

א. המחברים מציינים את העלייה בתיאום בין סין לרוסיה במועצת הביטחון של האו"ם בהקשר הרחב יותר של חזרה לעולם רב-קוטבי, לאחר כשני עשורים שבהם הייתה הלכה למעשה ארה"ב למעצמת העל היחידה. אחוז ההצבעות הזהות של שתי המדינות עלה מ-78 במהלך העשור וחצי הראשונים לנפילת הגוש המזרחי, ל-86 בעשור וחצי שלאחר מכן, רובן בנושאים הקשורים לשמירה על ריבונות מדינתית, ככל שזו נוגדת נורמות וערכים דמוקרטיים¹. חברות קבועות במועצת הביטחון, ניתן בידי רוסיה וסין הכוח להטיל וטו בסוגיות בינלאומיות כגון סכסוכים אלימים בין ובתוך מדינות וכן בהטלת סנקציות שונות על מדינות אשר התנהלותן מושכות תשומת לב בינלאומית.

מועצת הביטחון הוקמה לאחר מלחמת העולם השנייה כיוזמה לשמירת שלום וליישוב סכסוכים בדרכי שלום (סעיף 42), תוך ערעור ההנחה ששלטה בכיפה לפני כן, לפיה השגת מטרות מדיניות באמצעות שימוש בכוח היא זכות טבעית של מדינה. יחד עם זאת, הרכבה ההטרונגי שיתק אותה למעשה, וצמצם את פעילותה אך ורק למקרים שבהם שיפוט של מקרה האלימות המדינתית היה ברור וקל (למשל פלישת עיראק לכווית טרם מלחמת המפרץ הראשונה), או למקרים שבהם לא היה ניגוד אינטרסים בין חברי המועצה השונות (למשל מלחמות יוגוסלביה).

הווה אומר, כוחה העיקרי של מועצת הביטחון היה נורמטיבי בעיקרו – ביצירת נורמות של יישוב סכסוכים באמצעים דיפלומטיים, תוך גינוי של שימוש בלתי נדרש או מידתי בכוח, ולעיתים רחוקות אף מעורבות אקטיבית ואפקטיבית בסכסוכים ובשמירה גבולות ושליחת כוחות שמירת שלום. על-כן, חרף מוגבלות המועצה בפועל, לערכים שבהם מחזיקות חברות המועצה ישנה השפעה על המציאות הפוליטית שבתוכה מתרחשים סכסוכים, על מרחב התמרון של השחקנים הפעילים ועל מידת הלגיטימיות הבינלאומית של הפעולות בהן הם נוקטים.² במציאות חד קוטבית, שבה הייתה מועצת הביטחון בשליטה כמעט מוחלטת של מדינות בעלות אופי דמוקרטי וליברלי, אשר בנוסף, קשרים כלכליים והיסטוריים ביניהן יצרו מידה גבוהה של זהות אינטרסים, התאפשר למועצת הביטחון לאמץ קו אקטיבי ואפקטיבי בזירה הבינלאומית. התחזקותן של סין ורוסיה, שגם הן חברות קבע במועצת הביטחון, מאתגרת את המציאות הזאת.

מדינות אלו, אשר נחשבות כיום ל"מעצמות בהתהוות", מצויות, מסיבות היסטוריות ואחרות, בחזית מול מעצמת העל הנוכחית הן במישור הגיאוגרפי – אינטרסים צבאיים וצרכים כלכליים וחברתיים שונים שאינם עולים בקנה אחד עם ה"פקס אמריקנה" – והן במישור האידיאולוגי – תפיסות אוטוקרטיות ושמרניות אשר לא נראות בעין יפה בהשקפה ליברלית-דמוקרטית. התחזקותן של מדינות אלו בזירה הבינלאומית במידה רבה מחזירה את מועצת הביטחון אל ימי המלחמה הקרה, אשר במהלכן המחלוקות הבסיסיות בין שני צירי הכוח העולמיים סירסו למעשה את יכולת הפעולה של המועצה, אשר לחברות הקבועות בה שמורה תמיד הזכות להטיל וטו על החלטותיה, ככל שלא מושגת הסכמה בין כלל החברות בה. מחברי המאמר מביאים מספר דוגמאות למצב עניינים זה, להלן יוזכרו מלחמת האזרחים בסוריה והמשבר ההומניטארי – אשר כמעט גולש לעיתים למלחמת אזרחים מלאה – בוונצואלה.

האחרונה עלתה לדיוני מועצת הביטחון מספר פעמים במהלך שנת 2019, עת נידונו דרכי פעולה אפשרויות כנגד נשיאה, אשר הוביל את המדינה למשבר הומניטארי חמור. בעוד ארה"ב ובעלות בריתה (בריטניה וצרפת) קראו לשליחת סיוע הומניטארי ולצעדים להחלפת השלטון בוונצואלה, אשר נבחר בבחירות אשר היו,

Cooley, Alexander, Nexon, Daniel H, "How Hegemony Ends", Foreign Affairs. Jul/Aug2020, Vol. 99 Issue 4, ¹ p143-156. 14p. ² Ibid.

