

# חברה אזרחית וביטחון לאומי בעידן של כוח אזרחי - המקרה של ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם ב־2016

## מיכל חטואל־רדושיצקי

מה תפקידם של שחקני חברה אזרחית בתהליכים מדיניים בעידן של כוח אזרחי מתעצם? המאמר הנוכחי מנתח את פעילות החברה האזרחית בהקשר לישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך שנת 2016, כמקרה בוחן להערכת כניסתה של החברה האזרחית לתהליכים דיפלומטיים שהיו בעבר נחלתם של אנשי מקצוע בלבד, קרי דיפלומטים רשמיים. הטענות המרכזיות שיעלה המאמר הן כי השחקנים הרשמיים ושחקני החברה האזרחית חולקים את אותם מרחבי פעולה, וכי לצד עימותים צבאיים מתמודדות המדינות גם במלחמת רעיונות המתנהלת בזירה הבינלאומית.

המאמר פותח במבוא תיאורטי שיתייחס לשינויים בדיפלומטיה, לעלייתם של שחקנים אזרחיים לא־מדינתיים ברחבי העולם, למועצת זכויות האדם של האו"ם – בהיותה מוקד לפעילות החברה האזרחית – וכן להתפתחות שיח הביטחון הלאומי. לאחר מכן יובא ניתוח המקרה הישראלי, המורכב משני חלקים: הראשון עוסק בחשיבות מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית לביטחון הלאומי של ישראל, והשני מציג ניתוח אמפירי של תצהירים העוסקים בישראל (52 מקרים), אשר הוגשו למועצת זכויות האדם של האו"ם על ידי ארגוני חברה אזרחית עם מעמד מייעץ לאו"ם במהלך שנת 2016. בסיום המסמך יוצגו דיון והמלצות למדיניות.

**מילות מפתח:** או"ם, חברה אזרחית, דיפלומטיה

## מבוא

בשנות השבעים הציגו חוקרים בריטים מובילים<sup>1</sup> הבחנה בין שתי צורות שבהן מדינות מאורגנות בזירה הבינלאומית: מערכת בינלאומית וחברה בינלאומית. מערכת בינלאומית, שתנאי הסף עבורה הוא נוכחותן של מדינות ריבוניות,<sup>2</sup> מתאפיינת במצב



מושב המליאה של ועדת האו"ם לזכויות האדם, מארס-אפריל 2019, ז'נבה. הצילום: מתוך אתר הוועדה, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx)

שבו שתי מדינות או יותר מקיימות ביניהן יחסי גומלין, ומשפיעות זו על החלטותיה של זו באופן שגורם להן להתנהג במידה מסוימת כחלקים שונים של שלם אחד. ניתן לראות זאת למשל ביחסי מסחר בין מדינות המקיימות ביניהן יחסים דיפלומטיים מינימליים (ולעיתים אף חשאיים). לעומת זאת, חברה בינלאומית נוצרת כאשר מדינות חולקות אינטרסים וערכים משותפים, ורואות את עצמן מחויבות לכללים ולמוסדות מסוימים בהתנהלותן ההדדית (למשל, כפיפות למגבלות בכל הקשור להפעלת כוח זו נגד זו). דוגמה עכשווית היא מדינות השייכות לאיחוד האירופי<sup>3</sup> או מדינות השייכות ל-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי).<sup>4</sup>

הגדרה תיאורטית זו מניחה את התשתית לתפיסת הזירה הבינלאומית כמעין "מועדון" חברתי של מדינות, שנכון להיום מובל בעיקר על ידי מעצמות המערב כמו ארצות-הברית ואירופה, אשר ביכולתן להשפיע על התנהלותן של מדינות אחרות המעוניינות להשתייך אליו. בעיקרון, מדינות יכולות להשתייך לחברה הבינלאומית המערבית כל עוד יתאימו עצמן לנורמות, לסטנדרטים ולציפיות של המדינות שכבר שייכות לאותה קבוצה יוקרתית.

על רקע מציאות זו ממלאת הדיפלומטיה תפקיד בעל חשיבות גוברת בהפגנת ההתאמה של מדינות לסטנדרטים הבינלאומיים המערביים, וביכולת להשיג אמונת והסכמי שיתוף פעולה בין מדינות ברחבי העולם. בעוד הדיפלומטיה המסורתית הייתה רשמית מאוד, מוסדית, בין-אישית, איטית ולרוב מוגנת בסודיות, מסוף המאה ה-20 (ההתפתחות בטכנולוגיות תקשורת המידע – Information Communication Technology) (ICT) מעודדת השתתפות ציבורית רחבה יותר בענייני חוץ ובתהליכים דיפלומטיים.<sup>5</sup> ההתקדמות הטכנולוגית הקלה את המעבר מהתנהלות בסביבה מקומית שניתנת לפיקוח ושליטה ביתר קלות, להתנהלות בסביבה הנוכחית, שבה הפעילות האנושית אינה כפופה כמעט למיקום גיאוגרפי או לשעה ביממה. הסביבה הטכנולוגית החדשה זמינה בקלות לגישה ולתפעול. היא מאפשרת לקהילות וירטואליות לשטוח את טיעוניהן

