

מבט על, גיליון 834, 4 ביולי 2016

ישראל והבחירות למועצת הביטחון של האו"ם

מיכל חטואל רדושיצקי

מועצת הביטחון של האו"ם – הגוף החזק והחשוב ביותר של הארגון – מופקדת על שמירת השלום והביטחון בעולם. בתוקף תפקידה זה, יש למועצה סמכות משפטית להשעות יחסים דיפלומטיים וכלכליים עם מדינות, להטיל סגר או לאשר שימוש בכוח חמוש. פרק 7 במגילת האו"ם קובע כי החלטות מועצת הביטחון מחייבות את כל המדינות החברות בארגון. כך למשל, אם מועצת הביטחון מחליטה להטיל סנקציות על מדינה מסוימת, כל המדינות החברות מחויבות לציית למהלך. מאז התרחבות מועצת הביטחון ב-1963 היא מורכבת מחמש חברות קבועות – ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת ובריטניה – ומעשר חברות לא קבועות המכהנות בה לתקופות של שנתיים. כל תקופה מתחילה בינואר, כאשר מדי שנה מתפנים חמישה מושבים. ב-28 ביוני התקיימו בחירות לחמישה מושבים שהמדינות הזוכות בהן ייקחו חלק בעיצוב מדיניות הביטחון הגלובלית בשנים 2017-2018. ישראל מעולם לא הייתה חברה במועצת הביטחון, ועל אף שלא התמודדה בסבב הבחירות הנוכחי, על פי מחקר שפרסם מכון Security Council Report (ארגון לא ממשלתי שמנהל מעקב אחר פעילות המועצה) ישראל הכריזה שבכוונתה להשתתף בבחירות למושב במועצת הביטחון ב-2018. לאור זאת, ראוי לעמוד על מורכבותו הרשמית והלא-רשמית של תהליך הבחירה, ולשאול עד כמה הצגת המועמדות היא כדאית עבור מדינת ישראל.

תהליך הבחירה ומורכבותו

עשרת המושבים המתחלפים במועצת הביטחון נחלקים בין חמש קבוצות אזוריות: מושב אחד לקבוצת 'מזרח אירופה', שניים לקבוצת 'מערב אירופה ואחרות', בה נכללת ישראל מאז תחילת שנות האלפיים, שניים לקבוצת 'אמריקה הלטינית והקריביים' וחמישה מושבים לקבוצת 'אפריקה ואסיה'. בנוסף, מאז 1968 הצליח נוהל "המושב הערבי המתחלף" ("Arab swing seat") להתמסד באופן לא רשמי על בסיס הסכם לא מתועד, שלפיו מדינות בקבוצת אזור אפריקה ואסיה מקצות מושב אחד מקרב המושבים המשוריינים להן לטובת מדינה ערבית. הסדר זה הוא תוצר של מלחמת '67, שהתחוללה בשנה שבה לא היה לאף מדינה ערבית ייצוג במועצת הביטחון. מאז 1968 ואילך קיימת נוכחות מתמדת של מדינה ערבית במועצה.

המדינות שמחזיקות בעת הנוכחית במושבים מטעם קבוצת 'מערב אירופה ואחרות' הן ניו זילנד וספרד. שלוש המדינות שהתחרו על שני המושבים בבחירות לחברות במועצת הביטחון, שהתקיימו ביוני, הן שבדיה (שזכתה במושב) וכן איטליה והולנד, שלאחר מספר סבבים ללא הכרעה ככל הנראה תחלוקנה ביניהן את המושב הנותר, כאשר כל מדינה תכהן כחברה לא קבועה למשך שנה בלבד. שלוש המדינות שהתמודדו בסבב הבחירות האחרון בקבוצה האזורית שאליה שייכת ישראל כיהנו בעבר כחברות במועצת הביטחון בין שלוש לחמש פעמים (כל אחת). כדי לזכות בבחירות, מדינה חייבת לקבל לפחות שני שלישים מהקולות בעצרת הכללית של האו"ם. בהתייחס לשאלה – מי מהמדינות מתאימה לכהן במועצת הביטחון, מגילת האו"ם קוראת לשקול את "תרומתן של המדינות החברות באו"ם לשימור השלום והביטחון העולמי ולמטרות נוספות של הארגון". עם זאת, מספר גורמים נוספים מסייעים בעיצוב הליך הבחירה, ובכללם שיוך פוליטי ועוצמה כלכלית.

