. ההחלטה אישרה את הקמתו של "כוח ייצוב בינלאומי" (ISF) זמני, ביחד עם "מועצת שלום" המוגדרת כ"ממשלת מעבר בעלת אישיות משפטית בינלאומית, שתקים את המסגרת ותתאם את המימון לפיתוח מחדש של עזה בהתאם לתוכנית המקיפה".

המסגרת של מועצת שלום בכוח הייצוב הבינלאומי מוצגת כפתרון חדש לייצוב עזה לאחר המלחמה, אולם היא עלולה לשבש את קיומו של פתרון רב־צדדי יציב (Gowan, 2026). במקום להתבסס על מנגנוני אימות, קישור ושיתוף מידע של האו"ם, מועצת השלום מבקשת ליצור מבנה מקביל, שהלגיטימיות שלו קשורה קשר הדוק למנהיגות פרסונליסטית ולרגע חולף בפוליטיקה האמריקאית ומעלה חששות לגבי ההמשכיות, הבסיס המשפטי והזיכרון המוסדי. היעדר תוכנית מבצעית קונקרטית עבור כוח הייצוב הבינלאומי – שתכלול בין היתר את המנדט, הרכב הכוחות, לוחות הזמנים והסמכות בשטח – מחליש עוד יותר את אמינותו. במקביל, התכנון מלמעלה למטה שארצות הברית מקדמת כבר מעורר אי־נוחות בקרב גורמים אירופים וספקנות בקרב שחקני מפתח בזירה הבינלאומית. במבט כולל, המבנה של מועצת השלום וכוח הייצוב הבינלאומי נראה יותר כתצוגה פוליטית מאשר ארכיטקטורת ביטחון בת־קיימא, ולכן הטיעון מתחזק לטובת מסגרת שתשלב נכסים רב־צדדיים קיימים כמו UNTSO, שהמנדט, רשתות הקישור ויכולת הפריסה המודולרית שלו מציעים מידה רבה יותר של אמינות פרוצדורלית וקיימות אסטרטגית. המסגרת שארצות הברית מובילה מבקשת למעשה להתחיל מאפס, ולכן עולה באופן מיידי שאלה מטרידה: איזה מקום, אם בכלל, נותר לארכיטקטורה הבינלאומית הקיימת שכבר פרוסה בשטח?

קשה להימלט מהאירוניה. החלטה 2803 עוקפת לחלוטין את נוכחות האו"ם הוותיקה ביותר במזרח התיכון, אף שלנוכחות זו יש נכסים, ניסיון, גישה וזיכרון מוסדי שאף מנגנון חדש לא יצליח לשכפל באופן מיידי (Sommerreyns, 1980; Novosseloff, 2022; Theobald, 2015; Salama, 2024). דחיקת UNTSO עשויה להתגלות כמהלך קצר רואי מבחינה אסטרטגית דווקא משום שישראל והאו"ם מתמודדים כרגע עם הצורך הדחוף לבנות מחדש בסיס מינימלי של אמון מבצעי. UNTSO מחודש שיעבור רפורמה עמוקה עשוי להציע הזדמנות מפתיעה לשיתוף פעולה, שיתאפיין באמינות טכנית ופרופיל נמוך.

סוגיה זו מקבלת חשיבות נוספת לנוכח הפסגה השאפתנית ביותר של האו"ם בשנים האחרונות בנושא

הרפורמה לשמירת השלום: כנס האו"ם בברלין בשנת 2025. יותר מ־90 מדינות חברות, ובתוך כך כאלה שאחראיות לשליחת כוח צבאי וכן תורמים ושחקנים אזוריים ניסחו מסגרת חדשה לחלוטין לפעולות השלום של האו"ם. הקונסנזוס היה ברור: משימות מהדור הקודם חייבות להתפתח. עליהן לאמץ פריסות מודולריות המותאמות למשימות ספציפיות, לשלב טכנולוגיית מעקב ומודיעין ממקורות גלויים, לספק למשקיפים הכשרה בסיסית דומה שתדע להתמודד עם איומים אסימטריים, ולעדכן את הסדרי שיתוף המידע בין המשלחות לממשלות המארחות (Waine et al., 2024; Hilding Norberg et al., 2024). המטרה אינה להמציא מחדש את פעולת שמירת השלום, אלא להפוך אותה לגמישה, קלה ומותאמת למציאות המבצעית של סכסוכים בני זמננו.

UNTSO הוא מקרה מבחן מתבקש. הארגון פרוס על פני חמישה גבולות, מתחזק ערוצי קישור מבוססים עם ישראל, מצרים, לבנון, ירדן וסוריה, ויש לו זיכרון מוסדי שאין למנגנוני אד הוק חדשים. המשקיפים שלו כבר מבצעים אימונים בלבנון וברמת הגולן (Kochavi, 1980; Theobald, 2015), והמבנה שלו טומן בחובו את זרעי המודולריות שהונפו בגאון בברלין (Salama, 2023). מודרניזציה של UNTSO ברוח הנחיות הכנס בברלין תדרוש רצון פוליטי, חזון אסטרטגי ושיתוף פעולה פרגמטי. יתרה מכך, להתעלמות מ־UNTSO יש מחיר. דחיקת הארגון תותיר מנגנון בעל פוטנציאל רב־ערך שאינו מנוצל, ובמקביל תזרים משאבים בינלאומיים לחלופות שאינן מוכחות. גישה כזו אף תנציח את התפיסה שהמשימה הצבאית היחידה של האו"ם שנמצא בירושלים אינה רלוונטית הן בעיני הממשלה המארחת והן בעיני המערכת הרב־צדדית. בסביבה שבה תקציבים רב־צדדיים מצטמצמים, ויתור על UNTSO הוא צורה יקרה מאוד של הזנחה מוסדית.

הספקנות הישראלית כלפי האו"ם הפכה למאפיין קבוע בדוקטרינת מדיניות החוץ שלה במקום לתגובה המותאמת למשברים ספציפיים (Comay, 1983; Salman, 2025). עמדה זו נובעת מהתפיסה שהאו"ם התפתח לפלטפורמה לתעמולה פוליטית ולוחמה דיפלומטית, שבה "ניצול לרעה של רובנות" משמש לעיתים קרובות לבידוד המדינה היהודית (Mréjen, 1998). על רקע זה היחס אל UNTSO מתאפיין בחשדנות, בביטול ובבוז (Nachmias, 1996). ההערכה הרווחת בחוגי המדיניות בישראל היא פשוטה: UNTSO הוא מיושן ואינו יעיל, ומציע ערך מבצעי מועט. לכן יש להכיר בכך שההצעות המומלצות במאמר זה ייתקלו בספקנות ואף בציניות.

להפוך למרכיב הכרחי בארכיטקטורה הרחבה שתמנע את התחדשות האלימות, תתמוך בשיקום ותבנה מחדש בהדרגה ערוצים לשיתוף פעולה בין ישראל למערכת האו"ם. המשימה קשה, אך הכרחית (Safran-Hon & Salama, 2025). אך שהחלטה 2803 משמיטה כל אזכור ל-UNTSO, כל הצעה למודרניזציה תהיה חייבת להיות מתוכננת באופן שתשלים בצורה זו או אחרת את הארכיטקטורה המוצעת בהחלטה.

שנית, המודרניזציה של UNTSO אינה אמורה להיות תלויה בשילוב הארגון במשימת הייצוב בעזה. הדרת הארגון מהתכנון הנוכחי רק מדגישה את הדחיפות לבצע התאמה מוסדית. דחיקת UNTSO לשוליים היא קריאת השכמה; עליו לבחור אם להתפתח כדי לעמוד בתנאים האסטרטגיים העכשוויים או להסתכן בהישארותו מרכיב קבוע – אך בלתי נראה וחסר שיניים – בנוף האזורי. לכן עליו לחתור לרפורמות המוצעות במסמך הזה ללא קשר לשאלה אם יהיה מעורב ישירות בהסדרי הביטחון של עזה לאחר המלחמה.

יסודות היסטוריים ונכסים מוסדיים: UNTSO וחזרתם של מבצעי שמירת שלום "חד-ממדיים"

"משימות חד-ממדיות מהדור הקודם" עדיין רלוונטיות

UNTSO שייך לקטגוריית פעולות השלום של האו"ם, שהספרות שלאחר המלחמה הקרה נוטה להתייחס אליה ככזו שמוצתה מבחינה רעיונית. משימות התצפית והמעקב "החד-ממדיות מהדור הקודם" נועדו לפקח על הפסקות אש, לייצב קווי חיכוך ולנהל אירועים ללא סמכות אכיפה או מאמצים לבניית מדינה (Higgins, 1968). למרות זאת, זרם הולך ומתרחב של מחקר השוואתי טוען שהמשימות האלה אינן אנומליה היסטורית, אלא הן מייצגות צורה מוסדית מובחנת, המותאמת היטב לאילוצים פוליטיים. במחקר ההשוואתי של אלכסנדרה נובוסלוף (Alexandra Novosseloff) על מבצעי שמירת שלום חד-ממדיים מתמשכים נטען כי המשך השימוש בהם קשור מבחינה מבנית לתפקידם הצר; הם נוצרו לצורכי מניעת הסלמה בזירות גיאופוליטיות בעלות סיכון גבוה, שבהן מנדטים שאפתניים מדי איימו על קונסנזוס שברירי בין המעצמות הגלובליות, וכשהצדדים נרתעו מלהתיר שינויים במנדט (Novosseloff, 2022). מבצעים מהסוג של UNTSO אינם צריכים להיות מוערכים ככלי לטרנספורמציה בסכסוכים אלא כמנגנונים להפחתת אי-ודאות, לריכוך של דינמיקות המובילות להסלמה ולשימור ערוצי מעורבות מינימליים בהיעדר תהליך שלום רציני.

החששות האלה מתבססים על הניסיון המצטבר של מדינת ישראל עם מנגנונים אחרים של האו"ם. כך למשל, אפילו כשישראל נטלה חלק במסגרות פרוצדורליות כמו הסקירה התקופתית האוניברסלית של מועצת זכויות האדם (UPR), היא גילתה כי ה"פוליטיזציה" של סדר היום מאפילה על המעורבות הטכנית (Navoth, 2009; Salman, 2025). התוצאה היא תרחיש שבו כולם מפסידים: האו"ם מאבד את האמינות המבצעית והגישה; ובמקביל ישראל מוותרת על היתרונות של מנגנון ניטרלי שניתן לאימות, ויכול לסייע בניהול גבולות לא יציבים ולמנוע מיסקלקולציה.

אולם תהיה זו טעות אנליטית להתייחס לספקנות הישראלית כאל מחסום שאינו ניתן לשינוי. בחינה מעמיקה יותר של יחסי ישראל עם האו"ם מגלה שינוי אסטרטגי משמעותי במהלך שני העשורים האחרונים. המדיניות הישראלית עברה מגישת "אום שמום" המזלזלת בשנים הראשונות להקמת המדינה, לאסטרטגיה פרואקטיבית יותר של השתתפות והשפעה (Salman, 2025). העמדה הפרואקטיבית מבוססת על ההבנה שגם אם לא ניתן להשיג הסכמה פוליטית, הרי "דיפלומטיה מבצעית", המבוססת על אמינות פרוצדורלית ושיתוף פעולה טכני, יכולה להניב דיבידנדים ביטחוניים משמעותיים (Salman, 2025).

