

**סימפוזיון: הגנה על אזרחים
בסכסוכים תוך-מדינתיים:
מורכבות, אתגרים ודרכי התמודדות**

בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה,
המרכז הבינתחומי הרצליה, מרץ 2016

סימפוזיון זה הוא אסופת מאמרים שהוצגו במסגרת יום עיון שנשא את השם "הגנה על אזרחים בסכסוכים תוך-מדינתיים: מורכבות, אתגרים ודרכי התמודדות", שנערך במרכז הבינתחומי הרצליה בחודש מרץ 2016. סוגיית ההגנה על אזרחים בסכסוכים פעילים בעשור השני של המאה העשרים ואחת אקטואלית ורלוונטית בזירה הבין-לאומית יותר מאי פעם לנוכח מספרם הרב של הסכסוכים האלימים הפנימיים בכל רחבי העולם והשלכותיהם. היו אלו האסונות ההומניטריים שהתרחשו במהלך סכסוכים פנימיים בשנות התשעים (ברואנדה, בבוסניה, בסומליה ובסיירה לאון) שהדגימו היטב את אוזלת ידה של הקהילה הבין-לאומית אך גם את הצורך המתעצם לפעול על מנת לצמצם מקרים של הרג המוני. ממחישים זאת ביתר שאת האסונות ההומניטריים המתרחשים בימינו במהלכם של סכסוכים פנימיים בולטים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, בדרום סודן, במאלי, ברפובליקה המרכז אפריקאית, בתימן, בלוב ובסוריה. בשנת 2015 התחוללו 49 סכסוכים פנימיים, וב-20 מתוכם זכה לפחות אחד מן הצדדים המעורבים לתמיכה צבאית חיצונית. 97,000 בני אדם מצאו מותם במהלכם, 45,000 מתוכם בסוריה.¹ בהקשר זה יש גם לציין את ההרס המוחלט של המדינות ומוסדותיהן ואת גלי הפליטים והעקורים הנמלטים מאזורי הקרבות, ונשאלת השאלה מה יכולה הקהילה הבין-לאומית לעשות לנוכח האסונות ההומניטריים הללו.

יתרה מכך, הדיון בסוגיית הגנה על אזרחים במוקדי סכסוכים חשוב במידה רבה גם משום שהוא כולל בתוכו מנעד רחב של נושאים, שהבולטים בהם הם דיפלומטיה ויישוב סכסוכים; תהליכי קבלת החלטות בזירה העולמית; התערבויות חיצוניות בסכסוכים תוך-מדינתיים; משפט בין-לאומי; ביטחון לאומי וביטחון אנושי (Human Security); ריבונות אל מול התערבות; תקשורת המונים; זכויות אדם ואזרח; וארגוני זכויות אדם. בכך נוגע הנושא במגוון רחב של תחומי מחקר המרכיבים את הדיסציפלינה של היחסים הבין-לאומיים, וכן

¹ Melander, Erik, Therese Pettersson, and Lotta Themner, 2016. "Organized Violence, 1989–2015", *Journal of Peace Research* 53(5): 727–742.

בתחומים הרבים המייצגים אף את העשייה היישומית של ארגוני זכויות אדם הפועלים במוקדי סכסוכים תוך-מדינתיים.

סוגיית ההגנה על אזרחים במוקדי סכסוכים תוך-מדינתיים התפתחה בהדרגה בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים עם העלייה במספר הסכסוכים הפנימיים בעולם לצד הירידה במספר המלחמות הבין-לאומיות, והחלה לצבור תאוצה בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת ככל שאזרחים הפכו להיות מטרות לפגיעה מכוונת מצד כל הצדדים הלוחמים. הניסיון לספק הגנה לאזרחים בסכסוכים תוך-מדינתיים בימינו, המתאפיינים במעורבות גדלה של האוכלוסייה האזרחית העומדת במוקד העימות כיעד למתקפה וכגורם לחץ על מקבלי ההחלטות, נתקל למן תחילת הדרך באתגרים מורכבים כגון חוסר רצון פוליטי לקדם ענייני זכויות אדם; הפרות של זכויות אדם ושלל פגיעות באזרחים מצד כל הצדדים המעורבים - ממשלות ושחקנים לא מדינתיים כאחד; התקפות על ארגוני זכויות אדם שהפכו למטרות לגיטימיות בחלק ממדינות היעד; והתכחשות לאחריות מצד כל הצדדים לרבות ממשלות מכהנות, שלא אחת אף מערימות קשיים ומונעות נגישות לאזורי קרבות והגשת סיוע לאזרחים.

לצד האתגרים הללו דומה כי קיים אתגר מרכזי נוסף הטמון בעיקרון בסיסי של המשפט הבין-לאומי, אשר לפיו אין לגורמים חיצוניים זכות להתערב בענייניהן הפנימיים של מדינות ריבוניות. כך נוצר למעשה מתח בין הרצון של הקהילה הבין-לאומית להגן על זכויות אדם (ולשמור על הסדר האזורי והעולמי) ובין הבעיה החוקית הנובעת מהפרת ריבונותן של מדינות שבהן מתחוללות מלחמות אזרחים. חרף ההתקדמות המשמעותית בעשור האחרון נראה כי אתגר זה ממשיך להעיב על הניסיונות של מדינות ושל שחקנים לא-מדינתיים לפעול לשם הצלת אזרחים במוקדי סכסוכים. אתגר זה, המבטא את המתח בין התערבות חיצונית לגיטימית לבין ריבונות לגיטימית, מצביע על פרדוקס בזירה העולמית: מחד גיסא, למערכת הבין-לאומית הגלובלית יש עניין עמוק לשמר את עליונותן הרעיונית של מדינות הלאום, כארגון החברתי הגבוה ביותר בהיררכיה, וכן את שלמותן הטריטוריאלית. מאידך גיסא, המערכת הבין-לאומית שזורה בעשרות מקרים של התפרקות של מדינות שלמעשה אינן מצליחות לקיים את התנאים הבסיסיים של מדינתיות מתפקדת. מתח זה - יציבות המערכת הבין-לאומית אל מול מציאות אמפירית מורכבת - יוצר דילמות מהותיות בתהליכי קבלת ההחלטות בזירה העולמית.

חרף הקשיים והאתגרים הללו אפשר בכל זאת להצביע על שלושה מאמצים עיקריים הקשורים זה בזה שנעשים בזירה הבין-לאומית לשם הגנה על אזרחים: הראשון הוא המאמץ ליישום הנורמה להגנה על אזרחים - Responsibility to

Protect - שהתפתחה בתחילת שנות ה-2000. הרעיון המרכזי מאחורי הנורמה הוא שריבונות אינה רק זכות של מדינות אלא משתמעת ממנה גם חובתן להגן על אזרחיהן, וכאשר מדינות אינן מסוגלות או אינן רוצות לעשות זאת, חלה חובה על הקהילה הבין-לאומית להתערב ולהציל אזרחים במקרים של אסונות הומניטריים. המקרה של סירה לאון בסוף שנות התשעים היה הניסיון הראשון המשמעותי של הקהילה הבין-לאומית ליישם את הנורמה, ובהשראתה פרס האו"ם כוח הגנה על אזרחים במדינה. המאמץ השני מתבסס על מערך ה-DPKO של האו"ם,² שאחראי על פריסתן של משימות שלום במוקדי סכסוכים פעילים בכפוף להחלטות מועצת הביטחון. המאמץ השלישי מתבסס על מערך ה-DDR של האו"ם,³ המנסה לסייע לחברות שסועות לשקם עצמן במסגרת תהליך יישוב הסכסוך בתום הקרבות באמצעות פירוק הלוחמים מנשקם ושילובם בחזרה לחברה כאזרחים, כמו במקרים של אל-סלודור ושל מזרח סלבוניה בקרואטיה בתחילת שנות התשעים. המאמרים באסופה זו משקפים את הגיוון המאפיין את הנושא ומדגימים היטב את האתגרים, המורכבויות השונות ודרכי ההתמודדות האפשריות.

במאמר הראשון בקובץ מציג בנימין נויברגר את השינוי שחל בצורות הלחימה ב-25 השנים האחרונות, שבמסגרתו הסכסוכים "החדשים" לא רק מאיימים על השלום האזורי והעולמי אלא לרוב גם כרוכים במעשים של הרג המוני ובאסונות הומניטריים. המאמר מבחין תחילה בין מלחמות בין-מדינתיות, מלחמות פנימיות, מלחמות אזרחים ומלחמות אחים, ובהמשך מנתח את הקשר בין סכסוכים פנימיים ורצח עם תוך התבוננות על המקרה של יבשת אפריקה בתקופה הקולוניאלית ובתקופה הפוסט-קולוניאלית. בניסיון לספק הסבר הולם לריבוי המקרים של רצח עם באפריקה המאמר מתמקד בממד האתני תוך התייחסות למקרי בוחן רבים, כמו למשל דרום-מערב אפריקה/גמביה, מזרח אפריקה הגרמנית/טנזניה וקונגו הבלגית בתקופה הקולוניאלית; וגם רואנדה, זימבבווה, קניה, אנגולה, ניגריה/ביאפרה, וסודן/דרום סודן/דרפור בתקופה הפוסט-קולוניאלית. המאמר מדגים את הממד של הרג המונים במסגרת של סכסוכים תוך-מדינתיים ומלחמות אזרחים, וממחיש את הצורך הגובר בפעולה מטעמה של הקהילה הבין-לאומית לשם הגנה על אזרחים במקרים שבהם המדינות אינן רוצות או אינן יכולות לעשות זאת בעצמן.

Department of Peacekeeping Operations ²
Disarmament, Demobilization and Reintegration ³

שני המאמרים הבאים מתארים את האתגרים הניצבים בפני הקהילה הבין-לאומית בניסיונותיה לספק הגנה על אזרחים בשתי מלחמות אזרחים עקובות מדם המתחוללות בימינו. שניהם אף מדגימים היטב את הדילמות ומארג השיקולים העומדים בבסיס כל החלטה על התערבות במקרים של סכסוכים פנימיים על מנת להושיט סיוע לאזרחים, והם מצביעים על כך שלא פעם שיקולים הנקשרים במבנה הפוליטיקה העולמית מאפילים על שיקולים הומניטריים. אייל זיסר טוען במאמרו כי מלחמת האזרחים בסוריה היא ביטוי לכישלון הקהילה הבין-לאומית לפתור סכסוכים ומשברים, ובעיקר להושיט סיוע למיליונים במצוקה. במאמר, המנתח את האסון ההומניטרי במסגרת מלחמת האזרחים בסוריה, נטען כי כישלון זה הוא פרי של שיתוק מובנה במוסדותיה של הקהילה הבין-לאומית, וכן של חוסר עניין ואף רפיסות מוסרית שלה לנוכח האתגר. המאמר מבקר את התייחסותה של הקהילה הבין-לאומית ומראה כיצד לנוכח הטרגדיה האנושית שפקדה את סוריה בלט החידלון וחוסר המעש שלה, ומנתח כיצד מדינות וגופים בין-לאומיים שותקו נוכח היקף הטרגדיה כמו גם מורכבות המלחמה וחוסר היכולת - ואולי אף חוסר הרצון - להבחין בין "טובים" ל"רעים" בלחימה הניטשת בסוריה.

בדומה לכך, מאמרה של יהודית רונן מציג תמונת מצב עדכנית של הנעשה בלוב. הדיון המרכזי מוקדש לבחינת הסבל האנושי הנמשך במדינה המתפוררת וכן לניתוח הגורמים הפנים-מדינתיים לכישלון להגן על האזרחים ולחלצם ממערבולות המלחמות. כמו כן, המאמר בוחן את גורמי הכישלון ואת הבעיות המונעות מן הקהילה הבין-לאומית, המצוידת ב"ארגז כלים" ייעודי, להגן על האזרחים בלוב, לתת מענה למצוקותיהם הקשות ולקדם את לוב אל עבר הסדר מדיני. האנרכיה המשתוללת ושפיכות הדמים מדגישות את ממדי הסבל של האוכלוסייה האזרחית הלובית, הנכתשת בין הפטיש של מלחמת האזרחים והסדן של "המדינה האיסלאמית".

לאחר הצגת השינוי בצורות הלחימה בתקופה שלאחר המלחמה הקרה ובחינת השפעותיו על האוכלוסיות האזרחיות בשני מקרי בוחן בולטים של סכסוכים תוך-מדינתיים, מאמרי שלי סוקר בכל זאת את המאמצים הנעשים בזירה הבין-לאומית על מנת להתמודד עם האתגר. המאמר עוסק בכלי המרכזי העומד לרשות הקהילה הבין-לאומית - מבצעי שלום המשוגרים מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים, ומתאר בהרחבה את משימות השלום ב-25 השנים האחרונות ברחבי העולם. המאמר מציג את השינוי שחל באופי המשימות ומנתח את הסיבות שעמדו בבסיס המעבר ממשימות "מסורתיות" למשימות "רב-ממדיות" ולמשימות אכיפה והגנה על אזרחים.

כוחות שמירת שלום מטעם האו"ם הם אמצעי חשוב, אם לא עיקרי, של הקהילה הבין-לאומית בניסיון להתמודד עם הסכסוכים הפנימיים הרבים בימינו ולשמור על הביטחון הקיבוצי. השינוי שחל באופי המשימות מעיד כי בשנים האחרונות הקהילה הבין-לאומית, האו"ם ומועצת הביטחון נכונים יותר ויותר לפרוס משימות מדור שלישי, קרי משימות אכיפה והגנה על אזרחים, כפועל יוצא של הכרה בטעויות עבר, למידה והתאמה רעיונית-תפיסתית של מטרות האו"ם במציאות משתנה. המאמר מתייחס גם לביקורת ולשאלות הנוקבות בדבר תרומתם, נחיצותם וחיוניותם של כוחות שלום במוקדי סכסוכים בתקופה שלאחר המלחמה הקרה. זאת לאור כישלונות צורמים בעבר ומקרים של התנהגות לא הולמת מצד אנשי שמירת שלום בשטח, לצד מורכבויות אחרות, דוגמת שאלת הגישה הסובייקטיבית המנחה לא פעם את שיקולי ההתערבות של מועצת הביטחון במוקדי סכסוכים, שבמידה רבה האפילו על תרומתם של כוחות השלום. עם זאת, מסקנת המאמר היא שהמעבר ממשימות "מסורתיות" למשימות "רב-ממדיות" ולמשימות אכיפה והגנה השפיע באופן ניכר על היכולת לצמצם את הפגיעה באזרחים במהלך סכסוכים פנימיים פעילים.

המאמר החותם סימפוזיון זה הוא מאמרו של שאול שי, המציג זווית ראייה נוספת ודן בנושא של אזרחים בעימות א-סימטרי תוך התבוננות במקרה של ישראל אל מול ארגון חיזבאללה וארגון חמאס. במאמר מנותחת העדפת השחקנים התת-מדינתיים לפעול מתוך סביבה אזרחית במטרה להגן על יכולות השיגור שלהם מפני תקיפה אפשרית, לאור הערכתם כי לצה"ל יהיה קשה לפעול בסביבה הזאת באפקטיביות בשל הרצון למנוע פגיעה באזרחים לא מעורבים. המאמר מדגים כיצד החזית האזרחית הופכת בעימותים הא-סימטריים בימינו לחזית עיקרית, ומנתח את המענה האינטגרטיבי ברמה הלאומית לאתגר תוך פירוט תפיסת ההפעלה הצה"לית על חמשת נדבכיה, שמטרתה להגן על אזרחי המדינה מירי בלתי מובחן של טילים ורקטות לתוך מרכזי אוכלוסייה.

מטרת המחקרים היא אפוא להציע דיון מקיף בדבר הצורך בהגנה על אזרחים במהלך סכסוכים תוך ניסיון להתמודד עם שאלות נוקבות: מה מסביר את הצורך בהגנה על אזרחים בעת הנוכחית? האם אפשר להצביע על מגמות בניסיון להגן על אזרחים במהלך 25 השנים האחרונות? כיצד משפיעה התמוטטות היציבות המדינתית על היקף האסונות ההומניטריים? כיצד אפשר ליישב את המתח בין הצורך הנורמטיבי להתערב כדי להגן על זכויות אדם ובין העיקרון המשפטי הבין-לאומי האוסר להפר ריבונות מדינתית? ומהם הכלים

העומדים לרשות הקהילה הבין-לאומית בניסיונה להציל אזרחים? בניסיון להשיב לשאלות הללו, המחקרים בקובץ זה בוחנים את סוגיית ההגנה על אזרחים מזווית מקורית ומעמיקה תוך מיקוד בנושאים בולטים המשקפים במידה רבה את הגיון המאפיין את הסוגיה בעת הנוכחית. על כן אנו סבורים שערכה התיאורטי והאמפירי של אסופת המאמרים בקובץ זה נובע בעיקר מכך שהם מספקים בחינה שיטתית של נושאי מחקר מרכזיים בתחום, החל בהצגת האתגר שמציבים סכסוכים פנימיים בפני הקהילה הבין-לאומית, דרך ניתוח מקרי בוחן בולטים בתקופתנו המתארים אסונות הומניטריים הנובעים מהתפרקות של מדינות, ועד להצגה וניתוח של דרכי ההתמודדות והניסיון לספק הגנה על אזרחים הן במישור הבין-לאומי והן במישור הפנים-מדינתי, זאת מעבר לחשיבותו הנורמטיבית הרבה של הדיון בנושא.

מלחמות אזרחים ורצח עם באפריקה

א. מלחמת אזרחים ורצח עם - הגדרות

רצח עם, על פי אמנת האו"ם בנושא (UN Genocide Convention, 1948), פירושו סדרת פעילויות "שכוונתן להשמיד במלואן או בחלקן קבוצות לאומיות, אתניות, גזעיות או דתיות". המילה הלועזית ג'נוסייד מקורה במילה היוונית גנוס (genos - עם, שבט) ובמילה הלטינית סידה (cide - להרוג). לצד הגדרה זו חשוב לציין כמה קריטריונים נוספים:

1. כדי שאירוע יוגדר כרצח עם צריכה להיות כוונה מפורשת לרצח עם.
2. הפגיעה צריכה להיות באוכלוסייה האזרחית ולכלול נשים וילדים.
3. צורות ההשמדה יכולות להיות שונות ומגוונות, מהרג ישיר ועד מניעת ילודה.
4. הפגיעה אינה חייבת להיות בקבוצה כולה (כמו במקרה השואה היהודית), אלא יכולה להיות מכוונת רק לחלק מהקבוצה (כמו במקרה רצח העם הארמני, שבו נמנעו מלרצוח את הקהילה באיסטנבול; וראו אורון, 2006: 14).

במלחמת אזרחים כוונתנו למלחמה פנים-מדינתית (intra-state war), בניגוד למלחמה בין-מדינתית (inter-state war). ראוי גם להבחין שמלחמה פנים-מדינתית יכולה, אכן, להיות מלחמת אזרחים (civil war) בין אזרחי אותה מדינה, אך אינה בהכרח מלחמת אחים (fratricidal war) בין חברי אותה קבוצה לאומית, תרבותית או אתנית. כך, למשל, בספרד בשנות השלושים של המאה העשרים הייתה מלחמת אזרחים שהייתה גם מלחמת אחים; בעיראק, לעומת זאת, המלחמה בין הערבים לכורדים הייתה מלחמת אזרחים, אך לא מלחמת אחים (על מלחמות אזרחים ראו 39-5: Van Evera, 1994).

ב. מלחמת אזרחים ורצח עם באפריקה

עד מלחמת העולם השנייה נשמר בדרך כלל "סדר" בתוך מדינות (כלומר המלחמות הפנימיות היו מעטות), ו"אי-סדר" שרר בין מדינות (כלומר המלחמות בין מדינות היו רבות). מאז מלחמת העולם השנייה פחתו המלחמות בין המדינות. גם באפריקה ואולי בעיקר באפריקה המצב הוא כזה; מאז הדה-קולוניזציה היו מעט מאוד מלחמות בין-מדינתיות (בין מרוקו ואלג'יריה בשנות השישים, בין אתיופיה וסומליה בשנות השישים ושוב בשנות השבעים, בין אוגנדה וטנזניה בסוף שנות השבעים ובין אתיופיה ואריתריאה בשנות התשעים), אך יש ריבוי עצום של מלחמות בתוך מדינות (אתיופיה, ג'יבוטי, סומליה, סודן, ניגריה, חוף השנהב, סנגל, סירה לאון, ליבריה, מאל, ניז'ר, הרפובליקה המרכז אפריקנית, הרפובליקה של קונגו, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, צ'אד, אנגולה, מוזמביק, זימבבווה, רואנדה, בורונדי, קמרון ודרום סודן). רובן של מלחמות אלה באפריקה היו מלחמות אזרחים אך לא מלחמות אחים.

בעשורים האחרונים נרשם באפריקה שיא במספר המלחמות לשנה או למספר המדינות או לנפש. ברבות מהמלחמות היו מאות אלפי הרוגים (כך בסומליה, ליבריה, קונגו/זאיר, אנגולה, מוזמביק, בורונדי, רואנדה, סודן וניגריה/ביאפרה). רוב המלחמות הפנימיות היו פוסט-קולוניאליות, וביניהן המשך המלחמה בשלטון הקולוניאלי (כך בקמרון העצמאית), מלחמה על השלטון בין מחתרות אנטי-קולוניאליות שונות (כך באנגולה, במוזמביק ובזימבבוה), ומלחמות בדלניות (קונגו/קטנגה, ניגריה/ביאפרה, סודן/דרום סודן, סודן/דרפור, קונגו/קסאי וקונגו/קבינדה). היו מלחמות אזרחים שבהן היה ממשל ריכוזי מתפקד (אלג'יריה, סודן, ניגריה/ביאפרה, רואנדה) ומלחמות שבהן התפורר למעשה הממשל המרכזי (קונגו בשנות התשעים, סומליה משנות התשעים, אנגולה בשנות השמונים והתשעים, צ'אד וליבריה). חלק מהמלחמות היו בין צבא הממשלה וצבא של מורדים (אתיופיה/אריתריאה, סודן/דרום סודן) ואחרות היו מלחמות בין מחתרות (אנגולה, דרום סודן לאחר העצמאות).

כמעט לכל המלחמות (אולי להוציא את אלג'יריה) היה ממד אתני מובהק וברבות מהן היה רצח עם או ניסיון לרצח עם (להשמיד "במלואן או בחלקן קבוצות לאומיות, אתניות, גזעיות או דתיות"). צדק קונור קרוז אובריאן, חוקר הלאומיות הידוע מאירלנד, באומר כי "לאומנות אתנית היא דבר שבני אדם מוכנים להרוג (ולמות) למענו במספרים גדולים".

