

מבט על, גיליון 1395, 21 באוקטובר 2020

בעקבות עצרת האו"ם ה-75 - נקודות למחשבה

מיכל חטואל-רדושיצקי

בשבועות האחרונים האו"ם עוסק בציון שבעה עשורים וחצי להיווסדו. בנוסף לאסיפה הכללית השנתית ה-75 שהתקיימה בסוף ספטמבר, התקיימו דיונים וכנסים רבים שהוקדשו לתפקודו של הארגון, פעילותו העתידית והלגיטימציה שלה הוא זוכה בסדר העולמי העכשווי – שהוא שונה מאוד מזה שאפיין את התקופה שבה נוסחה אמנת האו"ם, אחרי מלחמת העולם השנייה. השיח והממצאים שהוצגו באירועים השונים מעלים נקודות למחשבה בהקשר לאו"ם והמערכת הבינלאומית, וכן ביחס למקומה של ישראל בארגון. מדיניות פרואקטיבית ואסטרטגית של ישראל בזירת האו"ם, תוך התייחסות לשינויים שחלו בזירה הבינלאומית בכלל ובאו"ם בפרט – ובמיוחד לאחר "הסכמי אברהם" שביכולתם לערער קואליציות מסורתיות נגד ישראל בארגון – יכולה להוות צעד בדרך הארוכה לצמצום ההטיה האנטי-ישראלית המאפיינת חלק מהתנהלותו של האו"ם, ולשפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל.

עוד לפני עידן הקורונה, החלו מנהיגים ועמים בעולם החופשי ליחס יותר ויותר חשיבות לאינטרסים הפרטיקולריים של המדינה על חשבון החשיבות המיוחסת לשיתופי פעולה בזירה הבינלאומית כאמצעי קולקטיבי למנוע מלחמות ולשפר את איכות החיים על פני כדור הארץ. ניכר, אם כך, שפרדיגמת המולטילטרליות שעליה הושתת האו"ם החלה להיסדק עקב תמיכה גוברת באידיאולוגיה אנטי-ממסדית, לאומנית ו/או פופוליסטית, ועקב משתנה נוסף שמאפיין את הסדר הבינלאומי הנוכחי: התחרות בין המעצמות – בראש ובראשונה ארצות הברית וסין. בשיח בכנסים ובאירועים השונים סביב חגיגות ה-75 של האו"ם, סוגיות אלה נידונו ביתר שאת בהמשך לביקורת הגוברת על הרעיון המכוון שבבסיס פעילות האו"ם, שלפיו נדרש שיתוף פעולה בין מדינות חזקות וחלשות כאחד, כאמצעי הכרחי להתמודדות עם אתגרים הניצבים בפני האנושות. אלה כוללים מלחמות ואלימות, שינויים סביבתיים ואקלימיים, פערם כלכליים בין מדינות מתפתחות למפותחות, וכן גניפים המתפשטים במנותק מגבולות גיאוגרפיים.

לביקורת על אוזלת ידם של גופי האו"ם מול האתגרים הללו, השיב מזכ"ל האו"ם, אנטוניו גוטרש, כי יכולותיו של האו"ם הן פועל ישיר של מחויבות המדינות החברות בארגון לאידיאלים שהוא מקדם, וזו לזו. דבריו רמזו למדיניות הבדלנית שמאפיינת את התנהלותה של ארצות הברית בשנים האחרונות בזירה הבינלאומית בכלל ובאו"ם בפרט. למעשה, בין אם תומכים במהלכים ספציפיים שארצות הברית בהנהגת הנשיא דונלד טראמפ הובילה, או מבקרים אותם, מדיניות החוץ האמריקאית חותרת תחת עיקרון המולטילטרליות בשלושה אופנים: האחד הוא נסיגתה מהסכמים בינלאומיים, ביניהם הסכם הגרעין עם איראן (JCPOA) והסכם האקלים שנחתם בפריז (Paris Climate Accord). השני, פרישתה מגופי או"ם מרכזיים, כמו המועצה לזכויות אדם (UNHRC), והארגון לחינוך, מדע ותרבות (UNESCO). השלישי, הפסקת מימון לגופי או"ם, ביניהם סוכנות הסעד והתעסוקה של הפליטים הפלסטינים (UNRWA) לאחר שנים רבות שבהן הייתה התורמת המשמעותית ביותר לו, ובפער ניכר מתורמות האחרות. דוגמא נוספת מהחודשים

האחרונים היא הודעתו של הנשיא טראמפ על עזיבת ארגון הבריאות העולמי (WHO), שארצות הברית הינה התורמת הגדולה ביותר שלו. מדיניות זו משדרת אי אמון בכל הקשור בתפקוד הנוכחי של המנגנונים הפועלים במסגרת האו"ם, וגם ביכולתם להפיק לקחים, לשפר ולתקן את התנהלותם.

