

השתקפות יחסי ישראל-ארצות הברית בהתפתחויות האחרונות באו"ם

מיכל חטואל-רדושיצקי

שלוש התפתחויות שחלו לאחרונה באו"ם המחישו שוב באופן מובהק את הערך הרב שיש ליחסים המיוחדים של ישראל עם ארצות הברית, ובפרט עם הממשל הנוכחי בבית הלבן. אולם, במקביל גם התחזרו מגבלותיה של הברית. לצד היתרונות הברורים (בעיקר במועצת הביטחון), על ישראל לבחון תרחישים שבמסגרתם היחסים המיוחדים אינם מסייעים לקידום האינטרסים שלה או אינם יכולים לעשות כן, ולהיערך באופן יזום לצמצום הפגיעה במעמדה במוסדות האו"ם ובקהילה הבינלאומית באמצעות חיזוק התהליכים הדיפלומטיים וטיפול יחסי ידירותיים וקונסטרוקטיביים בינה לבין אירופה ומדינות נוספות.

בשבועות האחרונים התרחשה בזירת האו"ם פעילות רבה ודינמית בנושאים הקשורים לישראל, ונראה כי ארצות הברית מנסה לצמצם את הנזק ככל האפשר. בניתוח, המאגד שלוש התפתחויות שונות שנרשמו בזירה זו, מודגשים הכוח והחשיבות, אך גם המגבלות והמכשולים הפוטנציאליים, הנשקפים לישראל, במסגרת היחסים הבינלאומיים הייחודיים בינה לבין ארצות הברית.

התפתחות אחת היא פעילותה של ארצות הברית במועצת הביטחון ובעצרת הכללית של האו"ם במטרה לגונן על ישראל מפני ביקורת בינלאומית בהקשר להתנהלות בגבול עזה. בתחילת יוני, בעקבות אירועי "צעדת השיבה", הניחה כונית על סדר היום של מועצת הביטחון הצעה לשקול "צעדים להבטחת ביטחונם" של הפלסטינים ולבקש ממזכ"ל האו"ם לדווח על צעדים בכיוון כינונו של "מנגנון הגנה בינלאומי" אפשרי. למרות הימנעותן של ארבע מדינות (בריטניה, הולנד, פולין ואיתיופיה), ההחלטה הייתה מתקבלת אלמלא הוטו שהטילה ארצות הברית. זו הפעם השנייה בשישה חודשים, שממשל טראמפ מפגין את נכונותה של ארצות הברית להטיל וטו על החלטות מועצת הביטחון ביחס לישראל. ראוי לציין כי קודם להטלת הוטו הראשונה של ממשל טראמפ בנושא ישראל, בדצמבר 2017, הפעם האחרונה שארצות הברית נקטה צעד כזה הייתה בשנת 2011. על רקע מהלכים אלה ניסתה ארצות הברית להעביר החלטה במועצת הביטחון של האו"ם המגנה את חמאס והג'יהאד האסלאמי, אך טיוטת ההצעה לא זכתה לתמיכה, לאחר ששלושה חברי המועצה דחו אותה ו-11 נמנעו.

בעקבות כישלון העברת ההחלטה במועצת הביטחון של האו"ם הועתקה זירת המאבק הפלסטיני בשבועות שלאחר מכן לדיוני העצרת הכללית, שבה לכל מדינה חברה יש זכות הצבעה שווה. בעקבות זאת, באמצע יוני הצליחו טורקיה ואלג'יריה להעביר החלטה הקוראת להגנה רבה יותר על הפלסטינים ומגנה כל שימוש בכוח "מופרז", לא מידתי וחסר הבחנה" מצד צה"ל נגד אזרחים פלסטינים, בעיקר בעזה. ברצף האירועים יצוינו מאמציה הבלתי נלאים של ארצות הברית להציע תיקון לטקסט טיוטת ההחלטה, המגנה את התפקיד שממלא חמאס בעזה. אף על פי שהתיקון זכה לתמיכה של רוב (62 בעד ו-58 נגד), הוא נפסל בעקבות הכשל להשיג תמיכה ברוב של שני שליש.

ההתפתחות השנייה שאירעה לאחרונה בזירת האו"ם היא החלטת ארצות הברית לפרוש ממועצת זכויות האדם. מנקודת המבט האמריקאית, הפרישה מתבצעת שנה לאחר שהממשל הודיע פומבית כי בכוונתו לעשות כן אם מועצת זכויות האדם לא תשנה את התנהלותה, וכן על רקע הביקורת של המועצה נגד מדיניות ההגירה של ממשל טראמפ. מהלך זה עולה בקנה אחד גם עם מדיניות "אמריקה תחילה" ("America First") שמוביל הממשל האמריקאי הנוכחי, ועם הפרישה האמריקאית מהסכמי פריז, מאונסק"ו ובאחרונה גם מהסכם הגרעין עם איראן.

בהכרזה על פרישת ארצות הברית ממועצת זכויות האדם, התייחסה שגרירת ארצות הברית באו"ם, ניקי היילי, בין היתר ל"התמקדותה הלא מידתית ועוינותה הבלתי פוסקת כלפי ישראל" של המועצה. אולם, ממצאים אמפיריים מראים כיצד בזמן חרם קודם שהטילה ארצות הברית על מועצת זכויות האדם (בשנת 2006, בזמן נשיאותו של ג'ורג' בוש), המיקוד והעוינות של המועצה כלפי ישראל אך גברו בהשוואה לתקופה שבה ארצות הברית חזרה לתפקיד פעיל בגוף זה (מאז 2009, בזמן נשיאותו של ברק אובמה).

