

מבט על, גיליון 250, 10 באפריל 2010

הפעולה הבינלאומית בלוב: דחיפה לרעיון של האחריות להגן

בנדטה ברטי וגליה לינדנשטראוס

תחיית הנורמה המתפתחת של "האחריות להגן" (Responsibility to Protect – R2P) באה לביטוי בהצלחה להעביר את החלטה 1973 במועצת הביטחון של האו"ם, ב-17 במרץ 2011, הקוראת לנקוט בכל האמצעים הנדרשים, למעט כיבוש, על מנת להגן על אוכלוסיית האזרחית של לוב. נורמה זו אמנם נדונה בהרחבה במהלך עשור השנים האחרון, אולם המקרה של לוב הוא הראשון אשר בו נורמה זו זוכה לגיבוי של החלטת מועצת הביטחון לפי פרק VII של מגילת האו"ם המתייחס ל"פעולה בנוגע לאיומים על השלום, הפרות של השלום ומעשי תוקפנות".

הרקע לנורמת האחריות להגן

בעקבות אירועים טראגיים כהשמדת העם ברואנדה והיעדר תגובתה של הקהילה הבינלאומית, קרא קופי אנאן, מי שכהן כמזכיר הכללי של האו"ם, לקהילה הבינלאומית להגיע לקונצנזוס באשר לשאלה מתי התערבות צבאית היא בר-הצדקה. ממשלת קנדה נטלה את המשימה על עצמה, והקימה את הוועדה הבינלאומית לעניין התערבות וריבונות מדינתית (ICISS). הוועדה פרסמה את הדין וחשבון שלה בדצמבר 2001, ובחרה להחליף את המונח הנפוץ, אך הפולמוסי, של "התערבות הומניטארית" במונח "האחריות להגן". בהתאם למונח זה, ריבונות היא לא רק זכות של מדינות אלא כוללת גם את החובה להגן על אזרחים ועל רכושם. אם המדינה כושלת בכך, חלה על הקהילה הבינלאומית החובה לסייע לה בכך, ואם מאמצים אלה נכשלים אף הם, יש הצדקה להתערבות במקרים קיצוניים כגון אירועי השמדת עם או טיהור אתני.

הדין וחשבון בנושא האחריות להגן קובע ארבעה עקרונות בסיסיים ביחס להתערבות צבאית חיצונית: המהלך מבוצע מתוך כוונה נכונה (דהיינו: הוא מונע מטעמים של דאגה הומניטרית ונועד "למנוע סבל אנושי"); הכוח הצבאי מגויס למערכה כאמצעי אחרון (כלומר, נעשה שימוש בחלופות אחרות, או שהן לכל הפחות נשקלו); התגובה היא מידתית; וקיימים סיכויים סבירים להצלחת המשימה. בנוסף, ICISS קראה לקבל היתר מארגון בינלאומי לנקיטתה של פעולה מעין זו, עם עדיפות למועצת הביטחון. מאז 2001, אומץ הרעיון על ידי מסמך הסיכום של וועידת הפסגה העולמית של האו"ם משנת 2005, אשר הוסיף פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות כמקרים אשר בהם פעולה בינלאומית היא מוצדקת. בשנה שלאחר מכן, אימצה החלטה 1679 של מועצת הביטחון חלקים ממסמך הסיכום משנת 2005, שנגעו לנורמה המתפתחת של האחריות להגן, וביססה עוד יותר את מעמדה של נורמה זו. בשנת 2009 הציג המזכיר הכללי באן קי-מון את הדין וחשבון שלו "יישום האחריות להגן" בפני העצרת הכללית.

מימוש הנורמה של האחריות להגן - בלוב

כיצד מתקשרת הפעילות הנוכחית בלוב, שאושרה על ידי מועצת הביטחון של האו"ם, והמונהגת על ידי כוחות נאט"ו עם הפרמטרים של התערבות לגיטימית תחת הנורמה המתפתחת של האחריות להגן? התנאי הבסיסי שמצדיק הנעת תהליך של התערבות תחת האחריות להגן, הוא היעדר היכולת, או הנכונות, של מדינה להגן על אוכלוסייתה האזרחית, דרישה המתקיימת לכל הדעות במקרה של לוב, בה השלטון הוא זה שמבצע את הפשעים נגד האוכלוסייה האזרחית.

השימוש שעשה קדאפי בכוח נגד אזרחי לוב חרג, מאז תחילתן של ההפגנות, באופן ניכר מזה בו עשו שימוש עמיתיו במדינות האזור. לצד דיווחים על ברוטאליות שרווחה נגד האוכלוסייה האזרחית, העצים הרודן עוד את התפיסה באשר לאסון ההומאניטארי העומד להתרחש, כאשר הבטיח "למחוץ את המקקים" אשר העזו להתקומם נגד משטרו. בה בעת, תרמו גם ההתפטרויות הפומביות של שגרירים

לוביים, כמו גם דרישותיו של שגריר לוב באו"ם, שקרא לעצור את "השמדת העם" שמתחוללת בארצו, כדי לחזק את ההבנה לפיה איבד השלטון הלובי את הלגיטימיות הפנימית שלו, כמו גם את ההבנה, כי רמת האלימות בלוב הייתה משמעותית די הצורך כדי להצדיק תגובה של הקהילה הבינלאומית.

