

מבט על, גיליון 765, 10 בנובמבר 2015

הביקורת על מנגנון הווטו במועצת הביטחון של האו"ם והשלכותיה האפשריות על ישראל

מיכל חטואל רדושיצקי

מועצת הביטחון של האו"ם מוסמכת לעסוק בסוגיות שיש בהן משום איום על הביטחון והשלום בזירה הבינלאומית. מגילת האו"ם קובעת, שכל החברות בארגון מחויבות ליישם את החלטותיה של מועצת הביטחון. קביעה זו מעניקה למועצת הביטחון כוח מכריע, שהתבטא בעבר בהחלטות שנגעו לשימוש בכוח צבאי ואכיפת סנקציות כלכליות על מדינות. מכאן החשיבות והרלוונטיות הנודעת להרכבה של מועצת הביטחון, למנגנוני פעילותה ולתהליכי קבלת ההחלטות בה.

על המבנה ומנגנוני הפעולה של מועצת הביטחון נמתחת ביקורת בינלאומית מזה שנים רבות, אולם, בימים אלה היא מחריפה בשל חוסר יכולתה של המועצה להשיג התערבות אפקטיבית בעימות הדמים בסוריה. הביקורת מתמקדת בחוסר האפקטיביות של מנגנון הווטו, שהוא פריבילגיה של החברות הקבועות במועצה. מנגנון זה, שנועד להבטיח את השתתפותן של מרבית המעצמות באו"ם בעת ייסודו ולכן עוגן במגילתו, מופעל כשאות או יותר מהחברות הקבועות (סין, צרפת, רוסיה, בריטניה וארצות הברית) דוחות טיוטת החלטה, שנתמכה על ידי תשע או יותר מבין שאר החברות. מאז 1946 הוטל ווטו על 230 טיוטות החלטה מלאות או חלקיות. משום שהחברות הקבועות משתמשות בזכות זו כדי להגן על מה שנתפס כאינטרסים הלאומיים שלהן ועל עקרונותיה של מדיניות החוץ שלהן, פעמים רבות משותקת יכולת הפעולה של המועצה.

גל הביקורת הנוכחי לווה בשלוש הצעות לרפורמה במנגנון הווטו. הצעות אלה, לצד סקירה כללית על אודות תפקודה של מועצת הביטחון בתחום הפעלתו של הווטו, פורסמו בסוף אוקטובר על ידי גוף הפועל בצמוד למועצה במטרה לבחון את פעילותה. הסיכוי לרפורמה נותר נמוך, אך הוויכוח שהתעורר, לצד מרכזיותה של מועצת הביטחון בזירה הבינלאומית, מחייבים חשיבה רעננה על האופן שבו מנגנון הווטו משחק תפקיד בהקשר לישראל ולסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בין היתר, הדו"ח מבליט את חוסר היעילות של המועצה בגיבוש מדיניות אפקטיבית בסוגיית הסכסוך בכלל ובעניין המשברים החוזרים בזירת עזה בפרט. כפי שהאינטרסים של רוסיה, למשל, בולמים בעת הנוכחית פעולה בינלאומית באמצעות מועצת הביטחון בנושא המשבר באוקראינה, החלטות המועצה בסכסוך הישראלי-פלסטיני נבלמות למעשה, לאורך שנים, על ידי ארצות הברית, שבאופן מסורתי מקשה על אימוץ החלטות ביקורתיות כלפי התנהלות ישראלית.

לדוגמה, ביולי (S/2006/508) ובנובמבר (S/2006/878) 2006 הטילה ארצות הברית ווטו על טיוטת החלטה שקראו לישראל לעצור את המבצעים הצבאיים בעזה, המסכנים חיי אזרחים. בפברואר 2011 (S/2011/24) הטילה ארצות הברית ווטו על החלטה התובעת "שישראל תעצור את פעילות ההתיישבות בשטחים הפלסטינים הכבושים". לולא הוטל ווטו במקרים אלה, היו צפויים צעדי המשך, כמו יצירת מנגנון סנקציות נגד ישראל בפיקוח של האו"ם במטרה להביאה לציית להחלטות. ביולי 2014, במהלך מבצע 'צוק איתן', ניסתה ירדן, חברה לא קבועה במועצה, ליזום פעולה באמצעות טיוטת החלטה שקראה להפסקת אש, נסיגה של כוחות ישראלים מרצועת עזה, הסרת המגבלות הישראליות על עזה וחידוש המאמצים להשגת שלום המבוסס על פתרון שתי המדינות. הטיוטה נדונה כמה פעמים בהתייעצויות שונות אך לא הושגה הסכמה – דבר שמבסס ביקורת בדבר פערים בעוצמה, בידע ובניסיון, בין החברות הקבועות ואלה הנבחרות של המועצה. אשר למבצע 'צוק איתן' – אמנם, במקרה זה, בניגוד לפעמים קודמות, ארצות הברית לא הטילה ווטו, אך בדו"ח צוין, כי עמדתה של ארצות הברית בנושא המבצע הגבילה את גמישות הפעולה של המועצה.

