

מקרים מהעולם - כיצד הפרת זכויות האדם השפיעה על הביטחון במדינות שונות

איך מדינות בעולם התמודדו עם טרור ואלימות? מתי הן הצליחו במאבק בטרור ולמה? מתי המאבק שלהן בטרור רק העצים אותו? ואיך זכויות האדם קשורות לזה?

מבט גלובלי מראה שבקרב מדינות שחוו טרור ואלימות, וככלל פעלו נגד התופעה על בסיס פרטני, רמות האלימות נשארו נמוכות ומצומצמות יחסית ואף דעכו. מאידך, מדינות שהגיבו לטרור במדיניות קולקטיבית, על בסיס שבטי/קבוצתי רחב ומוכלל, הגדילו את היקף האלימות. כך קרה בכמה משיאניות הטרור בעולם: עיראק, סוריה, פקיסטן, תימן, לוב, מצרים והודו שהשתמשו במדיניות קולקטיבית ומכלילה נגד קבוצות שנחשבו למקור הטרור (ראו מי עוד המדינות המובילות באינדקס הטרור הגלובאלי).

ביתר פירוט, בעיראק, בה תקפו שיעים מליטנטיים קהילות סוניות שלמות בתגובה לטרור סוני, צמח דאע"ש והיא הייתה שיאנית הטרור העולמי למשך מספר שנים; בסוריה, שם תקף אסד קהילות שלמות שנחשבו למתנגדות משטר, התפשטה מלחמת אזרחים נרחבת ומדממת, מלווה בטרור אינטנסיבי, שהביאה למותם של רבים (שאלמלא עזרה מאסיבית מבחוץ הייתה ככל הנראה מסתיימת בקריסת המשטר); במצרים, שם מופלות קבוצות רבות, ובפרט הבדואים בסיני, הטרור שגשג ופרח במשך מספר שנים; ובקולומביה רקע של אפליה, נישול וגירוש כנגד משקים חקלאיים כפריים, בעיקר של תומכי האופוזיציה, הוביל להקמת מחתרת FARC, ולחילופי אלימות וטרור חסרי אבחנה בינה ובין קבוצות מיליציה תומכות הממשל וכוחות הביטחון הקולומביאניים, כשבתוואך נרצחו אזרחים רבים.

הצלחות בתחום המאבק בטרור - לא על החרב לבדה, גם כשנדמה שזה המקרה

גם בתחום המאבק בטרור כדאי ללמוד מהצלחות: מספר מדינות הצליחו לצמצם משמעותית את היקף הטרור בהן, וחלק מההצלחות הללו מיוחסות להפעלת כוח צבאי רב. אלא שבמקרים רבים מדובר בהסכמים בין הצדדים, הכוללים שדרוג זכויות של קבוצות מוחלשות או מודרות (כך במקרה של מקדוניה מול המיעוט המוסלמי האלבני, ובמקרה של קולומביה מול מחתרת ה-FARC). במקרים נוספים מהלכים צבאיים לווה - עם או בלי הסדר פורמלי - בשדרוג זכויות האדם של הצד החלש ממנו יצא הטרור. אלג'יריה שדרגה את הזכויות הפוליטיות המוגבלות של האיסלמיסטים והצליחה להביא לדעיכת מלחמת האזרחים המחרדה במדינה, רוסיה שדרגה את הזכויות הפוליטיות, האוטונומיות, של צ'צ'ניה על רקע דעיכת המלחמה בין המדינה האם והחבל האוטונומי, וגם סרי לנקה. לצד מהלך צבאי שהפר זכויות אדם, שדרגה במקביל ובאופן גורף את זכויות המיעוט הטמילי על רקע דעיכת המאבק של ארגון הטרור והגרילה "הנמרים הטמילים" נגד קבוצת הרוב הסינהלית במדינת האי האסייתית. אם כן, גם אם פעילות צבאית עשויה בהחלט להיות כלי יעיל במאבק בטרור, היעילות שלה לא יכולה לבוא לידי ביטוי ללא מתן מענה להפרת זכויות אדם.