ברקע התהליך הפורמלי מתקיימים מספר תהליכים לא-פורמליים, שיש להם השפעה מרובה על התנהלותו ועל תוצאותיו. יש להביא תהליכים לא-פורמליים אלה בחשבון – גם בהקשר לאפשרות המדווחת, כי ישראל תציג מועמדות לחברות במועצת הביטחון. ראשית, הבחירות בקבוצה שאליה ישראל שייכת ('מערב אירופה ואחרות') מתנהלות כתחרות בין 28 מדינות על שני מושבים בלבד, שמתפנים בכל שנה זוגית. שנית, נהוג שהמדינות המועמדות מנסות להשיג מהמדינות הבוחרות

התחייבות להצביע בעדן במשך שנים לפני מועד הבחירות ועד יום ההצבעה ממש. במילים אחרות, קמפיין הבחירות למועצת הביטחון מחייב השקעת משאבים ניכרת מבחינת זמן וכסף. שלישית, מכיוון שהקולות מושגים בהצבעה חשאית, מדינות שמבטיחות את קולן למועמדת מסוימת לא תמיד עומדות במילתן ובלתי-אפשרי לדעת בדיעבד אילו מדינות חזרו בהן מהבטחתן. ורביעית, הסדרים מסוג יד רוחצת יד אינם מחוזה נדיר בתהליך. הסדרים כאלה יכולים להרחיק לכת אפילו עד כדי הצעת סיוע בפיתוח או הבטחה שבזמן הכהונה במועצה, המדינה המבקשת להיבחר תקדיש תשומת לב לסוגיה מסוימת שחשובה למדינות ספציפיות או תימנע מהתייחסות אליה, על פי העניין.

האם כדאי לישראל לנסות להיבחר?

ההערכות אשר ליכולתן המעשית של המדינות החברות המתחלפות למלא תפקיד משפיע במועצת הביטחון הן מעורבות, וזאת בשל זכותן המוחלטת של חמש המדינות הקבועות להטיל וטו על החלטות. יחד עם זאת, לעצם הבחירה למועצת הביטחון יש יתרונות ברורים ברמה הפרוצדורלית, הטכנית והסימבולית.

ברמה הפרוצדורלית, על מנת שהחלטה תעבור במועצת הביטחון חייבות לפחות חמש מהמדינות הלא-קבועות להצביע בעדה. בנוסף, את תפקיד נשיאות מועצת הביטחון שמשפיע על סדר היום ועל סדר ההצבעה ממלאות כל המדינות במועצה (קבועות ולא-קבועות כאחד). יתרה מכך, חברות במועצה מאפשרת למדינות להעלות לדיון נושאים שיש להן עניין בהם, ומכיוון שהצבעות במועצה אינן חשאיות, יש לקולה של המדינה החברה נראות ניכרת בנושאים מהותיים הקשורים לביטחון במישור הגלובלי.

ברמה הטכנית, המדינות שנבחרות למועצת הביטחון נמצאות בעמדה המאפשרת להן לסייע, פשוטו כמשמעו, לשחקנית מפתח בזירה הבינלאומית כמו ארצות הברית, וכן לשאר החברות במועצת הביטחון. בנוסף, מחקרים מראים שבבחירה למועצת הביטחון של האו"ם גלומים יתרונות כלכליים פוטנציאליים, ביניהם הלוואות מהבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית. ולבסוף, החברות בגוף יוקרתי זה מקלה על המדינות החברות ללמוד ולהכיר מקרוב את עמדותיהן של שאר המדינות ואת הכיוון שאליו נוטה המועצה בכל הקשור לסוגיות מרכזיות.

אולם, התרומה החשובה ביותר של חברות במועצה היא הכרה ויוקרה בינלאומית למדינה עצמה ולדיפלומטים המייצגים אותה, הן במטה האו"ם והן בעולם בכלל. במיוחד עבור מדינות כמו ישראל, אשר סובלת משחיקה במעמדה הבינלאומי בעת הנוכחית, השדרוג במעמד יישא חשיבות גם אם ההשפעה בפועל על החלטות המועצה תהיה מינימלית. למעשה, מושב לא קבוע במועצת הביטחון של האו"ם, המעניק סמכות מעצם ההשתייכות עבור מדינה ממוסדת, כמוהו כמושב בעצרת הכללית של האו"ם עבור מדינות חדשות.

לאור זאת, ישראל תעשה בחוכמה אם תשכיל לפתח אסטרטגיה שקולה שתסייע לה לזכות במושב במועצת הביטחון. ביוני נבחרה ישראל לעמוד בראש ועדת המשפט של האו"ם. זו הפעם הראשונה, מאז הצטרפותה של ישראל לאו"ם ב-1949, שהיא תעמוד בראש אחת משש הוועדות הקבועות של האו"ם. התפתחות זו מסמלת שינוי מבורך במדיניות הישראלית, מעמדה שמוותרת על זירת האו"ם בטיועון של הטיה מראש נגד ישראל בשורות הארגון, לעבר מעורבות וחתימה לשינוי מבפנים. נטילת חלק במרוץ למושב המתחלף במועצת הביטחון תהיה המשך טבעי ומתבקש לשינוי מדיניות חיובי זה.