

## תוכן עניינים

- 1..... מבוא
- 2..... 1. האחריות להגן : רקע היסטורי, מושגי ותיאורטי
- 2..... רקע היסטורי : מהתערבות הומניטרית לאחריות להגן
- 3..... "האחריות להגן" כמושג נפרד וחדש מהרעיון של התערבות צבאית הומניטרית
- 3..... האחריות להגן : הגדרה
- 5..... ביקורת על האחריות להגן
- 7..... 2. האחריות להגן לאור ההתערבות במלחמת האזרחים בקוסובו
- 8..... המבצע הצבאי של נאט"ו
- 10..... השימוש באחריות להגן לצורך הפרת ריבונותה של מדינה, לאור המקרה של קוסובו
- 13..... 3. האחריות להגן לאור מלחמת האזרחים בלוב
- 14..... המבצע הצבאי של כוחות נאט"ו בלוב
- 15..... חשיבותו של המקרה הלובי להתפתחות האחריות להגן כנורמה בינלאומית
- 15..... האם ההתערבות בלוב מוכיחה את הצלחת האחריות להגן כנורמה בינלאומית?
- 16..... ביקורת על ההתערבות הבינלאומית בלוב
- 16..... ההתערבות הבינלאומית במלחמת האזרחים בלוב : סיכום
- 17..... סיכום ומסקנות
- 20..... רשימת מקורות

## מבוא

האחריות להגן (The Responsibility to Protect- R2P) הוא כלי תפיסתי ופרקטי שפותח על ידי מדינות, ארגונים בינלאומיים כגון האו"ם, ומשפטים בתחום החוק הבינלאומי. המטרה שלהם הייתה ליצור גישה כוללת להתערבות צבאית ולא צבאית ופעולה אל מול מדינות המבצעות, או עלולות לבצע, הפרות של זכויות אדם בהיקף נרחב. במהותה, האחריות להגן נשענת על ההגדרה מחדש של הריבונות, אשר מתרחקת מתפיסת הריבונות המסורתית. הרעיון של "ריבונות כאחריות" מתכוון לשנות את מוקד הריבונות, מהגדרות קלאסיות שאומרות שריבונות היא החופש מפני התערבות חיצונית, לעבר האחריות של השליטים להגן על החיים של האזרחים שלהם, ולפיכך האחריות של הקהילה הבינלאומית להגן של האזרחים של מדינה מפני השליטים שלהם, כאשר הם לא מקבלים את האחריות המוטלת עליהם. דבר מרכזי נוסף להגדרה החדשה הוא תכנית הפעולה המוצעת, הכוללת מניעה, תגובה ובנייה-מחדש על מנת לאכוף את האחריות להגן.

מטרתה של עבודה זו היא בחינה מקיפה של מושג האחריות להגן. זאת על מנת להבין טוב יותר את הסוגיה של התערבות בינלאומית צבאית מטעמים הומניטריים, וכיצד האחריות להגן משמשת על מנת להצדיק את ההתערבות.

**שאלת המחקר של עבודה זו היא: כיצד השתמשה הקהילה הבינלאומית ב"אחריות להגן" בכדי להצדיק את ההתערבות שלה במלחמות האזרחים בלוב ובקוסובו?**

שיטת המחקר תהיה ניתוח תוכן איכותני. במהלך העבודה אסקור מחקרים אקדמיים, מקורות ראשוניים (כגון מסמכים של האו"ם) וידעיות שונות ממקרי הבוחן.

הפרק הראשון בעבודה יציג רקע היסטורי, תיאורטי ומושגי של רעיון האחריות להגן, כולל הגדרת המושג וכיצד הוא התפתח מבחינת החוק הבינלאומי. בנוסף, אסקור את הביקורת הקיימת כנגד הרעיון.

בפרק השני אעסוק במקרה הבוחן הראשון- מלחמת קוסובו. אציג בקצרה את האירועים שהובילו לפרוץ הסכסוך, התגובה הבינלאומית והדרך שעברה עד להתערבות הצבאית. בנוסף, אבחן את האחריות להגן לאור מקרה הבוחן, כיצד המלחמה בקוסובו ולקחיה תרמו להתפתחות האחריות להגן.

בפרק השלישי אעסוק במקרה הבוחן- מלחמת האזרחים בלוב. אציג את קורות המלחמה וההתערבות הצבאית, ואנתח את החלטות האו"ם שהתקבלו והדרכים בהן הוצדקה ההתערבות. כמו כן אעמוד על השונה והדומה לעומת מקרה הבוחן הראשון.

