

ציוני החודש

תלונת ישראל במועצת הבטחון

ב. גר

מצרים על מצב מלחמה השורר, כביכול, בינה לבין ישראל, הכריזה כי הפעלת ההסגר היא בלתי-חוקית וצויתה על מצרים לבטל את ההסגר. ממשלת מצרים לא נשמעה לפסק-דינה של מועצת הבטחון ותלונתה של ישראל היא, בעצם, לא רק תלונה על ההסגר עצמו — שהוא בגדר דברים שבין מצרים לבין ישראל — אלא אף על המרית החלטה מפורשת של מועצת הבטחון — שהיא בגדר דברים שבין מצרים לבין האומות המאוחדות. מבחינה זאת תלונתה של ישראל היא בתכנה תלונה של מועצת הבטחון עצמה נגד מצרים.

מועצת הבטחון לא תוכל למצוא כל נימוק לשנות את עמדתה משנת 1951. ההסדרים הבין-לאומיים הרקובעים את זכויות השיט דרך תעלת סואץ לא נשתנו. במצב היחסים בין ישראל לבין מצרים לא חל כל שינוי. אכן כאשר דנה מועצת הבטחון לפני ארבעה חדשים בתלונת שלוש מעצמות המערב נגד ישראל לאחר מאורע קיבייה סירבה המועצה לחזור על קריאתה לישראל ולשכנותיה להמיר את חווי שביתת-הנשק בחווי שלום. אולם במקרה ההוא לא היה באותו סירוב משום שינוי עקרוני באופיים ובמעמדם של חווי שביתת-הנשק. מועצת הבטחון אך סירבה לחזור על קריאתה, שלא היו לה כל תוצאות בעבר — לסיים את שלב המעבר של חווי שביתת-הנשק ולעלות לשלב גבוה יותר של יחסים בין המדינות הנוגעות בדבר, לשלב של שלום-קבע. אך במקרה שלפנינו תובעת מצרים ממועצת הבטחון כי חווי שביתת הנשק אשר היו בשנת 1951, לדעת המועצה ולפי הכרת העולם כולו, ביטוי משפטי למצב של לא-מלחמה, יוכרזו בשנת 1954 כביטוי של מצב-מלחמה. מועצת הבטחון אינה יכולה, כל עוד היא שומרת אמונים לתפקידה, לשנות בהחלטה שלה את היסוד של חווי שביתת-הנשק ולהפכם משלב מעבר ממצב של מלחמה למצב של שלום קבע — להפסקה בין מלחמה למלחמה.

התפקיד המוטל עתה על מועצת הבטחון בענין ההסגר בסואץ אינו איפוא תפקיד של פסק הלכה חדש אלא של החלטה על הדרך בה תכפה המועצה על מצרים את הגשמתה של אותה הלכה שפסקה המועצה לפני שנתים ומחצה ומצרים מסרבת להוציאה לפועל. אין

תלונת ישראל למועצת הבטחון על ההסגר המצרי בתעלת סואץ ובמבואות מפרץ עקבה עודה נמצאת בדיון, דיון זה, יסתיים כאשר יסתיים, מחייב את המעצמות לבחור בין האינטרסים של או"ם — ולמעשה, האינטרסים של המדינות כולן — לבין חישובי הגורם שים במלחמה הקרה.

