

מגמות ושינויים בדפוס ההצבעה במוסדות האו"ם ביחס לישראל

ד"ר רועי קיבריק וד"ר נמרוד גורן

דצמבר 2017

מכון מיתוים ערך בדיקה מדגמית של דפוס ההצבעה במוסדות האו"ם של מדינות עמן ישראל פועלת לחזק את הקשר. בבדיקה נבחנו 35 מדינות בכ-15 הצבעות משמעותיות לישראל שהתקיימו בין השנים 2009 ל-2017 במועצת הביטחון של האו"ם, בעצרת הכללית, באונסק"ו, ובמועצת זכויות האדם.¹ המדינות שנבחרו היו ברובן כאלה בהן ביקר ראש ממשלת ישראל בשנים האחרונות, על מנת לבחון האם המאמצים לחזק את הקשרים הביטוראליים של ישראל עמן הוביל גם לשינוי בדפוס ההצבעה שלהן בפורומים רב-לאומיים מרכזיים.

הבדיקה מוגבלת בהיקפה ומכסה היבט ספציפי הנוגע למעמד ישראל בעולם, אך מספקת תמונת מצב עדכנית בראייה השוואתית. לא ניתן להסיק ממנה על כלל ההצבעות שמתקיימות בכל מוסדות האו"ם, על יכולת ההשפעה של ישראל לגבי הצבעות שמתקיימות בפורומים בינלאומיים אחרים (דוגמת גופים אחרים של האו"ם, האיחוד האירופי, ארגון הסחר העולמי, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ופיפ"א) ועל תהליכים מדיניים ופרוצדורליים שמתקיימים באו"ם ובפורומים אחרים מאחורי הקלעים ולא דרך הצבעות (דוגמת השפעה על נוסח הצעות החלטה וסיוע בדחיית העלאת נושא מסוים לדיון או הצבעה). הבדיקה גם אינה מדד להערכת המאמצים לחיזוק מערכות יחסים ביטוראליות של ישראל, אך היא מעידה על כך שחיזוק יחסים שכזה – אם מתקיים – עוד לא הניב תוצאות ברוב ההצבעות המרכזיות לישראל במוסדות האו"ם.

הבדיקה העלתה שבהצבעות חשובות באו"ם שבמרכזן עומדת הסוגיה הפלסטינית, ישראל ממשיכה, לאורך שנים, למצוא עצמה מבודדת, כאשר מתוך 193 המדינות החברות באו"ם עומדות לצידה בעיקר ארה"ב, קנדה וכמה מדינות איים קטנות. התמונה הזו לא השתנתה במהלך שמונה השנים האחרונות. מהבדיקה ניכר שבהצבעות אשר אינן מתייחסות לנושא הפלסטיני, ישנו מספר גדול יותר של מדינות נמנעות. הדבר בא לידי ביטוי לאורך השנים בהצבעות על הצעת "הגולן הסורי" שקוראת לנסיגה ישראלית מרמת הגולן. כמעט 60 מדינות נמנעו בהצבעות שהתקיימו ב-2016 וב-2017 (מגמה דומה הייתה גם בשנים קודמות, אם כי ב-2015 נמנעו שמונה מדינות בלבד). דוגמה נוספת לכך היא ההצבעה במועצת הביטחון על החלטה 1701 (אוגוסט 2006), שעסקה בתנאים לסיום מלחמת לבנון השנייה ושהתקבלה פה אחד, בהתאם לעמדה אותה קידמה מדינת ישראל.

ניתן לזהות שינוי מסוים לטובה מבחינת ישראל בסדרת ההצבעות שקיים הועד המנהל של אונסק"ו באפריל ואוקטובר 2016 ובמאי 2017 סביב הצעה שמגנה את ישראל בנושא ירושלים ומתנגדת למדיניותה בעיר. ההצעה הועלתה להצבעה כל פעם בנוסח דומה, וניכרה בהן מגמת ירידה במספר המדינות שתומכות בהצעה (מ-33 מדינות באפריל 2016 ל-22 מדינות במאי 2017), מספר מדינות (ובהן צרפת והודו) עברו מתמיכה להימנעות, ובהצבעה של מאי 2017 חלה עלייה קלה במספר המדינות שהתנגדו, משש מדינות באוקטובר 2016 לעשר. ארה"ב, בריטניה, גרמניה, הולנד וליטא התנגדו בכל ההצבעות. אסטוניה התנגדה בשתי ההצבעות ב-2016 ונמנעה ב-2017, ובמאי 2017 עברו יוון, איטליה, פרגוואי, טוגו (היחידה מאפריקה שעשתה כן) ואוקראינה מהימנעות להתנגדות. תוצאות ההצבעות הללו מושפעות משילוב בין המהלכים הדיפלומטיים של ישראל, מאמצי ממשל טראמפ (בהובלת שגרירת ארה"ב באו"ם, נייקי היילי) לשנות דפוס ההצבעה באו"ם נגד ישראל, ומערכות הבחירות למזכ"ל הארגון ולבעלי תפקידים שונים בו.

¹ לא כל המדינות שנכללו בבדיקה חברות בכל הפורומים הבינלאומיים שהצבעות בהן נכללו בבדיקה. המידע המלא מופיע בקובץ הנתונים הנלווה לדו"ח זה.

