

# כוחות האו"ם לשמירת שלום: דיפלומטיה מונעת ומגבלותיה

אבי בקר

למרות הפעילות הרחבה של כוחות האו"ם לשמירת שלום בשורה של זירות סכסוכים ברחבי העולם המדובר בפעילות מוגבלת ביכולת ובהשפעה, החסרה גם הסכמה ובהירות במישור המשפטי והפוליטי. הסכסוך הישראלי-ערבי סיפק את שדה הניסוי העיקרי להתפתחות רעיון כוחות השלום במהלך המלחמה הקרה והצבת הכוחות השונים מעבר לגבולותיה של ישראל שימשה כאמצעי של דיפלומטיה מונעת. סיום המלחמה הקרה העניק תנופה ליוזמות ותכניות בתחום שמירת השלום אך הן התפוגגו על קרקע הריאליזם המדיני והסכסוכים האלימים. הניסיונות לשדרג את הכוחות למנגנון של התערבות ו"אחריות להגן" ואפילו להעמיד לרשותם כטב"מים וטכנולוגיות חדשות הם מוגבלים ביותר ומלמדים על היעדר הסכמה על אופיו של הסדר העולמי ומהות רעיון הביטחון הקיבוצי.

**מילות מפתח:** כוחות או"ם לשמירת שלום, מועצת הביטחון, אחריות להגן, כטב"ם, דאג המרשלד, בוטרוס גאלי, קופי אנאן, ולדימיר פוטין, יוניפי"ל, אונדו"ף, אונ"ף

יש מן הפרדוקס בעובדה כי הפעילות האינטנסיבית ביותר, הגובה את המשאבים הגדולים ביותר ובעלת הפרישה הרחבה ביותר בעולם מטעם האומות המאוחדות חסרה למעשה מקור וגיבוי משפטי במגילת האו"ם.

כיום, על פי נתוני האו"ם ממאי 2014, משרתים בכוחות האו"ם כ-120,000 חיילים ואנשי מנהלה, בארבע כנפות תבל, ב-17 מוקדי סכסוך, המייצגים מעל מאה מדינות, בתקציב שנתי המתקרב ל-8 מיליארד דולר. מאז 1948 פעלו כוחות

ד"ר אבי בקר מרצה בתכנית לתאר שני בדיפלומטיה באוניברסיטת תל-אביב ומלמד משפט בינלאומי בקריה האקדמית אונו. הוא שימש בעבר כחבר משלחת ישראל באו"ם וכיהן כמזכ"ל הקונגרס היהודי העולמי.

אלה ב־69 זירות בעולם ו־54 מתוכם נקבעו לאחר 1988. להוציא חריגים שנוכר להלן, הרי שמניין האבדות הכולל למשרתים תחת דגל האו"ם, כבר עולה על 3,200, למרות שחיילי הכוחות אינם מוגדרים ככוח לוחם.<sup>1</sup>

כוחות האו"ם היחידים שמעוגנים במגילה הם כוחות לאכיפת השלום כנגד מדינות תוקפניות ואיומים לשלום הפועלים כחלק ממנגנון הביטחון הקיבוצי על פי פרק 7. כוחות שמירת השלום, לעומת זה, אינם פועלים בכפיה ופעילותם מתבססת על הסכמת הצדדים המעורבים בסכסוך. סיום המלחמה הקרה ונפילתה של ברית המועצות הפיחו תקוות רבות לגבי עתיד פעיל של מעורבות מפליגה של כוחות צבאיים מטעם האו"ם ליישוב סכסוכים. המזכיר הכללי של האו"ם, בוטרוס בוטרוס-גאלי, חיבר מסמך שהוגש למועצת הביטחון ביוני 1992 ובו המלצות על הקמת צבא שיעמוד תחת פיקוד האו"ם ויבטיח שלום וביטחון בינלאומי.<sup>2</sup> רעיונותיו של גאלי זכו לתמיכה נלהבת שקיבלה ביטוי גם במאמרי מערכת של העיתונים המובילים כדוגמת הניו-יורק טיימס שקרא ליצירה החדשה "כוח השיטור העולמי" שיורכב מחיילי מדינות האו"ם ויפעל תחת סמכות מועצת הביטחון ובפיקודו של מזכ"ל הארגון.<sup>3</sup>

עשרים ושתיים שנה לאחר שהופרחו התקוות ניתן להצביע על תהליך של התפכחות ואפילו התפוגגות של אשליות. הרעיון כי תיווצר קואליציה בינלאומית שתקדם את רעיון ההתערבות הבינלאומית, תחת הכותרת של הנורמה החדשה של "אחריות להגן", נתגלה כבלתי מציאותי.\* מלחמת האזרחים בסוריה שהביאה לטבח של מעל 150,000 איש, לכ־2.5 מיליון פליטים שנמלטו מסוריה, ועוד כ־9 מיליון עקורים (על פי הערכות ביולי 2014), המחישו את חוסר האונים של מערכת הביטחון הקיבוצי של האו"ם בשני המישורים גם יחד: ההתערבות ההומניטארית והפרקטיקה המסורתית של כוחות לשמירת שלום. כוח התערבות נשלל מיד ברגע שהפוליטיקה של מועצת הביטחון הביאה לעימות חזיתי בין החברות הקבועות כשרוסיה וסין הטילו ווטו גם על הניסיון של גינוי דיפלומטי למעשי הזוועה של משטר בשאר אסאד בסוריה. שגרירת ארצות הברית באו"ם סוזן רייס נותרה רק עם מענה דיפלומטי חריף לחזית הסירוב של שתי המעצמות וכינתה זאת "כתועבה".<sup>4</sup> גם מעמדו של כוח האו"ם באזור החיץ ברמת הגולן החל להתערער לאחר שחייליו נפגעו מחילופי אש בצד הסורי וממשלת אוסטרליה הודיעה, בתחילת יוני 2013, על הסגת כוחותיה מהגולן. לאחר כמעט ארבעה עשורים מאז הוקם כוח המשקיפים להפרדת הכוחות אונדו"ף (UN Disengagement and Observer Force).

\* הרעיון הפך למושג פופולארי ביותר בספרות של ההתערבות ההומניטארית וזכה גם לראשי תיבות נפוצים במאמרים ובאתרי האינטרנט: R2P - Responsibility to Protect.