מלחמה בטרור שמתדלקת את הטרור

כתבה של הניו-יורק טיימז שתורגמה ב"הארץ" מבשרת כי: "מבקרי מדיניות ארה"ב בסומליה, בהם קציני צבא, סבורים שארה"ב הפריזה בהערכת האיום על המדינה ושמדיניותה של וושינגטון רק מחזקת את הגורמים הקיצוניים שהם מבקשים להביס אלא שעכשיו גם השיטה הזו קורסת. כמו באפגניסטאן, גם כאן משימתה של ארה"ב נכשלה בגלל ממשלה חלשה ומושחתת, התקוממות מקומית, והפעלה מוטעית של תקיפות מל"טים, שבהן נהרגו גם אזרחים. כתוצאה מכך, כוחו של ארגון א-שבאב נמצא בשיאו. אנשיו מסתובבים כאדונים באזורים כפריים, מפציצים ערים ומנהלים מדינת צללים לכל דבר [...]"

המקרה של פקיסטן

לפי מכון המחקר פיו (PEW), פקיסטן היא המדינה המוסלמית עם אחד משיעורי התמיכה הנמוכים ביותר בטרור בקרב חברות מוסלמיות (5% מהאוכלוסיה); עם זאת, בפועל, שיעור הטרור בפקיסטן הוא מבין הגבוהים והקורבנות מרובים. ההסבר לכך פשוט, לכאורה. רוב הטרוריסטים במדינה באים מחבל ארץ קטן של מיעוטים אתניים, בעיקר פאשטונים, שהוא החבל השבטי החצי אוטונומי בגבול עם אפגניסטן (**Federally Administered Tribal Areas – FATA**). המעמד האזרחי של תושבי חבל הארץ הזה נחות, הם מודרים ממוקדי הכוח הפוליטיים והחופש הפוליטי שלהם מוגבל (אסור להם, למשל, להתארגן במפלגות). זהו חבל ארץ שחווה את העוני המחפיר ביותר בפקיסטן וגם אפלייה ממסדית גסה מצד הממשל הפקיסטני המרכזי. אותו ממשל גם עודד בעבר ארגוני טרור בקרב השבטים כדי להשיג מטרות טאקטיות זמניות (מול אפגניסטן, קשמיר ובנגלדש). לבסוף, כשהטרור שטיפח הממשל הפקיסטני הופנה נגדו, הגיב הצבא הפקיסטני ב-2004 לגלי הטרור משטח החבל השבטי החצי-אוטונומי במבצע צבאי מדמם במיוחד (בעידוד אמריקאי), שהפך למלחמה ארוכה והביא למעל ל-20 אלף הרוגים בקרב אזרחי השבטים; ומעל ל-3 מיליון פליטים שנעקרו ממקום מושבם (המבצע מכונה גם War in Waziristan). בהתאמה, המלחמה הביאה לעלייה כבירה בשיעור הטרור בפקיסטן עצמה, מ-164 הרוגים ב-2003 – שנה לפני פתיחת המבצע – ל-3,318 הרוגים ב-2009, 5 שנים לתוך המבצע שהסתבך למלחמה [ראו נתונים במאמר זה של הסופר הבריטי-פקיסטני, מושין חמיד, בניו-יורק ריווי אוף בוקס]. זו עלייה של כ-2000%. ב-2014 חלה ירידה של 40% בטרור בפקיסטן והיו מי שהצהירו כי מדובר בהוכחה להצלחת מדיניות היד הקשה. מאז, ההרג שוב עלה ומבצעים צבאיים נוספים נדרשו אך הטרור עדיין נמצא בשיעור גבוה מאוד.

החוק השולט בקושי רב בחבל השבטי הוא החוק הפלילי המיוחד. זוהי מורשת היסטורית של מצב החירום שהוכרז על ידי המעצמה הקולוניאלית הבריטית, בזמנו, לצורך דיכוי התנגדות הפשטונים, והוא מבטא ראייה מפלילה מראש של האזור בכללותו. זה אומר אישור לענישה קולקטיבית של האוכלוסייה ושלילה של זכויות רבות. כמו הזכות של תושבי החבל לערער על הרשעתם לבית המשפט העליון של פקיסטן מתוקף מצב חירום תמידי. בהתאמה, הפך החבל לפרוע יותר ויותר, ולמעשה פקיסטנים שאינם פשטונים נמנעים מלהכנס לחלק מהאזורים בו, מתוך חשש לחייהם. הפקיסטנים רואים עצמם לעיתים

כקורבנות של הפשטונים האלימים, והמדיניות שנועדה לחסל את האלימות הפוליטית, אך למעשה מגבירה אותה, חומקת מתחת לראדר של הציבור. מקרה פקיסטן מדגים כיצד צורות מסוימות של מאבק בטרור לא רק מפרות זכויות אדם, אלא גם מגבירות את שיעור הטרור ופוגעות בביטחון.

