

שחקנים ללא כללי משחק

על פעילותם ועל מעמדם של ארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים

בד בבד עם ההכרה בחיוניותם ובתרומתם של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים בתחומי המאבק למען זכויות האדם גוברת הביקורת על שיטות הפעולה שלהם ועל תוצאותיהן. הכוונה היא בעיקר לכך שלא מעטים מאותם הארגונים הפכו למשרתיהם של ארגוני טרור

רחבי העולם. לשם השוואה: ב-1990 עדיין מדובר היה בכ-6,000 ארגונים בלבד¹. ככלל, לא ניתן להבין את תופעת פריחתם של הארגונים האלה אלא על רקע התמורות העמוקות שחלו במערכת העולמית. הספרות המחקרית ואף זו הפופולרית, העוסקות בתמורות האלה, מעניקות להן לעיתים קרובות תוויות פוסט-מודרניות כמו ממשל גלובלי (global governance) או גלובליזציה (ובאחרונה גם glocalization - שילוב מסויג של גלובליזציה ושל לוקליזציה). השימוש הרווח במושגי מפתח אופנתיים מהסוג הזה עלול לעורר את הרושם המוטעה כי יש להם משמעות מוסכמת בשיח האקדמי ובדיון הציבורי. בפועל, המונחים האלה עדיין מעורפלים למדי וזוכים לפרשנויות שונות זו מזו.²

מכל מקום, אין ספק שמושגי המפתח האלה משקפים מגמות שהשפעתן מרחיקת הלכת על מציאות חיינו היא, כשלעצמה, עובדה מוגמרת. כך, הפרדיגמה הריאליסטית שעיצבה את מפת היחסים הבין-לאומיים במהלך המאות האחרונות, ואשר העמידה במרכז את עניינה של מדינת הלאום ואת האינטרס הלאומי, נסוגה בהדרגה מפני השקפות ניאוליברליות המייחסות חשיבות לרווחת הפרט ולאיינטרס של האנושות בכללה.³ באופן הזה הוכשרה הקרקע לשינוי גורף בתפיסת מעמדם ובדפוסי פעילותם של השחקנים הלא מדינתיים בזירה העולמית.

הממוצע, הרי שיוכל למנות לכל היותר כחמישה-שישה ארגונים, שבהם יכבדו בוודאי המתקשרים והגדולים שבהם כמו אמנסטי, גרינפיס ויומן רייטס ווטש (Human Rights Watch). אותו אזרח ממוצע יופתע בוודאי לדעת שכיום מדובר - לפי הערכות שמרניות - ביותר מ-40 אלף ארגונים שלהם סניפים בכל

מבוא

במהלך העשורים האחרונים חל גידול עצום במספרם ובהיקף פעילותם של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים הידועים בכינוי הקיבוצי INGOs (ראשי תיבות של International Non-Governmental Organizations). אם נשאל את האזרח



הפגנה של אנשי אמנסטי למען פליטי דארפור בתל-אביב, 2013 | ארגונים רבים כבר אינם מהססים לנקוט עמדה חד-צדדית בסכסוכים ובעימותים שונים, אף שהעמדה הזאת אינה עולה תמיד בקנה אחד עם סדר היום ההומניטרי או עם השקפת העולם הנאורה שאותם הם מתיימרים לקדם. כך, למשל, ארגון אמנסטי אינטרנשיונל, שדיווחיו בנוגע להפרות של זכויות אדם במקומות שונים ברחבי תבל מושכים תשומת לב בין-לאומית רבה, אך גם מעוררים האשמות בנוגע להטיות פוליטיות

ד"ר רפאל בן-ארי
מרצה למשפט בין-לאומי פומבי ופילי
באוניברסיטת בר-אילן ובמכללה
האקדמית נתניה, לשעבר היועץ המשפטי
של שגרירות ישראל בהאג



התמורות החברתיות המאפיינות את עידן מהפכת המידע הרחיבו באופן ניכר את קשת האפשרויות העומדות בפני הארגונים הלא ממשלתיים לעיצוב דעת הקהל העולמית

החל מסוף המאה ה-19 וזכתה לתהודה רבה לאורך כל המאה שעברה. כיום אין כמעט ועידה דיפלומטית בין-לאומית המתכנסת לגיבוש אמנות בין-לאומיות או לדיון מהותי בסוגיות גלובליות או אזוריות אשר הארגונים אינם משתתפים בה באופן פעיל. לעיתים הם אף ממלאים תפקידים מרכזיים בוועידות האלה. ההשתתפות נעשית בדרכים שונות: לעיתים משתלבים פעילי הארגונים במשלחות הלאומיות בתפקידי ייעוץ ולעיתים הם משתתפים באופן עצמאי במעמד של משקיפים.

