

ארדואן רוצה לבטל את הווטו במועצת הביטחון; ישראל צריכה לצמצם את כוחו של האו"ם

23.09.2026 | ביטון written by ד"ר רפאל

עיקרי הדברים

- נשיא טורקיה ארדואן קרא לביטול זכות הווטו של החברות הקבועות במועצת הביטחון ולחזיק מרכיב השוויון בין המדינות והכרעות הרוב.
- התוכנית הזאת מסוכנת משום שמוסד הווטו חיוני להגבלת השימוש בכוח הבינלאומי הכופה והדרמטי של מועצת הביטחון, כך שיופעל רק במקרים של קונצנזוס בין המעצמות.
- חשיפת השימוש בכוח בינלאומי כופה לרוב רגיל באו"ם, תהפוך את הזירה הבינלאומית למסוכנת יותר ולחשופה יותר למלחמות עולם ולמשברים גרעיניים.
- התוכנית תחשוף במיוחד את ישראל וארה"ב, שמולן רוב מדינות כמעט קבוע בנושאים של מדיניות חוץ וביטחון.
- במקום רק לפרוק את המעצמות באו"ם מסמכות הווטו, מוטב לפעול לפירוק האו"ם כולו ומועצת הביטחון כולה מסמכויות אכיפה בינלאומיות.
- מכיוון שהאו"ם הוא גוף מוטה ולא יעיל, מוטב שיתמקד בתפקיד של מוסד לשיח ולתיאום בינלאומי, ללא סמכויות כפייה כלכליות או צבאיות.
- בדומה לפעילות האמריקאית לפירוק בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), ישראל צריכה לעודד פעילות בהובלה אמריקאית לפירוק האו"ם מסמכויות הכופות.
- כל עוד יעד זה אינו אפשרי, מוטב לישראל לתמוך בצירופה של הודו כחברה קבועה במועצת הביטחון כדי להרחיב את ההישענות הישראלית הצרה על הווטו האמריקאי.
- להובלת פעילות כזאת נגד המוסדות המוטים והאנטי-ישראליים, מומלץ למנות שליח מיוחד של ראש הממשלה, שר החוץ ושר הביטחון.

מבוא

במאמר יוצא דופן שפירסם השבוע, קרא נשיא טורקיה רג'פ טייפ ארדואן לרפורמה מקיפה במועצת הביטחון של האו"ם (1). ארדואן הציע מפת דרכים לעיצוב מחדש של חלוקת הכוח הבינלאומי והצדק העולמי. הוא הרחיק לכת עד כדי הצעה לביטול זכות הווטו של חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון. זהו צעד מסוכן ביותר לישראל, לארה"ב ולעולם המערבי. יש אמנם לשאוף לרפורמה באו"ם, אלא שזו לא צריכה לכלול את פירוק המעצמות מכוחן הכופה באו"ם,

אלא את פירוק האו"ם כולו מסמכויותיו הכופות. ישראל צריכה לשאוף ולפעול לפירוק האו"ם מכל סמכות כופה שיש לו על המדינות. יש לשאוף להותרת האו"ם, במקרה הטוב, כגוף שיח ותיאום בינלאומי בלבד.

מבנה האו"ם

הנמקתו של ארדואן נשמעת מושכת והוגנת בקריאה ראשונה, אך לאמיתו של דבר, היא מבקשת לעצב סדר עולמי הוגן פחות ומסוכן יותר. לשם הבנת ההנמקה והסכנות, יש תחילה להבין את מבנה האו"ם ואת ההיגיון מאחרי מבנה מועצת הביטחון.

הבנת מבנה האו"ם מחייבת לאזכר את הנסיבות שבהן הוקם ושלאורן עוצב. האו"ם הוא תוצר של מלחמת העולם השנייה; הוא הוקם מיד בסופה. בשל כך, הוא מאופיין בשתי תכונות עיקריות. הראשונה נוגעת לתכליתו, שהיא בראש ובראשונה שמירת השלום והביטחון העולמיים ומניעה של הידרדרות למלחמת עולם שלישית (זאת, בניגוד לחבר הלאומים הכושל שקדם לו). השנייה, נוגעת למבנה האו"ם, שהוא במידה רבה עיצוב של המעצמות המנצחות במלחמת העולם.