הספקנות הזו אינה קובעת בהכרח את פני הדברים. מבחינה היסטורית היו תקופות שבהן ישראל ו-UNTSO עבדו יחדיו באופן פרגמטי ואף פרודוקטיבי (Jonah, 1990; Theobald, 2009; Salama, 2024). בכל מקום שבו היו ל-UNTSO מרחב תמרון מבצעי, מנהיגות חזקה ותמיכה נאותה מניו יורק, התרומה שלו הייתה בעלת ערך ממשי. עבור ישראל, מודרניזציה של UNTSO תהיה השקעה מחושבת בניהול גבול לא יציב, הכרוכה בסיכון פוליטי נמוך. עבור האו"ם, היא תהיה יישום לתוכנית הרפורמה של הכנס בברלין והוכחה לכך שהרפורמה היא מעשית ולא רק רטורית. עבור שני הצדדים, UNTSO מחודש יכול להציע נתיב צר אך משמעותי לדו-קיום פונקציונלי בתוך מערכת יחסים פגומה. כאשר הסטטוס קוו אינו יציב באופן עמוק, היכולת לייצב שיתוף פעולה מבצעי, ולו במעט, תהיה הישג אסטרטגי בפני עצמו. שתי הסתייגויות עומדות בבסיס המאמר הזה: ראשית, אין כוונה לטעון כי UNTSO הוא הפתרון לאתגרים בעזה שלאחר המלחמה; הוא איננו הפתרון. אין גם כוונה לטעון כי UNTSO צריך לפעול לבדו; יציבותה של עזה תהיה תלויה בארכיטקטורה רב-צדדית שתתפרס הרבה מעבר למנדט וליכולות המוסדיות של UNTSO. טענת המאמר הזה היא שבאמצעות מודרניזציה ממוקדת, מנדט שיהיה טכני בלבד וכלים מבצעיים מתאימים, UNTSO יוכל

תצפית, דיווח וקישור – ושינוי הדרגתי של ייעוד נכסיו המוסדיים לתמיכה בדרישות מבצעיות חדשות. מבחינה היסטורית UNTSO צמח לאחר מלחמת העצמאות מהסתמכותה המוקדמת של מועצת הביטחון על משקיפים צבאיים כצורת התערבות שהיא פולשנית פחות מבחינה פוליטית. העשורים הראשונים של המשימה עוצבו על ידי פיקוח על שביתת הנשק ועבודת הקישור, כולל הניסיון המבצעי של ועדות שביתת הנשק המעורבות והאתגרים המעשיים של שמירת האמינות מול נרטיבים עוינים (Theobald, 2009; 2015).

הדוגמה המשמעותית ביותר לזריזות התגובה של UNTSO התרחשה בתקופה שבין 1967 ל-1978, כשמלחמה אזורית, העברת המשימה וגידול מהיר במשימות האו"ם יצרו דרישה לרציפות מבצעית הניתנת להרחבה (Siilasvuo, 1981). לאחר שמצרים גירשה את כוח החירום הראשון של האו"ם (UNEF I) בשנת 1967 UNTSO נותר פעיל, אף שספג שיבושים קשים, הפך ל"חסר בית" בעקבות אובדן המפקדה ונדרש למלא את החלל שנפער עקב היעדר כוח גדול יותר (Salama, 2023). הארגון הוכיח בכך יכולת אחיזה ונוכחות לצורך ביצוע אימותים דווקא כשמועצת הביטחון לא הייתה מוכנה לאשר פריסה חדשה בהיקף רחב.

בעשור שלאחר מכן התבסס תפקידו של UNTSO כ"חממה" של משימות שלום. לאחר מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973 UNTSO נפרס מחדש כדי למלא חלק מבצעי מיידי, וסיפק תמיכה לוגיסטית ומנהלית לפריסה המהירה של UNEF II. מאוחר יותר הוא מילא תפקיד תומך דומה עבור אונדו"ף (1974) ויוניפי"ל (1978), כולל באמצעות ארגון מחדש של המפקדות והצבה או העברה של משקיפים (Salama, 2023). UNTSO התגלה שוב ושוב כמאגר יציב למשקיפים צבאיים מאומנים, לתשתית שטח ולנהלי קישור, ובכך צמצם את זמן ההשתלבות של המשלחות המתחלפות וסיפק המשכיות במהלך מעברים מוסדיים.

תפקיד זה של "פלטפורמה" נותר עד היום. הילדינג נורברג ועמיתיה הסבירו כי "יכולת הפריסה המהירה של כוחות חלוץ" של UNTSO תמכה במבצעים נוספים מאז שנת 1956, ובתוכם פריסה זמנית של משקיפים למשימות חדשות (כולל UNSMIS), העברה והצבה של כוח אדם להקמת משימות חדשות, ותמיכה מתמשכת במבצעים בקרבת האזור (Hilding Norberg et al., 2024). בחקר המקרה של UNSMIS צוין הערך של פריסת משקיפים צבאיים מהירה בלחץ זמן, כשמדובר בתהליך פוליטי חיצוני ובדרישה ליכולת מעקב מיידי (Hilding Norberg et al., 2024). ניתן למסגר מחדש את

ספרות זו ממסגרת מחדש את כושר ההישרדות של UNTSO כתוצאה ממסדית ולא כתאונה היסטורית. נבוסלוף ציינה כי מבצעי שמירת שלום חד-ממדיים ממשיכים להתקיים בהקשרים שממשיכים למשוך תשומת לב אסטרטגית מרובה או שטומנים בחובם סיכונים להסלמה, ולכן גורמים לבעלי עניין חיצוניים להיזהר מפני חדשנות מוסדית משבשת (Theobald, 2015; Novosseloff, 2022; Salama, 2024). האו"ם נוטה לקבל בסביבות כאלה את תפקיד המייצב; תצפית, קישור וסיוע מוגבל יוצרים מרחב לתהליכים פוליטיים שעשויים להיעצר, להיעשות לסירוגין או להיות מונעים מכוחות חיצוניים. נוכחותן של משלחות האו"ם שמרה פעמים רבות על יציבות גם כשפתרונות פוליטיים נותרו חמקמקים, דבר שממחיש את התגמול המרכזי בסוג משימה כזה: ריסון של עימות חמוש שלא דווקא מוביל לשלום, אך מסוגל להפחית את הסבירות להסלמה בלתי מבוקרת (Novosseloff, 2022).

UNTSO הוכיח שוב ושוב יכולת לשרוד זעזועים אסטרטגיים בזכות חזרה לפונקציות הליבה – תצפית, דיווח וקישור – ושינוי הדרגתי של ייעוד נכסיו המוסדיים לתמיכה בדרישות מבצעיות חדשות.

הערכה עדכנית של פעילות UNTSO מסתמכת על המיצוב החדש הזה. אניקה הילדינג נורברג ועמיתיה טוענים כי יש לברך על "המגמה המתפתחת של עניין מוגבר" במשימות משקיפים, דווקא משום שהיא מאפשרת ללמוד מהתפקיד, מהרלוונטיות, מהפונקציות ומהתועלת שלהם "בתקופות של ניסוי וזעזועים" (Hilding Norberg et al., 2024). מחקרם התייחס ל-UNTSO לא כאל ארגון אנכרוניסטי אלא אב טיפוס לוויכוחים עכשוויים על מבצעי שמירת שלום – במיוחד כאלה העוסקים במניעה, בגמישות ובמודולריות בתנאים פוליטיים מוגבלים. במבט כולל, ספרות זו תומכת בטענה של סעיף 2: הניתוח הנכון של UNTSO יראה בו פלטפורמה מוסדית עמידה לצורך אימותים והפחתת הסלמה, שערכה האסטרטגי עולה כאשר מסגרות פוליטיות רחבות יותר קורסות.

אדפטציה מתמשכת של UNTSO: מפקוח על הפסקת אש לתמיכה מודולרית בשמירת שלום (1948-2024)

התיעוד האמפירי תומך באינטואיציה המרכזית שבספרות: UNTSO הוכיח שוב ושוב יכולת לשרוד זעזועים אסטרטגיים בזכות חזרה לפונקציות הליבה –

דיווחו כי ישראל ואוכלוסייתה הן ספקניות או ביקורתיות כלפי UNTSO בדרך כלל, אך ראיונות עם גורמים ישראלים רשמיים ועם חוקרים במכוני מחקר מלמדים שקיימת העדפה לכך ש-UNTSO יישאר על כנו בשל יכולתו לספק פלטפורמה למעורבות בינלאומית בעת הצורך, וכי המנדט האזורי הפתוח שלו נתפס כבעל ערך ליישום ואדפטציה גמישים (Hilding Norberg et al., 2024). לממצא זה יש חשיבות אנליטית בנוגע לביקורת על ההיתכנות: גם כשהלגיטימציה שנויה במחלוקת, נראה כי חלק מבני השיח הישראליים עדיין מייחסים ערך פונקציונלי לנוכחות המתמשכת של UNTSO כממשק מייצב.

במקרה של UNSTO, הילדינג נורברג ועמיתיה תיעדו כיצד קישור מפחית אי־הבנות ומשמש צינור מעבר להודעות במהלך פרקי זמן של הסלמה, ובכך מפחית את הסבירות שחיכוך טקטי יידרדר להסלמה בלתי מבוקרת.

המסגרת שהוצעה בכנס האו"ם בברלין והמודל המתמקד במשקיפים

הרגע של ברלין: אמת מידה לרפורמה

כנס האו"ם לשמירת השלום, שנערך בברלין בשנת 2025, היה איתות מדיניות לכך שסדר היום של "עתיד שמירת השלום" עבר מדיבורים מופשטים על רפורמה לתוכנית מוכוונת ביצוע של התחייבויות וציפיות ליכולת. כפי שהדגישו יואכים קופס ומרטינה דל דוסו (2025), "עתיד משימות השלום נמצא בנקודת מפנה מכרעת, ועומד בפני מערך מקיף של אתגרים" (עמ' 1). כדי להתמודד עם האתגר הרב־ממדי איחד כנס ברלין יותר מ־130 מדינות חברות ושותפים בינלאומיים, וננעל עם חבילת התחייבויות המכוונות במפורש לאדפטציה, לטכנולוגיה ולביצועים לנוכח האיומים העכשוויים (United Nations Peacekeeping, 2025).

כדי שניתן יהיה לראות בכנס ברלין מסגרת אנליטית רצינית ולא רק דברים בעלמא, להלן שלושה מקורות המחזקים זה את זה, ומייצגים ביחד את "המילה האחרונה" ביחס למצב הנוכחי והעתיד של שמירת השלום. המקור הראשון הוא נרטיב התוצאות של הכנס והלוגיקה של ההתחייבות, המלמדים על התקרה הפוליטית וסדרי העדיפויות שהמדינות החברות מוכנות לאשר (United Nations Peacekeeping, 2025). המקור השני הוא מחקר עצמאי, שהוזמן על ידי מחלקת משימות השלום של האו"ם – **עתיד שמירת השלום, מודלים חדשים ויכולות נלוות** ומציע טיפולוגיה מובנית

המודולריות ההיסטורית של UNTSO כיכולת ממוסדת במתכוון ולא כפרקטיקה ישנה המופעלת אד הוק.

נכסים ארגוניים וריאליזם ביחס לאילוצים: מה UNTSO יכול ואינו יכול להציע לאחר החלטה 2803

כדי להציג טיעון אמין לטובת "שדרוג", יש להבחין בין נכסים ארגוניים בעלי ערך מוכח וזמין להעברה מצד אחד, ובין אילוצים שגם שאיפה דוקטרינרית לא תוכל לעקוף מצד שני. הספרות בנושא משימות חד־ממדיות מהדור הקודם והערכות עדכניות על UNTSO מתכנסות לשלושה נכסים שנותרו רלוונטיים מבחינה מבצעית, אפילו בתנאים של חוסר אמון פוליטי עמוק.