התלונה עצמה מנומקת בחוק הבין-לאומי ובפסק-דין של מועצת הבטחון עצמה ושל בית-הדין הבין-לאומי בהאג כאשר היו מבוססות אך תלונות מעטות שהגיעו עד עכשיו למועצת הבטחון. אשר להסגר בתעלת סואץ, קיימת החלטה ברורה של מועצת הבטחון משנת 1951 האוסרת את ההסגר הזה. אין כאן אפילו ענין של היקש שלפיו היתה יכולה מצרים לטעון, כי יש בין שתי התלונות צדדים שאינם שווים. זאת היתה אותה תלונה עצמה, של ישראל נגד מצרים, על אותו הסגר באותה תעלה ופסק-הדין של מועצת הבטחון היה ברור ולא השתמע לשתי פנים. ההסגר שהטילה ממשלת מצרים על אניות המובילות מטענים לישראל סותר את התחייבויותיה לפי החוזים הבין-לאומיים המסדירים את השיט בתעלת-סואץ. טענתה של מצרים כי היא נמצאת במצב מלחמה עם ישראל ולפיכך יש לה זכויות של צד לוחם, ובתוקף זכויות אלה היא רשאית לבדוק את המטענים ולמנוע מעבר משלוחים בעלי ערך אסטרטגי, הופרכה אף היא. מועצת הבטחון פסקה, כי מצב המלחמה בין מצרים לבין ישראל פסק עם חתימת חוזה שביתת-הנשק וכי אין מצרים יכולה לטעון טענת צד לוחם. בדיון במועצת הבטחון שקדם לקבלת ההחלטה נאמר ברור ומפורש, כי תביעת הזכויות של צד לוחם אינה יכולה להשאר בגדר פעולה של צד אחד. מדינה אשר מדינה אחרת קובעת שהיא נתונה במצב מלחמה אתה, סופה להסיק מקביעה זו את מסקנותיה היא והתוצאה עלולה להיות התמוטטות של חוזה שביתת-הנשק והידוש פעולות-האיבה. מועצת הבטחון האחראית לשמירה על השלום בעולם ובמזרח התיכון נטלה על עצמה אחריות מיוחדת לקיום חווי שביתת-הנשק בין ישראל לבין שכנותיה ואין היא יכולה לקבל טענה שאין לה כל יסוד משפטי או עובדתי וקבלתה מסכנת את השלום במזרח התיכון. מועצת הבטחון הפריכה בהחלטתה במפורש את טענת

אף-על-פי-כן אין המצב במועצת הבטחון כה ברור וקל כאשר מותר היה לצפות מתוך בחינת השאלה לגופה. ההבדל שבין בית-דין ממש לבין מועצת הבטחון היושבת לדין הוא בכך, שבית-דין נתבע לשקול בין האינטרסים המוצדקים של הצדדים המת-דיינים בלבד, ואילו מועצת הבטחון שוקלת גם את האינטרסים של הדיינים עצמם; הבדל שני הוא בכך שמועצת הבטחון מביאה בחשבון לא בלבד את האינטרסים הקבועים והתמידיים אלא אף שיקולי שעה. כל ראייה ריאליסטית של המצב חייבת להביא בחשבון את מעמדם של שני הצדדים המתדיינים באו"ם ואת ההתחרות הגוברת בין שני הגושים הגדולים בעולם על ההשפעה במצרים ובמרחב הערבי כולו.