הפרק האחרון הוא פרק הסיכום והמסקנות. אעבור על הנקודות השונות שעלו בעבודה, הדמיון והשוני בין מקרה הבוחן ומה הם יכולים ללמד אותנו על האופן בו האחריות להגן משמשת להצדקת התערבות צבאית בינלאומית.

## 1. האחריות להגן: רקע היסטורי, מושגי ותיאורטי

### רקע היסטורי: מהתערבות הומניטרית לאחריות להגן

לרעיון של התערבות והגנה אנושית יש היסטוריה ארוכה, והוא התפתח לאורך מאות שנים (Ferris, 2011, 8). אנו נתחיל את הרקע ההיסטורי באמנות ז'נבה ב-1949. לאחר מלחמת העולם השנייה, החוק הבינלאומי לזכויות אדם התפתח כאבן-פינה של הסדר הבינלאומי (Ferris, 2011, 6). עם זאת, לאחר שנת 1945, ארגון האומות המאוחדות לא היה יעיל בפתרון סכסוכים, חתירה לשלום בינלאומי וביטחון, כפי שציפו שיהיה. הסיבה לכך היא שהוא חסר מנגנון ביצועי על-לאומי ליישום החלטותיו, כמו גם האינטרסים של המדינות החברות הקבועות במועצת הביטחון (ארצות הברית, ברית המועצות-ימים רוסיה, צרפת, בריטניה והחל משלב מסוים- גם סין). האו"ם דגל בריבונותן של מדינות הלאום בשם ההגנה על זכויות האדם. סעיף 2(4) של אמנת האו"ם קובע כי על כל המדינות החברות בו להימנע ביחסיהן הבינלאומיים מהאיום או השימוש בכוח כנגד שלמותה הטריטוריאלית או עצמאותה הפוליטית של כל מדינה אחרת (שרביט-ברוך ו-ווינסטון, 2014, 10). אכיפת חוקי זכויות האדם נותרה נתונה בידי הקונצנזוס של המדינות החברות, כולל החברות הקבועות במועצת הביטחון. אם האינטרסים הלאומיים של מדינות ריבוניות, ובמיוחד של החברות הקבועות, מאוימים על ידי הפרה של זכויות אדם, או אז פעולה כנגד התוקפן היא אופציונאלית. רק אז כוחות תחת פיקוד האו"ם ישמשו לאכיפת זכויות האדם (Heuser, 1997, 92).

לאיסור על השימוש בכוח ישנם שני חריגים במגילת האו"ם. הראשון הוא במקרים של הגנה עצמית מפני התקפה. השני הוא שימוש בכוח שקיבל את אישור מועצת הביטחון מכוח פרק 7 של האמנה, כאשר מתעורר "צורך לקיים או להחזיר על מכונם את השלום והביטחון הבינלאומיים" (סופר אודומבו, 2013, 98-100). כמו כן, מן הראוי לציין כי המשפט הבינלאומי אינו מסדיר רבים מהסכסוכים המתנהלים בעולם. זאת כיוון שהוא עוסק לרוב בסכסוכים בינלאומיים (סכסוכים החוצים גבולות בין מדינות) והרבה פחות בסכסוכים שאינם בינלאומיים- לדוגמה, מלחמות אזרחים (הנקארטס, 2005, 5).

התערבות הומניטרית מוגדרת כ"האיום או השימוש בכוח מעבר לגבולות המדינה על ידי מדינה (או קבוצה של מדינות), במטרה למנוע או להפסיק הפרות חמורות ונרחבות של זכויות אדם בסיסיות, וללא רשותה של המדינה שבה מופעל הכוח". דוגמאות להתערבויות הומניטריות בין השנים 1949 ותחילת שנות ה-1990 הן הודו במזרח פקיסטן ב-1971, וייטנאם בקמבודיה ב-1978 וטנזניה באוגנדה ב-1979 (Farer et al., 2005, 212-221). התערבויות אלה של תקופת המלחמה הקרה היו רוויות ברטוריקה הומניטרית, אולם הן היו מפוקפקות מבחינה פוליטית ובוצעו באופן אה-הוק. בתקופה זו הגוף הבינלאומי הראשי לקבלת החלטות בנוגע להתערבות הומניטרית, מועצת הביטחון של האו"ם, היה משותק מחמת מחלוקות אידיאולוגיות (Thakur, 2009).