לאו"ם יש שלושה גופים עיקריים: העצרת הכללית, מועצת הביטחון והמזכירות. בעוד שהמזכירות, בראשות מזכ"ל האו"ם, אמונה על ניהולו האדמיניסטרטיבי של הארגון, מעניינת במיוחד החלוקה בין שני המוסדות הראשיים: העצרת והמועצה. העצרת היא הגוף שבו מיוצגות כלל המדינות החברות באו"ם. היא פועלת כמעין פרלמנט עולמי במובן של מוקד שיח עולמי. העצרת מתכנסת בכל שנה לתקופה קצרה בסתיו, והיא מוכרת לישראלים כפורום שבו נואמים ראשי הממשלה הישראליים בפני האו"ם. סמכויותיה של העצרת מוגבלות מאוד, ובעיקר: החלטותיה אינן מחייבות את המדינות ברמה העקרונית.

לעומת העצרת הכללית, מועצת הביטחון היא גוף מבצע באופיו. היא מתכנסת על בסיס קבוע ולעיתים בהתראה קצרה. המועצה מצומצמת בהרבה מהעצרת הכללית (15 מדינות חברות בלבד). היא בעלת סמכות כמעט בלעדית בתחום שמירת השלום והביטחון העולמיים. והעיקר: החלטות המועצה מחייבות עקרונית את המדינות ויש לה את האמצעים לאכוף את החלטותיה. אמצעי הכפייה שהמועצה מוסמכת להפעיל מצויים בספקטרום רחב: מהטלת סנקציות על מדינות, דרך הגבלה או עצירה של קשרי תקשורת, מסחר וכלכלה, ועד הפעלת כוח צבאי באמצעות כוחות יבשה, ים ואוויר שיעמידו לרשותה מדינות (2).

במבנה המועצה נכללים שני מרכיבים לא שגרתיים: הפרדה בין חברות זמנית וקבועה, ומתן זכות וטו על החלטות המועצה השמורה רק לחברות הקבועות. מבין 15 החברות במועצה, 5 הן בעלות מושב קבוע ו-10 אחרות מתחלפות מדי שנתיים (3). חמש החברות הקבועות הן ארה"ב, רוסיה, סין, בריטניה וצרפת. כל החלטה שתקבל במועצה תוך התנגדות והטלת וטו של אחת החברות הקבועות, לא תתקבל גם את יתמכו בה כל שאר 14 החברות (4). באופן מעשי, בדרך כלל מטילות הווטו יהיו ארה"ב מצד אחד ורוסיה או סין מצד שני.

חשיבות הקונצנזוס

ארדואן מציע לפרוק את החברות הקבועות מזכות הווטו שלהן, ובמקביל, להרחיב את סמכויות העצרת הכללית. לכאורה רוצה ארדואן לחזק את פעולת האו"ם על בסיס של שוויון בין המדינות, מכיוון שהעצרת הכללית מבוססת על קול אחד ושווה לכל מדינה. זכויות יתר יילקחו וההחלטות יהיו מבוססות במידה רבה על החלטות רוב.

יש משהו מושך, אך שקרי, בהנמקה של ארדואן, הבאה לכאורה לשלול זכויות יתר ולהגביר שוויון בין המדינות. ואולם, בפועל יש כאן מהלך מסוכן ליציבות ולשלום העולמיים, כמו גם סיכון ייחודי לישראל, לארה"ב ולמדינות שוחרות החירות.

כדי להבין את הסכנה בהצעה הטורקית, יש להבין את ההיגיון של מוסד הווטו. זכות הווטו קשורה בקשר חזק לסמכויות הנרחבות של המועצה, ובכללן הזכות להפעיל כוח צבאי בינלאומי כופה נגד מדינה. בעולם שבו בראש שני הגושים הגדולים (ואולי שלושה) עומדות מעצמות-על גרעיניות, לסמכות הזאת יכולות להיות השלכות קיומיות על עתיד האנושות. החלטה על הפעלת כוח בינלאומי כופה נגד מדינה (שבהכרח קשורה קרוב לוודאי לאחד הגושים), וללא הסכמת המעצמות הגרעיניות באותו גוש, עלולה לגלוש לעימות צבאי עולמי, ואפילו גרעיני.

הדרך הראשית למנוע את הסכנה הזאת, שאין גדולה ממנה, היא להגביל את הפעלת הכוח הבינלאומי למצבי קונצנזוס בלבד. זכות הווטו אינה אטרקטיבית כשהיא מוצגת כזכות יתר. ואולם, היא מובנת כרציונלית בשעה שהיא מוצגת כאמצעי למניעת הפעלת כוח צבאי באמצעות הקהילה הבינלאומית שלא במצבי קונצנזוס.

