

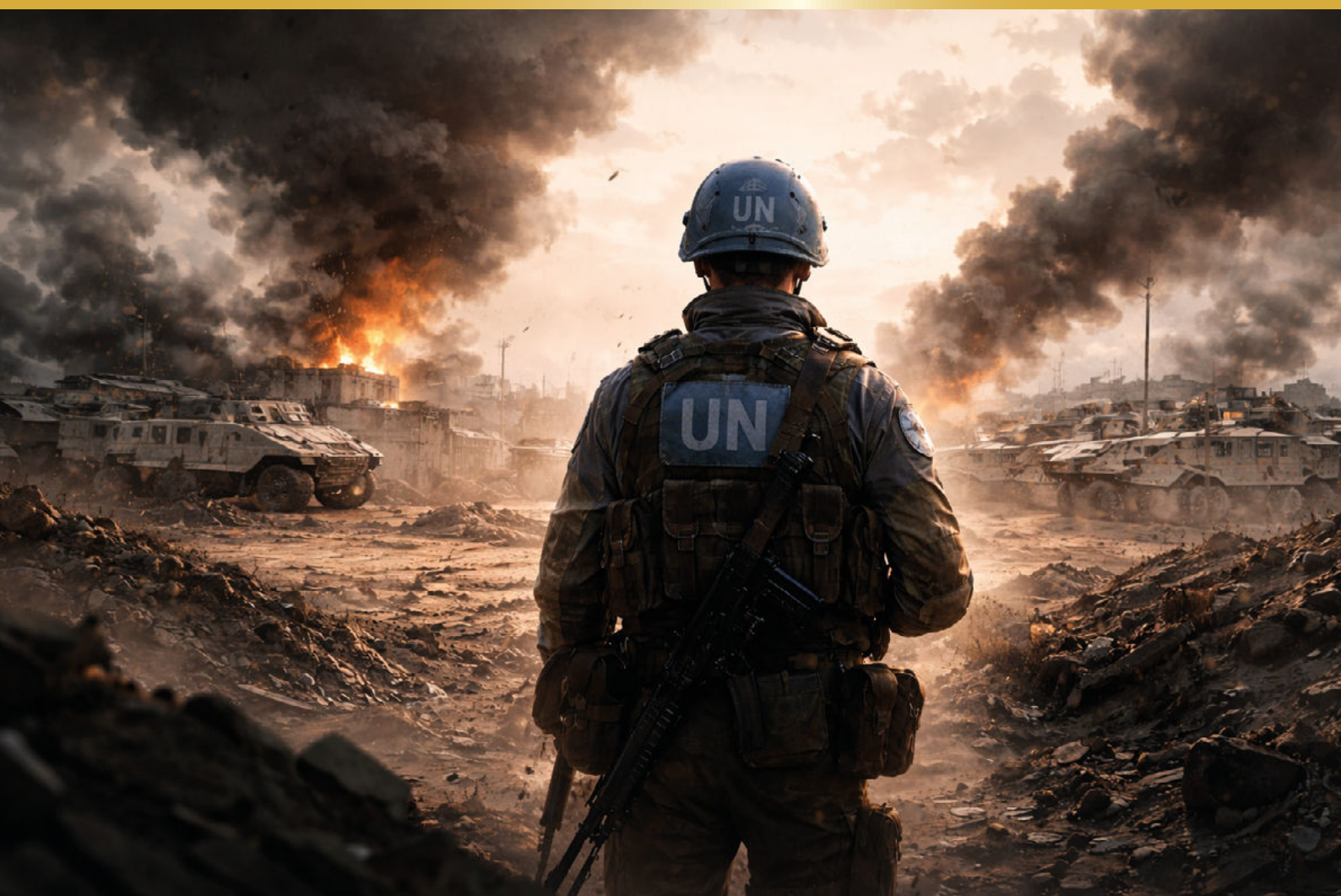


מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון

The Jerusalem Institute
for Strategy and Security

התפתחות טרור במרחב שפועלים בו כוחות שמירת שלום

גבי סיבוני
סימון ציפוס





מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון

The Jerusalem Institute
for Strategy and Security

התפתחות טרור במרחב שפועלים בו כוחות שמירת שלום

גבי סיבוני
סיומון ציפיס

אפריל 2026

ניסן התשפ"ו



התפתחות טרור במרחב שפועלים בו כוחות שמירת שלום

1 מבוא

כוח שמירת שלום של האו"ם (UN Peacekeeping Force) הוא כלי שנועד לסייע למדינות שנמצאות בסכסוך ליצור את התנאים הדרושים לשלום בר-קיימא. מדובר בכוחות רב-לאומיים הכוללים חיילים, שוטרים ואנשי צוות אזרחיים, הנשלחים מטעם האו"ם לאזורי עימות. ברוב המקרים, הכוחות פועלים מכוח החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם. המנדט שלהם יכול להשתנות ממשימה למשימה, אך לרוב הוא כולל פיקוח על הסכמי הפסקת אש, יצירת אזורי חיץ בין הצדדים, הגנה על אזרחים וסיוע הומניטרי. לעיתים הכוח גם מסייע בארגון בחירות ובשיקום מוסדות שלטון לאחר מלחמה.

יש להבחין בין שני המושגים: כוח שמירת שלום (Peacekeeping), הפועל כשיש שלום שברירי שצריך "לשמור" עליו (לרוב תחת פרק 6 של אמנת האו"ם), וכוח אכיפת שלום (Peace Enforcement), הפועל פעולה אקטיבית יותר, לעיתים ללא הסכמת הצדדים, כדי להפסיק תוקפנות באמצעים צבאיים (תחת פרק 7 של האמנה).

שימוש בכוח אפשרי להגנה עצמית, לאכיפה של הפסקת האש, לפירוז מנשק, לאבטחת סיוע הומניטרי, לאבטחת נתיבי תחבורה ולאכיפה של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. אולם כמעט אין מקרים שבהם לא זלגו המשימות של כוח שמירת השלום מעבר לקו שברירי זה, והסיבות לכך הן רבות. כל סכסוך מאופיין בהיבטים מיוחדים האופייניים רק לו, בין אם זה אלמנט גאוגרפי, דתי, פוליטי, אתני או בדלני.

בה בעת, כוח שלום של האו"ם נמנע מלחימה ישירה אשר עלולה לפגוע בניטרליות שלו וביכולתו למלא את משימתו, ולסכן את חייליו, בפרט משום שלעיתים תכופות הוא סובל מנחיתות מול הכוחות המקומיים שאיתם עליו להתעמת, בין אם מדובר בצבאות סדירים ובין אם בארגוני טרור או גרילה.

במקרים רבים כוח השלום הופך לכלי מבחינת הצדדים לסכסוך להשגת מטרותיהם. לעיתים עצם הנוכחות של הכוח מושכת "אש", והוא הופך ליעד. מצד שני, עלייתה והתפתחותה של לוחמה לא-סדירה אילצה את האו"ם לשדרג את תפיסת שמירת השלום ולעבור לפעילות יזומה נגד איומים חוצי גבולות, אשר לפני כן היו בעיקרם איומים מקומיים או אזרחיים. הרחבת גבולות ומסגרת של סכסוכים בינלאומיים צריכה לגרום להתאמת התפיסות ואופן ההפעלה של כוחות שמירת השלום.

2 התפתחות טרור באזורי פעולה של כוחות שמירת שלום

התופעה של התפתחות טרור באזורי פעולה של כוחות שמירת שלום היא תהליך דינמי ומתמשך שמתרחש בתוך מרחבים שבהם הייתה לחימה, או שהתקיים בהם סכסוך ממושך, ושמוצבים בהם כוחות בינלאומיים כדי לשמור על יציבות זמנית ולסייע בתהליך המעבר לשקט בר-קיימא. נוכחות כוחות לשמירת שלום

יוצרת בדרך כלל חלל מבצעי ואסטרטגי שמאפשר לארגוני טרור להתארגן מחדש, להתפתח ולהתרחב באופן שיטתי.

האזורים האלה מאופיינים בחולשה מוסדית שלטונית, חלקית או מלאה, בכלכלה מקומית רעועה, בגבולות לא יציבים ובאוכלוסייה שסובלת ממתחים פסיכולוגיים, חברתיים וכלכליים עמוקים מהסכסוך הקודם. במקרים רבים, התפתחות טרור באזורים אלה היא תוצאה של הממשק בין נוכחות הכוחות הבינלאומיים לבין המציאות המקומית, כשגורמי הטרור מנצלים את המגבלות המובנות של משימות שמירת השלום שמתמקדות בעיקר בניטרליות, בהגנה על אזרחים ובפיקוח על הפסקות אש, ולא בהתמודדות ישירה עם האיומים.

גורמי הטרור לומדים במהירות את כללי המעורבות והמגבלות של הכוחות השומרים על השלום ומשתמשים בטקטיקות של פגיעה זריזה והיעלמות מהירה בהטמנת מטענים מתוחכמים ובפעולות ממוקדות נגד גורמי הסמכות, כדי ליצור תחושת חוסר אונים אצל הכוחות הזרים ובקרב האוכלוסייה המקומית כאחד. התופעה מתעצמת באמצעות מנגנוני גיוס והסתה שמתבססים על תסכול, מתחים קודמים, הבטחות שלא מומשו, ואף לעיתים משחיתות של מנהיגים מקומיים ומאי-שוויון כלכלי שמתחדד בנוכחות משאבים זרים שזורמים לאזור אך אינם מחולקים באופן שוויוני. כך הופך הטרור לא רק לכוח הרסני, אלא גם לכוח משיכה אידאולוגי שמציע תחושת שייכות, כוח והתנגדות לאלה שמרגישים מודרים מתהליך השלום.

התפתחות הטרור כוללת גם שילוב הולך וגובר בין פעילות טרוריסטית לבין פשיעה מאורגנת כמו סחר בנשק, בסמים ובבני אדם, שמספקים מימון רציף ומאפשרים לארגונים להתקיים גם תחת פיקוח בינלאומי. הטרור באזורים אלה מתפתח בהדרגה לרמה גבוהה יותר של תחכום טכנולוגי ומבצעי תוך שימוש בכלי תקשורת דיגיטליים להפצת מסרים, להוראות מבצעיות ולגיוס מרחוק, באופן שמאפשר לו להתפשט מעבר לגבולות האזור וליצור רשתות תמיכה גלובליות.

האתגר שהתופעה מציבה הוא רב-ממדי ומהותי, שכן הוא מאיים על עצם הלגיטימיות והיעילות של כוחות שמירת שלום שאינם ערוכים ככוחות לחימה. הכוחות הבינלאומיים מוצאים עצמם לכודים בין הצורך לשמור על ניטרליות, כדי לא להיתפס כצד בסכסוך, לבין הדרישה להגיב לאיומים שמסכנים אותם ואת האוכלוסייה המקומית. זאת מתוך חשש שתגובה צבאית עלולה להסלים את האלימות, להרחיב את מעגל הגיוס לטרור ולפגוע באמון השברירי ממילא.

האתגר האופרטיבי מתבטא בהיעדר הכשרה ומוטיבציה מספיקות להתמודדות עם טרור, בהיעדר מודיעין מקומי אמין ועקב קשיים לוגיסטיים שמקשים על תגובה מהירה ויעילה. מבחינה אסטרטגית התופעה מחייבת לשנות את דוקטרינות שמירת השלום עצמן ולהטמיע בהן אלמנטים של לוחמה בטרור, מה שיוצר מתח פנימי בין המשימה המקורית של שמירת השלום לבין הצורך בהגנה עצמית ובמניעת התפשטות האיום.