מדינת ישראל ובעיותיה עולות לפעמים קרובות — קרובות יתר על המידה — על שולחן הדיונים של האומות המאוחדות. מאז החליטה העצרת בסוף שנת 1947 על חלוקת הארץ ועל הקמת מדינה יהודית עצמאית ועד העצרת האחרונה לא ירדו שאלות ארץ-ישראל מסדר-היום של עצרת או"ם. עד התקופה האחרונה עוד היה קיים הרושם, כי הדיון המתמיד בבעיות שבין מדינת ישראל לבין שכנותיה הערביות הוא בבחינת היסול מודרג של פשרה המתקרבת לפתרון. הרושם הזה נגזר בעצרת האחרונה. ברא-שיתה אמנם היה נדמה, כי הנורמאליזציה במצבה של מדינת ישראל מתקדמת ותולכת, והעובדה כי העצרת לא נתבעה לדון בשום שאלה ארץ-ישראלית (מלבד השאלה השיגרתית של הסיוע לפליטים הערביים) נראתה כהוכחה נוספת לקיומו של תהליך זה. אולם ב-תוך העצרת עצמה נשתנה המצב מעיקרו. מועצת הבטחון נתבעה וחזרה ונתבעה לדון ולפסוק בשאלות, שמדינת ישראל היתה בהם הצד הנתבע או התובע, דיונים אלה והמאורעות שקדמו להם עוררו את הרושם, כי פתרון בעיית היחסים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות עודנו רחוק מאד. יחד עם זה פשטה ההכרה, כי כורה הבחירה בין היענות לתביעות ישראל לבין ההיענות לתביעותיהן של מדינות ערב, כאשר הוא מוטל על מעצמות גדולות וקטנות, ואף על מוסדות או"ם עצמו, יש בו משום יצירת מצבים מסוככים וחמורים למדי. כל אימת שנתבעת ההכרעה בשאלות ארץ-ישראל, נוטים הנתבעים להכרעה להתחשב בשני אלה: בהכרה, כי עוד זמן רב, לערך, יישמרו הניגודים בין ישראל לבין שכנותיה בעינה, ובהכרה, כי ההכרעה לטובת ישראל עלולה להצמיח תוצאות קשות ביחסיו של המכריע עם מדינות ערב. כל תביעה להכרעה בתקופה זו, שבה כבר פג הזוהר של שנות המדינה הראשונות ועדיין לא הגיעה שעת יצוב ופתרונים, יש בה, מבחינת מדינת ישראל, משום סיכון רציני.

ספק, שתפקיד זה מעורר בעיות מסובכות וחמורות למדי. אכן מועצת הבטחון עדיין לא פסקה הלכה בשאלות ההסגר המצרי במבואות מפרץ עקבה ובשאלה זו היא נתבעת לפסוק הלכה ראשונה. אך גם בשאלה זו אין לפני שולחן חלק ואין היא הפשית להתעלם מתקדימים קיימים. טענת מצרים, כי מיצר טיראן המהווה את דרך השיט היחידה הפתוחה למעבר ספינות (כי היא הפשית משרטונים) מים סוף למפרץ עקבה נמצא כולו בתחום המים הטריטוריאליים של מצרים, טענה זו עומדת בסתירה להלכה הבין-לאומית המקובלת האומרת כי מעבר מים פתוח לים פתוח דינו כדין דרך-שיט בין-לאומית אפילו הוא נמצא בתחום מימיה הטריטוריאליים של אחת המדינות. הלכה זו נתאשרה לפני שנים מעטות בפסק-דין של בית-הדין הבין-לאומי בהאג שדן בסכסוך בין אנגליה לאלבאניה על מעמדו הבין-לאומי של המיצר המבדיל בין האי קורפו לבין היבשת. הטענה המצרית, כי המדובר הוא בדרכי שיט בין-לאומיים קיימים ומוכרים ואילו המעבר שבין חוף סיני לבין האי טיראן אינו משמש דרך מעבר לשיט רב ואין ספינות עוברות בו אלא לעתים רחוקות, אפילו היתה טענה זו מבוססת בעובדות, אין בה ממש בעולם זה של פיתוח ארצות נחשלות אשר אנו חיים בו. מוסד של או"ם אינו יכול לקבל טענה, שהואיל ועד עכשיו לא פיתחו בישראל, הירדן וערב הסעודית שיט רב, אין להן זכות לפתח אותו אלא בהסכמת מצרים, ובאין הסכמה כזאת אסורה על ערב הסעודית כל תחבורה ימית לחופה המערבי, על הירדן אסורה כל תחבורה ימית בכלל, ומדינת ישראל רשאית לקיים תחבורה ימית בים התיכון בלבד. אין זאת, אגב, שאלה הנוגעת לארצות השוכנות לחוף מפרץ עקבה בלבד. זאת שאלה הפוגעת במישרין (על-ידי שינוי המצב במפרץ עקבה), ובעקיפין (על-ידי קביעת תקדים) באינטרסים חשובים של כל מעצמה ימית ושל כל מדינה המעוניינת בהווה או עשויה להיות מעוניינת בעתיד בתחבורה ימית בלתי מופרעת.