פעמים רבות מקיימים הארגונים ועידות צללים מתוקשרות היטב במקביל לוועידות הבין-לאומיות כדי לקדם אינטרסים שונים ולייצג אוכלוסיות שספק אם היו זוכות לבמה במסגרות הרשמיות. ניירות העמדה והרקע כמו גם דו"חות המומחים שמכינים הארגונים ומפיצים לקובעי המדיניות במדינות מפתח ובארגונים בין-ממשלתיים מסייעים להפיץ מידע עדכני ונגיש המשמש לקביעת סדר היום הבין-לאומי ולהתמקדות בסוגיות הדורשות את תשומת הלב של הקהילה הבין-לאומית. באופן הזה תרמו הארגונים תרומה מכרעת לגיבושם של הסדרים בין-לאומיים היסטוריים. דוגמאות מייצגות מן העשורים האחרונים הן אמנת אוטווה למניעת הפצתם של מוקשים ולמניעת השימוש בהם מ-1997⁷ ואמנת רומא להקמת בית הדין הפלילי הבין-לאומי מ-1998⁸ שהובילה לכינון בית הדין ולתחילת פעילותו ב-2002. אין חולק שלולא פעילותם הנחושה של הארגונים הלא ממשלתיים, שליוו את תהליכי הניסוח והכניסה לתוקף של האמנות הבין-לאומיות המורכבות והרגישות

השחקנים האלה - שעמם נמנים תאגידים על-לאומיים, גופי תקשורת בין-לאומיים, תנועות דתיות, קבוצות גרילה, רשתות טרור ובעיקר עוד ועוד ארגונים לא ממשלתיים - הולכים ומכרסמים בכוחן ובמעמדן של מדינות הלאום, בעיקר הודות ליכולתם לנצל את פלטפורמות התקשורת המודרניות - ובראשם האינטרנט - ואת פערי האמון שבין אזרחים לממשלותיהם.

התמורות החברתיות המאפיינות את עידן מהפכת המידע הרחיבו באופן ניכר את קשת האפשרויות העומדות בפני הארגונים הלא ממשלתיים לעיצוב דעת הקהל העולמית. במסגרת הכפר הגלובלי - אם להשתמש בביטוי המפורסם המזוהה עם מרשל מק'לוהן⁴ - שבו קרסו מחיצות המודעות והעניין שהפרידו עד לא מכבר בין אומות ותרבויות, הוכיחו הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים את יכולתם לגייס בתוך זמן קצר חוגי תמיכה נרחבים בקרב קהלי יעד מגוונים ברחבי תבל. לפיכך ארגונים רבים, המתמקדים בסוגיות נקודתיות באין-ספור תחומים, טוענים לייצוג אינטרסים ציבוריים רחבים באופן המצדיק פעילות חוצת גבולות. רבים מהם מקבלים את המימון הנחוץ לפעילותם ממוסדות בין-לאומיים בין-ממשלתיים כמו האו"ם והבנק העולמי, מוגרמים אירופיים, ובעיקר מהאיחוד האירופי וממדינות מסוימות במערב היבשת, וכן מפרטים המזדהים עם עמדותיהם.⁵

שגשוג מעורר ההשתאות של ההתארגנויות האלה והלחץ המתמיד שהן מפעילות על ממשלות, על תאגידים רב-לאומיים ועל גופים בין-לאומיים שונים בשמן של מטרות הומניטריות נטעו בלב משקיפים ופעילים את הרושם כי הן מכוננות מעין חברה אזרחית גלובלית - ישות סוציו-פוליטית, על-מדינתית, אמורפית וחובקת כול המסייעת כביכול לקידום תהליכי דמוקרטיזציה, להגנה על זכויות האדם ולהשכנת שלום באזורי סכסוך.⁶ לכן רבים רואים בארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים מקור להקניית לגיטימציה בזירה הפוליטית הבין-לאומית ולפיתוחן של נורמות חברתיות, פוליטיות ומשפטיות.