התפתחות הטרור באזורים אלה חושפת את הגבולות של המעורבות הבינלאומית, ומעלה שאלות על היכולת של הקהילייה הבינלאומית להבטיח שקט כאשר מקורו של האיום בגורמים לא-מדינתיים שהינם חלק מהאוכלוסייה המקומית. התופעה יוצרת מעגל קסמים שבו כל ניסיון לדיכוי הטרור עלול להיתפס כדיכוי של האוכלוסייה המקומית ולכן להזין עוד יותר את הנרטיב הטרוריסטי של התנגדות לכיבוש זה.

יתרה מזאת, האתגר כולל גם את ההשפעה ארוכת הטווח על היציבות האזורית, שכן התפתחות הטרור באזורי שמירת שלום עלולה להדביק אזורים סמוכים ולהפוך את האזור כולו למוקד של אי-יציבות כרונית שתוביל לזליגת פליטים, לסחר בנשק ולאיומים ביטחוניים רחבים יותר. בסופו של דבר, התופעה דורשת חשיבה מחודשת על כל מודל שמירת השלום ומחייבת שילוב של מאמצים דיפלומטיים, כלכליים, חברתיים ומבצעיים, שיוכלו להתמודד עם שורשי הטרור ולא רק עם הסימפטומים שלו.

התופעה תמשיך, ככל הנראה, להוות אתגר שמאיים להפוך משימות שלום לכישלונות מתמשכים ולשחוק את האמון הבינלאומי ביכולת הקהילייה הבינלאומית להתערב בהצלחה בסכסוכים מורכבים. התהליך הזה אינו חד-פעמי אלא מתפתח בהתמדה, תוך שהוא מותאם לכל שינוי בסביבה המבצעית ומשתמש בכל חולשה כדי להתחזק, מה שמקשה על כל ניסיון לשבור את מעגל הסכסוך.

כך הופכת התפתחות הטרור באזורי שמירת שלום לא רק לאיום ביטחוני מקומי אלא לתופעה גלובלית שחושפת את הפגיעות של הסדר הבינלאומי, ומאלצת את כל המעורבים להתמודד עם שאלות על גבולות ההפעלה של כוחות שמירת שלום בסביבה מסוכסכת. האתגר הוא אפוא לא רק להתמודד עם הטרור עצמו, אלא גם לשנות את הדרך שבה תופסים ומתכננים את התערבויות הכוחות לשמירת שלום כדי שתהיינה עמידות יותר בפני כוחות ההרס שמתפתחים באזורי פעילותם.

3 מקרי בוחן

במקרים רבים, פעולות כוח שמירת שלום של האו"ם נחשפו למתקפות ישירות מצד גורמים עוינים, לרוב לא-מדינתיים, כמו שכירי חרב זרים, מיליציות של ראשי כנופיות מקומיים (local warlords) וקבוצות גרילה באזורים כמו הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, סומליה ומוזמביק. פעולות שמירת השלום המסורתיות לפי פרק ו' לאמנה, אשר נועדו לניטור בלתי תלוי וניטרלי ושימוש בכוח רק להגנה עצמית, הוכחו כלא מספקות ולעיתים לא יעילות, מה שהוביל למנדטים של פרק ז' המאשרים "את כל האמצעים הדרושים" לפעולות שיטור ואכיפה. אמצעי נגד שילבו בדרך כלל סיורי הגנה, איסוף מודיעין, מעקב אחר תוכניות לפירוק נשק, פעולות צבאיות ממוקדות ותהליכי פיזור קבוצות וארגונים חמושים ואכיפת הפסקות אש ושמירת שלום. ארגוני פשע או כנופיות העוסקות בגידול, ייצור וסחר בסמים (נרקו-טרור) כמעט לא היו באזורי שמירת השלום של האו"ם בתקופה זו. איומים אלה טופלו לעיתים קרובות יותר על ידי כוחות לאומיים במקומות אחרים, למשל באמריקה הלטינית. במקום זאת, המוקד היה על מיליציות חמושות וגרילה עם אלמנטים פליליים או בדלנים ומורדים.¹

פרק זה כולל ניתוח של מקרי בוחן מרכזיים שכללו פיגועי טרור או פיגועים של קבוצות המסווגות באופן נרחב כארגוני טרור תוך שימוש בטקטיקות כמו מארבים, הפצצות וחיסולים ממוקדים שהתרחשו באזורי שמירת שלום של האו"ם. אלה התרחשו באזורים שבהם היו כוחות שמירת שלום פעילים של האו"ם, ולעיתים קרובות כווננו ישירות נגד כוחות שמירת השלום או התרחשו על רקע מאמצים לשבש את משימותיהם. הגדרות הטרור נתונות למחלוקת, אך אלה כוללות קבוצות חמושות שאינן מדינתיות (למשל ארגוני אש"ף, החזית העממית לשחרור פלסטין, חיזבאללה, הקמר רוז' וכו').²

1 United Nations. 2001. *Republic of the Congo*. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onucB.htm>. Also in Thakur, Ramesh. 1994. "From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia". *The Journal of Modern African Studies* 33 (3): 387–410. <https://www.jstor.org/stable/161981>

2 UN webpage. n.d. "Historical Timeline of UN Peacekeeping". United Nations Peacekeeping. Accessed March 21, 2026. <https://peacekeeping.un.org/en/historical-timeline-of-un-peacekeeping>

הפרישה של מחוז קטנגה במהלך המשבר בקונגו בשנות השישים המוקדמות מהווה דוגמה קלאסית להתפתחות תופעת הטרור באזורי פעולה של כוח שמירת שלום, שבה כוחות בינלאומיים מוצבים תחת מנדט מוגבל אך נאלצים להתמודד עם גורמים לא-מדינתיים שמנצלים את החלל הפוליטי-ביטחוני שנוצר.³ התמיכה הפוליטית והלוגיסטית של בלגיה, בשילוב עם הובלתו ומנהיגותו של מואיז צ'ומבה, יצרה מסגרת חדשה של התקוממות ששילבה בין שאיפות בדלניות מקומיות לבין כוחות שכירי חרב זרים ומבנים צבאיים למחצה כמו הז'נדרמריה הקטנגזית.⁴

כוחות אלה, שכללו מאות שכירי חרב אירופאים ששימשו כקצינים, יועצים טקטיים ומומחי לוגיסטיקה, לא פעלו כצבא רגיל של מדינה ריבונית אלא כרשת גמישה ומונעת רווחים, ששילבה פשיעה מאורגנת, התנקשויות ממוקדות במנהיגים יריבים ועוררה סכסוכים מקומיים שפגעו באוכלוסייה האזרחית. הפעילות הזו יצרה תופעה של "טרור מבוזר" – לא בהכרח במובן האידאולוגי-דתי המודרני, אלא כשימוש שיטתי באלימות כדי לערער את הלגיטימיות של נוכחות האו"ם, להפריע לתהליך המעבר לשלום ולשמור על שליטה כלכלית במשאבי המינרלים העשירים של האזור. כוחות אלה התעמתו ישירות עם כוחות האו"ם (ONUC) תוך ניצול מגבלות המנדט הראשוני של שמירת שלום, שהתמקד בניטרליות ובפיקוח על הפסקות אש, והפכו את האזור למלכודת אסטרטגית שבה כל תגובה של כוחות השלום הייתה עלולה להיתפס כהתערבות חד-צדדית.

האתגר שהציבה התופעה היה מהותי: כיצד כוח בינלאומי, שתוכנן כ"כוח שלום" ולא כצבא כיבוש, יכול להתמודד עם גורמים לא-מדינתיים שמתמזגים עם המציאות המקומית, משתמשים באוכלוסייה כמגן אנושי ומנצלים חולשות מודיעיניות ולוגיסטיות. החלטות 161 ו-169 של מועצת הביטחון של האו"ם סימנו שינוי דרמטי במדיניות, בכך שהעניקו סמכות לשימוש בכוח "כמוצא אחרון" – לא רק להגנה עצמית אלא גם למניעת מלחמת אזרחים ולגירוש שכירי חרב ומאמצים צבאיים זרים.

שינוי זה אילץ את כוחות האו"ם לעבור מפאסיביות אופרטיבית לפעילות אקטיבית, כולל מתקפות צבאיות ישירות, פעולות אוויריות ומבצעים קרקעיים מתואמים. מבצעי "רום פונץ" ו"מורת'ור" ב-1961, לדוגמה, היו מבצעי מנע שנועדו לדחוק את שכירי החרב לאזור אליזבתוויל, תוך שימוש בתמרונים מהירים כדי לשבש את שרשרת הפיקוד שלהם ולמנוע התבססות מחודשת. השיא הגיע במבצע "גראנד סלאם" (דצמבר 1962 – ינואר 1963), שהיה המבצע המכריע ביותר: התקדמות קרקעית מתואמת של חיילי או"ם, בשילוב ארטילריה כבדה וסיוע אווירי נרחב – הפעם הראשונה בהיסטוריה של משימות שמירת שלום של האו"ם עד אז שנעשה בה שימוש בתקיפות אוויריות שיטתיות. הפעולות כוונו לנטרל עמדות מפתח של הז'נדרמריה הקטנגזית, להבטיח חופש תנועה לכוחות הבינלאומיים ולמנוע כל ניסיון נוסף של התנתקות פוליטית. ההתנגשויות הישירות עם כוחות שבראשם עמדו שכירי חרב אירופאים חשפו את חולשת ההתקוממות – שילוב של נאמנות מקומית עם מומחיות זרה – והובילו לבריחתו של צ'ומבה ולוויתור על רעיון העצמאות.⁵

3 United Nations. 2001. *Republic of the Congo*. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onucB.htm>

4 Abbott, Peter. 2014. *Modern African Wars (4): The Congo 1960–2002*. Osprey Publishing Oxford. https://books.google.co.il/books?id=j6ajCwAAQBAJ&redir_esc=y

5 Abbott, Peter. 2014. *Modern African Wars (4): The Congo 1960–2002*. Osprey Publishing Oxford. https://books.google.co.il/books?id=j6ajCwAAQBAJ&redir_esc=y. Also in A. Walter Dorn, and David J.H. Bell. 1995. "Intelligence and Peacekeeping: The UN Operation in the Congo 1960–64". *International Peacekeeping* 2 (1): 11–33. <https://www.walterdorn.net/40-intelligence-and-peacekeeping-the-un-operation-in-the-congo-1960-64>

הצלחה זו לא הושגה רק בכוח אש, אלא גם בזכות שילוב של אמצעים מודיעיניים ומשפטיים: יירוט ערוצי תקשורת צבאית ורדיו של קטנגה סיפק מודיעין איכותי בזמן אמת, שאפשר מיקוד מדויק של מטרות, איתור מטות בדלנים והפרעה לשליטה המבצעית. במקביל, מעצרים וגירושים של שכירי חרב, יועצים צבאיים ופוליטיים (כולל אירופאים) תחת סמכות חוקית בינלאומית שיבשו את עמוד השדרה של ההתקוממות, קטעו את זרימת המימון והידע החיצוני והפכו את הכוח הלא-מדינתי לפגיע יותר. בסופו של דבר, הפעולות הללו שמו קץ למרד ולתנועת העצמאות בתחילת 1963, אך המחיר היה כבד: נפגעים רבים בקרב כוחות האו"ם, פגיעה באמון המקומי והבינלאומי, והאשמות בהסלמה מיותרת. הניסיון הקטנגזי סימן שינוי פרדיגמטי במערך אכיפת השלום של האו"ם – ממשימות "שמירה" פסיביות לכיוון של "אכיפה פעילה" נגד גורמים חמושים לא-מדינתיים, והניח תשתית לתורות מאוחרות יותר של לוחמה בטרור בתוך סביבות פוסט-קונפליקט.

מתוך ניתוח זה עולות תובנות מרכזיות שרלוונטיות גם להתפתחות הטרור באזורי שמירת שלום בימינו. ראשית, תופעת ההתקוממות שכללה שילוב של מנהיגות מקומית, תמיכה זרה וגורמים לא-מדינתיים כמו שכירי חרב – מוכיחה כי אזורי שמירת שלום יוצרים חלל שבו ארגונים כאלה יכולים להתארגן, להתחמש ולגייס תמיכה תוך ניצול מגבלות הניטרליות של הכוחות הבינלאומיים; לכן, מנדטים מוגבלים מראש עלולים להפוך את הכוח השומר לחלש ולא מרתיע.

