

מבט על, גיליון 652, 6 בינואר 2015

**הצעת ההחלטה הפלסטינית-ירדנית שנדחתה במועצת הביטחון (דצמבר 2014):
הערות משפטיות ומדיניות**

רובי סיבל ועודד ערן

על אף שלא אומץ, נוסח טיוטת ההחלטה, שהוגשה למועצת הביטחון של האומות המאוחדות על ידי ירדן, בשמה של "פלסטיין"¹, ראוי לבדיקה. כשלעצמה, טיוטת ההחלטה בשם הפלסטינים היוותה הפרה ברורה של ההתחייבות הפלסטינית על פי הסכמי אוסלו, שבהם הסכימו ישראל ואש"ף על כך, כי "שום צד לא יזום צעד כלשהו, או ינקוט בו, אשר ישנה את הסטטוס קוו של הגדה המערבית ורצועת עזה בצפייה לתוצאה הסופית של דיוני מעמד הקבע".

יש להדגיש כבר בראשית הדברים, כי מועצת הביטחון של האומות המאוחדות, היא גוף פוליטי, שהחלטותיו, הן החלטות פוליטיות. לכן, גם אילו אומצה ההחלטה, היא לא הייתה מהווה ממצא משפטי או הצהרה במשפט הבינלאומי, אלא רק הצהרה בדבר עמדותיהן המדיניות של רוב חברות המועצה. בהתאם למגילת היסוד של ארגון האומות המאוחדות, רשאית מועצת הביטחון לאמץ החלטות מחייבות, אולם זאת רק כאשר זו קובעת על פי פרק VII של המגילה, כי התקיימו "איום לשלום, הפרה של השלום, או צעד של תוקפנות". אף אחת מהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם מאז שנת 1948 לא נקטה בלשון של פרק VII בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. אפילו החלטה 242 לא אומצה על פי פרק VII, והיא הפכה מחייבת רק כאשר היא אומצה על ידי כלל הצדדים לסכסוך. גם הטיוטה הירדנית הנוכחית נמנעה משימוש בנאמר בפרק VII.

בעוד שהחלטה 242 השתמשה בשפה מעורפלת, כדי לאפשר לצדדים לקיים משא ומתן, טיוטת ההחלטה הירדנית ביטאה באופן מלא את העמדה הפלסטינית מבלי שהותירה כמעט דבר למשא ומתן בין הצדדים. ניכר, כי טיוטת ההחלטה מצאה את השראתה ביוזמת השלום של הליגה הערבית משנת 2002, אולם היא שונה ממנה במספר היבטים חשובים. הטיוטה הירדנית מפרטת לוח זמנים קשיח לסיומו של ה"כיבוש" – עד דצמבר 2017, בעוד שיוזמת הליגה הערבית לא ציינה לוח זמנים מסוג זה. בנוסף, בשונה מיוזמת השלום של הליגה הערבית, הטיוטה הירדנית מתייחסת במבוא שלה להחלטת ה"חלוקה" של העצרת הכללית של האו"ם משנת 1947. אזכור זה מפתיע, שהרי החלטת החלוקה הוציאה את ירושלים הן מן המדינה היהודית המוצעת והן מן המדינות הערביות. יתר על כן, החלטת החלוקה התייחסה באופן מפורש למדינה "יהודית" שתוקם לצידה של מדינה ערבית. מרכיב חיוני במיוחד ביוזמת השלום של הליגה הערבית משנת 2002 היה ההצהרה, שבה צוין, כי כתוצאה מאימוץ הסכם עם הפלסטינים יראו כלל מדינות ערב את "הסכסוך הערבי-ישראלי כאילו בא לסיומו, ויכנסו להסכם שלום עם ישראל", וגם "יכניסו מערכת יחסים נורמלית עם ישראל בהקשר של שלום כולל זה". התחייבות חיונית זו של כלל מדינות ערב הושמטה מן הטיוטה הירדנית.

