

דרוש נותן חסות! זכויות אדם בפסגת אנאפוליס

סטפן אוגוסט לוטגנאו

אוכלוסיית ישראל והשטחים הכבושים, כמו גם תושבי המזרח התיכון והקהילה הבינלאומית כולה, ממקדים את תשומת לבם בעיירה הקטנה אנאפוליס, בירתה של מדינת מרילנד וביתה של האקדמיה של הצי האמריקאי. העיירה המנומנת השוכנת לחוף מפרץ צ'סאפיק, לא הרחק מווינגטון הבירה, תארח את ועידת השלום במזרח התיכון, שתתקיים בחסות ארצות הברית.

כפי שהודיע הממשל של ארצות הברית בראשות הנשיא ג'ורג' ו' בוש, הוועידה נועדה לקדם את הקמתה של מדינה פלסטינית, ובאמצעות מהלך זה לפתור את הסכסוך הישראלי-הפלסטיני. כל הסכם שלום צריך להתבסס על העיקרון שלפיו ההסדר שסוכם בין שני הצדדים אינו סותר את החוק הבינלאומי, ובעיקר לא את זכויות האדם הבינלאומיות והמשפט הבינלאומי ההומניטרי. כל הסכם שייחתם בוועידת פסגה או במשא ומתן לשלום שיתיר על כנן פגיעה בזכויות אדם או הפרה של המשפט הבינלאומי ההומניטרי, או אפילו יאריך פגיעות כאלה, לא יוביל לשלום בר קיימא. במקרה הטוב הסכם כזה יטאטא את הסכסוך מתחת לשטיח של מלים ומעשים, עד להתפרצות הבאה שלו, שתהיה אלימה יותר.

מהזווית של זכויות האדם, ההכרזות המושמעות לקראת ועידת אנאפוליס נראות מוגזמות מעט. הבה נתבונן בתיק זכויות האדם של השחקנים הראשיים בוועידה. בסביבה לא דמוקרטית, ברור שאין להעלות על הדעת קיומה של מערכת מתפקדת להגנה על זכויות אדם. כל המשתתפים בוועידה טוענים כי הם דמוקרטיים, החל בשני הצדדים לסכסוך, ישראל והפלסטינים, דרך המארח, הממשל האמריקאי, ועד לחברים האחרים בקוורטט הבינלאומי – רוסיה, האו"ם והאיחוד האירופי.

מי, אם כן, יקדם זכויות אדם באנאפוליס?

ארצות הברית

בשש השנים האחרונות המדינה המארחת זנחה מרכיבים בסיסיים במשטר זכויות האדם, הן בביתה פנימה והן במדיניות החוץ שלה, והנהיגה משטר של עינויים ולגליות יתר במערכת המשפט שלה. חתן פרס נובל לשלום, נשיא ארצות הברית לשעבר ג'ימי קרטר, יכול לשמש עד מרכזי לעניין זה: "אני לא חושב שזה ככה, אני יודע שזה ככה", אמר לרשת סי-אן-אן כשנשאל אם ארה"ב עוסקת בעינויים. אבל אפילו המשטר בראשותו של קרטר לא הרחיק עד המזרח התיכון כאשר הפך את זכויות האדם למרכיב חיוני במדיניות החוץ של ארה"ב. קרטר דיבר על "מצבים שבהם יהיה צורך לשנות, להשעות או לקצץ את הפעולות שאנו נוקטים כדי להשגת יעדינו בתחום זכויות האדם, כדי להיענות לצרכים חשובים אחרים". צרכים אלה כללו השגת שלום במזרח התיכון וגם "סולידריות בנאט"ו, הגבלת חימוש אסטרטגית והיבטים נוספים של שיפור היחסים עם ברית המועצות... ונרמול היחסים עם סין"¹.

ישראל

ישראל לא רק הפרה באופן שיטתי – במשך השנים אמנם החליפה שיטות, אבל עשתה זאת בשיטתיות – את זכויות האדם של הפלסטינים החיים תחת כיבושה ב-40 השנים שחלפו מאז 1967, אלא גם את זכויותיו של המיעוט הערבי החי בשטחה מאז הקמת המדינה, שממנו שללה מעמד אזרחי שווה ונקטה נגדו מדיניות מפלה בתחומים שונים. בנוגע למיעוט הערבי בישראל, נהיה עדים לפתיחתה של "חזית" חדשה במאבק לקידום זכויות, כשסוגיית

¹ Presidential Review Memorandum/NSC 28: Human Rights, quoted from David F. Schmitz and Vanessa Walker, "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy," *Diplomatic History*, vol. 28 no. 1 (2004), pp. 113–143.