שנית, הצלחה אפשרית רק כאשר מתבצע שינוי מהיר במדיניות – ממשימה פסיבית לאקטיבית – תוך שימוש משולב בכוח צבאי, במודיעין, בטכנולוגיה (יירוטים) ובאמצעים משפטיים-דיפלומטיים (גירושים), מה שמדגיש את החשיבות של גמישות אופרטיבית ותיאום בינלאומי מלא.

שלישית, המחיר הגבוה בנפגעים ובלגיטימיות מלמד כי פעולות כאלה, גם אם הכרחיות, עלולות להזין נרטיב של "כיבוש זר" וליצור מעגל קסמים של גיוס מחודש, ולכן יש לשלבן תמיד עם מאמצים מקבילים של בניית מוסדות מקומיים, פיתוח כלכלי ושיקום חברתי כדי לשבור את שורשי התסכול.

רביעית, הניסיון הקטנגזי חושף את הפגיעות של הסדר הבינלאומי מול גורמים לא-מדינתיים: שכירי חרב ופרמיליטריים יכולים להפוך לאיום גלובלי אם הם אינם מנותקים בשלב מוקדם ממקורות התמיכה שלהם, אך הם גם פגיעים יותר מצבאות סדירים כאשר פיקודם מופרע.

לבסוף, התובנה היא ששמירת שלום אמיתית אינה יכולה להסתפק בניטרליות; היא חייבת לכלול מרכיב של לוחמה מונעת נגד איומים, תוך שמירה על איזון עדין בין כוח לאמון, אחרת תופעת הטרור באזורים כאלה תמשיך להתפתח ולהפוך את משימות השלום עצמן לכישלון מתמשך. הניסיון הזה, אם כן, אינו רק פרק היסטורי אלא לקח אקטואלי על הצורך בחשיבה מחודשת של דוקטרינות שמירת שלום מול איומים.

3.2 UNIFIL בלבנון

מרחב דרום לבנון כשטח שמירת שלום תחת פיקוח יוניפי"ל (UNIFIL) מהווה דוגמה קלאסית ומתמשכת להתפתחות תופעת טרור באזורי פעולה של כוחות בינלאומיים, שבהם מנדט מוגבל של פיקוח על הפסקות אש והפרדה בין כוחות מתנגשים הופך את הכוח השומר על השלום לחסר אפקטיביות, ומאפשר לגורמי טרור שמנצלים את החלל הביטחוני-פוליטי שנוצר על רקע מלחמת האזרחים הלבנונית והאלימות חוצת הגבולות להתעצם ולבסס את מעמדם כגורם הכוח העיקרי בשטח שבו פרוס הכוח הבינ"ל.

**נוכחות כוח בינלאומי מוגבל,
גם אם הוא בעל מנדט
לגיטימי, יוצרת חלל שבו
ארגונים לא-מדינתיים – בין
אם פלסטיניים, שיעיים או
אחרים – יכולים להתפתח**

מאז הקמתו של יוניפי"ל ב-1978, בעקבות מבצע ליטני, פעלו באזור קבוצות טרור פלסטיניות כמו אש"ף והחזית העממית לשחרור פלסטין לצד קבוצות שיעיות מתפתחות (שלא כולן סווגו מייד כארגוני טרור), שראו בנוכחות הכוח הבינלאומי לא רק מכשול אלא גם הזדמנות להפגנת כוח, להסלמה פוליטית ולהרתעת כוחות מקומיים כמו צה"ל וצד"ל. פעילות הטרור התבטאה בפיגועים חוזרים ונשנים – מארבים, מטעני חבלה בצידי דרך, מכוניות תופת והתקפות

ישירות – שלעיתים כוונו ישירות נגד חיילי יוניפי"ל כדי לערער את הלגיטימיות של המשימה, לפגוע במורל של חברות באו"ם התורמות כוחות ולהפוך את האזור כולו למלכודת אסטרטגית אזורית.

דוגמה בולטת הייתה הפיגוע ב-25 ביוני 1981, שבו ארבו חמושי אש"ף לחיילים פיג'יאנים, הרגו שניים, פצעו אחד ולקחו אותו בשבי, שם עונה והוצא להורג – פעולה ששילבה אלמנטים של גרילה עם טרור ממוקד. דוגמה נוספת הייתה מארב ב-1979 שגבה את חייהם של שלושה חיילים פיג'יאנים.⁶ בנוסף, פיגוע מכונית תופת ב-20 בנובמבר 1986 פגע במחסום של יוניפי"ל והרג שלושה חיילים פיג'יאנים ושלושה אזרחים לבנונים, תוך פציעת רבים, ופיגוע מטען חבלה בצד הדרך ב-28 בספטמבר 1986 שיוחס לחיזבאללה והוביל למותם של שלושה חיילים צרפתים.

אירועים אלה, לצד יריות, חילופי אש והתקפות נוספות בשנות ה-80 וה-90 על חיילים נפאלים, אירים ופיג'יאנים, התרחשו לעיתים קרובות על רקע קמפיינים רחבים יותר של טרור וגרילה נגד נוכחות כוח שמירת השלום, והדגישו את פגיעותו של יוניפי"ל למרות המנדט הבינלאומי.

התופעה בדרום לבנון הייתה דומה לאלה שנראו באזורים אחרים: גורמי טרור, שחלקם התמזגו עם האוכלוסייה המקומית והשתמשו בטקטיקות של הטמנת מטענים ומארבים מסוג פגע וברח, ניצלו את מגבלות המנדט של יוניפי"ל – שמתמקד בתצפית, פיקוח והפרדה ולא בלחימה ישירה – כדי ליצור תחושת חוסר אונים אצל הכוחות הבינלאומיים.

כוחות יוניפי"ל, שפעלו תחת כללי מעורבות מחמירים, מצאו עצמם לכודים בין הצורך לשמור על ניטרליות (כדי לא להיתפס כצד לסכסוך) לבין הדרישה להגיב לאיומים שמסכנים את חייהם ואת היציבות, מה שהוביל להסלמה הדרגתית של האלימות ולפגיעה באמון המקומי והבינלאומי. ההתקפות הללו שיבשו את יכולת הפיקוח על הגבול והפכו את דרום לבנון למוקד קבוע של לחימה, שבו הטרור לא רק פוגע בכוחות השלום אלא גם מזין מעגל קסמים של גיוס תמיכה מקומית דרך נרטיב של "התנגדות לכוח זר". האתגר האתי-פוליטי היה חמור לא פחות: כל תגובה של יוניפי"ל נתפסה כהסלמה, בעוד שאי-תגובה חשפה חולשה שרק עודדה התקפות נוספות, והמחיר היה כבד – הפגיעה בחיילים הרוגים ופצועים ערערה את המורל של הכוח והעמידה בסימן שאלה את יכולתו למלא ביעילות את המשימה. בפועל, כדי לא להסתכן, העדיף הכוח להעלים עין מהתעצמות גורמי הטרור באזור ולא מילא את משימתו.

מהניתוח עולות תובנות שמחזקות ומעמיקות את ההבנה הכללית של התפתחות הטרור באזורי שמירת שלום. ראשית, התופעה מוכיחה כי נוכחות כוח בינלאומי מוגבל, גם אם הוא בעל מנדט לגיטימי, יוצרת חלל

6 Ronald Hatto. 2013. "From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations". *International Review of the Red Cross*, no. 95: 495–515. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-891-892-hatto.pdf>

שבו ארגונים לא-מדינתיים – בין אם פלסטיניים, שיעיים או אחרים – יכולים להתפתח, להתארגן ולבצע פעולות טרור שיטתיות תוך ניצול חולשות מבניות כמו חוסר מודיעין מקומי אמין, כללי מעורבות מחמירים והיעדר סמכות אכיפה ישירה. כל זה הופך את כוח שמירת השלום עצמו לזרז להתפתחות האיומים.

שנית, ההבדל בין הקבוצות השונות מתערפל במהירות באזורים כאלה, שכן טקטיקות דומות (מאריבים, מטענים, התאבדויות) משרתות מטרות פוליטיות משותפות – ערעור יציבות והרתעה – ולכן דרוש מנדט רחב יותר המאפשר מעבר מהיר משמירה פסיבית להתמודדות אקטיבית מול האיומים. אולם כוחות השלום נמנעים מלחימה אקטיבית באופן מובנה ומתמקדים בהגנה עצמית.

שלישית, הפגיעות הגבוהה של יוניפי"ל מחריפה את העדר המוטיבציה של הכוח ומפקדיו לפעול נגד האיומים באמצעות שילוב מודיעיני-טכנולוגי (יירוטים, סיורי אוויר, שיתוף מידע עם כוחות מקומיים) ובגמישות אופרטיבית, שכן ללא אלה הכוח השומר על השלום הופך לסמל חולשה שמזמין התקפות נוספות ומאריך את משך אי-היציבות.

רביעית, העדר טיפול שורש בבעיות בדרום לבנון הפך את הכוח לכרוניקה של כישלון מתמשך. מקרה דרום לבנון, אם כן, אינו רק פרק היסטורי, אלא לקח אקטואלי על הצורך בחשיבה מחודשת של דוקטרינות שמירת שלום כדי שתהיינה עמידות בפני כוחות ההרס שמתפתחים בתוכן.

חמישית, כמו באזורי פריסה אחרים של הכוחות לשמירת שלום, גם כאן בולטת אוזלת היד של צבא המדינה שהכוח פרוס בה, במקרה הזה לבנון, שאלמלא חולשתו לא היה צורך מלכתחילה בכוח שמירת שלום זה. כשהחולשה היא אינהרנטית וקשה להתגבר עליה, משימת הכוח הבינ"ל הופכת למתמשכת והמוטיבציה שלו, שמלכתחילה איננה גבוהה, נשחקת. גם תופעה זו מנוצלת על ידי גורמי הטרור כדי להתבסס.

3.3 UNTAC בקמבודיה

קמבודיה, שהייתה שטח הפעולה המרכזי של משימת UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) בשנים 1992–1993, מהווה דוגמה קלאסית להתפתחות תופעת הטרור באזורי שמירת שלום, שבה כוח בינלאומי רחב-היקף – שכלל אלפי חיילים, שוטרים, אזרחים וצוותים מיוחדים המוצבים בשטח כדי לפקח על פירוק מנשק, מעבר פוליטי ובחירות דמוקרטיות ראשונות לאחר עשרות שנים של סכסוך אכזרי – הופך ליעד מרכזי של קבוצות לא-מדינתיות שמסרבות להשתלב בתהליך ונוקטות טרור שיטתי כדי לשבשו.

הקמר רוז' (Khmer Rouge), אותה תנועה שהייתה אחראית לרצח העם בשנות ה-70 ושהשתמשה בטרור כבר אז, החרימה את תהליך משאל העם והבחירות ב-1993 ופתחה בקמפיין טרור כולל ומכוון: מאריבים, פיגועים, יריות ממוקדות והתקפות על אתרי או"ם, כוחות שמירת השלום ואזרחיים מקומיים, במטרה להפחיד את המצביעים, לחבל בתהליך הדמוקרטי ולערער את הלגיטימיות של נוכחות האו"ם.⁷

אחד האירועים הבולטים והסמליים היה ב-4 במאי 1993, כאשר כוחות הקמר רוז' ארבו וירו למוות במפקד כוח האו"ם היפני הירויוקי טאקאטה (Hiroyuki Takata), למרות ליווי צמוד של כוחות שמירת שלום

7 Ronald Hatto. 2013. "From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations". *International Review of the Red Cross*, no. 95: 495–515. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-891-892-hatto.pdf>

הולנדיים – פעולה שהדגישה את היכולת של הטרוריסטים לחדור דרך מערכי הגנה בינלאומיים ולפגוע בסמלי הסמכות.