דרכי הפעולה של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים

פעילותם הערה של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים מורגשת בזירה הבין-לאומית

האלה - הנחשבות להישגים פורצי דרך בתחומי המשפט הבין-לאומי הפלילי וההומניטרי - היו חולפות עוד שנים רבות טרם הצגתן, אם בכלל. נוסף על כך, יותר ויותר ערכאות בין-לאומיות וכן בתי משפט לאומיים, הנדרשים לסוגיות בעלות נגיעה בין-לאומית, נוהגים להשתמש בחוות דעת מייצגות מטעם ארגונים המשמשים "ידידי בית המשפט".⁹ דו"חות ארגונים שונים העוקבים אחר יישום מחויבויות משפטיות על ידי מדינות שונות מוגשים באופן שגרתי לגופי מעקב ופיקוח בין-לאומיים. באופן הזה הפכו רבים מנציגי הארגונים למפקחים בפועל על יישומם של הסדרים משפטיים רב-לאומיים.

הצד האפל של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים

אין ספק שהאקטיביזם הנמרץ של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים תורם לביזור הכוח בזירה הבין-לאומית ומצר את צעדיהן של מדינות הנוטות להתנהלות דורסנית או הגמונית. את תרומתם החיובית, ואף המכרעת, של הארגונים להגנה על זכויות האדם ולשיפור מצבם של נזקקים בכל רחבי העולם לא ניתן - ולא ראוי - להכחיש.

הפעילות המבורכת של "רופאים ללא גבולות" ושל קואליציית הארגונים שעמדה מאחורי הקמפיין העולמי לאיסור על שימוש במוקשים אף זיכתה אותם בפרס נובל לשלום. ארגונים כאלה נחלצים לעזרת אוכלוסיות שהופקרו בידי ישויות מדינתיות או שנפלו קורבן למאבקי צדדים לוחמים וכוחות גרילה; הם נכנסים לחלל שבו החוק והסדר אינם שוררים, שבו חיי אדם חשופים לאלמיות שרירותיות או לאיתני הטבע ומספקים סעד הומניטרי שאין לו תחליף.

ועם כל זאת, ראוי לזכור שבניגוד למרבית הממשלות שעמם הם מתעמתים, הארגונים האלה אינם גופים נבחרים או ממונים, אינם מושתתים על עקרון הייצוגיות ואינם מבוקרים או נתונים לחובת דיווח כלשהי במישור הבין-לאומי. העובדות האלה מעוררות בשנים האחרונות יותר ויותר תהיות נוקבות בנוגע ללגיטימיות ולחוקיות של פעילותם ומעמידות בסימן שאלה את יכולתם - או את נכונותם - לציית לכללי משחק דמוקרטיים.¹⁰ בעבר הלא רחוק עוד טרחו ארגונים רבים לעגן את הלגיטימציה לפעילותם בטענה



כרזה של ארגון Human Rights Watch בהאיטי | השקפות ניאור-ליברליות המייחסות חשיבות לרווחת הפרט ולאינטרס של האנושות בכללה דחקו את מדינת הלאום ואת האינטרסים הלאומיים עד כי הוכשרה הקרקע לשינוי גורף בתפיסת מעמדם ובדפוסי פעילותם של השחקנים הלא מדינתיים בזירה העולמית: תאגידים על-לאומיים, גופי תקשורת בין-לאומיים, תנועות דתיות, קבוצות גרילה, רשתות טרור ובעיקר עוד ועוד ארגונים לא ממשלתיים

בין-לאומיים - בזבוז שנובע מפערי תיווך, מחוסר תיאום, מקבלנות משנה ומהוצאות עקיפות הכרוכות בפעילות הארגונים.