בחלק גדול מהמלחמות גם התממשה ה"כוונה" שחשובה להגדרת רצח עם. כך בתקופה הקולוניאלית - למשל בדרום מערב אפריקה הגרמנית (נמיביה דהיום), כשהתחולל הג'נוסייד של עמי ההררו, הדמרה והנאמה, הגנרל לותר פון טרוטה (Lothar von Trotha) אמר ב-1904: "להפעיל כוח וטרור ואפילו אכזריות זוהי מדיניותי. אני אשמיד את השבטים האפריקניים בנהרות של דם" (Gewald, 174: 1999). כ-90% מבני ההררו הושמדו באותה תקופה; וכך גם תשעים שנה מאוחר יותר - לפני רצח עם הטוטסי ברואנדה ב-1994 אמר הארכיטקט הראשי שלו, קולונל תיאונסט בגוסורה (Theoneste Bagosora): "המצב הסביר היחידי עבור רואנדה הוא אלימינציה של הטוטסי" (Melvern, 2000: 117). ואכן 80% מהטוטסי הושמדו. אחד האינטלקטואלים של רצח העם ברואנדה, הפרופסור לבלשנות לאון מוגסרה (Leon Mugesera), אמר כבר ב-1992 ש"השגיאה הגורלית שעשינו ב-1962 הייתה שנתנו להם לצאת [הטוטסי] אכן נסו על נפשם, בעיקר לאוגנדה, בעקבות הפוגרומים נגדם]. הם שייכים לאתיופיה ואנחנו עומדים למצוא להם קיצור דרך לשם בכך שנזרוק אותם לנהר הנייבורונגו (Nyaborongo). מחובתי להתעקש על כך. עלינו לפעול, לחסל את כולם" (Des Forges, 1999: 85; Hintjens, 1999: 255). ואכן, ב-1994 בעת רצח העם היה הנהר מלא באלפי טוטסי שנרצחו. הרדיו של מחוללי הרצח, "הרדיו טלוויזיה החופשית של אלף הגבעות", שידר בעת רצח העם קריאות ברורות שלפיהן "עד ל-1994.5 הארץ צריכה להיות נקייה מטוטסי" (Destexhe, 1995: 32).

ברוב המקרים של רצח עם באפריקה הקולוניאלית והפוסט-קולוניאלית הוא אורגן ותוכן "מלמעלה" - על ידי השלטון או הצבא הקולוניאלי (כך בדרום מערב אפריקה הגרמנית, בעת מרד המג'י-מג'י באפריקה המזרחית הגרמנית ובעת הכיבוש האיטלקי באתיופיה בשנות השלושים), או על ידי הממסד הפוסט-קולוניאלי (כך ברואנדה, בורונדי, ניגריה וקונגו/זאיר). המלחמות היו רצחניות במיוחד במדינות שהיה בהן קיטוב בין שני כוחות גזעיים, אתניים, תרבותיים או דתיים גדולים (צפון סודן/דרום סודן, ערבים/אפריקנים בדארפור שבסודן, הוטו/טוטסי ברואנדה ובורונדי). גם במקרים שבהם המדינה נחלקה לכמה גושים אתניים גדולים שלכל אחד מהם הייתה היכולת להשתלט על המדינה כולה, האלימות הייתה המונית ורצחנית (כך למשל בניגריה, שבה בלטו ההאוסה-פולאני, היורובה והאיבו, או באנגולה שבה "שלושת הגדולים" היו הבקונגו (Bakongo), המבונדו (Mbundu) והאובימבונדו (Ovimbundu)).

ג. סיבות לרצח עם באפריקה

מהן הסיבות לרצח עם באפריקה? יש להבחין בין "גורמי רקע" (background conditions) ל"גורמי התלקחות" (precipitants). כך למשל ברואנדה גורם ההתלקחות (ה"טריגר") היה הפלת המטוס ובו נשיאי רואנדה ובורונדי (שניהם הוטו). אירוע זה נוצל על ידי קליקה רצחנית (שאולי ארגנה אותו) כדי להסית את ההמונים לנקום בהמוני הוטוסי. גורמי רקע הם משתנים יציבים יחסית, כגון המבנה האתני של האוכלוסייה, גבולות המדינה, המצב הכלכלי או המסורת התרבותית.

לרציחות אתניות יש שני ממדים - ממד רציונלי-מניפולטיבי וממד ספונטני-אמוציונלי. כך, למשל, ברואנדה השתתפו מאות אלפי רוצחים משולהבים ברצח עם שתוכנן "מלמעלה" על ידי אליטה פוליטית וצבאית צרה מבני ההוטו (על ההבחנות בין הממד הרציונלי-מניפולטיבי והממד הספונטני-אמוציונלי ראו (Valentino, 2004).

אחת הסיבות לרצח עם היא פחד מסיטואציה מדינית חדשה. בדרום סודן האפריקנית, למשל, הלך וגבר הפחד מחיים תחת שלטון ערבי בסודן במקום השלטון הבריטי. פחד זה הביא למרד בדרום ובעקבותיו לדיכוי קשה ולרצח עם שביצע הצפון הערבי. גם הברברים בניז'ר ובמאלי הצרפתיות עמדו בפני מצב שונה לחלוטין עם מתן העצמאות למושבות צרפת באפריקה, והם הוכפפו עכשיו לשלטון אפריקני שרדף אותם ונקם בהם על מאות שנים של כיבוש ועבדות. ברואנדה חל מהפך דרמטי בראשית שנות השישים כשהשלטון עבר ממיעוט הוטוסי לרוב ההוטו, שגם הוא היה נחוש "לסגור חשבון" עם אויביו ההיסטוריים, חשבון שהגיע לשיא מחריד בג'נוסייד של 1994. דוגמה נוספת הם הסומלים בקניה, שעברו עם הדה-קולוניזציה מחיים תחת שלטון עקיף בריטי לחיים תחת שלטון ישיר אפריקני. גם הם נרדפו, ונשללה מהם האפשרות להצטרף לסומליה.

שינוי במאזן הכוחות האתני או החשש לשינוי שכזה יכולים גם הם להזין תגובה רצחנית. כך ברואנדה, החלק הרצחני בממשלה חשש שהסכם השלום ("הסכם ארושה") שנחתם בין החלק המתון בממשלה והמורדים יערער את מאזן הכוחות האתני לטובת הוטוסי, ולכן כדאי להקדים תרופה למכה ולחסל את הוטוסי. גם ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו/זאיר חל שינוי במאזן הכוחות האתני עם בריחת שני מיליון הוטו (כולל עשרות אלפי רוצחים) מרואנדה לקונגו לאחר הג'נוסייד ברואנדה. הדבר הביא לפחד קיומי בקרב הוטוסי בקונגו (הבניימולנגה - Banyamulenge) ולהרג אתני משני הצדדים.

גם עלייתה לשלטון של ממשלה ברוטלית וחסרת לגיטימיות של מיעוט אתני יכולה להביא למעשים של רצח עם, הן מהצד השולט והן מהצד הנשלט. כך היה בימי שלטונו של אידי אמין באוגנדה (בני קבוצתו, הקקווה, היו פחות מ-1% מהאוכלוסייה), במשטרו של מובוטו בקונגו/זאיר ובממשלו של חיסן הברה בצ'אד. מהצד שהיה הנשלט אפשר לציין את טבח הערבים על ידי האפריקאים אחרי הפלת הסולטנות הערבית בזנזיבר ב-1964. מאידך גיסא, באופן פרדוקסלי גם ממשלה חזקה או בעלת תחושה שהיא חזקה וכול יכולה מסוגלת להתפתות לחסל את יריביה האתניים. מקרים בולטים הם סודן/דרום סודן/דארפור ורואנדה ב-1994.

שאלה מעניינת נוספת בהקשר האפריקני היא אם לג'נוסייד יש ממד אינסטרומנטלי-"אסטרטגי" או שמדובר תמיד בתופעה אטביסטית, "ספונטנית", פראית ולא רציונלית. אכן במקרים רבים של ג'נוסייד אפשר להבחין בממד תועלתני. הג'נוסייד הוא לעתים אמצעי לנצח במלחמה, ובעיקר במלחמת גרילה נגד מורדים. ההסגר על ביאפרה בשנות השישים, שהביא למותם מרעב של כמיליון בני האיבו, היה אמצעי של ממשלת ניגריה להכניע את האיבו הבדלנים. במלחמות קולוניאליות נקט השלטון לעתים מדיניות של "אדמה חרוכה" נגד המורדים (כך למשל בדרום מערב אפריקה הגרמנית ובמזרח אפריקה הגרמנית בראשית המאה העשרים). באפריקה הפוסט-קולוניאלית אפשר לזהות מדיניות מלחמתית "חסלנית" במקרים של דרום סודן, דארפור, רואנדה, בורונדי, אנגולה ואתיופיה בשנים 1974-1991. גם הקרב ה"רציונלי" על השלטון הביא לרצח עם בבורונדי (1972) וברואנדה (1994). עתיק יומין הוא גם חיסול עמים כדי לזכות בקרקעות: ידועים לנו מקרי האינדיאנים מהאמריקות, וגם באפריקה הקולוניאלית (דרום מערב אפריקה הגרמנית) והפוסט-קולוניאלית (דארפור) היו מקרים שכאלה. מוטיב אינסטרומנטלי נוסף יכול להיות תאוות בצע של הרוצחים, שכנראה התקיימה ברוב מקרי רצח העם. ברואנדה ב-1994, אליטת ההוטו זכתה בשלל מאליטת הטוטסי שנרצחה - מכוניות, בתים, עסקים ומחשבים. איכרי ההוטו השתלטו על בקר, רהיטים ויבולים של הטוטסי, ופרולטריון הסחבות הרצחני הסתפק בבירה ובמזון שניתנו לו כתמורה על הרצח.

מתווספת גם השאלה אם לג'נוסייד יש ממד אידיאולוגי. ואכן, על אף החשיבות של הממד האינסטרומנטלי, גם לאידיאולוגיה היה תפקיד חשוב - בעיקר לדרג קובע המדיניות ומקבל ההחלטות ולעתים גם לדרג המבצע. ברור שאידיאולוגיה של עליונות הגזע הלבן מילאה תפקיד מרכזי בג'נוסייד הקולוניאלי באפריקה (נויברגר, 2011: 85-102). ברואנדה ב-1994, הטוטסי

הוצגו באידיאולוגיה הגזענית כזרים, כובשים, מקקים, תת-אדם. כך נכתב, למשל, ב"קנגורה", ביטאון המפלגה הגזענית-רצחנית, כשנה לפני הג'נוסייד: "אמרנו שמקק לא יכול להוליד פרפר, מקק מוליד מקק [...] ההיסטוריה של רואנדה ממחישה לנו שהטוטסי אינם משתנים לעולם, הרשע הוא כפי שהכרנו אותו תמיד בהיסטוריה של ארצנו, איננו טועים באומרנו שמקקים מולידים מקקים" (Des Forges, 1999: 73–74).

ד. היחסים הבין-לאומיים ורצח עם

באיזו מידה אפשר לקשר את נושא מלחמות האזרחים ורצח העם עם תיאוריית היחסים הבין-לאומיים? בתשובה לשאלה זו אפשר ליישם את התיאוריה הניאו-ריאליסטית ביחסים בין-לאומיים, אשר מספקת הסבר למלחמות, כדי להסביר רצח עם במלחמות אזרחים אתניות.

מקורה של התיאוריה בתפיסתו של תומס הובס, שלפיה במצב הטבעי "אדם לאדם זאב". בהיעדר שלטון עולמי ומאז כינון מדינות הלאום, כל מדינה למדינה זאב, כל מדינה חוששת מרעותה. המדינות מתחמשות כדי להתגונן מפני יריבותיהן הפוטנציאליות, שואפות לשולי ביטחון ול"גבולות ביטחון", חושדות בכוונות המדינות השכנות ולעתים יוצאות "מסיבות ביטחון" למלחמות מנע. פחדי ביטחון הדדיים (mutual security fears) גורמים למלחמות. כך אפשר להסביר מדוע הסכמי שלום כושלים גם במלחמות אתניות פנימיות: במקרים אלה יש פחד ממשי מהשכן האתני ותחושת פגיעות, ולכן סעיפים בהסכמי שלום הדורשים הפסקת אש, פירוק צבאות ופירוק נשק אינם מתממשים. המקבילה למלחמת מנע בין מדינות עשויה להיות, במקרה זה, רצח עם בין קבוצות אתניות (כך היה בבורונדי, ברואנדה, בקונגו/זאיר, באנגולה ובליבריה).

העימותים הבין-אתניים היו חריפים במיוחד כאשר המעצמות הגדולות בחשו בזירה. כך היה בתקופת המלחמה הקרה באנגולה, באתיופיה ובצ'אד. מאידך גיסא, גם כשהיחסים הבין-לאומיים יציבים, למשל לאחר תום המלחמה הקרה, יכולים להיווצר מצבים מסוכנים. במקרה כזה השלטון הרצחני מניח לעתים שאין לעולם עניין להתערב, ולכן הוא יכול לעשות ככל העולה על רוחו כדי להשמיד את יריביו האתניים. כך היה מאז שנות התשעים ברואנדה, בדארפור ובקונגו/זאיר.

ה. מודרניזציה ורצח עם

שאלה מעניינת נוספת היא אם המודרניזציה ממתנת את הדחפים לרציחות המוניות. הנרי קיסינג'ר כבר עמד על כך שלא בהכרח, שכן מודרניזציה מהירה (עיור, הנהגת גידולים מסחריים, השכלה, מוביליות חברתית ואזורית) יכולה להביא לאי-יציבות גדולה שגורמת למלחמות, לאלימות ולרצח עם. כך, אכן, היה במידה רבה באפריקה. התחרות בין הקבוצות האתניות התבטאה גם בתחרות על תוצרי המודרניזציה - מקומות עבודה, כסף, עמדות שלטון, מקומות בבתי ספר ורישיונות מסחר. כיוון שהביקוש היה גדול מההיצע, נוצרו קונפליקטים חריפים בין הקבוצות (ראו Horowitz, 1995: 229–288). המודרניזציה יצרה גם פערים בין אזורים וקבוצות אתניות. פערים אלה נבעו מהאקולוגיה השונה של האזורים, מקרבתם לבירות ולנמלים, ומתרבותם המסורתית שנוחה או לא נוחה לקליטת ערכי המודרניזציה.

המודרניזציה יוצרת גם מוקדי חיכוך בין הקבוצות. בערים הגדולות, למשל, נוצרת במהירות אוכלוסייה מעורבת, שאינה בהכרח כור היתוך אלא לפעמים מעין "זירת מלחמה" בין הקבוצות האתניות שבעבר היו רחוקות זו מזו. נוסף לכך, המודרניזציה מעודדת מעין איחוד ("אגרגציה") של קבוצות אתניות קטנות ודומות מבחינה תרבותית. כך נוצרים גושים אתניים גדולים (למשל איבו, יורובה והאוסה-פולאני בניגריה; פֶּקוֹנְגוּ בלובה ובנגלה בקונגו/זאיר; קיקויו, לואו וקלנג'ין בקניה), שסכנת ההתנגשות ביניהם גדולה הרבה יותר (ראו על כך אצל Melson and Wolpe, 1971: 1–43).

ו. סיכום

באפריקה הקולוניאלית והפוסט-קולוניאלית פרצו מלחמות פנימיות רבות. גם המקרים של רצח עם, כפי שהוא מוגדר במשפט הבין-לאומי, היו רבים - הרבה מעבר למקובל לחשוב. גורמי הרקע לכך הם משטרים דיקטטוריים עריצים, ריבוי אתני בתוך המדינות ונטייה ל"משחק סכום אפס" בין הקבוצות האתניות החשובות. גורמים נוספים הם אינטרסים המזינים נטייה לחסל יריבים אתניים (כגון ניצחון במלחמה פנימית, מאבק על השלטון והשאיפה להשתלט על הקרקעות). לצד כל אלה יש להתחשב ברקע הכלכלי-חברתי הקשה, הכולל עוני בקנה מידה גדול ואי-יציבות פוליטית כרונית.

רשימת מקורות

אורון, יאיר, 2006. ג'נוסייד: מחשבות על הבלתי נתפס - היבטים תיאורטיים בחקר רצח עם, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

נויברגר, בנימין, 2011. "מתורת גזע קולוניאלית לרצח עם בתר-קולוניאלי - רואנדה 1994", יאיר אורון ויצחק לובלסקי (עורכים), ג'נוסייד: בין גזענות לג'נוסייד בעת המודרנית, רעננה ותל אביב: האוניברסיטה הפתוחה ואוניברסיטת תל אביב, עמ' 85-102.

Des Forges, Alison, 1999. *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, New York: Human Rights Watch.

Destexhe, Alain, 1995. *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, New York: New York University Press.

Gewald, Jan-Bart, 1999. *Herero Heroes: A Socio-political History of the Herero of Namibia, 1890-1923*, Athens, Ohio: Ohio University Press.

Hintjens, Helen M., 1999. "Explaining the 1994 Genocide in Rwanda", *Journal of Modern African Studies* 37(2): 241-286.

Horowitz, Donald L., 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.

Melson, Robert, and Howard Wolpe, 1971. *Nigeria: Modernization and the Politics of Communalism*, East Lansing: Michigan State University Press.

Melvorn, Linda, 2000. *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*, London: Zed Books.

Valentino, Benjamin A., 2004. *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century*, Ithaca: Cornell University Press.

Van Evera, Stephen, 1994. "Hypotheses on Nationalism and War", *International Security* 18: 5-39.

מלחמת האזרחים בסוריה - הטרגדיה האנושית וכישלונה של הקהילה הבין-לאומית

במרץ 2011 פרצה בסוריה מהפכה שראשיתה מחאה מקומית ומוגבלת, ובעיקר נטולת אלימות, שהתלקחה באזורי הכפר והפריפריה של המדינה. בתוך חודשים בודדים הפכה מהפכה זו למלחמת אזרחים עקובה מדם שלבשה גם צביון עדתי, וגרוע מכך - צביון דתי שעניינו מלחמת קודש (ג'יהאד). לצד זאת הפכה גם סוריה לשדה קרב ושמא לזירת מאבק אזורית ובין-לאומית שבה משמשים הצדדים הלוחמים "חיילים" על לוח השחמט במשחקם של המעצמות הגדולות ושל כוחות אזוריים.

באמצע שנת 2016, בתום חמש שנות מלחמה עקובה מדם, עמד כבר מספרם של ההרוגים בקרבות על כחצי מיליון נפש. כעשרה מיליון סורים, כמחציתה של האוכלוסייה במדינה, איבדו את בתיהם, וכשמונה מיליון מהם אף הפכו לפליטים מחוץ לגבולות ארצם. שלושה רבעים של המשק הסורי ושל התשתית המשקית והכלכלית במדינה חרבו או הושמדו במהלך הקרבות.

נוכח הטרגדיה האנושית שפקדה את סוריה בלטו החידלון וחוסר המעש של הקהילה הבין-לאומית, וממילא כישלונה להושיט סיוע למיליוני סורים במצוקתם ואף להביא לסיומה של המלחמה. כישלון זה היה תוצאה של שיתוק מובנה של המוסדות הבין-לאומיים, כמו גם של חוסר אכפתיות או לכל הפחות רפיסות מוסרית שהפגינו מדינות העולם נוכח האתגר שמולו ניצבו בסוריה.

א. סוריה - ממחאה למהפכה, ממהפכה למלחמת אזרחים ולמלחמת ג'יהאד

במרץ 2011 הגיעה לסוריה אש המחאה והמרי של ה"אביב הערבי" שניצתה כמה חודשים קודם לכן בתוניס ובמצרים. הלהבות אחזו תחילה בעיר דרעא שבדרומה של סוריה ובמרחב הכפרי הסובב אותה, וממנה הן התפשטו בהדרגה לכל רחבי המדינה. בניסיון להחניק את האש שהתלקחה בארצו הטיל בשאר אל-אסד את צבאו למערכה נגד בני עמו, אך בכך רק הוסיף שמן למדורת המחאה והמרי. בתוך חודשים אחדים הפכה המחאה, שהייתה בראשיתה מחאה מקומית ומוגבלת ובעיקר נטולת אלימות - מחאתם של איכרים רעבים ללחם ולשינוי מאזורי הכפר והפריפריה (Zisser, 2011) - להתקוממות עממית רחבת היקף, ובסופו של דבר אף למלחמת אזרחים עקובה מדם ונעדרת הכרעה. בחלוף השבועות והחודשים לבשה מלחמה זו צביון עדתי וגרוע מכך - צביון דתי שעניינו מלחמת קודש (ג'יהאד), שעליה הכריזו קבוצות איסלאמיות מתוך סוריה ומתנדבים אשר נהרו להצטרף אליהן מכל רחבי העולם הערבי והמוסלמי, נגד "משטר הכפירה העלווי" של בשאר אל-אסד, בן בריתו של המחנה השיעי במזרח התיכון בהנהגת איראן וארגון חיזבאללה. לצד זאת הפכה גם סוריה לשדה קרב ושמה לזירת מאבק אזורית ובין-לאומית שבה שימשו אל-אסד כמו גם יריביו מבית "חיילים" על לוח השחמט במשחקם של המעצמות ושל כוחות אזוריים, בראש ובראשונה ארצות הברית ורוסיה אך לצדן גם סעודיה, קטר, תורכיה ואיראן. מעורבותן של אלו רק החריפה את המשבר בסוריה וגרמה להתמשכותה ואף להחרפתה של הלחימה (עג'מי, 2013; זיסר, 2014; רבי, 2016; Abboud, 2016; Lesch, 2012).

המציאות המדממת בסוריה הולוכה להתפרקותה דה פקטו של המדינה הסורית לשורה של ישויות מדינתיות: מדינת דאע"ש (הח'ליפות האיסלאמית של אבו בכר אל-בגדאדי) במזרחה של סוריה ובצפונה של עיראק; שרידיה של המדינה הסורית בהנהגת שושלת אסד בחסות רוסיה ואיראן במערבה של סוריה; מובלעות אוטונומיות כורדיות במזרחו ובצפונו של המרחב הסורי; ולבסוף, מובלעות של קבוצות מורדים ובהן "חזית הסיוע" ("ג'בהת אל-נוצרה"), או בשמה החדש "ג'בהת פתח אל-שאם", מייסודו של ארגון אל-קאעידה, אבל גם מובלעות בשליטת קבוצות אחרות דוגמת "צבא האיסלאם" או "אחראר אל-שאם", או אפילו קבוצות המזהות עצמן עם "צבא סוריה החופשי". קבוצות אלו השתלטו על חלקים ניכרים מצפונה של סוריה ומדרומה. נוכח מציאות זו לא נתן איש את לבו לעובדה שכדי שלושה רבעים של המשק הסורי ושל התשתית המשקית והכלכלית במדינה - מערכות החינוך והבריאות, התחבורה, החשמל

והמים, שדות הנפט והגז ואסמי התבואה - חרבו או הושמדו במהלך הקרבות. מסוריה שעליה נאבקו בשאר אל-אסד ויריביו לא נותר אפוא דבר.

בספטמבר 2015 החל שלב חדש במלחמת האזרחים בסוריה לאחר שמוסקבה וטהראן התגייסו כדי לסייע לבשאר אל-אסד לשרוד על כיסאו ולהוסיף ולקיים את המדינה הסורית שתחת שליטתו. כוחות צבא - מטוסים של חיל האוויר הרוסי ולוחמים של משמרות המהפכה האיראניים - נשלחו אל אדמת סוריה והחלו לוחמים לצד כוחותיו של בשאר אל-אסד. האסטרטגיה שהרוסים אימצו בלחימה בסוריה ביקשה לחקות את זו שיישמו במלחמות צ'צ'ניה בשנות התשעים של המאה הקודמת, קרי מאמץ צבאי לדכא את המרד בסוריה ולהכניע את מחנה המורדים באמצעות הפצצות מסיביות מן האוויר שהובילו להרס שיטתי ומכוון של מבנים ותשתית באזורים נרחבים במדינה, וממילא לפגיעה באוכלוסייה האזרחית המתגוררת באזורים אלו, שנחשדה בתמיכה במורדים. אוכלוסייה זו נסה אפוא או הונסה ואזורים נרחבים בסוריה התרוקנו מיושביהם. מרחבים אלו נתפסו בחלקם בידי כוחותיו של המשטר הסורי שהובלו בידי כוחות של משמרות המהפכה של איראן או בידי לוחמים של ארגון חיזבאללה, שהיו חוד החנית במאמץ הקרקעי האיראני-סורי אשר ליווה את המאמץ האווירי הרוסי (Zisser, 2016).