מארכים והתקפות נוספות של הקמר רוז' על כוחות שמירת השלום, כולל חיילים סיניים, התרחשו בסביבות זמן הבחירות באזורים כמו קומפונג תום, והוגדרו במפורש כקמפיין טרור מכוון נגד כוח שמירת השלום באזור הסכסוך. התופעה התעצמה דרך מנגנונים מוכרים: גורם לא-מדינתי בעל אידאולוגיה קיצונית שמתמזג עם שרידי המבנה החברתי-כפרי של האזור, מנצל את חולשות המנדט המוגבל של UNTAC (שמתמקד בפיקוח ובתמיכה ולא בלחימה ישירה), משתמש בטקטיקות זריזות של פגיעה והיעלמות מהירה ומארכים קצרים, ומטפח נרטיב של "התנגדות לכוח זר" כדי לגייס תמיכה מקומית וליצור תחושת חוסר אונים אצל הכוחות הבינלאומיים ואצל האוכלוסייה שמנסה להשתתף בבחירות.

באותה עת הוצב בקמבודיה אחד הכוחות הגדולים והמורכבים בהיסטוריה של האו"ם, וזו הייתה אחת המשימות המורכבות של הארגון. כוח השלום מצא עצמו לכוד בין הצורך לשמור על ניטרליות, כדי לא להיתפס כצד בסכסוך, לבין הדרישה להגן על חייליו, על צוותיו האזרחיים ועל תהליך הבחירות עצמו. כל ניסיון להגיב בכוח היה עלול להסלים את האלימות ולהזין את הנרטיב הטרוריסטי, בעוד שאי-תגובה חשפה חולשה מבנית שהובילה לפגיעה במורל, לירידה ניכרת בהשתתפות בבחירות ולסיכון ממשי לכישלון המשימה כולה.

מבחינה אופרטיבית, ההתקפות חשפו את הקשיים בהשגת מודיעין מקומי אמין, בחוסר גמישות של כללי המעורבות ובפער בין הרכיב הצבאי לבין הרכיב האזרחי-משטירתי של המשימה. האתגר הפוליטי-אתי היה חמור לא פחות: הקמר רוז' השתמשו בטרור לא רק כדי לפגוע פיזית אלא בעיקר כדי לשבש את הלגיטימיות הבינלאומית של התהליך, להפחיד את האוכלוסייה המקומית ולהפוך את שמירת השלום עצמה ל"כישלון", שמדגיש את חוסר היכולת של הקהילה הבינלאומית להתמודד עם איומים לא-מדינתיים.

הניתוח מציף כמה תובנות שמחזקות את ההבנה הכללית של התפתחות הטרור באזורי שמירת שלום. ראשית, התופעה מוכיחה כי כאשר כוח בינלאומי מוצב במשימה של "מעבר פוליטי" (כמו פירוק מנשק ובחירות), גורמים לא-מדינתיים שמסרבים להשתלב בתהליך – בייחוד כאלה בעלי עבר של טרור ואידאולוגיה קיצונית – רואים בנוכחותו הזדמנות אסטרטגית: הם הופכים את הכוח השומר על השלום ליעד סמלי שפגיעתו משדרת מסר חזק יותר מכל התקפה על כוח מקומי, ומשתמשים בטרור כדי ליצור "חלל של פחד" שמונע את הצלחת המשימה.

שנית, הקמפיין של הקמר רוז' מדגיש את הפגיעות הגבוהה של רכיבים אזרחיים ומשטירתיים בתוך משימות שמירת שלום (כמו המפקד טאקאטה), שכן הם פחות מוגנים אך חיוניים להצלחת התהליך הדמוקרטי – מה שמחייב שינוי דוקטרינרי שישלב הגנה אקטיבית על כלל מרכיביה ולא רק על הכוח הצבאי.

שלישית, ההצלחה היחסית של UNTAC בבחירות (שהתקיימו בכל זאת) למרות הטרור מלמדת כי שילוב של לחץ דיפלומטי-בינלאומי, מודיעין משותף ותגובות ממוקדות יכול לשבור את מעגל הטרור, אך רק אם הוא מתבצע במהירות ובתיאום מלא – לקח שמתחבר למבצעים כמו "גראנד סלאם" בקטנגה, ולצורך בגמישות, שחסרה ליוניפי"ל בלבנון.

לבסוף, המחיר האנושי והפוליטי של ההתקפות, הכולל מותם של חיילים ופגיעה באמון, מלמד כי טרור באזורי שמירת שלום אינו רק איום ביטחוני מקומי אלא גורם שחושף את גבולות היכולת הבינלאומית: הוא מאלץ את האו"ם לעבור משמירה פסיבית לאכיפה אקטיבית, אך כל שינוי כזה מסכן את הלגיטימיות הניטרלית ומחייב איזון בין כוח לאימון.

3.4 UNOSOM II בסומליה

משימת UNOSOM II (1993–1995) מהווה דוגמה קלאסית להתפתחות תופעת טרור באזורי שמירת שלום, שבה כוח בינלאומי מוצב תחילה כדי להגן על סיוע הומניטרי במהלך מלחמת אזרחים קשה, אך הופך במהירות ליעד מרכזי של מיליציות חמושות ובעלי בריתם מקרב הפלגים האסלאמיסטיים.

גורמים בהובלת מוחמד פרח עידיד, ראש ארגון מקומי (SNA), שילבו טקטיקות טרור שיטתיות כמו מטעני חבלה, מארבים עירוניים, פצצות מרחוק ותקיפות לילות עם שימוש ציני באוכלוסייה כמגן אנושי, סחיטה, שוד של שיירות סיוע והסתה דרך רדיו מוגדישו, כדי לערער את הלגיטימיות של נוכחות האו"ם, לשבש את הזרימה של הסיוע ההומניטרי ולשמור על שליטה כלכלית-פוליטית באזור.

מארב קטלני נגד כוחות שמירת שלום פקיסטניים במהלך בדיקת נשק ברדיו מוגדישו, שהסתיים במותם של 24 חיילים (וגופותיהם הושחתו בפומבי) – הדגים את רמת האיום ואת היכולת של גורמים לא-מדינתיים לחדור דרך מערכי הגנה בינלאומיים ולפגוע בסמלי הסמכות.⁸ ההסלמה הגיעה לשיאה בקרב מוגדישו ב-3 באוקטובר 1993 ("בלק הוק דאון"), שבו מיליציות SNA וארגונים אסלאמיסטיים כמו אל-איתחאד אל-אסלאמי השתמשו ברימונים, מרגמות, נשק קל ומארבים עירוניים כדי להפיל מסוקים אמריקאיים ולגרום למותם של 18 חיילים אמריקאים (שהיו חלק מכוח האו"ם) ושיבשו את המשימה כולה.⁹

האתגר היה מהותי: UNOSOM II, שפעלה תחת מנדט פרק VII (החלטות 814 ו-837) שאישר "את כל האמצעים הדרושים", כולל מעצרים ופירוק מנשק בכפייה, נאלצה לעבור במהירות ממשימה הומניטרית-משטרתית לפעילות אכיפה אגרסיבית – סיורים פעילים, פשיטות ממוקדות, החרמת נשק כבד וקל, השמדת מחסנים חשאים, נטרול רדיו מוגדישו והגנה אקטיבית על נתיבי סיוע – אך התמודדה עם תופעת התחמשות מחדש מהירה עקב מסלולי הברחה, ערוצי סחר בנשק וקשיים לוגיסטיים-מודיעיניים שמנעו את השגת מטרות המשימה.¹⁰

למרות הצלחות זמניות בצמצום שליטת המיליציות במוגדישו, המחיר הגבוה, הפגיעה במורל הבינלאומי והסיכון הפוליטי הובילו לביטול המשימה ב-1995, והפכו את סומליה לסמל של כישלון יחסי בשמירת שלום מול איומים לא-מדינתיים.¹¹

8 Bradbury, Mark. 1994. *The Somali Conflict: Prospects for Peace*. Oxfam GB. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-somali-conflict-prospects-for-peace-122751>

9 Ronald Hatto. 2013. "From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations". *International Review of the Red Cross*, no. 95: 495–515. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-891-892-hatto.pdf>

10 Thakur, Ramesh. 1994. "From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia". *The Journal of Modern African Studies* 33 (3): 387–410. <https://www.jstor.org/stable/161981>. Also in United Nations. 1993. *Somalia UNOSOM II*. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unosom2backgr2.html>

11 United Nations. 1993. *Somalia UNOSOM II*. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unosom2backgr2.html>

משימות שמירת שלום מצליחות יותר כאשר הן עוברות ממשימה פסיבית של פיקוח לפעולה יוזמת של בנייה מחדש שכוללת איסוף נשק, השמדת תשתיות טרור ואימות נסיגה של כוחות זרים.

בהשוואה ישירה למקרי קטנגה (ONUC), דרום לבנון (UNIFIL) וקמבודיה (UNTAC) עולות תובנות שמחזקות את ההבנה הכללית של התפתחות הטרור באזורי שמירת שלום ומצביעות על דפוסים חוזרים בעלי השלכות ארוכות טווח.

ראשית, התופעה מוכיחה שוב כי חלל הומניטרי-פוליטי שנוצר באזורי סכסוך אזרחי (כמו מלחמת

האזרחים בסומליה) מאפשר לגורמים לא סדירים, מיליציות אתניות, שבטיות ופלגים אסלאמיסטיים להתפתח במהירות לרשתות טרור שמנצלות את מגבלות המנדט של כוח השלום (הגנה על סיוע ולא לחימה ישירה) כדי להפוך את כוחות השלום ליעד המזין את האלימות ואת הנרטיב של "התנגדות לכוח זר", בדיוק כפי שקרה עם שכירי החרב בקטנגה, עם אש"ף וחיזבאללה בלבנון ועם הקמר רוז' בקמבודיה.

שנית, המעבר המהיר של UNOSOM II למנדט אכיפתי תחת פרק 7 (הכולל "כל האמצעים הדרושים") מדגיש את הצורך בגמישות דוקטרינרית דינמית: הצלחה חלקית הושגה רק כאשר שולבו כוח צבאי, מודיעין, פעולות תקשורת (נטרול רדיו מקומי) והגנה אקטיבית, אך חוסר היכולת להתמודד עם מגן אנושי, חימוש מחדש ושטח עירוני מורכב מלמד כי ללא שילוב מלא של מאמצים צבאיים-מודיעיניים-חברתיים-כלכליים משימת שמירת השלום נשארת פגיעה.

שלישית, האירועים בסומליה (ובייחוד אירוע הפלת ה"בלק הוק") חושפים את הפגיעות של כוחות שמירת השלום מול פיגועים מכוונים, מארבים ומתקפות שמטרתן לא רק פגיעה פיזית אלא גם שחיקת הלגיטימיות הבינלאומית והרתעת המדינות התורמות לכוח שמירת השלום – תופעה שהפכה נפוצה יותר במאה ה-21 (עיראק, מאלִי) ומחייבת הכשרה מיוחדת, כללי מעורבות ומודיעין מותאמים מראש.

רביעית, המחיר הגבוה בנפגעים וההשפעה הפוליטית (נקודת מפנה בתכנון מבצעים עתידיים של האו"ם) מלמדים כי תגובה אגרסיבית, גם אם הכרחית, עלולה להוביל לנסיגה ולשחיקת אמון אם היא אינה מלווה בבניית מוסדות מקומיים ובניתוק שורשי הגיוס (תסכול כלכלי, שבטיות, אידאולוגיה). זה מחזק את התובנה מהמקרים הקודמים כי שמירת שלום אמיתית חייבת לעבור משמירה פסיבית ל"שלום אקטיבי" שמשלב כוח עם שיקום והתייחסות לשורשי הסכסוך, שיכולים להיות אתניים, לאומיים או דתיים ולא דווקא כלכליים, אחרת הטרור מתפתח ומשתלט על החלל חסר המשילות.