בפני "בית הדין הבינלאומי של דעת הקהל"<sup>6</sup> ולשלב שחקנים חדשים, ובמיוחד כאלה שאינם מדינתיים, בתהליכי קבלת ההחלטות. לפיכך, בעוד בדיפלומטיה המסורתית שלטו המדינות ללא עוררין על ניהול הפוליטיקה הבינלאומית, כיום ממלאים השחקנים הלא-מדינתיים כמו ארגוני החברה האזרחית, תפקיד הולך ומתרחב בזירה הדיפלומטית, ובכך מצטמצם חוסר הסימטריה בפערי הכוח שהיו בין השחקנים המדינתיים לאלה הלא-מדינתיים. תהליך זה מעמיד אתגר ליסודות שעליהם נבנתה הדיפלומטיה הרשמית במשך יותר משלוש מאות שנה.<sup>7</sup> לאור כל זאת, השאלה במאמר זה היא – מה התפקיד שממלאים סוכני החברה האזרחית בתהליכים הדיפלומטיים בעידן המתאפיין בעליית הכוח האזרחי? על מנת להעריך זאת נותחה פעילות החברה האזרחית בנושא ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך שנת 2016.

מועצת זכויות האדם של האו"ם היא דוגמה לגוף פורמאלי המשלב שחקני חברה אזרחית בתהליכי העבודה השוטפים שלו,<sup>8</sup> הן במישור הרשמי והן במישור הבלתי רשמי. המועצה מורכבת מ-47 מדינות חברות<sup>9</sup> והיא הגוף הבין-ממשלתי המוביל במערכת האו"ם בהקשר לטיפול בנושאים של זכויות אדם בעולם. באופן רשמי, ארגונים לא-ממשלתיים (Non-Government Organizations – NGOs) בעלי מעמד של יועצים לאו"ם רשאים להשתתף בדיונים מסוימים במסגרת פעילות המועצה. באופן בלתי רשמי, סוכני חברה אזרחית וארגונים לא-ממשלתיים עוסקים בהעברת מידע על נהלים מיוחדים, מפנים את תשומת ליבם של נציגי המדינות החברות לנושאים מסוימים, ומציעים הצעות במסגרת משא ומתן על החלטות. בתוקף תפקידם זה משתתפים גופים בין-ממשלתיים, מוסדות לאומיים לזכויות אדם וארגונים לא-ממשלתיים באופן פעיל במפגשי המועצה.

למרות שהחלטות מועצת זכויות האדם אינן מחייבות מבחינה משפטית, יש להן חלק מרכזי בהעלאת נושאים לסדר היום בקרב מדינות, שחקני חברה אזרחית וארגונים בין-ממשלתיים, וכן בקביעת סטנדרטים חדשים של התנהגות ושיקוף קודים נורמטיביים. ברוב המקרים, החלטות המועצה הן אמצעי לאמוד את רמת המחויבות הפוליטית של הקהילה הבינלאומית ואת מידת הנכונות שלה לדון בשאלה ספציפית הנוגעת לזכויות אדם או לתחומים קשורים, שעשויות להיות לה השלכות עקיפות וארוכות טווח. החלטות מועצת זכויות האדם עשויות גם לשמש גורם מניע לפעולה של גופים אחרים כגון מועצת הביטחון.<sup>10</sup> בהקשר למחקר הנוכחי, חשוב לציין כי תהליך המשא ומתן על ההחלטות פתוח בדרך כלל בפני ארגונים לא-ממשלתיים. הם רשאים להשתתף במשא ומתן בלתי רשמי, להשמיע דעה ולהגיש הצעות לנוסח.

אף על פי שדיפלומטים רשמיים נותרו חיוניים למשימת ההגנה על האינטרסים הלאומיים, בעידן שבו אוכלוסיות מזדהות עם דאגות על-לאומיות (כמו התחממות כדור הארץ וזכויות אדם) ולא רק עם בעיות הפנים של מדינתם, יש נטייה "להעביר" את

הסמכות לגורמים או לארגונים שאינם ממלכתיים, ואלה בתורם צוברים לגיטימציה מוסרית ומשפיעים על התנהגותן של מדינות מבחוץ.<sup>11</sup> תחרות זו על קביעת סדר היום הבינלאומי מערערת את עליונות המדינה. לפיכך, הירידה היחסית שמדינות חוות במשילות בזירה הבינלאומית (Global Governance) עשויה למצב את שחקני החברה האזרחית כדיפלומטים החדשים, מתוך עמדה אופורטוניסטית שלרוב נובעת מדינמיקה של כוח יחסי.<sup>12</sup> כיום מתברר יותר מתמיד כי מדינות נאלצות להתמודד עם מלחמת רעיונות בזירה המדינית, התקשורתית והמשפטית, ובזירות נוספות.<sup>13</sup>

ההכרה בכך שאיומים מסוימים (למשל בעיות של איכות סביבה) חורגים מגבולות המדינה והוכנסו לשיח הבינלאומי, בהמשך לפעילות אינטנסיבית של שחקני החברה האזרחית, הביאה לקריאה להגדיר מחדש את הרכיבים הנכללים בביטחון הלאומי.<sup>14</sup> מגמה זו באה בעקבות תקופה ארוכה (מסוף מלחמת העולם השנייה, דרך תקופת המלחמה הקרה ועד הגלובליזציה בשנות התשעים) שבמהלכה רק הנושאים הקשורים לכוח צבאי נתפסו כסוגיה ביטחונית, ואילו כל שאר הנושאים שויכו לפוליטיקה שולית יותר. אולם כיום, ובהמשך למעורבותם של שחקנים לא־מדינתיים בזירה הדיפלומטית, ההתמקדות בשמירה על מדינה מפני איומים צבאיים שמגיעים מחוץ לגבולותיה היא רק נקודת מוצא ראשונית לדיון מקיף עוד יותר.<sup>15</sup> לאור כל אלה, המאמר הנוכחי מבקש לטעון כי בעידן הנוכחי, המתאפיין בעלייה בכוח האזרחי, שחקנים רשמיים ולא־מדינתיים חולקים את אותם מרחבי פעולה; לצד כל עימות צבאי, מדינות מתמודדות גם עם מלחמת רעיונות בזירה הבינלאומית.