יש להודות עם זאת כי המהלך הרוסי היה נדבך נוסף במדיניות של "מלחמת שמד" במורדים ובתומכיהם שהמשטר הסורי אימץ כבר משלביה הראשונים של המלחמה, קל וחומר מאביב 2013, עת הכף בקרבות החלה נוטה לרעתו. עדות למדיניות זו נמצא בשימוש שעשה המשטר הסורי באביב ובקיץ 2013 בנשק כימי נגד מתנגדיו, וזאת לצד שימוש שיטתי ומתמשך באמצעי לחימה קטלניים דוגמת ארטילריה כבדה, טילי קרקע-קרקע מתקדמים, פצצות דלק אוויר ופצצות כלור, וחביות נפץ שהוטלו ממטוסי קרב או ממסוקים (Zisser, 2013).

באמצע שנת 2016, בתום חמש שנות מלחמה בסוריה, עמד מספרם של ההרוגים בקרבות על כחצי מיליון נפש. יצוין כי מדובר בהערכה בלבד של המכון הסורי למחקרי מדיניות (SCPA), שנקב במספר של 470,000 הרוגים, שכן נציבות האו"ם לזכויות האדם חדלה עוד בראשית שנת 2014 למנות את מספרי ההרוגים בקרבות המשתוללים במדינה משזה חצה לפי חישוביה את סף ה-100,000; סוכנויות או"ם אחרות נקבו כמה חודשים לאחר מכן במספר של רבע מיליון הרוגים אך אף הן הפסיקו עד מהרה לפרסם נתונים או הערכות בדבר מספרי ההרוגים במלחמה (Nana10, 2014). כעשרה מיליון סורים, כמחציתה של האוכלוסייה במדינה, איבדו את בתיהם, וכשמונה מיליון מהם אף

הפכו לפליטים מחוץ לגבולות ארצם. למעלה משני מיליון סורים נמלטו לתורכיה, כמיליון ורבע סורים מצאו מקלט בלבנון, בירדן נקלטו כ-600,000 פליטים, במצרים ובצפון אפריקה עוד כ-400,000 פליטים, ובעיראק נרשמו כרבע מיליון פליטים (UNHCR, 2016). במהלך שנת 2015 החלו פליטים מסוריה מתדפקים על שעריה של אירופה. ביולי 2015 כבר הגיע מספר הפליטים ל-107,500, פי שלושה מיולי 2014, ועד סוף קיץ 2015 הוא הגיע לכמיליון (לוינטל, 2015).

תגובתה של הקהילה הבין-לאומית לאירועים בסוריה הייתה בראשיתה רפה ומגומגמת ובה יש לראות את הזרעים לאדישות ולחוסר האכפתיות, ואולי אף לחוסר האונים, שבהם קיבל העולם מכאן ואילך את הנעשה בסוריה. בעלות בריתה של סוריה, איראן וחיזבאללה, מיהרו להתייצב לצדו של המשטר הסורי וכך עשו גם רוסיה וסין. מדינות המערב מצדן, ובראשן ארצות הברית, נרתעו מלהתערב ולהסתבך בחזית עימות שסיכויי ההצלחה בה נראו בלתי מבטיחים בעליל - הן נוכח אופייה המוגבל של המחאה בסוריה וההערכה כי המשטר בדמשק יוכל לה והן נוכח החשש מפני הגוון האיסלאמי שלבשו המהפכות ברחבי העולם הערבי, ולבסוף גם בשל ההערכה כי האלטרנטיבה למשטרו של בשאר אל-אסד היא כאוס שיתפשט למרחב כולו (זיסר, 2014: 131-140). ביטוי בולט לכך אפשר היה למצוא בדבריה של מזכירת המדינה האמריקנית הלרי קלינטון, שבריאיון שהעניקה לרשת CBS ב-27 במרץ 2011 הסבירה כי לכל אזור ולכל מדינה ייחודיות משלה ומכאן שאין להשליך מן הנעשה במצרים או בתוניס על הנעשה בסוריה. קלינטון הוסיפה כי ארצות הברית מגנה את האלימות המופעלת נגד המפגינים בסוריה אבל ציינה כי המציאות בסוריה לא התפתחה באופן שמאפשר לארצות הברית לפעול שם. לבסוף אף אמרה כי רבים מחברי הקונגרס ששבו מסוריה בחודשים האחרונים מאמינים כי בשאר הוא רפורמטור העתיד לחולל שינוי במדינה (CBS News' Face the Nation, 2011). רק משנקפו השבועות והחודשים והמחאה בסוריה לא רק שלא דעכה אלא אף התגברה והתעצמה החל מתחולל שינוי בעמדות מדינות המערב באשר למשבר בסוריה. ואכן, רק ב-18 באוגוסט 2011, כחמישה חודשים לאחר שפרצה המחאה בסוריה, קרא הנשיא אובמה לבשאר אל-אסד להתפטר מתפקידו (Wilson and Warrick, 2011).

עוד באפריל ובראשית מאי, ומאוחר יותר גם באמצע יוני 2011, הטילה ארצות הברית סנקציות מוגבלות על אישי מדינה ומפקדי צבא סורים שהיו מעורבים במעשי הדיכוי של המהומות בסוריה. בראשית ספטמבר 2011 כבר הטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות מקיפות ששיתקו למעשה את הסחר בין

אירופה לבין סוריה והשביתו את משק הנפט הסורי, שהתבסס כמעט באופן בלעדי על יצוא נפט למדינות האיחוד האירופי ויבוא מוצרי נפט מבתי זיקוק ביבשת (Al Jazeera, 2001). למדינות אירופה נדרשו עם זאת עוד כמה חודשים כדי לסגור את שגרירותיהן בדמשק בראשית 2012, אולם רבות מהן הוסיפו לקיים ערוצי קשר פתוחים עם המשטר הסורי כדי להחליף מידע על קבוצות איסלאמיות רדיקליות שהחלו פועלות בסוריה. ארצות הברית מצדה פינתה את צוות השגרירות האמריקנית מהבירה הסורית בפברואר 2012.

ואולם איראן ורוסיה מיהרו להתייצב לצדו של בשאר אל-אסד והגישו סיוע כספי נדיב ואף ציוד צבאי שסייעו בידי להוסיף ולשרוד את המלחמה. יתרה מכך, רוסיה ועמה סין מנעו באופן שיטתי אימוץ החלטות במועצת הביטחון שיאפשרו נקיטת צעדים שימנעו את המשך הטרגדיה הסורית, או לכל הפחות יגנו את המשטר הסורי בשל אחריותו לשפיכות הדמים בארצו. כך למשל הן הטילו וטו במועצת הביטחון על החלטות שגינו את המשטר הסורי בגין אחריותו לאירועים במדינה (5 באוקטובר 2011), וכן על החלטות שקראו לבשאר אל-אסד לוותר על כיסאו (4 בפברואר 2012) ולקהילה הבין-לאומית להחריף את הסנקציות המוטלות על סוריה ולכלול בהן גם סנקציות כלכליות (19 ביולי 2012).

לכישלונה של הקהילה הבין-לאומית לפתור את המשבר בסוריה קדם כישלון של הליגה הערבית לקדם פתרון שכזה במסגרת הקונצנוס הערבי. עוד ב-16 בנובמבר 2011 קיבלה הליגה הערבית, בהובלת מדינות המפרץ, החלטה שעניינה השעיית חברותה של סוריה בליגה הערבית והטלת שורה של עיצומים מדיניים וכלכליים עליה. להחלטה קדם מסע לחצים על משטרו של אסד שכלל הודעות גינוי, תכנית מדינית שגיבשו חברות הליגה שהתבססה על פתיחה של משא ומתן בין המשטר הסורי למתנגדיו ועוד. מאחר שהמשטר הסורי סירב להיענות להצעות הליגה סגרו בראשית שנת 2012 מרבית מדינות ערב את השגרירויות שלהן בדמשק. מדינות ערב גם ניסו להוביל להחלטה במועצת הביטחון של האו"ם המגנה את בשאר אל-אסד וקוראת לנקוט צעדים נגדו, אך המהלך כשל כזכור בשל וטו רוסי וסיני. בשנים שלאחר מכן הלכה ונפרמה החזית הערבית המאוחדת שכוונו מדינות ערב נגד משטרו של בשאר אל-אסד. כמה ממדינות אלו, דוגמת עומאן ואף ירדן, נמנעו מלנתק את יחסיהן הדיפלומטיים עם דמשק, ובעמדתן של מדינות ערביות אחרות, דוגמת מצרים, התחולל שינוי והופגנה נכונות להתפייס עם המשטר בדמשק. כך או אחרת, אף הליגה הערבית נתבררה כבלתי רלבנטית למשבר בסוריה וכשלה בניסיונותיה למצוא לו פתרון ולהביא את המלחמה לסיומה (Abboud, 2016: 121–125).

ב. משבר הנשק הכימי - מקרה מבחן לקהילה הבין-לאומית¹

ציינו כבר כי נוכח התפשטות המרד לכל רחבי סוריה אימץ המשטר הסורי מדיניות שעניינה מלחמת שמד נגד מתנגדיו ונגד האוכלוסייה האזרחית התומכת בהם. אחד מביטוייה הוא השימוש בנשק כימי בקרבות. המקרה הידוע ביותר של שימוש בנשק כימי בידי המשטר הסורי היה ב-21 באוגוסט 2013 באזור אל-רוטה אל-שרקיה, המרחב הכפרי שמזרחית לדמשק. במקפה הכימית נהרגו קרוב ל-1,400 בני אדם והיא תועדה בהרחבה בתמונות ובסרטונים ממקום האירוע שהעבירו את ממדי הזוועה לכל רחבי העולם. יוזכר כי לאירוע זה קדם שימוש בגז בידי המשטר בח'אן אל-עסל שליד חלב ב-19 במרץ 2013. באירוע נהרגו כמה עשרות אזרחים אך הוא לא עורר שום הד והמשטר הסורי מיהר להכחיש את מעורבותו בו (Evans and Oweis, 2013).

עוד ב-21 באוגוסט 2012 הזהיר הנשיא אובמה את בשאר אל-אסד כי שימוש בנשק כימי הוא מבחינתו חצייה של קו אדום, אבל בפועל נמנע אובמה מלהגיב לשימוש שנעשה בידי הסורים בנשק שכזה במרץ 2013 באזור חלב שבצפון סוריה. באוגוסט 2013 כבר לא יכול היה הממשל האמריקני להוסיף ולהתעלם מן הנעשה בסוריה מאחר שתמונות ואף סרטונים של הנפגעים, רבים מהם נשים וילדים, הופצו ברחבי העולם, והוא נאלץ לאיים בתגובה צבאית. אלא שההכנות למהלך צבאי אמריקני התקדמו בעצלתיים ובחוסר התלהבות, ובעיקר בלא כל גיבוי בין-לאומי, אפילו מצד דעת הקהל במרבית מדינות אירופה שחסמה נכונות של כמה מהממשלות להתגייס לעזרת וושינגטון. הדבר אפשר לרוסיה להיחלץ לעזרתו של בשאר ולהציע פשרה שתחלץ אותו מן המצר. ב-14 בספטמבר 2013 הכריזו שרי החוץ של רוסיה ושל ארצות הברית על השגת הסכם לפירוקה של סוריה מן הנשק הכימי המצוי ברשותה. ההסכם הביא אמנם לפירוקה של סוריה ממרבית הנשק הכימי שבו החזיקה, אבל בה בעת העניק לבשאר אל-אסד חסינות מפני תקיפה אמריקנית נגדו כל עוד יימנע מלשוב ולהשתמש בנשק כימי נגד בני עמו. משמעות הדבר הייתה השלמה - גם אם במשתמע - עם המשך השימוש השיטתי שעשה המשטר בדמשק בשלל אמצעי נשק קטלניים נגד בני עמו, ומבחינה זו יש לראות בו נדבך חשוב במדיניות "שב ואל תעשה" שאימצה וושינגטון מכאן ואילך למול המלחמה בסוריה, וממילא אבן דרך חשובה בהצלחתו של בשאר אל-אסד

¹ המאמר נכתב בטרם המתקפה הכימית שבוצעה בידי המשטר הסורי בעירה ח'אן שיח'ין ב-4 באפריל 2017, שבעקבותיה שיגרה ארצות הברית טילי שיוט לעבר בסיס חיל האוויר הסורי באל-שועיראת שממנו יצאו המטוסים הסורים לתקיפה.

לשרוד בשלטון תקופה כה ארוכה (זיסר, 2014: 146-147). במהלך שנת 2016 שבו והתפרסמו דיווחים בדבר שימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי נגד מתנגדיו. באוגוסט 2016 אף פורסמו בניו יורק מממצאיו של צוות מיוחד של האו"ם ושל הארגון למניעת הפצת נשק כימי, שחקר שורה של דיווחים על שימוש בנשק כימי במלחמה בסוריה. מן הממצאים עלה כי משטרו של בשאר אל-אסד השתמש לפחות פעמיים בנשק כימי בשנים האחרונות: האחת באפריל 2014 בעת שמטוסיו הפציצו את הכפר תלמנס שבמחוז אדליב, והשנייה במרץ 2015 בעיירה סרמין שבקרבת העיר אדליב. בתקיפות נהרגו כמה עשרות אזרחים. אלא שושינגטון העדיפה להתעלם מכלל דיווחים אלו (הראל, 2016; The Guardian, 2016; Fox News, 2016).

ביוני 2014 פרץ ארגון "המדינה האיסלאמית" (דאע"ש) ממעמקי המדבר הסורי-עיראקי והשתלט על מרחבים ניכרים בצפונה של עיראק ובמזרחה של סוריה. הצלחותיו הצבאיות של הארגון הכשירו את הקרקע להכרזתו של מנהיגו אבו בכר אל-בגדאדי, ב-29 ביוני 2014, על כינונה של ח'ליפות איסלאמית בראשותו (ואללה NEWS, 2014; Strange, 2014). לאחר שהארגון פגע בעיתונאים מערביים והחל רודף מיעוטים דתיים בשטחים שתחת שליטתו הכריז הנשיא אובמה ב-10 בספטמבר 2014 על כינונה של קואליציה בין-לאומית של מדינות מערביות וערביות שתילחמה כולן בדאע"ש. אובמה הבטיח כי לצד השתתפות פעילה במתקפות האוויריות נגד מטרות דאע"ש תסייע וושינגטון בכסף ובנשק ללוחמים עיראקים וכורדים שיילחמו באנשי דאע"ש, ותספק להם ייעוץ ואימון ואף מטרייה אווירית. אובמה הבהיר עם זאת כי ארצות הברית לא תשלח חיילים להילחם על הקרקע בעיראק (Cohen, 2014; The White House, 2014).

הופעת דאע"ש ולצד זאת ההקצנה האיסלאמית בקרב שורות המורדים הדאיגה מאוד גם את מדינות אירופה. מאירופה דווח על מאות ואולי אף אלפי צעירים הנוהרים להילחם בסוריה, וביבשת אף הובע החשש כי עם סיום הקרבות בסוריה ישובו אלו לארצות מוצאם באירופה ויהוו מוקד של תסיסה ומרדנות ואף של טרור איסלאמי. משכך חדל בשאר אל-אסד להיתפס כרע המוחלט, ובאירופה היו מי שהצרו על שמדינות היבשת מיהרו לנער חוצנן מן המשטר הסורי או אף לשרוף את הגשרים אל דמשק; שהרי, על פי הרוחות החדשות שהחלו נושבות בקיץ 2014 במסדרונות כמה ממשרדי החוץ האירופיים ואף בושינגטון, לוחמי הג'יהאד ובאופן כולל יותר הזרם האיסלאמי הסלפי ותומכיו, ואף מקורות ההשראה והתמיכה שלו - ובמשתמע מדינות כערב הסעודית וקטר - הם שמאיימים על היציבות האזורית ואף על ביטחונה של אירופה, ולא דווקא

בשאר אל-אסד ומשטרו (Gorman, 2013). שינוי זה מצא מאוחר יותר את ביטויו בהסכם הגרעין שהושג בניצוחה של ארצות הברית ומדינות המערב עם איראן ביולי 2015: שהרי איראן כמו גם בשאר אל-אסד חדלו להיות מקור הבעיה באזור, בעיית חוסר היציבות שהובילה להופעת דאע"ש ולהתגברות הטרור האיסלאמי הרדיקלי, והפכו לשותפים במאמץ לפתרונה.

במאמץ להביא לסיום הלחימה בסוריה כדי שיהיה אפשר למקד את המאמץ הצבאי במאבק בדאע"ש, ואולי גם בלחץ דעת הקהל בארצות הברית, נתנה וושינגטון את ידה למהלכים דיפלומטיים עקרים שלהם היו שותפות מדינות אירופה וגם רוסיה. עוד ב-30 ביוני 2012 התכנסה בז'נבה - ביוזמה מערבית אך בהסכמה רוסית - ועידה בין-לאומית בהשתתפות מדינות ערביות ומערביות, וכן גם רוסיה, שהתאגדו במסגרת "קבוצת הפעולה למען סוריה" כדי לדון בדרכים להביא לסיומה של המלחמה. בדיונים סוכמה על דעת כל הצדדים נוסחה סתמית לפתרון המשבר שעניינה הכרזה על הפסקת אש, שלאחריה תוקם "ישות ממשלית זמנית" שתיהנה מ"סמכויות ביצוע מלאות" ואשר תיבחר ב"הסכמה הדדית" של הצדדים. היה זה כמובן ניסוח מעורפל ולא מחייב. כאמור, מבחינת מדינות המערב דיונים אלו היו אמורים לסלול את הדרך לסילוקו של בשאר מן השלטון, הגם שלא היו מוכנות להשקיע מאמץ כלשהו כדי להגיע למימוש מטרה זו. רוסיה מצדה ראתה בכך דרך לנסות ולקדם הסדר שיבטיח את הישארותו של בשאר על כיסאו, על בסיס הטענה כי מרבית הסורים רוצים בהמשך שלטונו וכי תמיכה זו, שאותה הציעו לבחון בבחירות דמוקרטיות במיטב המסורת הסורית, מעניקה לו לגיטימיות להוסיף ולשלוט. החלטות הוועידה אומצו בידי מועצת הביטחון במסגרת החלטה 2118 (Action Group for Syria, 2012; United Nations Security Council, 2013).

למותר לציין כי הלחימה בסוריה נמשכה בלא קשר לדיונים בז'נבה שכן לאיש מהצדדים הלוחמים לא היה אינטרס להפסיק את האש בטרם הכריע צבאית את יריבו. מאמץ מחדש לקדם פתרון מדיני נעשה בינואר 2014 עם כינוסה של ועידת ז'נבה 2 בעיירה מונטרה שליד ז'נבה. בדיונים שהחלו ב-22 בינואר 2014 השתתפו לראשונה נציגים של ממשלת סוריה וכן נציגים של מחנה המורדים. נראה כי בשאר עצמו, ובעצם גם רוסיה שדחפה אותו להשתתף בדיונים, ראו בוועידת ז'נבה אמצעי שיסייע להם "למשוך זמן" ואף לרכך את ההתנגדות המערבית לבשאר, במאמץ להגיע להסדר שיביא לסיומה של מלחמת האזרחים תוך שבשאר נותר בשלטון (Atassi, 2014). מאמץ נוסף נעשה בשלהי שנת 2015 ובראשית שנת 2016 בבירה האוסטרית וינה, בחסות רוסית-אמריקנית; אך

דיונים אלו באו על רקע מעורבותה הצבאית של רוסיה בסוריה שהחלו שלב חדש בלחימה.

ההחלטות שנתקבלו בווינה בשלהי שנת 2015 קראו לחדש את שיחות השלום בין משטר אסד לבין מחנה מתנגדיו ולדון בדרכים להשיג הפסקת אש כוללת, וכן בדרכים ליישם תהליך מעבר פוליטי שיתבסס על הקמת "ממשל אמין, כולל ועל-עדת" בתוך שישה חודשים, שיפעל מצדו בתוך שמונה חודשים לנסח חוקה חדשה ולקיים בחירות במדינה. ההחלטות הללו קיבלו תוקף מחייב משאומצו בידי מועצת הביטחון של האו"ם ב-18 בדצמבר 2015, במסגרת החלטה 2254 (United Nations Security Council, 2015). לצד סיכומים אלו הצליחו וושינגטון ומוסקבה בשלהי פברואר 2016, כל אחת מתוך אינטרסיה היא, להביא להכרזה על הפסקת אש רופפת ושברירית ובעיקר זמנית (הרוסים מתוך אינטרס בחיזוק מעמדם בסוריה, והאמריקנים מתוך רצון לגייס תמיכה למאבק בדאע"ש). אלא שהפסקת האש זו, והפסקת אש נוספת שנכנסה לתוקף באמצע ספטמבר 2016, הופרו שוב ושוב בידי כלל הצדדים הלוחמים, אשר הוסיפו לדבוק בפתרון צבאי כדרך היחידה להביא את המלחמה בסוריה לסיומה.

במחצית השנייה של שנת 2016 התמקדה הלחימה בסוריה בעיר חלב, העיר השנייה בגודלה במדינה, שהפכה עד מהרה בעיני רבים למיקרוקוסמוס של המערכה על סוריה כולה וכמי שבה ייקבע גורלה של מערכה זו. השכונות שבהן החזיקו המורדים בעיר הפכו יעד להפצצות מרוכזות של מטוסים רוסיים שכוונו נגד מתקני תשתית אזרחית, בתי חולים, שווקים עירוניים ועוד, ושהפילו אלפי קורבנות מקרב תושביה (הראל ורויטרס, 2015). עם נפגעים אלו נמנה הילד עומרין דנקיש בן החמש, שנפגע ב-17 באוגוסט 2016 בהפצצה רוסית על ביתו בחלב. אחיו עלי בן העשר נהרג בהפצצה. עומרין חולץ מהריסות ביתו ותמונתו באמבולנס שפינה אותו לקבל טיפול רפואי, המום וחבול ומכוסה מכף רגל עד ראש באבק, בחולצה שעליה דמות מצוירת, עוררה סערה ברחבי העולם והפכה ל"תמונת היום" של הקרב על חלב. הרוסים מיהרו להכחיש כי הם האחראים לפגיעה בעומרין ובמשפחתו וטענו כי מן הצילום של הילד הפצוע עולה בבירור כי הפגיעה לא נגרמה מהפצצה מהאוויר. בראשית אוקטובר 2016 הטילה רוסיה וטו על הצעת החלטה במועצת הביטחון של האו"ם שתכפה על הצדדים הלוחמים הפסקת אש בעיר חלב. בשל הלחץ הצבאי שהפעיל המשטר הסורי על המורדים עלה בידיו לכתר את העיר ולהטיל עליה הסגר במטרה להכניע את המורדים ותומכיהם שנותרו בה (BBC, 2016).

העולם העדיף אפוא להרים ידיים נוכח התמשכותה של הטרגדיה בסוריה. להגנתו הסביר הנשיא אובמה, היחיד שהיה יכול להוביל מהלך צבאי אפקטיבי שעשוי היה אולי לסיים את הלחימה במדינה, בריאיון שהעניק באפריל 2016, כי "זו תהיה טעות בעבור ארצות הברית או בריטניה לשלוח כוחות קרקעיים (לסוריה) ולהפיל את משטרו של אסד". אובמה הוסיף כי "סוריה שרויה במצב קורע לב של מורכבות אדירה" והודה כי אין פתרונות פשוטים למצב. הוא הסביר כי "כדי לפתור את הבעיות לטווח ארוך בסוריה, פתרון צבאי לבדו - וביחוד שיגור של כוחות קרקעיים על ידנו - לא יעשה זאת. על הקהילה הבין-לאומית להמשיך להפעיל לחץ על כל הצדדים המעורבים, ובכלל זה רוסיה, איראן וארגוני אופוזיציה מתונים לשבת לשולחן ולנסות לתווך הסכם לחילופי השלטון, דבר שהוא מסובך" (Nrg, 2016).