הנכס הראשון הוא פונקציית הקישור המוטמעת של UNTSO, הפועלת כמנגנון מניעה. עבודה השוואתית בנושא מבצעי שמירת שלום חד־ממדיים הדגישה כי קישור, סיוע שקט בגישור ופתרון בעיות מובנה יכולים לנטרל מתחים ולנהל אירועים בהיעדר דיאלוג רשמי, ולשמש כערוץ תקשורת פרקטי כשהממשקים הפוליטיים מוקפאים (Novosseloff, 2022). במקרה של UNTSO, הילדינג נורברג ועמיתיה תיעדו כיצד קישור מפחית אי־הבנות ומשמש צינור מעבר להודעות במהלך פרקי זמן של הסלמה, ובכך מפחית את הסבירות שחיכוך טקטי יידרדר להסלמה בלתי מבוקרת (Hilding Norberg et al., 2024). פונקציה זו אינה רק כוח עזר; זוהי יכולת מבצעית ששואבת את ערכה מפרוצדורות קבועות ולא מאמון פוליטי.

הנכס השני הוא בסיס יכולות קבוע של UNTSO, שמשמר אמינות בזכות מקצועיות המתקיימת באופן שגרתי. הילדינג נורברג ועמיתיה דיווחו כי נכון ל־17 במאי 2024, UNTSO כלל 152 משקיפים צבאיים מ־30 מדינות ו־211 אנשי סגל אזרחי עם ייצוג כולל של 47 לאומים (Hilding Norberg et al., 2024). מעבר למספרים, המחקר מדגיש את תפקידם של אימונים, ניתוחים אסטרטגיים וחילופי מידע מובנים בחיזוק האמינות וביכולת של UNTSO לתמוך באקוסיסטם של משימות אזוריות, בין היתר באמצעות קשרים עם משקיפים המשרתים בכפיפות ליוניפי"ל ואונדו"ף (Hilding Norberg et al., 2024). המשמעות היא ש-UNTSO הוא בסיס ארגוני מתפקד, המסוגל לשמור על מקצועיות המשקיפים ועל יכולת מבצעית מתואמת בעלות נמוכה יחסית של פוליטיקה ומשאבים.

הנכס השלישי הוא העמידות הפוליטית של UNTSO גם לנוכח הפקפוק בלגיטימציה שלו, כולל במקרה הישראלי. הספקנות הישראלית כלפי האו"ם אינה משתנה שולי, אלא מאפיין המגדיר את סביבת הפעולה של כל מנגנון של האו"ם באזור. הילדינג נורברג ועמיתיה

המסגרת של ברלין אינה ממליצה להפוך משימות משקיפים לכלי אכיפה; במקום זאת היא מתייחסת לאימות, לשלמות המידע ולניטור אמין כדרכים שניתן ליישם מבחינה פוליטית כדי לשמור על נוכחות מייצבת של כוחות האו"ם במצבים של סכסוך וחוסר אמון (Wane et al., 2024). במקביל, אסופת התקצירים של GAPO ממסגרת את הסביבה הכללית ככזו המתאפיינת בהתחזקות עוצמת הסכסוך והטלת הספק בלגיטימיות של משימות השלום, ולכן היא מתאימה יותר לצורות משימה "פולשניות פחות, אמינות יותר וממוקדות יותר" (Koops & Dal Dosso, 2025). פירוש הדבר שהשאלה אינה אם UNTSO צריך לשמש כוח משימה רב-ממדי בעזה, אלא אם ניתן למצב אותו מחדש כפלטפורמה מודולרית לאימות וקישור המותאמת למודלים שמתחדשים ומתמקדים במשקיפים (Koops & Dal Dosso, 2025; Wane et al., 2024).

יכולות: מנוכחות לביצוע (יתרון במידע, אימונים, פריסה מהירה)

הלוגיקה של רפורמת ברלין מציבה את היכולות בחזית. הדגש של הכנס על גישות טכנולוגיות ו"מוכוונות נתונים", לצד התחייבויות לאימונים ולתפקידי תמיכה מיוחדים, מבליט את המעבר מנוכחות סמלית ליכולת מבצעית הניתנת למדידה (United Nations Peacekeeping, 2025). ויין ועמיתיו העמיקו בכך, וראו ביכולות של תכנון, כוח אדם, מנהיגות, ניהול נתונים ומידע, תקשורת אסטרטגית, שלמות המידע ופריסה מהירה – יכולות מכריעות בנוגע לשאלה אם מבני משימות מודולריים יכולים לעמוד בלחצים של העולם האמיתי (Wane et al., 2024). אמת המידה המתקבלת היא תובענית: אם הטענה היא שלמשימות המשקיפים יש תועלת אסטרטגית, מצופה מהן להשיג תמונת מידע אמינה, לתאם ציפיות ולשמר תמיכה פוליטית מבלי להתרחב לתחומי מנדט שאין להם קיום פוליטי.

מאמר הנושא באסופת GAPO קרא למסד את פונקציית התמיכה במשימה של UNTSO, שהיסטורית נעשתה אד הוק, על ידי בניית כושר פריסה מהיר של חיל חלוץ (Vanguard Rapid Deployment Capacity) עבור משקיפים צבאיים ואזרחיים ומומחים אחרים, ולהקים מרכז מצוינות שירכז אימונים מתקדמים, מחקר ושיתוף ידע (Hilding Norberg et al., 2025). למאמר זה יש חשיבות כפולה: ראשית, הוא קושר את UNTSO לסדר יום של רפורמה הצופה פני עתיד במקום לראות בו ארגון מיושן; הטענה היא שניתן למסד את מאפייני הפלטפורמה של UNTSO ליכולת מערכתית עבור האו"ם, אם יתוכנן ויתקצב בהתאם (Hilding Norberg et al., 2025).

של 30 מודלים מודולריים לפריסה ויכולות תומכות הנדרשות להפעלתם (Wane et al., 2024). אומנם המאמר פורסם שנה לפני הכנס, אולם הוא היה אחד מאבני היסוד האנליטיות ששימשו את קובעי המדיניות בכנס בעת הדיונים על עתיד שמירת השלום. המקור השלישי הוא אסופת התקצירים של (Global Alliance for Peace Operations) – מקבץ ערוך של 19 תקצירי מאמרים, המספק המלצות ממוקדות בנושאים מרכזיים ועוסק במפורש במבצעי שמירת שלום על רקע של לחצים מסכסוך, פקפוק בלגיטימציה ולחצים תקציביים (Koops & Dal Dosso, 2025).

התוצרים האלה מספקים קריטריונים להערכה כדי לבחון אם שדרוג UNTSO יהיה אמין בתכנון וישים בפועל. החידוש טמון בהחלת הלוגיקה של רפורמת הכנס בברלין והעבודה האנליטית שבבסיסה על הארכיטקטורה המוסדית של UNTSO, כמבחן לחצים שיטתי ליכולת של הארגון ליצור אדפטציה מודולרית (Koops & Dal Dosso, 2025; United Nations Peacekeeping, 2025; Wane et al., 2024).

מודלריות כלוגיקה של התכנון המרכזי ונקודת מוצא המתמקדת במשקיפים

בכל הספרות הקשורה לרפורמה של הכנס בברלין, מודלריות מתפקדת כתשובה מרכזית של תכנון בעולם שבו נעשה קשה יותר לאשר, לממן ולתחזק משימות רב-ממדיות נרחבות. אלגסים ויין ועמיתיו הגדירו שמירת שלום מודולרית כתכנון של משימות גמישות באמצעות שילוב של מודלים, "חבילות" יכולת ושיטות פעולה, ולאחר מכן התאמתן להקשר המתפתח (Wane et al., 2024). הריאליזם הפוליטי צריך לעצב את תכנון המשימה מראשיתה – מהמנדט, הרכב הכוח, מערכות המידע ואסטרטגיית היציאה, במקום להתייחס אליהם כאילו ציפים לאחר פריסת המשימה. מבין 30 המודלים יש כמה הרלוונטיים ישירות להיסטוריה של UNTSO ולמסלול הרפורמה הצפוי:

- **מודל 4: ניטור ותצפית לשמירה על הפסקת אש** – "מודל שמירת השלום הוותיק ביותר של האו"ם... לניטור הפוגה בלחימה, הפסקת מעשי איבה או הסכמי הפסקת אש" (עמ' 26).
- **מודל 5: מעקב, תצפית ודיווח** – הרחבת תפקיד המשקיפים למערך רחב יותר של סוגיות שלום וביטחון (עמ' 27).
- **מודל 6: אימות** – צוותים קטנים ומתמחים המסוגלים לחקור ולאמת עמידה בהסדרי ביטחון זמניים, נשק להשמדה המונית, נשק קונוונציונלי ומשטרי סנקציות (עמ' 27).

משודרג אינה אמורה להיבחן בנפרד, אלא כאפשרות להשגת משילות ואמינות בתוך שדה צפוף של בחירות שאינן מושלמות (Karlsrud & Reykers, 2025; Street et al., 2025).

הסעיפים הבאים מחילים את המסגרת הנגזרת מברלין על הבעיות הספציפיות של השבר לאחר 7 באוקטובר, הסביבה המבצעית של עזה והתכנון המוסדי שיידרש, כדי להבטיח שינוי ייעוד אמין של UNTSO בעקבות החלטה 2803.

בדיקת המציאות האסטרטגית: החרגה, תלות במסלול והטיעון בעד התחדשות

כשמסתכלים מבעד לעדשה המוסדית, אין לפרש את החלטה 2803 כגזר דין של התיישנות על UNTSO, אלא כנקודת מוצא לטלטלה במדיניות. ההחלטה מבהירה את תוצאות האירציה הארגונית: משימות שלא ישיכילו להסתגל לסביבות של סכסוך מתפתח יסתכנו בנטישתן לטובת מודלים חלופיים. לכן האתגר של UNTSO הוא כפול. ראשית, עליו לזהות נישות מבצעיות שבהן הוא יכול להשלים את כוח הייצוב הבינלאומי מבלי לפגוע ברגישויות הפוליטיות או בסמכויות הפיקוד שישולבו בהסדר החדש. שנית, עליו לעבור רפורמה פנימית כדי להבטיח שהמנדט, הכלים הדוקטרינריים ומבנה הכוח שלו יישארו רלוונטיים ללא קשר לעתיד הפוליטי של עזה. המודרניזציה של הארגון אינה אמורה להיות תלויה בהשתלבותו בכוח הייצוב הבינלאומי; היא חייבת לשקף את המגמות הדוקטרינריות הרחבות יותר שהודגשו בכנס בברלין, וקראות במפורש להחייאת משימות המשקיפים כפלטפורמות מודולריות שניתנות להרחבה וריאליות מבחינה פוליטית (Wane et al., 2024).

השלמה אסטרטגית כעיקרון מוביל בתכנון

תפקיד אפשרי עבור UNTSO בעקבות החלטה 2803 יהיה השלמה אסטרטגית. הטענה היא ש-UNTSO יכול לשפר את אמינות האימותים והבהרת האירועים בשוליים, מבלי להפוך לכלי היישום העיקרי של הסדרי הביטחון בעזה ומבלי להזדקק למנדט מעודכן. גישה זו מתיישבת עם "המדיניות הפרואקטיבית" של מעורבות סלקטיבית, שאפיינה את העידן המודרני ביחסי ישראל-האו"ם (Salman, 2025), ועם הלוגיקה של רפורמת ברלין, המעדיפה מודולריות על פני תבניות גדולות ורב-ממדיות (Wane et al., 2024).

שלוש חבילות ההשלמה שלהלן נגזרו ישירות מהצלחת משימות המשקיפים מהדור הקודם (Novosseloff, 2022) וממה שהוגדר בכנס ברלין 2025 כפונקציות משימה הניתנות להרחבה (Interpeace, 2025):

et al., 2025). שנית, המאמר מבהיר מה המשמעות של "שדרוג" מבחינה מבצעית: לא רק הוספת ציוד אלא מיסוד של שגרת אימונים, ניתוח ופריסה באופן שתואם בבירור את הדיון על היכולות בכנס ברלין (Hilding Norberg et al., 2025; United Nations Peacekeeping, 2025; Wane et al., 2024).

