

מבט על, גיליון 387, 25 בנובמבר 2012

מעמדה של "פלסטיין" באו"ם

עודד ערן ורובי סייבל

שני מסמכים פלסטיניים שפורסמו לאחרונה ראויים לתשומת לב. הבקשה הפלסטינית לקבלת מעמד של מדינה לא-חברה בעצרת הכללית של האו"ם,¹ והנאום שנשא נשיא הרשות הפלסטינית, אבו-מאזן, ב-11 בנובמבר 2012, בטקס לציון יום השנה השמיני למותו של יאסר ערפאת.² הבקשה שהוגשה לאו"ם תידון, ככל הנראה, ב-29 בנובמבר 2012. אין ספק כי מדובר בניסיון של הפלסטינים לחזק את עמדתם במשא-ומתן, באמצעות גיוס תמיכה בינלאומית. במקום לדון עם ישראל בשאלת קבלת מעמד של מדינה, הפלסטינים מקווים לקבל מעמד זה בתמיכה רחבה של הקהילה הבינלאומית, מבלי שיצטרכו לשאת ולתת על כך עם ישראל, או להסכים לווייתורים כלשהם לטובתה. מצב זה עומד בסתירה לרצונה של ישראל לראות בהענקת מעמד של מדינה תוצאה סופית של שיחות המשא-ומתן עם הפלסטינים. בנאום שנשא ב-11 בנובמבר 2012 הסביר אבו-מאזן, כי הפנייה לאו"ם נועדה, בין היתר, לשמוט את הבסיס מטענתה של ישראל, כי שטחי הגדה המערבית שנויים במחלוקת, ולקבוע, כי מדובר בשטחים כבושים.

נציגים פלסטיניים המקורבים לאבו-מאזן הסבירו בשיחה פרטית, כי החשיבות וההכרה הנובעות מהחלטה ברוח זו בעצרת הכללית של האו"ם יאפשרו לאבו-מאזן לפתוח במשא-ומתן עם ישראל ללא התנאי המוקדם של הקפאת ההתנחלויות, שעליו הצהיר בתחילה. הסבר זה עומד בסתירה לדגש ששם אבו-מאזן בנאומו על שאלת ההתנחלויות, ולקביעתו החוזרת ונשנית כי ההתנחלויות אינן חוקיות. טיוטת הבקשה הפלסטינית מהעצרת הכללית של האו"ם לקבלת מעמד של מדינה לא-חברה באו"ם היא ודאי מסמך מנוסח היטב. בעוד המבוא לטיוטה מאזכר מספר רב של החלטות אנטי-ישראליות שהתקבלו בעצרת הכללית, הוא נוגע גם בכל "הכפתורים הנכונים" בניסיון לגייס תמיכה מערב-אירופית. הטיוטה מאשרת מחדש את החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242, מתייחסת להסכם אוסלו בין ישראל לאש"ף משנת 1993 וכן ליוזמת השלום של הליגה הערבית, שהתקבלה בפסגת בירות בשנת 2002. הטיוטה מתייחסת בצורה מפורשת ל"מדינת פלסטיין החיה לצד מדינת ישראל בשלום ובביטחון, על בסיס הגבולות שקדמו ל-1967". מדובר בנוסחה שכל מדינות מערב-אירופה תומכות בה.

כמו כן, הטיוטה הפלסטינית כוללת, ככל הנראה במכוון, כמה אזכורים דו-משמעיים. היא מתייחסת להחלטה מס' 181 של העצרת הכללית של האו"ם משנת 1947 בדבר תוכנית החלוקה. ניתן לפרש זאת כאזכור הקריאה להקמת שתי מדינות במערב-פלסטיין, שאחת מהן מוזכרת במפורש בהחלטת האו"ם כ"מדינה יהודית". אגב, הכרזת העצמאות של מדינת ישראל התייחסה אף היא להחלטה 181. עם זאת, פרשנות מחמירה יותר עשויה להיות כי גם הגבולות שצוינו בהצעה משנת 1947 עדיין מונחים על שולחן המשא-ומתן. הטיוטה הפלסטינית מתייחסת לגבולות "על בסיס הגבולות שקדמו ל-1967", ובנאומו התייחס אבו-מאזן למדינה "בתוך גבולות 1967". משמעותם של הביטויים "על בסיס" או "בתוך" עשויה להיות שהפלסטינים מקבלים את העובדה שחזרה מלאה לגבולות 1967 אינה אפשרית; עם זאת, פרשנות נדיבה פחות עשויה לרמוז על כך שלפלסטינים תהיינה תביעות לשטחים בתוך מדינת ישראל שלפני 1967.

סוגיית ירושלים זוכה לשלושה אזכורים שונים בשני מסמכים אלה. המבוא לטיוטת ההחלטה מציין את מזרח-ירושלים כחלק מהשטחים שנכבשו בשנת 1967. המבוא ממשיך ומתייחס להחלטה 66/18 של העצרת הכללית של האו"ם משנת 2011, המדגישה את הצורך ליישב את מעמדה של ירושלים כבירה של שתי מדינות. הפסקה האופרטיבית של הטיוטה מתייחסת למדינת פלסטיין על בסיס הגבולות שקדמו ל-1967, אך אינה מתייחסת כלל לירושלים. בנאומו ב-

11 בנובמבר הזכיר אבו-מאזן כמה פעמים את ירושלים כבירה, מבלי להבחין בין מערב-ירושלים לבין מזרח.