לבסוף, למרות היותה של הפעולה בסומליה אחת התגובות האגרסיביות ביותר של האו"ם, היא חשפה כי ללא חשיבה ולמידה מקיפה – מנדטים גמישים, שילוב טכנולוגי-מודיעיני מוקדם, איזון בין כוח ללגיטימיות וניתוק גורמי טרור מהאוכלוסייה – תמשיך התופעה להתפתח, להפוך משימות שלום לכישלונות כרוניים ולסכן את עצם יכולתה של הקהילה הבינלאומית להתערב בהצלחה בסכסוכים מורכבים.

3.5 ONUMOZ במוזמביק

משימת ONUMOZ, לאחר הסכם השלום הכללי של רומא ב-1992, מהווה דוגמה נדירה להצלחה יחסית בהתמודדות עם תופעת הגרילה והטרור באזורי שמירת שלום שבה כוח בינלאומי מוצב כדי לפקח על

12 United Nations. 1995. ONUMOZ Mozambique. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onumozFT.htm>

יישום הסכם שלום לאחר עשרות שנים של מלחמת אזרחים אכזרית.¹² ארגון RENAMO, ארגון הגרילה הלא-מדינתי שפעל נגד ממשלת FRELIMO מאז שנות ה-70, ביצע פיגועי פגע וברח ששיבשו מסדרונות תחבורה, תשתיות קריטיות, ופגעו קשות בכלכלה המקומית תוך יצירת חלל של אי-יציבות מתמשכת.

בניגוד למקרים אחרים, ההסכם הכללי של רומא יצר מסגרת ברורה לשמירת שלום והוביל לאמצעי נגד ממוקדים ומשולבים שכללו פעולות סיוע, שיטור, בידוק וזיהוי עם אלמנטים של אכיפת חוק וביטחון. הכוחות משני הצדדים פוזרו ב-49 אזורים ייעודיים בפיקוח משקיפים צבאיים של האו"ם, שם היו פרוסים לוחמי RENAMO. מתוך כ-100,000 לוחמים שפורקו מנשקם, שוחררו בין ינואר למאי 1994 ושולבו מחדש בכוחות ביטחון מקומיים, כ-30,000 הצטרפו לכוח ההגנה הלאומי החדש FADM ואחרים קיבלו סיוע מקצועי דרך ועדה אזרחית של שילוב מחדש.

מבצעי איסוף והשמדת נשק הביאו לאיסוף של למעלה מ-155,000 כלי נשק מכוח הגרילה ומארגונים צבאיים למחצה ובלתי סדירים, ואלה אוחסנו והושמדו תחת פיקוח האו"ם.¹³ אמצעי נגד נוספים כללו תוכניות ניטור הפסקת אש ואבטחת מסדרונות הומניטריים, כאשר משקיפים אימתו הפרדת כוחות, נסיגת כוחות זרים כמו מזימבבואה ומלאווי ופירוז קבוצות לא סדירות. סיורי ליווי של האו"ם הגנו על נתיבי תחבורה מרכזיים, הגבילו את ניידות הגרילה ומזערו התקפות על סיוע. גישת DDR – פירוק מנשק (disarmament), הפסקת הקשר הארגוני (Demobilization) ושילוב מחדש (Reintegration) – יושמה במלואה ומנעה את תחיית RENAMO, מה שאפשר את קיום הבחירות ב-1994 ונתפס כהצלחה של האו"ם בנטרול איומי גרילה באמצעות הידוק שליטה, אימות מבנה שמירת השלום ומניעת מלחמה.¹⁴

מתוך הניתוח עולות כמה תובנות. ראשית, התופעה מוכיחה כי כאשר קיים הסכם שלום ברור ומסגרת פוליטית מוסכמת, גורמים לא-מדינתיים כמו RENAMO ניתנים לנטרול יעיל יותר באמצעות גישה מקיפה של DDR שמשלבת פירוק מנשק, פיזור הארגון ושילוב מחדש בכוחות ביטחון לגיטימיים במקום הסתמכות על כוח צבאי בלבד.

שנית, ההצלחה היחסית מדגישה את החשיבות של אכיפה ואימות מתמשכים והידוק שליטה על מסדרונות תחבורה וסיוע הומניטריים שמגבילים את הניידות של קבוצות גרילה ומפחיתים את יכולתן לבצע פיגועי פגע וברח.

שלישית, המקרה מלמד כי שילוב של סיוע מקצועי ושילוב מחדש בכוחות ביטחון מקומיים יכול במקרים מסוימים לשבור את שורשי הגיוס לטרור על ידי מתן אלטרנטיבה כלכלית וחברתית במקום להשאיר לוחמים לשעבר ללא פרנסה.

רביעית, הניסיון מוכיח כי משימות שמירת שלום מצליחות יותר כאשר הן עוברות ממשימה פסיבית של פיקוח לפעולה יוזמת של בנייה מחדש שכוללת איסוף נשק, השמדת תשתיות טרור ואימות נסיגה של כוחות זרים. ראוי עם זאת לציין כי ההישגים היו זמניים. בשלב מסוים (2013) התחדשה הפעילות החתרנית של RENAMO ובשנים האחרונות מוזמביק סובלת שוב מטרור מצד גורמי אסלאם קיצוני, בעיקר במחוזות הצפוניים.

שם 13

שם 14

התפתחות תפיסת ההפעלה של כוחות שמירת השלום של האו"ם מהווה תהליך למידה ארגונית שהונע בעיקר מלקחי הכישלונות הבולטים של סוף שנות ה-90' כגון רצח העם ברואנדה, סרברניצה בבוסניה, ומבצע UNOSOM II בסומליה. מקרים אלה חשפו את חולשותיהן של משימות שמירת שלום מסורתיות שהתבססו על ניטרליות קפדנית, תצפית פסיבית וניטור הפסקות אש, אך לא הצליחו להתמודד עם איומים מצד גורמים לא-מדינתיים כמו מיליציות שבטיות, ארגוני פשיעה, קבוצות גרילה או ארגוני טרור.

בעקבות משימות מוקדמות כמו ONUC בקטנגה, שבהן נעשה שימוש מוגבל בכוח צבאי כדי לגרש שכירי חרב, או UNIFIL בדרום לבנון, שספג פיגועי מארבים ומטענים מצד אש"ף וחזבאללה, או UNTAC בקמבודיה, שנתקל במארבים של הקמר רוז' במהלך בחירות, או UNOSOM II בסומליה, שבה הובילו מארבים של SNA להסלמה – הפכו האיומים הללו לכוח מניע מרכזי לשינוי.

עלייתם של סכסוכים פנים-מדינתיים מורכבים במעורבות קבוצות חמושות לא-מדינתיות, ארגונים קיצוניים וארגוני טרור, והצורך בהגנה אזרחית יעילה יותר בסביבות מתוחות, אילצו את כוחות השלום לעבור מגישה מגיבה לגישה רב-ממדית יזומה.

אבני הדרך המרכזיות בהתפתחות זו החלו בדו"ח ברהימי (Brahimi Report, 2000) – סקירה שהכין צוות בראשות שה"ח האלג'יראי לשעבר, שזיהתה ליקויים בהפעלת כוחות שמירת שלום בשנות ה-90' כגון מחסור ואי-התאמה של משאבים למטרות, מנדטים לא מספיק ברורים ותכנון לא מקיף.¹⁵ הדו"ח המליץ על מנדטים מעשיים, פריסה מהירה של כוחות מצוידים טוב יותר ושינוי לעבר הפעלה חזקה ויעילה יותר של כוח שמירת שלום, תוך שימוש בכוח מעבר להגנה עצמית כדי להגן על המנדט, כולל דוקטרינת הגנה על אזרחים (Protection of Civilians – PoC).¹⁶

דוקטרינה זו הניחה את היסודות לפעולות אסרטיביות יותר. דוקטרינת קפסטון (Capstone Doctrine) (2008) הרחיבה את העקרונות הפורמליים ואפשרה שימוש גמיש בכוח ברמה הטקטית תוך שמירה על הסכמה ואובייקטיביות, אך עם "אובייקטיביות אסרטיבית" שמעדיפה זכויות אדם על פני ניטרליות כלפי גורמים מורדים, מפירי סדר או אי-ציות אנרכיסטי. יוזמת "אופק חדש" (New Horizon, 2009–2010), שהתמקדה בשותפויות עם גורמים מקומיים, פיתחה יכולות חדשות של פריסה מהירה, סטנדרטים ברורים למשימות PoC וטיפול בפערים בתכנון ובלוגיסטיקה.¹⁷

ההתפתחויות המרכזיות הפכו את שמירת השלום לרב-ממדית עם שילוב רכיבים צבאיים משטרתיים ואזרחיים למען שלטון החוק, בחירות, טקטיקת DDR, שמירת זכויות אדם ועוד. העדיפות העליונה ניתנה להגנה על אזרחים (PoC), כאשר המנדט המפורש הראשון יושם בסיירה לאון ב-1999 ומאז הוטמע ברוב המשימות. הטקטיקות התפתחו מנוכחות פסיבית לגישה תלת-שכבתית: דיאלוג ומעורבות, הגנה פיזית באמצעות סיורים וכוחות תגובה מהירה, ובניית סביבה מגינה באמצעות תמיכה בשלטון החוק.

15 Cassin, Katelyn, and Benjamin Zyla. 2023. "UN Reforms for an Era of Pragmatic Peacekeeping". *Journal of Intervention and Statebuilding* 17 (3): 294–312. doi:10.1080/17502977.2022.2158427 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17502977.2022.2158427#abstract>

16 Wang, Xiaojing, Geng, Yuqing, Jiang, Xinying, Xiang, Qinqun, Song, Mingyu, Evolution of the United Nations Peacekeeping Research: A Visualized Bibliometrics Study, Complexity, 2025, 3438043, 20 pages, 2025. <https://doi.org/10.1155/cplx/3438043>. Also in Bradbury, Mark. 1994. *The Somali Conflict: Prospects for Peace*. Oxfam GB. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-somali-conflict-prospects-for-peace-122751>

17 United Nations. 2010. *The New Horizon Initiative*. New York. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_update01_0.pdf

עד 2020 קיבלו 16 משימות שמירת שלום מנדט הגנה על אזרחים תוך ניסיון איסוף מודיעין והקמת בסיסי פעולה זמניים ליד מרכזי אוכלוסייה פגיעה. בהמשך היו נסיונות לאכיפה באמצעות כוח (פרק 7) עם גישה של "שימוש בכל האמצעים הדרושים" להתמודדות עם גורמים מקומיים בעייתיים. פריצת דרך הייתה הקמה של חטיבת ההתערבות בכוח (Force Intervention Brigade – FIB) ב-MONUSCO בקונגו ב-2013 – יחידה התקפית שפעלה לנטרול קבוצות חמושות כמו M23 תוך שימוש יזום בכוח, בניגוד לפעולות מסורתיות.¹⁸

הסתגלות לאיומים ולטרור נראתה במשימות כמו MINUSMA במאלי (2013) ו-MINUSCA ברפובליקה של מרכז אפריקה, שבהן התמודדו כוחות השלום עם קבוצות ג'יהאדיסטיות שהפעילו מטעני חבלה, פיגועי פגע וברח ומארכים. הטקטיקות כללו שיפור מודיעיני באמצעות ניתוח משימות שיתוף פעולה עם כוחות מקומיים, לצד הפעלת כטב"מים ורחפנים לא-חמושים ופעילות יזומה עם כוחות ניידים, סיורים פעילים ופעולות ישירות נגד איומים. המבצעים כללו תיאום עם כוחות מקומיים ואזוריים, כמו מבצע ברקהאן הצרפתי במאלי. שדרוגי טכנולוגיה כללו רחפנים למעקב פינוי רפואי משופר, אלמנטים של כוחות מיוחדים ואימונים מותאמים.¹⁹

5 אתגרי כוח בינלאומי ברצועת עזה

בהתאם לתוכנית 20 הנקודות לעזה שגיבשה ארצות הברית, עתיד להתפרש ברצועת עזה כוח בינלאומי. כוח זה לא יפעל במסגרת מנדט של האו"ם אלא מכוח ההסכם שעליו חתמו המדינות עם ארצות הברית. הנחת העבודה היא שכוח זה יתפרש אחרי שחמאס יתפרק מנשקו ועזה תפורז באמצעות פירוק תשתיות הטרור מעל ומתחת לקרקע. הפירוז יחייב שכל אמצעי הלחימה, ובכלל אלה הנשק הקל (רובים ואקדחים), יימסרו לגורמים הרלוונטיים. אולם, גם כך סביר להניח שברצועת עזה ייוותרו גורמים שלהם תהיה מוטיבציה להפעיל טרור כלפי ישראל וכוחות צה"ל, כלפי הכוח הבינלאומי, ואף ייתכן שכלפי קבוצות שונות בתוך האוכלוסייה בעזה.