ג. סיכום

התנהלותה של הקהילה הבין-לאומית נוכח הטרגדיה הסורית היא סיפור של כישלון מהדהד וידוע מראש. השיתוק שאחז במוסדות הבין-לאומיים, בין היתר נוכח ניגוד אינטרסים מובנה בין מזרח למערב ובין הכוחות האזוריים (סעודיה ותורכיה למול איראן), הוביל להתמשכותו של הקונפליקט ואף להעמקתו. נוכח מציאות זו היה קל ונוח יותר להדחיק את הטרגדיה הסורית מלב. אחרי הכול, רק הדחקה שכזו יכולה הייתה להסביר את הכרזתו של הנשיא אובמה מאפריל 2016 כי תקופת ממשלו היא "התקופה השלווה בהיסטוריה". אובמה הודה אמנם בקיומו של "סבל אדיר וטרגדיות עצומות", אבל הוסיף כי "אנשים עדיין צריכים לזכור שיש להם מזל שהם חיים בעידן השלום והמשגשג ביותר בתולדות האנושות [...] אם אפשר לבחור להיולד מתישהו - אז עכשיו זה הזמן" (Ynet, 2016). ואכן אם מוחקים את סוריה מהמודעות, אפשר להבין כיצד הגיע אובמה למסקנה כי מצבה של האנושות מעולם לא היה טוב יותר.

רשימת מקורות

- הראל, עמוס, 2016. "ההסלמה בסוריה: אסד חזר להשתמש בנשק כימי", **הארץ**, 2.5.2016, עמ' 1.
- הראל, עמוס, ורויטרס, 2015. "אסד, איראן וחזבאללה נערכים למתקפה נרחבת בחאלב", **הארץ**, 14.10.2015, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/1.2751635>.
- ואללה NEWS, 2014. "דאע"ש הכריז על חליפות איסלאמית בעיראק ובסוריה", **ואללה NEWS**, 29.6.2014, <http://news.walla.co.il/item/2759651>.
- זיסר, אייל, 2014. **סוריה: מחאה, מהפכה, מלחמת אזרחים**, תל אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון.
- לוינטל, עמית, 2015. "גל המהגרים שמאיים להטביע את אירופה", **ואללה NEWS**, 28.8.2015, <http://news.walla.co.il/item/2883833>.
- עג'מי, פואד, 2013. **המרד בסוריה**, בתרגום כרמית גיא, תל אביב: עם עובד.
- רבי, עוזי, 2016. **בחזרה לעתיד: המזרח התיכון בצל ה"אביב הערבי"**, תל אביב: רסלינג.
- BBC, 2016. "אחיו של הילד הסורי עומראן דנקיש מת מפצעיו בחלב", **BBC** (בערבית), 21.8.2016, http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2016/08/160820_omran_brother_dies.
- Nana10, 2014. "האור"ם מתייאש: 'מפסיקים לספור את ההרוגים במלחמת האזרחים בסוריה'", **nana10**, 7.1.2014, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1029420>.
- Nrg, 2016. "אובמה: 'אם נפיל את אסד, זו תהיה טעות'", **NRG**, 24.4.2016, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/771/884.html?hp=1&cat=666>.
- Ynet, 2016. "אובמה: 'זו התקופה השלווה בהיסטוריה, מעולם לא היה טוב יותר'", **ynet**, 25.4.2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4795943,00.html>.

Aboud, Samer N., 2016. *Syria*, Cambridge, UK: Polity Press.

Action Group for Syria, 2012. *Final Communiqué*, 30 June 2012, <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniquéActionGroupforSyria.pdf>.

Al Jazeera, 2011. "EU Tightens Oil Sanctions on Syria", *Al Jazeera*, 24 September 2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/09/2011924143411656287.html>.

Atassi, Basma, 2014. "Explaining the Geneva II Peace Talks on Syria", *Al Jazeera*, 19 January 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/01/explaining-geneva-ii-peace-talks-syria-2014118142853937726.html/>.

CBS News' Face the Nation, 2011. "Face the Nation Transcript", *CBS*, 27 March 2011, http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/FTN_032711.pdf.

Cohen, Tom, 2014. "Obama Escalates ISIS Campaign in Iraq, Broadens It to War-ravaged Syria", *CNN*, 11 September 2014, <http://edition.cnn.com/2014/09/11/politics/isis-obama-speech/>.

Evans, Dominic, and Khaled Yacoub Oweis, 2013. "Syria Gas 'Kills Hundreds,' Security Council Meets", *Reuters*, 21 August 2013, <http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-idUSBRE97K0EL20130821>.

Fox News, 2016. "Syria, ISIS Responsible for Chemical Weapons Attacks, UN Inquiry Finds", 24 August 2016, <http://www.foxnews.com/world/2016/08/24/syria-isis-responsible-for-chemical-weapons-attacks-un-inquiry-finds.html>.

Gorman, Siobhan, 2013. "CIA Official Calls Syria Top Threat to U.S. Security", *Wall Street Journal*, 6 August 2013, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323420604578652330222498920>.

Lesch, David, 2012. *Syria: The Fall of the House of Assad*, New Haven: Yale University Press.

Strange, Hanna, 2014. "Islamic State Leader Abu Bakr al-Baghdadi Addresses Muslims in Mosul", *The Telegraph*, 5 July 2014, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10948480/Islamic-State-leader-Abu-Bakr-al-Baghdadi-addresses-Muslims-in-Mosul.html>.

The Guardian, 2016. "Syrian Regime and Isis Carried out Chemical Attacks, Say UN Investigators", 25 August 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/25/assad-regime-isis-chemical-attacks-syria-un-investigators>.

The White House, 2014. "Statement by the President on ISIL", 10 September 2014, *The White House, Office of the Press Secretary*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

UNHCR (The UN Refugee Agency), 2016. "Syria Regional Refugee Response", *UNHCR*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

United Nations Security Council, 2015. "Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks", *United Nations*, 18 December 2015, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>.

---, 2013. *Resolution 2118*, 27 September 2013, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2118.pdf.

Wilson, Scott, and Joby Warrick, 2011. "Assad Must Go, Obama Says", *The Washington Post*, 18 August 2011, https://www.washingtonpost.com/politics/assad-must-go-obama-says/2011/08/18/gIQAelheOJ_story.html.

Zisser, Eyal, 2016. "Russia's War in Syria", *Strategic Assessment* 19(1): 41–49.

---, 2013. "The Syrian Deadlock – Bashar al-Assad and Barak Obama's Moment of Truth", *E-International Relations*, 15 September 2013, <http://www.e-ir.info/2013/09/15/the-syrian-deadlock-bashar-al-assad-and-barak-obamas-moment-of-truth/>.

---, 2011. "The Renewal of the 'Struggle for Syria': The Rise and Fall of the Ba'th Party", *Sharqiyya* (The Arab Spring – Special Issue): 21–29, <http://www.meisai.org.il/wp-content/uploads/2013/11/Sharqiyyafall2011.pdf>.

הטרגדיה האנושית בלוב: אזרחים בין פטיש הכשל המדינתי וסדן "המדינה האיסלאמית"

א. מבוא

בשלהי 2010 - ראשית 2011 הציתו המוני אזרחים ברחבי העולם הערבי תבערות ענק של מרי מזוין למיגור משטרי הברזל במדינותיהם. התקשורת הבין-לאומית מיהרה להגדיר את גלי המרי כ"אביב הערבי". הלהבות התלקחו לראשונה בתוניסיה והתפשטו במהירות אל מצרים, לוב, סוריה ותימן, ואף ליחכו את אמירות בחריין שבמפרץ הפרסי, אך מנגנוני הביטחון והצבא הבחריינים, שתוגברו בסיוע חוץ, כיבו את האש בעודה באיבה. לא חלף זמן רב מאז התלקחות המרי עד שהתבררו מאפייניו והשלכותיו הדרמטיות על עיצוב הנוף הפוליטי, הכלכלי, הסוציו-דמוגרפי והאנושי במדינות המזרח התיכון ובמרחביהן הגיאו-אסטרטגיים האזוריים והבין-לאומיים. תהפוכות המרי הערבי סחררו אוכלוסיות גדלות והולכות במערבולות של הרס, ובלטו באלימותן, בפרישה הרחבה של מוקדי המחאה המזוינת, בהשפעות המידיות והמצטברות שלהן על התרפת התווה ובוהו המשילותי עד לקריסתו, במקרים אחדים, ובממדים המזוועים של הסבל האנושי. ההתקוממויות בלטו גם במטרותיהן השאפתניות ובהתגייסות העממית הנלהבת וחוצת השסעים הפנים-מדינתיים, ובלא מעט מקרים גם הבין-מדינתיים, להשגת יעדיהן. להבות המרי איכלו במהירות שורה של משטרים רודניים שהשכילו לשמור על סדר מדינתי במשך שנים רבות, במידה רבה במחיר דיכוי אכזרי. עם הפלת המשטרים סימנו המוני המורדים ברחבי העולם הערבי מטרות חדשות, שעיקרן היה שיפור דרמטי באיכות חיי האזרחים בכל מערכות החיים תוך בניית סדר מדינתי חדש ומיטיב על חורבות המשטרים שנהרסו (על "האביב הערבי" ראו רבי, 2016; פודה ווינקלר, 2017; Friedman and Maddy-; 2013; Gerges, 2013; Owen, 2012; Weitzman, 2014; Gelvin, 2015).

בשלהי 2016, שש שנים לאחר פרוץ המרי, להבות האש ממשיכות להיתמר לגבהים ולהזין בעוצמה את התהליכים האנרכיים ומערערי המסגרת המדינית, ובראשם מלחמות האזרחים, בלא מעט מזירות המרי הנזכרות ובכללן בלוב. קריסת המשילות או היעדר משילות אפקטיבית ברוב מדינות המרי, והמשך הבעבעוע של לחצים פנימיים רבי עוצמה עקב אי-יכולתן של ההנהגות להציע פתרונות לתביעות ולמצוקות הקשות של המדינות ושל חברותיהן, יצרו ריק פוליטי וכאוטי שאליו נשאב ערב רב של שחקנים חמושים - פנים-מדינתיים, חוץ-מדינתיים ולא מדינתיים. בלטו ביניהם מיליציות מקומיות למיניהן וארגונים מיליטנטיים שמזדהים עם ערכי האיסלאם הג'יהאדיסטי ופועלים להשלטתם במרחב הערבי ואף מחוצה לו, ובראשם ארגון המדינה האיסלאמית. האפקט האפידמי של תהפוכות המרי, המוכר כ"אפקט הדומינו", וממדיו של האסון ההומניטרי - ובראשם ההימלטות של מיליוני פליטים ומהגרים מאזורי מחייתם מוכי הקרבות ומסכני החיים במרחב הערבי ובסביבתו אל מדינות ערביות שכנות ואל אירופה, במידה רבה דרך לוב - ציינו שיא של טרגדיה אנושית שכמוהו לא נרשם מאז מלחמת העולם השנייה ומאז הקמת מדינות ערב באמצע המאה ה-20.

האנרכיה הפוליטית חוצת מערכות החיים, זוועות המלחמות ומשכן הארוך, התרסקות הביטחון המדינתי והאישי והרס הכלכלה ערערו קשות את חוסנה של המדינה והגבירו את מצוקת אזרחיה ואת ייאושם. לוב שאחרי קד'אפי, בדומה למדינות מרי נוספות בעולם הערבי ובסביבתו הגיאואסטרטגית האפריקנית - ובמיוחד בדומה למדינות הסהל הגובלות בלוב או קרובות אליה - הידרדרה במדרון הכשל המדינתי לנקודת השפל של מדינה כושלת (על "מדינה כושלת" ראו רבי, 2016; Ronen, 2016; Rotberg, 2004; Zartman, 1995).

שבירת המסגרת המדינית או התרופפותה והסלמת העימותים הפוליטיים והצבאיים ניזונו לא רק ממאפייני המדינה, מתפישות העולם והזהויות השונות של מרכיביה השבטיים, האתניים, הסוציו-כלכליים, הפוליטיים, הגאוגרפיים והאחרים ומניגודי האינטרסים ביניהם. לצד קווי השוני והניגודים הפרימורדיאליים וזרמי העומק של הזיכרון ההיסטורי רב הקובלנות, התפתחו במהלך המרי ובעקבותיו תהליכים מזדמנים, דינמיים וסינרגטיים, המשנים את מאפייניהם ואת התנהלותם תוך "תנועה" בלתי פוסקת ותגובה לאירועים ולהתפתחויות בשטח. הפעילות האינטרסנטית והנחושה של קבוצות הכוח החמושות, שזיהו את חולשת המסגרת המדינית וניצלוה לקידום מטרותיהן, החישה את המפולת המדינית והעצימה את ממדי האסון האנושי. השחקנים הפנים-מדינתיים, החוץ-מדינתיים והלא מדינתיים, ובראשם תנועות הג'יהאד,

רקמו בריתות טקטיות חדשות ופירקו אותן חדשות לבקרים על פי צורכיהם המשתנים, בהחריפם את הסיכונים למסגרת המדינתית ולחיי אזרחיה.

לוב היא דוגמה מובהקת לזירה מדינתית שבה מילאה התערבות פוליטית וצבאית חוץ-מדינתית - ערבית ובעיקר מערבית - תפקיד מכריע בעיצוב מהלך המרי הערבי ותוצאותיו, ששיאן היה הפלת המשטר בקיץ 2011. התערבות זו עיצבה במידה רבה את זירת הפנים הלובית ואת סבל אזרחיה במהלך המרי ובעידן בתר-קד'אפי (Chorin, 2013; Ronen, 2013). השפעות המרי הערבי בלוב ובמדינות המרי הערביות האחרות בלטו בדו-כיווניות שלהן: לא רק ממרחבי החוץ אל הזירה המדינתית המדממת, אלא גם מן הזירה המדינתית המלחמתית אל עבר זירות החוץ הגיאו-פוליטיות והאסטרטגיות - הערבית, המזרח-תיכונית, האפריקנית והבין-לאומית. השפעות גומלין אלה התכתבו במובהק עם הספרות האקדמית המצביעה על זליגת ההשפעות בין זירת סכסוך פנים-מדינתית לזירות סכסוך אזוריות ובין-לאומיות. תהליכים אלה מוכרים היטב בספרות האקדמית הרלוונטית למרחבי היבשת האפריקנית, שבצפונה - המוכר גם כאזור המגרב - ממוקמת המדינה הלובית. החוקר הניגרי גנרל אולוסגון אובאסנג'ו, שהתמקד בחקר סכסוכים באפריקה, הדגיש את הטיעון הרלוונטי ליבשת האפריקנית וטען כי "לא תיתכן הפרדה בין המקורות הפנים-מדינתיים לבין אלה החוץ-מדינתיים של הקונפליקט עקב פעולת גומלין דינמית בין השניים" (Obasanjo, 1991: xvi).

הסוגיה המרכזית הנידונה במאמר זה היא הדרמה האנושית רבת האימה והסבל בזירת התהפוכות של המרי הערבי בשנים 2011-2016, תוך התמקדות בבחינת מקרה החקר הלובי. חדירת השחקן הג'יהאדיסטי החדש יחסית והמוכר כארגון המדינה האיסלאמית אל הטריטוריה הלובית בסתיו-חורף 2014, כאשר הלהבות של מלחמת האזרחים אפפו את המדינה הלובית ואת חברתה זה כמה חודשים, ציינה התפתחות דרמטית וחוללה או האיצה שינויי נוף פוליטיים, צבאיים-ביטחוניים, דתיים, כלכליים, סוציו-דמוגרפיים ואחרים. תקיעת היתד של המדינה האיסלאמית בלב הפוליטי והכלכלי של לוב ברצועת החוף הים-תיכונית סחררה את המדינה בשני מעגלי מלחמה - מלחמת האזרחים ומלחמת המדינה האיסלאמית להעמקת אחיזתה. שתי מלחמות אלה והגברת הטרור והאימה על ידי המדינה האיסלאמית תוך העצמת הטרגדיה האנושית בלוב ובסביבתה הגיאו-פוליטית האזורית והבין-לאומית הן לב המאמר (על המדינה האיסלאמית ראו שוויצר ועינב, 2015; ווריק, 2016; רבי, 2016).

ב. זירת המרי המזוין בלוב בעידן בתר-קד'אפי: התמוטטות המשטר והסדר המדינתי

ב-13 בפברואר 2011, בעת שלהבות המרי אחזו כבר בתוניסיה ובמצרים - שכנותיה של לוב ממערב וממזרח בהתאמה - פרצה הפגנת מחאה בעיר בנגאזי, וסחפה בעקבותיה המוני אזרחים למרי נגד המשטר. המפגינים מחו על המעצר של פתחי טרביל, עורך דין ופעיל זכויות אדם המוכר היטב בבנגאזי, שניהל באותה עת מאבק לשחרור אסירים פוליטיים מן הכלא. תוך זמן קצר והודות להשפעה הרבה והמידית של המדיה החברתית, שדיווחה והפיצה בזמן אמת מידע על מהלך המחאה ואף סייעה להלהבת ההמונים ולהתגייסותם למרי תוך עקיפת תכניה של התקשורת שבשליטת המשטר ויצירת ערוצי תקשורת חלופיים ורבי עוצמה, התפשטו להבות המרי אל אזורים מחוץ לבנגאזי. המדיה החברתית לא הייתה זו שהציתה את המרי אלא היו אלה לחצי האפליה ומשקעי הדיכוי האכזריים שאזרחי המדינה סירבו להמשיך ולספוג. עם זאת, בולט חלקה רב החשיבות של המדיה החברתית בהלהטת רוחות ההתנגדות למשטר, ששלט במדינה למעלה מארבעה עשורים, ובהזנת אש המלחמה להפלתו (לתרומת המדיה החדשה להתלקחות המרי ראו צ'ורקוב, 2011; בראל, 2012; O'Donnel, 2011; Wolfsfeld, Segev and Sheaffer, 2011).

הצתת המרי בבנגאזי שבאזור קירנאייקה במזרח לוב - אחד משלושת האזורים המרכיבים את הפסיפס הטריטוריאלי של המדינה (כ-1,750,000 קמ"ר) - לא הייתה מקרית. תושבי מזרח לוב נודעו בעוינותם הפוליטית, הכלכלית, השבטית, החברתית והדתית למשטר קד'אפי, אשר הדיח את המשטר המלוכני בראשות אידריס אלסנוסי ממעוז שלטונו במזרח המדינה בהפיכה צבאית ב-1969. יתר על כן, קד'אפי מיהר להעתיק את בירת לוב ואת צומת העצבים הפוליטי, הדיפלומטי והצבאי-ביטחוני של המדינה העצמאית מאז 1951 אל מערבה, וקבע את בירתה בטריפולי. צעד זה, שחרג ממשמעותו הסמלית, נועד לקעקע את מרכז הכוח המלוכני על כל היבטיו הפוליטיים, הביטחוניים והכלכליים ולהקים על הריסותיו מוקד כוח חלופי ומעצים למשטר החדש (Wright, 1982; Vandewalle, 2006). הזעם והמרירות של תושבי המזרח והתנגדותם למשטר בטריפולי גאו עם השנים והצטברו כמשקעי ענק של חומרי בעירה דליקים. אין תמה אפוא כי הגץ שהבעיר את אש המרי התלקח בבנגאזי.

ב-20 באוגוסט 2011 קרס משטר קד'אפי וסחף עמו לתהומות את כל מערכות המדינה ובכללן מערכות הצבא והביטחון. חודשיים לאחר מכן נרצח המנהיג המודח. חישוקי הברזל שהידקו עד אז את מרכיביה מנוגדי האינטרסים של אוכלוסיית לוב התפוררו באחת ויצרו נחשולי ציפיות רוויות שיכרון לקביעת

סדר יום חדש, שיתקן עוולות רבות שנים של שלילת זכויות הפרט ושימנע את ההדרה של חוגים נרחבים מקרב האוכלוסייה מן העשייה הפוליטית וממשאבי המדינה. "דם החללים הקדושים לא נשפך לשווא", צעקו אזרחים משולהבים באחת מהפגנות השמחה על הפלת המשטר, בשקפם את עוצמת האווירה האופורית וטעונת הציפיות לעתיד טוב לאין ערוך מהעבר (Daragahi, 2015). התובנה של ההיסטוריון הרומאי טקיטוס, כי "היום הטוב ביותר לאחר [הדחת] שליט רע הוא היום הראשון [לאחר סילוקו]", תאמה לאווירת השיכרון שהשתררה ברחבי לוב ב"יום שאחרי". פואד עג'מי, חוקר אמריקאי ממוצא לבנוני-שיעי, שציטט את אימרתו של טאקיטוס בהקשר של מיגור המשטר הלובי ושנסחף אף הוא ב"גדולת הרגע" ההיסטורי הזה, ציין כי האירוע הדרמטי שם קץ לעידן ה"קלפטוקרטיה" (kleptocracy) בלוב (Ajami, 2011).

קץ המשטר וקריסת מערכות המשילות שינו באחת את הזירה המדינית בלוב ואת חיי אזרחיה. הסרתם של כבלי הברזל הביטחוניים והפוליטיים עוררה פרץ עז ובלתי נשלט של כוחות פנימיים מדוכאים ורבי כוח, שהתייצבו עתה לתבוע שורה ארוכה של תיקוני עיוותים ועוולות תוך העלאת דרישות נוספות ובלתי מתפשרות לניכוס משאבים פוליטיים וכלכליים, ואף לשינוי המפה החברתית והדתית ולחלוקה טריטוריאלית חדשה, ובראשן דרישה לכינון מובלעות אוטונומיות במזרח המדינה ובדרומה. דרישות אלה נתקלו בדרישות נגד רבות עוצמה לא פחות מצד שחקנים פנים-מדינתיים שהונעו על ידי תפיסות עולם ואינטרסים נוגדים. כל אחד משחקני הפנים התנהל בנתיב האינטרסנטי הצר ששירת אותו תוך הישענות על כמויות אדירות של נשק, תחמושת וציוד צבאי איכותי שהותיר המשטר עם קריסתו או שהגיע לידי ממקורות חוץ אינטרסנטיים (Chorin, 2012; Sadiki, 2012; Ronen, 2014).

בקיץ 2014, שלוש שנים לאחר מיגור המשטר, הסלים המאבק האלים והכאוטי לכדי מלחמת אזרחים. ארגון המדינה האיסלאמית ביסס באותה עת את אחיזתו בעיראק ובסוריה ותר אחר טריטוריות נוספות להפצת חזון הח'ליפות האיסלאמית ולהתעצמות אסטרטגית במרחב הערבי, וזיהה את הזדמנויות הפז הגלומות במדינת התווה ובוהו הלובית. באוקטובר 2014 חדרו "חיילי הח'ליף" אל רצועת החוף הים-תיכונית שבמזרח לוב ותקעו יתד בעיר דרנה. חודשים מספר מאוחר יותר הרחיב הארגון את פרישתו אל בנגאזי ואף אל מרכז רצועת החוף, וקבע את מעוזו בעיר סירת בלב "סרה הנפט" הלובי. תנופת הכיבושים של המדינה האיסלאמית לוותה בהגדלת ממדי הקטל וההרס במדינה, והציתה מעגל מלחמתי נוסף לצד זה של מלחמת האזרחים. שני מעגלי המלחמה הזינו זה את זה וטלטלו את האוכלוסייה במערבולות חורבן ודמים. בכל אחד ממעגלי

המלחמה ובממשק שביניהם הסתמנה גם מעורבות של שחקנים חוץ-מדינתיים ולא מדינתיים, ובכלל זה ארגוני ג'יהאד נוספים כגון אלקאעדה - היריב לארגון המדינה האיסלאמית אשר פועל במרחב של דרום לוב ושל דרום אלג'יריה ובעומק רצועת הסהל האפריקני (רונו, 2013; Filii, 2015).