ההזדמנות המוחמצת שטמונה בצעד זה מבחינת ישראל מחריפה בעקבות הצפתם של חילופי הדברים בין שגרירת ארצות הברית היילי לבין ארגוני זכויות אדם, המעידים שהעזיבה האמריקאית הגיעה בסמוך מאוד לניסיון חשוב ונחוץ (גם אם כושל) להוביל רפורמה משמעותית במועצה. בסופו של דבר, הצורך בתיקון הדרך שבה פועלת מועצת זכויות האדם, ולא כישלון הניסיון הספציפי הנוכחי, הוא שצריך להיות הכוח המניע לפעולות ארצות הברית וישראל בהקשר לגוף זה. עד שתושג רפורמה כזו, גישה אמריקאית בונה יותר הייתה יכולה להיות אימוץ האיום הבריטי: להצביע נגד כל החלטת המועצה מכוח סעיף 7 (הסעיף היחיד בסדר היום של שלושת המפגשים השנתיים הקבועים של המועצה שמתייחס למדינה ספציפית, ובכך מפלה את ישראל לרעה), ולגייס מדינות נוספות לפעול באופן דומה.

ההתפתחות השלישית היא הדיווח אודות יציאת ישראל מהמרוץ לבחירות למושב במועצת הביטחון של האו"ם, שהתקיימו בחודש יוני. המושבים בגוף היוקרתי מוקצים על פי מפתח של חמש קבוצות אזוריות, כאשר שניים מהם זמינים לקבוצת מדינות WEOG ('מערב אירופה וקבוצות אחרות') ועומדים לבחירות מדי שנתיים. הודות לדיפלומטיה אמריקאית ולמאמציו הנרחבים של שגריר ארצות הברית באו"ם ערב חילופי המילניום, ריצ'רד הולברוק, בשנת 2000 התקבלה ישראל לקבוצת מדינות אלו.

למרות שאין לכך תיעוד רשמי, עם קבלתה של ישראל ל-WEOG סומנה שנת 2018 (כמעט שני עשורים קדימה, נכון לאותה העת) כמיועדת לכך שישראל תייצג את הקבוצה במועצת הביטחון של האו"ם, לצד בלגיה. הרעיון נתמך בדיווחים שלאחר הבחירות למועצה ב-2016, המציינים כי ישראל אותתה על אודות כוונתה להתמודד במרוץ הבא. הנוהג של הקצאת מושבים על ידי ובין מדינות בקבוצה (בניגוד לתחרות על מושבים בבחירות) אינו חריג, ומוביל לסבב המבטיח שכל חברה בקבוצה תזכה בתורה למושב במועצה.

דיווחים בתקשורת לגבי הסיבות להסרת ישראל את מועמדותה, הבליתו את החלטתה של גרמניה להיכנס למרוץ ברגע האחרון - מהלך שלמעשה הופך את הסיכוי של ישראל להיבחר לאפסי. ניתן להציע שני הסברים לשאלה מדוע החליטה גרמניה להתמודד על המושב על חשבון ישראל - למרות שלאחר הבחירות תמצא עצמה בפעם השישית במועצת הביטחון - ולמרות הסכמים קודמים, גם אם לא רשמיים, שלפיהם לא תתמודד מול ישראל. הראשון מושרש בריאל-פוליטיק: הסיכוי

שמדינה תוותר מרצונה על כוח בזירה הבינלאומית, גם אם באופן בלתי רשמי הביעה מוכנות לכך לפני שני עשורים, הוא קלוש. אולם, הסבר חלופי גורס שכך מביעה גרמניה מחאה על הברית של ישראל עם ממשל טראמפ בנושאים שונים, ובראשם נסיגת ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן. במילים אחרות, ייתכן שהחלטתה של גרמניה לא לאפשר לישראל לזכות במושב במועצת הביטחון ללא תחרות, היא תגובה להתנגדותה החריפה של ממשלת ישראל להסכם הגרעין ולניסיונותיה הגלויים של ישראל לדרבן את הנשיא טראמפ לסגת מהעסקה - התנהלות שגרמניה פרשה כשידול פעיל נגד אינטרס אירופי.

כאשר מחברים יחדיו את שלוש ההתפתחויות האלה באו"ם - שכולן התרחשו בשבועות האחרונים - מתקבלת המחשה מובהקת לנכס האסטרטגי שהיחסים המיוחדים עם הממשל האמריקאי הנוכחי מעניקים לישראל, לצד מגבלות הברית. לצד היתרונות הברורים (בעיקר במועצת הביטחון), על ישראל לבחון תרחישים שבמסגרתם היחסים המיוחדים אינם מסייעים לקידום האינטרסים שלה או אינם יכולים לעשות כן, ולהיערך באופן יזום לצמצום הנזק עקב כך באמצעות חיזוק התהליכים הדיפלומטיים וטיפול יחסיים ידיוותיים וקונסטרוקטיביים בינה לבין אירופה ומדינות נוספות.