כדי לשפוך אור על תפקידם של נציגי החברה האזרחית בתהליכים הדיפלומטיים בעידן הנוכחי, המתאפיין בכוח אזרחי גובר, יתמקד החלק הבא במקרה בוחן של ישראל. תחילה יובא רקע קצר על הגורמים המרכיבים את הביטחון הלאומי של ישראל, ולאחר מכן יוצג ניתוח אמפירי של פעילות החברה האזרחית בנושא ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך 2016.

## **ישראל כמקרה בוחן**

### **הרכיב הבינלאומי בביטחון הלאומי של ישראל**

ישראל היא מדינה עתירת אתגרים, ומאז הקמתה ב־1948 הייתה מעורבת במספר מלחמות ובמבצעים צבאיים נרחבים. תפיסת הביטחון המקורית של ישראל הוטבעה ב־1953 על ידי ראש ממשלתה הראשון דוד בן־גוריון,<sup>16</sup> במה שיזכה להכרה כמסמך מקיף וייחודי.<sup>17</sup> מאז 1953 נעשו מספר יוזמות ממלכתיות רשמיות לנסח מחדש את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, האחרונה שבהן היא מסמך 'אסטרטגיית צה"ל' שפרסם הרמטכ"ל ב־2015 ושוב ב־2018.

מסמך אסטרטגיית צה"ל הוא ניסיון מקיף ואמיץ לתת מענה לממדים השונים והמגוונים של הביטחון הלאומי של ישראל. נוסף על עיסוק ברכיבים של הדוקטרינה הצבאית הקלאסית של ישראל עוסק המסמך גם בסוגיות של לגיטימציה, תוך הכרה בהשפעה של הלגיטימציה הבינלאומית על יכולתו של צה"ל לנצל את יכולותיו הצבאיות במלואן, ובצורך בשמירה על דיני המשפט הבינלאומי.<sup>18</sup> בהמשך לכך נכללת במסמך הכרה ברורה בפעילות הלא-צבאית המכוונת נגד ישראל בזירה הבינלאומית, שנועדה לצמצם את מרחב הפעולה הצבאית של צה"ל בתגובותיו למעשי תוקפנות נגד ישראל.<sup>19</sup> בשנת 2017 פרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי מזכר מיוחד המציע דוקטרינת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל.<sup>20</sup> גם מסמך זה מחזק את חשיבותם של גורמים מרובים, מעבר לממד הצבאי הקשוח, בביצור הביטחון הלאומי של ישראל. החשיבה הנוכחית על הביטחון הלאומי של ישראל מקדישה אם כן תשומת לב רבה מאי פעם לנושאים לא-צבאיים – ששניים מהם נידונים במאמר הנוכחי.

הראשון הוא חשיבותם של יחסים אסטרטגיים של ישראל עם מעצמת-על עולמית: בשנים הראשונות לקיומה של ישראל מילאה צרפת את התפקיד החשוב הזה, ומאז מלחמת 1967 ממלאת אותו ארצות-הברית. עיקרון זה חיוני לישראל, בייחוד לנוכח נחיתותה בגודל פיזי ובאוכלוסייה בהשוואה ליריבותיה הסמוכות לגבולותיה (וגם הרחוקות יותר). הנושא השני הוא החשיבות ההולכת וגוברת של העוצמה הרכה, הנתפסת ככוחה של המדינה לעצב את ההעדפות של שחקנים בינלאומיים אחרים באמצעות שכנוע, ולא באמצעות כפייה.<sup>21</sup> הרעיון הוא שאם מדיניותה של ישראל והתנהלותה ייתפסו בחיוב בזירה הבינלאומית, הרי הלגיטימיות והסמכות המוסרית שלה, ובסופו של דבר גם העוצמה הרכה שלה – יגברו.<sup>22</sup> כיום, כאשר הגבולות נעשים פרוצים יותר, שחקנים מדינתיים ולא-מדינתיים יכולים לעשות שימוש בעוצמה רכה כדי לבנות קואליציות ולפתח רשתות שיתמודדו יחד עם אתגרים משותפים.