לשיטתם, "לא הוגנות ולא חופשיות", הנציגים הרוסי והסיני התנגדו לצעד כזה, תוך השמעת טיעונים בדבר הזכות של מדינה לריבונות ולאי-התערבות של כוחות מבחוץ בענייניה הפנימיים.³ הנציג האמריקני אף אמר במפורש שהדיון מזכיר לו את ימי המלחמה הקרה, שבהם נמנע מהמועצה לקבל החלטות ענייניות עקב מאבקי הכוח בין המעצמות, וציין את ההלוואות של הרוסים (וגם של הסינים) למדינה.⁴ האינטרסים של שתי המעצמות בהתהוות, כמו גם היעדר המחויבות שלהן לערכים דמוקרטיים, הובילו לכך שעד היום טרם ננקט צעד מעשי מטעם המועצה באשר למתרחש במדינה.

במקרה הסורי, עלתה אכזבה בקהילה הבינלאומית מחוסר היכולת של מועצת הביטחון לפעול נגד השימוש של כוחות משטר אסד בנשק כימי. הגם שארה"ב לבסוף פעלה על דעת עצמה, הווטו הרוסי במועצת הביטחון חיבל משמעותית בניסיון של ארה"ב לגבש קונצנזוס בינלאומי רחב סביב עמדתה בסכסוך, והעמיד את עצם חוקיותו בסימן שאלה מבחינת החוק הבינלאומי.⁵ לגבי סין, מעניין לציין שבהצבעה הספציפית הזאת סין נמנעה, מתוך ניסיון לצמצם את החיכוך שלה עם ארה"ב לסוגיות מהותיות יותר, אך ככלל, נראה כי היא מעניקה לרוסיה – התומכת בכוחות אסד באופן פעיל – תמיכה דיפלומטית בזירה זו, בתמורה לתמיכה דיפלומטית רוסית במחלוקות שבהן מעורבים הסינים, למשל הפעולות הסיניות בים סין הדרומי. לראייה, בשש מתוך שבעת ההצבעות שנערכו ביחס לסוריה, צידדה סין בעמדה הרוסית.⁶

11. חברות קבועות במועצת הביטחון, וכמעצמות בהתהוות אשר מאמצות מדיניות חוץ אסרטיבית יותר מבעבר, רוסיה וסין משפיעות גם על בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג, כפי שהמקרה הסורי מדגים היטב. במהלך העשור החולף נעשו מספר ניסיונות לערב את בית הדין, אע"פ שסוריה אינה חברה בו, ועל-כן ניתן הדרך היחידה להרחיב את תחום השיפוט שלו אל שטחי סוריה היא דרך החלטה של מועצת הביטחון. מאחר והתערבות של בית הדין בסוריה מנוגדת לאינטרס הרוסי, מנעו הרוסים והסינים ממועצת הביטחון לקבל החלטה שכזאת באמצעות הטלת וטו.⁷

מעבר להיבטים הגיאו-פוליטיים של התנהלות שכזאת, אופיין האוטוקרטי של רוסיה וסין וחוסר מחויבותן לנורמות של זכויות אדם ואזרח עשוי לקעקע נורמות בינלאומיות של שמירה על זכויות אדם, שאותן השתדלו המוסדות הבינלאומיים לקדם במהלך מאה השנים האחרונות בהובלת

Richard Roth, "Inside the UN Security Council's double veto on Venezuela", CNN, March 1, 2019. URL: <https://edition.cnn.com/2019/02/28/americas/venezuela-un-security-council-intl/index.html>. Accessed on February 26, 2021.

Rick Gladstone, "Cold War-Style Accusations Fly as Security Council Meets on Venezuela", The New York Times, February 26, 2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/02/26/world/americas/venezuela-security-council-abrams.html>. Accessed on February 26, 2021.

⁵ פרופ' עמיחי כהן, "המשפט הבינלאומי והתקיפה האמריקאית בסוריה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.04.2021. URL: <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/syria/14329>. נדלה ב-27.2.2021.

⁶ גליה לביא, אסף אוריין, "סין תשקם את סוריה? לא כל כך מהר", מבט על, גיליון 1187, 7 ביולי 2019. URL: <https://www.inss.org.il/he/publication/will-china-reconstruct-syria-not-so-fast>. נדלה ב-27.02.2021.

⁷ רויטרס, "פנייה להאג: לחקור את סוריה על פשעי מלחמה", YNET, 07.06.2011. URL: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4079511,00.html>. נדלה ב-27.02.2021.