מקדוניה – שדרוג זכויות שהביא לצניחה באלימות, למרות נראטיבים לאומיים מתנגשים

בתחילת שנות האלפיים פרץ במקדוניה גל של אלימות והתנגשויות עם כוחות הביטחון מצד המיעוט האלבני-מוסלמי (כ-25% מאוכלוסיית מקדוניה). המיעוט האלבני דרש לספח את חבל הארץ בו הוא מתגורר לאלבניה השכנה. במסגרת הסכסוך פעלו גם כוחות גרילה מטעם האלבנים, כמו צבא השחרור הלאומי. דרישתם של האלבנים להתנתקות ממקדוניה לא נענתה, אך הסכם אוהריד (Ohrid) מאוגוסט 2001 הצליח בכל זאת להביא לסיום גל האלימות העיקרי בהסדריו מספר היבטים הנוגעים לשיפור הזכויות הפוליטיות של המיעוט האלבני במקדוניה. ההסכם כלל: 1. הגדלת הייצוג לאלבנים במשרדי ממשלה, זרועות הממשל והמשטרה, 2. הפיכת השפה האלבנית לשפה רשמית במחוז ברמה המוניציפלית ובמערכת החינוך של המיעוט. 3. אוטונומיה מוגברת: מתן יותר סמכויות לממשלים המקומיים והמוניציפליים, ושינוי גבולות השיפוט של רשויות מוניציפליות, כך שתהיה פחות אפלייה ויותר אוטונומיה למיעוט האלבני בתחום הזה. 4. סמלים לאומיים אלבניים יורשו להיות מוצבים על עיריות ומוסדות מוניציפליים ביישובים ובערים של המיעוט האלבני.

הדבר המעניין ביותר במקרה של מקדוניה הוא שהסכם אוהריד לא הצליח לגשר על הפערים בשאיפות הלאומיות ולהביא לשלום ואחוזה בין הקבוצות האתנו-לאומיות במקדוניה, ובכל זאת הוא הפסיק את האלימות. נותרה, למעשה, מתיחות כמעט לא אלימה בין הקבוצות הלאומיות במדינה. אחת המפלגות האלבניות הגדולות שחתמה על ההסכם, ה-DPA, טענה כי ההסכם הוא כישלון ודרוש הסכם אחר. לפי הדו"ח הזה, "Ten years from the Ohrid Framework Agreement – Is Macedonia Functioning as a multi-ethnic state?", של האוניברסיטה של דרום מזרח אירופה (עמ' 62-63) סקרי דעת קהל מלמדים שרוב (אומנם קטן) בשתי הקהילות – המקדונים (53%) והאלבנים (59%) – חושב שלא ניתן לסמוך על הצד השני, ושלפוליטיקאים של הצד השני יש שאיפות שונות לגבי מהות המדינה המקדונית (72% מהמקדונים ו-50% מהאלבנים חושבים כך). רוב המקדונים (58%) חושבים שהאלבנים קיבלו את כל זכויותיהם בעקבות ההסכם אבל רק מיעוט קטן (15%) של האלבנים חושב כך. ובכל זאת, היישום היה מוצלח בעיקרון. למשל, אחוז האלבנים בכוחות הביטחון ובממשל עלה אחרי ההסכם מ-3-5% ל-12-20%. כל זה התרחש למרות ששתי הקהילות היו, לפחות לעת כתיבת הדוח, במצב של "הלם תרבותי" אחת מהשנייה (עמ' 65 בדוח). אם כן, הזכויות המשופרות תרמו להפחתה משמעותית באלימות הפוליטית, למרות שההסכם לא הצליח לגשר על הנראטיבים הלאומיים השונים והמתנגשים.



המקרים שהובאו מעלה מדגימים כיצד מתן זכויות ושמירה על זכויות אדם תרמו לצמצום היקפי הטרור והאלימות הפוליטית במספר מדינות בעולם. נכון שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נחשב למקרה מיוחד, אך לפחות חלק מהאפיונים שלו מהדהדים בסיפור של מקדוניה, ואין, למעשה, סיבה שבגינה ההתייחסות הישראלית למלחמה בטרור הפלסטיני לא תהיה דומה להתייחסות המקדונית למלחמה בטרור האלבני. ההתייחסות מסוג זה דורשת דיון מעמיק בציבוריות הישראלית ובקרב מקבלי ההחלטות, על האופן שבו ישראל מתמודדת עם איום הטרור, ועל הצורך החיוני בשילוב של שיקולי אסטרטגיה ותפישות של הטווח הארוך בדיון זה.