## 'שדה הניסוי' במזרח התיכון

מעניין כי הסכסוך הישראלי-ערבי, שבו יש לאו"ם הצלחה דלה בעשיית שלום, שימש כזירה מרכזית לצמיחת כוחות האו"ם לשמירת שלום ובעצם כמקור ההשראה הראשוני להקמת הכוחות בדפוסים השונים: משקיפי האו"ם ב-1948 וכוח ההפרדה בסיני ב-1957. במזרח התיכון, כמו ביתר הסכסוכים בעולם, משמשים כוחות האו"ם כאמצעי של "דיפלומטיה מונעת" אשר אינה יכולה לתפקד בזכות עצמה אלא להתווסף להסכמים של הפסקת אש, ולהישען על אינטרסים משותפים של הצדדים כנגד חידוש הלחימה. ב-1948 נשלחו משקיפי האו"ם לאזור כדי לפקח על ביצועי הסכמי שביתת הנשק בין ישראל לשכנותיה וב-1957 הוטבע לראשונה המושג "שמירת השלום" (peacekeeping) עם הצבת כוחות האו"ם לאחר נסיגת ישראל מחצי האי סיני בעקבות מבצע 'קדש' מאוקטובר 1956.

מתחילת הדרך ברור היה כי כוחות האו"ם לשמירת שלום שימשו מעין 'אלתור' שנועד להתגבר על השיתוק שאחז במערכת הביטחון הקיבוצי כפי שהייתה בחזונו של האבות המייסדים של הארגון. פרק 7 של מגילת האו"ם עוסק באמצעי האכיפה: "פעולה כנגד איומים והפרות לשלום ומעשי תוקפנות". פרק זה מהווה את לב מערכת הביטחון הקיבוצי התלויה בשיתוף פעולה בין החברות הקבועות של מועצת הביטחון, חמש המעצמות בעלות זכות הוטו. פרק 7 קובע כי משנכשלה הדיפלומטיה ליישוב הסכסוך, על פי האמצעים בפרק 6, תיגש מועצת הביטחון ליישום עיצומים (סנקציות) בתחומים דיפלומטיים וכלכליים על המדינה הסוררת. ואם אלה ייכשלו ניתן להחרף את העיצומים ולאכוף את השלום באמצעים צבאיים מוגזזים כולל כוחות קבועים באוויר, בים וביבשה תחת סמכות מועצת הביטחון. באווירת העימות הפוליטי והאידיאולוגי החרף של המלחמה הקרה, נוכח היריבות הצבאית ומרוץ החימוש הגרעיני, נועדה מערכת האכיפה של האו"ם לכישלון חרוץ.

כך נוצר הצורך לעקוף את הוראות המגילה ומזכ"ל האו"ם הראשון טריגוזה לי יזם את הקמת אונטס"ו (UNTSO – the UN Truce Supervision Organization), כוח המשקיפים הראשון מסוגו באו"ם. תפקידו של הכוח היה לפקח על ביצוע הסכמי שביתת הנשק לאורך גבולותיה של ישראל עם שכנותיה הערביות וכדברי טריגוזה לי: "כוח שמירה קטן השונה במהותו מכוח תקיפה".<sup>5</sup> חיילי אונטס"ו נקראו לעיתים, ולא מעט בגיחוך, כ'חיילים חמושים במשקפות', אך הפכו במהרה לגורם של קבע בסכסוך הישראלי-ערבי ונותרו על כנם עד היום כמגנון של קבע הממשיך לפקח על יישום ההסכמים בגבולות וגם מסייע לכוחות האו"ם שהוצבו אחריו באזור.

אך פריצת הדרך המהותית התחוללה עם הקמת אונ"ף 1 בסיני (UNEF I – the UN Emergency Force) שנוסד בעקבות כישלון הסכמי שביתת הנשק בין ישראל

למצרים מ-1949 ומבצע קדש מ-1956 שלו היו גם שותפים כוחות מבריטניה וצרפת שהשתלטו על תעלת סואץ. ביוזמתם של מי שהיה שר החוץ של קנדה, לסטר פירסון, ומזכ"ל האו"ם דאג המרשאלד, נולדה הנוסחה של כוחות ל"שמירת השלום". המרשאלד ראה בכוח אמצעי של "דיפלומטיה מונעת" הפועלת מעט מעבר להוראות פרק 6 העוסק ביישוב סכסוכים בדרכי שלום אך נמנע מנקיטת אמצעים חריפים של אכיפה כגון עיצומים או הפעלת כוח צבאי, על פי פרק 7. כביטוי לאלתור שלא נמצאה לו מסגרת התייחסות במגילת האו"ם כינה זאת המרשאלד כהוראות של "פרק שש וחצי".<sup>6</sup>

אונ"ף 1 היה למעשה כוח שלום במדי צבא שהורכב מגדודים הומוגניים של חיילות סדירים ממדינות שונות אשר הוצבו באזור החיץ המוסכם בצידו המצרי של הגבול עם ישראל. תפקיד הכוח היה לקיים את הפרדת הכוחות בין הצבאות ולספק מנגנון של פיקוח, ללא משוא פנים, על הסכמי הפסקת האש וחופש השייט במצרי טיראן לתוך ים סוף. אונ"ף 1 הפך להיות המודל לכל כוחות האו"ם לשלום בעתיד וסיפק את הנוסחה כדברי המרשאלד של כוח "מעין צבאי ללא יעדי לחימה".<sup>7</sup> כך גם התקבלו כללי ההתנהגות לגבי הכוחות ל"שמירת שלום": הצבת כוחות רק בהסכמת הצדדים לסכסוך, גישה אובייקטיבית ללא משוא פנים, אי שימוש בכוח אלא להגנה עצמית, ושיתוף מדינות המתנדבות לתרום כוחות בתנאי שלא יימנו על חמש המעצמות הקבועות של מועצת הביטחון.<sup>8</sup>

## דיפלומטיה מונעת?

פקידי האו"ם אינם מסתירים את גאוותם ומתפארים באתר הרשמי כי משימות שמירת השלום של האו"ם מהוות "מכשיר ייחודי ודינמי...[אשר] מסייע למדינות הנקרעות בסכסוכים ליצור את התנאים לשלום בר קיימא". האתר מציין כי כוחות האו"ם "רשמו לעצמם מאזן מרשים של הצלחות במשך 60 שנות קיומם, כולל הזכייה בפרס נובל לשלום" (1988).<sup>9</sup> יש מעט יומרה בטענה כי הפסקת אש המביאה לבלימת פעילות עוינת מבלי לטפל בשרשי הסכסוך, יכולה להביא שלום אמיתי. עם זאת, בשנים האחרונות, כחלק מהאופנה הציבורית לאמץ פתיחות והכאה פומבית על חטא, האו"ם הודה גם בקוצר ידם של כוחות שמירת השלום ואף ציין כי לעיתים נפגעה יוקרתם בגלל מאזן "ההצלחות של פעילותיו הקודמות" המביאות ל"העלאת ציפיות... מעבר ליכולתו להמשיך ולספקן". את הבעת התסכול מסבירים באו"ם בצורך להתמודד בשנות ה-90 עם סכסוכים שבהם "מועצת הביטחון לא הייתה מסוגלת לאשר מנדט רחב מדי או לספק משאבים מתאימים". אתר האו"ם מתייחס ישירות לסכסוכים ביוגוסלביה, רואנדה וסומליה שבהם "לא נדמו התותחים" או שלא היה שלום לשמור עליו". האו"ם מאשים את הצדדים בסכסוך על "שנכשלו

