

עימותים חמושים וטרור: זיהוי יעדים צבאיים

לורי בלנק

חלק גדול מהדיון בקהילות האקדמיות ובקרב קובעי המדיניות בעשור האחרון הוקדש לאתגרים שמציבה לוחמה מול אויב המסתתר בכוונה תחילה בתוך אוכלוסייה אזרחית. הדיונים נסבו סביב בעיית זיהוי האויב והשאלה כיצד להתייחס אליו אם הוא נלכד, בעוד שהיעדים הצבאיים הוגדרו.

בהתבסס על הגדרות אלו מפרספקטיבות שונות, אבחן תחילה כמה מהאתגרים שבזיהוי יעדים צבאיים או כאזרחיים, במסגרת עימות עם ארגונים שאינם מדינתיים באזורים צפופי אוכלוסין. לאחר מכן, אדון באתגרים שמציבה התנהלותם של ארגוני טרור ואנתח כיצד החוק יכול להתמודד עם ארגונים אלה, וכיצד אמורה הקהילה הבין-לאומית לנצל את החוק כדי להתמודד עם האתגרים שהם מציבים. אחד מהעקרונות הבסיסיים ביותר של החוק הקובע בעימותים חמושים הוא עקרון ההבחנה. האיסור לתקוף יעדים אזרחיים מבוסס על ההבחנה בינם לבין יעדים צבאיים. אולם הבעיה בהבחנה כזאת נעוצה בעובדה שכיום משמשים בתי חולים, מסגדים, כנסיות, בתי ספר ועוד למטרות צבאיות מבלי שיצהירו על עצמם ככאלו. הרעיון הוא, מן הסתם, לבלבל את הצד השני ולהקשות עליו לזהות נגד מי הוא עומד ואילו מטרות לסמן. יעדים כאלה ממוקמים מטבעם בסמיכות רבה לאוכלוסייה אזרחית – דבר שמוסיף למורכבות ההבחנה.

מאמר זה ידון בתכלית שיש לבחירת יעדים כמטרות לתקיפה על פי הדוקטרינה הצבאית, ולאחר מכן יעבור לדון בנקודות המבט המשפטיות, על פי האופן בו אנו מבינים את החוק. בארצות הברית, בחירת מטרה לתקיפה (targeting) מוגדרת באופן כללי כ"תהליך שבו מופעלת עוצמה לשם השגת יעדים רצויים, במסגרת התכנית המבצעית הכוללת, וזאת באמצעות השמדה, הוצאה מכלל פעולה, פגיעה או שיבוש של יכולות האויב". לכן, כאשר מכוונים למטרה מסוימת יש להגדיר מה

פרופ' לורי בלנק, אוניברסיטת אמורי, אטלנטה, ג'ורג'יה, ארצות הברית

היעד, בין אם מדובר במזעור היכולת של האויב ובין אם מדובר בניסיון למנוע ממנו או למנוע את גישתו לאספקה, שעשויה להשפיע על יכולת הלחימה שלו. להגדרה של יעד צבאי שני מרכיבים. יעד צבאי הוא כל מה שתורם תרומה אפקטיבית לפעולות צבאיות מעצם טבעו, מיקומו, שימושו או מטרתו, ואשר הֶרס, לכידה או נטרול מלא או חלקי שלו מניבים יתרון צבאי ברור. במקרה של ספק באשר לטיבו של היעד שנבחר כמטרה לפגיעה, יש להניח שמדובר ביעד אזרחי. התקשורת העולמית משפיעה על התייחסותנו לסוגי היעדים שכוחות מדינתיים תוקפים במהלך עימותים עם גורמים לא־מדינתיים, בכך שהיא מספקת תיאור מעורפל ולא ברור שלהם. לדוגמה, כחלק ממאמצייה של טורקיה להילחם בארגון ה־PKK, היא תקפה יעדים צבאיים ברורים, כמו טילים נגד מטוסים, אך גם יעדים מעורפלים יותר, שתוארו כעמדות של המורדים או כמתקנים המספקים מחסה, שמאוחר יותר תוארו באותו סיפור חדשותי גם ככפרים. בסכסוך בסרי לנקה, שנמשך כבר יותר מעשרים שנה, מחזיקים "הנמרים הטמילים" (LTTE) בסיס ימי בצפון המדינה שתואר כמעוז טרוריסטי, וכעיירה הנמצאת תחת שליטת המורדים. בעוד שבסיס ימי הוא מקום מוגדר, מעוז טרוריסטי אינו כך. לפיכך, עלינו להיות ספציפיים יותר ולהרחיב את ההגדרה המשפטית.

מבט חטוף על חלק ממרכיבי ההגדרה יגלה שכל יעד שממשמש כוחות חמושים באופן ישיר הוא בהכרח יעד צבאי. למשל, מצבורי נשק וציוד, מטות פעולה, ביצורים, מחסנים, מרכזי תקשורת ועוד. הוועד הבין־לאומי של הצלב האדום הרכיב ב־1956 רשימה שכללה מתקני שידור שיכולים לשמש למטרות תקשורת, וכן תעשיות לייצור תחמושת ומקורות אספקה אחרים בעלי אופי צבאי, שחיוניים להתנהלות מלחמתית, כמו מפעלי הנדסה, מפעלים כימיים, משרדים רלוונטיים וכדומה.

הרעיון של "טבע" צבאי קשה להגדרה, במיוחד כאשר עוסקים בעימותים בהם מעורבים ארגונים לא־מדינתיים באזורים צפופי אוכלוסייה. ארגונים אלה אינם מדינות, ואין להם בהכרח מבנים שלטוניים. אחת מהשאלות המרכזיות שנידונות תדיר בנוגע לארגונים לא־מדינתיים, ואין לה תשובה ברורה, היא כיצד ניתן להבחין או להעריך את הקשר בין הזרוע הצבאית שלהם לבין השירותים החברתיים או הפוליטיים שהם מציעים. התשובה לשאלה זו תלויה, מן הסתם, בחלקה בהשקפה שבה מחזיק השואל. הקביעה שכל מה שקשור לארגון האויב הופך אוטומטית ליעד צבאי לגיטימי מהווה פרשנות רחבה מדי לעניין.

סוגיה משמעותית נוספת בהקשר של יעדים צבאיים נוגעת לחששות המוצדקים באשר לאזרחים שיושפעו מפעולה נגד יעדים כאלה. כאשר תשתיות כמו תחבורה או רשתות תקשורת מהוות יעד לפגיעה במטרה לנטרל את יכולת הלחימה של הצד השני. נשאלת השאלה: מה יהיו ההשלכות של פגיעה כזו על אזרחים?

שאלה זו אינה קשורה רק לנזק הממשי שייגרם לאוכלוסייה המקומית, אלא גם להשגת תמיכת האזרחים בפעולה והאופן בו הם תופסים פעולה כזו. לגיטימיות היא שיקול חשוב מאד, במיוחד כאשר הלחימה היא נגד ארגון שממוקם במדינה אחרת. השאלה בהקשר זה היא, אפוא, מה תהיה ההשפעה המבצעית של פעולה על אזרחים שאינם מעורבים בלחימה, ואולי אפילו כלל לא תומכים באותו ארגון, אלא רק מתגוררים במקרה באותו מקום ממנו החליט הארגון להוציא לפועל את פעולותיו?

בכל הנוגע לשאלת בחירת סוגי היעדים למבצעים צבאיים בתוך אזורים צפופי אוכלוסין, על החוק להקפיד טוב יותר על אכיפת המחויבות להגן על אזרחים במהלך עימותים מזוינים. שאלות רבות עולות בתקשורת לגבי השימוש במתקנים אזרחיים, כמו בניינים ומבנים, למטרות צבאיות. צדו השני של המטבע, הוא כמובן השאלה אילו מתקנים הם צבאיים מטבעם ומהי ההגדרה של יעדים צבאיים.

