

דף מידע מספר 152 בנושאים מדיניים:

**מעקב בינלאומי על קיום הסכמים להפסקת אש**

ההחלטה על הפסקת האש והתניית השיח בין ישראל לרשות הפלשתינאית בקיומה, מעלה את הצורך להגדיר כללים מוסכמים באמצעות צד ניטראלי בנוגע לתנאים ולנסיבות בהם מתקיימת בפועל הפסקת אש ומי מהצדדים מפר אותה. במצב הנוכחי קיימת דרישה לכלים חדשים ומפותחים שיוכלו להוציא את שני הצדדים המסוכסכים מהתסמונת של "מעגל הדמים". מספר המנגנונים הקיימים בעולם לשמירה על הפסקת אש רבים, וכולם מוקמים אד-הוק לסכסוך מסוים, ומותאמים לנסיבות הספציפיות שמאפיינות אותו. ההסכמים מפקחים על-ידי מערכת בינלאומית שמטרתה לדווח אם אחד מהצדדים הפר את ההסכם. בחלק מהמקרים המערכת הבינלאומית אף פועלת ליישומם של הסכמי הפסקת האש.

בגבולות ישראל פועלים מאז 1948 כוחות או"ם שמטרתם תצפית ודיווח על הפרות של הסכמי הפסקת האש במסגרת הכוח ששמו UNTSO<sup>i</sup>. בהרי הגולן משנת 1974 פועל UNDOF<sup>ii</sup> שמורכב מלמעלה מ-1,000 משקיפים. ב-1978 הוחלט להקים מנגנון פיקוח על הפסקת האש בדרום לבנון העונה לשם UNIFIL<sup>iii</sup>.

**ישראל-לבנון**

כאשר אין הסכמה לקיים שיח בין הגורמים המעורבים בסכסוך, עומדת אפשרות הפתרון שיושמה במקרה של מבצע "ענבי זעם". מבצע ענבי זעם גרר עמו לחץ בינלאומי על ישראל במיוחד לאחר מותם של למעלה ממאה אנשים בכפר קאנה. לאחר הטחת האשמות הדדיות הוקם מנגנון מורכב העונה לשם "קבוצת המעקב הישראלית לבנונית" (ILMG) באפריל 1996. עקרון ההסכמה להקמת המנגנון נשען על הבנה בילטרלית בין ישראל ללבנון כאשר בקבוצה קיימת נוכחות גם של ארה"ב, צרפת וסוריה. לפי ההסכם ארה"ב וצרפת מחליפות ביניהן את כס היושב-ראש אחת לחצי שנה.

שיטת העבודה של קבוצת המעקב שוללת כל עיקרון של מעורבות או כפייה בפעילות הקבוצה. מטרתה העיקרית היא שלאחר כל תקרית ישמעו טענות שני הצדדים. כאשר תוך שלושה ימים מיום הגשת התלונה של אחד הצדדים תצא הצהרה המוסכמת על כל הצדדים ביחס לאירוע. ההצהרה תעשה לאחר שחמש הנציגויות ייפגשו במטה יוניפל בנאקורה, שבדרום לבנון, אשר נוכחותו אז בדרום לבנון מנתה למעלה מ-4,000 איש, והסכים לקחת תחת חסותו את הפעילות. המשמעות היא שלמרות שלישראל וללבנון אין קשר ישיר, נשמרת רטוריקה של פיוס ונשמר ערוץ הידברות פתוח לשיפור היחסים בין המדינות.

**צוות ההיגוי**  
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר  
ח"כ מיכאל איתן  
ח"כ יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני, מר חיים י. צדוק  
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

**בחסות:**  
קרן פרידריך אברט

**Steering Committee**  
Dr. Yossi Beilin, Chair  
Mr. Michael Eitan, MK  
Mr. Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit

**Former members of the steering committee**  
Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
Mr. Haim J. Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Ambassador

**Sponsor:**  
Friedrich Ebert Stiftung

בדומה למקרה זה, מתקיימים מנגנונים שונים להפסקת אש בעולם. המנגנונים שונים זה מזה בכך שהם מותאמים למצב הייחודי שמאפיין כל אחד מהסכסוכים.