למלא אחר התחייבותם בהסכמי השלום", ובהיעדר משאבים ותמיכה פוליטית הנדרשת להשלמת המשימה.<sup>10</sup>

מתחילת הדרך היה ברור כי כוחות האו"ם לשמירת שלום, שלא פעלו על פי הסדרי המגילה לביטחון קיבוצי, לא יצליחו לאכוף את השלום. עובדה זו קיבלה הוכחה ניצחת כבר בכוח המשימה הראשון כשמזכ"ל האו"ם או טאנט, ממשיכו של המרשאלד, הסיג את אונ"ף 1 על פי דרישתו של שליט מצרים הנשיא ג'מאל עבדול נאצר במאי 1967 מבלי, לפחות, להביא את הסוגיה לפתחה של מועצת הביטחון, כנדרש גם על פי מגילת האו"ם. הנסיגה החפוזה של האו"ם מסיני היוותה גורם בעל משמעות בהידרדרות המשבר שהוביל למלחמת ששת הימים. כך קיבלה ישראל הוכחה נוספת לחששותיה וחוסר האמון בנחישות האו"ם כפי שהיטיב להביע זאת שר החוץ אבא אבן כשאמר כי "המטריה סולקה ממש ברגע שבו החל הגשם".<sup>11</sup>

## אחריות להגן

לקראת סיום המלחמה הקרה נרשמה עלייה חדה בפעילות כוחות האו"ם לשלום. תחת הנהגתה של ארצות הברית שפעלה כמעצמת-על יחידה בעולם, התגבשה הסכמה שאפשרה למועצת הביטחון לאשר את הקמתם של 20 כוחות משימה חדשים בין 1989 ל-1994, והעלאת מספר החיילים בכוחות מ-11,000 ל-75,000. כמה מהמשימות החדשות של תחילת שנות ה-90 חרגו מההגדרות המסורתיות ובטאו הוראות של אכיפה ושימוש בכוח והן הוקמו גם ללא הסכמת הצדדים בסכסוך. בכמה מקרים הוגדרו משימות שאפתניות כמו פירוק המיליציות מנשקן (סומליה), אכיפת סיום הסכסוך (בבוסניה יחד עם התערבות כוחות נאט"ו), ונטילת סמכויות של ממשלה זמנית בכל התחומים בדרך ליצירת ממשל דמוקרטי (קמבודיה).

כמה מהמשימות התגלו כבלתי ניתנות להשגה והאו"ם גם הפגין חוסר אונים כנגד התעללות ורצח עם (בעיקר ברואנדה ב-1994), וכך גם נוצרה אווירת תסכול קשה והאשמות שהביאו לירידה משמעותית בהפעלת כוחות לשמירת שלום במחצית השנייה של שנות ה-90. אך לאחר תקופה קצרה של התאוששות חזר הגידול בכוחות ואף קבע שיאים חדשים בכוח אדם ותקציב. חלה אמנם ירידה במספר המשימות אך מספר המשרתים בכוחות הגיע, כאמור, ל-120,000. בכמה מקרים נחשפו שומרי השלום של האו"ם להתנהגות מחפירה כלפי האוכלוסייה המקומית שכללה התעלמות מהפרות זכויות אדם ואף פעולות של רצח עם והאשמות של התעללות, אונס וסחר בבני אדם כלפי חיילי הכוחות. פעולות אלה הביאו את מזכירות האו"ם להקמת ועדות חקירה ופורסמו דו"חות בלתי מחמיאים שהביאו להקפדה גדולה יותר בעתיד. ברוב המקרים לא היה הדבר רק באשמת

חיילי הכוחות בשטח אלא תוצאה של מחדלים בהפעלתם והיעדר אינטרס ברור של המדינות החברות במועצת הביטחון.

כשלון האו"ם להגיב לאסונות הומניטאריים והזעזוע מפעולות של רצח עם בשנות ה-90 סללו את הדרך לדיון מחודש בתפקידו של האו"ם בתחום שמירת השלום ובניסיונות לפתח אמצעים ומטרות שיענו על הצורך בכוחות פעולה מהירים ויעילים יותר. בתחילת המאה ה-21 פרסם האו"ם שורה ארוכה של דו"חות ומביניהם בלטו שלושה שחוברו על ידי קבוצות עבודה שכללו שורה ארוכה של מדינאים לשעבר ומומחים אשר המליצו על רפורמות במערכת האו"ם של הביטחון הקיבוצי ושמירת השלום.

הדו"ח הראשון (אוגוסט 2000) נכתב על ידי צוות האו"ם למשימות השלום, הידוע בתור דו"ח ברהימי (לשעבר שר החוץ של אלג'יריה וסגן מזכ"ל האו"ם, ולאחרונה שליח מזכ"ל האו"ם לסוריה, עד מאי 2014), שמנה את חסרונות המבנה הקיים וקרא לחיזוק משמעותי של הכוחות ברמה הצבאית ולהנחיות פעולה מציאותיות יותר להפעלת הכוחות. בעוד שהדו"ח קיבל את כללי ההתנהגות המסורתיים של כוחות השלום כאמצעי של חיץ בין צבאות הודגש הצורך לגייס גם כוחות שיגיבו לאירועים של סכסוכים פנים-מדינתיים שבהם "צד אחד להסכם שלום מפיר את ההתחייבויות באופן שיטתי וברור". הדו"ח הכיר בפגמים ובמשגים של העבר והודה כי "הכישלון להבחין בין התוקפן לקורבן" הביאו לפגיעה קשה "למעמד ולאמינות כוחות האו"ם לשמירת שלום במהלך שנות ה-90".<sup>12</sup>