נוסף על כך מאשימה פולמן את הארגונים במרדף אובססיבי אחר תשומת ליבה של התקשורת כדי להשיג תרומות וכדי להצדיק את פעילותם, ולשם כך הם מנפחים במכוון את ממדי האסונות והקטל ומשתמשים בתיאורים קיצוניים ובטרמינולוגיה רגשית. גרוע מכך, פולמן חושפת את העובדה שפעילות הארגונים מעמיקה ומעצימה פעמים רבות את הסכסוכים עקב הזרמת כספי סיוע, המיועדים לרווחת קורבנות, לידי הצדדים הניצים הכוללים קבוצות המשתמשות בשיטות עינוי והתעללות אכזריות. מדובר בלוחמי גרילה, בתאי טרור בין-לאומיים, בסוחרי נשק ובפושעים למיניהם. זה קורה כתוצאה מסגירת עסקאות המאפשרות את המשך פעילותם של הארגונים בשטח "בהסכמה ובפיקוח" ובהיעדר כל מתווי פעולה מושכלים או גדרים נורמטיביים או מוסריים שימשו לארגונים קווים אדומים.

בשלהי 2011, בצעד מפתיע, פירסם הארגון המוביל והמוערך "רופאים ללא

לארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים אין מעמד רשמי ועצמאי בדין הבין-לאומי, להבדיל ממדינות ומארגונים בין-לאומיים ניתן לתבוע אותם במסגרת תביעות בין-לאומיות, שכן אין הם נושאים באחריות בין-לאומית

הארגון הוא מועל בתפקידו עד כדי כך שהפך מליץ יושר למשטרים עריצים וטישטש את עולותיהם.¹⁴

כמו כן יש לציין את הביקורת הקשה שסופגים בשנים האחרונות מאות ארגוני הסיוע ההומניטרי הזורמים בהמוניהם לאזורי סכסוך ברחבי העולם. בספרה מעורר ההדים "תעשיית החמלה"¹⁵ חושפת העיתונאית ההולנדית לינדה פולמן באומץ רב את הכשלים המוסריים והארגוניים הכרוכים בפעילות של ארגוני הסיוע שאותה היא מתארת כתעשייה של ממש המשגשגת על גב הקורבנות. פולמן, שבילתה שנים רבות באזורי לחימה ברחבי העולם שבהן התלוותה לפעילי הארגונים בשטח, חושפת ללא רחם את הזבוז המשווע של כספי סיוע

כי הם ממלאים שליחות מוסרית-חברתית חסרת פניות. נדמה שאיש אינו מתייחס עוד ברצינות ליומרה הזאת - גם לא ראשי ארגונים מובילים עצמם, המודים בהזדמנויות שונות שהם שחקנים פוליטיים לכל דבר. למותר לציין שארגונים רבים כבר אינם מהססים לנקוט עמדה חד-צדדית בסכסוכים ובעימותים שונים, אף שהעמדה הזאת אינה עולה תמיד בקנה אחד עם סדר היום ההומניטרי או עם השקפת העולם הנאורה שאותם הם מתיימרים לקדם.

דוגמה בולטת מהעת האחרונה סיפק ארגון אמנסטי אינטרנשיונל, שדיווחו בנוגע להפרות של זכויות אדם במקומות שונים ברחבי תבל מושכים תשומת לב בין-לאומית רבה, אך גם מעוררים האשמות בנוגע להטיות פוליטיות.¹¹ באפריל 2010 מצא את עצמו הארגון - שתקציבו השנתי עומד על כ-216 מיליון יורו¹² - שקוע בשערורייה ציבורית מביכה עקב קשריו עם מועצת בג, אקטיביסט בריטי שנכלא בעבר בגואנטאמו ונחשב לתומך מובהק של האסלאם הרדיקלי בכלל ושל הטליבאן בפרט. כאשר העזה גיטה סהגאל, פעילה בכירה באמנסטי, להסתייג משיתוף הפעולה עם בג, היא הושעתה מתפקידה. בתגובה למחאות שעורר הצעד הזה פירסם מזכ"ל הארגון, קלאודיו קורדון, מכתב פומבי שבו שיבח את בג והסביר כי תמיכה בג'יהאד לשם "הגנה עצמית" אינה "נוגדת בהכרח את זכויות האדם".¹³