צימוד שני העקרונות הללו הופך את ישראל לפגיעה במיוחד למתקפות רכות נגדה בזירה הדיפלומטית הבינלאומית.<sup>23</sup> במילים אחרות, מלבד השיקולים המוסריים והאתיים, החשיבות שמייחסת ישראל להיותה חלק מהחברה הבינלאומית של מדינות מודרניות, דמוקרטיות וליברליות בכלל, ומשמעות היחסים האסטרטגיים של ישראל עם ארצות-הברית בפרט, מחייבות היצמדות קפדנית לרמה הגבוהה ביותר של זכויות אדם ודיני המשפט הבינלאומי. הדבר מציב דילמה כפולה בפני ישראל: ראשית, כיבוש השטחים הפלסטיניים בכלל והמדיניות של הרחבת ההתנחלויות בגדה המערבית בפרט נתפסים כנוגדים את הנורמות והמשפט הבינלאומיים.<sup>24</sup> שנית, בעוד אין חולק על כך שישראל שואפת לשמור על החוק הבינלאומי, יריביה אינם רואים עצמם מחויבים לאותם סטנדרטים.

לפיכך, הכיבוש המתמשך של ישראל בשטחים הפלסטיניים, לצד הפעולות הצבאיות שהיא מבצעת נגד חמושים פלסטינים המתבצרים באזורים אזרחיים צפופי אוכלוסין, חושפים אותה לביקורת בינלאומית מתמדת. אולם חוליה מקשרת מכרעת בין התנהגותה של ישראל בסכסוך הישראלי-פלסטיני, הנמשך כבר עשרות שנים, לבין דעת הקהל הבינלאומית שנעשית חריפה יותר כלפי אופייה הדמוקרטי של ישראל<sup>25</sup> היא פעילותה של חברה אזרחית ייעודית היוצאת נגד ישראל בפורומים בינלאומיים. החלק הבא יעסוק בדוגמה כזו ביתר פירוט.

### **פעולת החברה האזרחית בנושא ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך 2016: ניתוח אמפירי**

במהלך שנת 2016 הוגשו למועצת זכויות האדם של האו"ם (בשלושת המפגשים השנתיים הקבועים שלה) 530 תצהירים מטעם ארגונים אזרחיים הנהנים ממעמד של יועצים לאו"ם, 52 מהם ציינו את המילה 'ישראל', כלומר 10 אחוזים מכלל התצהירים שהוגשו. 45 תצהירים הוגשו על ידי ארגון יחיד ושבעה תצהירים נוספים הוגשו במשותף על ידי מספר ארגונים<sup>26</sup> – לעיתים עד שמונה – וממדינות שונות בעולם.<sup>27</sup> מספרם הכולל של ארגוני החברה האזרחית שהגישו ב-2016 תצהירים המתייחסים לישראל למועצת זכויות האדם של האו"ם עומד על 29 ומתפלג באופן הבא: ארבעה ארגונים מישראל; 13 ארגונים מהעולם הערבי (כולל מצרים, איראן, סודאן והשטחים הפלסטיניים) ו-12 ארגונים משאר מדינות בעולם (כולל מהודו, יוון, צרפת, בריטניה ושווייץ) (ראו לוח 1 לפירוט נוסף).

#### **לוח 1: פירוט התפלגות התצהירים שהגישו שחקני החברה האזרחית למועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך שלושת המפגשים הקבועים שערכה בשנת 2016**

| מספר התצהירים הכולל                        | 530      |                                                   |
|--------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------|
| מספר התצהירים שהזכירו את המילה 'ישראל'     | 52 (10%) | 45 תצהירים הוגשו על ידי ארגון יחיד                |
|                                            |          | 7 תצהירים הוגשו במשותף על ידי שני ארגונים או יותר |
| מספר ארגוני חברה אזרחית שהגישו את התצהירים | 29       | 4 ארגונים מישראל                                  |
|                                            |          | 13 ארגונים ממדינות ערב                            |
|                                            |          | 12 ארגונים ממדינות שונות בעולם                    |

מניתוח התוכן של 52 התצהירים עולה כי רק שבעה מתוכם ביקשו להגן על ישראל מפני תביעות שהעלו שחקני חברה אזרחית אחרים במסגרת פעילות מועצת זכויות האדם. אלה הוגשו למועצה על ידי אחד משני ארגוני חברה אזרחית ('העמותה לאחריות של ארגונים לא-משלתיים' ו'משמרת האו"ם' – UN Watch). במילים

אחרות, רק 13 אחוזים מהתצהירים שהגישו ארגוני החברה האזרחית למועצת זכויות האדם של האו"ם במהלך שנת 2016 ועסקו בישראל הציגו את המדינה באור חיובי. תצהירים אלה דנו במימון אירופי שניתן לארגוני חברה אזרחית אשר "קשורים קשר הדוק לקמפיינים של דמוניזציה וחרם הפועלים נגד השכנת שלום";<sup>28</sup> מתחו ביקורת על חוסר השקיפות בוועדות החקירה של המועצה (למשל, "חוסר השקיפות מחלחל כמעט לכל שלב בוועדות החקירה של מועצת זכויות האדם, החל מתהליך המינויים ועד הכתיבה, הפרסום והקידום של דוחות התוצאות של פעילות הוועדות");<sup>29</sup> התלוננו נגד ארגוני זכויות אדם שעובדיהם מפנים מימון בינלאומי למיליציות; וגינו את מינויו של "השליח המיוחד למצב זכויות האדם בשטחים הפלסטיניים שנכבשו מאז 1967", לאור העובדה שאדם זה "מילא תפקיד מנהיגותי בלתי ידוע בשלושה ארגוני שדולה פרופלסטיניים שונים".<sup>30</sup>