הנושא השני שראוי להדגיש ואשר נדון סביב חגיגות ה-75, הוא התנהלותה של סין בזירה הבינלאומית. בין שסין מקדמת מדיניות עצמאית למעורבות גוברת בזירה הבינלאומית בהתאם לחזון וליעדים של משטר הנשיא שי ג'ינפינג, ובין שהיא מגיבה לוואקום שמשאירה ארצות הברית, סין מקדמת את החדרתם של פקידים סיניים למשרות בכירות בארגונים בינלאומיים. אסטרטגיה זו נוגדת את ההסכמה הלא רשמית שלפיה מדינות ה-P5 - ארצות הברית, בריטניה, סין, צרפת ורוסיה - תימנענה מצעדים כגון אלה נוכח כוחן העצום במועצת הביטחון וכדי לאפשר למדינות אחרות להשתתף בהובלת מדיניות בזירה הבינלאומית. טענה נוספת בהקשר לכניסת סין לארגונים בינלאומיים היא, שבניגוד לארצות הברית – מדינה דמוקרטית שבה פקידים מקצועיים פועלים לקדם את האינטרסים של הארגון הבינלאומי שבמסגרתו הם פועלים – פקידים סיניים רואים עצמם כמייצגים בראש ובראשונה את מדינת האם, סין. לפיכך נשמעת סברה שהכוח שסין צוברת בארגונים בינלאומיים ממונף לקידום אינטרסים סיניים מובהקים, למשל חסימת קבלתה של טייוואן כחברה באותם גופים, ומניעת גינויים בגין הפרת זכויות אדם שיטתית, שסין עצמה מבצעת.

בהמשך ישיר לדינמיקה השלילית שמתפתחת בין המדינות המרכזיות בהובלת האו"ם, נושא שלישי שראוי לשים אליו לב בעקבות השיח סביב שנת ה-75 הינו הצורך האקוטי של האו"ם בהגברת שיתופי הפעולה עם גורמים לא מדינתיים - ארגוני חברה אזרחית, שלטונות מקומיים והמגזר העסקי. בשל ביזור הדיפלומטיה, היכולת לרתום אמצעים דיגיטליים לתקשורת והתארגנות חוצה-יבשות, כוחם העולה של שחקנים אזרחיים ומורכבות האתגרים הניצבים בפני האנושות, הדהדו שוב ושוב המילים הפותחות את מגילת האו"ם "אנחנו האנשים" (we the peoples). באמצעות עבודה משותפת עם מכוני מחקר וגופים אזרחיים לצורך טיפול באירועים בשטח, פיתוח שיטות מדידה והערכה, בניית תהליכים אסטרטגיים, תכנון מדיניות ארוכת טווח והשקפת נתונים – האו"ם יוכל לטפח את הלגיטימציה וההכרה שלה הוא זקוק כדי לרתום את המדינות החברות להעמקת שיתופי פעולה. בהקשר זה הובלטה עמדתו של מזכ"ל האו"ם גוטרש לא רק בקריאתו לשותף גורמי חברה אזרחית בפעילות האו"ם, אלא גם במשאבים הרבים שהוא הקצה למחקר חסר תקדים בהיקפו, במטרה להבין טוב יותר את עמדותיהם של אזרחי העולם ביחס לסוגיות בוערות מחד גיסא ותפקוד עכשווי ועתידי של האו"ם, מאידך גיסא.

הנושא הרביעי, שמצדיק התייחסות בשיח, הינו אם כן ממצאי המחקר שהאו"ם הוביל בקרב 193 המדינות החברות בו ובהתבסס על יותר ממיליון (!) משתתפים (כאשר מעל 2,000 מתוכם מישראל). התוצאות, שמוינו לעשר כותרות מרכזיות, מוצגות באופן נגיש וגרפי ב-94 עמודים צבעוניים. עיון בהם מלמד, שלמרות שהמשבר הבריאותי נתפס כנושא הבווער ביותר לטיפול בעת הנוכחית, בהסתכלות עתידית רוב אזרחי העולם בכל היבשות מודאגים מנושאים סביבתיים ואקלימיים של כדור הארץ והיו רוצים לראות פעילות מוגברת של האו"ם בזירה זו. ממצא נוסף בעל משמעות לפעילות עתידית של האו"ם, נוגע להבדלים בתחומים שסומנו כדחופים לטיפול על ידי תושבי מדינות מפותחות ותושבי מדינות מתפתחות. בעולם המפותח, התורם לאו"ם את רוב