גם הארגון Human Rights Watch, שהוקם ב-1978 כדי להגן על זכויות האדם במדינות הגוש הקומוניסטי ובמשטרים טוטליטריים, זכה לביקורת נוקבת בשנים האחרונות נוכח קיום קשרים ענפים עם ארגון הוועידה האסלאמית ועם רודנים, בעיקר מנהיג לוב מועמר קדאפי עד להפלת שלטונו. הארגון הוקע, בין היתר, בגין תמיכתו החמה והנלהבת ב"קרן קדאפי לצדקה ולפיתוח בין-לאומי" שבראשה עמד בנו של קדאפי, סייף אל-אסלאם, ובגין התעלמותו מהפרות חמורות של זכויות האדם בלוב. בין היתר הוא התעלם מפרשת פתחי אל-ג'המי, אסיר פוליטי שנכלא ב-2004 בעקבות קריאותיו לרפורמות דמוקרטיות בלוב ומת בעינויים ב-2009. משקיפים שונים גורסים שלאור אינטרסים פוליטיים ומחויבויות אישיות שבהם הסתבך

הגובר שארגונים לא מעטים קשורים בטבורם לגופים ולממשלות מסוימים הממנים אותם כדי לממש מדיניות שהם - הגופים והממשלות - מעדיפים להצניע. למרבה הצער, גם ארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים שאינם חשודים באהדה לרדיקלים פורעי חוק מעדיפים שלא להשתתף באופן פעיל במאמץ לבלום את התפשטות האלימות הטרוריסטית. הארגונים האלה תרמו ותורמים תרומה מכרעת לגיבוש אמנות בין-לאומיות בתחום זכויות האדם ולמאמץ למנוע ממדינות להפעיל כוח שרירותי, אך הם אינם עושים מאמץ דומה כדי שיאומצו אמנות העוסקות בהגדרת הטרור ובמתן כלים משפטיים במישור הבין-לאומי ללוחמה בטרור. בכך הם מגבילים את צעדיהן של מדינות הנאלצות להמשיך להילחם באורח עצמאי בתופעת הטרור הגלובלי.

הדין במעמד הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים

לארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים אין מעמד רשמי ועצמאי בדין הבין-לאומי, להבדיל ממדינות ומארגונים בין-לאומיים בין-ממשלתיים. במילים אחרות, שלא כמו מדינות, ארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים אינם בעלי אישיות משפטית בין-לאומית. לכן אין להם זכות עמידה בבתי דין בין-לאומיים או זכות לכרות אמנות בין-לאומיות עם מדינות, ומובן שהם אינם נהנים מזכויות או מחסינויות כלשהן מתוקף הדין הבין-לאומי.

במקביל גם לא ניתן לתבוע אותם במסגרת תביעות בין-לאומיות, שכן אין הם נושאים באחריות בין-לאומית. מעמדם המשפטי של הארגונים - המורכבים לרוב ממזכירות בין-לאומית המאוגדת במתכונת של עמותה רגילה במדינה מסוימת ומסניפים לאומיים שונים המתואמים ביניהם - נגזר אפוא ממעמדם המשפטי של הסניפים הלאומיים (יצוין כי הוועד הבין-לאומי של הצלב האדום, היושב בז'נווה - ולהבדיל מהאגודות הלאומיות של הצלב האדום או של הסהר האדום - הוא הגוף היחיד למעשה שמייצג ארגון בין-לאומי לא ממשלתי שזכה למעמד רשמי בדין הבין-לאומי, אולם זאת רק מתוקף ההכרה בתפקיד הארגון במסגרת אמנות ז'נווה ולא באורח עצמאי ובלתי תלוי בהכרה הזאת).

יש מדינות שהקנו מיוזמתן מעמד משודרג

אין ספק שהאקטיביזם הנמרץ של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים תורם לביזור הכוח בזירה הבין-לאומית ומצור את צעדיהן של מדינות הנוטות להתנהלות דורסנית או הגמונית

בטורקיה - ה-IHH (הקרן לסיוע הומניטרי) - תקדים מטריד במיוחד: לראשונה חבר ארגון לא ממשלתי לפעילי טרור בפומבי וחתר להתנגשות מכוונת ואלימה - כפי שהעידו ממצאיה של ועדת הבדיקה הרשמית של האו"ם (דו"ח פאלמר)²⁰ - עם מדינה ריבונית. ראיות שאספו שירותי ביטחון וגופי מחקר בטורקיה, באירופה ובאר"ב מצביעות על קשריו המסועפים של ה-IHH עם אלקאעידה ועם החמאס ועל הסיוע שהעניק למיליציות אסלאמיות באפגניסטן, בצ'צ'ניה ובבוסניה.²¹ עם זאת ראוי להדגיש שה-IHH אינו חריג: כבר ב-1996 פירסם הסי-איי-אי דו"ח שדן בקשרים הענפים בין ארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים, הפועלים באצטלה הומניטרית, לבין גורמי טרור - מידע שנתמך לאחר מכן אף בדו"ח החקירה הרשמי של אירועי 11