אם פלסטין תוכר כמדינה על ידי העצרת הכללית של האו"ם, אזי סוכנויות שונות של האו"ם כגון ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), ארגון הבריאות העולמי (WHO), ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) וארגון התעופה האזרחית העולמי (ICAO) צפויים אף הן להכיר בפלסטין כמדינה, ולא תהיה לארצות-הברית זכות וטו למנוע את קבלתה של פלסטין כמדינה חברה מלאה בארגונים כאלה. עם זאת, קבלתה של פלסטין כמדינה חברה באו"ם תגרוור הפסקה אוטומטית של מימון אמריקני לאותם ארגונים. ארגון אונסק"ו כבר חווה זאת על בשרו בהפסידו כספי תרומות אמריקניות המסתכמים בכ-60 מיליון דולר, כאשר הסכים לקבל את פלסטין כמדינה חברה מלאה בארגון. סביר להניח, כי ארגונים אחרים יגלו חוסר נכונות, בלשון המעטה, לבצע התאבדות פיננסית רק כדי לספק מאוויים פוליטיים פלסטיניים. בית-הדין הפלילי הבינלאומי בהאג הוא דוגמה לארגון של האו"ם, שלגביו האיום בהפסקת התרומות האמריקניות אינו תקף. ארצות-הברית אינה מהווה צד בהסכם ששימש כבסיס לכינונו של בית-הדין, ולפיכך היא אינה מממנת את פעילותו. עם זאת, במקרה שפלסטין תקבל את סמכות השיפוט של בית-הדין, המשמעות תהיה שכל הפלסטינים אשר יבצעו פשע מלחמה בעתיד, לרבות אלה המתגוררים בעזה, עשויים למצוא את עצמם כפופים לסמכות השיפוט של בית-דין זה. ההנהגה הפלסטינית עשויה בהחלט להסס לפני נקיטת צעד "אמיץ" כזה. ראוי לציין, כי אף מדינה ערבית פרט לירדן, ולאחרונה גם טוניסיה, לא קיבלה את סמכות השיפוט של בית-הדין הפלילי הבינלאומי בהאג.

עניין שנראה כי לא זכה לתשומת לב ציבורית הוא שטיוטת הפנייה הפלסטינית מבקשת להעניק ל"פלסטין" "מעמד" של מדינה משקיפה. הענקת "מעמד" של מדינה אינה זהה בהכרח לבקשה המופנית לעצרת הכללית של האו"ם להכיר בפלסטין כ"מדינה". בהקשר זה מעניין לציין כי כאשר העצרת הכללית של האו"ם העניקה מעמד של מדינה משקיפה לוותיקן, הניסוח שננקט היה "מכירה בכך שהכס הקדוש, מתוקף מעמדו כמדינה משקיפה".³ אבו-מאזן עצמו הודה כי השגת מעמד של מדינה משקיפה לא תהווה 'הגורם המושיע שמציל את המצב' (deus ex machina) כך שתיווצר באמצעותו מדינה עצמאית.

אם הפלסטינים יקדמו את יוזמתם בעצרת הכללית של האו"ם, אזי התוצאה הידועה מראש היא שהם ישיגו רוב משמעותי וההחלטה תאומץ. החלטת האו"ם ברוח זו עשויה להעניק לפלסטינים תחושה של שביעות רצון ולהתפרש כניסיון מוצלח לבינאום הסכסוך. עם זאת, להחלטה זו עשויה להיות תוצאה שאולי לא נחזתה מראש - שינוי בדעת הקהל העולמית ביחס לסכסוך הערבי-ישראלי. במקום שיראו בו סכסוך בין ישראל לבין פלסטינים חסרי-בית המבקשים להשיג מולדת משל עצמם, הוא עשוי להיתפס כסכסוך גבולות שולי כמעט בין שתי מדינות מזרח-תיכוניות. זוהי סוגיה שאינה צפויה לעורר התלהבות בינלאומית רבה.

על ישראל לשקול היטב כיצד להגיב למהלך הפלסטיני. העיתונות הישראלית דיווחה בהרחבה כי ישראל עשויה להחליט לבטל את הסכם אוסלו ולספח את ההתנחלויות הישראליות. עם זאת, בכירים במשרד החוץ הישראלי אישרו בפני מחברי מאמר זה כי לא התקבלה כל החלטה ברוח זו, וכי הדיווח מבוסס על אחד מניירות הרקע שהוגשו לשר. לפלסטינים יש עניין להמשיך ליהנות מן הרווחים הכלכליים של הסכם אוסלו, שבלעדיהם תתקשה הרשות הפלסטינית לשלם משכורות. לישראל, מצידה, יש עניין בהמשך תפקודם של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, אשר רשויות הביטחון הישראליות נהנות משיתוף פעולה משמעותי מצידם במלחמה בטרור. גם מנגנוני ביטחון אלה נסמכים על המשכורות שמשלמת הרשות הפלסטינית. מוטב לישראל לשקול תגובה מחושבת ומדודה, שלא תפגע באינטרסים שלה ובמעמדה הבינלאומי, במקום להגיב בכעס.

ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, כיהן כשגריר ישראל בירדן ובאיחוד האירופי, והיה ראש צוות המשא ומתן של ישראל עם הפלסטינים בשנים 1999 - 2000. פרופ' רובי סייבל מרצה למשפט בינלאומי באוניברסיטה העברית בירושלים. כיהן בעבר כיועץ המשפטי של משרד החוץ.

¹ Permanent Observer Mission of Palestine to the United Nations, Document Ref. MI.274/12 of 8 November 2012.

² אתר הנשיא הפלסטיני <http://www.presidency.ps/>.

³ UN Doc. A/RES/58/314 of 16 July 2004, emphasis added.