ההפקעה הנרחבת של רכוש מהמיעוט הערבי ומהפליטים הפלסטינים תנותח בהקשר של השבת רכוש, זכויות אדם וחוק השקעות.² כשיושג הסכם שלום, המזרח התיכון יידרש לעסוק בסוגיות של השבת רכוש ופיצויים, כפי שאירופה עסקה לאחר 1989 בנכסים מתקופת השואה וברכוש שהוחרם בתקופה הסטליניסטית. מחקר מקרה מהזמן האחרון, הנוגע לזכויות אדם ולסכסוך ביוגוסלביה לשעבר, אפשר לצפות כי חלק ניכר מפעולותיו של צה"ל ייחשבו פשעי מלחמה. האחראים לפעולות אלה היו מזומנים להופיע לפני בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג, אם היו מבצעים אותן לא בשטחים אלא בבלקנים.³ בכל הנוגע למשפט ההומניטרי הבינלאומי, הכובש נמנע באופן בוטה מליישם אותו בשטחים הכבושים.

הרשות הפלסטינית

גם לרשות הפלסטינית יש רשימה ארוכה של הפרות זכויות אדם, הכוללת את הפרת הזכויות של הפלסטינים החיים תחת שלטונה, וכן את פעילותה המעטה, אם לא האפסית, כדי למנוע ממיליציות פלסטיניות לפגוע באזרחים ישראלים. מאז הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית ב-2006, שתי התנועות המתמודדות בזירה הפוליטית הפלסטינית, פתח וחמאס, הוכיחו כי הן מוכנות להוביל את החברה הפלסטינית בנתיב שיביא לאובדנה, באמצעות חתירה תחת המועצה המחוקקת והצבת מחסומים בדרכה, פגיעה ברשות השופטת ובמה שנותר ממערכת האכיפה – בשילוב עם הפרות המוניות של זכויות אדם משני הצדדים.⁴

האיחוד האירופי

האיחוד האירופי שם את קידום זכויות האדם והדמוקרטיה במרכז יחסי החוץ שלו, במסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת (CFSP). בהתאם להסכמי שיתוף הפעולה שחתם האיחוד האירופי עם ישראל ועם הרשות הפלסטינית, זכויות אדם הן אבן הפינה של היחסים הדו-צדדיים. במציאות, לעומת זה, האיחוד האירופי נמנע מהפעלת הכלים שבידו בתחומי זכויות האדם הן ביחסיו עם ישראל ובמידה פחותה בקשרים בינו לבין הרשות הפלסטינית. זהו גם דפוס הפעולה הכללי המאפיין את מדיניותו של האיחוד כלפי אזור הים התיכון. ביחסיו עם הרשות הפלסטינית, מדיניותו של האיחוד האירופי חותרת באופן מעשי תחת העקרונות שלו-עצמו בכל הנוגע לזכויות אדם ודמוקרטיה. לאחר שהפעיל לחצים לרפורמה בחוקי היסוד הפלסטיניים ולהצבת ראש ממשלה חזק בראש הרשות ודחף לערוך בחירות כלליות בהשתתפות חמאס, האיחוד סירב לקבל את תוצאות ההליך הדמוקרטי הזה. גרוע מכך, האיחוד האירופי הלך בעקבות המדיניות הרת האסון של ארצות הברית והטיל סנקציות על העם הפלסטיני, שהביע את דעתו באופן דמוקרטי. מאז הבחירות של 2006 האיחוד האירופי תמך בפתח ובמדיניותו לסיכול העברת הסמכויות באופן דמוקרטי. כיום האיחוד האירופי ומרבית המדינות החברות בו מצדדים בחלקים האנטי-דמוקרטיים בפתח.

האוו"ם

במידה מסוימת, הכללת האוו"ם ברשימה זו כמוה כהשוואה בין תפוחים לתפוזים. מההיסטוריה הארוכה והמפותלת של מדיניות האוו"ם בתחום זכויות האדם והסכסוך הפלסטיני-הישראלי, ייתכן שדי להזכיר כאן את הדו"ח שהגיש פקיד האוו"ם הבכיר ביותר

² ראו המחקר פורץ הדרך, Ursula Kriebaum and Christoph Schreuer, "The Concept of Property in Human Rights Law and International Investment Law", in S. Breitenmoser et al. (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber, Human Rights Democracy and the Rule of Law* (Zurich, St. Gallen: Baden-Baden, Norbert P. Engel Publishers, 2007), pp. 743-762.