העובדה שהארגונים פועלים ללא כל חובת דיווח או בקרה במישור הבין- לאומי שבה ומטרידה בעידן שבו נדרשים יותר ויותר גורמים הפועלים בזירה הבין-לאומית לעמוד באמות מידה של שקיפות ושל אחריות

בספטמבר 2001.²² מחקרים שערכה נציבות האיחוד האירופי חושפים את מעורבותם ההולכת ומעמיקה של ארגונים מהסוג הזה בפעילות מיליטנטית בכל רחבי אירופה - מעורבות שכוללת מימון, גיוס פעילים ומתן גיבוי אידיאולוגי.²³ לפני שנתיים, בנאומו בפני מועצת הביטחון, הודה יו"ר הוועדה ללוחמה בטרור של האו"ם כי סוגיית ניצולם של ארגונים לא ממשלתיים על ידי רשתות טרור היא אכן אחד הנושאים המרכזיים שבהם מתמקדת פעילות הוועדה.²⁴ גם דו"ח המעקב הגלובלי שפירסמה הוועדה ב-2011 הכיר בצורך לספק כלים אפקטיביים למניעת ניצולם לרעה של ארגונים לצורכי טרור, בעיקר בתחום של מימון הטרור.²⁵ ביקורות מהסוג הזה מאששות את החשש

גבולות" אסופת מאמרים תחת הכותרת Humanitarian Negotiations Revealed.¹⁶ במאמרים, המבוססים על ניסיונו המצטבר זה עשרות שנים, מודה הארגון בפתיחות חסרת תקדים כי "פעילות הומניטרית לעולם אינה יכולה להיעשות במנותק מההקשר ומהנסיבות שבהם היא נעשית" וכי "כל פעילות הומניטרית אפקטיבית מבוססת על השגת פשרות ועל כריתת הסכמים עם הגורמים הפוליטיים בשטח, ובכללם הקבוצות הלוחמות". הארגון מעיד כי הבעייתיות נעוצה בכך שהשגת הפשרות האלה מחייבת הכרעות מוסריות הרחק מעיני הציבור או המחוקקים וללא "פרמטרים או מוסכמות כלשהם שיאפשרו הבחנה בין הסכמים ראויים לכאלה שאינם מקובלים".

אולם כל הפרשיות והחשיפות הנוכרות - החמורות כשלעצמן - הן ככל הנראה רק סימפטום לתופעה רחבה ומדאיגה הרבה יותר. מקצת הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים אינם מסתפקים בגילוי הבנה לטרור, אלא מספקים אכסניה ויד מסייעת לארגונים רדיקליים ולאספסוף מיליטנטי של אנרכיסטים אשר אינם מהססים לנקוט אלימות ולזרוע חורבן.¹⁷ די להזכיר בהקשר הזה את גילויי הוונדליזם שליוו את ההפגנות נגד כינוסו של ארגון הסחר העולמי בסיאטל ב-1999 או את ההתפרעויות ההמוניות סביב ועידת המדינות המתועשות (ה-G8) ביולי 2001 בגנואה. בשני האירועים האלה נגרמו נזקים כבדים לרכוש ואפילו היו אבודות בנפש. ועידת האו"ם נגד הגזענות ושנאת הזר שנערכה ב-2001 בדרבן שבדרום-אפריקה ואמורה הייתה לשמש מפגן אוניברסלי של סובלנות ושל פלורליזם הפכה - בניצוחה של קואליציה בהשתתפות עשרות ארגונים לא ממשלתיים - לפסטיבל של שנאה ארסית לישראל ולעם היהודי.¹⁸ הרושם שנתור היה כה שלילי, עד כי מדינות רבות, ובהן ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, איטליה, פולין, גרמניה והולנד, החרימו את ועידת ההמשך שהתקיימה בז'נווה ב-2009.