הרי שמבחינת האומות עמדתה של מועצת הבטחון היא כנותנה מראש. הפרעות השיט במבוא מפרץ עקבה מסכנות את האינטרסים של כל מדינה — חוץ ממצרים, כמובן. הפרעות השיט בתעלת סואץ הן, נוסף על כך, פגיעה חמורה בסמכותה של מועצת הבטחון, משום שהן ממרות בגלוי את החלטתה משנת 1951. כל סטייה מעמדה זו תביא את מועצת הבטחון לכלל ניגוד לאינטרסים משותפים לכל המדינות, בין שהן חברות או"ם ובין שאינן חברותיה, לכלל ניגוד לצרכי הפיתוח של הארצות הנחשלות, ולהחלטתה הקודמת של המועצה עצמה.

שמה תשמש עבודה זו צעד ראשון להגשמת התכנית האזורית. יש בכך משום הבלטת מצבה הבין-לאומי של מדינת ישראל הנאבקה על זכויות הפיתוח ועל אפשרויות הפיתוח בתקופת המלחמה הקרה.

אך, כנראה, פעלו בחישוביה של ממשלת ברית המועצות גם שלושה נימוקים נוספים. למן סיום הקרב בות בארץ-ישראל נתון היה טיפולו של אר"ם בשאלות הארץ, למעשה, בידי מעצמות המערב בלבד. אכן התאים מצב זה בדרך כלל לחלוקת ההשפעה שנקבעה בעולם לאחר מלחמת-העולם השנייה, וברית-המועצות התדרה לשלטון-יחיד שלה בתחום השפעתה שלה לא ערערה עד כה במעשים של ממש על סמכותן המכרעת של מעצמות המערב בתחום אשר הוכר אחרי מלחמת העולם השנייה למעשה כתחום שלהן. נראה כי ממשלת ברית-המועצות החליטה להוכיח למעצמות המערב כי המצב העובדתי שאיננו מתאים לעקרונות האחידות של אר"ם הכולל את שני הגושים לא יוכל להימשך לעולמים וכי ברית-המועצות תפעיל את זכויותיה בכל עת שהדבר ייראה לה ובכל צורה שתהיה נאותה בעיניה. נימוק זה משתלב עם נימוק שני ונובע ממנו. בזמן האחרון גברו בארצות ערב הלכתי רוח, "נייטראליסטיים". ספק רב הוא אם יש בהם ממש, ואם אינם אלא תחבולה לסחיטה מן המערב. נראה כי בתקן מן הקבוצה השלטת עתה במצרים קיימת נטייה עקרונית ל"נייטראליזם" ואילו חלקה האחר וכן כל הממשלות הערביות האחרות נעזרות בדיבור זה ככטכסיס בלבד. ברית-המועצות לא הגיבה עד הזמן האחרון על ההכרזות ה"נייטראליסטיות" הרבות הנשמעות בכירות ערב, אך עתה, כנראה, החליטה לעודד אותן. מכאן עמידתו של הנציג הסובייטי במועצת הבטחון לימין סוריה בדיון על ערוץ הירדן ולימין מצרים בשלב הראשון של הדיון על ההסגר הימי. מכאן גם הצעד ההפגנתי של הטלת הוויטו, להפך את האופי ה"מערבי" של פיקוח אר"ם על הגשמת חווי שביתת הנשק. מן הרצון לעידוד ה"נייטראליזם" כביכול של ממשלות ערב נבעה, כנראה, גם התחשבות בנימוק רביעי: בצורך ל"און" את הרושם של עמדה פרו-ישראלית שמקורו בפרסום הרב שניתן בעולם לחידוש הקשרים הדיפלומטיים עם מדינת ישראל ומביקורו של ציר ברית-המועצות בירושלים.