פרק זה מנתח את אתגרי פעולת הכוח הבינלאומי מתוך ההנחות שפורטו לעיל. ככלל, כוחות שמירת שלום מסורתיים של האו"ם נסמכים על שלושה עקרונות מרכזיים: הסכמת הצדדים, אובייקטיביות, ואי-שימוש בכוח אלא להגנה עצמית בלבד או להגנה על המנדט. מימוש תנאים אלה צפוי להיות בעייתי בעזה.²⁰

הצבת כוח שמירת שלום ברצועת עזה היא סוגיה המציבה אתגרים חסרי תקדים שאינם דומים לשום זירה אחרת שבה פעלו כוחות האו"ם או קואליציות רב-לאומיות בעבר. הקושי המרכזי אינו טכני או לוגיסטי בלבד, אלא טמון בעומק אתוס הטרור הפלסטיני – תפיסת עולם שאינה רואה בכוח בינלאומי גורם מסייע, אלא מכשול או מטרה. לפיכך, ספק רב אם הכוח הבינ"ל יתפרס ברצועת עזה כלל ועיקר, או אף בחלקה הנתון כיום בשליטת צה"ל, ללא הסכמה של חמאס ושאר הארגונים הפלסטיניים לכך שהכוח יתחיל לפעול בשטח, וללא הסכמה של ארגוני הטרור הפלסטיניים להתפרק מנשקם ולאחר מימוש צעד זה.

18 Leticia Carvalho, Geraldine Rosas Duarte, and Matheus de Abreu Costa Souza. 2022. *After the Brahimi Report: Doctrinal Culture, Practical Developments and the New and Remaining Challenges of UN Peace Operations*. <https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1863302/FULLTEXT01.pdf>

19 Shannon Zimmerman. 2024. "A Crisis in UN Peacekeeping". ICDI International Center for Dialogue Initiative, February 20. <https://dialogueinitiatives.org/a-crisis-in-un-peacekeeping>

20 Dennis Jett. 2019. *Why Peacekeeping Fails*. <https://afsa.org/why-peacekeeping-fails>

**אתוס הטרור מנצל את המרחב
האזרחי באופן מוחלט, מה
שיהפוך את כוח שמירת השלום
לניצב בתאטרון של התחמשות
מחדש.**

להלן ניתוח של המורכבויות והסיכונים הכרוכים בפעילות
כזו:

הקושי הראשון והבסיסי ביותר נובע מכך שברצועת עזה
הטרור אינו רק כלי פוליטי אלא מרכיב מרכזי בנרטיב
הלאומי והדתי. עשרות שנים של חינוך תחת שלטון
חמאס וארגונים רדיקליים אחרים יצרו תרבות המקדשת

את המאבק המזוין מעל לכל פיתוח אזרחי. בכלל אלה: שלילת הלגיטימיות של "זרים", כאשר עבור פלגים
רבים בעזה כל כוח חמוש שאינו פלסטיני נתפס ככוח כיבוש, גם אם הוא מגיע תחת מנדט של האו"ם או של
גורם בינלאומי אחר.

האתוס הפלסטיני מקדש ריבונות מוחלטת דרך קנה הרובה, וכל ניסיון של כוח בינלאומי לאכוף סדר או לפרז
את הרצועה עלול להתפרש כפגיעה ב"זכות ההתנגדות". נוסף לכך, האתוס המקדש את המוות למען המטרה
מקשה על הרתעה. כוח שמירת שלום קלאסי פועל על בסיס ההנחה שצדדים רציונליים ירצו להימנע מעימות
צבאי. מול אידאולוגיה שרואה בעימות אלים ערך עליון, כלי ההרתעה הסטנדרטיים של האו"ם קורסים.

כוח שמירת שלום נכשל בדרך כלל כאשר אחד הצדדים נחוש להמשיך בלחימה. בעזה, החשש הוא שארגוני
הטרור ימשיכו לפעול בחסות הנוכחות הבינלאומית **תוך ניצול הכוח כ"מגן אנושי", כך שגורמי טרור**
עלולים להשתמש בקרבתם למפקדות הכוח הבינלאומי כדי לפעול או לתכנן פיגועים נגד כל המטרות, בכלל
אלה ישראל, זאת מתוך ההנחה שצה"ל יהסס להגיב בעוצמה אם הדבר מסכן חיילים ממדינות זרות. לצד
זאת, כוחות שמירת שלום (כפי שראינו עם יוניפי"ל בלבנון) מתקשים מאוד לבצע חיפושים בבתי פרטיים,
במסגדים או בבתי ספר. אתוס הטרור מנצל את המרחב האזרחי באופן מוחלט, מה שיהפוך את כוח שמירת
השלום לניצב בתאטרון של התחמשות מחדש.

החשש הגדול ביותר עבור המדינות התורמות הוא שהחיילים שלהן יהפכו למטרה. ההיסטוריה של המזרח
התיכון רצופה בדוגמאות שבהן כוחות רב-לאומיים הפכו ליעד מרכזי לטרור. כך, ארגונים כמו הג'יהאד
האסלאמי או תאים המזוהים עם דאעש ושיעים קיצוניים עשויים לראות בחיילים המערביים "צלבנים",
ובחיילים המוסלמים והערבים "בוגדים". פיצוץ בסיסי הכוח (בדומה לפיגוע בבסיס המרינס בביירות
ב-1983) הוא תרחיש אפשרי. איום חטיפה הינו איום ריאלי, מאחר שחייל של כוח בינלאומי עלול להיחשב
נכס אסטרטגי עבור ארגון טרור. חטיפת חייל לצורכי מיקוח על שחרור אסירים תשתק את יכולת הפעולה
של המדינה שממנה הגיע החייל ועלולה לגרום לנסיגה של הכוח כולו. ולבסוף שימוש במרכיב התודעה, שבו
מצטיינים בעזה, כאשר כל חיכוך בין חייל בינלאומי לאזרח עזתי יוצג מייד כ"פשע מלחמה", מה שיעמיד את
המדינות המשתתפות תחת לחץ ציבורי כבד בביתן.

5.1 הפרדוקס של המנדט – האתגר הבסיסי של כל כוח בינלאומי בעזה

כוח שמירת שלום (Peacekeeping) זקוק למנדט ברור ומדויק כדי שיוכל לפעול. אך דווקא כאן טמון
הפרדוקס העמוק של כל הצעה להציב כוח בינלאומי בעזה לאחר המלחמה: המנדט חייב להיות חזק מספיק
כדי להתמודד עם חמאס – אך לא חזק מדי, כדי שלא יהפוך את הכוח עצמו לצד לוחם בסכסוך. זהו פרדוקס
קלאסי שחוזר על עצמו בכל ניסיון להביא "שלום" לאזור שבו ארגון טרור כמו חמאס שולט בפועל באוכלוסייה
ובשטח.

אם המנדט מוגבל ל"שמירה על הסדר" או "ניטור הפסקת האש" (Peace Monitoring) – הכוח יהיה חסר אונים מול הטרור. חיילים בינלאומיים יוכלו לכל היותר לעמוד בתצפיות, לדווח על הפרות, וללוות שיירות סיוע. אך הם לא יוכלו להיכנס לסמטאות ג'באליה, רפיח או חאן יונס, לפרק מחסני נשק, להרוס מנהרות או לעצור פעילי חמאס שמסתתרים בין אזרחים. במצב כזה הכוח יהפוך ללא רלוונטי ביותר, או גרוע מכך: לצינור שדרכו זורמים כספי סיוע הומניטרי, שחלק ניכר מהם (כפי שקרה שנים רבות) מגיע בסופו של דבר לידי חמאס או גורמי טרור אחרים ברצועה, בשל השליטה האפקטיבית של הארגון על האוכלוסייה, על מנגנוני החלוקה ועל "הוועדות העממיות".

מנגד, אם המנדט הוא "אכיפת שלום" (Peace Enforcement) – הכולל סמכות להילחם באופן פעיל בתאי טרור, לפרק נשק, להרוס תשתיות צבאיות ולבצע מבצעים ממוקדים – הכוח הבינלאומי הופך מייד לצד לוחם בסכסוך. הוא יאלץ להיכנס לעומק השטח הצפוף של עזה, לנהל פעילות מבצעית מבית לבית, להתמודד עם מארבים, מטענים ומנהרות, ולספוג אבדות כבדות. חמאס, שנותר עם אלפי לוחמים חמושים (גם לאחר המלחמה), יראה בכוח, אם יתפרס ויפעל ללא הסכמת הארגון, כוח כיבוש זר, והוא עלול לפעול נגדו כפי שהוא פועל נגד צה"ל.

בדיונים על הכוח הבינלאומי לייצוב עזה (International Stabilization Force – ISF) במסגרת תוכנית טראמפ והחלטת מועצת הביטחון 2803 (2025), חוזר אותו פרדוקס בדיוק. ארה"ב דורשת מנדט חזק הכולל דה-מיליטריזציה ופירוק נשק, אך מדינות פוטנציאליות תורמות (אינדונזיה, מרוקו, ירדן, מצרים ואחרות) מדגישות כי הן מוכנות לשלוח כוחות למשימות ניטור בלבד, ולא אכיפה. אף מדינה אינה מוכנה לשלוח כוחות שייאלצו להילחם בסמטאות עזה. התוצאה הצפויה: כוח חלש שיישאר על הגבולות או באזורים שקטים, ילווה סיוע, ידווח על הפרות – אך יאפשר לחמאס (או לשאריותיו) לשמור על כוח צבאי ניכר ולהמשיך לשלוט בפועל.

הפרדוקס הזה אינו תאורטי. הוא משקף את המציאות הפוליטית והצבאית של עזה: ארגון טרור שמשלב שלטון, אוכלוסייה אזרחית ותשתית צבאית צפופה. כל מנדט חלש מדי – ייכשל. כל מנדט חזק מדי – איש לא יסכים לשלם את המחיר האנושי שלו. לכן, רבים סבורים כי הפתרון האמיתי אינו בכוח בינלאומי ניטרלי (שכמעט תמיד הופך ללא יעיל או מוטע), אלא בשליטה ביטחונית ישראלית ארוכת טווח לצד מאמצים אזרחיים וחינוכיים עמוקים לשינוי תודעתי – דבר שדורש זמן, נחישות ואומץ פוליטי.²¹

5.2 פירוז עזה – מכשולים ואתגרים

המכשולים העיקריים בהקשר של הפסקת האש מאוקטובר 2025 בתיווך ארה"ב במסגרת תוכנית השלום בת 20 הנקודות של הנשיא טראמפ לעזה, אשר כעת נמצאת בשלב 2 התקוע, מתמקדים בפירוז חמאס, בסוגיית כוח הייצוב הבינלאומי (ISF) ובהפעלת ממשל מעבר בעזה.²² חמאס רואה במאגר הנשק שלו חלק בלתי נפרד מה"התנגדות" נגד ישראל וכלי לשמירת השלטון. הארגון דחה שוב ושוב את הפירוק המלא מנשקו, והתעקש שהוא דורש כתנאי הסדר פוליטי רחב יותר – כולל מדינה פלסטינית עצמאית עם ירושלים כבירה וסיוע "הכיבוש".