תצהירים שמטרתם לגנות את ישראל במועצה לזכויות אדם הוגשו על ידי 27 ארגונים שונים, ביניהם שני ארגונים מישראל.<sup>31</sup> הביקורת של שחקני החברה האזרחית על ישראל התמקדה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בעיקר בכיבוש הישראלי בגדה המערבית ובמצב ההומניטרי הקשה של עזה (כמו למשל, "ברצועת עזה הכבושה: 80 אחוזים מהאוכלוסייה מקבלים כיום סיוע בינלאומי, 73 אחוזים סובלים מאי-ביטחון תזונתי ו-95 אחוזים מהמים מאקוויפר עזה אינם בטוחים לצריכה אנושית").<sup>32</sup> כחלק מהביקורת על הכיבוש הישראלי בשטחים הפלסטיניים, הסוגיות שזכו לתשומת הלב הרבה ביותר היו מדיניות הריסת מבנים פלסטיניים באזורי C ובמזרח ירושלים (למשל, "בין ה-1 באוקטובר 2015 ל-21 באפריל 2016 ישראל הרסה או אטמה 37 דירות, עקרה 149 אנשים, 65 מתוכם ילדים. 14 מהבתים לא היו כפופים לצווי הריסה, אך נפגעו בשל קרבתם לאלה שנהרסו");<sup>33</sup> והשלכות הכיבוש על ילדים פלסטיניים (למשל, "יוניס"ף מעריך שבגדה המערבית מבצעים כוחות צה"ל ושירותי הביטחון הישראליים מדי שנה כ-700 מעצרים של בני נוער בני 12 עד 17, לעיתים קרובות כשהם נלקחים מבתיהם בלילה").<sup>34</sup>

סוגיות אחרות שהופיעו בתצהירים שהוגשו למועצה לזכויות האדם על ידי ארגוני חברה אזרחית ועסקו בישראל ב-2016 דנו באפליה כלפי אזרחים פלסטיניים והתעללות באסירים פלסטינים בבתי הכלא בישראל, ובמיוחד בסוגיות רפואיות. ראוי לציין את הטון החריף שאימצו פעילי חברה אזרחית כלפי הקהילה הבינלאומית, על כך שלא הצליחה לטענתם לטפל באופן יעיל במצב (למשל, "במקום לפרק את ההיגיון שמאחורי הכוח האכזרי של מדינת אפרטהייד דה פקטו, הקהילה הבינלאומית והאו"ם שותפים לקיפאון").<sup>35</sup> בהקשר זה זוכה ארצות-הברית לביקורת חריפה במיוחד על "הטלת וטו על כל החלטה, בשם חמישים שנות הברית בין המדינות [ארצות-הברית וישראל]".<sup>36</sup>

אומנם חלק קטן מהתצהירים מעלים טענות מרחיקות לכת נגד ישראל אך אלה הגובלות בשנאה והסתה, רובם מציגים מידע מגובה במחקר של גופי או"ם (כגון OCHA ואונר"א)<sup>37</sup> ושל גופים אזרחיים (ישראליים ופלסטיניים כאחד), ונסמכים על סטטיסטיקות ונתונים מחקריים (למשל "המרכז הפלסטיני לזכויות האדם בעזה תיעד 71 תקריות של תקיפות ישראליות בים וביבשה בחודשים ינואר ופברואר, כולל 45 תקריות ירי ושבע פשיטות צבאיות").<sup>38</sup> המשותף לרוב התצהירים הוא סיומם בהמלצות הקוראות למדינות "לבחון את הסחר שלהן עם ההתנחלויות כדי להבטיח שהוא עומד בחובתן שלא להכיר בריבונות הישראלית בשטחים הכבושים";<sup>39</sup> ולהפעיל לחץ על ישראל כאמצעי להשגת מטרות שונות. באלה נכללות הדרישות לאפשר "לשליח המיוחד לפלסטין לבקר בשטחים הכבושים באופן חופשי";<sup>40</sup> להימנע "מכל מעשי הפחדה או נקמה כלפי ארגונים לא־ממשלתיים";<sup>41</sup> ולהביא לכך ש"פעולותיה של ישראל יהיו בהתאם לחובותיה על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי והחלטות האו"ם".<sup>42</sup>

ראוי לציין כי ב־2016, לא נרשמה פעילות במועצת זכויות האדם של האו"ם באמצעות גורמי חברה אזרחית לשם קידום הקמפיין העולמי של תנועת BDS (חרם, משיכת השקעות וסנקציות) נגד ישראל. למרות שקריאה דומה – להפעיל לחץ בינלאומי על ישראל, לרבות בתחום הכלכלי – נוסחה בסעיף ה"המלצות" של רבים מהתצהירים, לא היה בכך משום אימוץ הקמפיין או האמצעים של תנועת ה־BDS.

## דיון

שאלת המחקר עסקה בתפקיד שממלאים סוכני החברה האזרחית בתהליכים דיפלומטיים בעידן המתאפיין בעליית הכוח האזרחי. מקרה הבוחן הישראלי – שבו 29 ארגוני חברה אזרחית מינפו את מעמד המיוחד כיועצים באו"ם כדי להגיש 52 תצהירים העוסקים בישראל במהלך שנה אחת (2016) – ממחיש שתי התפתחויות עיקריות. ראשית, הדיפלומטיה בעידן הנוכחי צופה במעורבות הפעילה של סוכני החברה האזרחית, חותרת אליה ואף בונה עליה; ושנית, סוכני החברה האזרחית מודעים לעוצמתם ההולכת וגוברת בזירה הבינלאומית ומשכילים לגייס אותה בהצלחה באופן חוצה גבולות, החודר לזירה הדיפלומטית העולמית. מציאות זו ממחישה את טענת המאמר: שחקנים רשמיים ולא־ממשלתיים חולקים את אותו מרחב פעולה.