כניסה פעילה זו של ברית-המועצות לזירת המזרח התיכון ותמיכת נציגותה במועצת הבטחון בסוריה ובמצרים מעלים את השיקולים הפרו-ערביים של מעצמות המערב. התחרות הגושים על אהדתן של ממשלות ערב מוסיף מעמסה כבדה על מעמדה של מדינת ישראל בדיוני מועצת הבטחון.

המוסדות העליונים של האומות המאוחדות, מועצת הבטחון והמוכירות הכללית, נתבעו בחדשים האחרונים לארבע הכרעות בשאלות ארץ-ישראל: בשאלת עבודת הפיתוח בערוץ הירדן, בשאלת קיבייה, בתביעת ממשלת ישראל לירדן לקיים ועידה בשלב מדיני גבוה בהתאם לסעיף 12 של חוזה שביתת-הנשק שבין שתי המדינות ובתלונת ישראל נגד מצרים על קיום ההסגר הימי. שתי הפניות של ישראל היו מחויבות המצב ופעולותיהן של מדינות ערב ושל מועצת הבטחון. הפניה לירדן נעשתה הכרחית בתוך המחנק הפוליטי והבטחוני ני אשר נוצר לגבי ישראל על-ידי המצב בקוי שביתת-הנשק עם הירדן ועל-ידי החלטת מועצת הבטחון על מאורע קיבייה. התלונה נגד מצרים היא תוצאה ישירה ומחויבת המציאות של קיום ההסגר והחמרתו בשבועות האחרונים. מצבה המשפטי של ישראל בשתי פניותיה אלה הוא איתן, מבוסס יפה בחוק הבין-לאומי ובחוזה שביתת-הנשק ותלונת ישראל נגד מצרים אף מגנה על האינטרסים של מדינות רבות ועל סמכות האומות המאוחדות ותובעת את עלבונן. אך אפילו לגבי שתי תלונות אלה מתגקשים האינטרסים האמיתיים של המדינות ושל אר"ם בחישובי המלחמה הקרה.

הדיפלומאטיה הסובייטית, שטכסיס ההפתעה הוא אחד מסוגי הנשק המקובלים עליה והיא מאלצת את יריביה, וגם את ה"נייטראליזם", כביכול, לנחש ולגשש באפלה עד אשר היא פועלת פעולה של ממש, הפתיעה את העולם כאשר נציג ברית המועצות במועצת הבטחון הטיל וויטו על הצעת ההחלטה של מעצמות המערב בשאלות עבודת הפיתוח הישראלית הנעשית בערוץ הירדן. חמשים ושבע פעמים הטילה עד כה ברית המועצות את הוויטו במועצת הבטחון, אולם הפעם, בפעם החמישים ושמונה, היא הטילה את הוויטו לראשונה בענין שאיננו נוגע לה במישורין. הטלת וויטו זו הייתה כהפגנה מובלטת ביותר של תמיכה בסוריה, ומעבר לסוריה — בליגה הערבית. הטלת וויטו זו, כנראה, היה לה נימוק אחד לגופו של הענין הנדון ושלושה נימוקים נוספים שיסודם ביחסים הבין-לאומיים במזרח התיכון. הנימוק לגופו של ענין היה, כנראה, שמה תשמש תכנית החישוב הישראלית צעד ראשון להגשמת תכניות ההשקיה האזוריות שממשלת ארצות-הברית משתדלת להשיג להן את הסכמת ישראל ומדינות ערב. ברית-המועצות חוששת, שתכנית זו בהתגשמותה תשמש מכשיר לשליטת ארצות הברית בכלכלת האזור כולו. בשלב הראשון של הסכסוך ביקשה, כזכור, ממשלת ארצות-הברית להכריע את העבודה בערוץ הירדן מחשש פן תפריע עבודה זו את התכנית האזורית. בשלבו השני הכשילה ממשלת ברית-המועצות את המשכת העבודה מחשש