הדו"ח השני נכתב על ידי "הוועדה הבינלאומית בנושא התערבות וריבונות המדינה" the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS, 2001). הוועדה הוקמה ומומנה על ידי ממשלת קנדה בשיתוף האו"ם ונועדה לפתח מענה לאתגר שהציב מזכ"ל האו"ם קופי אנאן: "אם התערבות הומניטארית היא אכן פגיעה אסורה בריבונות, כיצד נוכל להגיב על רואנדה, סרברניצה – הפרות חמורות ושיטתיות של זכויות אדם אשר משפיעות על דמות האנושות כולה?" הצוות פיתח הנחיות להתערבות של "קהילת המדינות הרחבה" במשברים שבהם הוכח כי מדינות ריבוניות "סרבו או נתגלו כבלתי מסוגלות" להגן על אזרחיהן "מפני אסונות שניתן למנוע". מבחינה תיאורטית ניתן לומר כי הצוות המכובד של מדינאים ומומחים דחה את התפיסה של עליונות הריבונות הבלתי מעורערת של מדינות בטענה כי כשמדינה נכשלת להגן על אזרחיה, זכותה של הקהילה הבינלאומית להתערב באמצעי אכיפה הכוללים גם שימוש בכוח, בעת הצורך.<sup>13</sup>

ב-2004 עסקה וועדה מכובדת נוספת מטעם האו"ם ברפורמות של מועצת הביטחון ובפעילות שמירת השלום: "הצוות הבכיר על איומים, אתגרים ושינוי – ביטחון עולמי". הדו"ח זיהה אתגרים חדשים אך נכשל מלהציע צעדים ברורים

לתיקון המערכת והפעילות והסתפק בהצעה להקמת גוף נוסף: המועצה לבניית שלום Peacebuilding Commission.<sup>14</sup> הדו"ח אישר מחדש את רעיון ה'אחריות להגן' שצמח עוד בדיוני הוועדה להתערבות וריבונות המדינה (ICSS) ב־2001 והגדיר אותה כ"נורמה חדשה של אחריות קיבוצית להגן", והדגיש כי כשממשלות ריבוניות "אינן יכולות או אינן רוצות" להגן, חובתה של הקהילה הבינלאומית להתערב. נורמה זו קיבלה מיד את אישורו של מזכ"ל האו"ם ונכללה לאחר מכן בהחלטות העצרת הכללית של האו"ם ומועצת הביטחון (החלטה 1674). ב־2009, למרות הניסיון המר של הכישלונות בהתערבות ושמירת השלום, המשיך מזכ"ל האו"ם באן קי־מון במאמצי קודמיו ופרסם דו"ח משלו על ה'אחריות להגן'.

## מבוכה וסתירות

קשה להתנגד לערך נעלה כמו 'אחריות להגן' אך מלכתחילה נתגלתה למושג זה ספקנות והתנגדות בקרב מומחים למשפט בינלאומי,<sup>15</sup> ובמהלך 2013 כבר היה ברור גם לתומכים הנלהבים כי הקהילה הבינלאומית אמצה גישה מאד סלקטיבית למימוש הרעיון. המבקרים האשימו את האו"ם ואת מערכת כוחות השלום שלו ב"שותפות עם הרשע" וטענו כי "למרות דו"ח ברהימי [והנורמה] של 'אחריות להגן' מעט השתנה באופן מעשי". כוחות האו"ם, כמו גם המדינות החברות באו"ם, כך נטען, "לא הבינו ולא הפנימו מהי משמעות הכניסה למדינה אחרת ונטילת אחריות על כך".<sup>16</sup>

בעוד מומחים ומדינאים באו"ם ומחוצה לו המשיכו להתפאר בנורמה החדשה של היחסים הבינלאומיים נקלע איזור ענק בסודן, דרפור, לאסון הומניטארי מזעזע. לאחר תקופה של היסוסים הצטרף גם מזכיר המדינה האמריקני קולין פאוול למבקרים וקרא לזוועות בשמן והאשים את המשטר בסודן בביצוע פשעי ג'נוסייד – רצח עם.<sup>17</sup> בתגובה לכישלון הקהילה הבינלאומית להתערב בסודן כתבו ב־2004 מומחים לזכויות אדם כמו סמנטה פאוואר (המועמדת לשגרירת ארה"ב באו"ם ב־2013) ומורטון אברמוביץ כי האו"ם הפך להיות "מערכת מנופצת". לטענתם, המדובר במשחק צבוע וציני מצד המדינות החברות בארגון המבינות היטב כי מועצת הביטחון לא תפעל בדחיפות ובהשליכן את אסונות העולם למוסדות האו"ם הם "מתחזים כאזרחים טובים של העולם". כך מסכמים זאת פאוואר ואברמוביץ: "מעצמות ומדינות קטנות יותר מחויבות להפסקת ההרג רק כשהדבר פוגע באינטרס הלאומי שלהם. מדוע שייטלו על עצמן סיכון פוליטי, כלכלי ואף צבאי כשהמחיר האסטרטגי והתועלת הפנימית היא שולית לחלוטין?"<sup>18</sup>

כל זמן שרעיון ההתערבות פועל תחת גישה של איפה ואיפה לא ניתן לראות אותו כנורמה חוקית, בעלת מעמד משפטי. מדוע התערב האו"ם בסומליה אך נמנע מלהתערב בסודן? מדוע תקפו האו"ם ונאט"ו ביוגוסלביה אך התעלמו מהנעשה

בצ'צ'ניה? מדוע התירה מועצת הביטחון להפציץ בלוב אך סירבה אפילו לגנות את הטבח ההמוני בסוריה? הגישה הסלקטיבית בולטת גם בהתעלמות המוחלטת מהפרות הדין ההומניטארי על ידי חזבאללה אשר בהתאם להוראות המנדט של כוחות יוניפיל (United Nations Interim Force in Lebanon) UNIFIL ועל פי החלטה 1701 מאוגוסט 2006 אסורה עליו ההתחמשות בהיותו נמנה על כוחות וארגונים מחוץ לצבא לבנון.