כאשר מתמקדים ביכולתם של סוכני החברה האזרחית להתארגן באופן חוצה גבולות, הממצאים מעידים על יכולת לגייס תמיכה על־לאומית, ובמקרים מסוימים על התמסרות למאבק למען מטרה החיצונית לעוסקים בה. תופעה זו באה לידי ביטוי בהגשת תצהירים הנוגעים לסכסוך הישראלי־פלסטיני על ידי ארגונים לא־ממשלתיים ממקומות שונים בעולם (למשל ממצרים, מהודו ומיוון), וכן בכך שארגונים העוסקים בסוגיה רחבה בחרו למקד את פעילותם בסכסוך מסוים זה (למשל 'המועצה לשלום

עולמי' או 'הארגון הבינלאומי לביעור כל צורות האפליה הגזעית'.<sup>43</sup> טענה זו זוכה לחיזוק נוסף מהעובדה ששבעה מהתצהירים שהוגשו למועצת זכויות האדם של האו"ם נוסחו באופן קולקטיבי על ידי מספר ארגונים הממוקמים באזורים גיאוגרפיים שונים (למשל לבנון, שוויץ, עיראק והודו). הדבר ממחיש את יכולתם של סוכני חברה אזרחית ממדינות שונות בגלובוס לתמוך אלה באלה ולפעול יחד במאבק למען מטרה משותפת. לנוכח שיתופי פעולה בינלאומיים אלה, סביר להניח כי ההתקדמות בטכנולוגיה בכלל ובטכנולוגיות תקשורת המידע בפרט, ממלאת תפקיד חשוב בשיפור היכולת הארגונית של השחקנים בחברה האזרחית לעבוד יחדיו, וכי שיתוף פעולה גלובלי כזה צפוי להתרחב עוד, במקביל לעלייה בנגישות לתקשורת מבוססת טכנולוגיה.

הממצא שלפיו רוב התצהירים שהוגשו למועצת זכויות האדם של האו"ם התבססו על מחקר מעמיק ועל מספר מקורות ציבוריים, תוך עיגון הטענות בסטטיסטיקה ובנתונים, מעיד על האופי המקצועי והמיומן של עבודת הארגונים הללו. במילים אחרות, חרף העובדה שסוכני חברה אזרחית אינם ממונים על ידי גורמים רשמיים במדינותיהם, אינם מייצגים את מדינותיהם באופן רשמי ואינם מחויבים לעבור הכשרה ממשלתית, נראה כי עבודתם בתחום הדיפלומטי הבינלאומי עומדת ברוב המקרים בסטנדרטים מקצועיים.

באשר לממצאים הרלוונטיים למקרה הבוחן הישראלי, ראוי לציין כי רק 10 אחוזים מכלל המסמכים שהוגשו למועצת זכויות האדם של האו"ם על ידי שחקני החברה האזרחית בשנת 2016 עסקו בישראל, כלומר 90 אחוזים מהמסמכים שהוגשו למועצה במהלך שנת 2016 לא עסקו כלל בסכסוך הישראלי-פלסטיני. מנגד, מבין התצהירים שהוגשו למועצה בנוגע לישראל, רוב מוחלט העלו טענות נגדה. לפיכך, למרות שתשומת הלב הכלל-עולמית אינה מתמקדת אך ורק בסכסוך הישראלי-פלסטיני, נושא זה עדיין מעורר עניין רב ובעיקר שלילי ביחס לישראל. יתר על כן, פעילותה של חברה אזרחית התומכת בעמדה הישראלית משתרכת מאחור באופן מובהק, בהשוואה לזו של פעילים התומכים במאבק הפלסטיני. מעורבותם של ארגונים לא-ממשלתיים בינלאומיים והפעולה שנוקטים ארגונים לא-ממשלתיים שאינם ישראלים ואינם פלסטיניים בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני מעידות גם הן על כך שהסכסוך עבר בינאום, והוא אינו מוגבל עוד לזירה המקומית ואפילו האזורית שלו.

לישראל יש אומנם שליטה מועטה מאוד על פעולות הננקטות נגדה בפורומים בינלאומיים, אך אפשר לעשות הרבה כדי לעודד את החברה האזרחית לפעול לאיזון המצב באמצעות מעורבות בפורומים כאלה. בין היתר, ניתן לשפוך אור על הטיות מוסדיות נגד ישראל או לערוך סקרים ומחקרים אמפיריים, שיציגו ידע מבוסס עובדות שיש בו כדי להפריך או לאזן טענות המועלות נגד ישראל. במקרים שבהם הטענות נגד ישראל נכונות, על הממסד הישראלי לקבל אחריות, לתקן את המצב ולספק

ראיות להתקדמות ולשיפור ההתנהגות והעובדות הנדונות. נוסף על החובה והצורך המוסריים של ישראל לעשות זאת, השארת האשמות מחקריות ללא מענה יוצרת חלל ששחקנים אחרים יוכלו לנצל מאוחר יותר (כולל מדינות וממשלות רשמיות), כשיעלו טענות דומות נגד ישראל בפורומים משפיעים יותר. בהקשר זה, שילוב ממצאי המחקר הנוכחי עם מחקרים קודמים<sup>44</sup> מראה כי שני נושאים (דאגה לעזה ולהריסת מבנים פלסטיניים בשטח C) שבו ועלו הן במועצת זכויות האדם של האו"ם והן בזירה מרכזית ומשמעותית יותר – מועצת הביטחון של האו"ם.