הצעתו של ארדואן מסוכנת משום שהיא תקל מאוד על הפעלת כוח בינלאומי על פי רוב קל יחסית להשגה בעצרת ומועצה. התוצאה תהיה שימוש רחב יותר בכוח (או באיום בכוח) בינלאומי כופה על מדינות. מכאן קצרה הדרך לפגיעה קשה בריבונות המדינות, ובעיקר, לשימוש רחב יותר בכוח בינלאומי כופה שיגדיל משמעותית את הסיכון לאובדן היציבות העולמית ולמלחמה עולמית גרעינית.

הצעתו של ארדואן לא רק יותר מסוכנת מעשית ממה שהיא נראית במבט ראשון, אלא אף פחות הוגנת ממה שנדמה. התיאור הצודק לכאורה של או"ם אוטופי שבו מדינות מכריעות ככפר שלכל תושביו באסיפה בכיכר הכפר קול אחד ושווה, הוא אשליה מסוכנת. בפועל, המדינות אינן דומות לכ-200 תושבים שווים שיש להחלטותיהם הפוטנציאליות התפלגות טבעית, שהיא תולדה של דיון ושכנוע. המדינות אינן שוות. חלקן נתונות להשפעה מכרעת של מדינות חזקות יותר. כבר בכך מתרסק הרעיון של מוסד שבו קול שווה לכל מדינה.

המדינות אף מאוגדות בגושים, כמו מדינות ערב, מדינות מערב אירופה וכו'. התוצאה היא שמספרית, משמעות ה"שוויון" היא מתן כוח כופה וקבוע בידיו של גוש אנטי ישראלי (ולעתים, אנטי-אמריקאי). אפילו ברמה העיונית, הצעתו של ארדואן אינה באמת צודקת. אין לאפשר כוח

בינלאומי כופה למנגנון שמדינות היעד של הכפייה הזאת אינן יכולות להשפיע על הרכב הגוף הכופה. אין לחשוף מדינות, כמו ישראל, להחלטות של רוב קבוע מראש, שאין לה יכולת להשפיע עליו, ושהחברות בו מונעות מאינטרסים, שצדק עולמי הוא האחרון שבהם.

החלופה הישראלית

בצד הצעתו של ארדואן, עולות תדיר הצעות רדיקליות פחות, דוגמת ההצעה לצרף לקבוצת החברות הקבועות מעצמות חדשות עולות, דוגמת הודו (5). הרעיון לצרף את הודו כחברה קבועה עדיף לישראל על פני המצב הקיים, שבו הווטו האמריקאי, שהוא נכס מדיני אסטרטגי לישראל, שברירי בראייה עתידית.

ואולם, עדיף בהרבה שישראל תתמוך במהלך אמריקאי לפירוק האו"ם מסמכויותיו הכופות באופן מלא. בדומה לבתי הדין הבינלאומיים, האו"ם סובל מהטיה מובנית במבנהו ובפעולותיו, שהיא אנטי-ישראלית ולעתים אנטי-אמריקאית. אין לאפשר סמכויות כופות בידיו של ארגון שעומד חסר מעש מול קריאה של מדינה אחת (איראן) לחיסולה של מדינה חברה אחרת (ישראל) או שתומך ללא סייג כמעט ברשות הפלשתינית, המתמרצת טרור תחת אור השמש, וזאת בשעה שהוא עסוק בהחלטות שיטתיות נגד ישראל.

באחרונה פתח מזכיר המדינה האמריקאי מרקו רוביו במסע לפירוק מלא של בית הדין הבינלאומי הפלילי (ICC). ארה"ב נוקטת זה זמן סנקציות נגד שופטים ובעלי תפקידים בבית הדין, והיא עתידה להרחיב זאת (6). פעולות אלה כבר הביאו לפרישה של מדינות מבית הדין.

זה גם הפתרון הצודק והיעיל למוסדות האו"ם, ובכללם מועצת הביטחון. יש לפרוק את המועצה מסמכויותיה הכופות ולהותירה, כמו האו"ם כולו, כגוף לשיח ותיאום בינלאומי בלבד (7). ישראל צריכה לעודד פעולה בהובלה אמריקאית למימוש היעד הזה. מדובר ביעד שאפתני מאוד, אך לפעולה כזאת יש היתכנות גבוהה יותר בממשל האמריקאי הנוכחי, שיש בו ככל הנראה בעלי תפקידים השותפים לראייה זו של האו"ם (8). כל עוד מדובר בגוף מוטה ולא יעיל, פריקתו מסמכויות כופות תהיה בהכרח יותר צודקת ויותר יעילה.