³ Christina Binder, "Violations of Human Rights, Humanitarian Law and Prosecution: The Case of the Former Yugoslavia," in Stefan August Lütgenau (ed.), *Human Rights and a Middle East Peace Process. Analyses and case studies from a new perspective*, (Picataway, NJ: Studienverlag Innsbruck and Transaction Publishers, 2007 Publication anticipated in late October 2007.

⁴ See the Palestinian Center for Human Rights – Gaza, "Black Pages in the Absence of Justice: Report on Bloody Fighting in the Gaza Strip from 7 to 14 June 2007", 9 October 2007.

בישראל, אלווארו דה סוטו מפרו, בעבר נציג מזכ"ל האו"ם במזרח התיכון⁵. דה סוטו סבר כי האו"ם נועד להיות מתווך חסר פניות, אך "נדחק למצב של כניעות" בגלל הלחץ האמריקאי. בעודו מותח ביקורת קשה על ישראל והרשות הפלסטינית, דה סוטו כתב כי הקוורטט אינו אלא "הצגה צדדית".

לפיכך, אין לצפות מאף לא אחד מהצדדים המשתתפים בוועידת אנאפוליס או מהמעורבים בארגונה לשמור על המקום המרכזי של זכויות האדם והמשפט הבינלאומי ליד שולחן הדיונים. אף לא לאחד מהם אין הכישורים לעשות זאת. למרות מחויבותם על פי המשפט הבינלאומי, אינטרסים אחרים, בין אם "מיוחדים" ובין אם אינטרסים הקשורים לשיקולים "ביטחוניים" או "לאומיים", גוברים בדרך כלל על הטיעון בדבר חשיבותן של זכויות האדם.

שטח חדש לארגוני זכויות אדם?

עד עתה, ארגוני זכויות אדם בינלאומיים ואזוריים ראו בתהליך השלום או בזכויות אדם מרכיב חיוני בכל הסכם שלום. תפישה זו נובעת מכמה סיבות, ובהן מגבלות שנקבעו, בצדק, על התחומים שבהם ארגונים אלה מוסמכים לפעול, הימנעות מעיסוק ב"עניינים פוליטיים" ומשאבים מוגבלים⁶.

למרות זאת, ארגוני זכויות אדם צריכים להתמודד עם הבעיה באופן כזה או אחר. יש להזכיר לפוליטיקאים ולציבור הרחב כי יש כמה כללים שקבעה הקהילה הבינלאומית, ובתוכה צדדים שיישבו ליד שולחן הדיונים באנאפוליס, היוצרים מסגרת זכויות אדם שמציבה מגבלות לפני הנושאים ונותנים ובה בעת פותחת לפניהם אפשרויות. זכויות אדם אוניברסליות, שאינן ניתנות להעברה, הן אולי האלמנט רב הערך ביותר בדיפלומטיה של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. אין לבטל אלמנט זה בתהליך השלום, אם מעוניינים להימנע מהמשך הסכסוך ולהשיג הסכם. זכויות אדם נועדו להגן על כל הצדדים בסכסוך, ישראלים כפלסטינים. אין לראות בהן מכשול לשלום; זכויות אדם יהיו כלי חיוני במאמצים לסלול דרך לפתרון צודק וארוך טווח לסכסוך.

סטפן אוגוסט לוטגנאו הוא אזרח גרמני החי באוסטריה. הוא היסטוריון ופעיל בקידום זכויות אדם בינלאומיות ובפיתוח שיתופי פעולה. הוא מרכז את קבוצת העבודה על פלסטין, ישראל והפלסטינים ברשת זכויות האדם יורו-מד (EMHRN).

⁵ End of Mission Report, Alvaro de Soto, Under Secretary General United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process and Personal Representative of the Secretary General to the Palestine Liberation Organisation and the Palestinian Authority, Envoy to the Quartet, May 2007. Available at: <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,,2101677,00.html>, Site last accessed on 13 October 2007.

⁶ למאמרים אינפורמטיביים בעניין זה ראו: Miranda Sissons, Jessica Montell and Sari Hanafi in: Stefan August Lütgenau (ed.), *Human Rights and a Middle East Peace Process. Analyses and case studies from a new perspective*, op. cit.