האחריות להגן (Responsibility to Protect, או R2P) החלה בשנות ה-1990, עם העלייה בתדירות ההתערבויות ההומניטריות לאחר סיומם של המתחים של המלחמה הקרה ששיתקו את מועצת הביטחון של האו"ם עקב הטלות וטו וסוגיות אידיאולוגיות שונות (Nahory, 2004, 1). דוגמאות להתערבויות בולטות בשנות ה-1990 אירעו בעיראק (1991), סומליה (1992), יוגוסלביה לשעבר (1992), רואנדה (1994) ועוד. מועצת הביטחון של האו"ם קבעה במקרים אלו כי השלום והביטחון

הבינלאומיים מאוימים, ועל כן יש לפעול לפי הוראות פרק 7 של מגילת האו"ם ולהפעיל שימוש בכוח. רבות מהתערבויות אלה נחשבות לכישלון חרוץ, אך עם זאת, דווקא הכישלון היחסי של אותן התערבויות לסכל או לצמצם באופן אפקטיבי פגיעה בזכויות אדם, הוא שהוביל לגיבושה של האחריות להגן. האחריות להגן פותחה כתגובה להיעדר פעולה של מועצת הביטחון בנוגע למצב בקוסובו (Strauss, 2010, 46).

### **"האחריות להגן" כמושג נפרד וחדש מהרעיון של התערבות צבאית הומניטרית**

ישנם כמה הבדלים בסיסיים בין התערבות הומניטרית לאחריות להגן. ראשית, הדיון הבינלאומי אודות התערבות הומניטרית התמקד בהצדקת פעולה יוצאת מן הכלל- פגיעה בריבונותה של מדינה מחוץ למסגרת של האו"ם. לעומת זאת, הדיון אודות האחריות להגן ביקש לפתח כללים חדשים המצדיקים ודורשים התערבות בינלאומית באופן אפקטיבי וחוקי (Thakur, 2009, 2). מאז, הרעיון של התערבות צבאית מטעמים הומניטריים קודם מהיוצא מן הכלל לניסוחו של כלל חדש. כך, האחריות להגן מספקת קישור מושגי, נורמטיבי ומבצעי בין סיוע, התערבות ובניה מחדש. השפה של האחריות להגן מיועדת למקד את תשומת הלב באוכלוסיות הזקוקות לסיוע, ולפתח כלים אפקטיביים למתן הסיוע (רוזנאי, 2014, 228-230).

ב-1999, מזכ"ל האו"ם קופי אנאן ביקש ליצור קונצנזוס בנוגע לרעיון של התערבות הומניטרית, על מנת למנוע באופן אפקטיבי זוועות כגון זו שהייתה ברואנדה כמה שנים קודם לכן (רוזנאי, 2014, 238). הוקמה הוועדה הבינלאומית להתערבות וריבונות מדינתית (International Commission on Intervention and State Sovereignty- ICISS) והדו"ח שלה פורסם ב-2001 תחת הכותרת "האחריות להגן" (ICISS, 2001). זהו מסמך ההתייחסות המרכזי למושג האחריות להגן. הדו"ח מתייחס לדילמות הנורמטיביות של התערבות הומניטרית וריבונות מדינתית. בתור תקדים חוקי לאחריות להגן, הוועדה מצטטת בדו"ח את ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם; אמנות ז'נבה; האמנה מ-1948 על ענישת ומניעת רצח-עם; את האמנות מ-1966 בדבר זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות ותרבותיות; ואימוץ החוק מ-1988 להקמת בית משפט פלילי בינלאומי (ICISS, 2001, 6).

כמה מעיקרי הדו"ח אומצו באופן רשמי על ידי העצרת הכללית של האו"ם במסמך הסיכום של העצרת הכללית ב-2005: הטענה כי למדינות יש אחריות להגן על האוכלוסיות שלהן מפני רצח-עם, פשעי מלחמה, טיהור אתני ופשעים נגד האנושות. לקהילה הבינלאומית, באמצעות האו"ם, יש גם כן אחריות להגן על אוכלוסיות מפני אותם פשעים- באמצעים של שלום, דיפלומטיים, הומניטריים ועוד- אולם אם אמצעים אלה נמצאים לא מספקים, אז גם באמצעות "פעולה צבאית קולקטיבית". ב-2006, מועצת הביטחון אימצה את עקרונות אלה בהחלטה 1679 (ברטי ולינדנשטראוס, 2011, 1). בחלק הבא בפרק זה, אגדיר את מושג האחריות להגן ומה הוא מנסה להשיג.