יתר על כן, להערכת חוקרים ומשקיפים רבים, רשתות הטרור הגלובליות מנצלות חלק מהארגונים הבין-לאומיים כדי לחדור בקלות ובנוחות אל תוך המרחב האזרחי.¹⁹ בהקשר הזה היה המשט לעזה, שאותו יזם והוציא אל הפועל ארגון בין-לאומי לא ממשלתי שמרכזו



הפגנה אנטי-ישראלית של ארגון International Solidarity Movement, לונדון, 2010 | הדיון בפעילות הארגונים הבין-לאומיים שב ועולה בציבור הישראלי מעת לעת עקב מעורבותם ההולכת וגוברת בסכסוך המזרח התיכון. בין היתר הם היו מעורבים בוועידת האו"ם בדרבן; בדיווחים הכוזבים על הקטל ההמוני בג'ינ במבצע "חומת מגן"; באירועי המשט ובפרשת רייצ'ל קורי, שהייתה פעילה בתנועת הסולידריות הבין-לאומית

הקלות שונות לארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים במסגרת חקיקתן הלאומית מתוך רצון להקל עליהם את ניהול ענייניהם וכדי להביע הכרה בחשיבות פועלם. מדינות אחרות, המפגינות חשדנות בנוגע להתערבות אזרחית זרה בענייניהן, בוחרות לעיתים דווקא להחמיר את התנאים הנדרשים לפעילות של סניפי הארגונים בתחומיהן כדי להצר את צעדיהם.

המעמד המשודרג ביותר שבו יכול לזכות כיום ארגון לא ממשלתי בזירה הבין-לאומית הוא מעמד מייצג המוכר במסגרת ארגונים בין-ממשלתיים שונים. כך, למשל, סעיף 71 של מגילת האו"ם מאפשר למועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם (ECOSOC) להעניק מעמד כזה לקטגוריות שונות של ארגונים לא ממשלתיים. המעמד הזה, הגם שאינו מקנה זכויות של ממש או מעמד רשמי כלשהו בדיון הבין-לאומי, משקף הכרה בחשיבות הארגון ובפעילותו ומקנה לנציגי הארגון גישה לדיונים שונים המתקיימים באו"ם כמו גם את היכולת להציג את דו"חותיו ואת עמדותיו במסגרות שונות.

את ההמלצות למתן המעמד נותנת ועדת הארגונים הלא ממשלתיים המורכבת מנציגים של 19 מדינות החברות באו"ם. פעילות הוועדה זוכה זה שנים לביקורות רבות עקב עירוב בוטה של שיקולים פוליטיים בדיוניה. נוסף על כך, מתן המעמד אינו מלווה בפיקוח ממשי שוטף על פעילות הארגונים.

עם השנים הוקלו באורח משמעותי הדרישות לקבלת המעמד המייצג, וכיום כבר יש ליותר מ-3,500 ארגונים מרחבי העולם מעמד כזה במסגרת האו"ם.

ארגונים בין-ממשלתיים נוספים - מחוץ למסגרת האו"ם - אימצו אף הם את המודל של מתן מעמד מייצג לארגונים לא ממשלתיים, לרוב עקב הרצון להעניק לגיטימציה ציבורית לפעילותם. הבולט שבהם הוא מועצת אירופה שהעניקה מעמד זה לכ-400 ארגונים עד כה.

למרבה הפליאה והצער, לא התנהל עד כה במישור הבין-לאומי דיון רשמי, מהותי, כולל ומקיף במעמדם ובסדרי פעולתם של הארגונים. בשנים האחרונות חלה התערבות בהקשר הזה נוכח הגידול בהיקפי פעילותם של הארגונים מחד גיסא ובשל הבעייתיות הכרוכה בפעילותם רבת השפעה והנעדרת כל פיקוח מאידך גיסא.