### **בוסניה-הרצגובינה**

וועדת המעקב החשובה ביותר בשנים האחרונות היא זאת שהוקמה במסגרת הסכם פאריס שנחתם בדצמבר 1995 ונוגעת להסדרת הגבולות והיחסים בתוך האזור המוכר בשם בוסניה-הרצגובינה. בהסכם נדרשו הצדדים למערכת מפקחת שתשמור שהצדדים לא ידרדרו שוב למצב של מלחמה. בראש המנגנון המפקח עמד נציב עליון נייטרלי שמונה על-ידי המערכת הבינלאומית. הנציב העליון עומד בראש וועדה שכוללת את נציגי הצדדים המעורבים כולל נציגי כוחות נאט"ו וארגוני סיוע שונים. עקרונות היסוד להפסקת האש היו קשורים באופן הדוק לדאגה לביטחון האישי של כל אדם לפי סטנדרטים בינלאומיים. לכן לפי הסכמה בין הצדדים נשלחו לאזורי הסכסוך כוח משימה משטרתי בינלאומי (IPTF). מטרת הכוח הייתה להשגיח על קיום הפסקת אש בין הצדדים. כוח זה היה עצמאי לחלוטין ולא תלוי בשום גורם. לשם כך כל צד בעימות נדרש לתת דיווחים שוטפים על מיקום כלל הכוחות שלו שמיועדים לאכיפת חוק. כל הפרה במערכת לשיתוף הפעולה גררה בעקבותיה דיווח של המפקד האחראי למפקדת נאט"ו בבוסניה שבעקבותיו אפשר היה לצפות לכינוס כל המערכות הבינלאומיות כדי שינקטו צעדים כנגד ההפרות.

### **מקדוניה**

במקדוניה היה כוח בינלאומי פשוט וקטן בהקפו, שפעל בשיתוף פעולה עם וועדות מעקב אחרות בבלקן ועם הממשל המקדוני. כוח זה, UNPREDE<sup>iv</sup>, פעל ממרץ 1995 עד פברואר 1999. לאחר ייצוב המצב בבלקן הוחלט לפרק את הכוח לפי דרישת סין במועצת הביטחון. זאת למרות בקשות ואזהרות מהמזכ"ל שרצה להרחיב את סמכויות הכוח. במידה רבה מטרת הכוח הייתה לפקח על הגבולות ולדאוג לכך שלא יתרחש מצב שבו מקדוניה תדרדר לתוך הסכסוך בבלקן. בחודשים האחרונים התחדשו הקרבות בצפון מערב המדינה ויכול להיות שתידרש הקמת וועדת מעקב חדשה שתשלב גורמים בינלאומיים שונים על מנת לתת מענה למציאות הדינמית המאפיינת את המדינה.

### **קפריסין**

כוח UNFICYP<sup>v</sup> שמונה כ-1,300 איש, הוקם ב-1964, ונועד למנוע את המשך הלחימה בין קפריסאים יוונים לקפריסאים תורכים. מאז 1974 הרחיב הכוח את טווח פעולותיו. הכוח מפקח על הסכמות להפסקת אש, שומר על אזורי ביטחון ונוקט פעולות הומניטריות. כיום המצב הוא של הפסקת אש בפועל למרות שאין חוזה רשמי, כאשר כל כמה חודשים מועצת הביטחון מנסה לשכנע את הצדדים להעלות את רמת היחסים ביניהם. לשם כך, מועצת הביטחון מקיימת סבבי שיחות משנת 1999 בניסיון ליצור הבנות. ההצלחה הנוכחית קשורה באופן הדוק לפעילות העניפה של הכוח לאורך אזור ההפרדה שחוצה את האי. אזור ההפרדה בחלקים מסוימים הוא רק כמה מאות מטרים ובחלקים אחרים מספר קילומטרים. כל שנה יש מספר אירועים של הפעלות לחץ באמצעות הפגנות על הקו להם ה-UNFICYP נותן מענה תקיף (crowd control). המטרה היא למנוע מגע בין הצדדים. שני הצדדים נמנעים מלפגוע באופן ישיר בכוחות האו"ם אשר מסייעים לפיתוח ולקידום של שתי הקבוצות.

### **הודו-פקיסטן**

מנגנון דומה לזה שברמת הגולן, אפשר למצוא בגבול בין פקיסטן להודו. הכוח האחראי על ההשגחה שם, UNMOGIP<sup>vi</sup>, קיים מאז ינואר 1949. נכון לסוף שנת 2000 יש בו 45 משקיפים. בעידוד מדינות בעולם וארגון האו"ם נפגשו בשבוע האחרון ראשי המדינות לשיחות שלום בילטרליות, שאולי יפתרו אחת ולתמיד את הצורך במשקיפים. תפקיד המשקיפים הוא בעיקר של צופים, שמדווחים וחוקרים עד כמה שאפשר תלונות מצד הצדדים על הפרות ההסכם להפסקת אש.