ההסתחררות המואצת של לוב במעגלי המלחמה מוטטה כליל את שרידי המערכות המדינתיות שנועדו לשרת את האזרחים, כגון מערכות החינוך, הבריאות, הרווחה, התחבורה, הדיור והשיטור. אזרחי לוב נקלעו למערבולות של אלימות יומיומית, של מצוקות קיום ושל הפקר ביטחוני. מספרן הגדול ופעילותן האינטנסיבית של המיליציות המזוינות, חלקן עברייניות ומבריות בני אדם, סמים וסחורות גנובות, ואחרות שלוחמיהן השתתפו במרי המזוין להפלת קד'אפי ולמיגור צבאו שקרס עמו ושמילאו את הריק הצבאי והביטחוני שנוצר, העמיקו את השבר המדינתי והאנושי (למפת הכוחות המזוינים ראו Gaub, 2013; 2014). בלטו הגידול במספר הפגיעות בנפש, ריבוי מעשי החטיפה לשם קבלת כופר או להפעלת לחץ פוליטי (כמו המקרה המובהק של חטיפת עלי זידאן בעת כהונתו כראש הממשלה ב-2013), עלייה במספר ההתנקשויות באנשי עסקים, בעיתונאים ובפוליטיקאים ואף בבכירי הממשל הפוסט-קד'אפי, וריבוי מקרים של הרג אזרחים ללא הבחנה, בזיזת רכוש ציבורי ופרטי, שחרור אסירים עברייניים במהלך פריצות לבתי כלא ולתחנות משטרה והתעללויות בנשים ובעובדים זרים. רמת האנרכיה האלימה גבהה כל העת והרתיעה משקיעים ושחקני חוץ פיננסיים פרטיים ומדינתיים, בעיקר מהמפרץ וממדינות המערב, מלהזרים הון פיננסי כדי לשקם את מערכות הצבא והביטחון ולבנות מחדש את תשתיות הכלכלה ההרוסות של המדינה. כל מערכות המדינה והחברה ובכללן כלכלתה נקלעו למשבר חמור עד כדי שיתוק. הצמצום הדרסטי בייצוא הנפט ובהכנסות לוב במטבע זר לצד צניחת מחירי הנפט בשוק העולמי דלדלו את קופת המדינה, שלא הייתה מסוגלת לדאוג לאזרחיה המיוסרים.

המסגרת המדינתית המתפוררת כשלה שוב ושוב בבניית משילות אפקטיבית, והמשיכה להיטלטל על גלי המלחמות והכאוס תוך שהיא מתנהלת ב"מאזן אימה" בין שני מעגלי המלחמה מחד גיסא, ובין שני המחנות הפנימיים העיקריים, שבראש כל אחד עמדה מיליציה מזוינת ורבת עוצמה צבאית ופוליטית, מאידך גיסא. כל אחת משתי המיליציות התייצבה לצד ממשלה אחרת, יריבה ועוינת לרעותה: ממשלה אחת פעלה מטבורוק שבמזרח המדינה ונשענה על מיליציות זינתאן; והממשלה האחרת פעלה מטריפולי שבמערב לוב ונשענה על מיליציות מיצראתה. כל אחת משתי הממשלות התבצרה בבונקר

האינטרסנטי שלה, מועצמת בתמיכה אקטיבית של "מיליצית הבית" ובה בעת מועצמת גם על ידי שחקני חוץ אזוריים ובין-לאומיים, ערביים ומערביים. דינמיקה פוליטית וצבאית דו-ראשית זו, שמומנה על ידי קופת המדינה מתוקף הסדר בין שתי הממשלות, תבעה וממשיכה לתבוע את כספי הנפט והגז הזורמים בקילוח דליל אל קופת המדינה, ומשאירה אותה ללא משאבים כלכליים שישרתו את צורכי האוכלוסייה. זו נותרה לדאוג בעצמה לקיומה במלחמת משנה יומיומית לצד שתי המלחמות שהקיזו את דמה של לוב עד לשלהי 2016 - מועד השלמת המאמר. שתי הממשלות, שנטרלו זו את סמכותה של זו תוך ליבוי אלימות ואיבה פוליטית בקווי השסע ביניהן, הנציחו בעצם קיומן את סכסוכי הדמים בעוד האוכלוסייה משלמת מחירים טרגיים מאמירים. גם ממשלת "ההסכמה הלאומית", שהוקמה במאמצי האו"ם בטרופולי במהלך 2016 במטרה להציב חלופה לשתיים הקיימות ולכונן ממשל סמכותי, ובהמשך לפעול לשירוש אחיזת המדינה האיסלאמית מן המדינה, לא הצליחה לפרוץ את מחסום היריבויות, ניגודי האינטרסים ומשברי הזהויות ולהציב את עצמה כסמכות משילות מרכזית ואפקטיבית.

עם זאת, כינון ממשלת ההסכמה הלאומית בראשות פאיז אלסראג', והתמיכה הבין-לאומית החזקה בקיומה, אפשרו למדינות המערב להילחם במחצית השנייה של 2016 במשותף עם שחקנים פנים-לוביים לסילוק המדינה האיסלאמית מלוב. בתום 2016 נמשכה מלחמה זו בסירת שבמרכז המרחב הצפוני של המדינה: כוחות המיליציה החמושה של מיצראתה והמיליציה בראשות אבראהים ג'דראן, שנטלה על עצמה את האחריות על שמירת מתקני הפקת הנפט ונמלי ייצוא, נלחמו לצד "כוחות מיוחדים" של ארצות הברית ובריטניה. חרף מספר הלוחמים הגדול יחסית של המדינה האיסלאמית בלוב, שהוערך בלמעלה מ-6,000 ב-2016 (Chivvis, 2016), וחרף לחימתם הנחושה, ספג הארגון מכה צבאית קשה במפנה שנת 2016-ראשית 2017. עם זאת, אחיזת המדינה האיסלאמית בלוב לא מוגרה כליל: הארגון העתיק את בסיסי פעילותו אל המדבריות שבדרום לוב ואף מעבר לגבולותיה אל רצועת הסהל האפריקנית. ההתמקמות במרחבים השוממים ונעדרי הפיקוח הביטחוני והצבאי האלה נועדה לאפשר לארגון לשקם את מעמדו ואולי אף לחדש את מעורבותו בזירה הלובית, אם זו תמשיך להסתחרר במעגלי האלימות והכאוס, או לתקוע יתד חדשה במרחבי האזור (Ronen, 2017).

ג. סבל האזרחים וכתישתם במערבל המלחמות והתווה ובוהו: הטרגדיה האנושית

מי שחווים קשיי קיום יומיומיים וסכנה מתמדת לחייהם עקב מאבקי הדמים, הטרור והיעדר ממשל מתפקד הם אזרחי המדינה והעובדים הזרים החיים בה. כמו כן, רבבות מהגרים ופליטים שנטשו את מדינות האם במרחבי המזרח התיכון והסהל האפריקני, ואף כאלה המגיעים ממרחבים גיאוגרפיים אחרים והבוחרים לנוע אל אירופה דרך נתיבי ההברחה החוצים את לוב הכאוטית ובעלת הגבולות הפרוצים, משלמים מחירים נוראים ובכלל זה קורבנות בנפש (del Valle, 2016). מלחמת האזרחים ומלחמת המדינה האיסלאמית, וכן פעילות ארגוני טרור ופשיעה נוספים, לא הבחינו בין האוכלוסייה הלובית ובין הזרים העובדים בלוב או חוצים את מרחביה בדרכם לאירופה. רבים מן העובדים הזרים, שהגיעו ללוב בעת שגשוג כלכלת הנפט והגז בעידן קד'אפי באישור חוקי או בלעדיו, נמלטו זה כבר מן המדינה, אך רבים אחרים עדיין שוהים בה (חסרים נתונים על מספרם). ארגון המדינה האיסלאמית, שנהנה עד לסילוקו מסירת שברצועת החוף הים-תיכוני מחופש תנועה באזור, לא בחל אף הוא ברווחי "תעשיית ההגירה" הבלתי חוקית, וניצל את היאחזותו בקרבת נתיבי ההגירה לעשיית רווחים כספיים ולהברחות נשק, סמים וסחורות גנובות, ואף לא בחל בהתעמרות במהגרים ה"כופרים" ובהוצאתם להורג. עריפת ראשיהם של 21 "כופרים" - קופטים מצריים - על חוף הים התיכון בסירת בפברואר 2015 התפרסמה במיוחד בחומרת זוועותיה. התבססות המדינה האיסלאמית במרכז רצועת החוף הים-תיכונית, שבה חיים כ-85% מאוכלוסיית לוב המונה כ-6.2 מיליון נפש, ומיקום נמלי הנפט ומסופי ייצוא - כמו גם כני השילוח של המהגרים במסעם הבלתי חוקי לאירופה - ברצועת החוף, העניקו לארגון יתרונות כלכליים, אסטרטגיים וצבאיים והזרימו חמצן לעורקיהם של מעגלי האלימות והאנרכיה.

מאחר ששתי המלחמות התנהלו ברצועת החוף רווית הבנייה העירונית, צפופת האזרחים ומתקני הנפט, האזרחים החיים במרחביה חשופים כל העת לסיכוני חיים תוך שהם משלמים מחירים מידיים, מצטברים, ישירים ועקיפים: הרג, פציעות קשות והיעדר שירותים רפואיים ותרופות חיוניות, החרבת בתים והרס רכוש, ביזה ושווד דרכים, חסימת דרכי תעבורה על ידי מיליציות פיראטיות והחרמת מוצרים בכוח הנשק תוך שיתוק המסחר, ניכוס מזון ותרופות שהובאו ללוב במסגרת סיוע הומניטרי בין-לאומי על ידי מיליציות וכוחות צבא, חטיפת אזרחים ופוליטיקאים לשם קבלת דמי כופר או להפעלת לחץ לשם מילוי דרישות פוליטיות ואחרות, סחר בבני אדם וקצירת איברים, חטיפת ילדים

למטרות לחימה ומין, מעשי אונס וחיפוש נשים ושעבודן כשפחות מין עבור אנשי "המדינה האיסלאמית", רצח עיתונאים מקומיים וזרים והתנקשות בחיי פוליטיקאים; התקפות על תחנות משטרה ועל בתי כלא ושחרור אסירים ושילובם במעגלי המלחמה; הפצצת בתי חולים, בתי מלון, בתי מגורים, מוסדות ציבור, התקפות על מערכות עיתונים ותחנות רדיו וטלוויזיה; שריפת בתים לא רק של זרים אלא גם של לובים "כופרים" המתנגדים ל"מדינה האיסלאמית" והרג אזרחים במהלך מתקפות הכיבוש של הערים, פיגועי טרור נגד ארגוני סטודנטים ופעילים חברתיים ופוליטיים, פגיעה באתרים ארכיאולוגיים, הפצצת תשתיות כלכליות ואסטרטגיות ובכלל זה שדות תעופה ונמלי נפט, פיגועי טרור המוניים, פיצוץ קווי מים לשתייה ופגיעה בקווי חשמל. הפגיעה החמורה והבלתי פוסקת בחיי אדם ובמערכות החיים הסובבות אותו, לצד הסבת נזקים חמורים ומצטברים לכלכלת המדינה, מזינים את הסתחררות לוב במעגל קסמים: החמרת המצב הכלכלי מאיצה את גלישת המדינה והחברה במדרון הכשל המדינתי לעבר אנרכיה אלימה, והתפתחויות אלה מצדן מחריפות את השבר הכלכלי וכן הלאה ללא יכולת להיחלץ מן הסחרור.

אחת מתוצאות הלוואי הבולטות של סחרור זה היא הימלטות אזרחים רבים מרצועת החוף הלבית אל הפריפריה המדברית וקשת החיים, ובעיקר אל המדינות הסמוכות - אלג'יריה ותוניסיה - ואף אל בירות אירופה. בשנת המרי הראשונה דיווח האו"ם על כ-686,000 איש שעזבו את לוב (Peterson, 2011). לא ידוע כמה מהם שבו למדינה, אם בכלל. בכל מקרה, חסרים נתונים מעודכנים ואמינים על היקף הטלטלה הדמוגרפית בתוך לוב ומחוצה לה בשש שנות המלחמה, אך תופעה זו לא הייתה מוכרת במדינה עד לשנים האחרונות; זאת בניגוד בולט למדינות המגרב, הסהל וקרן אפריקה, ובראשן אלג'יריה, מרוקו, ניג'ר, מאלי, סודאן וסומליה, המוכרות כמדינות מייצאות הגירה ופליטות זה שנים רבות (Ronen, 2008; CARIM, 2010).

מצוקת האזרחים בלוב החריפה בהתמדה ובהתאמה להתעצמות מלחמותיה: על פי נתון שפרסם האו"ם בראשית 2016, כ-2.4 מיליון בני אדם - למעלה משליש מכלל האוכלוסייה - נזקקו באותה עת לסיוע הומניטרי עד כדי הצלת חיים (UN News Service, 2016). למרבה הטרגדיה נמנע מהם הסיוע, או שהוא הגיע במשורה ובאופן לא סדיר, עקב אוזלת ידן וחוסר עניין של שתי הממשלות הנלחמות זו בזו וכן עקב היעדר כתובת מרכזית אפקטיבית לניתוב הסיוע ביעילות ובביטחון. מגבלות המימון שמהן סובלים גופי סיוע התנדבותיים מקומיים ובין-לאומיים, ומאמצי ההשתלטות של מיליציות חמושות על הסיוע שבכל זאת מגיע, מחריפים את המצוקות האנושיות בלוב.

חומרת הפגיעה באזרחים גובה מחיר יקר במיוחד מדור הילדים המתבגר אל תופת המלחמה בלוב ובמרחב המזרח-תיכוני - הדור שאמור למלא פונקציות חיוניות בשיקום ובבנייה עתידיים של המסגרת המדינתית ושל חברתה כאשר ואם תהליכים אלה יתרחשו, וגם אם לא במסגרת המדינתית הקיימת ולא במתכונת הטריטוריאלית המוכרת. דור הצעירים סובל מטראומות קשות, מהיעדר שירותי חינוך ובריאות ומהיעדר מערכות מייצבות סדר וביטחון, וחלקו היגר ממדינתו, ייתכן שלבלי שוב. רבים מהילדים ומהנערים הידרדרו לפשיעה, לזנות ואף להשתתפות פעילה בזירת המלחמות. אמנם קשה להשיג נתונים אמין על הגירת צעירים מלוב ועל שימוש בילדים למטרות לחימה, עבריינות ומין, אך התופעה קיימת במדינה זו כמו בזירות מלחמה אחרות. על פי נתוני האו"ם שליש מקורבנות הסחר בבני אדם הם ילדים נפגעי מלחמות. מזעזע הוא גם הנתון שלפיו כ-10,000 ילדים מבין כ-26,000 ילדים שנמלטו מזירות המלחמה או שנשלחו על ידי הוריהם לאירופה ללא ליווי במהלך 2015 נעלמו, וכי קיים חשש שנפלו קורבן לעבריינות, לסחר בבני אדם למטרות לחימה, לעבודות כפיים וצלניות ולניצול מיני (הארץ, 2016).

ראוי לציין תופעה נוספת הקשורה למעורבות ילדים ונוער בכאוס המלחמתי בלוב ולגלי ההגירה הבלתי חוקית הנעים מאפריקה ומן העולם הערבי דרך מדינת ההפקר הלובית אל חופי אירופה. הגבולות הפרוצים של לוב, הכאוס הביטחוני והצבאי ברחבי המדינה, מצוקות הקיום של האוכלוסייה והתפרקות התא המשפחתי והסדר החברתי הקנו ללוב מעמד של "גן עדן" עבור תעשיית הברחת בני האדם לאירופה, לצד נתיב נוסף דרך תורכיה וממנה ליוון והמשך למדינות אירופה. מאמצי רשתות ההברחה להגדיל את הכנסותיהן דרבנו אותן לגייס נערים לוביים, שמסכימים בעבור תשלום נמוך להשיט את הסירות הרעועות המקיימות את שגרת הברחות האדם במרחבי הים התיכון. השילוב בין גילם הצעיר והיעדר ידע וניסיון בהשטת הסירות, רבות מהן גרוטאות לא ראויות לשיט, לבין העמסת היתר של הפליטים והמהגרים על סירות אלה, כולל נשים וילדים, הוביל לגידול הדרמטי במספר הטובעים למוות ליד חופי לוב במהלך 2016. כדי לצמצם את ההגירה מלוב לאירופה הסמיך האיחוד האירופי את "שלטונות לוב" - ובפועל את המיליציות המזוינות המקורבות לכל אחת משתי הממשלות - לעצור ספינות מהגרים במימי הים התיכון ולשלחן בחזרה ללוב, ובכך חשף את הפליטים ואת המהגרים להתעללות קשה ואף למוות. לא ברור אם מדובר באלה שהוחזרו בלבד או שאליהם צורפו אחרים, אך ארגונים לזכויות אדם העריכו ביולי 2016 כי כ-3,500 פליטים ומהגרים מוחזקים ב-20 מרכזי מעצר רשמיים בלוב, לצד רבים אחרים המוחזקים במרכזי מעצר לא

רשמיים והשייכים לארגונים עברייניים או למיליציות ולארגונים חמושים (הארץ, 2016א).

ד. סיכום

ההסתחררות הגוברת של המדינה הלובית ושל חברתה באנרכיה ממאירה, במשבר זהות אלים ובלהט המלחמות - בדומה למדינות נוספות במרחב הערבי - תובעת מחירים בנפש, המאמירים ככל שסכסוכי הדמים נמשכים. מאמצי השחקנים הפנים-לוביים והחוץ-לוביים לייצוב הזירה הפוליטית בלוב ולסיום מלחמותיה נכשלו עד למועד השלמת המאמר בשלהי 2016. קול שוועת הסבל האנושי בלוב נמהל בזעקת הסבל האנושי העולה בעוצמה מזירות המלחמה והטרור הג'יהאדיסטי בסוריה, בתימן, בעיראק ובמדינות נוספות המיטלטלות במלחמות במרחב הערבי והאפריקני.

מציאות האסון, האימה והייאוש שבה חיים אזרחי לוב זה למעלה משש שנים, והיעדר כל פתרון באופן המידי של שלהי 2016, מעוררים שאלות רבות: האם המסגרת המדינתית והחברה הלובית מרובת השסעים מסוגלות לחלץ את עצמן ממערבולות החורבן והדמים ולהחזיר ללוב סדר מדינתי יציב ומשקם חיים? האם אפשר לעשות זאת ללא סיועם הפעיל של שחקני החוץ, ובראשם ארצות הברית ומדינות מערביות נוספות? והאם השחקן הרוסי, המעמיק את מעורבותו הצבאית והפוליטית בלוב, מסוגל או מעוניין לאחות את השברים בזירה הלובית? האם תצליח המדינה הלובית המתפוררת לבנות מחדש את תעשיית הנפט, למנוף את כלכלתה ולשמר את שלמותה הטריטוריאלית? האם לוב תמשיך להיות ערוץ כאוטי ומוביל של הגירה בלתי חוקית לאירופה? ומה יעלה בגורל צעירי לוב - חלק הארי של אוכלוסייתה - החווה את מוראות ההרס והדמים ושחלקו נוטש את המדינה? ומה יהיה חלקם של הצעירים בלוב ובעולם הערבי בחידוש המעמד של מדינות הלאום באזור, או שאולי יתפתח במרחב הערבי סדר יום פוליטי, צבאי או דתי שונה מקודמיו? הדחק הדמוגרפי המחרף במדינות ערב, ובמיוחד המספר העצום של צעירים - ב-2010 הגיע שיעור האזרחים בגילים 15-24 בעולם הערבי לשיא של 20% מכלל האוכלוסייה ומאז הוא ממשיך לגדול - מסמנים את צעירי המרחב הערבי ככוח המוביל, ופוטנציאלית ככוח שביכולתו לעצב מחדש את הנוף המזרח-תיכוני. לא רק ששיעור האבטלה בקרב הצעירים במדינות בעולם הערבי כפול מן הממוצע העולמי, ובמדינות כגון מצרים הוא יותר מפי שלושה מן הממוצע העולמי ונע סביב 42%; לוב היא שיאנית אבטלה, ובמיוחד בקרב צעיריה המשכילים: שיעור

האבטלה במדינה, שכלכלתה נמצאת בנסיגה דרמטית, הוא 49% (The Economist, 2016).

האם נראה את התרחיש הדרמטי של גאות נחשולי הגירה ופליטות סוריים אל חופי אירופה חוזר על עצמו גם במציאות הלובית? או שאולי לוב עתירת משאבי האנרגיה, הקרובה למוקדי הביקוש האירופיים והמהווה יעד תיירותי נחשק, תתעשת בסיוע של שחקני חוץ ותשים קץ למלחמותיה ולא-הסדר הפוליטי והביטחוני? בשלב זה של שלהי 2016 נראה שאפשרות זו אינה בהישג יד, וכתמיד, מי שמשלם את המחירים הגבוהים ביותר ובראשם חיי אדם הם האזרחים.

רשימת מקורות

- בראל, צבי, 2012. "הרשתות החברתיות היו רק כוכב משנה במהפכות", **הארץ**, 20.12.2012.
- הארץ, 2016א. "ארגון זכויות אדם: פעילות האיחוד לצמצום הגירה מלוב מובילה לעינוי מבקשי מקלט", **הארץ**, 7.7.2016.
- הארץ, 2016ב. "10,000 ילדים פליטים נעלמו ברחבי אירופה: חשש כי נפלו קורבן לארגוני סחר בבני אדם", **הארץ**, 1.2.2016.
- ווריק, ג'ובי, 2016. **דגלים שחורים: העלייה של דאעש**, בתרגום שמעון בוזגלו, ראשון לציון: ידיעות ספרים.
- פודה, אלי, ואון וינקלר (עורכים), 2017. **הגל השלישי: מחאה ומהפכה במזרח התיכון**, ירושלים: כרמל.
- צורקוב, אליזבט, 2011. "מהפכות לא מתחוללות ברשת: על הקשר בין רשתות חברתיות לאביב הערבי", **הפורום לחשיבה אזרחית**, 19.9.2011, <http://tinyurl.com/zorkov>.
- רבי, עוזי, 2016. **בחזרה לעתיד: המזרח התיכון בצל 'האביב הערבי'**, תל אביב: רסלינג.
- רונו, יהודית, 2013. "העצמת האסלאם הפוליטי באלג'יריה ובמרחבה הסהלי: ארגון 'אלקאעדה במגרב האסלאמי' כמייצג התופעה", **המזרח החדש** נב: 79-55.
- שויצר, יורם, ועומר עינב (עורכים), 2015. **המדינה האסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

Ajami, Fouad, 2011. "A Thrilling Spectacle in Tripoli", *The Wall Street Journal*, 23 August 2011.

CARIM (Consortium for Applied Research on International Migration), 2010. *Libya, The Migration Scene*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 1, June 2010.

Chivvis, Christopher S., 2016. "Countering the Islamic State in Libya," *Survival: Global Politics and Strategy* 58(4): 113-130.

Chorin, Ethan, 2013. "NATO's Libya Intervention and the Continued Case for 'Responsibility to Rebuild'", *Boston University International Law Journal* 31(365): 364-386.

---, 2012. *Exit Gaddafi: The Hidden History of the Libyan Revolution*, London: Saqi.