המשאבים לפעילותו, אזרחים מודאגים בעיקר מפעילות טרור, מתקפות סייבר ותפוצה של נשק גרעיני. לעומת זאת, בעולם המתפתח אזרחים מודאגים מעוני, שחיתות ואלימות פנים-קהילתית. שוני זה, שהיכולת ליישבו מושפעת ישירות ממחויבות המדינות המפותחות (התורמות לאו"ם את רוב משאביו) לעיקרון המולטילטרליות, יאתגר את האו"ם בשנים הבאות. עם זאת, עצם חשיפת הפער עשוי לאפשר לאו"ם להיערך להשלכותיו על ידי תכנון אסטרטגי ארוך טווח.

לסיום הרשימה, נושא שכדאי להתעכב עליו ביחס לשנת ה-75 של האו"ם: מקומה של ישראל בארגון ויכולתה למנף התפתחויות בזירה זו לקידום מטרותיה. כך למשל, בחינת בדלנותה של ארצות הברית לצד הצורך של האו"ם במעורבות גדולה יותר של המעצמה מחד גיסא, ונתונים מבוססים המעידים על יחס הפוך בין נוכחותה של ארצות הברית בגופים בינלאומיים ועיסוק ביקורתי אובססיבי של אותם גופים במדינת ישראל מאידך גיסא, מצביעים על הזדמנות המונחת לפתחה של ישראל לרתום את היחסים הבילטרליים המצוינים בינה לבין ארצות הברית כדי לעודדה להשתתפות פעילה יותר, למשל באונר"א. באמצעות חשיבה משותפת עם ארצות הברית בהובלת הנשיא שיזכה בבחירות הקרובות, ייתכן שאפשר יהיה לפתח מודל שבמסגרתו המעצמה תתנה את החזר המימון לאונר"א על פי אבני דרך ברורות של יישוב פליטים פלסטינים במקומות מושבם ושינוי נהלים שיצמצמו את הליקויים התפקודיים בארגון. טיעון מרכזי בהקשר זה הוא ההזדמנות הגלומה בו לשקם את תדמיתה של ארצות הברית בזירה הפלסטינית, וכך גם לחזרתה לתפקיד החשוב של תיווך בין הצדדים ולהשפעה האזורית במזרח התיכון. באופן הזה, האו"ם יקבל חיזוק לעיקרון המולטילטרליות שבבסיסו, ארצות הברית תזכה בהשפעה נוספת, ישראל תצא נשכרת מהתקדמות ממשית לקראת פתרון באחת מסוגיות הליבה של הסכסוך, והפליטים הפלסטינים יזכו באזרחות קבועה ובצמצום הסטיגמה הבעייתית של מעמד הפליטות.

בהקשר לחשיבות שהאו"ם מייחס לשיתוף החברה האזרחית בפעילותו העתידית, יש להנגיש היבט זה לארגונים ישראלים תוך עידודם להשתלב בפעילות הארגון. הגברת מעורבות של גופי חברה אזרחית ישראלים במנגנוני האו"ם יכולה להתבצע במספר אפיקים, כולל הגשת נתונים על התפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, שלגביהם האו"ם ניזון כמעט לחלוטין מארגונים פלסטיניים; קריאה ביקורתית של דו"חות המחוברים על ידי גופי או"ם בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, תוך הצבעה על עיוותים או היעדר נתונים העשויים לאזן את תמונת המצב מבחינת השלכות ביטויי הסכסוך על הצד הישראלי; השתתפות פעילה של נציגים מארגוני חברה אזרחית ומומחים ישראלים בדיונים בגופי או"ם, ביניהם המועצה לזכויות אדם ומועצת הביטחון, ושילוב משמעותי יותר של ישראלים בתפקידים מקצועיים באו"ם. צעדים אלה, יחד עם אסטרטגיה מדינית פרואקטיבית בזירת האו"ם, ובמיוחד לאחר "הסכמי אברהם" שביכולתם לערער קואליציות מסורתיות נגד ישראל בארגון, יכולים להוות צעד בדרך הארוכה לצמצום ההטיה האנטי-ישראלית שמאפיינת חלק מהתנהלותו של האו"ם, ולשפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל.