

מועצת הביטחון של האו"ם, ישראל ו"המצב במזרח התיכון, כולל השאלה הפלסטינית"

מיכל חטואל־רדושיצקי

כיצד תופסים השחקנים החזקים ביותר במועצת הביטחון של האו"ם את הסכסוך הישראלי־פלסטיני ואת פתרונו, ומהם, אם בכלל, חילוקי הדעות הקיימים ביניהם? אילו נושאים זוכים לביקורות הרבות ביותר במסגרת תרומותיהם של שחקנים אלה לדיוני מועצת הביטחון בסוגיית הסכסוך הישראלי־פלסטיני? מאמר זה מבקש להשיב לשתי שאלות מרכזיות אלה באמצעות ניתוח הפרוטוקולים של ישיבות מועצת הביטחון תחת הכותרת "המצב במזרח התיכון, כולל השאלה הפלסטינית", ואשר התקיימו בין השנים 2012-2016 (70 פריטים). הממצאים מצביעים על כך שקיימים נושאים מהותיים שבהם השחקנים המרכזיים במועצה מסכימים באופן מלא עם ישראל, לצד שמונה נושאים אחרים הנתונים לביקורת חריפה.

מילות מפתח: מועצת הביטחון של האו"ם; מעמד ישראל בזירה הבינלאומית; הסכסוך הישראלי־פלסטיני; החלטת מועצת הביטחון 4332; התנחלויות; מדינות ה-P5.

ניקי היילי, שגרירת ארצות־הברית לאו"ם שמונתה לא מכבר לתפקידה, הפגינה כבר בחודש פברואר 2017 רחשי בוז לדעה הקדומה של האו"ם ביחס לישראל באופן כללי, ובמיוחד לתפקודה של מועצת הביטחון בנוגע לישראל.¹ הסנטימנט האנטי־ישראלי הקיים באו"ם, אליו התייחסה השגרירה היילי בתקיפות, אינו התפתחות של התקופה האחרונה. קודמתה בתפקיד טענה, לדוגמה, כי מאז שישאל חברה באו"ם "היא מקבלת יחס שונה מזה שמדינות אחרות זוכות לו".² בעוד ישראל

ד"ר מיכל חטואל־רדושיצקי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי וכן היא פוסט־דוקטורנטית באוניברסיטת חיפה

למדה להסתגל למציאות זו, הדבר מגביר את החשיבות האסטרטגית של מעמדה בקרב השחקנים החזקים ביותר באו"ם.

על בסיס הנחה זו מבקש המאמר הנוכחי להשיב על שתי שאלות מרכזיות: הראשונה – כיצד תופסים השחקנים החזקים ביותר במועצת הביטחון של האו"ם את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ואת פתרונו, ומהם, אם בכלל, חילוקי הדעות הקיימים ביניהם? השנייה – אילו נושאים זוכים לביקורות הרבות ביותר במסגרת תרומותיהם של שחקנים אלה לדיוני מועצת הביטחון בסוגית הסכסוך הישראלי-פלסטיני?

המאמר פותח בפסקה קצרה הדנה במנגנון העבודה של מועצת הביטחון של האו"ם בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובמתודולוגיה ששימשה מחקר זה. בהמשך מצוינים הממצאים שהתקבלו בעקבות העלאת שתי השאלות לעיל, ולסיום מובאים דיון והמלצות למדיניות.

מועצת הביטחון של האו"ם והסכסוך הישראלי-פלסטיני

על פי מגילת האו"ם מוטל על מועצת הביטחון של הארגון לפעול לשמירת השלום והביטחון בעולם. לשם כך רשאית המועצה להטיל סנקציות ולאשר שימוש בכוח. המועצה מורכבת מ-15 מדינות חברות, חמש מתוכן קבועות (סין, צרפת, רוסיה, בריטניה וארצות-הברית – המוכרות בדרך כלל בכינוי P5) ועשר מדינות נוספות נבחרות לתקופה של שנתיים. לכל מדינה חברה יש קול הצבעה אחד, אך חמש החברות הקבועות רשאיות להטיל וטו על החלטות המועצה – זכות המעניקה להן כוח השפעה נוסף.

המועצה מתכנסת על בסיס קבוע כדי לדון בסכסוכים ברחבי העולם. בנוסף לשיבות תקופתיות המתכנסות תחת הכותרת "המצב במזרח התיכון", המועצה מתכנסת אחת לחודש ומעת לעת גם בתדירות גבוהה יותר, כדי לדון בסכסוך הישראלי-פלסטיני תחת הכותרת: "המצב במזרח התיכון, כולל השאלה הפלסטינית". ישיבות מיוחדות אלה מנוהלות על פי מבנה קבוע, ומתחילות בעדכון על ידי נציג בכיר של הארגון. בישיבות מסוימות ניתנת לחברות המועצה אפשרות להוסיף דברים, להצביע על החלטות או לקיים דיון בעקבות יוזמה של מדינה חברת מועצה בתגובה להתפתחות ספציפית.

תוכנו של מאמר זה מבוסס על ניתוח פרוטוקולים של 70 ישיבות של מועצת הביטחון של האו"ם אשר התכנסו תחת הכותרת "המצב במזרח התיכון, כולל השאלה הפלסטינית", שהתקיימו בין השנים 2012–2016. מתוך המטרה הכפולה של התמקדות בשחקנים החזקים ביותר במועצה מצד אחד, והכללת הרטוריקה המבוססת על דעות קדומות של מדינות שעמן ישראל אינה מקיימת יחסים דיפלומטיים מנגד, ניתוח זה מתמקד אך ורק במסרים שפורסמו בתקופה זו על ידי

השחקנים הבאים: נציגי מדינות ה-P5, נציג האיחוד האירופי³ ונציג האו"ם הפותח את הישיבה. נקודת ההתחלה של הניתוח היא השנה שבה שודרג המעמד של פלסטין מישות משקיפה שאינה חברה למדינה משקיפה שאינה חברה.⁴ התפתחות זו חשובה כפליים: ראשית, מכיוון שהמעמד החדש העניק לפלסטינים אפשרויות רבות יותר לבינאום הסכסוך ולנקיטת צעדים משפטיים נגד ישראל. שנית, צעד זה, שלא זכה לתמיכה פה אחד של שחקנים מרכזיים, שופך אור על ההבדלים ביניהם.

תפיסות בינלאומיות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני: קווי הדמיון וההבדלים בין השחקנים המרכזיים

בתחילת הדברים ולאור האקלים הבינלאומי הנוכחי, שבו הממשל האמריקאי החדש מבקש לבחון אלטרנטיבות שונות לפתרון הסכסוך, יש להדגיש כי כל אחת מהישיבות של מועצת הביטחון שנסקרה התבססה על התפיסה הבלתי ניתנת לערעור של השחקנים המרכזיים, שלפיה "פתרון שתי המדינות הוא התרחיש המעשי היחיד".⁵ במהלך כל התקופה ציינו שחקנים מרכזיים כי "פתרון שתי המדינות... הוא הדרך היחידה... להשגת שלום וביטחון",⁶ ובו בזמן אמרו כי אנו מצויים על סף מצב מסוכן שבו "פתרון שתי המדינות נמצא במצב המצריך החיאה".⁷ שני נושאים נוספים, שבהם התבטאויות השחקנים המרכזיים ברורות באופן חד-משמעי, הם כי ישראל מתמודדת עם איומים ואתגרים ביטחוניים ממשיים, וכי משא ומתן ישיר בין הצד הישראלי לבין הצד הפלסטיני הוא הדרך הטובה ביותר לפתרון הסכסוך.

בכל הנוגע לביטחונה של ישראל, העיקרון המנחה שלפיו "לא תחול התקדמות אם לא תהיה התייחסות לאתגרים הביטחוניים של ישראל",⁸ וכי "לא ניתן להתפשר על ביטחונה של ישראל"⁹ תפס מקום מרכזי בכל הדיונים, כאשר מדינות ה-P5 ציינו שוב ושוב כי הן "לעולם לא ימעיטו בערכם של צורכי הביטחון של ישראל".¹⁰ ביטחונה של ישראל נדון בישיבות המועצה הן בהקשר של רצועת עזה, שלגביה מצוינת "זכותה של ישראל להגנה עצמית... בתגובה על ירי טילים בלתי מתקבל על הדעת מעזה",¹¹ והן בהקשר של הטרור והאלימות הפלסטיניים. כמו כן צוין כי רצועת עזה נשלטת על ידי ישות "אנטישמית גלויה"¹² אשר "דוחה פתרונות של שלום ושואפת להשמדתה של ישראל".¹³ למעשה, במסגרת המודעות של הקהילה הבינלאומית לחששותיה של ישראל בתחום הביטחון ציטטו שתי מדינות מבין ה-P5 (ארצות-הברית ובריטניה) את "מחויבותן לביטחון ישראל"¹⁴ כמניע להצבעתן בהחלטה 2334 של מועצת הביטחון.

בכל הנוגע למשא ומתן דו-צדדי כאמצעי הטוב ביותר לפתרון הסכסוך, קיימת הסכמה גורפת בין השחקנים המרכזיים על כך ש"הפלסטינים והישראלים חייבים לגבש בעצמם כל הסכם סופי, ואין לכפות אותו מבחוץ",¹⁵ וכי פעילות בינלאומית

"אינה תחליף לתהליך שלום אמיתי, שעליו יצטרכו הצדדים לנהל משא ומתן".¹⁶ בהקשר זה מציינים השחקנים המרכזיים את העובדה שהחיפוש הפלסטיני אחר "נתיבים בינלאומיים חוקיים להשגת מעמד של מדינה" חייב להיתמך בהבנה כי "לא ייתכן תחליף לניהול משא ומתן עם ישראל",¹⁷ וכי אפילו צעדים בינלאומיים המיועדים "לקבוע את המסגרת לקיום המשא ומתן"¹⁸ אין ביכולתם "לכפות פתרון על הצדדים".¹⁹

בבחינת מסגרת התמיכה הדרושה לפתרון הסכסוך תומכים השחקנים המרכזיים באופן נרחב במעורבות בינלאומית. ראיות לכך הן קריאותיהם למעורבות רבה יותר (לדוגמה, "סין קוראת לקוורטט לנקוט צעדים מהותיים במטרה לחדש את שיחות השלום"²⁰), וכן יכולתם לתמוך בשחקנים אחרים בשעה שהם אלה שמובילים בנושא מסוים. מדינות שמקבלות על עצמן את ההובלה מדגישות את תמיכתם של שחקנים בינלאומיים אחרים, כך שהתמונה המתקבלת היא של קהילה בינלאומית התומכת מאוד במאמצים יזומים המכוונים לפתרון הסכסוך, ללא קשר לשאלה מיהו השחקן המוביל (לדוגמה, "המאמץ הדיפלומטי לא היה מתאפשר ללא תמיכה בינלאומית מוצקה. ועדת יוזמת השלום הערבית... שליחי הקוורטט...", המזכיר הכללי, שותפים אירופיים ואחרים מכל רחבי העולם תרמו גם הם הצהרות תמיכה מבוססות").²¹

יתר על כן, כל השחקנים המרכזיים תומכים בהגברת מעורבותם של שחקנים אזוריים בפתרון הסכסוך, ובמיוחד של מדינות הליגה הערבית. כך לדוגמה, ההצהרה "אנו ממשיכים להאמין ש... מדינות האזור צריכות למלא כאן תפקיד".²² התרומה

הפוטנציאלית של מדינות האזור מוזכרת במיוחד בשני היבטים: הראשון – על ידי יכולתן להציע תמריץ לישראל; השני – על ידי יכולתן לסייע בקידום "אחדות פנים-פלסטינית על בסיס הארגון לשחרור פלסטין".²³

בהקשר של המזרח התיכון הסוער מסכימים כל השחקנים המרכזיים כי אין סיבה שסכסוכים אלימים אחרים הקיימים באזור ירתיעו את הקהילה העולמית מנקיטת צעדים ייעודיים לסכסוך הישראלי-פלסטיני. כך למשל, "ככל שהמצב בסוריה חמור", השחקנים הבינלאומיים רואים צורך "להמשיך להתמקד בסכסוך הישראלי-פלסטיני שטרם בא על פתרונו".²⁴ בעניין זה נתפס

פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני כ"מפתח... לנרמול המצב באזור".²⁵ למעשה, קיימת תפיסה בקרב חוגים נרחבים שלפיה פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהותי לא רק בעבור הצדדים עצמם או למען "היציבות של אזור המזרח התיכון בטווח הארוך",²⁶ אלא גם לטובת "השלום והיציבות... באירופה".²⁷

בבחינת מסגרת התמיכה הדרושה לפתרון הסכסוך תומכים השחקנים המרכזיים באופן נרחב במעורבות בינלאומית. ראיות לכך הן קריאותיהם למעורבות רבה יותר וכן יכולתם לתמוך בשחקנים אחרים.

התמקדות בהבדלים הקיימים בין השחקנים המרכזיים מראה כי הם מצטמצמים לתחום המתודולוגיה המועדפת, שלפיהם תדרבן את הישראלים והפלסטינים לנקוט צעדים חיוביים אשר יובילו לסיום הסכסוך.

ארצות-הברית שואפת בנושא זה להיבדל משחקנים אחרים בביקורתה הקולנית על צעדים פלסטיניים חד-צדדיים, שנתפסים בעיניה כ"לא משפרים את חיי היום-יום של הפלסטינים ואף לא מקדמים... אמון... לקראת פתרון של שתי מדינות".²⁸ תוך היצמדות למדיניות זו, במהלך התקופה שהוערכה הצביעה ארצות-הברית בשנת 2012 נגד ההצעה באסיפה הכללית לשדרוג מעמדה של פלסטין, ובשנת 2014 היא הצביעה גם נגד הצעת ההחלטה הירדנית שהועלתה לאחר מבצע 'צוק איתן'.²⁹ מבין מדינות P5 בריטניה היא הקרובה ביותר לארצות-הברית מבחינת הרטוריקה והפעילות בזירה זו. בריטניה מתחה ביקורת על צעדים פלסטיניים חד-צדדיים בזירה הדיפלומטית, נמנעה בהצבעה באסיפה הכללית בשנת 2012 ונמנעה גם בהצבעה על הצעת ההחלטה הירדנית בשנת 2014 – אף על פי שהביעה את תמיכתה ברעיון של "החלטה של מועצת הביטחון בנושא תהליך השלום במזרח התיכון".³⁰ נראה כי מדינות P5 האחרות (סין, צרפת ורוסיה) תומכות בפעילות בינלאומית רבה יותר מול ישראל, ובהתאם לכך הצביעו בעד ההצעה הפלסטינית באסיפה הכללית של 2012 ובעד ההצעה הירדנית משנת 2014. כל אחת מהן הציעה להקים מגנונים נוספים להשגת הסכם ישראלי-פלסטיני, והחשובים שבהם: יוזמה צרפתית שנועדה להביא את "כלל הקהילה הבינלאומית להציע סדר יום חיובי לשני הצדדים, כדי לעודד אותם להתקדם לקראת... שלום";³¹ "הצעה בת ארבע נקודות... בשאלת פלסטין"³² שהעלה נשיא סין שי ג'ינפינג בשנת 2013; "הצעה בת חמש נקודות לשלום"³³ שהעלתה סין בשנת 2014; והצעותיה של רוסיה כי מועצת הביטחון תעבוד על ניסוח הצעת החלטה שתכלול "פרמטרים להפסקת הכיבוש";³⁴ ארגון משלחת של מועצת הביטחון למזרח התיכון³⁵ ושילוב מדינות הליגה הערבית בקוורטט.

ביקורת מצד השחקנים המרכזיים

תלונות השחקנים המרכזיים במועצת הביטחון של האו"ם נגד ישראל עוסקות בעיקר בנושאים הבאים:

התנחלויות

הביקורת הנמתחת על מדיניות ישראל בעניין ההתנחלויות כוללת שני נושאים: ההרחבה הנמשכת של ההתנחלויות והאלימות הקשורה בהן. עם פתיחת המושב של מועצת הביטחון בנושא הנדון מספק נציג האו"ם באופן שוטף מידע אודות מספר יחידות הדיור הנוספות שאושרו לבנייה בהתנחלויות על ידי ממשלת ישראל

מאז הישיבה הקודמת. ביקורת בתחום זה היא אנליטית, מפורטת ומבוססת על עובדות. כך לדוגמה, "אנו מאוכזבים מאוד מן המכרזים הישראליים לבניית... של 450 יחידות דיור בהתנחלויות בגדה המערבית".³⁶ ההתייחסות להתנחלויות בהקשר זה היא כאל "מנוגדות... למחויבויותיה של ישראל";³⁷ "מנוגדות לחוק הבינלאומי ומהוות מכשול לשלום"³⁸ ו"איום על אפשרות מימושו של פתרון שתי המדינות".³⁹ ברמה הכללית יותר, מדיניותה של ישראל בנושא הרחבת ההתנחלויות נתפסת כ"עלבון לעם הפלסטיני"⁴⁰ וכהטלת ספק באשר ל"מחויבותה של ישראל לפתרון שתי המדינות".⁴¹

היבט נוסף של הביקורת מתייחס לאלימות הקשורה בהתנחלויות. ברוב התקופה שנסקרה התייחסה הביקורת לפגיעה גופנית הן בפלסטינים והן בישראלים, לדוגמה: "46 פלסטינים, ביניהם 12 ילדים ואישה אחת, נפצעו על ידי מתנחלים, ו-11 מתנחלים נפצעו מידי פלסטינים".⁴² הייתה גם התייחסות לנזקים לרכוש פלסטיני ולפרנסה כתוצאה מפרצי אלימות אלה, לדוגמה: "תקריות רבות של התקפות מתנחלים על פרדסים פלסטיניים גרמו נזק ליותר מ-1,080 עצים ושתילים... קיימת דאגה... באשר למסיק זיתים... ולפרנסתם של אלפי פלסטינים".⁴³ במובן זה קיימת תפיסה שהאלימות – הן מצד מתנחלים ישראלים והן כלפיהם – מתאפשרת "בעקבות אכיפת חוק בלתי הולמת באופן כרוני בגדה המערבית... כתוצאה ממדיניות ממושכת של ישראל בנושא ההתנחלות המנוגדת לחוק".⁴⁴ בעת האחרונה התייחסה הביקורת הקשורה בהתנחלויות לכך שהן "הגורם המזיק ביותר, התורם לכעס ולתסכול ומעודד מעשי אלימות"⁴⁵ נגד ישראלים, הן בשטחי הגדה המערבית והן בתוך ישראל עצמה.

הריסת מבנים

נושא אחר המושך ביקורת ללא הרף הוא הריסת מבנים. בישיבות החודשיות נציגי האו"ם מספקים באופן שוטף מידע סטטיסטי על מספר המבנים הפלסטיניים הנהרסים ועל מספרי האנשים המפונים בעקבות צעדים אלה. כך לדוגמה: "נהרסו 33 מבני מגורים... הדבר הוביל לפינוי של 176 פלסטינים, ביניהם 78 ילדים".⁴⁶ ההריסה היא נושא לביקורת במיוחד נוכח מדיניותה של ישראל בשטחי C, המגבילה את יכולתם של הפלסטינים לקיים "תכנון וחלוקת שטחים בצורה הוגנת",⁴⁷ מה שגורם ל"בניית מבנים ללא היתר ישראלי"⁴⁸ המובילה לבסוף להריסתם.

אסירים פלסטינים

סוגיית האסירים הפלסטינים המוחזקים בישראל עלתה במיוחד בין השנים 2015–2013, בהקשר למעצרים של פלסטינים לתקופות ממושכות ללא עריכת משפט. כך לדוגמה, "אלה המוחזקים במעצר מנהלי ללא משפט צריכים... לעמוד למשפט..."

בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים, או להשתחרר באופן מיידי".⁴⁹ בהקשר זה בוטאה פעמים רבות דאגה בדבר "בריאותם... של אסירים פלסטינים השוברים שביתות רעב ממושכות במחאה על מעצרים המנהלים".⁵⁰

מבצעי חיפוש ומעצר בגדה המערבית

עד שנת 2016 ישיבות חודשיות של מועצת הביטחון התייחסו באופן שוטף למספר המבצעים שישראל ביצעה בגדה המערבית, לרבות ההשלכות הנובעות מהם ביחס לפצועים ולהרוגים בשני הצדדים. לדוגמה: "כוחות הביטחון הישראליים ביצעו 477 מבצעים בגדה המערבית... עלייה בהשוואה לחודשים הקודמים, וכתוצאה מהם נפצעו 185 פלסטינים, ביניהם שמונה ילדים, ושני חיילים ישראלים... שנפצעו אף הם".⁵¹ בעוד מבצעים אלה מוזכרים, לא מוצע במקביל הסבר להיגיון שבביצועם. מעת לעת מצוין כי "כוחות ישראלים דיווחו על כך כי... עלה בידהם לסכל... מתקפות טרור... שתוכננו לכאורה על ידי יחידים בגדה המערבית",⁵² אולם התפתחויות אלה אינן מקושרות באופן מיידי למבצעי צה"ל.

עיכוב כספי מיסים פלסטיניים

במהלך התקופה שנסקרה הקפיאה ישראל פעמיים העברת הכנסות ממסים לפלסטינים כתגובה לצעדים חד-צדדיים של הפלסטינים בזירה הדיפלומטית. בשנת 2012 עוכבה העברת תקבולי המסים בעקבות ההצעה שאושרה באסיפה הכללית של האו"ם לשדרג את מעמדה של פלסטין למדינה משקיפה, ובשנת 2015 נקט צעד זה בתגובה לחתימת הנשיא עבאס על "מסמכי הצטרפות ל-18 אמנות בינלאומיות, ובכללן לאמנת רומא בנושא בית הדין הפלילי בהאג".⁵³ בשני המקרים הללו נמתחה ביקורת נרחבת על מדיניות הקפאת הכספים שנקטה ישראל, שהובלטה כמטילה "ספק בדבר הציות של ישראל להוראות פרוטוקול פריז".⁵⁴ הביקורת נגד מדיניות זו עלתה במיוחד בשנת 2012, כאשר הפלסטינים התמודדו עם "מצב כלכלי נואש", והחזקת סכומי המסים על ידי ישראל נחשבה כמעמדה בסכנה את "ההישגים המשמעותיים של הרשות הפלסטינית בשנים האחרונות".⁵⁵

רטוריקה

זוהי תלונה מרכזית המופנית לצד הפלסטיני, אך הרטוריקה משלהבת היצרים הישראלית נענית מעת לעת בביקורת של השחקנים המרכזיים, המתייחסת להנהגה הישראלית ולגורמים חברתיים כאחד. בנוגע לדרג ההנהגה, לדוגמה, "הצגת המתנגדים להרחבת ההתנחלויות על ידי ראש ממשלת ישראל כתומכים בטיהור אתני" הוערכה על ידי המזכיר הכללי בכבודו ובעצמו כ"בלתי מתקבלת על הדעת ושערורייתית".⁵⁶ רטוריקה בעייתית נוספת שעלתה בישיבות המועצה מתייחסת להתבטאויות

של מנהיגים ישראלים וביניהם שרים, אשר "אומרים בפומבי כי לא תהיה מדינה פלסטינית".⁵⁷ לגבי גורמי חברה אזרחית צוין כי "ההשפעה של המדיה החברתית ושל רטוריקה חסרת אחריות"⁵⁸ ממלאת "תפקיד דרמטי בהסלמה"⁵⁹ של האירועים המתרחשים בשטח, שבגינה "יש להאשים במידה רבה את שני הצדדים".⁶⁰

חקיקה

עריכת שינויי חקיקה בהוראות הדין הישראלי זכתה לביקורת בשנים 2015 ו-2016, במיוחד בנושאים הבאים: "הזנה בכוח של אסיר שובת רעב" (2015);⁶¹ עדכון הקוד הפלילי הישראלי "כדי להגביר את הענישה החמורה בגין זריקת אבנים על כלי רכב נעים" (2015);⁶² "יישום חוק נכסי נפקדים הישראלי משנת 1951 על רכוש פלסטיני במזרח ירושלים כאשר הבעלים נמצא בגדה המערבית" (2015);⁶³ חוק שקיפות הארגונים הלא-ממשלתיים "התורם לאקלים שבו... נוצרת דה-לגיטימציה של ארגונים לזכויות אדם" (2016);⁶⁴ וגם "הלגליזציה של מאחזים המצויים בעומק שטחי הגדה המערבית" (2016).⁶⁵ הכשרה זו של המאחזים צוטטה גם על ידי ארצות-הברית כגורם שהיווה זרז להימנעותה בהצבעה על החלטה 2334 של מועצת הביטחון.⁶⁶

רצועת עזה

בעוד השחקנים המרכזיים במועצת הביטחון מגלים הבנה לדאגות הביטחון של מדינת ישראל, קיימת הסכמה גורפת על כך שחייב לחול שינוי מהותי במדיניותה של ישראל כלפי רצועת עזה. בנושא זה ביטאו השחקנים המרכזיים "דאגה עמוקה... בדבר המצב ההומניטרי השורר ברצועת עזה",⁶⁷ וכן באשר ל"מספר פרויקטים הומניטריים של האו"ם... הממתינים לאישור ישראלי".⁶⁸ שינוי המדיניות הישראלית כלפי רצועת עזה וסיום המצור עליה⁶⁹ נתפסים כהכרחיים לחיזוק "התמיכה בשלום... בקרב אוכלוסייה... החיה תחת דיכוי מוחלט של חמאס".⁷⁰ ההגבלות שישראל מטילה על "יבוא סחורות המוגדרות כבעלות שימוש כפול" נתפסות בעיני השחקנים המרכזיים כבעייתית במיוחד.⁷¹ אף על פי שמדיניות זו מתקבלת בהבנה בשל "דאגות הביטחון הלגיטימיות של ישראל"⁷² נמתחת עליה ביקורת, שכן "ארצות-הברית... מוכנה, יחד עם שותפיה האחרים לקוורטט, לסייע... בהגדרת נהלים מוסכמים להעברה ולשימוש בחומרים כאלה בצורה בטוחה".⁷³ השחקנים המרכזיים מבטאים תסכול לנוכח המצב השורר ברצועת עזה (לדוגמה: "מדוע צריכה הקהילה הבינלאומית להשקיע מיליארדי דולרים בשיקום רצועת עזה, כאשר אין כל ערבות לכך שהיא לא תיהרס שוב בשנים הקרובות?"⁷⁴), אולם האחריות הבסיסית לפתרון המצב אינה מוטלת על ישראל בלבד, אלא גם על אי-היכולת להשיב על כנה את האחדות הפלסטינית.

בכל הנוגע לביקורת הנמתחת על הפלסטינים אפשר לזהות שלושה נושאים עיקריים. הראשון הוא המצב השורר ברצועת עזה, הגורר ביקורת קשה בנושאי משילות פנימית, מחד גיסא, והתנהלות אלימה המכוונת נגד ישראל, מאידך גיסא. הנושא השני הוא ההסתה הקיימת הן בדרגי ההנהגה והן בקרב החברה האזרחית, ובהקשר זה מודגש כישלונה של ההנהגה הפלסטינית ב"גינוי התקפות ספציפיות או... השבחים המורעפים על המבצעים"⁷⁵. נראה כי בריטניה וארצות הברית מובילות את הביקורת בנושא זה. הנושא השלישי הוא חוסר האחדות בזירה הפלסטינית, הנתפסת כ"מהותית למימוש פתרון של שתי מדינות"⁷⁶, עד לרמה שבה "השבת האחדות הפלסטינית על בסיס הארגון לשחרור פלסטין (PLO)"⁷⁷ כונתה "הנושא החשוב ביותר על סדר היום"⁷⁸.

דיון והמלצות למדיניות

הניתוח לעיל מלמד כי בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני קיימות בין מדינות ה-P5, נציגי האיחוד האירופי ונציגים בכירים של האו"ם יותר נקודות הסכמה מאשר נקודות מחלוקת. במילים אחרות, למרות שהשחקנים המרכזיים הללו אינם רואים עין בעין באשר למנגנונים הנדרשים כדי לעודד את הצדדים לסכסוך לנקוט צעדים חיוביים בשטח, הם מסכימים בעניין המסגרת המועדפת לפתרון הסכסוך (שתי מדינות לשני עמים) וחשיבות המעורבות הבינלאומית. זאת, למרות קיומם של סכסוכים אחרים – וקטלניים הרבה יותר – באזור. אותם שחקנים מרכזיים במועצת הביטחון מסכימים גם בעניין ההשפעה החיובית שתהיה לפתרון הסכסוך על האזור כולו.

ישראל יכולה לסמוך על כך שקיימת מודעות לאתגרי הביטחון עימם היא מתמודדת, וכן על כך שקיימת תמיכה גורפת להגברת המעורבות של מדינות הליגה הערבית בתהליך השלום. זאת, בנוסף להסכמה המוחלטת הקיימת על כך שרק הסכם בין ישראלים לבין פלסטינים שיושג במשא ומתן ישיר בין הצדדים יביא לסיומו של הסכסוך, ולא פתרון שהקהילה הבינלאומית תכפה על הצדדים. בה בעת קיימים מספר נושאים הדורשים את תשומת לבם של ישראל. לדוגמה, יש להביא בחשבון את הרטוריקה הקשה והתסכול הבינלאומי המופנה לעבר ישראל עקב מעצרים ממושכים ללא משפט, ובשל עיכוב העברת הכנסות מכספי מיסים לפלסטינים, לצד כל יתרון אפשרי שישראל עשויה להפיק מהתנהלות זו. בנוסף, יש לעקוב אחר התהודה הבינלאומית בעקבות מה שנתפס בישראל כמהלכים פנימיים, במיוחד בכל הנוגע לרטוריקה משלהבת ושינויים בחקיקה הישראלית. בנושא האחרון, בשנים 2015 ו-2016 בלבד ישראל ספגה ביקורת בהקשר לחמישה חוקים, שהאחרון מביניהם – ההחלטה בדבר הכשרת מאחזים – צוטט על ידי האמריקאים בנימוקים להימנעותם בהצבעה על חלטת 2334 של מועצת הביטחון.

זאת ועוד, יש לבצע הערכה מחודשת ומעמיקה באשר לשלושת הנושאים הבאים שעלו בדיונים החודשיים של מועצת הביטחון לאורך כל התקופה שנסקרה: הראשון – מדיניות ישראל בנושא הרחבת ההתנחלויות. מתפיסתם של השחקנים המרכזיים – שלפיה רק הסכם שיושג במשא ומתן בין הצדדים יביא לסיום הסכסוך – ברורה הציפייה שהישראלים והפלסטינים כאחד לא ינקטו בצעדים חד-צדדיים בשטח כדי לפגוע בסיכוי להשיג הסכם. בשל כך מבטאים השחקנים המרכזיים שוב ושוב את אכזבתם מן ההתנהלות הישראלית. מדיניות ההתנחלות היא מושא לביקורת לא רק משום שאישור בניית יחידות דיור חדשות נתפס כפוגע ביכולת היישום של פתרון שתי המדינות, אלא גם בשל האלימות הקשורה במתנחלים ובמבצעי החיפוש והמעצר של צה"ל בגדה המערבית. קיים פער עצום בין תפיסת מדיניות ההתנחלות בעיני ישראל לבין תפיסתה בעיני השחקנים המרכזיים בקהילה הבינלאומית. לפיכך, במידה וישראל אינה יכולה או אינה מעוניינת לשנות את מדיניותה בנושא ההתנחלויות, עליה להציע פרדיגמה חלופית לפתרון הסכסוך בהינתן התרחבות מתמשכת שלהן.

הנושא השני הוא מדיניות הריסות המבנים שישראל מבצעת בשטח C, הקשורה במיעוט היתרי הבנייה המונפקים לפלסטינים באזור זה. מדיניות זו מהווה מקור תמידי להחרפת הביקורת הבינלאומית, שכן היא נתפסת כגורמת סבל קולקטיבי ומיותר לאוכלוסייה הפלסטינית. בדומה לנושא ההתנחלויות, מדיניות הריסת המבנים בשטח C תורמת לתפיסה הבינלאומית שלפיה אין לישראל כל כוונה לבצע את הפשרות שנדרשות לסיום הסכסוך.

הנושא השלישי הוא ההגבלות שישראל מטילה על תנועת הסחורות לרצועת עזה וממנה, וזאת על אף שהביקורת בנושא זה מתרכזת עקב ההכרה באתגרי הביטחון מולם ישראל ניצבת וכן עקב הביקורת הנמשכת על אייכולתה של הרשות הפלסטינית להקים ממשלת אחדות. עצם העובדה שהמצב ברצועת עזה נדון דרך קבע בישיבות מועצת הביטחון מדליקה שתי נורות אזהרה. הראשונה – שהמצב הנוכחי ברצועה אינו יכול להימשך לאורך זמן. השנייה – שישראל היא זו הנתפסת כבעלת היכולת (החלקית, לפחות) להביא בסופו של דבר להקלת המצב ברצועה. סימני התסכול – הנובעים בחלקם מההכרח

התנהלות ישראלית שנתפסת כשוחקת את פתרון שתי המדינות, המועדף על הקהילה הבינלאומית, תתרום לכרסום במעמדה הבינלאומי של ישראל בקרב שותפיה האסטרטגיים החשובים ביותר.

שיוטל על הקהילה הבינלאומית לתרום כספים לשיקום הרצועה – מעידים על כך שבמידה ויפרוץ סבב אלימות נוסף, גם אם בעקבות התגרות של חמאס, תהיה פחות סובלנות בינלאומית להרס שייגרם על ידי תגובה ישראלית בלתי נמנעת. לפיכך, על ישראל לשקול ברצינות חלופות מדיניות לטיפול במצב ברצועת עזה.

לנוכח התנהלותה של ישראל והתגובה הבינלאומית שהיא מעוררת בקרב השחקנים המרכזיים במועצת הביטחון, ניתוח זה מעלה את השאלה: האם מדינת ישראל יכולה ליצור פרדיגמה חלופית לפתרון הסכסוך, אשר תזכה לגיבוי בינלאומי? עד אשר תכנית מעין זו תוצג בפומבי ובאופן ברור, התנהלות ישראלית שנתפסת כשוחקת את פתרון שתי המדינות, המועדף על הקהילה הבינלאומית, תתרום לכרסום במעמדה הבינלאומי של ישראל בקרב שותפיה האסטרטגיים החשובים ביותר.

הערות

- 1 איתמר אייכנר, "הנציגים בעולם משתפים ברשת: שגרירת ארה"ב באו"ם על המוסר הכפול נגד ישראל", Ynet, 21 בפברואר 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4925382,00.html>
- 2 שגרירת ארה"ב באו"ם סמנתה פאוור, 23 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7853; עמוד 5 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7853
- 3 הנציג מוחלף בהתאם לרוטציה המתקיימת בנשיאות האיחוד האירופי.
- 4 האסיפה הכללית אישרה מעמד זה שנה לאחר הכישלון הפלסטיני בהשגת מעמד של מדינה חברה באו"ם – ניסיון שעליו הטילה ארצות-הברית וטו במועצת הביטחון.
- 5 רוברט סרי, מתאם מיוחד מטעם האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון ונציג אישי של המזכיר הכללי, 18 באוגוסט 2014, ישיבה מספר 7243, עמוד 4; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7243
- 6 EU, 22 באוקטובר 2015, ישיבה מספר 7540, עמוד 13; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7540
- 7 ניקולאי מלדנוב, מתאם מיוחד מטעם האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון ונציג אישי של המזכיר הכללי, 23 ביולי 2015, ישיבה מספר 7490, עמוד 5. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7490
- 8 סרי (או"ם), 27 בנובמבר 2012, ישיבה מספר 6871, עמוד 2. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6871
- 9 צרפת, 22 באוקטובר 2013, ישיבה מספר 7047, עמוד 20; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7047
- 10 בריטניה, 15 באוקטובר 2012, ישיבה מספר 6847, עמוד 31; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6847
- 11 בריטניה, 15 באוקטובר 2012, ישיבה מספר 7220, עמוד 15; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7220
- 12 מלדנוב (או"ם), ישיבה מספר 7792, עמוד 3; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7792
- 13 שם.
- 14 נציגי בריטניה וארה"ב בהצבעה על החלטת מועצת הביטחון מספר 2334, 23 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7853, עמודים 6 ו-10; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7853
- 15 רוסיה, 22 באוקטובר 2013, ישיבה מספר 7047, עמוד 15; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7047
- 16 סרי (או"ם), 15 בדצמבר 2014, ישיבה מספר 7339, עמוד 2; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7339