הממצא שלפיו ארגוני חברה אזרחית נמנעו מתמיכה ישירה ב-BDS עשוי להצביע על כך שהתנועה נתפסת כרדיקלית ורעילה, ולכן נחשבת בלתי יעילה לקידום המאבק הפלסטיני בזירה זו. מנגד, הממצא שלפיו ההצהרות שהוגשו הסתיימו בקריאה לממשלות הרשמיות "לבחון את הסחר שלהן עם ההתנחלויות"<sup>45</sup> מעיד על כך שרצונה של החברה האזרחית הבינלאומית לראות את ישראל משלמת מחיר על הסכסוך הישראלי-פלסטיני בן עשרות השנים לא דעך. נקודה אחרונה זו זוכה לחיזוק נוסף מהממצא שלפיו פעילי חברה אזרחית נוטים לבקר בחריפות את הממסד הבינלאומי הרשמי בכלל ואת ארצות-הברית בפרט, על מה שנתפס בעיניהם כחוסר מעש בסוגיה הישראלית-פלסטינית. לנוכח כל אלה ועל פי ממצא המאמר בדבר שילובם הרשמי והבלתי רשמי של שחקני חברה אזרחית בתהליכים דיפלומטיים ממסדיים – אין להמעיט בכוחם של מאמציהם של שחקנים אזרחיים לשחוק את יחסי ישראל עם המעצמות הדמוקרטיות המובילות.

על מנת להעריך טוב יותר את שיעור תשומת הלב האזרחית המיוחסת לסכסוך הישראלי-פלסטיני בהשוואה לסכסוכים אחרים (וכנראה גם עקובים מדם הרבה יותר) המשתוללים בעולם, נדרש מחקר עתידי שיתמקד בתשומות החברה האזרחית הכלל-עולמית שמוגשות למועצת זכויות האדם של האו"ם בנוגע לקונפליקטים אחרים. מחקר דומה שיתפרסם על פני טווח זמן רחב יותר יכול גם הוא להוביל לממצאים מעניינים לגבי מגמות של מעורבות החברה האזרחית במועצת זכויות האדם של האו"ם, וגם לגבי היכולת של ארגונים לא-ממשלתיים להתארגן באופן על-לאומי. ולבסוף, כדאי לבחון את הממצאים הללו גם ביחס למעורבות המוכחת (ולהשפעה הפוטנציאלית) של פעילי חברה אזרחית בתהליכים דיפלומטיים אחרים, הן בתוך האו"ם והן מחוצה לו.

## הערות

- 1 Hedley Bull, *The Anarchial Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1977; Hedley Bull, "The Emergence of a Universal International Society", In: Bull, H. & Watson, A. (Eds.), *The Expansion of International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984; Martin Wight, *Systems of States*, Leicester University Press, 1977.
- 2 שם Bull, "The Emergence of a Universal International Society",

- 3 שם.
- 4 ארגון ה־OECD הוקם ב־1960, כאשר ארצות־הברית וקנדה ו־18 מדינות אירופיות נוספות חברו יחדיו כדי ליצור ארגון המוקדש לפיתוח כלכלי. כיום חברות בו 35 מדינות, כולל רבות מהמובילות בעולם, אבל גם כלכלות מתעוררות כמו מקסיקו, צ'ילה וטורקיה.
- 5 Eytan Gilboa, "Diplomacy in the Media Age: three models of uses and effects", *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 12. No. 2, 2001, pp. 1-28; John Robert Kelley, "The New Diplomatic: Evolution of a Revolution", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 21, 2010, pp. 286-305.
- 6 Katrina M. Plavsak, "Communicative Diplomacy for the 3rd Millennium", *Journal of Political Marketing*, Vol. 1. No. 2-3, 2002, pp. 109-122.
- 7 Kelley, "The New Diplomatic: Evolution of a Revolution" שם.
- 8 מועצת זכויות האדם (HRC) היא אחד מהמוסדות המרכזיים לזכויות אדם, לצד משרד הנציב העליון של האו"ם לזכויות אדם והגופים שמופקדים על מעקב אחר האמנות לזכויות אדם. כל הגופים האלה מחזיקים מטה בז'נבה.
- 9 החברות נבחרות בבחירות חשאיות על ידי חברי העצרת הכללית לכהונה של שלוש שנים. המושבים מוקצים בהתאם לחלוקה גיאוגרפית המקבילה לקבוצות האזוריות של האו"ם. נכון ל־2018 ישראל מעולם לא הייתה מדינה חברה במועצת זכויות האדם (HRC Practical Guide)
- 10 The Human Rights Council: A Practical Guide, produced by the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the other international organizations in Geneva, 2014; Human Rights Council, (2017), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
- 11 Gilboa, "Diplomacy in the Media Age: three models of uses and effects"; Kelley, "The New Diplomatic: Evolution of a Revolution" שם.
- 12 Kelley, "The New Diplomatic: Evolution of a Revolution" שם.
- 13 Moran Yarchi, "Terror Organizations' Uses of Public Diplomacy: Limited versus Total Conflicts", *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 39, No. 12, 2016, pp. 1071-1083, <http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2016.1184064>
- 14 David, A. Baldwin, "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997, pp. 5-26; Keith Krause and Michael C. Williams, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, October, 1996, pp. 229-254.
- 15 Krause and Williams, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods" שם.
- 16 בתוקף תפקידו הכפול כראש ממשלה וכשר הביטחון.
- 17 Itamar Rabinovich and Itai Brun, *Israel Facing a New Middle East: In Search of a National Security Strategy*, Hoover Institution Press, 2017.
- 18 **אסטרטגיית צה"ל** (2015), פרק א', סעיף 2, <https://goo.gl/fzXqL2>
- 19 שם, פרק ג'.
- 20 אודי דקל ועומר עינב, **תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2017.
- 21 Joseph, S. Nye, "Soft Power and American Foreign Policy", *Political Science Quarterly*, Vol. 119. No. 2, 2004, pp. 255-270; Joseph, S. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011.
- 22 Nye, 2004; Joseph, S. Nye and Wang Jisi, "Hard Decisions on Soft Power: Opportunities and Difficulties for Chinese Soft Power", *Perspectives – Harvard International Review*, Summer 2009, pp. 18-22.