מרכיב נוסף בהגדרת יעד צבאי הוא היותו משמש למטרות צבאיות. לדוגמה, כאשר כוחות האויב משתלטים על בית ספר ומשתמשים בו כמטה מבצעי או כמקום לשגר ממנו מתקפות, למרות שמדובר במקום אזרחי מיסודו, הוא הופך לצבאי ויכול להפוך יעד לפגיעה. למעשה, עצם ההשתלטות על מתקן אזרחי והמרתו ליעד צבאי היא הפרה של החוק הבין-לאומי, האוסר על השימוש במתקנים מוגנים, כמו בתי חולים ונכסים דתיים או תרבותיים, למטרות צבאיות. אף על פי כן, השתלטות על מתקנים כאלה מתרחשת כל הזמן ואין גינוי מספיק של הנוהג. ייתכן שהדבר נובע מכך שיש הפרות רבות אחרות של החוק הבין-לאומי וכן זוויות רבות המתרחשות במסגרת סכסוכים ברחבי העולם, הנראות הרבה יותר דוחקות מאשר ההפרות שבהשתלטות על מתקנים אזרחיים למטרות צבאיות – למשל האירועים בסוריה או בדרפור, או הסטטיסטיקה של 10,000 מקרי אונס ליום בקונגו. לכן, כאשר נעשה שימוש בבית חולים כמטה מבצעי, נדמה שמדובר לכאורה באירוע הרבה פחות חשוב לגינוי. עם זאת, היעדרו של גינוי כזה מביא להמשך הנוהג ולסיכון האוכלוסייה האזרחית. חשוב לזכור, בהקשר זה, שישנם חולים בבית החולים, וביניהם לוחמים פצועים משני הצדדים, הזכאים להגנת החוק הבין-לאומי.

לא תמיד מדובר בבית חולים או במסגד, אלא בסוג אחר של מתקן אזרחי, כמו בניין מגורים, בית ספר או מעון. כאשר מתקנים כאלה משמשים למטרות צבאיות, כלל האוכלוסייה האזרחית נמצאת בסכנה הולכת וגוברת, משום שאז הרבה יותר קשה ליישם את ההתחייבויות הבסיסיות להגנה עליה תוך כדי העימות המזוין. טענתי היא שהיעדר גינוי הולם לשימוש צבאי במתקנים אזרחיים מעודד המשך התנהגות כזו ואף נותן תמריץ לאימוץ סוג כזה של התנהגות.

ברמה הטקטית, השימוש במתקנים אזרחיים לצרכים צבאיים נעשה כדי למנוע מהצד השני למלא את משימתו וכדי להעמידו בפני בחירה קשה – האם להימנע מתקיפת המטרה שמהווה איום, או לתקוף אותה, תוך הצבת האזרחים בסכנה גדולה. ההשלכה האסטרטגית של תקיפה כזאת היא גרימת מספר רב של נפגעים אזרחיים – אירוע המשמש כעילה להאשים את הצד הפוגע בפשעי מלחמה ולהביא לירידה בתמיכה בו.

כאשר ארצות הברית נכנסה לאפגניסטן, מספר הקורבנות האזרחיים שנגרמו מהתקיפות האוויריות שלה על יעדים לגיטימיים היה ללא ספק גבוה יותר מאשר הכוחות האמריקאיים ציפו לו. הטענה שהושמעה הייתה שהכוחות האמריקאיים מבצעים פשעי מלחמה, והיא נועדה לפגוע בתמיכה בארצות הברית ובמוטיבציה הפוליטית שלה להמשיך בעימות. דוגמה נוספת היא ישראל, שבה עולות מדי יום שאלות הנוגעות לפעולותיה וללגיטימיות הבין-לאומית שלהן. לוחמים, ארגונים לא מדינתיים וארגוני טרור מתמרנים אזרחים לצורך השגת מטרותיהם הצבאיות, וניתן לומר שבמידה מסוימת הם מצליחים להשיג את ההשפעה לה הם מייחלים. החוק הבין-לאומי אוסר על מיקום יעדים צבאיים בתוך אזורים צפופי אוכלוסין. כמו כן, הוא אוסר על השימוש באזרחים כמגן אנושי ליעדים צבאיים. למרות זאת, איסורים אלו כמעט אינם מוזכרים בדוחות בינלאומיים או בדוחותיהן של ועדות חקירה. להיעדר גינוי של תופעה זו יש חלק ניכר בעובדה שהיא ממשיכה להתקיים. מנקודת מבט מבצעית של הכוחות הנלחמים נגד הגורמים העושים שימוש ביעדים אזרחיים כאילו היו צבאיים, אין ספק שמדובר במצב בעייתי מאד, שצריכה להיות לו השפעה על החוק הבין-לאומי עצמו. עלינו לוודא שכל ההיבטים של חוק זה נאכפים בצורה יעילה ככל האפשר, גם אם דומה שהם דרמטיים פחות או מושכים תשומת לב פחותה מאשר רצח העם דרפור או ברואנדה. מעשי זוועה "פחותים" יותר, טומנים בחובם השלכות מבצעיות ואנושיות גם יחד בשדה הקרב.