Daragahi, Borzou, 2015. "Libya: From Euphoria to Breakdown", in Ben Fishman (ed.), *North Africa in Transition: The Struggle for Democracies and Institutions*, London: IISS, pp. 39-57.

del Valle, Hernan, 2016. "Search and Rescue in the Mediterranean Sea: Negotiating Political Differences", *Refugee Survey Quarterly* 35: 22-40.

Filiu, Jean-Pierre, 2015. "Jihadism in North Africa: A House of Many Mansions", *Adelphi Series* 55(452): 97-112.

Friedman, Brandon, and Bruce Maddy-Weitzman (eds.), 2014. *Inglorious Revolutions: State Cohesion in the Middle East after the Arab Spring*, Tel Aviv: Tel Aviv University, The Moshe Dayan Center.

- Gaub, Florence, 2014. "A Libyan Recipe for Disaster", *Survival: Global Politics and Strategy* 56 (1): 101–120.
- , 2013. "The Libyan Armed Forces between Coup-proofing and Repression", *Journal of Strategic Studies* 36(2): 221–244.
- Gelvin, James L., 2015. *The Arab Uprisings: What Everyone Needs to Know*, Oxford: Oxford University Press.
- Gerges, Fawaz A. (ed.), 2013. *The New Middle East: Protests and Revolution in the Arab World*, New York: Cambridge University Press.
- Obasanjo, Olusegun, 1991. "Preface", in Francis M. Deng and I. William Zartman (eds.), *Conflict Resolution In Africa*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. xvi.
- O'Donnel, Catherine, 2011. "New Study Quantifies Use of Social Media in Arab Spring", *UW Today*, 12 September 2011, <http://www.washington.edu/news/2011/09/12/new-study-quantifies-use-of-social-media-in-arab-spring/>.
- Own, Roger, 2012. *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, Cambridge: Harvard University Press.
- Peterson, Scott, 2011. "686,000 Libya Refugees Flee to Egypt, Tunisia", *The Christian Science Monitor*, 5 May 2011, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2011/0505/686-000-Libya-refugees-flee-to-Egypt-Tunisia>.
- Ronen, Yehudit, 2017. "Libya: Teetering Between War and Diplomacy – The Islamic State's Role in Libya's Disintegration", *Diplomacy & Statecraft* 28(1): 110–127.
- , 2014. "The Libyan 'Arab Spring' and Its Aftermath: Challenges to State Order and National Cohesion", in Brandon Friedman and Bruce Maddy-Weitzman (eds.), *Inglorious Revolutions: State Cohesion in the Middle East after the Arab Spring*, Tel Aviv: Tel Aviv University, The Moshe Dayan Center, pp. 243–255.
- , 2013. "Britain's Return to Libya: From the Battle of al-Alamein in the Libyan Desert to the Military Intervention in the 'Arab Spring' Upheaval", *Middle Eastern Studies* 49(5): 675–695.
- , 2008. "A Libyan-Italian Encounter: The Changing Mosaic of Mediterranean Migration", *The Maghreb Review* 33(1): 69–81.
- , 2006. "Post-Qaddafi Libya: A Failing State", *Tel Aviv Notes*, The Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, Tel Aviv University, 15 September 2016.
- Rotberg, Robert I., 2003. *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press.
- Sadiki, Larbi, 2012. "Libya's Arab Spring: The Long Road from Revolution to Democracy", *International Studies* 49(3-4): 285–314.

The Economist, 2016. "Arab Youth: Look Forward in Anger", *The Economist*, 6 August 2016.

UN News Service, 2016. "Libya: U.S \$166 Million UN-Backed Humanitarian Appeal Barely One Per Cent Funded", *AllAfrica*, 1 February 2016, <http://allafrica.com/stories/201602020766.html>.

Vandewalle, Dirk, 2006. *A History of Modern Libya*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wolfsfeld, Gad, Elad Segev, and Tamir Sheafer, 2013. "Social Media and the Arab Spring: Politics Comes First", *The International Journal of Press/Politics* 18(2): 115–137.

Wright, John, 1982. *Libya: A Modern History*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zartman, I. William (ed.), 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner.

משימות שלום במאה ה-21 - מהכרה בטעויות עבר ועד לאדפטציה ואכיפה

תקציר

לנוכח העלייה בדומיננטיות של סכסוכים תוך-מדינתיים לצד הצמצום הניכר במספרן של מלחמות בין-לאומיות לאחר 1989, כוחות שמירת שלום הפכו לאמצעי העיקרי של הקהילה הבין-לאומית בניסיון להתמודד עם האיומים שמציבים סכסוכים פנימיים ומלחמות אזרחים על יציבות השלום האזורי והעולמי. מטרת המאמר היא לתאר את משימות השלום שפרוסות מטעם האו"ם במוקדי סכסוכים ברחבי העולם ב-25 השנים האחרונות. המאמר מציג את השינוי שחל באופי המשימות ומנתח בהרחבה את הסיבות למעבר ממשימות "מסורתיות" למשימות "רב-ממדיות" ולמשימות אכיפה והגנה על אזרחים. הניתוח מראה שהמעבר למשימות הגנה מצביע על ניסיונות האו"ם להתאים את פעולותיו לאתגר שמציבים הסכסוכים הפנימיים בתקופה שלאחר 1989, וכי שני גורמים עיקריים עמדו בבסיס השינוי - אימוץ הדרגתי אך עקבי של הנורמה להגנת אזרחים וניסוח מנדט ייעודי ההולם את מטרות המשימות. זאת ועוד, המאמר מראה שמשימות דור שלישי מסייעות בצמצום הפגיעה באזרחים כל עוד הן מוסמכות לכך באמצעות ניסוח מנדט הולם, וכל עוד הן מצוידות ומאוישות באופן ייעודי לשם הגנה על אזרחים.

א. מבוא

במסגרת ההתמודדות של הקהילה הבין-לאומית עם מוקדי סכסוכים, בניסיון להביאם לכדי סיום או לכל הפחות לסייע בצמצום רמות האלימות והפגיעה באזרחים, מוצבים ברחבי העולם 107,574 אנשי סגל המאיישים 16 משימות

שלום מטעם האו"ם, בתקציב של 8 מיליארד דולר בקירוב.¹ רוב המשימות פרוסות במוקדי סכסוך תוך-מדינתיים, כגון הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, מאלי ודרום סודן, ולפחות מחציתן מוגדרות כמשימות "רב-ממדיות" וכמשימות אכיפה והגנה על אזרחים.² נתונים אלו מצביעים על כך שכוחות שמירת השלום מטעם האו"ם הם אמצעי חשוב, אם לא עיקרי, שמשמש את הקהילה הבין-לאומית בניסיון להתמודד עם המספר הגבוה של הסכסוכים הפנימיים בימינו ולשמור על הביטחון הקיבוצי. כמו כן, נתונים אלו מצביעים על השינוי שחל באופי המשימות ועל כך שבשנים האחרונות הולכת וגוברת הנכונות של הקהילה הבין-לאומית, האו"ם ומועצת הביטחון לפרוס משימות מדור שלישי, קרי משימות אכיפה והגנה על אזרחים.³

כפי שניתח בהרחבה בהמשך, ההבדל המעשי בין המשימות ה"רב-ממדיות" (דור שני) ומשימות האכיפה (דור שלישי) ובין המשימות ה"מסורתיות" (דור ראשון) נעוץ בעיקר בייעוד שלהן - משימות דור ראשון שוגרו כדי לסייע לשמור על יציבותן של הפסקות אש בגמר סכסוכים בין מדינות, ואילו משימות דור שני ושלישי משוגרות למוקדי סכסוכים תוך-מדינתיים פעילים כדי לסייע בשיקום המדינה ומוסדותיה וכדי להגן על אזרחים ולהצילם.

לנוכח הבדל זה עולה השאלה: מהם הגורמים לשינוי שחל באופי המשימות המשוגרות מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים? יתרה מכך, מדוע ב-25 השנים האחרונות גברה נכונות הקהילה הבין-לאומית להגן על אזרחים באמצעות משימות אכיפה? בד בבד ראוי גם לציין את הפולמוס בדבר נחיצותן ויעילותן של משימות האו"ם, בעיקר לנוכח כישלונות צורמים, מקרים של התנהגות לא

¹ נתונים רשמיים של האו"ם נכון ליום 28/02/2017, וראו

<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

² אלו הן המשימות ברפובליקה המרכז אפריקאית (החודש מציין את מועד ההצבה של המשימה), 4/2014 (MINUSCA); במאלי, 4/2013 (MINUSMA); בהאיטי, 6/2004 (MINUSTAH); ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, 7/2010 (MONUSCO); בדארפור, 7/2007 (UNAMID); בחבל אביי שבסודן, 6/2011 (UNISFA); בדרום סודן, 7/2011 (UNMISS); ובחוף השנהב, 4/2004 (UNOCI).

³ לשם השוואה, במרץ 2004 מספר המשימות ששוגרו מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים היה מצומצם יותר ועמד על 13, הן מנו 49,158 אנשי סגל ותקציבן היה 3 מיליארד דולר בקירוב. זאת ועוד, השינוי באופי המשימות מתבטא בעיקר בכך שלהבדיל מסוג המשימות שנפרסו בשנת 2004, שברובן המוחלט היו משימות דור ראשון ושני, בימינו פרוסות משימות ייעודיות להגנה על אזרחים, כלומר משימות דור שלישי, כגון זו הפרוסה ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו (משימת ההגנה MONUSCO במקום MONUC הרב-ממדית שנפרסה ב-2004), במאלי, ברפובליקה המרכז אפריקאית, בחבל אביי שבסודן, בדארפור ובדרום סודן; ראו http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet_archive.shtml

הולמת ואף ניצול והתעללות מינית מצד אנשי שמירת שלום בשטה;⁴ וכן לנוכח מורכבויות אחרות, דוגמת שאלת הגישה הסובייקטיבית המנחה לא פעם את שיקולי ההתערבות של מועצת הביטחון בסכסוכים, שלעתים גוברת על שיקולים הומניטריים ואף על השיקול של תרומת הכוחות לשמירת שלום. בספרות נדונו שאלות נוקבות בדבר תרומתם, נחיצותם וחיוניותם של כוחות שלום במוקדי סכסוכים לאחר המלחמה הקרה (Diehl, Reifschneider and Hensel, 1996; Luttwak, 1999; Boot, 2000; Werner and Yuen, 2005; Nilsson, 2008).

למרות פולמוס זה, הטענה המרכזית של מאמר זה היא שלמעבר ממשימות "מסורתיות" למשימות "רב-ממדיות" ולמשימות אכיפה והגנה יש השפעות משמעותיות על היכולת לצמצם את הפגיעה באזרחים במוקדי סכסוכים. הניתוח המוצג במאמר מראה כי השינוי באופיין של משימות שלום מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים פנימיים הוא פועל יוצא של הכרה בטעויות העבר, למידה והתאמה רעיונית-תפיסתית של מטרות האו"ם למציאות משתנה.

במהלך 25 השנים האחרונות הלכה והתגברה ההכרה בכך שסכסוכים תוך-מדינתיים מערערים את היציבות והשלום האזורי והעולמי וכרוכים בסבל אנושי עצום המצריך הגנה על אזרחים. הניתוח יתרכז אפוא בתקופה שלאחר 1989 ועד ימינו, ויסקור את הסיבות לשינויים המהותיים שחלו באופי המשימות המשוגרות מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים. הדיון המוצע נתמך בעיקר על ידי ניתוח תוכן של מסמכים ראשוניים, בעיקר דוחות של ועדות או"ם, החלטות של מועצת הביטחון ודוחות מטעם ארגוני זכויות אדם. כמו כן, על מנת לתאר את ממדי התופעה וניסיונות ההתמודדות עמה נעשה גם שימוש במסדי נתונים ומחקרים קודמים. במאמר שלושה חלקים: חלקו הראשון דן במאפייניהן של המשימות מדור ראשון שנפרסו מטעם האו"ם בתקופת המלחמה הקרה; חלקו השני מנתח את הסיבות לשינויים שחלו באופיין של המשימות ואת המעבר למשימות "רב-ממדיות" ומשימות אכיפה והגנה לאור האיומים החדשים על

⁴ במרץ 2016 אימצה מועצת הביטחון של האו"ם החלטה הקוראת לחקור יחידות של כוחות שמירת שלום שאנשיהן נחשדו בניצול מיני, ואף להחזירם למדינותיהם. החלטה זו, שהתמקדה בהאשמות בדבר מקרי התעללות מינית מצד אנשי כוח שמירת השלום ברפובליקה המרכז-אפריקאית, הצטרפה לשורת פרסומים, דוחות של ארגוני זכויות אדם והחלטות קודמות של מועצת הביטחון בשנים האחרונות באשר למקרים של ניצול מיני מצד אנשי שלום ששוגרו לסומליה, לסודן, לחוף השנהב, לבוסניה, להאיטי, לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ולליבריה. אנשי האו"ם הואשמו בביצוע פשעים כגון התעללות מינית, סחר בנשים, אונס נשים ואף אונס קטינים. יש לציין שקורבנות הפשעים היו אזרחים שאנשי השלום נשלחו להגן עליהם. לדיון נוסף ראו את החלטה 2272 של מועצת הביטחון של האו"ם וכן סלמן, 2016.

השלום העולמי לאחר המלחמה הקרה; בחלקו השלישי יוצגו מסקנות ותנותח יכולתן של משימות השלום להתמודד עם האיומים העכשוויים.

ב. שמירת שלום ומשימות שלום - השנים הראשונות

על מנת לנתח את ההתפתחות והשינויים שחלו באופיין של משימות השלום בתקופה האמורה יש לפרט תחילה את התפיסה הרעיונית מאחורי פריסתן. במגילת האו"ם מפורטות מטרות הארגון, והבולטת ביניהן היא הניסיון "לשמור על השלום והביטחון העולמי".⁵ שני פרקים במגילה מפרטים את האמצעים העומדים לרשות מועצת הביטחון בבואה להתמודד עם סכסוכים ולמעשה לשמור על הביטחון הקיבוצי: פרק 6, העוסק ביישוב סכסוכים באמצעות דיפלומטיה ומשא ומתן, ופרק 7, המפרט את אמצעי האכיפה במקרה שהאמצעים הדיפלומטיים אינם נושאים פרי. אמצעי האכיפה המדוברים הם אמצעים דיפלומטיים וכלכליים המתבטאים לרוב בהטלת עיצומים וסנקציות על השחקנים הסוררים בניסיון לאכוף את השלום העולמי. במקרה של כישלון האמצעים הללו פרק 7 מתיר למועצת הביטחון להשתמש גם בכלים צבאיים לצורך אכיפת השלום, החל מהטלת הסגרים, עבור דרך הכרזה על אזורים אסורים לתנועה ו/או לירי וכלה בהפעלת כוח באופן יזום.

שמירת שלום היא אפוא כלי שפותח על ידי האו"ם כדי לסייע בהתמודדות עם סכסוכים אלימים, ופרקים 6 ו-7 של מגילת האו"ם עומדים בבסיס המנדט של המשימות השונות שנפרסו מטעמו במוקדי סכסוכים לאורך השנים.⁶ בזמן המלחמה הקרה שוגרו מכוח פרק 6 משימות שלום מדור ראשון, הידועות גם בשם משימות "מסורתיות" (traditional peacekeeping), למוקדי סכסוכים בין-מדינתיים, דוגמת גבול ישראל-סוריה, גבול הודו-פקיסטן והגבול בין קפריסין התורכית לקפריסין היוונית. מטרתן העיקרית הייתה לקדם את מאמצי יישוב הסכסוך בגמר המלחמות בין המדינות, והן עסקו בהגשת סיוע לכינון הפסקת אש, שמירת יציבותה, פיקוח על פירוז ועל נסיגת כוחות ומניעת חידוש אלימות. פריסתן התאפשרה לאור הסכמת הצדדים המעורבים להפסקת הלחימה ולפריסת כוחות חיצוניים, ופעולתן התאפיינה בניטרליות ובאי-שימוש בכוח. בניגוד למשימות דור שני ודור שלישי, משימות דור ראשון לא יועדו

⁵ ראו במגילת האו"ם, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/index.html>

⁶ לדיון מורחב בסוגיית התפתחותם של כוחות השלום מטעם האו"ם ראו Goulding, 1993; O'Neill and Rees, 2005.

מלכתחילה להתערב במוקדי סכסוכים פעילים אלא שוגרו לשם הבטחת יציבות הפסקת האש בגמר סכסוכים. לאור זאת, גם מחקרים קודמים התמקדו בתרומות המצופות מהמשימות המסורתיות ליציבות הפסקת האש (Fortna, 2004; 2003); לחיזוק תהליכי דמוקרטיזציה (Doyle and Sambanis, 2000); ולצמצום האפשרות של חידוש האלימות (Fortna, 2008).

בהקשר זה יש לציין כי המשימות הראשונות ששוגרו מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים נפרסו דווקא במסגרת הניסיונות הבין-לאומיים להתמודד עם הסכסוך הישראלי-ערבי: כוח משקיפים בשם UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) נפרס בשנת 1948 על מנת לפקח על יישום הסכמי שביתת הנשק בין ישראל ומדינות ערב,⁷ וכוח הפרדה בשם UNEF I (United Nations Emergency Force) נפרס בסיני בשנת 1957 על מנת להבטיח את הפרדת הכוחות ולפקח, ללא משוא פנים, על יישום הסכמי הפסקת האש.⁸ כוחות אלו - בייחוד כוח ההפרדה - היו המודל לפריסתן של משימות שלום עתידיות בזמן המלחמה הקרה.

ג. המעבר למשימות "רב-ממדיות" ולמשימות אכיפה והגנה

עם העלייה החדה במספר הסכסוכים הפנימיים בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים התעורר גם הצורך לערוך שינוי באופיין של משימות שלום, משום שמשימות הדור הראשון לא התאימו להתמודדות עם האתגרים שמציבים סכסוכים תוך-מדינתיים.⁹ כאמור, בזמן המלחמה הקרה כוחות שלום "מסורתיים" לא שוגרו למוקדי סכסוכים פעילים, אלא נפרסו דווקא כאמצעי ליישוב סכסוכים בגמר מלחמות בין מדינות. בכך נעוץ ההבדל העיקרי בינם ובין המשימות שנפרסו לאחר 1989: כחלק מההתאמה הרעיונית-תפיסתית של מטרות האו"ם לאתגרים שהציבו מלחמות אזרחים וסכסוכים תוך-מדינתיים - כמו הרס של מדינות, אסונות הומניטריים, גלי פליטים ועקורים וסכנת ערעור

⁷ הכוח, המונה 150 משקיפים צבאיים, עדיין פעיל ומשכנו בארמון הנציב בירושלים. ראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/facts.shtml>

⁸ לדיון מורחב במטרות הכוח ובמאפייניו ראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>

⁹ לדיון בהתרחבות התופעה של סכסוכים פנימיים לצד הצמצום הניכר בהיקפן של מלחמות בין-לאומיות לאחר 1989 ראו Zartman, 1989; David, 1997; Walter, 1997; Gleditsch *et al.*, 2002; Stedman, 2002; Paris, 2004; Doyle and Sambanis, 2006; Howard, 2008; Themner and Wallensteen, 2014; Pettersson and Wallensteen, 2015.

הסדר האזורי עקב זליגת הלחימה למדינות שכנות¹⁰ - החלה מועצת הביטחון לאשר בהדרגה פריסה של משימות דור שני, הקרויות גם "משימות רב-ממדיות" (multidimensional peacekeeping). מטרתן העיקרית הייתה סיוע ביישום הסכמים או ביצירת התנאים הפוליטיים והביטחוניים הדרושים להשגת שלום, ולצד אנשי סגל לובשי מדים הן אוישו גם במספר רב של אנשי סגל בלבוש אזרחי שהיו אמורים למלא את המגוון הרחב של היעדים נושאי האופי האזרחי של המשימה.

בהקשר זה יש לציין כי משימות הדור השני לא נפרסו רק בשל החלטת האו"ם לעשות זאת, אלא במקרים מסוימים אף משום שהצדדים המעורבים במלחמת אזרחים הביעו את רצונם בכך. כמו כן, רצונם של הצדדים המעורבים להסתייע באו"ם הצביע על נכונותם לסיים את הסכסוך באמצעות הסכם שלום, ועל נכונותם לשתף פעולה עם סוכנויותיו כדי לקדם זאת. דוגמה בולטת לכך היא פנייתם לאו"ם של ממשלת אל סלוודור ושל ארגון FMLN¹¹, בבקשה לסייע להם להביא לסיומה של מלחמת האזרחים שהתחוללה במדינה בשנים 1980-1992.

בניגוד למשימות המסורתיות, למשימות דור שני הוגדרו יעדים נוספים רבים לצד סיוע בכינון הפסקת אש ושמירה על יציבותה, ביניהם פירוק המיליציות הצבאיות מנשקן וסיוע בשילוב הלוחמים לשעבר בחזרה בחברה, ואף בשורות כוחות הביטחון הלאומיים-רשמיים, וכן הקמה ואימון של כוחות ביטחון ומשטרה לאומיים (כמו למשל באל סלוודור); פיקוח על התפרקות מנשק לצד איסוף והשמדה של כלי נשק (כמו למשל באזור מזרח סלבוניה בקרואטיה); סיוע בשיקום מוסדות המדינה ופיקוח על בחירות מקומיות (כמו למשל בנמיביה ובמוזמביק); ואף נטילת סמכויות של ממשל זמני עד לעריכת בחירות לאומיות במסגרת מעבר למשטר דמוקרטי (כמו למשל בקמבודיה) באמצעות שילוב בין מנגנונים אזרחיים וצבאיים. הבדל חשוב נוסף, אם לא עיקרי, בין המשימות ה"רב-ממדיות" ובין המשימות המסורתיות הוא שמשימות דור שני נפרסו במוקדי סכסוכים פנימיים פעילים חריפים, כלומר תוך כדי לחימה, כדי ליצור את התנאים להשגת פתרון פוליטי בין הצדדים.

המשימות הרב-ממדיות היו אמנם גדולות ומורכבות יותר מהמשימות המסורתיות, אך גם הן לא נתנו מענה הולם לאתגרים שהלכו והתהוו לנוכח

¹⁰ דוגמה בולטת לערעור הסדר האזורי עקב זליגה של סכסוך היא מלחמת האזרחים שהתחוללה ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו באמצע שנות ה-90, שהיו מעורבים בה שמונה מדינות ומספר רב של שחקנים לא-מדינתיים וארגונים מורדים, ושאף זכתה לכינוי "מלחמת העולם של אפריקה".

¹¹ Farabundo Martí National Liberation Front

הצורך לספק הגנה לאזרחים במוקדי סכסוכים, בעיקר משום שלרוב הן נעדרו סמכויות אכיפה. כך, כישלונות האו"ם במניעת אסונות בתחילת שנות ה-90 בסומליה (1991-1993), ברואנדה (1994) ובסרברניצה (1995) עוררו דיון ציבורי סוער שתרם להכרה המתעצמת בצורך להגן על אזרחים בסכסוכים פנימיים. לאור זאת, כבר בשנת 1992 עדכן המזכ"ל בוטרס ראלי, בחיבורו An Agenda for Peace, את תפקידי האו"ם ואת הכלים הנדרשים לשם שמירה על שלום העולם בסביבה שהשתנתה מאז הקמתו בשנת 1945. עדכון זה אפשר לערוך את השינוי באופיין של משימות השלום ולמעשה להתאימן להתמודדות עם האתגרים הנוכחיים.