- 23 אודי דקל ועומר עינב, 2017, וגם מסמך **אסטרטגיית צה"ל**, 2015.
- 24 "להקמת ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967, כולל מזרח ירושלים, אין תוקף משפטי והן מהוות הפרה בוטה על פי המשפט הבינלאומי"; החלטה 2334 של מועצת הביטחון של האו"ם, סעיף 1, עמ' 2.
- 25 Michal Hatuel-Radoshitzky, "Israel and Apartheid in International Discourse", *Strategic Assessment*, Vol 18. No. 3, 2015, pp. 105-116.
- 26 המספר N = 29 מייצג ארגונים לא ממשלתיים במעמד יועצים לאו"ם בלבד. בחלק מההצהרות צוינו שמות של ארגונים לא-ממשלתיים נוספים שאין להם מעמד זה, כתומכים בהן.
- 27 לדוגמה: 25 בפברואר 2016, A/HRC/31/NGO/224; הצהרה משותפת בכתב שהוגשה מטעם International-Lawyers.Org (שוויץ); הארגון הערבי לזכויות אדם (מצרים); הפדרציה הערבית הכללית של הנשים (עיראק); התנועה ההודית "Tupaj Amaru" (הודו), הארגון הבינלאומי לביעור כל צורות האפליה על רקע גזעני (שוויץ), איגוד המשפטנים הערבים (לבנון), וכן ארגונים לא-ממשלתיים נוספים במעמד יועץ מיוחד.
- 28 העמותה לאחריות ארגונים לא-ממשלתיים, 22 בפברואר 2016, A/HRC/31/NGO/153.
- 29 שם.
- 30 UN Watch, 6 בספטמבר 2016, A/HRC/33/NGO/82.
- 31 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, והוועד הישראלי נגד הריסת בתים (ICAHN).
- 32 מרכז השיבה הפלסטיני, 2 ביוני 2016, A/HRC/32/NGO/43.
- 33 מכון קהיר לחקר זכויות אדם, 7 ביוני 2016, A/HRC/32/NGO/93.
- 34 הקרן למען הילד, 16 בפברואר 2016, A/HRC/31/NGO/15.
- 35 הארגון הבינלאומי לביעור כל צורות האפליה על רקע גזעני (EAFORD), 1 בספטמבר 2016, RC/33/NGO/2.
- 36 שם.
- 37 OCHA – משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים; אונר"א – סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (UNRWA).
- 38 הארגון להגנה על קורבנות אלימות, 1 בספטמבר 2016, A/HRC/33/NGO/15.
- 39 מרכז השיבה הפלסטיני, 9 בספטמבר 2016, A/HRC/33/NGO/103.
- 40 הצהרה משותפת בכתב שהוגשה ע"י International-Lawyers.Org, הארגון הערבי לזכויות אדם, הפדרציה הכללית הערבית לנשים, התנועה ההודית "Tupaj Amaru", הארגון הבינלאומי לביעור כל צורות האפליה על רקע גזעני, איגוד המשפטנים הערבים, ארגונים לא-ממשלתיים במעמד יועץ מיוחד, פיתוח החינוך הבינלאומי בע"מ, המועצה לשלום עולמי, ארגונים לא ממשלתיים בהמתנה לאישור, ארגון לא ממשלתי במעמד יועץ מיוחד, 25 בפברואר 2016, A/HRC/31/NGO/224.
- 41 שם.
- 42 מרכז השיבה הפלסטיני, 2 ביוני 2016, A/HRC/32/NGO/43.
- 43 השמות מרמזים על כך שהם פעילים בקידום מאבק גלובלי, ונמנעים מהגבלת פעילותם לאזור או סכסוך מסוימים.
- 44 Michal Hatuel-Radoshitzky, "The UN Security Council, Israel and 'The situation in the Middle East, including the Palestinian Question'", *Strategic Assessment*, Vol. 20 No. 1, 2017.
- 45 הארגון הבינלאומי לביעור כל צורות האפליה על רקע גזעני, שם.