21 Farnoush Amiri. 2025. "Gaza Stabilization Force Proposal by U.S. Gets Pushback from Russia, China and Arabs". PBS News, October 13. <https://www.pbs.org/newshour/world/gaza-stabilization-force-proposal-by-u-s-gets-pushback-from-russia-china-and-arabs>

22 Aaron Goren. 2026. "Phase Two of the Gaza Ceasefire Announced Despite Core Obstacles Still To Overcome". FDD Foundation for Defense of Democracies, January 16. <https://www.fdd.org/analysis/2026/01/16/phase-two-of-the-gaza-ceasefire-announced-despite-core-obstacles-still-to-overcome>

חמאס מאותת לכאורה על פתיחות לאחסון נשק כבד או פירוק חלקי מנשקו, אך מתעקש לשמור על נשק קל (כ-60,000 רובים) והשפעה פוליטית בעזה. לאחר הפסקת האש הוא חזר לשלוט בחלקים מעזה, התעמת עם חמולות יריבות והמשיך בחפירת מנהרות – דבר המאותת לישראל שאין לחמאס כוונה לוותר על הנשק ועל תפקידו השלטוני.²³

חמאס מצידו (וארגונים פלסטיניים חמושים אחרים) דחה שוב ושוב נוכחות צבאית זרה על אדמה פלסטינית, ובייחוד כל דבר שפוגע בשליטה הפנימית, בממשל או ביכולות ההתחמשות שלו. חמאס אולי מקבל "פקחי הפסקת אש" עם מנדטים מוגבלים או תפקידי חיץ, אך מתנגד לפירוק מנשק או לממשל חיצוני על עזה.²⁴ ללא הסכמה רחבה, כל כוח מסתכן בהיתפסות כצבא כובש על ידי צד זה או אחר, מה שמוביל להתקפות ולאובדן לגיטימציה.

ישראל מתנה כל נסיגה או שיקום משמעותיים בפירוז מוחלט של חמאס ופלגים אחרים מנשקם, בנוסף להרס של כל התשתיות הצבאיות של חמאס (מנהרות, ייצור רקטות). ישראל רואה סיכון של חימוש מחדש ודוחה כל הסתמכות על מנגנונים בינלאומיים שלא הוכחו כיעילים.²⁵

גם אם ימסרו את הנשק, מי ישלוט ויאכוף את הביטחון בעזה? ממשל טכנוקרטי חדש (הוועדה הלאומית לניהול עזה – NCAG) הוצע כאלטרנטיבה במסגרת תוכנית טראמפ, אך הוא חסר לגיטימציה רחבה. ללא גוף ממשל יציב ומקובל, קיים חשש מכאוס או מפעילות מחודשת של חמאס נגד ישראל.²⁶

בינתיים גם מאמץ פינוי חומרי הנפץ של האו"ם נותר תקוע, משום שאין הסכם על פירוק מנשק.²⁷

רשת המנהרות התת-קרקעיות של עזה (שחלקים נרחבים בה עדיין שלמים) ונתיבי ההברחה – בייחוד לאורך גבול מצרים-עזה (מסדרון פילדלפי) – מאפשרים העברת אמצעי לחימה לתוך הרצועה באמצעות רחפנים ואולי מנהרות חוצות גבול, למרות המשך פריסת צה"ל לאורך הגבול.

פירוז אינו רק תרגיל טכני של איסוף נשק – הוא דורש פירוק התפקיד הכפול של חמאס צבאית ושלטונית, ויצירת סמכות בת-קיימא פוסט-חמאס. ללא פריצות דרך בחזיתות אלה, התהליך נותר קפוא, כפי שניתן לראות בפריסה האיטית של תוכנית שלב 2. הפסקות אש ונסיגות קודמות מראות כי צעדים חלקיים או לא נאכפים נוטים להיכשל, מה שמוביל למחזורי חימוש מחדש.

23 Thomas Mackintosh. 2025. " Hamas Refuses to Disarm until Palestinian State Established". BBC, August 2. <https://www.bbc.com/news/articles/ce35nx49reko>. Also in Mariel Ferragamo. 2026. "A Guide to the Gaza Peace Deal". Council on Foreign Relations, February 24. <https://www.cfr.org/articles/guide-trumps-twenty-point-gaza-peace-deal>

24 Jacob Magid. 2029. " Hamas Says Open to Gaza Peacekeeping Force, but Rejects Foreign Role in 'Internal Affairs' ". *The Times of Israel*, February 21. <https://www.timesofisrael.com/hamas-says-open-to-gaza-peacekeeping-force-but-rejects-foreign-role-in-internal-affairs>

25 David Makovsky, and Shira Efron. 2025. "Demilitarization in Gaza: Could the Palestinian Authority Be Part of the Solution?". RAND, November 3. <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/11/demilitarization-in-gaza-could-the-palestinian-authority.html>

26 Seth J. Frantzman. 2026. "US-Backed Gaza Plan Moves to Second Phase as NCAG and Board of Peace Unveiled". FDD Foundation for Defense of Democracies, January 17. <https://www.fdd.org/analysis/2026/01/17/us-backed-gaza-plan-moves-to-second-phase-as-ncag-and-board-of-peace-unveiled>. Also in David Makovsky, and Shira Efron. 2025. "Demilitarization in Gaza: Could the Palestinian Authority Be Part of the Solution?". RAND, November 3. <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/11/demilitarization-in-gaza-could-the-palestinian-authority.html>

27 Yousef Munayyer. 2026. "Phase Two's Baked-In Failure: Why the Chances for Trump's Gaza Plan Are Dim". Arab Center Washington DC, February 20. <https://arabcenterdc.org/resource/phase-twos-baked-in-failure-why-the-chances-for-trumps-gaza-plan-are-dim>. Also in Daniel Estrin. 2026. "With No Gaza Disarmament Deal, UN Group Hasn't Begun Major Work to Clear Explosives". *Nrp*, February 16. <https://www.npr.org/2026/02/16/nx-s1-5715114/with-no-gaza-disarmament-deal-un-group-hasnt-begun-major-work-to-clear-explosives>

**הפסקות אש ונסיגות
קודמות מראות כי צעדים
חלקיים או לא נאכפים
נוטים להיכשל, מה שמוביל
למחזורי חימוש מחדש.**

הגבלות על חופש התנועה מהוות מכשול משמעותי עבור המשימה מכיוון שישראל שולטת בגישה לעזה, וכל כוח יזדקק לגישה בלתי מוגבלת, דבר רגיש מבחינה צבאית ופוליטית. סיבוכים בחלוקת סיוע הומניטרי מהווה אתגר עבור כוחות שמירת שלום העלולים להסתבך בסכסוכי אספקת סיוע, האשמות בהטיה או הגנה על אזרחים על רקע מעשי איבה מתמשכים, מה שעלול לגרום את כוח האו"ם ללחימה ואבדות.

אתגרים רחבים יותר של האו"ם מלווים בדיסאינפורמציה גוברת, הגברת השפעתה של דעה וביקורת בינלאומיים בעידן הדיגיטלי, פעילות באזורי סכסוכים מודרניים מורכבים עם גורמים לא מדינתיים ופערים ביכולות (חיילים לא מצוידים היטב, ציוד לא מתאים לסוג המשימה, הצטיידות התלויה לעיתים בשיקולי דעת של הצד התורם) מחמירים את הבעיות.²⁸

לסיכום, שמירת השלום בעזה נתקלת בקשיים רבים משום שהסכסוך טרם הגיע לשלב של "ייצוב לאחר הסכם" – זהו מאבק פוליטי ואידאולוגי פעיל ומושרש עמוק. פריסה יעילה תדרוש נכונות של ארגוני הטרור להתפרק מנשקם או פירוקם בכוח על ידי צה"ל, פריצת דרך פוליטית מוקדמת שתטפל בגורמים שורשיים כמו המחויבות הפלסטינית לנראטיב המאבק בישראל עד להיעלמותה, משילות בעזה, חששות ביטחוניים ישראלים ושאיפות למדינה פלסטינית כצעד בדרך למימוש יעדי החזון הפלסטיני – דבר חמקמק שלא הושגה התקדמות ממשית לעברו במשך עשרות שנים. בלעדיו, כל כוח מסתכן בהפיכתו לחלק מהבעיה ולא לחלק מהפתרון.

5.3 המלצות לעזה

על בסיס הניתוח והאתגרים הייחודיים ברצועת עזה, וכנגזרת ישירה מהמסקנה כי כוח בינלאומי יתקשה לפעול באופן אפקטיבי למניעת טרור ברצועת עזה, להלן כמה המלצות אופרטיביות:

שליטה ביטחונית ישראלית ארוכת טווח – ישראל חייבת לשמור על חופש פעולה מבצעי לסיכול טרור ומניעתו. משמעות הדבר – היערכות ביטחונית רציפה ומשמעותית ברצועה בצד העזתי של הגבול, כשישראל שומרת לעצמה את הזכות והיכולת לפעול צבאית בכל רגע נתון לסיכול איומים מתהווים בכל רחבי הרצועה, ללא תלות באישור או בפעולה של כוח בינלאומי.

פיקוח הדוק על נתיבי אספקה ומשאבים – חמאס מצליח למצוא דרכים להכניס אמצעי לחימה לתוך הרצועה. חובה על ישראל למצוא דרכים לסכל הברחות אלה תוך שליטה על כל נתיבי ההברחה ובכלל זה הסיוע ההומניטרי, מעבר רפיח ואף ניסיונות לחדש הברחות דרך מסדרון פילדלפי, על אף שליטה ישראלית במרחב. גם מכך נגזר הצורך בהיערכות צה"ל בצד העזתי של הגבול, כולל לאורך הגבול עם מצרים (ציר פילדלפי).

פירוז מוחלט ומניעת חימוש מחדש – אכיפה אקטיבית ולא פיקוח בלבד, כאשר המכשול המרכזי בפירוז עזה הוא היעדר רצון של חמאס לוותר על נשק קל, מנהרות ותשתיות טרור. ישראל חייבת לוודא שמתבצע פירוז שיטתי וממושק, ובכלל זה הריסה פיזית של כל מערכת המנהרות התת-קרקעיות (כולל אלה שנהרסו חלקית); איסוף ואחסון/השמדה של כלל הנשק הקל והכבד תחת שליטה ישראלית (ללא הסתמכות על גורמים בינלאומיים); שליטה מלאה על מסדרון פילדלפי ועל כל נתיבי ההברחה (כולל ימי ואוויר).

עליונות מודיעינית וטכנולוגיה – על ישראל להמשיך להחזיק במערכי איסוף עצמאיים (כטב"מים, חיישנים וסייבר) בתוך הרצועה, וכמובן לקיים חופש פעולה אווירי מלא, שכן כוחות בינלאומיים לוקים לרוב בחסר בתחומים אלה. זאת תוך בנייה ושימור מודיעין מקומי ואנושי לצד מודיעין טכנולוגי וכוחות תגובה מהירה ופעולות מנע נגד תאים מתחדשים.

סילוק חמאס מכל מוקדי השלטון – תמיכה של ישראל בממשל הטכנוקרטי תוך התעקשות על סילוק אנשי חמאס ממוקדי הממשל, ובכלל זה אנשי חמאס המנסים "להלבין" את תפקידם וזיקתם לחמאס. ישראל חייבת לקיים פיקוח ביטחוני הדוק על הממשל הטכנוקרטי.