ב-26 בפברואר 2011 אימצה מועצת הביטחון של האו"ם, כתגובה לאלימות ולמשבר ההומניטארי, שהלכו וגברו, את החלטה 1970 שקראה "לממשלת לוב לעמוד במחויבותה להגן על אוכלוסייתה" תוך שהיא מתייחסת לראשונה, באופן גלוי, למושג האחריות להגן. ההחלטה ניסתה גם לבלום את ביטויי האלימות על ידי כך שדחתה בממשלת לוב להפסיק אלימות זו, באמצעות הטלת אמברגו נשק על לוב, איסור נסיעה והקפאת נכסים, יחד עם הפנייתו של המשטר הלובי לבית הדין הפלילי הבינלאומי.

במקביל לסנקציות אלה, ובתגובה לברוטאליות הגוברת של המשטר הלובי, החלו צרפת ובריטניה לרמוז על האפשרות של נקיטת סנקציות חריפות יותר, לרבות הכרזתו של אזור ללא טיסה. חלופה זו התקבלה בתחילה בקרירות מסוימת על ידי הקהילה הבינלאומית, ואף נתקלה בביקורת נוקבת מצידן של סין, רוסיה, טורקיה ומדינות אחרות. עם זאת, ככל שרמת האלימות בלוב הלכה ועלתה, כך עלתה במקביל הנכונות בזירה הבינלאומית לנקוט בצעדים תקיפים יותר. צעד חשוב בכיוון זה ננקט ב-12 במרץ, כאשר הליגה הערבית פנתה למועצת הביטחון לראשונה בבקשה להכריז על אזור ללא טיסה, תוך חיזוק קולותיהן של מדינות כגון בריטניה וצרפת, אשר החלו אז בניסוח משותף של החלטה רלוונטית מטעמה של מועצת הביטחון.

התהליך שהביא להעברתה של החלטה 1973 של מועצת הביטחון היה, אם כן, הדרגתי, והאישור לנקוט ב"כל האמצעים הדרושים" כדי לאכוף אזור ללא טיסה ולהגן על אזרחים, נתפס כאמצעי אחרון, המתיישב עם עקרונות ההתערבות תחת הנורמה של האחריות להגן. יתרה מכך, החלטת מועצת הביטחון על בסיס פרק VII של מגילת האו"ם משמשת כעת כבסיס חוקי לפעילות צבאית בתחומה של לוב, תוך הבטחה כי המהלך המונהג על ידי נאט"ו – בשונה ממה שאירע בקוסובו – זוכה לגיטימיות בינלאומית נרחבת. המהלך הוא אף בהתאם להמלצת הדין וחשבון של ה-ICISS על האחריות להגן, לפיה יש להעדיף פעולה עם היתר מפורש ממועצת הביטחון של האו"ם.

שלושת הדרישות העיקריות הנוספות המתחייבות בטרם ננקטת התערבות לפי נורמת האחריות להגן (מידתיות, כוונה וסיכויי ההצלחה) הן מסובכות יותר להערכה, אך יש יסוד להאמין כי הפעולה הנוכחית בלוב עומדת גם בהן.

למרות שתהליך הערכתם של מושגי הכוונה והמידתיות בחוק הבינלאומי הוא פתוח לוויכוח, המנדט שניתן לפעולה בלוב הוא ספציפי בכל הנוגע למטרותיה של המשימה (ההגנה על אזרחים ואכיפתן של סנקציות), בעוד שהוא מוציא מכלל אפשרות באופן מפורש "כוח כיבוש זר מכל סוג שיתמקם בשטח כלשהו של הטריטוריה הלובית" ולפיכך נראה, כי הוא עומד בקריטריונים שנמנו לעיל. בנוסף, התמיכה האזורית בפעולה (כפי שזו בוטאה על ידי הליגה הערבית, ארגון הוועידה האסלאמית, ומועצת שיתוף הפעולה במפרץ) והקולות שעלו מהמורדים הלובים ואשר קראו להתערבות פעילה במשבר, מגבירות אף הן את הלגיטימיות של המהלך הצבאי. עם זאת, התשובה לשאלה האם המשימה עצמה, וכללי ההתערבות, יישארו מוגבלים לפרמטרים דלעיל גם בטווח הארוך, תלויה בסופו של דבר במציאות שתתפתח בשטח, ועל כן אין אפשרות לחזות בעת הזו האם ההתערבות תישאר מוגבלת לדרישת ה"מידתיות".

המדד הבעייתי ביותר להערכה, כאשר מתבוננים בסטנדרטים של האחריות להגן, הוא, ככל הנראה, הסיכוי הסביר להצלחתה של הפעולה. בעוד שדיווחי חדשות מציינים, כי הערכת נאט"ו היא שמדובר בפעולה של 90 יום, אשר לאחריהם יוקם כוח לשמירת שלום רב-לאומי (כמו במקרה של בוסניה), תוצאותיה של תוכנית מעין זו אינן מובטחות. באופן ספציפי, לא ברור לפי שעה כיצד יעלה בידי המדינות המעורבות להשיג את מטרותיהן (ההגנה על אוכלוסיה אזרחית), מבלי שיעלה הצורך להרחיב את המנדט שלהן (שינוי המשטר), ומבלי שתתערבנה יתר על המידה במלחמת האזרחים.

למרות אי-הוודאות באשר להצלחתם של המהלכים הצבאיים הנוכחיים, ההתערבות שאושרה על ידי מועצת הביטחון משקפת באופן ברור את הנורמה של האחריות להגן, ומסייעת להחייאתה של נורמה מתפתחת זו.