עם זאת, הטיוטה הירדנית, על אף שהיא קוראת לנסיגה מלאה מכל השטחים לרבות מזרח ירושלים, מתייחסת גם לאפשרות של "חילופי שטחים מוסכמים הדדית, מוגבלים ושווי-ערך" – הצעה שלא נכללה ביוזמת הליגה הערבית.

בנוסף ללוח הזמנים הקשיח באופן מלאכותי ולקריאה לנסיגה מלאה, ההצעה הירדנית מציעה גם, כי בעיית הפליטים הערביים תמצא את פתרונה על בסיס החלטה מספר 194 (III) של העצרת הכללית של האומות המאוחדות. בדומה ליוזמת הליגה הערבית, מנסה טיוטת ההחלטה הירדנית להכניס באופן עקיף את מה שמכונה 'זכות השיבה' כתנאי לניהול המשא ומתן. יש לציין, כי בזמנו הצביעו כל מדינות ערב נגד החלטה 194, וכי בהחלטה מספר 242 של מועצת הביטחון לא נכללת כל התייחסות אליה. בדומה, גם הסכם קמפ דייוויד עם מצרים משנת 1978, הסכם השלום עמה משנת 1979, הסכם השלום הישראלי-ירדני, או אפילו הסכמי אוסלו אינם כוללים

הצעת ההחלטה הפלסטינית-ירדנית שנדחתה במועצת הביטחון (דצמבר 2014):

הערות משפטיות ומדיניות

המכון למחקרי ביטחון לאומי

מבט על, גיליון 652, 6 בינואר 2015

מאת: רובי סיבל ועודד ערן

התייחסות להחלטה מספר 194 של העצרת הכללית של האומות המאוחדות. מדובר, אם כן, בניסיון להכניס מרכיב שהוא בלתי קביל לחלוטין מבחינתה של ישראל ואשר נזנח למעשה בכל ההסכמים הקודמים שנחתמו עמה. כאשר היא הצביעה נגד טיוטת ההחלטה, ביטאה ארצות הברית לא רק את חוסר שביעות רצונה המדינית. היא גם מילאה אחר ההתחייבות שניתנה על ידיה כחלק מהסכם השלום הישראלי-מצרי משנת 1979, שבו ארצות הברית שבה ואישרה את התחייבותה "להתנגד לכל יוזמה שתועלה במועצת הביטחון, ואם הדבר יידרש, להצביע נגדה, אשר תקרא לשנות את נוסח החלטות 242 ו-338 בדרכים שלא יעלו בקנה אחד עם מטרותיהן המקוריות". ההצבעה שהתקיימה במועצת הביטחון ב-30 בדצמבר 2014 מהווה ללא ספק ניצחון דיפלומטי ישראלי, במיוחד על רקע החלטות קודמות של מוסדות האו"ם והחלטות אחרות שאומצו בחודשים האחרונים בכמה מהפרלמנטים במדינות אירופה. אם היו קיימים ספקות באשר לדרך שבה ארצות הברית תנהג לנוכח צעד פלסטיני זה, אלה הוסרו בזכות עמדה נחושה מאוד שהוצגה בשבועות שקדמו להצבעה יחד עם ההבהרה, שהושמעה ללא ספק באוזני החברות הנוספות של מועצת הביטחון, שארצות הברית עמדה להטיל וטו אפילו על נוסח מרוכך של הטיוטה הראשונה. עם זאת, אל לה להצבעה האמריקאית להטעות איש באשר למצב הרוח השורר בווינגטון בימים אלה ובאשר לקולות הנשמעים בממשל. נאומו של השגריר הבריטי, בבואו לנמק את ההצבעה של מדינתו (הימנעות), שלפיו בריטניה הסכימה עם נוסח ההחלטה שהומצא, וכי זו הייתה מברכת על בדיקה חוזרת של הרעיון בעניין "החלטה על פרמטרים בדבר תהליך השלום במזרח התיכון בשנת 2015", עשוי לשקף היטב דעות אחרות הקיימות בווינגטון.