עם זאת, סדר היום של ברלין בנושא היכולות גם מחדד את הלוגיקה של האילוצים, ובהמשך נתייחס לכך. מערכות מידע משודרגות והכשרת משקיפים אינן מיתרגמות אוטומטית ליעילות מבצעית בסביבות המתאפיינות במחלוקת לגבי ייחוס, בטקטיקות אסימטריות ובמבצעי מידע, ואלה בדיוק ההקשרים שתיארו ויין ועמיתיו כמעצבים את סביבות האיומים העתידיות (Wane et al., 2024). לכן המשימה האנליטית היא לזהות אילו שדרוגים של היכולות יחזקו את הלוגיקה של האימות והקישור של UNTSO מבלי לדחוף אותו מעבר למעטפת הפוליטית ולדוקטרינה שלו.

יציאה, רצף וחלופות: מדוע "רפורמת המשקיפים" חייבת להיות מתוכננת כחבילה אחת

ממד אחרון בסדר היום של הרפורמה של ברלין היה תכנון היציאה ותהליך המעבר. אסופת GAPO כוללת מאמר שהוקדש לתכנון אסטרטגיות יציאה בטוחות והדגיש כי בהיעדר קריטריונים אמינים ופיגומים פוליטיים לסיום, משימות שתוכננו כ"זמניות" נוטות לגלוש לנוכחות ממושכת (Interpeace, 2025). במקביל, ויין ועמיתיו התייחסו למודולריות כקשורה באופן אינהרנטי לאדפטציה לאורך זמן, וחתרו לכך שתכנון המשימה חייב לצפות שינויים בתנאים הפוליטיים, בזמנים המשאבים ובסבילות לסיכון (Wane et al., 2024). במבט כולל, המסר הוא שמשימות המשקיפים ישמרו על אמינותן רק אם יעוגנו ביעדים פוליטיים ברורים, בלוחות זמנים או בנקודות ייחוס מוגדרים, ובתפיסה ישימה של המעבר – גם אם המעבר הוא רק לתצורה מודולרית שונה ולא לנסיגה מלאה.

הספרות בנושא הרפורמה של ברלין מתמודדת גם עם מציאות שבה שיתוק מועצת הביטחון עשוי להביא לתגובות ייצוב חיצוניות לאו"ם. באסופת GAPO הוצגה טיפולוגיה לאופני הפריסה של קואליציות אד הוק (Karlsrud & Reykers, 2025), שהזהירה מפני ערבוב בין שמירת שלום לאכיפת שלום כפתרון של ברירת מחדל לנוכח תחושת תסכול ודחיפות (Street et al., 2025). הנושא רלוונטי לשאלת UNTSO, מכיון שכל מרחב תכנון לאחר החלטה 2803 יהיה כרוך בהשוואה כנגד החלופות – קואליציות, הסדרים עוקבים, פריסות מקבילות ומנגנונים היברידיים. לפיכך התועלת האסטרטגית של UNTSO

האמינות הטכנית, סיכון שזוהה בביקורות על מבני משימה משולבים (Shetler-Jones, 2008). בהקשר המקוטב מאוד של עזה צמצום המנדט אינו חולשה אלא עוצמה אסטרטגית; הוא מאפשר את הניטרליות הטכנית ואת החוסן המבצעי הנדרשים כדי לשרוד לחצי הדרה פוליטית.

שנית, הסביבה המבצעית של עזה, המתאפיינת בשטח עירוני צפוף, בתשתית תת-קרקעית ובתנועה מוסתרת, מונעת את השימוש בדוקטרינת התצפית הקלאסית של "משקפת" (United Nations Country Team, 2026; World Bank, European Union, & United Nations, 2025). כך למשל, דרישות לאישור חזותי הן לרוב בלתי אפשריות באזורים בנויים כמו שג'עיה, שם הייחוס שנוי במחלוקת וקווי הראייה חסומים (United Nations Country Team, 2026). לפיכך, כחלק מהמודרניזציה יהיה צורך בשילוב של כלי טיס בלתי מאוישים (UAVs), מודיעין ממקורות גלויים (OSINT) ותצלומי לוויין מסחריים (Findlay, 2001). הכלים האלה ישפרו את יכולות המשקיפים המסורתיות ויאפשרו תיעוד של הפרות בסביבה שהגישה אליה מוגבלת או שהיא רגישה פוליטית, ברמת דיוק שניתנת להוכחה וחסרה בשיטות מהדור הקודם.

שלישית – גיוון כוח האדם ולגיטימציה אזורית. השמירה על המומחיות המרכזית של המשתתפות המסורתיות (כמו נורווגיה, שוודיה, קנדה, אוסטרליה) אומנם חיונית להמשכיות פרוצדורלית, אך הנוף הדיפלומטי המתפתח מחייב מעורבות של שחקנים אזוריים, כמו איחוד האמירויות הערביות וירדן. גיוון כוח האדם ישפר את הלגיטימציה הפוליטית של המשימה וירחיב את מאגר הכישרונות המבצעיים שלה (Myers, 2015; Dorn, 2022; Theobald, 2015). בתרחיש "עזה פלוס", שילוב של משקיפים אזוריים יספק שכבת בסיס פוליטית, שתוכל לסייע במניעת ספקנות מקומית.

צורכי המודרניזציה החיוניים האלה מלמדים שהיכולת להתאים את הארגון לפעולה בעזה תלויה לחלוטין בתכנון שיטת הפעולה (modality). חבילת פעולה בעזה חייבת להיות "תוספת טכנית" ולא "הרחבת המשימה". על ידי שילוב השדרוגים הטכנולוגיים שהוזכרו לעיל עם ארכיטקטורת ראיות מבוקרת, UNTSO יכול לספק שכבת אימות יעילה גם בתנאים של גישה חלקית ומחלוקת חריפה. מסלול הרפורמה יהפוך את UNTSO ממנגנון ישן לכלי של "דיפלומטיה מבצעית" הנותן קדימות ליכולות, ובכך תיושם הקריאה שעלתה מכנס ברלין לפעולות שלום מודולריות ומוכוונות מידע (Wane et al., 2024; Interpeace, 2025).

1. **קישור אזורי וניהול הסלמה** – מערך הקישור של UNTSO נועד לתפקד כמנגנון להפחתת סיכונים בהיעדר אמון פוליטי. בני שיח, כולל בעלי עניין ישראלים, הביעו הערכה לפלטפורמה היציבה חרף הספקנות כלפי המוסד (Hilding Norberg et al., 2024).

2. **תצפית ודיווח מקצועיים** – אמינותו של UNTSO נשענת על נהלים פרוצדורליים של תיעוד ואימות. המודל מסתמך על נהלים המאפשרים לצדדים לערער על המסקנות במסגרת השיטה, במקום לדחות את התוצרים כהצהרות פוליטיות (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2001).

3. **יישוב מובנה של מחלוקות** – כדי לשמור על בסיס עובדתי משותף, UNTSO יכול לאמץ פורמטים תלת-צדדיים לצורך הבהרת אירועים, שימנעו קריסה של פונקציות טכניות לכדי קיפאון פוליטי (Interpeace, 2025).

מחקר השוואתי מלמד שמשימות של משקיפים נכשלות לא בשל גודלן, אלא משום שהמנדט, הכלים ומבנה כוח האדם שלהן איבדו את ההתאמה לסביבתן המבצעית.

מודרניזציה שיטתית והמבחן המבצעי של עזה: אדפטציה של דוקטרינה, טכנולוגיה וכוח אדם

אם עתידו של UNTSO היה תלוי אך ורק בהשגת תפקיד רשמי בעזה, האופק האסטרטגי של הארגון היה נשאר צר מדי להישרדותו. כדי להישאר רלוונטי, UNTSO חייב לעבור תהליך של מודרניזציה כצורך מערכתי ללא קשר לרמת המעורבות שלו בזירה כלשהי. מחקר השוואתי מלמד שמשימות של משקיפים נכשלות לא בשל גודלן, אלא משום שהמנדט, הכלים ומבנה כוח האדם שלהן איבדו את ההתאמה לסביבתן המבצעית (Blair et al., 2021; Shetler-Jones, 2008). חוסר ההתאמה חמור במיוחד בעזה, שם "ואקום האימות", שנוצר על ידי החלטה 2803, דורש תגובה טכנית מתוחכמת שדוקטרינת משקיפים ישנה לא תדע לספק.

המודרניזציה של UNTSO צריכה להתבסס על שלושה עקרונות, העולים בקנה אחד עם הלוגיקה של הרפורמה בברלין, הדוגלת בהפיכת משימות מהדור הקודם לנכסים גמישים וניתנים לפריסה (Wane et al., 2024). ראשית, UNTSO חייב לשמור על ההתמקדות בפעולות של אימות, דיווח וקישור. התרחבות לקידום שלום, לחקירות הקשורות לזכויות אדם או לגישור פוליטי רק ייצרו "התנגשות תפקידים" וידללו את

UNTSO שלאחר הרפורמה, את הסיכונים הארגוניים שיש להפחית ואת המנגנונים הדרושים כדי לשמר אמינות בתוך מתח פוליטי מובנה.

מנגנון האימות ככלי להפחתת הסלמה

מנגנוני אימות מפחיתים את הסיכון להסלמה בעיקר על ידי צמצום של אי־ודאות וריסון של פרשנות אופורטוניסטית לאירועים. ההשפעה המרכזית תלויה בהתנהגות יותר מאשר במערכת היחסים. הנהלים מעצבים את האינטראקציות בזכות הפחתת אסימטריות במידע, צמצום מיסקלקולציה והגדלת העלות הפוליטית של אי־ציות, וכל הפרה מתועדת באמצעות שיטה צפויה שניתן לערער עליה (Maekawa, 2024).

בסביבה שלאחר החלטה 2803, UNTSO אינו זקוק לאמון פוליטי כדי להוסיף ערך. הוא זקוק לשיטות גישה צפויות, לספי ראיות מבוקרים ולנוהל לליבון מחלוקות שיאפשר לצדדים לערער על מסקנות במסגרת הליך מוגדר. לכן שיטת הפעולה בעזה צריכה להיבנות סביב מחזור חיים של אירוע שהוא ברור, נתון לביקורת וחסין לשיקול דעת פוליטי:

1. **יידוע:** האירוע מתועד באמצעות נקודות קישור ייעודיות.
 2. **סיווג:** בדיקה ראשונית של מה שניתן לאמת אל מול מערך פרמטרים מוסכם.
 3. **איסוף:** איסוף ראיות המוגבל למקורות מורשים ומתועד בתיק אירוע סטנדרטי.
 4. **ממצאים ראשוניים:** מתפרסמים ביחד עם רשימת ראיות.
 5. **חלון זמן לערעור:** הצדדים רשאים לערער על בסיס הראיות או להציע מידע נוסף.
 6. **הבהרות:** כינוס פגישה בלוח זמנים קבוע לדיון בתיקים שבמחלוקת.
 7. **סגירה:** התיק מאושר, מתוקן או נרשם כאי־הסכמה עם נימוקים מפורשים.
- הליך זה הופך "אי־הסכמה" לתוצאה אפשרית רגילה במקום למצב משבר, ושומר על בסיס פרוצדורלי משותף גם בהיעדר קונסנזוס פוליטי.