## הצבת כטב"מים לשמירת השלום

בתחילת יולי 2014 התפרסם דיווח בניו-יורק טיימס על כניסתו של גורם טכנולוגי חדש בשירות כוחות האו"ם לשמירת השלום: כלי טיס בלתי מאויישים (כטב"ם\* – Unmanned Aerial Vehicle UAV או Uninhabited Aerial Vehicle). הכטב"מים, המשמשים רבות את ישראל, ארצות הברית ומדינות אחרות, הוצבו והופעלו על ידי כוחות האו"ם בהסכמת השלטון בקונגו כדי לאסוף מידע על כוחות המורדים בשטחה. האו"ם קיבל גם הסכמה לשימוש בכטב"מים ממאלי והרפובליקה של מרכז אפריקה אשר בשטחן מוצבים כוחות או"ם לשמירת שלום. דרום סודן, אשר גם אצלה פועל כוח או"ם, סירבה לפניית האו"ם להתיר שיגור כטב"מים בשטחה. בקונגו, האו"ם מפעיל את הכטב"מים רק בשטח המדינה אך אינו יכול לבדוק כיצד מגיע האמל"ח מעבר לגבול או אם יש מעבר לוחמים מהמדינות השכנות (רואנדה ואוגנדה) אשר סרבו להתיר הטסת כטב"מים בשטחן.<sup>19</sup>

מאז 2008, וביתר שאת מתחילת 2013, החלו נציגי האו"ם ומפקדי הכוחות לשמירת השלום לדבר בזכות הצבת כטב"מים במסגרת תפקידי השיטור של כוחות האו"ם. מסתבר כי גם ארצות הברית דחפה לכניסתם של כטב"מים לשירות מבצעי באו"ם ואולי גם בגלל העובדה כי הביקורת כלפיה בתחום הפעלת הכטב"מים נושאי אמל"ח לסכולים ממוקדים (בפקיסטן, אפגניסטן ובתימן) גברה מאד בשנים האחרונות. בתחילת הדיונים הייתה הסתייגות גם מצד ארגוני זכויות אדם ומשורה של מדינות אפריקאיות ואחרות. רבים התייחסו בחשדנות ועוינות לרעיון שנראה בעיניהם מסווה לתוקפנות וריגול בידי המעצמות (כמובן המערביות) עתירות הטכנולוגיה.

מבחינתה של ישראל מעניין גם ללמוד כי בדיון במועצת הביטחון, ביוני 2013, התבטא מפקד כוחות יוניפיל בלבנון פאולו סרה (מאיטליה) והביע את

\* מבחינתו של האו"ם הדגש הוא על כטב"מים ולא מל"ט (מטוס ללא טייס) או אפילו מזל"ט (מטוס זעיר ללא טייס) מכיוון שהאו"ם, מסיבות דיפלומטיות ברורות, מקפיד לציין כי המדובר בכלי טייס בלתי מאויש ובלתי חמוש, מעין מצלמה מעופפת ותו לא. בקונגו הוצבו חמישה כטב"ים מדגם פאלקו המיוצרים על ידי Selex ES השייכת לקונצרן האיטלקי Finmeccanica. ההוצאה על הכטב"ים נאמדת ב־15 מיליון דולר, סכום קטן יחסית לתקציב השנתי של הכוח העומד על 1.46 מיליארד דולר.

הערכתו בעניין הצורך להביא טכנולוגיה דומה לאיסוף מידע כדי שחייליו יוכלו לפקח ביעילות על "הקו הכחול" (הגבול הבינלאומי בין ישראל ללבנון).<sup>20</sup> כאמור, למרות האיסור המפורש בהחלטה 1701 להעביר אמל"ח לכוחות מיליציה שלא נמנים על צבא לבנון, נמנע יוניפי"ל מלדווח למועצת הביטחון על העברות הנשק לחזבאללה מסוריה. על פי הפרקטיקה המקובלת, כפי שהדגמנו, דרושה הסכמת מדינות להצבת כוחות או"ם בשטחן אך אין לשלול אפשרות שבעתיד יהיו ניסיונות לדרוש מישראל מתן רשות לטיסות בלתי מאוישות לפיקוח משני צידי הגבול עם לבנון, בגבולות אחרים ואפילו כחלק מהסדרי ביטחון לאורך בקעת הירדן. האו"ם, כפי שכבר הוכח בעבר, גם אם אינו מסוגל לכפות הסדרי ביטחון על ישראל (כל עוד יש ווטו אמריקני), יכול לשמש כלי דיפלומטי למאבק ולחצים בינלאומיים בידי מי שמנווט את רצון הרוב בעצרת האו"ם.

### כוח התערבות: היוצא מן הכלל

יש מחלוקת בקרב חוקרים ופוליטיקאים לגבי תרומתם וחיוניותם של כוחות האו"ם לשמירת שלום ומדי פעם הנושא חוזר ועולה בדיוני הקונגרס האמריקני המתקצב כרבע מפעילות שמירת השלום (כהוצאה נפרדת לחלוטין מתקציב האו"ם השוטף).<sup>21</sup> בגישתו הסלקטיבית של האו"ם למשימות השלום ניתן בהחלט להבחין במאפיינים שונים לאזורי סכסוך בהתאם לפוליטיקה העולמית. בניגוד לכישלון בטיפול בטבח בסוריה הצליח האו"ם, באותה עת, לחזק את כוחותיו בקונגו תחת מנדט המנוסח קרוב מאד לתפיסת ה'אחריות להגן'. במרץ 2013 חידשה מועצת הביטחון את מנדט הכוח לשמירת השלום ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו ולראשונה גם העניקה את הסמכות להפעלת כוח תקיפה צבאי. בהתאם להמלצות המזכ"ל ובתגובה לקריאתם של 11 מדינות אפריקה מאזור האגמים הגדולים, החליטה המועצה פה אחד (החלטה 2098) להפעיל "חטיבה להתערבות צבאית" שתפעל במסגרת הכוח של כמעט 20,000 חיילים המוצבים באזור. תפקידה של החטיבה, על פי ההחלטה, לבצע משימות תקיפה, באופן יזום או כתגובה, יחד או בנפרד מכוחות צבא קונגו, "תוך שמירה על עצמה, ניידות וגמישות גבוהים" כדי להביא "לשיתוקם ופירוקם מנשק" של כוחות המורדים בקונגו והחמושים הזרים. מועצת הביטחון של האו"ם כבר השתמשה בעבר בניסוחים שאזכרו את פרק 7 כנגד מפירי השלום העולמי במקרים ידועים כמו מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991 (כנגד פלישת עיראק בהנהגת סאדם חוסיין לכווית), או במלחמה באפגניסטן לאחר פיגועי הטרור של ה-11 בספטמבר 2001. אך במקרים אלה ניתן לומר כי המועצה האצילה את סמכויות הביצוע לארצות הברית אשר הצליחה להוביל את אותה קואליציה של מדינות שהיו מוכנות לנקוט "בכל האמצעים הדרושים" כדי לשקם את השלום. במקרה של קונגו היה זה רצון הנחוש של מדינות האזור אשר שאפו