ברמה המעשית, ראוי שישראל תחליט אסטרטגית שהיא מכניסה ליעדיה המדיניים את פירוק המוסדות הבינלאומיים המוטים הפועלים נגדה ומסכנים את יכולתה לממש את זכות ההגנה העצמית (הכוונה לפירוק המוסד או לפריקתו מסמכות כופה). אחת הדרכים המומלצות לקידום המדיניות הזאת היא מינוי שליח מיוחד של ראש הממשלה, שר החוץ ושר הביטחון שיפעל אך ורק למימוש יעד זה. בהינתן התמורות במדינות דרום אמריקה ומדינות נוספות באירופה, זהו מאמץ שאפשר וסיכוייו להניב פירות בטווח הקצר-בינוני הולכים וגדלים.

המלצות מדיניות

- קבלת החלטת מדיניות אסטרטגית שלפיה ישראל תפעל לביטול סמכויות האכיפה

הבינלאומית של מוסדות האו"ם.

- במקביל, יש לקבל החלטה שכל עוד היעד הרחב הזה אינו אפשרי, לתמוך במאמצים לקבלת הודו כחברה קבועה במועצת הביטחון.
- למנות שליח מיוחד של ראש הממשלה, שר החוץ ושר הביטחון למאבק בארגונים הבינלאומיים המוטים, המסכנים את הביטחון הלאומי של ישראל ואת מרחב ההגנה העצמית שלה.
- לקבל החלטת ממשלה על מעמדו וסמכויותיו של השליח המיוחד, תוך מתן גמישות מקסימלית לראש הממשלה בהפעלתו.

*הדעות המובעות בפרסומי מכון משגב הן על דעת המחברים בלבד.

Mumim Altas and Diyar Guldogan, Turkish president calls for UN Security Council Reform, end to veto privilege (<https://www.aa.com.tr/en/turkiye/turkish-president-calls-for-un-security-council-reform-end-to-veto-privilege/4063940>)
Recep Tayyip Erdogan, The UN Should Abolish the Security Council Veto, Bloomberg (22 September 2026) (<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-09-22/erdogan-the-un-must-end-the-security-council-veto>)

(2) ראו: The United Nations Charter, Chapter 7 ובמיוחד, ראו סעיפים: 41-43.

(3) ראו: שם, סעיף 23.

(4) שם, סעיף 27. בעיקרון, נדרש במקביל לקבלת החלטה גם רוב של לפחות 9 חברות.

(5) לתיאור הכרוניקה של המאמץ ההודי לקבלת מושב קבוע במועצה, ראו: Purtika Dua, India's 30-year wait for a seat has a new twist and an old problem, The Economic Times (22 September 2026) (<https://economictimes.indiatimes.com/news/india/india-unscc-permanent-seat-veto-power-unscc-china-usa-france-uk-russia-on-india-seat-unscc-permanent-member/articleshow/134404979.cms?from=mdr>)

Trump administration prepares sanctions against International Criminal Court, sources say, Reuters (21 September 2026) (<https://www.jpost.com/international/article-909200>)

(7) נזכיר, שלטיפול במדינות עברייניות כמו איראן, ממילא נותרים על מקומם האפיקים לאכיפה מדינתית, דוגמת האכיפה האמריקאית-ישראלית נגד תכנית הגרעין האיראנית

(8) ברמה הפורמלית, העברת שינוי כזה במסגרת מגילת האו"ם קשה עד כדי בלתי אפשרית. היא מחייבת תמיכת לפחות שני שלישים מחברות העצרת הכללית והסכמה של כלל החברות הקבועות במועצת הביטחון (ראו: שם, סעיף 108). ארה"ב יכולה לארגן גוש של מדינות שיוביל לתוצאה הזאת ברמה המעשית. אם ארה"ב וגוש מדינות חשובות מספיק יפרשו מהאו"ם, הן יביאו דה-פקטו להפסקת פעולתו בפורמט הקיים ויוכלו לכפות דיונים על עיצובו כגוף לשיח ותיאום בינלאומי בלבד.