ד. האתגרים החדשים, הנורמה הבין-לאומית להגנה על אזרחים (R2P) ומשימות הגנה מטעם האו"ם

החיבור An Agenda for Peace היה למעשה הניסיון החשוב הראשון להתאים את מטרות האו"ם למציאות המשתנה ולהגדיר מחדש את הקשר בין ריבונות מדינתית לגיטימית והתערבות חיצונית לגיטימית. לחיבור זה הצטרפו בתחילת שנות האלפיים ניסיונות לאמץ וליישם את הנורמה הבין-לאומית בדבר האחריות להצלה והגנה על אזרחים, "אחריות להגן" (R2P – responsibility to protect). התקבלותה של הנורמה היא אחד הגורמים העיקריים למעבר למשימות דור שלישי, והיא התפתחה בזירה העולמית בהדרגה מסוף שנות התשעים ואילך בעקבות דיון שיזם המזכ"ל קופי אנאן בשאלת הצדקתה של התערבות צבאית בין-לאומית, לנוכח כישלונות מחפירים של האו"ם בטיפול באסונות הומניטריים בולטים בתחילת שנות התשעים. ממשלת קנדה סללה את הדרך לשינוי בהקימה את "הוועדה הבין-לאומית בנושא התערבות וריבונות מדינתית" (ICISS),¹² אשר פרסמה את הדו"ח שלה בדצמבר 2001. בדו"ח נעשה לראשונה שימוש במונח "אחריות להגן", והוא קבע כי ריבונות אינה מקנה למדינות רק זכויות אלא גם חובות, ואחת מהן היא לספק הגנה על אזרחיהן ורכושם. עוד קבעה הוועדה בדו"ח כי כאשר מתברר שמדינות אינן יכולות או אינן רוצות להגן על אזרחיהן, החובה לעשות זאת חלה על הקהילה הבין-לאומית. לענייננו, דו"ח זה מסמן פריצת דרך בקביעתו שלנוכח אוזלת ידן של מדינות במקרים של אסונות הומניטריים חלה על הקהילה הבין-לאומית חובה להתערב, גם באמצעים צבאיים, על מנת להגן על אזרחים במוקדי

¹² International Commission on Intervention and State Sovereignty. לדיון נוסף ראו את מסמך האו"ם "The Responsibility to Protect" (United Nations, 2002).

סכסוכים. מבחינה זו הדו"ח למעשה ערער לראשונה באופן משמעותי על רעיון עליונות הריבונות המדינתית שרווח בזירה העולמית עד אז. דו"ח נוסף, שחובר בשנת 2004 מטעם צוות מיוחד שהוקם ביוזמת קופי אנאן לבחינת "איומים, אתגרים ושינוי", אימץ את ההמלצות הללו ובכך למעשה הוסיף וביסס את הנורמה להגנה על אזרחים בזירה העולמית (United Nations, 2004). התקבלות הנורמה בקהילה הבין-לאומית מתבטאת גם במסמך הסיכום של ועידת הפסגה העולמית של האו"ם שנערכה בספטמבר 2005, שבו צוינה הסכמת כל המדינות החברות כי גם מקרים של פשעי מלחמה, טיהור אתני, הרג המוני ופשעים נגד האנושות יהוו עילה להתערבות צבאית חיצונית לגיטימית (United Nations, 2005).

הטמעת הנורמה הקולקטיבית של הגנה על אזרחים בזירה העולמית יכולה להיחשב גורם עיקרי בתהליך השינוי התפיסתי של האו"ם משום שהייתה לה השפעה רבה ומשמעותית על מועצת הביטחון בכל הנוגע לאישור פריסתן של משימות הגנה ייעודיות. מבחינה מעשית, המלצות קבוצת העבודה והדו"חות השונים בנוגע לאימוץ הנורמה זכו לאישור המזכ"ל וקיבלו בהדרגה ביטוי בהחלטות מועצת הביטחון, דוגמת החלטה 1674 מאפריל 2006 בנוגע להגנה על אזרחים במוקדי סכסוכים,¹³ והחלטה 1706 מאוגוסט 2006 שאישרה למעשה פריסת כוח הגנה ייעודי מטעם האו"ם בדארפור, סודן.¹⁴

זאת ועוד, משנת 1999 ואילך גברה בהדרגה המודעות בקרב הקהילה הבין-לאומית, ובכלל זה בקרב האו"ם ומועצת הביטחון, ל-R2P. הביטוי המעשי הראשון לכך היה המעבר ממשימת דור ראשון¹⁵ לפריסת כוח אכיפה והגנה על אזרחים¹⁶ בסכסוך בסיירה לאון. על פי דיווחים רשמיים של האו"ם חלה ירידה בהיקף הפגיעות באזרחים ככל שעלה מספר חיילי האו"ם בשטח במסגרת כוח ההגנה והאכיפה (United Nations, 2000a; 2000b). המעבר למשימת הגנה בסיירה לאון הצביע על נכונותה של מועצת הביטחון לשגר משימות הגנה ייעודיות למוקדי סכסוכים שבהם אזרחים הפכו להיות מטרות לגיטימיות במסגרת הלחימה. יתרה מכך, הוא אף הוכיח שמשימות שלום מטעם האו"ם מסוגלות לצמצם את הפגיעה באזרחים במקרה שהן אכן מוסמכות לכך

¹³ החלטה 1674 של מועצת הביטחון של האו"ם.

¹⁴ החלטה 1706 של מועצת הביטחון של האו"ם.

¹⁵ לדיון מורחב במטרות ובמאפיינים של UNOMSIL ראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomsil/Unomsil.htm>

¹⁶ לדיון מורחב במטרות ובמאפיינים של UNAMSIL ראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil>

באמצעות ניסוח של מנדט הולם, ובתנאי שהן מצוידות ומאוישות לצורך מטרה זו. על רקע זה אימצה מועצת הביטחון בשנת 2000 את החלטה 1296 בדבר הגנה על אזרחים בסכסוכים פנימיים, ולאחר מכן החלה לאשר בהדרגה ומכוח פרק 7 פריסת משימות דור שלישי שתכליתן הגנה ואכיפה (PoC – Protection of Civilians) בחבל דארפור בסודן, בחבל אביי בסודן, בדרום סודן, ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, במאלי וברפובליקה המרכז אפריקאית.

ההבדל העיקרי בין משימות דור שלישי למשימות הקודמות נעוץ במנדט הייעודי שלהן, המסמך אותן להגן על אזרחים; בגודלן ובהיותן מצוידות ומאוישות בחיילים מאומנים; ובכך שמטרתן העיקרית היא הגנה על אזרחים ואכיפה של הפסקת האלימות. כמו כן, אפשר לפרוס אותן גם ללא הסכמת הצדדים והן מוסמכות לעשות שימוש בכוח לשם מניעת אסונות הומניטריים והצלת אזרחים. במילים אחרות, בעוד התכלית העיקרית של המשימות הקודמות הייתה הבטחת יציבותה של הפסקת האש (משימות דור ראשון) וסיוע בשיקום מוסדות המדינה ואף בכינון הסדרי השלום במהלך הקרבות ובסופם (משימות דור שני), התכלית העיקרית של משימות הגנה היא הצלת אזרחים בעת סכסוכים פעילים.

ניסוח כתב מנדט ייעודי המסמך את המשימה להגן על אזרחים הוא גורם מכריע נוסף בתהליך השינוי והמעבר למשימות דור שלישי לשם הצלת אזרחים. המשימות הנוכחיות בקפריסין וברפובליקה הדמוקרטית של קונגו ממחישות היטב את ההבדלים בין משימות מסורתיות לבין מבצעי הגנה, הנובעים מניסוח מנדט הולם המושתת על אימוץ הנורמה להצלת אזרחים. משימת האו"ם בקפריסין - UNFICYP¹⁷ - החלה פעולתה בשנת 1964 בניסיון למנוע את התחדשות האלימות בין היוונים והתורכים בקפריסין. בהיעדר פתרון פוליטי למחלוקת נותר הכוח באי עד היום, ומטרותיו העיקריות הן לפקח על יציבות הפסקת האש ועל אזורי הפרדת הכוחות תוך כדי הגשת סיוע הומניטרי בעת הצורך. בהקשר זה יש לציין שכל מטרות הכוח נושאות אופי של שמירת שלום בגמר סכסוך, ולשם ביצוען מונה הכוח 1,214 אנשי סגל בלבוס צבאי ואזרחי.¹⁸ מנגד, למעלה מ-17,000 לוחמים משרתים במסגרת משימת ההגנה ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו - MONUSCO¹⁹ - במטרה ליצור חיץ בין הקבוצות הלוחמות; לסייע בפירוק הקבוצות המורדות השונות מנשקן; להגן על

United Nations Peacekeeping Force in Cyprus ¹⁷

לדיון נוסף במטרות ובמאפיינים של כוח האו"ם בקפריסין ראו O'Neill and Rees, 2005. ¹⁸

United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo ¹⁹

אזרחים ואף ליזום פעולות התקפיות נגד מורדים כל אימת שעולה הצורך בכך. יתרה מזאת, בסוף מרץ 2013 אימצה מועצת הביטחון פה אחד את החלטה 2098,²⁰ הקוראת לפרוס ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו "חטיבה להתערבות צבאית" שתפעל באופן עצמאי או בשיתוף פעולה עם הצבא הלאומי הקונגולזי נגד הכוחות המורדים במדינה. השוני הרב בין שתי המשימות הללו, הפרוסות בשני מוקדי סכסוכים שונים בעולם, מדגים היטב את הנכונות של הקהילה הבין-לאומית להטמיע וליישם את הנורמה להגנה על אזרחים במוקדי סכסוכים באמצעות משימות הגנה מטעם האו"ם. יש לציין כי פריסתה של MONUSCO ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו החלה בתאריך 1/7/2010, והיא החליפה למעשה את כוח האו"ם הקודם - MONUC²¹ - שהיה פרוס במדינה מאז נובמבר 1999 בעקבות הסכם לוסאקה. אחת הסיבות העיקריות לסיום המנדט של MONUC הייתה כישלונה במניעת אסונות הומניטריים וכישלונה להגן על אזרחים, הן משום שלא ניתן לה מנדט מתאים לכך והן משום שלא אוישה במספר מתאים של לוחמים.²² כתב המנדט של MONUSCO, לעומת זאת, הסמך את אנשיה מפורשות לנקוט את כל האמצעים הדרושים לשם הגנה והצלת אזרחים.²³ פריסתה אמנם לא הפסיקה לחלוטין את האלימות,²⁴ אך סייעה הן בצמצום היקפי האלימות הכללית כלפי אזרחים, לרבות מקרים של הרג, אונס וגיוס ילדים לוחמים, והן בהתמודדות צבאית אפקטיבית עם ארגוני מורדים בצפון מזרח המדינה, בעיקר משום שיעור הלוחמים הגבוה מתוך כלל לובשי המדים המוצבים במסגרתה,²⁵ פריסתם באזורי מתיחות ספציפיים וצידום באופן ייעודי (Hultman, Kathman and Shannon, 2013; 2014; IRIN) (News, 2013; Karlsrud, 2015; United Nations, 2015).

יתרה מכך, משימות האו"ם במאלי - MINUSMA²⁶ - וברפובליקה המרכז אפריקאית - MINUSCA²⁷ - מדגימות אף הן את השינוי במדיניות של מועצת הביטחון ואת המעבר ממשימות "מסורתיות" למשימות הגנה. משימת

²⁰ החלטה 2098 של מועצת הביטחון של האו"ם.

²¹ United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo

²² לדיון נוסף בקשייה של MONUC להגן על אזרחים ראו Marks, 2007.

²³ לעיון נוסף ראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml>

²⁴ וספגה עקב כך ביקורת נוקבת; ראו Hatcher and Perry, 2012.

²⁵ משימות שלום מטעם האו"ם מאוישות לרוב על ידי לובשי מדים משלושה סוגים – לוחמים, שוטרים ומשקיפים לא חמושים.

²⁶ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali

²⁷ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Centrafrican Republic

האו"ם במאלי נפרסה בתאריך 1/7/2013 ומונה יותר מ-15,000 לובשי מדיום,²⁸ על מנת "לתמוך ברשויות במאלי, לסייע בייצוב מוקדי האוכלוסייה העיקריים [...] לסכל איומים ולנקוט פעולות על מנת למנוע מגורמים עוינים מלשוב למרכזי האוכלוסייה".²⁹ המשימה במאלי ייחודית בעיקר משום שהיא מפעילה אמצעים טכנולוגיים חדישים, כמו למשל מטוסים ללא טייס לשם ביצוע משימות מודיעין אווירי,³⁰ וכן בשל זרוע המודיעין היבשתי שמפעילים אנשי סגל מהולנד, שבדיה ונורבגיה, זאת נוסף לכלי טיס מערביים כגון מסוקי קרב ומטוסי תובלה. גם משימת האו"ם ברפובליקה המרכז אפריקאית פועלת מתוקף פרק 7 של מגילת האו"ם. המשימה נפרסה ב-15/09/2014 ומונה יותר מ-12,800 לובשי מדיום,³¹ ומטרתה העיקרית היא הגנה על אזרחים בכפוף להחלטה 2149 של מועצת הביטחון (משנת 2014).

לסיכום, המנדטים המגדירים את תפקידיהן של המשימות ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, במאלי וברפובליקה המרכז אפריקאית מבטאים את העלייה ההדרגתית במוכנותה של מועצת הביטחון להסמך את משימות השלום במוקדי סכסוכים לנקוט את כל האמצעים הדרושים, לרבות הפעלת כוח צבאי, על מנת לעמוד ביעדיהן בעידן הדור השלישי של משימות השלום בעשור השני של המאה ה-21.

ד. מסקנות

המאמר הנוכחי התמקד במשימות השלום הפרוסות מטעם האו"ם במוקדי סכסוכים בעת הנוכחית תוך ניסיון להצביע על הגורמים למעבר ממשימות דור ראשון למשימות דור שני ושלישי בשני העשורים האחרונים. הניתוח הראה שהמעבר למשימות הגנה מצביע על ניסיונות האו"ם להתאים את פעולותיו לאתגר שמציבים הסכסוכים הפנימיים בתקופה שלאחר המלחמה הקרה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בהכרה בטעויות עבר, בתהליך למידה לאור כישלונות קודמים בניסיון למנוע אסונות הומניטריים, ואף בנכונות לפעול ולהתערב גם

²⁸ נתונים רשמיים של האו"ם נכון ליום 7.4.2017, וראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>

²⁹ מתוך החלטה 2100 של מועצת הביטחון של האו"ם.

³⁰ מטוסים ללא טייס מופעלים גם על ידי משימת האו"ם במזרח הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו.

³¹ נתונים רשמיים של האו"ם נכון ליום 7.4.2017, וראו <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/facts.shtml>

באופן צבאי ללא הסכמת הצדדים המעורבים, תוך ביטול עקרון הניטרליות וכרסום ברעיון עליונות הריבונות המדינתית.

כפי שהוצג במאמר, שני גורמים עיקריים עמדו בבסיס השינוי המהותי והמעבר ממשימות דור ראשון ("מסורתיות") ודור שני ("רב-ממדיות") למשימות דור שלישי (הגנה ואכיפה) - אימוץ הדרגתי אך עקבי של הנורמה להגנת אזרחים וניסוח מנדט ייעודי ההולם את מטרות המשימה. אימוץ הנורמה להגנה על אזרחים התאפשר לנוכח האדפטציה הרעיונית של מגילת האו"ם במציאות משתנה, והיא שאפשרה גם ניסוח מנדט הקובע סמכויות הפעלת כוח חסרות תקדים. המאמר מראה שמשימות דור שלישי, קרי משימות אכיפה והגנה, מסייעות בצמצום הפגיעה באזרחים כל עוד הן מוסמכות לכך באמצעות ניסוח מנדט הולם, וכל עוד הן מצוידות ומאושות באופן ייעודי לשם הגנה על אזרחים. בכך טמון ההבדל העיקרי בינו ובין משימות מדור ראשון: המשימות המסורתיות שוגרו בגמר מלחמות בין מדינות בעיקר כדי לשמור על יציבות הפסקת האש, ואילו משימות הגנה משוגרות למוקדי סכסוכים תוך-מדינתיים פעילים מתוך מטרה עיקרית להגן על אזרחים. בהקשר זה יש לציין שאף על פי שמשימות דור שני שוגרו גם הן לאזורים שבהם התנהלו סכסוכים פעילים, יכולתן לפעול ישירות לשם הגנה על אזרחים הייתה מוגבלת משום שזו הייתה רק אחת ממטרות הכוח, ומשום שלרוב לא ניתנו להן סמכויות אכיפה.

המאמר הנוכחי נבדל מקודמיו משום שבעוד הם נטו להעריך את משימות האו"ם לפי יכולתן למנוע את החזרה למלחמה, לסייע בכינון שלום (Fortna, 2004) ואף לסייע במעבר לאימוץ משטר דמוקרטי, המאמר הנוכחי הציע להתמקד דווקא בהערכת יכולתן לצמצם פגיעה באזרחים בסכסוכים תוך-מדינתיים פעילים. המאמר הראה שבמקרים שבהם נפרס כוח הגנה, כמו למשל בסיירה לאון וברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, אכן היה ביכולתו לפעול ייעודית לשם צמצום הפגיעה באזרחים.

לסיכום, ראוי לציין ששיגור משימות שלום בכלל ומשימות הגנה בפרט כרוך בקבלת החלטה פוליטית המצריכה הסכמה בקרב החברות המתחלפות, וודאי הקבועות, במועצת הביטחון. ניסיון העבר הראה שלא פעם החלטות אלו הן פועל יוצא של שיקולים הנקשרים באינטרסים פרטיקולריים של המדינות החברות או של שיקולים פוליטיים בזירה העולמית, ולא דווקא של שיקולים הומניטריים. חרף זאת, לא מן הנמנע שהניסיונות העתידיים להסדרת הסכסוכים הפנימיים הבולטים בימינו בדרום סודן, במאלי, ברפובליקה המרכז אפריקאית ואף בסוריה ובלוב יכללו גם פריסת כוחות שלום. כבר עתה, הפריסה של משימות הגנה בחלק מהמקרים שצוינו מדגימה היטב את

החשיבות והרלוונטיות שלהם ככלי מהותי וחשוב בידי הקהילה הבין-לאומית
בניסיון לשמור על הסדר האזורי והעולמי.

רשימת מקורות

סלמן, ירון, 2016. "כשכוח שמירת שלום מפסיק להיות שמרטיף", ערוץ "מגלים עולם", המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס בשיתוף עם YNET, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4788191,00.html>

Boot, Max, 2000. "Paving the Road to Hell: The Failure of UN Peacekeeping", *Foreign Affairs* 79(2): 143–148.

David, Steven R., 1997. "Internal War: Causes and Cures", *World Politics* 49(4): 552–576.

Diehl, Paul, Jennifer Reifschneider, and Paul Hensel, 1996. "United Nations Intervention and Recurring Conflict", *International Organization* 50(4): 683–700.

Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis, 2006. *Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations*, Princeton: Princeton University Press.

---, 2000. "International PeaceBuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", *American Political Science Review* 94(4): 779–801.

Fortna, Virginia P., 2008. *Does Peacekeeping Work? Shaping the Belligerents' Choices After Civil War*, Princeton: Princeton University Press.

---, 2004. "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War", *International Studies Quarterly* 48(2): 269–292.

---, 2003. "Inside and Out: Peacekeeping and the Duration of Peace after Civil and Interstate Wars", *International Studies Review* 5(4): 97–114.

Gleditsch, Nils Petter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, and Havard Strand, 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset", *Journal of Peace Research* 39(5): 615–637.

Goulding, Marrack, 1993. "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs* 69(3): 451–464.

Hatcher, Jessica, and Alex Perry, 2012. "Defining Peacekeeping Downward: The UN Debacle in Eastern Congo", *Time*, November 26, <http://world.time.com/2012/11/26/defining-peacekeeping-downward-the-u-n-debacle-in-easterncongo/>.

Howard, Lise Morje, 2008. *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hultman, Lisa, Jacob Kathman, and Megan Shannon, 2014. "Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting", *American Political Science Association* 108(4): 737–753.

---, 2013. "United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil Wars", *American Journal of Political Science* 57(4): 875–891.

- IRIN News, 2013. "After North Kivu, UN, DRC Forces set Sights on Orientale", *IRIN News*, December 13, <http://www.irinnews.org/report/99330/after-north-kivu-un-drc-forces-set-sights-on-orientale>.
- Karlsrud, John, 2015. "The UN at War: Examining the Consequences of Peace-Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali", *Third World Quarterly* 36(1): 40–54.
- Luttwak, Edward, 1999. "Give War a Chance", *Foreign Affairs* 78(4): 36–44.
- Marks, Joshua, 2007. "The Pitfalls of Action and Inaction: Civilian Protection in MONUC's Peacekeeping Operations", *African Security Review* 16(3): 67–80.
- Nilsson, Desiree, 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements", *Journal of Peace Research* 45(4): 479–495.
- O'Neill, John, and Nicholas Rees, 2005. *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, London and New York: Routledge
- Paris, Ronald, 2004. *At War's End – Building Peace After Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press.
- Pettersson, Therese, and Peter Wallensteen, 2015. "Armed Conflicts, 1946–2014", *Journal of Peace Research* 52(4): 536–550.
- Stedman, Stephan, 2002. "Introduction", in Stephan Stedman, Donald Rothchild and Elizabeth Cousens (eds), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 1–40.
- Themner, Lotta, and Peter Wallensteen, 2014. "Armed Conflict 1946–2013", *Journal of Peace Research* 51(4): 509–521.
- United Nations, 2015. "Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict", S/2015/453, 18 June 2015.
- , 2005. "World summit, 2005", A/RES/60/1, 24 October 2005.
- , 2004. "A more secure world: Our shared responsibility", A/59/565, 2 December 2004.
- , 2002. "The Responsibility to Protect", General Assembly, A/57/303.
- , 2000a. "Seventh report of the Secretary-General on UNAMSIL", S/2000/1055, 31 October 2000.
- , 2000b. "Second Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1270 (1999) on the UN Mission in SIERRA LEONE", S/2000/13, 11 January 2000.
- Walter, Barbara F., 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement", *International Organization* 51(3): 335–364.
- Werner, Suzanne, and Amy Yuen, 2005. "Making and Keeping Peace", *International Organization* 59(2): 261–292.
- Zartman, William I., 1989. *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Oxford: Oxford University Press.

אזרחים בעימות א-סימטרי: העימות בין ישראל לחיזבאללה וחמאס

א. השינויים בטבע המלחמות

מאז תום מלחמת העולם השנייה ניכר שינוי בטבעם של מרבית העימותים והסכסוכים האלימים בעולם: מעבר ממלחמות קונבנציונליות וטוטאליות בין מדינות לעימותים א-סימטריים מוגבלים (בדרך כלל נמוכי עצימות) בין מדינות לבין שחקנים לא מדינתיים (ארגוני טרור). המלחמות הקונבנציונליות לא נעלמו אך מספרן הצטמצם, ומספר העימותים המוגבלים הא-סימטריים הולך וגדל.

תהליכי האורבניזציה המאפיינים את העולם משפיעים גם על טבע העימותים והמלחמות. שדה הקרב בעימותים המוגבלים הא-סימטריים מצוי לעתים קרובות בסביבה אורבנית שבה אוכלוסייה צפופה, שארגוני הטרור פועלים מתוכה ומשתמשים בה כ"מגן אנושי". עיקר מאמצי הפגיעה של ארגוני הטרור מופנים לעבר האוכלוסייה האזרחית של המדינה היריבה, ולפיכך המרחב האזרחי, שהוגדר בעבר כ"עורף" תוך ניסיון לבדל אותו מה"חזית" שבה התנהלה הלחימה בין הצבאות, הופך בפועל לחזית הלחימה העיקרית.