## מערב סהרה

דוגמא נוספת למנגנון פיקוח על הפסקת אש הוא MINURSO<sup>vii</sup> שפועל במערב סהרה שנכבשה על-ידי מרוקו ב-1975. מטרתו של הכוח המונה כ-600 איש לקיים את הסכם הפסקת האש בין מרוקו לקבוצת המורדים מהאזור, ה-POLISARIO, מאז 1991. זאת באמצעות ניסיון לקיים משאל עם במרחב הנתון במחלוקת לגבי רצון התושבים להיות חלק ממרוקו או עצמאיים. הכוחות שמפטרלים אחראים על זיהוי הרשאים להצבעה ובוחנים האם קיימת הפרה בהסכם, תוך כדי שיתוף פעולה והתאמת מידע עם מרוקו.

## ארמניה-אזרבייג'אן

לא כל מנגנוני הפיקוח קשורים ישירות לאו"ם. כך למשל מאז 1988 החלה מלחמה בין ארמניה לאזרבייג'אן על החבל גורנו-קראבך. לאחר 6 שנים נחתם הסכם הפסקת אש בתיווך הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE). מאז הוקם מנגנון מעקב ששני הצדדים מכבדים ובראשו עומדים נציגים של רוסיה וארה"ב. למרות זאת ישנו תיעוד על פגיעות הדדיות. השנים האחרונות מאופיינות בהצעות והתקדמות לצד גירות והאשמות. נראה ששינוי במצב יגיע כאשר ה-OSCE יחליטו לשלוח מערכת של שומרי שלום כדי לשפר את מנגנון המעקב על ההסכם.

## אתיופיה-אריתריאה

המחלוקת בין אתיופיה ואריתריאה מהווה קרקע עשירה לוועדות פיקוח ומעקב. ביולי 1999 הוקמה ועדה נייטרלית בינלאומית שתגדיר את מיקום פריסת הכוחות הצבאיים של הארצות. במאי 2000 פרצו קרבות מחדש. לאחר שאף צד לא רצה להפסיק את הקרבות הטילה מועצת הביטחון סנקציות על שני הצדדים ב-18 יוני 2000. התוצאה הייתה שלאחר תקופה של כשנתיים של קרבות חתמו אתיופיה ואריתריאה על הסכם להפסקת אש בתיווכה של אלג'יר וארגון איחוד אפריקה (OAU), נציג מהאיחוד האירופי ונציג מארה"ב. האו"ם הקים את UNMEE<sup>viii</sup> שנועד לפקח שלא יופרו ההסכמים מחדש ולשם הוחלט על פריסה של מעל 4,000 שומרי שלום שישגיחו שאף צד לא מפר את ההסכם. כוחות אלו היו פרוסים לאורך הגבולות המוסכמים כאשר באופן תדיר נשלחים קציני קישור שיתווכו בין המדינות. בדצמבר 2000 חתמו שתי המדינות על הסכם שלום כולל. בחוזה השלום המדינות הביעו את הסכמתן לוועדה בינלאומית לקביעת גבולות. בינתיים באופן תדיר מתקיימות פגישות לתיאום בטחוני בשיתוף קציני צבא מאתיופיה ואריתריאה לצד נציגות מה-OAU ומפקד כוחות האו"ם.

## סיכום

שיטות המעקב על הסכמים הן רבות ומגוונות. כיום כל מקרה של מעקב דורש במהותו מעורבות של גורמים בינלאומיים שיכולים למלא תפקיד נייטרלי במילוי הסכמים רגישים. שיטת המעקב ותפוצתה קיבלה דחיפה משמעותית בסוף המאה ה-20 וישנה דרישה ליישמה בהסכמים בין ישראל לרשות הפלשתינאית. היה ויוחלט לגבש מערכת של מעקב קיים צורך בהתאמה של מנגנונים בינלאומיים שיהיו מקובלים על כל הצדדים, אחרת הבסיס לאמון שטמון בכל מנגנון מעקב יהיה חסר ויפגע ביכולת לקדם את יישומם.

<sup>i</sup> United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO

<sup>ii</sup> United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF

<sup>iii</sup> United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL

<sup>iv</sup> United Nations Preventive Deployment Force – UNPREDEP

<sup>v</sup> United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP

<sup>vi</sup> United Nations Military Observer Group in India and Pakistan – UNMOGIP

<sup>vii</sup> United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO

<sup>viii</sup> United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea – UNMEE