בעיית העקביות: התאמה בין המנדט, לתרבות ולפעולות

האימות יעיל רק אם המשימה היא עקבית. סבסטיאן ריטיונס וקיארה רופה (Rietjens & Ruffa, 2019) זיהו שלוש צורות של "התאמה" הנדרשות לפעולות האו"ם: התאמה אסטרטגית, התאמה תרבותית והתאמה מבצעית. הניתוח שלהם בדבר פעולות השלום של

מחזורי החיים של שיטת הפעולה: הלוגיקה של היציאה והתנאים הפוליטיים המוקדמים

הדגש של ברלין על "אסטרטגיות יציאה בטוחות" רלוונטי רק לשיטת הפעולה בעזה ולא לרמת המשימה הכוללת של UNTSO. ארגון Interpeace (Interpeace, 2025) הזהיר כי פריסות ללא קריטריונים מוגדרים למעבר נוטות לזלוג לנוכחות בלתי מוגבלת או להסתיים בפתאומיות, ובשני המקרים הן עלולות לערער את היציבות. המשמעות מכך היא פרוצדורלית: המנדט האזורי הבלתי מוגבל של UNTSO צריך להישאר ללא שינוי (United Nations Security Council, 1948), בעוד כל תא אימות וקישור שיפעל בעזה צריך להיות מתוכנן כתוסף מוגבל בזמן, שיוסדר לפי אמות מידה ברורות כדי למנוע מצב של התארכות המשימה (mission creep).

הקריטריונים ליציאה יהיו תקפים לשיטת הפעולה. יש להגדירם מראש ולקשר אותם לאינדיקטורים הניתנים לאימות, כגון ירידה מתמשכת באירועים מאומתים, שיפור בפעולות הקישור או הקמת ערוצי תיאום קבועים שיפחיתו את התלות בביורורים של צד שלישי (Interpeace, 2025). תנאים מוקדמים פוליטיים ישמשו כפיגומים מבצעיים. מנגנוני אימות לא יוכלו להחליף ליווי פוליטי והסדרי ניטור יהפכו שבריריים, אם התמריצים להסכמה, גישה או ציות יקרו, כפי שמלמד הניסיון של יוניפי"ל במצבים שנויים במחלוקת (Wood, 2025). מסיבה זו יש להתנות במפורש את שיטת הפעולה בעזה בדרישות סף שיקללו גישה, פונקציונליות קישור ומנגנון תיאום אמין.

יציאה אין פירושה נסיגה ממוסדת. מכיוון ש־UNTSO נותר פלטפורמה אזורית קבועה, התא של עזה יכול להתפרק בהדרגה באמצעות פריסה מחדש והשעיה של פרוצדורות ספציפיות לעזה, ושימור האפשרות לחידוש הפעילות אם יחמירו התנאים ותושג הסכמה נוספת. הלוגיקה הזו של "פריסה מחדש-הפעלה מחדש" מפחיתה את ההימור הפוליטי של האימוץ ומאותתת שהאו"ם אינו שואף לטביעת רגל בלתי מוגבלת בעזה באמצעות הרחבה פונקציונלית (Interpeace, 2025; Wane et al., 2024).

ארכיטקטורת אמון – פרוטוקולים לניהול מחלוקות

UNTSO מודרני יהיה חייב להבין היטב את האופן שבו מנגנוני האימות מתפקדים כמייצבים בסביבות עוינות. מהספרות עולה כי האימות היעיל ביותר שצד שלישי מבצע, אינו מושג בזכות קונסנזוס פוליטי, אלא כאשר הנהלים מצליחים לעצב התנהגויות בסביבות של אמון מוגבל. הסעיף שלהלן מפרט את העיקרון התאורטי עבור

- **ניכור אזורי**, במיוחד ממצרים, מהרשות הפלסטינית וממדינות הלגיה הערבית, עקב התפיסה שארגון UNTSO מורחב מהווה חריגה לתחום של סמכויות ביטחוניות רגישות.
 - **מתח בתוך האו"ם** כאשר שחקנים הומניטרים או שחקנים בתחום הפיתוח יפרשו את התפקיד המודיעיני המורחב כהתארכות של המשימה.
 - **אובדן אמינות**, שכן מקור הלגיטימציה הוא הניטרליות הפרוצדורלית והגבולות הברורים ולא שימוש בפונקציות מודיעיניות.
- שמירה על תחום האחריות הטכני אינה רק תואמת את הדוקטרינה, אלא היא הכרחית מבחינה אסטרטגית.

הסכמת המדינה המארחת כחלק מתכנון המערכת: פרוטוקולים, מחזורי ביקורת וגבולות הרגישים לריבונות

כל שיטת פעולה של UNTSO בעזה תהיה תלויה בהסכמת המדינה המארחת לנהל מערכת יחסים מבצעית מתמשכת ולא לתת לכך תוקף משפטי חד-פעמי. ההסכמה תושג ותישמר באמצעות בחירות מתוכננות, שיהפכו את שיתוף הפעולה לצפוי, ניתן לביקורת והפיך בתנאי לחץ (Gregory & Sharland, 2023). על פי הלוגיקה הריאלית לאילוצים, שתוארה בסעיף 4, נדרשת ארכיטקטורה שתשמר את המנדט האזורי הקבוע של UNTSO ותאפשר פריסה של חבילת אימות וקישור מוגבלת בזמן ומותאמת למשימה, מבלי להסתבך במלכודת של הכרה או לעורר תגובת נגד פוליטית למנדט.

ראשית, יש לעגן את ההסכמה במספר כלים טכניים מקבילים ולא בהסכם פוליטי תלת-צדדי יחיד. מזכר הבנות תלת-צדדי אחד של האו"ם, ישראל והרשות הפלסטינית מהווה סיכון להפיכת התיאום המבצעי למחלוקת סביב סוגיית ההכרה. תכנון יציב יותר יהיה מערך של פרוטוקולים טכניים דו-צדדיים וספציפיים למשימה או חילופי מכתבים מקבילים, שיאפשרו גישה, יצינו נקודות קישור ויגדירו את הפרמטרים של משימות הניתנות לאימות מבלי שישתמעו מכך תמיכה פוליטית או הנחות לגבי הממשל. הכלים האלה צריכים לקודד היקף פעילות צר, שיוגבל לתפקידי אימות, קישור וניהול מחלוקות, ועליהם להימנע מסעיפים שעלולים להתפרש כאכיפה, תמיכה בממשל או גישור פוליטי (United Nations Security Council, 1948, 1949; Gregory & Sharland, 2023).

שנית, יש לבנות את ההסכמה באמצעות מחזורי ביקורת קצרים ומתחדשים, שישמרו על שיטת פעולה אמינה מספיק כדי לרכוש את אמון הממסד הביטחוני

האו"ם במאלי מראה כי היעדר התאמה מייצר חיכוך, בלבול וביצועים ירודים.

בהקשר של UNTSO, עקביות פירושה:

- **התאמה אסטרטגית**: שמירה על תחום אחריות המוגבל לאימות וקישור. התרחבות לצורך קידום שלום, גישור או ניטור זכויות אדם מובילה לעמימות של התפקידים ולדינמיקה של חריגה מהמנדט, כפי שתיאר פיליפ שטלר-ג'ונס (Shetler-Jones, 2008).
- **התאמה תרבותית**: הכשרת משקיפים לתפקיד היברידי של אנשי מקצוע צבאיים הפועלים במסגרת הליכים אדמיניסטרטיביים של האו"ם, ושומרים על אמינות מול המארחים בסביבה שבה תפיסות מוטות גובות מחיר מיידי.
- **התאמה מבצעית**: שילוב של כטב"מים, מודיעין ממקורות גלויים וניתוח לווייני ככלים מרחיבים ולא כתחליף לקישור ותצפית. הטכנולוגיה צריכה לחזק את שיקול הדעת והתיעוד ולא להחליף אותם. ללא שלושת האלמנטים הללו תישחק האמינות הפרוצדורלית של UNTSO. הוא יכול בעזרתם לתפקד כאמצעי ייצוב בעל אמינות טכנית ועמידות פוליטית.

בעיית שילוב המודיעין: הימנעות מחריגה ביטחונית

שיטת אימות מודרנית חייבת לשרטט גבול נוקשה בין אימות למודיעין. שטלר-ג'ונס (Shetler-Jones, 2008) הזהיר שכאשר מבני מודיעין שולטים בארכיטקטורה המשימה, הניטרליות נשחקת ואמון המדינה המארחת קורס. שיטת האימות בעזה תחייב חומת אש מודיעינית ברורה:

- **מקורות מותרים**: מוגבלים לתצפית ישירה, לפלטי חיישנים מוסכמים ולמידע ציבורי מאומת.
- **מקורות אסורים**: מודיעין אותות, משימות של מודיעין אנושי ומודיעין לא ציבורי מגורם שלא ניתן לבקר את תיעוד מקורות המידע שלו.
- **טיפול במידע**: כללים שניתנים לאכיפה ומחייבים תיקי אירועים עם חותמת זמן וגישה המוגבלת לצוות ייעודי.
- **כללי אי-שיתוף**: איסור לפעול כצינור מודיעין עבור שחקנים חיצוניים.

חומת האש חיונית לקבלה האזורית, ומבטיחה שהיתרון של UNTSO יעוגן באימות מבוקר ולא בפונקציות של כפייה.

לפיכך UNTSO מודרני צריך להימנע משכפול מודל זה. תפקיד הארגון חייב להיות מוגדר באופן צר, כמנגנון אימות טכני ולא כמוקד מודיעין אזורי או אמצעי לאסטרטגיה רחבה יותר של האו"ם. התפקיד המוגבל הוא חיוני כדי למנוע:

לריבונות מונעים הרחבת תפקידים, והליכים לניהול מחלוקות שומרים על אמינות בתנאים של התנגדות. המנגנונים האלה יוצרים באופן משולב ארכיטקטורה ישימה של שיתוף פעולה, התואמת את הלוגיקה של שיטת הפעולה בסעיף 4 ואת דרישות הניטרליות הפרוצדורלית של UNTSO מודרני.

מצבי כשל, אסטרטגיות יציאה ומגבלות ריאליסטיות

סעיף זה עוסק בכשלים בשיטת הפעולה בעזה ברמת האימות והקישור. הוא אינו מציע אסטרטגיית יציאה עבור UNTSO כמשימה. UNTSO יישאר פלטפורמה אזורית קבועה הפועלת בכפוף למנדט הפתוח שלה. במקביל, שיטת הפעולה בעזה תהיה תוספת מוגבלת בזמן וספציפית למשימה, שתוסדר על פי דרישות פעולה מפורשות, מדדי ביצוע וטריגרים פרוצדורליים להשעיה, צמצום או הפעלה מחדש (Interpeace, 2025; Wane et al., 2024).

ההנחה האנליטית היא שמנגנוני אימות מייצבים התנהגות בזכות הפחתה של אידאולוגיה. השפעתם העיקרית תלויה בהתנהגות ולא במערכות יחסים. הם אינם תובעים אמון, אך הם דורשים גישה צפויה, ספי ראיות מבוקרים והליך קבוע (Maekawa, 2024). כשתנאים אלה נפגעים, יש להתייחס לכשל כמשתנה הקשור לתכנון ולא כקטגוריה שיווית (Blair et al., 2021; Findlay, 2001).

היקף, יעדים ודרישות הפעולה

שיטת הפעולה בעזה נועדה ליצור שלוש תפוקות צרות: אימות טכני, קישור וליבון מחלוקות. כדי למנוע התארכות של המשימה, יש להתנות את הכדאיות המבצעית שלה בדרישות פעולה מינימליות שישמשו כתנאים מקדימים.

- **בסיס גישה:** גישה מוגבלת עם ליווי לנקודות אימות מוגדרות במסגרת נוהל עבור בקשות אד הוק.
- **פונקציונליות קישור:** נקודות קשר ייעודיות המסוגלות לקבל, לאשר ולנתב הודעות בנוגע לאירועים במסגרת זמן מוגדרת.
- **מסגרת תיאום:** פרוטוקול קבוע לתיאום תנועה והבטחת ביטחון המשקיפים.
- **כללים לאיסוף ראיות:** פרסום רשימת תיוג לראיות ולדרישות שרשרת הראיות שיבטיחו כי התפוקות יהיו ניתנות לערעור במסגרת השיטה ולא יידחו כהצהרות פוליטיות.
- **חומת אש מודיעינית:** איסורים מחמירים על שימוש במודיעין אותות ובמודיעין אנושי (Shetler-Jones, 2008).

של המדינה המארחת. במקום סעיפי סיום רב-שנתיים הקשורים למסגרות משימה קונוונציונליות, שיטת הפעולה בעזה תוגבל לתקופה מבצעית מוגדרת עם מנגנון חידוש אוטומטי שיותנה בהמשך הגישה והקישור. מחזור מתחדש של 12 חודשים, המשולב עם ביקורת ביצועים מוסכמת מראש, יצמצמו את הסיכון הנתפס מהתבססות בשטח ויפחיתו את ההימור הפוליטי של ההסכמה הראשונית. מנגנון הביקורת צריך להתמקד בציות פרוצדורלי ובביצוע פעולות ולא בתוצאות פוליטיות, ולהעריך אם הרף הראייתי מיושם באופן עקבי, אם תיקי מקרים זמינים לביקורת, ואם לוחות הזמנים לליבון מחלוקות נשמרים. כך ההסכמה תהיה תלויה בשיטה ובביצועים ולא באמון או בתמימות דעים פוליטית (Gregory & Sharland, 2023; Interpeace, 2025). שלישית, התכנון צריך להטמיע גבולות שרגישים לריבונות ומונעים את התרחבות התפקידים. הלגיטימיות של שיטת הפעולה תלויה בפרשנות מבוקרת של המנדט ובהימנעות מוכחת ממשומות שעלולות להיתפס כפוגעות בזכויות ריבוניות. לכן ארכיטקטורת הפרוטוקול צריכה לציין תחומים אסורים לפעולה, ובכלל זה חקירת המדינה המארחת על שימוש כללי בכוח, הערכת הנזק האזרחי מעבר לפרמטרים של האימות שסוכמו בפרוטוקולים או תיעוד זכויות אדם שאינו קשור ישירות למשימות האימות במסגרת הפסקת האש. גבולות ברורים יגנו על מרחב הפעולה בזכות העובדה שימנעו ניפוח תפקידים, העלול להפוך ניטור טכני למחלוקת פוליטית (Gregory & Sharland, 2023; United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2001).

ולבסוף, ההסכמה צריכה להיתמך במנגנון לניהול מחלוקות, שיתייחס לפערים כדבר שבשגרה ולא כסוגיות מהותיות. כשהמדינה המארחת מערערת על ממצא, שיטת הפעולה צריכה להסיט את מוקד המחלוקת ממניעים לשיטה. ניתן לעשות זאת דרך חלון ערעור מוגבל, רשימות שקופות של ראיות ונהלים לתיקי מקרה הנתונים לביקורת.

כל אלה ישמרו על שיתוף הפעולה גם לנוכח נרטיבים פוליטיים מנוגדים, ויאפשרו תיעוד וליבון של מחלוקות מבלי לשתק את המנגנון או לגרום למשבר לגיטימציה. על פי התכנון הזה ההסכמה מושגת בזכות נהלים ידועים המעודדים מעורבות מתמשכת, ונשמרת אפשרות אמינה ליציאה באמצעות אי-חידוש או השעיה של הנהלים הספציפיים לעזה במסגרת מחזור ביקורת מוסכם (Interpeace, 2025; Maekawa, 2024).

באופן הזה התכנון בונה הסכמה. אמצעים טכניים מקבילים מונעים מלכודות של הכרה, מחזורי חידוש קצרים מנהלים סיכונים פוליטיים, גבולות שרגישים

לסגירת תיקים במחלוקת הוא יותר מ-72 שעות; שלוש או יותר מבקשות הגישה לנקודות אימות מוגדרות נדחו ללא הסדר חלופי מוסכם; סטיות מתועדות מרשימת הראיות חוזרות על עצמן.

- **תגובה:** הפעלה של שינוי מצב מובנה; צמצום פרמטרים מגביל את האימות לאירועים בעלי יכולת אימות גבוהה בלבד; הידוק הראיות מעלה את רף האישור, ומגדיל את מספר הסיווגים הניתנים לאימות חלקי; ביקורת עצמאית מפעילה ביקורת טכנית חיצונית ומוגבלת בזמן עבור תאימות פרוצדורלית ושלמות הנתונים (Interpeace, 2025).

דרגה 3: קריסה מוחלטת (השעיה ופריסה מחדש)

- **תיאור:** התנאים אינם עומדים בדרישות לניטרליות, בטיחות או שלמות.
- **טריגרים:** תקיפה של אנשי צוות; מניעת גישה מתמשכת; הפרה שיטתית של דרישות שרשרת הראיות; קריסה מוחלטת של נקודות הקישור.
- **תגובה:** השעיה של נוהלי הפעולה הסטנדרטיים הספציפיים לעזה; פריסה מחדש של משקיפים למשימות אזוריות של UNTSO בעמדת המתנה; הגנה על ארכיון התיקים ויומני הביקורת; ההשעיה נוגעת רק לאופן הפעולה בעזה ואינה משפיעה על המנדט האזורי של UNTSO או על פעילויות הבסיס.

ליווי פוליטי כדרישה מבצעית

תוצרי הרפורמה של ברלין מבהירים במפורש כי מנגנונים טכניים אינם יכולים להחליף ליווי פוליטי. כפי שניתן לראות מניסיון יוניפי"ל, יכולת טכנית אינה יכולה לפצות על קריסה מוחלטת של רצון פוליטי או של מרחב הפעולה (Wood, 2025). על פי התכנון הזה הליווי הפוליטי מתפקד כפיגומים. הוא אינו פותר את הסכסוך, אך הוא מגן על המרחב הטכני מקריסה מיידיית באמצעות עיגון הגישה, הקישור ופעולות התיאום כדרישות מבצעיות שאינן נתונות למשא ומתן.

שיטת הפעולה בעזה מתפקדת כבלם להסלמה ולא כערובה ליציבות. ערכה טמון באכיפה של חיכוך פרוצדורלי המבוסס על תיעוד, ראיות שיטתיות ואופני סגירה הניתנים לביקורת, וכך יש האטה של מחזורי קבלת ההחלטות והפחתת הסיכון למיסקלקולציה. כאשר החיכוך אינו ניתן עוד לניהול, שיטת הפעולה עוצרת באמצעות השעיה ופריסה מחדש ולא באמצעות אלתור. בכך נשמרים תפקידי האזורי הקבוע של UNTSO ואמינותו הטכנית ארוכת הטווח של האו"ם (Interpeace, 2025; Wane et al., 2024).

תרשים זרימה לניהול מחלוקות ומחזור חיי האירוע

שיטת הפעולה כוללת ניהול מחלוקות באמצעות מחזור חיים סטנדרטי של אירוע. המטרה היא להפוך את המחלוקת לתוצאה מנהלתית שגרתית ולא למצב משבר.

1. **יידוע:** האירוע נרשם עם חותמת זמן דרך נקודות קישור ייעודיות.
2. **סיווג:** בדיקה אל מול פרמטרים מוסכמים כדי לקבוע האם האירוע ניתן לאימות, ניתן לאימות חלקי או לא ניתן לאימות במסגרת שיטת הפעולה.
3. **איסוף:** ראיות המוגבלות למקורות מורשים עם תיעוד של שרשרת הראיות בתיק אירוע סטנדרטי.
4. **ממצא מותנה:** פרסום רשימת תיוג של ראיות המפרטת את העמידה בספים.
5. **חלון זמן לערעור:** הצדדים רשאים להגיש מידע קביל נוסף או לערער על התשתית הראייתית.
6. **סקירה טכנית של התיק:** התכנסות באמצעות המנגנון לסקירה טכנית של התיק, כדי לבחון האם הראיות מספיקות והאם השיטה עמדה בכללים.
7. **סגירה:** התיק נסגר כמאושר, מתוקן או שנוי במחלוקת וכולל נימוקים מפורשים ומתועדים לכל פער בראיות.

דרגות כשל ותגובות פרוצדורליות

כל כשל יסווג לדרגה. הספים שלהלן הם פרמטרים לתכנון המשמשים להמחשה, ויש להסכים עליהם בדיונים על הפרוטוקולים הטכניים ולהתאים אותם לאחר ניסיון מבצעי ראשוני. הלוגיקה נותרה קבועה: חילוקי דעות הם עניין שבשגרה, עומס מחייב שינוי מצב וקריסה מחייבת השעיה.

דרגה 1: מחלוקת רגילה

- **תיאור:** חילוקי דעות מתעוררים, אך המנגנון עומד באמות המידה.
- **טריגרים:** שיעור התיקים במחלוקת נשאר מתחת ל-30 אחוזים; הזמן הממוצע לסגירת תיקים במחלוקת הוא לכל היותר 48 שעות; לפחות 90 אחוזים מהתרעות האירועים זוכים להתייחסות בתוך 15 דקות.
- **תגובה:** תיקים נסגרים כשנויים במחלוקת על פי הצורך; הפעילות נמשכת; המעקב אחר אי-ההסכמות מטופל כתיעוד נתונים ולא כמשבר לגיטימציה.

דרגה 2: שחיקת האמינות של המערכת (שינוי מצב)

- **תיאור:** מתגלה דפוס של מחלוקת שאינה פתורה או של סטייה מאמת המידה.
- **טריגרים הנמשכים 30 ימים:** שיעור התיקים במחלוקת הוא יותר מ-50 אחוזים; הזמן הממוצע

- שימוש מותנה נבנה באמצעות שני כלים:
1. **פרוטוקולים טכניים מקבילים** – גישה וקישור מבצעיים מאושרים באמצעות חילופי דברים דו־צדדיים וספציפיים למשימה ולא באמצעות הסכם תלת־צדדי. כך שיתוף הפעולה מנותק מסמליות פוליטית אך שומר על בסיס אדמיניסטרטיבי ברור לצורך גישה, תיאום וסקירת ביצועים.
 2. **אמצעי הגנה הרגישים לריבונות** – שיתוף הפעולה מושג ללא כפיפות. שיטת הפעולה אומנם מחייבת משא ומתן על הפרמטרים של הגישה והתהליך עם הרשויות הרלוונטיות, אולם היא שומרת על שליטה פנימית בשיטות, בסיווג הראיות ובשלמות של תיקי האירועים. חששות המדינה המארכת מטופלים באופן פרוצדורלי באמצעות חלון הערעור ולא באמצעות סמכות וטו על הממצאים.

שלמות המידע וחומת האש המודיעינית

שיטת פעולה אמינה לאימות מחייבת הצבת גבול חד בין אימות למודיעין. כאשר פונקציות המודיעין שולטות, הניטרליות נשחקת ואמון המדינה המארכת קורס, במיוחד בסביבות המאופיינות בייחוס השנוי במחלוקת ובמבצעי מידע (Shetler-Jones, 2008). אופן הפעולה בעזה יהיה תלוי בחומת אש מודיעינית מפורשת כתנאי להיתכנות פוליטית ולקבלה אזרית.

- חומת האש תופעל על בסיס ארבעה אילוצים:
- מקורות מבוקרים, המוגבלים לתצפית ישירה ככל שניתן, לפלט חיישנים מוסכם ולמידע ציבורי מאומת שיש לו מקור מתועד.
 - כללי שרשרת הראיות, שמחייבים תיקי אירוע עם חותמת זמן וזמינות לביקורת, ומקושרים לרשימת ראיות.
 - כללי אי־שיתוף, האוסרים על שיטת הפעולה לשמש כצינור מודיעיני לשחקנים חיצוניים או לקבל תשומות שאינן שקופות ואינן ניתנות לביקורת כתחליף לראיות הניתנות לאימות.
 - הגבלת המטרה: קישור האיסוף אך ורק למערך פרמטרים מוסכם של אימות.
- האילוצים האלה אינם תוספת; הם הבסיס לאמינות פרוצדורלית בהקשר שבו צפויות לצוץ האשמות בנוגע להטיה.

מניעת הפיכתו של האימות לנשק באמצעות הגנות פרוצדורליות

תוצרי האימות בזירה הנוכחית נושאים סיכון קבוע של ניצולם כנשק באמצעות תעמולה, תמרונים משפטיים

לכן UNTSO מודרני נדרש לקבל בהבנה את מגבלותיו ולהעצים את ערכו הייחודי: עיכוב הסלמה, הבהרה של אירועים השנויים במחלוקת והצגת מידע מאומת לשם קבלת החלטה מושכלת. זוהי מהותה של דיפלומטיה מבצעית – חיכוך פרוצדורלי היוצר מרחב לאיפוק אסטרטגי.

מעורבות מותנית ודיפלומטיה מבצעית

קיומו של UNTSO לאחר החלטה 2803 יהיה תלוי במודל של שיתוף פעולה המקבל את הניכור הפוליטי כחלק מהמבנה, ובמקביל מגן על עצמאות וניטרליות טכניים. הסעיפים הקודמים ביססו שתי הנחות יסוד שעליהן מושתת סעיף זה. הספקנות הישראלית כלפי המנגנונים הפוליטיים של האו"ם היא אילוץ מחייב, ולא משתנה שיש להתגבר עליו. כל מעורבות בעזה תתוכנן כפעולה מוגבלת בזמן במסגרת המנדט הקיים של UNTSO ותוסדר על פי דרישות מפורשות, נהלים הניתנים לביקורת וטריגרים להשעיה והפעלה מחדש. סעיף זה מתרגם את הנחות היסוד האלה ללוגיקה של מעורבות, שהופכת את שיתוף הפעולה לאפשרי מבלי להניח כי קיים פיוס פוליטי.

העוגן הרעיוני הוא דיפלומטיה מבצעית כצורת אינטראקציה שמאורגנת סביב אמינות פרוצדורלית ולא סביב התכנסות של נורמות. פול קרויצר (Kreutzer, 2014) מסגר דיפלומטיה מבצעית כמעורבות פרגמטית מתמשכת, המעניקה עדיפות לפתרון בעיות, לוגיסטיקה, תיאום ושיטתיות מתודולוגית. בהקשר של יחסי ישראל והאו"ם, פירוש הדבר מעבר מביטול מנגנוני האו"ם לניצול סלקטיבי שלהם, כשהם מספקים ערך מעשי ואמין אפילו בעיצומה של עוינות פוליטית (Salman, 2025). לכן מדובר בהצעה צרה. שיתוף הפעולה הופך בריקיימא, כאשר המחלוקת מתועלת לשיטה ומנוהלת כשגרה, במקום כביטוי של דה־לגיטימציה כלפי המנגנון עצמו.

שימוש מותנה כהליך הסכמה מנוהל

על פי התכנון הזה ההסכמה נשמרת באמצעות פרוצדורות צפויות ולא באמצעות הסכמה סמלית. ג'ולי גרגורי וליסה שארלנד (Gregory & Sharland, 2023) טענו כי הסכמת המדינה המארכת מתייצבת כשהיא משולבת בתכנון המשימה באמצעות שקיפות, תגובתיות ותמריצים לשיתוף פעולה מתמשך. משמעות התכנון במסגרת הנוכחית היא שיש לשלב הסכמה ברמת שיטת הפעולה ולא באמצעות הסכמים פוליטיים כלליים, המצמצמים מערכות יחסים נפרדות לכלי יחיד ומסתכנים בהכרה במשתמע.

השלכות המדיניות והצעדים הבאים: טיעון ריאליסטי לאילוצים למען רפורמה מודולרית

הסביבה שלאחר החלטה 2803 אינה מרחב תכנון ניטרלי אלא שדה קרב פוליטי המעוצב על ידי כוח, ריבונות וסיכון לתדמית. במסגרת זו UNTSO לא "יוושה" בזכות מורשת היסטורית או פנייה נורמטיבית לרב־צדדיות. אם הוא לא יבחר לשמש כשירות מבצעי מצומצם בתנאים עוינים, הוא ייזנח לטובת הסדרים מותאמים שיבקשו למזער את החשיפה הפוליטית של האו"ם. לפיכך המשמעות המרכזית של מאמר זה היא ברורה: אם האו"ם מעוניין בתפקיד בפיקוח הביטחוני בעזה, עליו לבנות מנגנון שיועד לשרוד בתנאים של חוסר אמון עמוק, שמתייחס לספקנות הישראלית כאל אילוץ מחייב ונמנע מהכרה במשתמע. מנגנון כזה אינו משימה חדשה; הוא שיטת פעולה התחומה בזמן, שכבר נכללת במנדט ובמסגרת הקיימת של UNTSO, ונועדה לייצר בסיס עובדתי ניטרלי באמצעות הליכים מבוקרים ולא דרך קונסנזוס פוליטי. הלוגיקה של הרפורמה היא צנועה במכוון. המטרה אינה לבנות ארכיטקטורת ייצוב מקיפה אלא ליצור שכבת אימות וקישור שמקובלת על הצדדים ושתוכל לפעול גם כשהלגיטימציה שנויה במחלוקת, כשיש חוסר הלימה בתמריצים וכשנותני החסות החיצוניים משתנים. בפועל, משמעות הדבר היא דיפלומטיה מבצעית בצורתה הבסיסית ביותר: שיתוף פעולה המאורגן סביב שיטה ולא סביב מניעים.

עבור ישראל, שיתוף פעולה עם שיטת פעולה של UNTSO מודרני אינו "ויתור", אלא כלי לניהול סיכונים. הבעיה המרכזית של ישראל בסביבה שלאחר המלחמה אינה היעדר מנגנונים בינלאומיים אלא היעדר מנגנונים שהיא יכולה לקבל ושלא יגבו ממנה מחיר אסטרטגי או פוליטי. שיטת פעולה המוכוונת להתמודד עם אילוצי המציאות מציעה ערוץ לליבון אירועים ולתיאום שפועל בפרופיל נמוך, שאינו דורש אמון פוליטי, שאינו מכיר רשמית ברשויות יריבות ושאינו חותר לטביעת רגל קבועה בעזה. הפרוטוקול לניהול מחלוקות מחזק הצעה זו בזכות הוודאות שהערכות הביטחון הישראליות לא "יובסו" פוליטית בפומבי, אלא יטופלו במסגרת הליך תחום ונתון לביקורת. המחלוקת הופכת לקטגוריה מנהלתית במקום למשבר לגיטימציה.

עבור האו"ם, הערך המוצע הוא הישרדות מוסדית בזכות הביצועים. לוגיקת הרפורמה המודולרית של "ברלין 2025" העלתה את הרף: משימות מהדור הקודם יישארו בנות קיימא רק אם ישכילו לספק יכולת ממוקדת בכפוף לאילוצים ויציגו תפוקה מדידה מבלי לחרוג מהמנדט. שיטת הפעולה של UNTSO – תחומה בזמן,

או פנייה סלקטיבית לציבור. ניצול האימות כנשק פוגע בשיתוף הפעולה ובמעמדה של המשימה כבסיס עובדתי ניטרלי. אסטרטגיית הפחתת הסיכון היא פרוצדורלית ולא רטורית.

גישה זו מעוגנת בשלושה אמצעי הגנה:

- תיקי אירועים סטנדרטיים, שמבטיחים בסיס ממצאים שקוף וניתן לביקורת.
- חלון ערעורים מוגבל, המתעל מחלוקות לשיטה ומפחית את התמריצים לערעור על ממצאים רק באמצעות גינוי פומבי.
- ביקורת טכנית חיצונית בעקבות ערעור האמינות. בהתאם ללוגיקה של שינוי המצב בדרגה 2 כמתואר לעיל, סטייה מתמשכת מאמת המידה או חששות לשלמות המידע יפעילו ביקורת חיצונית מוגבלת בזמן, שתבחן עמידה פרוצדורלית בכללים ובשלמות הנתונים, ותתמקד בשיטה ולא בפסיקה לטובת טענה פוליטית (Gregory & Sharland, 2023).

אם האו"ם מעוניין בתפקיד בפיקוח הביטחוני בעזה, עליו לבנות מנגנון שיועד לשרוד בתנאים של חוסר אמון עמוק, שמתייחס לספקנות הישראלית כאל אילוץ מחייב ונמנע מהכרה במשתמע.

במאמר זה הדיפלומטיה המבצעית מוצגת כמודל של דו־קיום התחום בגבולות. היא מציעה לישראל ערוץ טכני שיכול להפחית מיסקלקולציה מבלי לדרוש אמון פוליטי או לפרש את המהלכים כהכרה. היא מציעה לאו"ם מנגנון לקידום יכולות המנותק מבחינה פוליטית, ועולה בקנה אחד עם בקרת שיטת הפעולה שפורטו בפרקים הקודמים. לפיכך מדובר בדרישה הניתנת לביקורת ומוגבלת במכוון. בהינתן אילוצים פוליטיים מחייבים, שיתוף פעולה ב־קיימא יתאפשר רק אם יאורגן סביב נהלים הניתנים לערעור ולביקורת, ומתוכננים להתייחס לחילוקי דעות כאל תוצאה מבצעית שגרתית. זוהי המשמעות הפונקציונלית של דיפלומטיה מבצעית בהקשר שנוצר לאחר החלטה 2803.

שיטת פעולה המוכוונת להתמודד עם אילוצי המציאות מציעה ערוץ לליבון אירועים ולתיאום שפועל בפרופיל נמוך, שאינו דורש אמון פוליטי, שאינו מכיר רשמית ברשויות יריבות ושאנו חותר לטביעת רגל קבועה בעזה.

הבחירה ברורה; אם האו"ם וישראל מעוניינים כי UNTSO יהפוך ליותר מאשר ארגון היסטורי, עליהם להתייחס לרפורמה כאל בעיה של ביצועים בכפוף לאילוצים ולא כשאיפה למנדט. המודרניזציה של UNTSO לפלטפורמת אימות מודולרית המתמקדת בניהול מחלוקות תאפשר לאו"ם לשמור על תפקיד צר אך ממשי באחת הזירות הנפוצות ביותר בעולם. אחרת UNTSO אולי ישרוד כמוסד, אך ייעלם אסטרטגית, וזו התוצאה הגרועה ביותר עבור ארגון שכוחו ברלוונטיות שלו.

ד"ר דיגו סלמה הוא חוקר במכון להיסטוריה באוניברסיטת ליידן. ד"ר סלמה מתמחה בהיסטוריה של האו"ם ובמיוחד בתפקידו בסכסוך הישראלי-ערבי. ספרו שיפורסם בקרוב *An Architecture for Peace* (בהוצאת ראוטלג') מנתח את מעורבותו הרב-ממדית של האו"ם במזרח התיכון בין השנים 1967–1982. d.salama@hum.leidenuniv.nl

מקורות

- Arielli, N., & Stoil, J. (2025, October 17). *How an international security force in post-war Gaza could work*. The Conversation. <https://tinyurl.com/2s3jz7er>
- Blair, R. A., Di Salvatore, J., & Smidt, H. M. (2021). When do UN peacekeeping operations implement their mandates? *American Journal of Political Science*, 66(3), 664–680. <https://doi.org/10.1111/ajps.12650>
- Chen, E. (2024, May 23). *Gaza: Assessing options for the UN's role for the day after*. Centre on International Cooperation. <https://tinyurl.com/486ezpa7>
- Comay, M. (1983). UN peacekeeping: The Israeli experience. In H. Wisenman (Ed.), *Peacekeeping: Appraisals and proposals* (pp. 93–117). Pergamon Press.
- Day, A. (2025, 7 October). Ending the war in Gaza requires a regional framework. *The UN can help build it*. United Nations University Centre for Policy Research. <https://tinyurl.com/52zfsa6h>
- Findlay, T. (2001). The role of monitoring and verification. *Contemporary Security Policy*, 22(3), 169–182. <https://doi.org/10.1080/135232605123313911278>
- Gowan, R. (2026, January 22). *The board of discord*. Foreign Policy. <https://tinyurl.com/45trwns2>
- Gregory, J., & Sharland, L. (2023, September 25). *Host-country consent in UN peacekeeping*. The Stimson Center. <https://tinyurl.com/427a2bxbp>
- Higgins, R. (1968). *UN peacekeeping 1946–1967: Documents and commentary* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Hilding Norberg, A., Bardalai, A. K., & Mood, R. (2024). *UNTSO: The role, relevance, function and utility* (EPON Study). Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). <https://tinyurl.com/32cp4tsd>
- Hilding Norberg, A., Amstutz, B., Bardalai, A. K., Mood, R., & Phillips, D. L. (2025). Taking UN peace operations to the next level: Strategic revitalisation and reinforcement of UN military and civilian observers. In J. A. Koops & M. Dal Dosso (Eds.), *The future of United Nations peace*

מבוקרת טכנית ומתוכננת לשינוי מצב ולהשעיה – תהיה הוכחת היתכנות אמינה לכך שהארגון מסוגל להתאים משימה ישנה לתנאי איום עכשוויים מבלי להאדיר את הפרופיל הפוליטי שלה. וחשוב לא פחות – שיטת פעולה כזו מגינה על האו"ם ממלכודת תדמית של הבטחה שלא ניתן לעמוד בה מבחינה מבצעית. התכנון נבנה לפי מה שניתן ליישם ולא לפי מה שקוסם מבחינה רטורית.

מתאוריה לפריסה בשטח

אם המטרה היא יותר מאשר ארכיטקטורה קונספטואלית, עליה להציע פריסה שלא תעורר את תגובת הנגד הפוליטית שהיא נועדה למנוע. היישום צריך להתנהל בשלושה שלבים:

- פרוטוקולים טכניים תחילה:** נקודות גישה, ערוצי קישור ופרמטרים לאימות ייקבעו באמצעות כמה פרוטוקולים טכניים דו-צדדיים (או חילופי מכתבים מקבילים) ולא באמצעות מזכר הבנות תלת-צדדי. זוהי הדרך הישימה היחידה לנתק את שיתוף הפעולה המבצעי מהפוליטיקה של מתן הכרה.
 - פיילוט המוגבל בזמן:** התא העזתי יפעל כפיילוט של 12–6 חודשים לפי **דרישות ההפעלה המינימליות** (MOR), חומת האש המודיעינית ומחזור חיי האירוע. כך תיבנה האמינות: שיטת הפעולה היא מטבעה "על תנאי", וטביעת הרגל שלה צריכה להיות הפיכה.
 - ביקורת ביצועים לפי לוח זמנים:** מטרת דרגות הכשל אינה להפריז במשמעות של תקלה, אלא למנוע מלכודת אסטרטגית. החלפת דפוסי פעולה והשעיה אינן תוצאות מביכות, אלא מנגנונים המשמרים את האמינות ומגינים על אנשי הצוות ועל התפקיד האזורי הקבוע של UNTSO. הצלחה תקבל הגדרה צרה: לא השגת הסדר פוליטי, אלא שמירה על בסיס עובדתי שניתן לביקורת, שמפחית מיסקלקולציה ושמאט מחזורי החלטות שעשויים להוביל להסלמה.
- הערך האסטרטגי של שיתוף פעולה מוגבל – "העמידות השקטה" ההיסטורית של UNTSO אינה יתרון מטבעה; היא יכולה להפוך בקלות בסביבה הנוכחית לשם נרדף לחוסר רלוונטיות אסטרטגית. הטענה של מאמר זה היא שעמידות הפוכת לבעלת ערך אסטרטגי רק כשהיא משולבת עם יכולת מודולרית מוכחת – בעיקר לנוכח הצרת התנאים הפוליטיים למעורבות נרחבת של האו"ם. שיטת פעולה המודעת לאילוצים אינה תיקון טכניקרי; זוהי אדפטציה פוליטית למציאות לא פשוטה, שבה השחקנים בעלי יכולת הכפייה נסוגים כברירת מחדל לאופני פעולה שבשליטתם, ונוכחות האו"ם מתקבלת רק אם היא מועילה, מוגבלת ואמינה.

- operations: *Compendium of short issue papers and policy recommendations for the UN Peacekeeping Ministerial 2025 in Berlin* (pp. 3–6). Brussels/Berlin: Global Alliance for Peace Operations.
- Hylton, J. (2013). Middle East peacekeeping operations after the peace accords on the Syria and Lebanon tracks. *Journal of International Peacekeeping*, 17(1), 44–65. <https://doi.org/10.1163/18754112-1702001>
- Interpeace. (2025). Exit strategies and sustainable transitions in peace operations. In J. A. Koops & M. Dal Dosso (Eds.), *The future of United Nations peace operations: Compendium of short issue papers and policy recommendations for the UN Peacekeeping Ministerial 2025 in Berlin* (pp. 52–53). Brussels/Berlin: Global Alliance for Peace Operations.
- Jonah, J. O. C. (1990). The military talks at Kilometer 101: The UN's effectiveness as a third-party mediator. *Negotiation Journal*, 6(1), 55–70. <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1990.tb00554.x>
- Karlsrud, J., & Reykers, Y. (2025). Integrating ad hoc coalitions in international conflict management. In J. A. Koops & M. Dal Dosso (Eds.), *The future of United Nations peace operations: Compendium of short issue papers and policy recommendations for the UN Peacekeeping Ministerial 2025 in Berlin* (pp. 28–30). Brussels/Berlin: Global Alliance for Peace Operations.
- Kochavi, A. (1980). *UN peacekeeping in the Arab-Israeli conflict, 1973–1979* [Doctoral Dissertation, The Claremont Graduate University].
- Koops, J. A., & Dal Dosso, M. (Eds.). (2025). *The future of peace operations: Compendium of insights from the UN Peacekeeping Ministerial 2025*. UN Department of Peace Operations.
- Kreutzer, P. (2014, June 18). *Ten Principles of operational diplomacy: A proposed framework*. American Diplomacy. <https://tinyurl.com/425h3s5y>
- Maekawa, W. (2024). Verification of peace accords and military expenditures in post-conflict societies. *Defence and Peace Economics*, 35(3), 295–319. <https://doi.org/10.1080/10242694.2022.2158648>
- Mréjen, E. (1998). Israel and the reform of the United Nations. *Israel Affairs*, 5(1), 63–86. <https://doi.org/10.1080/13537129808719498>
- Myers, Z., & Dorn, W. (2022). UN peacekeeping missions in the Middle East: A twenty-first-century review. *International Peacekeeping*, 29(3), 413–435. <https://doi.org/10.1080/13533312.2022.2053287>
- Nachmias, N. (1996). UNTSO: Obsolete peacekeeping? *Peacekeeping & International Relations*, 25(1), 6. <https://tinyurl.com/392vwx7z>
- Navoth, M. (2009). A State under Review: Israel and the Universal Periodic Review of the Human Rights Council. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 3(2), 117–132. <https://doi.org/10.1080/23739770.2009.11446374>
- Novosseloff, A. (2022). *A comparative study of older one-dimensional UN peace operations*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://tinyurl.com/2mkmb8bj>
- Rietjens, S. J. H., & Ruffa, C. (2019). Understanding coherence in UN peacekeeping: A conceptual framework. *International Peacekeeping*, 26(4), 417–441. <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1596742>
- Safran-Hon, D., & Salama, D. (2025, October 30). *It's time to restore the UN's political role in the Israeli-Palestinian conflict*. The Global Observatory. <https://tinyurl.com/4rsdd4jn>
- Salama, D. (2023). UNTSO: The future of UN peacekeeping in the Middle East. In A. Gilder, D. Curran, G. Holmes, & F. Edu-Afful (Eds.), *Multidisciplinary futures of UN peace operations* (pp. 113–128). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-38596-4_6
- Salama, D. (2024). *An architecture for peace: Deciphering the UN's role in the Israel – Arab conflict (1967–1982)* [Doctoral dissertation, Leiden University].
- Salman, Y. (2020). The UN and Israel: From confrontation to participation. *Strategic Assessment*, 23(3), 37–53.
- Salman, Y. (2025). Extended commentary—Israel's Relations with the UN: From “om shmum” policy to proactive policy. *World Affairs*, 188(3). <https://doi.org/10.1002/waf2.70020>
- Shetler-Jones, P. (2008). Intelligence in integrated UN peacekeeping missions: The joint mission analysis centre. *International Peacekeeping*, 15(4), 517–527. <https://doi.org/10.1080/13533310802239741>
- Siilasvuo, E. (1981). United Nations peacekeeping in the Middle East: Lessons and prospects. *The RUSI Journal*, 126(4), 3–6. <https://doi.org/10.1080/03071848108523385>
- Sommereyns, R. (1980). United Nations peacekeeping forces in the Middle East. *Brooklyn Journal of International Law*, 6(1), 1–53. <https://tinyurl.com/wf4s43tt>
- Street, J., Watson, A., & Hartmann, K. (2025). Stick or twist: Is peace enforcement part of the UN's future? In J. A. Koops & M. Dal Dosso (Eds.), *The future of United Nations peace operations: Compendium of short issue papers and policy recommendations for the UN Peacekeeping Ministerial 2025 in Berlin* (pp. 31–37). Brussels/Berlin: Global Alliance for Peace Operations..
- Theobald, A. (2009). *Watching the war and keeping the peace: The United Nations Truce Supervision Organisation (UNTSO) in the Middle East, 1949–1956* [Doctoral dissertation, Queen's University].
- Theobald, A. (2015). The United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO). In J. A. Koops et al. (Eds.), *The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations* (Online ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199686049.013.18>
- United Nations Country Team. (2026, January 20). *United Nations country results report 2023–2024: State of Palestine* [Report]. United Nations in Palestine. <https://tinyurl.com/47wshdat>
- United Nations Department of Peace Operations. (2008). *United Nations peacekeeping operations: Principles and guidelines* (The Capstone Doctrine). <https://tinyurl.com/4tvjpppe>
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2001). *United Nations military observers handbook* (UN/223/TH/MIOB95). <https://tinyurl.com/yc4m2bcr>

- United Nations Peacekeeping. (2025, May 14). *UN Peacekeeping Ministerial 2025: Chair's summary* (Berlin, 13–14 May 2025) [PDF]. <https://tinyurl.com/yc6af955>
- United Nations Security Council. (1948). *Resolution 50: Establishment of the United Nations Truce Supervision Organisation*. S/RES/50.
- United Nations Security Council. (1949). *Resolution 73: Continuation of UNTSO mandate*. S/RES/73.
- Wane, E., Williams, P. D., & Kihara-Hunt, I. (2024). *The future of UN peacekeeping: Models, capabilities, and related capabilities*. UN Department of Peace Operations.
- Wood, D. (2025, August 14). *Helping UNIFIL restore stability in southern Lebanon*. International Crisis Group. <https://tinyurl.com/3khujxnk>
- World Bank, European Union, & United Nations. (2025, February). *Gaza and West Bank interim rapid damage and needs assessment (IRDNA)*. World Bank. <https://tinyurl.com/57ht77wk>