להביא מעט מזור למלחמה איומה המתנהלת מזה שנים שבה נהרגו כמה מיליוני אנשים והידועה גם כמלחמת אפריקה הגדולה. רוסיה וסין, המסרבות לרוב לאשר משימות התערבות של הקהילה הבינלאומית, הקפידו להדגיש בדיון, כי אישור המנדט של הכוח אינו מהווה כל תקדים אלא מקרה "ייחודי ויוצא דופן".<sup>22</sup>

משימת כוחות השלום בקונגו, כמו גם המנדט שניתן לכוחות ההתערבות של צרפת במאלי בהחלטה 2085 (ינואר 2013), הם יוצאים מן הכלל המעידים שאין כל שינוי בגישת המעצמות והאו"ם בכללותו לרעיון ה'אחריות להגן'. המדובר באירועים בתוך יבשת אפריקה בהן מנסות מדינות להתמודד עם בעיות של חתרנות מבפנים ומבחוץ. סין ורוסיה המתנגדות התקיפות לרעיון ההתערבות בענייני פנים של מדינות ריבוניות נאלצות להבליג נוכח החשש כי יכעיסו את מדינות אפריקה, המייצגות את הגוש הגדול באו"ם. עבור מדינות אפריקה חשוב לקדם את היוזמה להלחם כנגד מורדים ושכירי חרב ביבשת השסועה במרקם של שבטים יריבים ומשטרים כושלים. לעומת אפריקה, מוכיחים האירועים בסוריה עד כמה כוחות השלום חוזרים שוב לדפוסי הפעולה של המלחמה הקרה ומסוגלים רק לתפקד כדיפלומטיה מונעת באזורי חיץ, בהסכמת הצדדים ובאישור המעצמות, מבלי לטפל בשרשי הסכסוכים. במשברים שבהם גם משתלבים אינטרסים מובהקים של המעצמות תפיסות של התערבות הומניטארית ו'האחריות להגן' נדונו לדחייה מוחלטת. ההתנגדות הרוסית ב-8 ביוני 2013 לניסיון של הכרזה באו"ם על סוריה כאזור אסור בטיסה הייתה חריפה וחד משמעית. שר החוץ הרוסי סרגי לברוב הזהיר את העולם מפני "הפרת המשפט הבינלאומי", ונתן בכך ביטוי לכעסה של רוסיה ל'תרגיל' קודם של מועצת הביטחון שבו רעיון כוחות השלום יחד עם העקרונות של ה'אחריות להגן' יושמו באמצעות איסור טיסות מעל לוב והפכו להיות הבסיס להפצצת המדינה וחסול משטרו של קדאפי.

יתרה מזאת, ניכר רצון רוסי לשנות ולשכתב את ההבנות שהביאו לצמיחת כוחות השלום לפני כ-60 שנה. ב-13 ביוני 2013 הציע נשיא רוסיה ולדימיר פוטין כי כוחות רוסיים יחליפו את הכוח האוסטרי שהודיע על נסיגתו מהגולן. לאחר שדובר האו"ם הודיע כי הדבר מנוגד להסכמי ההפרדה בין ישראל לסוריה מ-1974 הקובעים כי כוחות של החברות הקבועות במועצת הביטחון לא יצטרפו לאונדו"ף הגיב שגריר רוסיה לאו"ם, ויטאלי צ'ורקין, ואמר כי "הזמנים השתנו מאז נחתם ההסכם לפני 39 שנה". לדברי השגריר, אונדו"ף נמצא במצוקה וההצעה הרוסית נועדה לחלצו ולהצילו.<sup>23</sup>

## כוחות מחוץ לאו"ם

בכמה מקרים, בגלל העמדה העוינת המובנית של האו"ם כלפי ישראל, הולידו משאים ומתנים בין ישראל לשכנותיה כוחות משקיפים וחיץ מחוץ למסגרת

האו"ם. כידוע הגיעו ישראל ומצרים להסכם שלום בתיווכה של ארצות הברית מול התנגדות ערבית שכללו גם יוזמות באו"ם להכשלתו. כשנחתם הסכם השלום בין ישראל למצרים במרס 1979 נרתם גם האו"ם להביע התנגדות בעצרת ובמועצת הביטחון כנגד ההסכם. נוכח איומי ברית המועצות להטיל ווטו במועצת הביטחון על הקמת כוח לשמירת שלום בסיני, כפי שהתבקש על פי הנספח הצבאי להסכם השלום, יזמו שלושת הצדדים להסכם: ישראל, ארצות הברית ומצרים הקמת כוח לשמירת שלום שיפעל מחוץ למסגרת האו"ם (אופציה שכבר הגו בה במסגרת ההסכם). הכוח הוקם על פי התשתית שכבר התגבשה במהלך הסדרי הביניים בין ישראל למצרים עם הפעלת הכוח האמריקני שהוצב בסיני בשנת 1975 כדי לפקח על מהלכי התיאום והנסיגה מסיני בשלביהם הראשונים.

לאחר חתימת הפרוטוקול ב-31 באוגוסט 1981, הוקם הכמ"ר (כוח המשקיפים הרב־לאומי MFO Multinational Force & Observers). הכוח התפרס בסיני והוא פועל שם מאז ה-25 באפריל 1982, מועד סיומה הרשמי של נסיגת ישראל מסיני. הכמ"ר מפקח על ביצוע ההסדרים הצבאיים בין הצדדים על פי הסכם השלום ומבצע סיורים, תצפיות וביקורות תקופתיות כדי לוודא דילול הכוחות, בקרת נשק, ציוד ותשתיות. לכוח יש מנכ"ל אמריקני היושב במטה ברומא המפעיל ומתאם את כל פעילות הכוח יחד עם יתר המדינות התורמות (1,600 חיילים בעיקר ממדינות מערביות).<sup>24</sup>