- 17 בריטניה, 21 באפריל 2015, ישיבה 7430, עמוד 24;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7430
- 18 צרפת, 23 ביולי 2015, ישיבה מספר 7490, עמוד 19;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7490
- 19 שם.
- 20 סין, 23 ביולי 2013, ישיבה מספר 6906, עמוד 20;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6906
- 21 ארצות-הברית, 23 ביולי 2013, ישיבה מספר 7007, עמוד 29;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7007
- 22 צרפת, 15 בינואר 2015, ישיבה מספר 7360, עמוד 31;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7360
- 23 רוסיה, 22 באוקטובר 2013, ישיבה מספר 7047, עמוד 15;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7047
- 24 בריטניה, 15 באוקטובר 2012, ישיבה מספר 6847, עמוד 30;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6847
- 25 רוסיה, 22 באוקטובר 2013, ישיבה מספר 7047, עמוד 15;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7047
- 26 בריטניה, 23 בינואר 2013, ישיבה מספר 6906, עמוד 18;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6906
- 27 צרפת, 15 בינואר 2015, ישיבה מספר 7360, עמוד 31;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7360
- 28 ארצות-הברית, 15 באוקטובר 2012, ישיבה מספר 6847, עמוד 13;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6847
- 29 ההחלטה קראה לנסיגה ישראלית תוך שלוש שנים משטחים פלסטיניים הכבושים מאז שנת 1967, וכן קראה לצדדים להגיע לפתרון הסכסוך על בסיס ניהול משא ומתן הדדי, תוך שנה אחת. ההחלטה לא הצליחה לגייס את תשעת הקולות שנדרשו לקבלתה. הודעה לעיתונות של האו"ם מ-30 בדצמבר 2014,
<http://www.un.org/press/en/2014/sc11722.doc.htm>
- 30 בריטניה, 30 בדצמבר 2014, ישיבה מספר 7354, עמוד 5;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7354
- 31 צרפת, 22 ביולי 2014, ישיבה מספר 7222, עמוד 15;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7222
- 32 סין, 23 ביולי 2013, ישיבה מספר 7007, עמוד 28;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7007
- 33 סין, 21 באוקטובר 2014, ישיבה מספר 7281, עמוד 27;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7281
- 34 רוסיה, 29 באוקטובר 2014, ישיבה מספר 7291, עמוד 14;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7291
- 35 משנת 1964 נעשה שימוש במשלחות ביקור מטעם מועצת הביטחון ככלי לאיסוף מידע, להפגנת תמיכה בצדדים לקידום השלום ובתהליכי שלום, לבוררות בסכסוכים ולנקיטת דיפלומטיה מונעת. עד ינואר 2017 שלחה מועצת הביטחון 55 משלחות ביקור ליותר מ-45 מדינות מאז סיומה של המלחמה הקרה (דוח מועצת הביטחון: האם מועצת הביטחון יכולה למנוע סכסוך, דוח מחקר, מספר 1; 9 בפברואר 2017).

- 36 ג'פרי פלטמן, תת-מזכיר כללי של האו"ם לנושאים מדיניים, 18 בפברואר 2015, ישיבה מספר 7386, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7386
- 37 סרי (או"ם), 25 ביולי 2012, ישיבה מספר 6816, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6816
- 38 פלטמן (או"ם), 18 במארס 2014, ישיבה מספר 7140, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7140
- 39 צרפת, 23 ביולי 2015, ישיבה מספר 7490, עמוד 18;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7490
- 40 באן קי מון, מזכ"ל האו"ם, 26 בינואר 2016, ישיבה מספר 7610, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7610
- 41 שם.
- 42 סרי (או"ם), 22 במאי 2013, ישיבה מספר 6969, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6969
- 43 פלטמן (או"ם), 22 באוקטובר 2013, ישיבה מספר 7047, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7047
- 44 פלטמן (או"ם), 19 באוגוסט 2015, ישיבה מספר 7506, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7506
- 45 טייה-ברוק זריהון, סגן מזכ"ל האו"ם לנושאים מדיניים, 16 באוקטובר 2015, ישיבה מספר 7536, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7536
- 46 סרי (או"ם), 17 בספטמבר 2013, ישיבה מספר 7032, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7032
- 47 שם.
- 48 שם.
- 49 סרי (או"ם), 25 במארס 2013, ישיבה מספר 6940, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6940
- 50 פלטמן (או"ם), 18 במארס 2014, ישיבה מספר 7140, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7140
- 51 סרי (או"ם), 25 ביולי 2012, ישיבה מספר 6816, עמוד 4;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6816
- 52 פלטמן (או"ם), 25 בפברואר 2014, ישיבה מספר 7118, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7118
- 53 סרי (או"ם), 15 בינואר 2015, ישיבה מספר 7360, עמוד 49;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7360
- 54 פלטמן (או"ם), 19 בדצמבר 2012, ישיבה מספר 6894, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6894
- 55 שם.
- 56 מזכ"ל האו"ם, 15 בספטמבר 2016, ישיבה מספר 7772, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7772
- 57 ארצות הברית, 16 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7839, עמוד 17;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7839
- 58 זריהון (או"ם), 16 באוקטובר 2015, ישיבה מספר 7536, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7536

- 59 שם.
- 60 שם.
- 61 פלטמן (או"ם), 19 באוגוסט 2015, ישיבה מספר 7506, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7506
- 62 שם.
- 63 שם.
- 64 מזכ"ל האו"ם, 12 ביולי 2016, ישיבה מספר 7736, עמוד 2;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7736
- 65 ארצות-הברית, 16 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7839, עמוד 17;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7839
- 66 ארצות-הברית, 16 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7853, עמוד 6;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7853
- 67 ארצות-הברית, 20 בינואר 2014, ישיבה מספר 7096, עמוד 17;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7096
- 68 ארצות-הברית, 29 באפריל 2014, ישיבה מספר 7164, עמוד 12;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7164
- 69 צרפת, 24 באפריל 2013, ישיבה מספר 6950, עמוד 14;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6950
- 70 צרפת, 23 ביולי 2013, ישיבה מספר 7007, עמוד 25;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7007
- 71 מלדנוב (או"ם), 15 בספטמבר 2015, ישיבה מספר 7521, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7521
- 72 פלטמן (או"ם), 19 בנובמבר 2013, ישיבה מספר 7063, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7063
- 73 סרי (או"ם), 16 בדצמבר 2013, ישיבה מספר 7084, עמוד 3;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7084
- 74 בריטניה, 21 באוקטובר 2014, ישיבה מספר 7281, עמוד 13;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7281
- 75 ארצות-הברית, 23 בדצמבר 2016, ישיבה מספר 7853, עמוד 7;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7853
- 76 שם.
- 77 רוסיה, 22 באוקטובר 2015, ישיבה מספר 7540, עמוד 24;
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7540
- 78 שם.