בסיכום כולל, בין השנים 1945 ועד לספטמבר 2015, נרשמו 30 מקרים של הטלת ווטו אמריקאי על החלטות מועצת הביטחון, שעסקו במצב בין ישראל לפלסטינים. יודגש, כי מספר זה עולה פי כמה על מספר הפעמים של הפעלת זכות הווטו על ידי חברות המועצה הקבועות האחרות בהקשר לכל נושא. הנושא הבא בתור, אשר בהקשרו ארצות הברית הפעילה את זכות הווטו, הנו פעילות ישראל בלבנון (10 פעמים, כמספרם של מקרי הווטו האמריקאי על החלטות הקשורות לסוגיית האפרטהייד בדרום

הביקורת על מנגנון הווטו במועצת הביטחון של האו"ם והשלכותיה האפשריות על ישראל
המכון למחקרי ביטחון לאומי
מאת: מיכל חטואל רדושיצקי
מבט על, גיליון 765, 10 בנובמבר 2015

אפריקה). לשם השוואה, מספרי שיא של הטלת ווטו שחברות מועצה קבועות אחרות הפעילו בהקשר לנושא מסוים: בריטניה – תשע פעמים בהקשר לדרום אפריקה ורודזיה (כל מקרה בנפרד), וסין – ארבע פעמים בהקשר למצב בסוריה.

דינמיקה חשובה, שאינה משתקפת בסטטיסטיקה של הטלות הווטו היא "ווטו כיס" (pocket veto), המתייחסת למקרים שבהם טיוטות החלטה אינן מגיעות כלל להיות מונחות רשמית על השולחן. זאת, עקב האיום המשוער לווטו מצד אחת מהחברות הקבועות. "ווטו כיס" מונע למעשה את עצם ניסוח הטיוטה שיכולה הייתה אולי להתקבל, בשל הנחת המוצא שלפיה, היא עתידה להתנגש באינטרסים של אחת או יותר מהחברות הקבועות ולכן אין סיכוי להעבירה. "ווטו כיס" לא ניתן לכמת, שכן הרישומים מתעדים רק טיוטות החלטה שעברו כמסמך מועצה, וברוב המקרים כך קורה אם יש צפי סביר לאימוץ ההחלטה.

במטרה לתקן מצב זה, גובשו במהלך 2015, עד עתה, שלוש היוזמות, המתייחסות להפעלתו של מנגנון הווטו. אחת היא יוזמה צרפתית, שעקרונותיה עדיין כפופים לניסוח סופי, אולם, נכון לעכשיו, היא קוראת להשעיית כוח הווטו במקרים של זוועות המוניות (mass atrocities) ולהחלטה, כי החברות הקבועות תידרשנה לנמק את בחירתן להפעיל ווטו במקרים אחרים. יוזמה אחרת, שהוצעה על ידי "הקבוצה לאחריות, עקביות וסקיפות" (ACT), קוראת לחייב את חברות המועצה לפעול לפי קוד אתי שישלול אפשרות להצביע נגד טיוטות החלטה "אמינות", החותרות לשים קץ או למנוע רצח עם, פשעים נגד האנושות או פשעי מלחמה. היוזמה השלישית הגיעה מטעם ה- Elders, קבוצה עצמאית ומגוונת של מנהיגים עולמיים לשעבר, המונהגת כיום על ידי מזכ"ל האו"ם שלעבר קופי אנאן, והיא קוראת לחמש החברות הקבועות לא להפעיל ווטו או לאיים בהפעלתו ביחס למצבים של זוועות המוניות, בלי להציע בפומבי מסלול פעולה חלופי, שיגן על האוכלוסיות שבהן מדובר.

המשותף לשלוש היוזמות הוא, שהתמיכה בהן אינה אמורה להיות מחייבת מבחינה משפטית. כלומר, חתימה עליהן לא תיצור מחויבות, הכפופה לחוק הבינלאומי. אי לכך, סימן שאלה גדול מעיב על הסיכוי של כל אחת מהרפורמות המוצעות לתת מענה לביקורת על הכשל התפקודי הנמשך של מועצת הביטחון. משום כך, וכן עקב הסיכוי הדל שהצעות הרפורמה הכלולות בדו"ח שפורסם באחרונה אכן תתקבלנה, ישראל אינה אמורה לחשוש במיוחד משינויים מפליגים באופן תפקודה והתנהלותה של מועצת הביטחון של האו"ם, שיקשו עליה להתמודד עם החלטות שתתקבלנה בפורום זה. ואולם, עצם הביקורת על הליכי קבלת ההחלטות במועצה וההצעות לרפורמה שהועלו במטרה לייעל את תפקודה צריכות לשמש תזכורת חשובה למקבלי ההחלטות במדינה, כי מדובר בתחום שגם בהקשרו יש חשיבות עליונה לתאום מדיני בין ישראל לארצות הברית.