כוח בינלאומי של משקיפים הוקם גם בעקבות אירוע הטבח של ברוך גולדשטיין שהרג מתפללים מוסלמים במערת המכפלה בחברון, בפברואר 1994. החלטת מועצת הביטחון 904 (מרס 1994) גינתה את הרצח וקראה לאמץ אמצעי מניעה שיכללו בין היתר נוכחות צוות של משקיפים זרים בעיר. מעבר לכך לא הייתה לאו"ם מעורבות בהקמת הכוח ואין לו כל קשר להפעלתו ותפקודו גם היום. צוות המשקיפים שהוקם מחוץ לאו"ם נקרא הנוכחות הבינלאומית הזמנית בחברון (Temporary International Presence in Hebron – TIPH). הנוכחות גובשה בהסכם בין הרשות הפלסטינית לישראל והחלה לפעול במאי 1994, הופסקה באוגוסט באותה שנה וחודשה במאי 1996, וממשיכה מאז לפעול (עם צוותים ממדינות שונות) באחריות ממשלת נורווגיה המתאמת את הפעילות. המשקיפים (הצוות בכללותו מונה כ-180 איש) מסיירים בחברון ומעבירים מידע לצה"ל ולכוח השיטור הפלסטיני אשר לעיתים ממשיכים לדון בכך במגעים הדיפלומטיים ובתיאום הביטחוני בין הצדדים. מדי חצי שנה מאשרים ישראל והפלסטינים מחדש את המנדט להפעלת הכוח. נראה כי האינטרס הדיפלומטי ההדדי סייע לצדדים להתגבר על כמה תקריות כמו רצח שניים מהמשקיפים על ידי חמוש פלסטיני ב-2002, התפרעויות של פלסטינאים וגם מקרים בודדים של אי הבנות עם תושבים יהודים.<sup>25</sup>

דוגמה מובהקת עוד יותר לחיוניות הדיפלומטיה בתחום שמירת השלום, גם כשתרומתה למניעת מלחמה אינה ניתנת להוכחה, מספק כוח המשימה של האיחוד האירופי לסיוע בגבולות שהוצב במעבר רפיח מאז ההסכם בנובמבר 2005. כוח המשימה של האיחוד האירופי לסיוע בגבולות – מעבר רפיח (The European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point – code name EUBAM Rafah) הושק במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה של האיחוד האירופי ב־24 נובמבר 2005. אתר כוח המשימה האירופי (באנגלית ובעברית) מציין כי פעילות EUBAM הושעתה ביוני 2007 בעקבות "השתלטות חמאס על רצועת עזה".<sup>26</sup> האיחוד האירופי מציין את מדיניותו של "אי קיום מגע עם חמאס" ומזכיר כי בהתאם לאישור שהתקבל במוסדותיו כוח המשימה "נשאר באזור עם יכולת מבצעית לפרוס בהתראה קצרה", השעיית הפעילות בשטח הביאה לצמצום משמעותי של הצוות אך הותירה שלד של 18 חברי צוות בינלאומיים ו־8 חברי צוות מקומיים המקיימים קשר קבוע עם הצדדים ומספקים תשתית להחזרת הכוח לפעילות במעבר רפיח "בהתראה קצרה".

הדינאמיקה של המציאות בסכסוך הישראלי-פלסטיני הודגמה מחדש כאשר במהלך הפסקת האש ההומניטארית במבצע צוק איתן ועוד בטרם החלו שיחות משמעותיות של הסדרה בין הצדדים העלו נציגי אירופה מחדש את רעיון הפעלת כוח המשימה. כבר ב־7 באוגוסט 2014 הציגו שגרירי גרמניה, צרפת ובריטניה למשרד החוץ הישראלי את הצעתם לשיקום הרצועה בכפיפות למנגנון פיקוח למניעת התחמשות מחדש של חמאס בעזה. ההצעה דברה על הקמת מנגנון בינלאומי שיימנע כניסת חומרים אסורים לרצועה ויפקח על כך שחומרים בהם ניתן לעשות שימוש כפול כמו מלט וברזל לא יגיעו לידי ארגוני טרור אלא רק לצורכי שיקום עזה. נציגי שלושת המדינות המובילות באיחוד האירופי גם העלו את האפשרות להחזרת כוח הפקחים של האיחוד האירופי EUBAM למעבר רפיח לצד כוחות המשמר הנשיאותי הפלסטיני.<sup>27</sup>

עוד מוקדם לנתח את האפשרויות שילוו כל מסגרת של הסכמה בין הצדדים על הפסקת אש, הסרת המצור ושיקום עזה, אך ברור כי אם ימצאו נקודות הסכמה להפסקת הלוחמה הם גם יצמיחו מנגנון דיפלומטי חדש־ישן של פיקוח במעברים. הדיפלומטיה אשר לעיתים מכונה גם כ"אמנות הבלתי אפשרי" מצליחה לייצר נוסחאות וכלים חדשות לבקרים גם כשברור לצדדים שאין היא מסוגלת לספק ביטחון ואפילו מידת אמון בסיסית בין הצדדים לסכסוך. גם כשהאו"ם מנוע מלהשתלב בהסדר, כפי שקרה בסיני, בחברון ובעזה, ייתכנו רעיונות יצירתיים לנוכחות בינלאומית בתהליך של הפסקת אש והסדרה. יחד עם זה, הניסיון מוכיח כי כשם שכוחות האו"ם לשלום אינם מסוגלים לספק את האמצעים לאכיפת

השלום כך גם קשה לראות ברעיונות החיץ והפיקוח שמחוץ לאו"ם מנגנון אמין להרתעה ולמניעת הידרדרות ביטחונית.

## גלאי עשן לשמירת השלום

נראה כי במקום אמצעי אכיפה ברוח הביטחון הקיבוצי של מגילת האו"ם, הדיון על כוחות השלום משקף יותר ויותר את המחלוקות בין המעצמות על דרך ניהולו של הסדר העולמי. ההסכמות במועצת הביטחון בזירת מדינות מרכז אפריקה מלמדות על האופי המוגבל והמאוד סלקטיבי של יישום רעיון ההתערבות באמצעות כוחות האו"ם. מהדיונים באו"ם ברור כי רוסיה וסין אינן ששות לאשר את השדרוג בהפעלת הכוחות אך הן מקבלות את הפשרות המוגבלות כדי שלא להתעמת עם הקואליציה של מדינות אפריקניות הרואות בכוחות האו"ם גורם מסייע לשמירת היציבות והשלטון במדינות המשמשות קרקע פורייה למרידות וחתרנות.

הניסיון שהצטבר בסכסוך הישראלי-ערבי מראה כי כוחות השלום מועילים רק כשהם מוצבים כחלק מעסקה רחבה יותר של סיום האלימות, גם באופן זמני. עסקאות שכאלה המשתפות את מועצת הביטחון כוללות גם אמצעים דיפלומטיים וביטחוניים נוספים בין הצדדים והמעצמות, בכפוף לשמירת כוח ההרתעה. לעיתים, כשלשומרי השלום מטעם האו"ם מתלווים מרכיבים נוספים ניתן לראותם כאמצעים בוני אמון, ובמציאות המזרח תיכונית יש לנוכחותם מרכיב פסיכולוגי של יציבות.