הסביבה האופרטיבית בעימותים א-סימטריים מתאפיינת, כאמור, במעורבות גדלה של האוכלוסייה האזרחית העומדת במוקד העימות, ובטשטוש המושגים של עורף וחזית ושל מצבי רגיעה, חירום ומלחמה. אחד המאפיינים הבולטים של העימות המוגבל הא-סימטרי הוא שבניגוד למלחמה כוללת, לפחות אחד מהצדדים היריבים אינו משתמש במלוא עוצמתו. ההימנעות מהפעלת מלוא העוצמה הצבאית נובעת מרצון להימנע מפגיעה בחפים מפשע ומנוק סביבתי, על מנת לשמור על לגיטימציה מבית ומצד המערכת הבין-לאומית.

מכאן שבניגוד למלחמה הקונבנציונלית, שבה כל צד מנסה להגיע להכרעה או לפחות לניצחון שמשמעותו סיום מצב המלחמה, הרי בחלק מהעימותים הא-

סימטריים הצד החזק אינו מנסה להכריע את יריבו ומסתפק בהשגת יעדים מוגבלים. לפיכך, המושגים הקלאסיים של ניצחון והכרעה, שבמלחמות הקונבנציונליות התבטאו בכיבוש שטח ובהשמדת האויב, דורשים בעימותים הא-סימטריים פרשנות חדשה המותאמת למאפיינים השונים של עימותים אלה.

ב. ישראל והשינויים בטבע המלחמות

בשלושת העשורים הראשונים לקיומה הייתה מדינת ישראל חשופה לאיום קיומי מצד קואליציה של מדינות ערביות שאיימו לכבוש אותה ולהשמדה. בישראל חששו מפני מתקפה קרקעית בכמה חזיתות בעת ובעונה אחת באמצעות כוחות קרקעיים של מדינות ערב בסיוע חילות האוויר שלהן.

לאחר מלחמת יום הכיפורים (1973) החל תהליך של שינוי במאפייני האיום על מדינת ישראל. חלק ממדינות ערב העדיפו להגיע להסכם שלום עם מדינת ישראל (מצרים ב-1979 וירדן ב-1994). סוריה, שנותרה כמעט לבדה מול ישראל, העדיפה לשמור על שקט ברמת הגולן ולתמוך בפעילות ארגוני טרור לבנוניים או פלסטיניים כמנופי לחץ על ישראל. לפיכך ארגוני הטרור - חיזבאללה בלבנון וארגוני הטרור הפלסטיניים בגדה וברצועה - נטלו את הובלת המאבק נגד ישראל, תוך אימוץ אסטרטגיה של התשה מתוך הבנה כי לא יהיה בכוחם להכריע צבאית את מדינת ישראל.

האסטרטגיה של ארגוני הטרור כוללת פיתוח יכולת התקפית המבוססת בעיקר על ירי תלול-מסלול, וכן בניית מערך הגנתי, בעיקר בשטחים בנויים עם אוכלוסייה צפופה, שתכליתו לצמצם את יתרונות צה"ל בתחום התמרון והאש. מערכת ההגנה נועדה לאפשר את המשך המתקפה באמצעות נשק תלול-מסלול, כיוון שמבחינת ארגוני הטרור עצם היכולת להמשיך ולירות על ישראל עד לכינון הפסקת אש נתפסת כניצחון במערכה.

ג. האיום של הטילים והרקטות על העורף בישראל

השימוש בנשק תלול-מסלול (ובכלל זה רקטות וטילים) בשדה הקרב ונגד מטרות אזרחיות אינו חדש בהיסטוריה של המלחמות ואף לא בהיסטוריה של המלחמות במזרח התיכון, אך היקפי הפיתוח שלו והיקפי ההצטיידות באמצעים אלה על ידי ארגוני הטרור גדלו מאוד בשני העשורים האחרונים. החל משנות

השמונים אימצו ארגוני הטרור את הנשק הרקטי ככלי מרכזי להתמודדות עם ישראל. הגדלת הכמויות והטווחים של הטילים ושל הרקטות נועדה ליצור איום משמעותי על העורף של מדינת ישראל וליצור מאזן הרתעה מול צה"ל.

מאז אמצע שנות התשעים נדרשת ישראל להתמודד עם איום גובר של שיגורי רקטות על ידי ארגון חיזבאללה בגבולה הצפוני עם לבנון, שהוביל לשתי מערכות: מבצע "דין וחשבון" ב-1993 ומבצע "ענבי זעם" ב-1996. במלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ספגה ישראל יותר מ-4,000 רקטות תוך חודש לחימה אחד. מאז שנת 2001 ישראל מתמודדת גם עם איום מתמשך של ירי רקטות מרצועת עזה על ידי ארגוני הטרור הפלסטיניים, ונאלצה ליזום שלושה מבצעים רחבי היקף ברצועה: "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן". אגף המודיעין מעריך כי ברשות חיזבאללה וארגוני הטרור הפלסטיניים יש כיום כ-170,000 רקטות וטילים. עם זאת, הטווח של מרבית הרקטות והטילים הללו הוא קצר (חי, 2014).

מהתבוננות בעימותים האחרונים - הלחימה בפלסטינים במסגרת אינתיפאדת אל אקצא בשנים 2000-2005, מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, מבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2008, מבצע "עמוד ענן" בשנת 2012 ומבצע "צוק איתן" ביולי-אוגוסט 2014 - עולה כי האויב בחר לפעול מתוך סביבה אזרחית. חיזבאללה וחמאס מעדיפים לרכז את מערך השיגור של הרקטות בסביבה אזרחית כדי להגן על יכולות השיגור שלהם מפני תקיפה של צה"ל; זאת לנוכח הערכתם כי יקשה על צה"ל לפעול בסביבה הזאת באפקטיביות הנדרשת בשל הרצון למנוע פגיעה באזרחים לא מעורבים.

דפוס הפעולה המוצהר של האויב הוא אפוא ירי מתוך מרחבים אזרחיים המשמשים אותו כמגן אנושי, אל מרחבים אזרחיים בישראל שבהם הוא רואה נקודות תורפה של ישראל. צה"ל נדרש להרתיע את האויב מלעשות שימוש ביכולות הירי והשיגור שלו, ואם ההרתעה קורסת הוא נדרש להפסיק במהירות את הירי תוך שיקום ההרתעה.

ד. החזית האזרחית (העורף) בישראל

החזית האזרחית (העורף) הופכת בעימותים הא-סימטריים של המאה ה-21 לחזית עיקרית, והדבר מחייב מתן מענה אינטגרטיבי ברמה הלאומית. בחזית האזרחית בישראל פועלות מלבד פיקוד העורף (שהוא חלק מצה"ל וכפוף לשר הביטחון) מערכות אזרחיות רבות ומבוזרות. למרות הבנת החשיבות של חזית

זו, המערכת המטפלת בנושא לוקה בהיעדר הגדרה ברורה של אחריות הגורמים השונים המופקדים על הנושא ושל חלוקת הסמכויות ביניהם.

סוגיה זו ניצבת על סדר היום הציבורי זה שנים רבות, ונחשפה במלוא חומרתה במהלך מלחמת לבנון השנייה. בעקבות הפקת הלקחים מהמלחמה הוקמה ב-2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל), שהוטמעה בשנת 2012 - יחד עם מערכת משק לשעת חירום (מל"ח), שהפכה עוד קודם חלק מרח"ל - במשרד להגנת העורף שהוקם בשנת 2011 (אלרן ואלטשולר, 2014).

במהלך שנת 2014 התפתחה מחלוקת חריפה בין משרד הביטחון למשרד להגנת העורף באשר לסמכויות שני המשרדים בכל הנוגע לחזית האזרחית. מחלוקת זו ביטאה ביתר שאת את הבעיה של היעדר כתובת ממסדית ברורה שלה הסמכות והאחריות להכנת החזית האזרחית ולהפעלתה בשעת חירום. המחלוקת הובילה להתפטרות השר להגנת העורף ולפירוק המשרד, והטיפול בפועל הועבר למשרד הביטחון.

מצב זה מותיר בעינו את בעיית התיאום בין המערכת הצבאית, המפעילה את מערכת ההגנה האקטיבית ואת מערכות ההתרעה, למערכות האזרחיות, המופקדות על הניהול השוטף של חיי היום-יום בשגרה ועל קיום שגרת חירום בעת עימות. האחריות על המערכת האזרחית מתחלקת בין משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות. בשל מצב זה הטיפול בחזית האזרחית לוקה בהיעדר תפיסה מתכללת ברמה הלאומית, בהקצאת משאבים שאינה מתואמת ומושכלת ובחוסר תיאום וסינרגיה בין מרכיבי המערכת.

ה. המענה של ישראל לאיומי הרקטות והטילים

במהלך השנים פיתחה מדינת ישראל מענה לירי תלול-מסלול המתבסס על שכבות הגנה - החל בהגנה פסיבית, עבור בהגנה אקטיבית של יירוט רקטות וטילים וכלה במהלכים התקפיים שנועדו לגרום לאויב לחדול מירי (שפיר, 2013).

תפיסת ההפעלה של צה"ל נגד טילים ורקטות כוללת חמישה נדבכים: **התקפה** – תקיפת האיום מבעוד מועד או מיד לאחר מימוש הירי בפעם הראשונה; **התרעה** – הן התרעה מודיעינית והן התרעה לתושב או למתקן הצבאי לאחר שיגור הרקטה; **הגנה פסיבית** – באמצעות מיגון והגברת כושר ההשרדות; **והגנה אקטיבית** – יירוט האיום. הצירוף של ארבעת הנדבכים אמור ליצור את הנדבך החמישי – **הרתעה**. אתמקד להלן בהגנה הפסיבית ובהגנה האקטיבית.

1. הגנה פסיבית

ההיערכות המקובלת לאיום הרקטות והטילים על העורף היא מעטפת מיגון פסיבית, הכוללת מקלטים פרטיים וציבוריים וחדרים ומרחבים מוגנים. למרכיבי המיגון הפסיבי יש תרומה רבה לצמצום מספר הנפגעים.

במלחמת המפרץ הראשונה, בשנת 1991, נורו מעיראק לעבר העורף 39 טילי "אל חוסיין". על פי הנחיות המיגון שניתנו לאוכלוסייה אז, תושבי האזורים המותקפים שהו בעת התקיפות בבנייני מגורים - בקומה התחתונה של מבנים ובמקלטים פשוטים. בקרב אוכלוסיית העורף היה הרג אחד בלבד. המסקנה הייתה שהמיגון הפשוט מספק הגנה סבירה לאוכלוסייה וכי האיום הממשי אינו הפגיעה בנפש אלא שיבוש שגרת החיים בשל התקיפות. בעקבות מלחמת המפרץ הוחלט על הקמת פיקוד העורף, על מנת לייעל את הכנת העורף למלחמה ואת ההגנה עליו בעת מלחמה.

מערך ההגנה האקטיבית אינו יכול לספק 100% הגנה, ובמבצע "צוק איתן" הצליחו 116 רקטות לחדור את מערך "כיפת ברזל". נתון זה ממחיש את הצורך החיוני במערך הגנה פסיבי גם כיום, ובמיוחד לנוכח התחזיות שלפיהן בעימותים עתידיים ישוגרו כמויות גדולות יותר של רקטות (שחלקן לא יירוטו) וכן טילים מתקדמים ומדויקים בעלי ראשי נפץ כבדים. בחזית הצפונית לבדה חיזבאללה מסוגל לשגר יותר מ-600 רקטות וטילים ביום לחימה.

מבצע "צוק איתן" העמיד בסימן שאלה את מידת הנכונות של האמירה הנחרצת המיוחסת לראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, שלפיה "לא נמנן את עצמנו לדעת". האמירה הנכונה יותר היא שמן הראוי לבחון את הרחבת המיגון הפסיבי בצורה קפדנית ולנוכח העדיפויות המתאימות, תוך התחשבות במגבלות התקציב. במסגרת זו נכון להתייחס לחיוניותם של הממ"דים הן כמערכת מצילת חיים והן ככזו המאפשרת, לצד המקלוט הפרטי ובעיקר הציבורי, ניהול שגרת חירום (אלרן, 2012).

התושבים ביישובי "עוטף עזה" נתונים באי-ודאות מתמדת באשר למועד התקיפה הבא ונאלצים לשהות תדיר בקרבת מחסה. בעבורם האיום העיקרי הוא פצצות מרגמה שמערכת כיפת ברזל אינה יכולה ליירט, ושלא תמיד אפשר להתריע על הירי שלהן בזמן. למרות ההצלחה המרשימה של מערכת "כיפת ברזל" במהלך מבצע "צוק איתן", ברור לכול כי אין יכולת יירוט של מאה אחוזים והוכחה שוב חשיבותה העצומה של ההגנה הפסיבית, ששני רכיביה המרכזיים הם ההתרעה המוקדמת לתושבים באמצעות אזעקות "צבע אדום" והמיגון הפסיבי.

פיקוד העורף ממלא תפקיד מרכזי בתחום ההתגוננות של האוכלוסייה האזרחית באמצעות הפעלת מערכת ההסברה לתושבים, שבמבצע האחרון ובאירועים נוספים מאז הוכיחה את עצמה כיעילה, ברורה ומדודה, תוך מיצוי הולם של אמצעי ההפצה ההמוניים ובסיוע התקשורת הציבורית והדיגיטלית (אלרן, 2012).

אפשר לומר כי החזית האזרחית בישראל עמדה באתגרים שהציב לפניה מבצע "צוק איתן" באופן נאות, בהתחשב בהיקף ההפרעה שנגרמה במהלך המערכה. ביטויי החוסן החברתי היו ככלל גבוהים ושגרת החיים לא שובשה באופן ניכר, למעט באזור "עוטף עזה" (אלרן ואלטשולר, 2014ב).

2. ההגנה האקטיבית

ישראל בונה מערכת הגנה רב-שכבתית המפותחת כולה על ידי התעשיות הביטחוניות הישראליות (בשיתוף פעולה עם ארה"ב ובמימונה). מערכת זו אמורה לשפר את יכולת ההגנה של מדינת ישראל ולספק הגנה רב-שכבתית באמצעות יירוט של טילים ורקטות מכל הסוגים ומכל הטווחים - מפצצות מרגמה (פצמ"רים) ורקטות קסאם שמייצר החמאס, ועד לטילי ה"שיהאב" שבידי איראן.

במסגרת עיתונאים שהתקיימה במרס 2014 פירוט נציגי סוכנות ההגנה האמריקנית מפני טילים (MDA) את תקציבה ואת תכניתיה לשנת 2015. בכיר בסוכנות ציין כי התקציב כולל את ההתחייבות ארוכת הטווח של הסוכנות לתמיכה במאמץ הישראלי לפיתוח מערכת ההגנה "שרביט קסמים", לצד מערכת "כיפת ברזל" וטילי היירוט שלה. הוא ציין גם כי בשנת 2015 תמשיך הסוכנות לפעול בשיתוף מקבילתה הישראלית, מנהלת "חומה" במנהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) שבמשרד הביטחון. תכנית ההגנה האקטיבית כוללת ייצור סוללות נוספות למערכת "כיפת ברזל" וכן מיירטים, לצד המשך הפיתוח של מערכת "שרביט קסמים" והכנסתה לשירות מבצעי (באפריל 2017) והמשך פיתוח טילי ה"חץ" והצטיידות בהם (הראל וכהן, 2014).

בתחום ההגנה מפני טילים, התפיסה אשר מנחה את הפעלת הכוח ובניינו היא תפיסת הפעלה רב-שכבתית של כמה מערכות הגנה שיפעלו נגד האיומים השונים. לתפיסה הזאת נוספה התפיסה של חיל האוויר, שהגדירה חלוקה בסיסית של סביבת הלחימה: לחימה בטווח החלל ולחימה בטווח האטמוספירה

(עד הקרקע). אלה שתי סביבות בעלות מאפייני לחימה שונים, והצבא נדרש לפעול בתיאום מלא בשתייהן ולקיים טווח משותף שהוא מרחב התיאום. מתפיסת ההפעלה הזאת עולה הצורך במערכות שליטה מרכזיות – כיוון שאליו יתפתח המערך כבר בשנים הקרובות.

ו. דוקטרינת "מבצעי ההרתעה ומהלומות המנוע"

העימות המוגבל הא-סימטרי בין ישראל לחיזבאללה ולחמאס מתאפיין בסבבים של לחימה ללא הכרעה המאפשרים לשני היריבים להגיע למצב יציב של שיווי משקל דינמי, שיש לו חוקי משחק קבועים ומופיעים בו סבבי הסלמה בהיקף מצומצם. בעימותים אלה שני היריבים מקיימים "דיאלוג בכוח" שמשמר את חוקי המשחק לאורך זמן. אמנם שיווי המשקל אינו אופטימלי מבחינת שני היריבים, אך למרות זאת המצב יכול להיות יציב ולהימשך לאורך שנים עקב החשש של שני הצדדים מהידרדרות למציאות גרועה עוד יותר, דוגמת המצב בין ישראל לחיזבאללה מאז מלחמת לבנון השנייה.¹

קיימות שתי אסכולות בשאלת ההתמודדות עם בעיית הטילים והרקטות:

- אסכולת ההגנה גורסת כי יש להשקיע את מרב המשאבים באמצעי התגוננות מפני טילים (כמו מערך "חומה" על מרכיביו השונים, בהם מערכות ה"חץ", "שרביט הקסמים" ו"כיפת ברזל"). לפי אסכולה זו אפשר לנטרל את איום הטילים של היריב באמצעים הגנתיים מבלי להזדקק למהלכים התקפיים שכרוכים במחירים מדיניים, ובמבצעים קרקעיים - גם בשיעור גבוה של נפגעים.
- אסכולת התקיפה גורסת כי מוטב להשקיע את מרב המשאבים בשיפור היכולות ההתקפיות הדרושות כדי להשמיד את מערך הטילים של האויב ולפגוע בתשתיותיו, ובכך להביא להרתעתו.

לכל אחת מהאסכולות יתרונות אך גם חסרונות, ולפיכך אימצה ישראל דוקטרינה המשלבת את שתייהן - דהיינו פיתוח הן של יכולות התקפיות

¹ הרצאתו של אלוף (מיל) דן הראל, לשעבר סגן הרמטכ"ל, "השינוי בתפישת הביטחון הישראלית: המעבר למהלומות מנוע ומבצעי ההרתעה", במסגרת הכנס "מגבלות הפעלת כוח צבאי - שיקולים אסטרטגיים, מוסריים ומשפטיים", ינואר 2013, המרכז הבינתחומי הרצליה.

להשמדת המשגרים והן של מערך יירוט הגנתי. מאחר שסבבי ההסלמה אינם יכולים לשנות את חוקי המשחק, אין משמעות יוצאת דופן לשיפור היכולת המבצעית לבצע אותם. על מנת לשנות את חוקי המשחק יש צורך בפעולה גדולה שחורגת מהפעלת הכוח המוגבל - **סבב עיצוב**. במהלך העיצוב יש לעבור את נקודת מיצוי הכוח של אחד הצדדים על מנת לכפות חוקי משחק חדשים. סבב העיצוב אינו חייב להסתיים בהכרעה לטובת אחד הצדדים. חוקי המשחק החדשים ישמשו נקודת שיווי משקל שסביבה יתקיימו סבבי הסלמה שמטרתם לשמר את שיווי המשקל החדש.

סגן הרמטכ"ל לשעבר דן הראל מכנה זאת **מבצעי הרתעה** - מונח חדש שלא היה חלק מתפיסת הביטחון הישראלית - מבצעים שלא נועדו להכריע אויב אלא לייצר הרתעה וצמצום של סיכונים הנשקפים מארגוני הטרור. מדובר ב"מבצעים מנגד", ללא כיבוש שטח וללא הכרעה קרקעית, תוך הסבת נזק לצד השני וצמצום הפגיעה בתשתיות אזרחיות ובאזרחים בלתי מעורבים (בן-ישראל, 2013).

במקביל התפתח גם צורך בנקיטת **מהלומות מנע** - מבצעים לצורך פגיעה חדה ומדויקת בליבת יכולת מפתח של היריב. שילובן של שתי טכניקות אלה מאפשר לגדוע את התעצמות האויב ולנטרל את יכולותיו בעיתוי המתאים ביותר, ולא כמהלך תגובתי בעיתוי שנוח לאויב.

ההחלטה האסטרטגית המשמעותית שעל כל צד להחליט אינה רק לגבי אופן ביצוע סבב הסלמה, כי אם גם לגבי העיתוי והמחיר שהוא מוכן לשלם בפעולת העיצוב. את עיקר האמצעים יש להשקיע אפוא בבניין הכוח ובהכנתו לתקופת העיצוב, ולא בהכנתו לפעילות השוטפת של סבבי ההסלמה והתקופות שביניהן (ליש, 2008).

ז. סיכום

במישור ההתגוננות האזרחית ניכר כי רמת המיגון במבצעים האחרונים ברצועת עזה, בראייה כלל-מערכתית, הייתה סבירה אך יש להכניס בה שיפורים רבים; קיימים עדיין מרחבים שבהם אין כמעט מענה, כמו בפזורה הבדווית בנגב. פיזור של מיגונות יכול לתת מענה יעיל מהיר וזול לבעיה זו. נדרשת תכנית מיגון לאומית, ולאור העלויות הגבוהות עליה לקבוע תעדוף נכון בין יעדי המיגון השונים תוך מתן קדימות למיגון התשתיות הלאומיות החיוניות (דוגמת מערכת החשמל, המים, התקשורת, האנרגיה ועוד).

בתרחישי איום חריפים הרבה יותר, בעיקר מצד חיזבאללה בצפון הארץ, מתחייבת היערכות טובה ומוקפדת הרבה יותר מזו שבאה לידי ביטוי בסבב הלחימה האחרון בעזה (2014). לשם כך דרושה עליית מדרגה במוכנות הכוללת של החזית האזרחית בכל ההיבטים: ברמה הטקטית והאסטרטגית של החוסן החברתי וכן בהגנה האקטיבית ובהגנה האזרחית. אין לנו על זרי הדפנה ויש להיערך לתרחישים מאיימים יותר. לצורך זה נדרשת היערכות תפיסתית, אופרטיבית, טכנולוגית וארגונית כלל-ארצית (ליש, 2008).

רשימת מקורות

- אלרן, מאיר, 2012. "החזית האזרחית - ללמוד מהצלחות", שלמה ברום (עורך), **לאחר מבצע "עמוד ענן"**, מזכר 123, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אלרן, מאיר, ואלכס אלטשולר, 2014א. "החזית האזרחית במבצע 'צוק איתן'", ענת קורן ושלמה ברום (עורכים), **"צוק איתן" - השלכות ולקחים**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- , 2014ב. **"צוק איתן" - סיכום ביניים: לקחי החזית האזרחית**, מבט על 581, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- בן-ישראל, יצחק, 2013. **תפיסת הביטחון של ישראל**, תל אביב: מודן.
- הראל, עמוס, וגילי כהן, 2014. "הכסף מארה"ב יאפשר ייצור עוד סוללות כיפת ברזל, אך חסרים חיילים לאיישן", **הארץ**, 13.3.2014.
- חי, שחר, 2014. "מדויקים וקטלניים: 170' אלף טילים מאיימים", **ynet**, 29.1.2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4482538,00.html>
- ליש, גור, 2008. "אנטומיה של עימות מוגבל מתמשך", **מערכות** 419: 16-19.
- שפיר, יפתח, 2013. "לקחים מהפעלת 'כיפת ברזל'", **צבא ואסטרטגיה** 5(1): 67-78.