לעומת זאת, בהצבעות שהתקיימו בעצרת האו"ם, רוסיה, סין, מדינות באפריקה, ומדינות בדרום ומרכז אמריקה מצביעות באופן עקבי בהתאם לעמדה הפלסטינית, ונגד עמדת ישראל (מלבד פרגוואי, שבוחרת בשנים האחרונות להימנע, ומקסיקו שנמנעה בהצבעה אחת לאחרונה). כך גם בעלות הברית של ישראל במזרח אגן הים התיכון, יוון וקפריסין (שדווקא מביעות תמיכה רבה יותר בישראל בפורומים אחרים, כולל באיחוד האירופי). מדינות וישגרד – צ'כיה, הונגריה, פולין וסלובקיה – קרובות יותר באופן מסורתי לעמדה הישראלית, והדבר ניכר מדי פעם בהצבעות במוסדות האו"ם. דוגמה לכך ניתן לראות כבר באופן הצבעתן של מדינות אלו ב-2009, עת תמכו בעמדת ישראל והתנגדו לדו"ח גולדסטון. אולם, אין זה דפוס ההצבעה הקבוע שלהן, ובהצבעות רבות שנבחנו מאז, גם מדינות אלו תמכו בעמדת הפלסטינים כנגד מדינת ישראל.

יש לזכור שדפוס ההצבעה באו"ם אינם משקפים רק את היחסים הבינלאומיים בין מדינת ישראל לבין המדינות המצביעות. שיקולים רבים ומגוונים משפיעים על האופן בו מצביעות מדינות בגופי האו"ם השונים, ובהם אינטרסים פוליטיים וכלכליים, תפיסות של צדק וזכות, מסורת, וגם החלטות אזוריות. לדברי השגריר לשעבר אביתר מנור, שכיהן עד לאוגוסט 2016 כשגריר ישראל למוסדות האו"ם בז'נבה, מדינות מחליטות להצביע גם על פי החלטות משותפת כאשר הן חברות בהתאגדות אזורית. האיחוד האירופי למשל, מקבל לעיתים החלטה מראש באיזו עמדה הוא תומך בהצבעה זו או אחרת, ומדינות אירופה מצופות להצביע בהתאם. גם ביבשת האפריקאית יש מנגנון של תיאום הצבעה אזורי מראש, אולם הוא פחות מחייב מזה האירופי, וניתן לשכנע מדינות לחרוג מההחלטה הקולקטיבית. לאור זאת, כדאי לדעתנו לישראל לנסות ולהשפיע בשלב מוקדם על תהליכי גיבוש אופן ההצבעה בתוך גופים רב-לאומיים אזוריים, הואיל ולאחר שמתקבלת החלטה קשה להשפיע על אופן ההצבעה במוסדות האו"ם של המדינות החברות באותם גופים.

לדברי מנור, ישראל צריכה לקבוע את אופי התייחסותה להצעות החלטה במוסדות האו"ם על פי קריטריון האופרטיבי. במקרים בהם יש בהצעת החלטה מסוימת סעיפים אופרטיביים (כגון הטלת סנקציות, הקמת ועדות חקירה, והפנייה לבית המשפט הבינלאומי בהאג), חשוב להשקיע מאמץ מדיני במטרה להפוך את הצעת ההחלטה להצהרתית בלבד. ובאופן כללי, טוען מנור שישראל חייבת לנהל גם מאמץ מדיני שמכוון להביא להפחתת ההחלטות האנטי-ישראליות במוסדות האו"ם ולהגדיל את מספר המדינות שמצביעות נגד או נמנעות בהצבעות על החלטות שכאלו. ככל שהרוב לו זכות הצעות נגד ישראל יהיה קטן יותר, כך תוכל ישראל לטעון ביתר תוקף שההחלטות נעדרות לגיטימציה. וככל שיותר מדינות דמוקרטיות ליברליות תצבענה עם ישראל, כך יתחזק הטיעון המוסרי של ישראל אל מול הצעות ההחלטה שמכוונות נגדה.

לסיכום, דפוס ההצבעה במוסדות האו"ם ביחס לישראל אינם מייצגים את מלוא המציאות המורכבת בזירה הפוליטית העולמית וביחסי החוץ של ישראל, אולם הם מדגישים את האתגר עמו מדינת ישראל מתמודדת בקהילה הבינלאומית. ראש הממשלה קבע לאחרונה שהשינוי בהתייחסות לישראל בפורומים רב-לאומיים עשוי לקחת עוד כמה שנים, אולם להבנתנו ללא התקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני הסיכוי לפריצת דרך של ממש בתחום זה הוא נמוך.

מדינות ישראל ביחס לסוגיה הפלסטינית היא מרכזית ליחסי החוץ של ישראל ומשפיעה באופן שלילי על מעמד ישראל בעולם. ניסיון העבר מראה שרנסנס מדיני – כמו זה לו שואף ראש הממשלה – מתרחש כשישראל מראה מחויבות אמיתית לקידום השלום ונוקטת צעדים בכיוון זה. חווינו זאת בשנות ה-90, עת בעקבות ועידת מדריד והסכם אוסלו גרפה ישראל הישגים משמעותיים שחורגים מהחלטה של מדינה כזו או אחרת להימנע ולא לתמוך בהצבעה נגד ישראל באו"ם. אז, נפתחו בפני ישראל דלתות רבות באזור ובעולם, מערכות יחסים בילטרליות השתפרו באופן ניכר, וההתייחסות לישראל בפורומים רב-לאומיים עברה מהפכה של ממש. אלו ההישגים אליהם צריכה לשאוף מדינות-החוץ הישראלית.