### **האחריות להגן: הגדרה**

מסמך "האחריות להגן" של הוועדה הבינלאומית להתערבות וריבונות מדינתית מ-2001 מתווה את העקרונות הבסיסיים של האחריות להגן. העיקרון הבסיסי ביותר הוא: "היכן שאוכלוסייה סובלת מנזק חמור, כתוצאה ממלחמה פנימית, התקוממות, דיכוי או כישלון מדינתי [State Failure], והמדינה הנידונה אינה מוכנה או אינה מסוגלת לעצור או למנוע אותו, עיקרון אי-ההתערבות נדחק

לטובת האחריות הבינלאומית להגן (ICISS, 2001, XI). כלומר, מדינות אחראיות, בתוקף תפקידן כריבון, להגנה על אזרחיהן, וכל כישלון ביישום האחריות הזאת מאפשר לקהילה הבינלאומית להתערב על מנת לספק הגנה, אפילו כנגד רצונו של הריבון שנכשל בתפקידו. העיקרון הנורמטיבי המרכזי של האחריות להגן הוא שהריבונות המדינתית כרוכה באחריות, ולפיכך לכל מדינה יש אחריות להגן על אזרחיה מפני הרג המוני והפרות גסות אחרות של זכויותיהם. אם מדינה אינה מסוגלת או שאינה מעוניינת לבצע את תפקידה זה, ריבונותה בטלה, והאחריות להגן מוטלת על השחקנים הבינלאומיים (Badescu & Bergholm, 2009, 288).

מושגים אלה ידועים גם בתור שלושת העמודים של האחריות להגן. העמוד הראשון הוא האחריות של המדינות הריבוניות לאוכלוסיות שלהן, השני הוא האחריות של הקהילה הבינלאומית לאכוף או לתמוך באחריות הזו אם יש בכך צורך, והשלישי הוא מתן הרשאה פוטנציאלית להפעיל אמצעים, עד כדי וכולל התערבות צבאית, על מנת להבטיח שהאחריות האלה אכן מיושמות (Bellamy, 2015). מסמך הסיכום של העצרת הכללית של האו"ם מאשר את עקרונות אלה: "לכל מדינה ישנה האחריות להגן על אוכלוסיותיה מרצח-עם, פשעי מלחמה, טיהור אתני ופשעים נגד האנושות. אחריות זו כרוכה במניעתם של פשעים אלה, כולל ההסתה להם, באמצעות אמצעים ראויים והכרחיים. אנו מקבלים אחריות זו ונפעל בהתאם לה" (United Nations, 2005, 30). כלומר, במקרה בו מדינה כלשהיא לא מקיימת את החובה המוטלת עליה להגן על אזרחיה מפני פשעי זוועה, הרי שהקהילה הבינלאומית מחויבת להתערב, כולל שימוש באמצעי כפייה, על מנת לעצור את הזוועות הללו (ידלון, 2012, 11).

בעקבות דו"ח ה-ICISS, הקים מזכ"ל האו"ם את הפאנל על איומים, אתגרים ושינוי (High Level Panel on Threats, Challenges and Change), שלאחר עבודה פרסם ב-2004 את הדו"ח A More Secure World. הדו"ח מציע חמישה קריטריונים הקובעים באילו נסיבות ראוי להשתמש בהתערבות צבאית הומניטרית:

1. חומרת האיום: האם החומרה גבוהה מספיק להצדיק כוח צבאי (רצח עם וטיהור אתני, לדוגמה, הם מקרים חמורים ומובהקים במיוחד).
2. תכלית ראויה: תכלית ראויה של התערבות צבאית היא עצירה או מניעה של ההפרות הנרחבות של זכויות אדם.
3. מוצא אחרון: שימוש בכוח מוצדק רק אחרי שכשלו כל האפשרויות לפתרון בדרכי שלום.
4. מידתיות באמצעים: רמת ההתערבות והפעולה צריכות להיות פרופורציונאליות לרמת האיום.
5. פרקטיות ואיזון אינטרסים: האם להתערבות הצבאית אכן יש סיכוי סביר להשיג את מטרותיה, והאם תוצאותיה והשלכותיה לא תהיינה חמורות יותר מאשר אי-התערבות (UN High Level Panel, 2004, 67).

העקרונות המרכזיים של האחריות להגן הינם:

1. הגנה על אזרחים היא דאגה בינלאומית.
2. כוח צבאי הוא אפשרית מעשית להתמודדות עם הדאגה הזאת.
3. הסדרים אזוריים עשויים להיות אפקטיביים באכיפה שלה.