מניעת שחיקת ההרתעה מול כוח זר – הבהרת גבולות הגזרה מול הכוח הבינלאומי, הן כדי להבטיח פירוק מלא מנשק של ארגוני הטרור והן כדי למנוע התארגנות והתחמשות מחדש של גורמי טרור העלולים לפעול הן נגד ישראל והן נגד הכוח הבינ"ל, כדי להתיש את המדינות התורמות ולגרום לנסיגתן. ישראל צריכה להבהיר כי היא אחראית-העל לביטחון וכי לא תאפשר לכוח הזר להגביל את פעילות ההגנה והתגובה שלה.

המשימה העיקרית של הכוח הבינ"ל צריכה להיות ביטחון פנים ברצועה – קרי, התמודדות עם פשיעה אזרחית; משימת המאבק בטרור צריכה להיות מובלת על ידי ישראל, שבמקרים מיוחדים תוכל לשתף פעולה בהקשר זה עם הכוח הבינ"ל (מודל דומה במידה רבה למודל שתה"פ עם כוחות הביטחון הפלסטיניים באיו"ש).

6 סיכום ומסקנות

האפקטיביות של כוחות שמירת שלום מוטלת בספק זה שנים רבות. עם זאת, בהיעדר פתרון אלטרנטיבי יעיל, סוגיית פתרונם של סכסוכים אזוריים עקובים מדם מחייבת את המערכת הבינ"ל להשקיע בהעמקת ההבנה של מנגנוני שמירת השלום ובניסיונות חוזרים ונשנים לשדרג ולשפר את יעילותם.

הגיוון הגובר של האתגרים מחייב חשיבה מחודשת על אמצעים ופתרונות. האתגרים העומדים בפני כוחות שמירת שלום הם רב-ממדיים וכוללים איומים מסוג חדש: לוחמה היברידית מורכבת, שימוש נרחב בטכנולוגיות מתקדמות על ידי האויב, סוגיות פוליטיות מורכבות, בעיות תקצוב, מחלוקות במועצת הביטחון של האו"ם לגבי היקף המנדט, וכן אתגרים טכנולוגיים ופוליטיים נוספים.

אתגר מרכזי הוא הצורך של כוח שמירת השלום להימנע מלהיגרר ללחימה מקומית ולשמור על ניטרליות מוחלטת. אתגר נוסף הוא ההסתמכות הגוברת על סיוע מקומי או אזורי, במטרה לממש את המנדט במהירות ולצמצם עלויות ואבדות. עם זאת, הסתמכות זו מעלה חשש כבד לגבי האמינות וחוסר הפניות של הגופים המקומיים. בכל משימה – בין אם מדובר באבטחת שלום, הפסקת אש או חלוקת סיוע הומניטרי – לצדדים המקומיים יש יתרון מובהק במודיעין, בהכרת השטח, בקרבה לאוכלוסייה ובתורת לחימה מותאמת. הכוחות הבינ"ל, לעומת זאת, לוקים בחסר בתחומים אלה.

אתגר נוסף הוא ההפיכה ההדרגתית של כוח שמירת שלום לכוח צבאי לכל דבר, הנדרש להתמודד עם איומי טרור וגרילה. דרכי ההתמודדות כוללות מעבר מפעולה פסיבית לפעולה יוזמת, אך חופש הפעולה של כוח האו"ם מוגבל מאוד. ככוח רב-לאומי הוא כפוף למנדט שלו, בדרך כלל מטעם האו"ם, לערכים בינלאומיים ולביקורת מחמירה – מגבלה הנחשבת לעיתים למשמעותית ביותר.

בעיה נוספת נעוצה בעמדת האו"ם, שמעדיף להימנע מהכרזה רשמית על גופים מורדים או בדלניים כארגוני טרור, ואף מלהגדיר את עצמו כגוף הלוחם בטרור. בעיית ההגדרה מהווה מכשול משמעותי בגיוס תמיכה בינלאומית, בתקצוב ובשימוש באמצעי לחימה.

משימת שמירת השלום בעזה היא בעייתית במיוחד משום שכל עוד חמאס אינו מתפרק מנשקו אין מדובר במשימה של "ייצוב לאחר הסכם". זהו מאבק פוליטי ואידאולוגי פעיל ומושרש עמוק. פריסה יעילה של כוח שמירת שלום תדרוש קודם כול פריצת דרך פוליטית משמעותית שתטפל בגורמים השורשיים: נראטיב המאבק הפלסטיני, המשילות בעזה, חששות הביטחון הישראליים. כל עוד פריצת דרך כזו אינה קיימת, כל כוח בינלאומי מסתכן בהפיכתו לחלק מהבעיה – במקום להיות חלק מהפתרון, ולכן קשה להשיג נכונות מעשית של גורמים בינ"ל לשלוח כוחות להשתתף בכוח זה.

רשימת כל משימות שמירת השלום (71 משימות) מאז 1948 ועד היום (בכלל אלה הפעילות). הטבלה מחלוקת לפי אזורים.

שם המשימה	ראשי תיבות	שנים	מיקום
אפריקה (31 משימות)			
משימת האו"ם בסהרה המערבית	MINURSO	1991–(פעילה)	סהרה המערבית
משימת הייצוב ברפובליקה המרכז-אפריקאית	MINUSCA	2014–(פעילה)	הרפובליקה המרכז-אפריקאית
משימת הייצוב בקונגו	MONUSCO	2010–(פעילה)	הרפובליקה של קונגו
כוח הביטחון הזמני לאביו	UNISFA	2011–(פעילה)	אביו (סודאן)
משימת האו"ם בדרום סודאן	UNMISS	2011–(פעילה)	דרום סודאן
משימת האו"ם במאלי	MINUSMA	2013–2023	מאלי
פעולת האו"ם בחוף השנהב	UNOCI	2004–2017	חוף השנהב
משימת האו"ם בליבריה	UNMIL	2003–2018	ליבריה
המשימה המשותפת לאו"ם ולאיחוד האפריקאי בדארפור	UNAMID	2007–2020	סודאן
משימת האו"ם בסודאן	UNMIS	2005–2011	סודאן
משימת האו"ם באתיופיה ואריתריאה	UNMEE	2000–2008	אתיופיה/אריתריאה
משימת האו"ם בסיירה לאון	UNAMSIL	1999–2005	סיירה לאון
כוח האו"ם ברפובליקה המרכז-אפריקאית	MINURCA	1998–2000	הרפובליקה המרכז-אפריקאית
משימת התצפית באנגולה	MONUA	1997–1999	אנגולה
משימת התצפית בליבריה	UNOMIL	1993–1997	ליבריה
משימת הסיוע לרואנדה	UNAMIR	1993–1996	רואנדה
משימת התצפית באוגנדה/רואנדה	UNOMUR	1993–1994	גבול אוגנדה/רואנדה
משימת האו"ם במוזמביק	ONUMOZ	1992–1994	מוזמביק
משימת האו"ם בסומליה II	UNOSOM II	1993–1995	סומליה
משימת האו"ם בסומליה I	UNOSOM I	1992–1993	סומליה
משימת האימות באנגולה II	UNAVEM II	1991–1995	אנגולה
קבוצת הסיוע למעבר בנמיביה	UNTAG	1989–1990	נמיביה
משימת האימות באנגולה I	UNAVEM I	1989–1991	אנגולה
פעולת האו"ם בקונגו	ONUC	1960–1964	קונגו

שם המשימה	ראשי תיבות	שנים	מיקום
המזרח התיכון (10 משימות)			
ארגון הפיקוח על הפסקת אש	UNTSO	1948–(פעילה)	המזרח התיכון
כוח האו"ם לבחינת ההפרדה	UNDOF	1974–(פעילה)	רמת הגולן
כוח האו"ם הזמני בלבנון	UNIFIL	1978–(פעילה)	לבנון
משימת האו"ם לפיקוח בחודיידה	UNMHA	2019–(פעילה)	תימן
משימת הפיקוח בסוריה	UNSMIS	2012–2012	סוריה
משימת התצפית בעיראק/כווית	UNIKOM	2003–1991	גבול עיראק-כווית
קבוצת המשקיפים באיראן/עיראק	UNIIMOG	1991–1988	איראן/עיראק
כוח החירום של האו"ם II	UNEF II	1979–1973	סיני
משימת התצפית בתימן	UNYOM	1964–1963	תימן
כוח החירום של האו"ם I	UNEF I	1967–1956	סיני/עזה
אירופה (10 משימות)			
כוח שמירת השלום בקפריסין	UNFICYP	1964–(פעילה)	קפריסין
משימת המנהל הזמני בקוסובו	UNMIK	1999–(פעילה)	קוסובו
כוח האו"ם בבוסניה והרצגובינה	UNMIBH	2002–1995	בוסניה והרצגובינה
משימת התצפית בפרבלאקה	UNMOP	2002–1996	קרואטיה
המנהל הזמני במזרח סלבוניה	UNTAES	1998–1996	קרואטיה
כוח הפריסה המונעת של האו"ם	UNPREDEP	1999–1995	מקדוניה
כוח האו"ם להחזרת האמון	UNCRO	1996–1995	קרואטיה
כוח ההגנה של האו"ם	UNPROFOR	1995–1992	יוגוסלביה לשעבר
אסיה ואוקיאניה (12 משימות)			
קבוצת המשקיפים בהודו ופקיסטן	UNMOGIP	1949–(פעילה)	קשמיר
משימת תמיכה במזרח טימור	UNMIT	2012–2006	מזרח טימור
המנהל הזמני במזרח טימור	UNTAET	2002–1999	מזרח טימור
משימת התצפית בטג'יקיסטן	UNMOT	2000–1994	טג'יקיסטן
רשות המעבר האו"ם בקמבודיה	UNTAC	1993–1992	קמבודיה
משימת הסיוע של באפגניסטן	UNAMA	–2002	אפגניסטן
אמריקה (8 משימות)			
משימת תמיכה בצדק בהאיטי	MINUJUSTH	2019–2017	האיטי
משימת הייצוב בהאיטי	MINUSTAH	2017–2004	האיטי
משימת התצפית באל סלבדור	ONUSAL	1995–1991	אל סלבדור
קבוצת המשקיפים במרכז אמריקה	ONUCA	1992–1989	מרכז אמריקה

הערה: הרשימה כוללת את המשימות המרכזיות והמוכרות ביותר. קיימות עוד כמה משימות תצפית קטנות מאוד או משימות פוליטיות (כמו בנפאל או בקולומביה) שלעיתים נספרות בנפרד ממשימות "שמירת שלום" צבאיות קלאסיות.

© כל הזכויות שמורות
ניסן תשפ"ו / אפריל 2026



מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון
אבא אבן 16 בשדרת הנשיא החדשה, ירושלים
www.jiss.org.il
info@jiss.org.il

אל"מ (מיל') פרופ' גבי סיבוני היה ראש תכנית צבא ואסטרטגיה ותכנית ביטחון סייבר במכון למחקרי ביטחון לאומי בין השנים 2006-2020. במסגרת זו הוא ייסד שני כתבי עת אקדמיים בתחומים המחקר האמורים. בין עיסוקיו הוא משמש כיועץ לצה"ל ולגופי ביטחון אחרים כמו גם לתעשייה הביטחונית. סיבוני הוא בעל תואר ראשון ושני בהנדסה מאוניברסיטת תל אביב ותואר שלישי במערכות מידע גיאוגרפיות מאוניברסיטת בן גוריון שבנגב.

סיימון ציפיס בעל תואר דוקטור במדעי מדינה ויחסים בינלאומיים מאוניברסיטת בון בגרמניה ותואר שני במדעי המדינה וביטחון לאומי מאוניברסיטת תל אביב. הוא מומחה לטרור, ביטחון סייבר ופוליטיקה פוסט-סובייטית במזרח אירופה ובאירו-אסיה.

www.jiss.org.il