בהתאם לכך, לא רק ההצבעה הצרפתית מהווה סיבה לדאגה, כי אם הנחישות להמשיך לדחוף לאימוץ ההחלטה בעתיד. ארבעת הקולות של האיחוד האירופי התחלקו בין שתי המדינות שנמנעו בהצבעה (בריטניה וליטא) לבין אלה שתמכו בה (צרפת ולוקסמבורג). אם אכן הנושא ישוב ויועלה לשולחן הדיונים בשנת 2015, אין כל סיבה לקוות, כי יירשם שיפור בהצבעותיהן של חברות האיחוד האירופי, לאחר שספרד תיטול את מקומה של לוקסמבורג במועצת הביטחון.

בעוד שאפשר למצוא נחמה מסוימת בהצבעתן של החברות האפריקאיות, הקולות של מדינות אמריקה הלטינית הלכו לטובת הטיוטה הירדנית-פלסטינית. בעוד שהאוכלוסייה הגולה בצ'ילה יכולה להסביר את ההצבעה של מדינה זו, אין להקל ראש בהצבעתה של ארגנטינה, והעובדה, כי וונצואלה עתידה להחליף את ארגנטינה בשנת 2015 מבטלת כל סיכוי לשינוי. אותם הדברים אמורים לגבי האופן שבו שתי החברות האסיאתיות יצביעו בשנת 2015 כאשר תועלה שוב טיוטת נוסח החלטה דומה, או אפילו כזו שתנוסח באופן גרוע יותר. ישראלים רבים תוהים באשר לתפקידה של ירדן בהתפתחויות שהובילו לקיום ההצבעה בדצמבר 2014. יש להבהיר בהקשר זה, כי בהיותה הנציג של הליגה הערבית, לא נותרה לירדן כל ברירה מלבד הגשת ההצעה והצבעה בעדה. עם זאת, המהלך הפלסטיני במועצת הביטחון כמעט ולא תואם עם השגרירות הירדנית באו"ם, ומאחורי הקלעים יצרה הטקטיקה הפלסטינית רוגז בעמאן.

מצב עניינים זה מעלה את השאלה מדוע הפלסטינים לא בחרו להמתין עד אשר החברות המבטיחות יותר, מבחינתם, יאיישו את מקומותיהן במועצת הביטחון, שעות מעטות בלבד לאחר שההצבעה התקיימה בפועל. האם הייתה זו תוצאה של מידע שגוי על האופן שבו חברות מסוימות עמדו להצביע, או, כפי שאחדים מציעים, ביטוי להבנה משתמעת שההחלטה עמדה להידחות מבלי שארצות הברית תיאלץ להטיל עליה וטו. ללא קשר להסברים, ברור הוא, כי המערכה המדינית הפלסטינית נעה כעת לעבר זירה מעט שונה. תוצאות הבחירות של מארס 2015 בישראל עשויות לעודד את הפלסטינים, ואולי גם אחרים, לשוב ולשקול את הרעיון בפורום מועצת הביטחון. אם אכן כך יהיה, יהפוך הווטו האמריקאי לחיוני ממש, אך משתנים רבים מדי אינם מאפשרים לחזות באופן וודאי, כי הוא אכן יוטל. עם משתנים אלה נמנים לשון טיוטת הצעת ההחלטה, המצב הפוליטי הפנימי הן בישראל והן בקרב הפלסטינים, הלחצים שיופעלו על ידי בני ברית אירופיים מסוימים של ארצות הברית, וגם לחצים מכיוון של מדינות ערב מסוימות. מנהיגות מדינית פלסטינית מתוחכמת יותר עלולה להפוך את ההחלטה האמריקאית כיצד לנהוג בהצבעה מחודשת על הצעה שתועלה בפני מועצת הביטחון, קשה עוד יותר לחיזוי.

פרופ' רובי סיבל, הוא חבר סגל בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ירושלים.
ד"ר עודד ערן, הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.