הניסיונות לשדרג את רעיון שמירת השלום ל"אחריות להגן" ולמנגנון של התערבות התגלו כתלושים מן המציאות ומדגימים מחדש את רפיסות האמצעים התלויים על בלימה עמומה של פרק "שש וחצי" במגילת האו"ם. היעדר בהירות משפטית וחסרון הרצון הפוליטי מטילים צל נוסף על אמינותם של כוחות השלום כאמצעי בדוק של דיפלומטיה מונעת. לצד כמה סיפורי הצלחה חלקיים קיימת הסכנה כי בעיתות משבר עלולים הכוחות לשמירת שלום להיכשל אפילו במשימה המינימלית של מתן התראה על הידרדרות צפויה. כשם שהדיפלומטיה אינה מצליחה תמיד במניעתם של משברים ופרצי אלימות כך גם כוחות האו"ם עלולים לעיתים לשמש כגלאי עשן לאחר שהאש כבר התלקחה.

## הערות

- 1 From the UN official website, retrieved on July 2, 2014, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.
- 2 Boutros Boutros-Ghali, "Empowering the United Nations," *Foreign Affairs*, Winter 1992-1993.
- 3 "The New World Cops," *New York Times*, June 28, 1992.
- 4 Explanation of Vote by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council Session on Syria, February 4, 2012,

- http://usun.state.gov/briefing/statements/183334.htm
- Andrew W. Cordiers and Vilder Foote, eds., *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations*, Vol.1: Trygve Lie, 1946-1953, (New York: Columbia University Press, 1969), pp.131.
- עוד על הביטחון הקיבוצי ופעילות כוחות לשמירת שלום אצל:  
Avi Beker, Chapter 9: "Peacekeeping and Peace-unmaking," *The United Nations and Israel: From Recognition to Reprehension* (Massachusetts: Lexington Books, 1988), and Avi Beker, "The United Nations and Security Regimes: The Unfulfilled Vision," in *Security Regimes in the Middle East*, eds. Efraim Inbar (New York: State University of New York Press, 1995).
- See A. Leroy Bennet, *International Organizations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), pp.1980 and in <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/60yearsPK/index.html>
- Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, June 16, 1959- June 15, 1960 *General Assembly Official Records*, 15<sup>th</sup> session Supplement No. 1A, (A/4390/Add.1).
- As formulated by the former UN undersecretary general for political affairs: Sir Brian Urquart, *A Life in Peace and War* (New York: Harper and Row, 1987), pp.198.
- "What is Peacekeeping?" *UN.org*, <https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>.
- "Post Cold War Surge," *UN.org*, <https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>.
- John G. Stoessinger, *The United Nations and the Superpowers* (New York: Random, 1977), pp. 100.
- The Panel on United Nations Peace Operations*, August 2000, chaired by Lakhdar Brahimi, former Minister for Foreign Affairs of Algeria and Under-Secretary-General of the UN. In particular paras. 48-64, [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).
- Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, Co-chairs, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, ON, Canada: International Development Research Centre, Minister of Foreign Affairs, 2001.
- Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change of the United Nations* "A more secure world": *Our shared responsibility*, United Nations, December 2004, <http://www.un.org/secureworld/>.
- Carsten Stahn, "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?" *The American Journal of International Law*, 101 no. 99, 2007.
- Adam Lebor, "Complicity with Evil" – *The United Nations in the Age of Modern Genocide* (New Haven, Yale University Press, 2006), pp.275.
- Rebecca Hamilton, "Inside Colin Powell's Decision to Declare Genocide in Darfur" *The Atlantic*, August 17, 2011, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/>, and see Adam Jones, *Genocide: A Comprehensive Introduction* (New York: Routledge, 2011), pp. 373.
- Morton Abramowitz and Samantha Power, "A Broken System," *Washington Post*, September 13, 2004,

- <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A17059-2004Sep12.html>.
- 19 “Unarmed Drones Aid U.N. Peacekeeping Missions in Africa,” *New York Times*, July 3, 2014, [http://www.nytimes.com/2014/07/03/world/africa/unarmed-drones-aid-un-peacekeepers-in-africa.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/07/03/world/africa/unarmed-drones-aid-un-peacekeepers-in-africa.html?_r=1).
- 20 “Drones Bolster UN Peacekeeping Capabilities,” June 26, 2013, <http://www.voanews.com/content/drones-un-congo/1690092.html>.
- “U.N. forces use drones for first time, in eastern Congo,” *Reuters*, December 3, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/03/us-rop-congo-democratic-drones-idUSBRE9B20NP20131203>.
- 21 See two opposing views: Micah Zenko, et. al. “The Case for UN Peacekeeping Expert Brief,” *Council on Foreign Relations*, March 2, 2011, <http://www.cfr.org/peacekeeping/case-un-peacekeeping/p24277>, and Brett Schaefer, “Critical Reforms Required for U.N. Peacekeeping,” *The Heritage Foundation*, September 8, 2009, <http://www.heritage.org/research/reports/2009/09/critical-reforms-required-for-un-peacekeeping>.
- 22 See the references to the “exceptional basis” of the mandate in the UN announcement: “‘Intervention Brigade’: Resolution 2098 (2013) Enables ‘Offensive’ Combat Force To ‘Neutralize and Disarm’ Congolese Rebels, Foreign Armed Groups,” <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10964.doc.htm> and background story: “Deployment of intervention brigade is not peacekeeping but peace enforcement,” *The Guardian*, May 5, 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/05/un-force-democratic-republic-congo>.
- 23 “Russia Offers Peacekeepers for Golan Heights,” *AP report, ABC News*, June 7 2013, <http://abcnews.go.com/International/wireStory/russia-offers-peacekeepers-golan-heights-19348663>, and <http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2013/06/15/191934306/russia-says-no-fly-zone-over-syria-would-be-illegal>.
- 24 ראה את אתר ה־MFO: <http://mfo.org/>.  
סקירה על הצבת ה־MFO וההסדרים ברצועת עזה, במעבר רפיח ב־2005 להלן:  
“A New Reality on the Egypt-Gaza Border,” *Policy Watch 518*, The Washington Institute, September 19, 2005, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2374>
- 25 ראה אתר כוח הנוכחות הבינלאומית בחברון באנגלית ובעברית: <http://www.tiph.org/>
- 26 ראה גם בנוסח העברי באתר הרשמי של כוח המשימה ברפיח של האיחוד האירופי.  
<http://www.eubam-rafah.eu/he/content/%D7%A9%D7%90%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%A0%D7%A4%D7%95%D7%A6%D7%95%D7%AA>
- 27 מעצמות אירופיות: שיקום עזה תמורת פיקוח אחר התחמשות ארגוני הטרור, **הארץ**, 7 באוגוסט 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2399479>