הולכת ומתגבשת התובנה כי מן הראוי לבחון שוב ושוב את הגורמים המממנים את הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים

העובדה שהארגונים פועלים ללא כל חובת דיווח או בקרה במישור הבין-לאומי שבה ומטרידה בעידן שבו נדרשים יותר ויותר גורמים הפועלים בזירה הבין-לאומית לעמוד באמות מידה של שקיפות ושל אחריות.²⁶ הדברים זוכים למשנה תוקף על רקע העובדה שרבים מהארגונים המובילים, שרכשו בעבר את מעמדם על בסיס פעילות מייצגת ומקצועית בתחומי התמחותם, מקנים כיום עדיפות ברורה לפעילות לוביסטית-פוליטית ולעריכת קמפיילים על חשבון פעולות הסיוע והרווחה.²⁷ כך, בסופו של דבר, הארגונים הלא ממשלתיים הם שבוחרים במי ובמה להתמקד, למי לחבור, למי לסייע ובמי להסתייע. תיאורטית, זהו סוד כוחם המוסרי וייחודם, שהרי לכאורה מדובר בגורמים בלתי תלויים - לא ממשלתיים. אולם דווקא משום כך הולכת ומתגבשת התובנה כי מן הראוי לבחון שוב ושוב את הגורמים התומכים בהם ומממנים

אותם לצד הצורך בגיבוש אמות מידה שיאפשרו הערכה אובייקטיבית של תוצאות פעילותם הענפה.

רגולציה בין-לאומית של פעילות הארגונים עשויה הייתה לפתור חלק מהבעיה. ואכן גישושים לקראת האפשרות להקנות לארגונים בין-לאומיים לא ממשלתיים מעמד רשמי כזה או אחר בדיון הבין-לאומי ובמקביל להסדיר את התנהלותם החלו כבר ב-1912.²⁸ מחקר משפטי היסטורי מגלה כי מאז ובמהלך מאה השנים האחרונות הציגו פורומים שונים, אקדמיים ומקצועיים, טיוטות לאמנות בין-לאומיות שנועדו להסדיר את הסוגיות המורכבות הכרוכות בצעד הזה. אולם נציגי הארגונים עצמם מעולם לא הביעו התלהבות ניכרת נוכח הרעיון - תגובה מובנת בהתחשב בעובדה שמעמד משפטי רשמי היה מחייב אותם בשקיפות ובעמידה בסטנדרטים מגבילים נוספים. רוב הממשלות נקטו אף הן עמדה מסויגת - בעיקר עקב חששן מחיזוק גורמים הנחשדים באי-אמינות פוליטית ובתמיכה בטרור.

מכל מקום הובהר שמתן מעמד רשמי

(Solidarity Movement).³¹

כמו כן הגישו הארגונים האלה דו"חות שונים בנוגע לפעילות זה"ל - לפעמים מטעם ועדת זכויות האדם של האו"ם ולפעמים מיוזמתם שלהם. בין היתר הם הגישו דו"חות לטריבונלים בין-לאומיים כמו בית הדין הפלילי הבין-לאומי או לערכאות לאומיות שונות (בבריטניה, בספרד, בבלגיה וכו').

באחרונה אף החל דיון ציבורי ומשפטי - שנקטע באיבו עקב היגררות לפסים פוליטיים - בסוגיית המימון של ארגונים לא ממשלתיים מקומיים על ידי ישויות מדיניות זרות. ללא ספק רבים מהארגונים הלא ממשלתיים הלאומיים מגובים אידיאולוגית ואף נתמכים מעשית על ידי עמיתיהם הבין-לאומיים; כמה מהם אף משמשים במידה רבה מעין ארגוני קצה של הארגונים האלה בזירה המקומית. אין אף חולק כי פעילותם של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים בהקשר הישראלי תרמה רבות לשימוש הגובר באמצעים משפטיים ובערכאות בין-לאומיות לקידום אג'נדות פוליטיות - תופעה המכונה "לוחמת משפט" (lawfare).

סיכום

גם בעתיד תושפע מעורבותם של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים בהקשר האזורי מהתבוננות המתגבשות במסגרת השיח הפוליטי והמשפטי המתנהל בזירה הבין-לאומית בהקשרם. בד בבד עם ההכרה בחינניותם ובתרומתם מתרבות הביקורות על שיטות הפעולה שלהם ועל תוצאותיהן. לכן צמיחת הארגונים ופעילותם בהקשרים השונים (פעילות מדינית, המשפטי-ציפיה של הסכסוך; התמיכה בטרור; ההשפעה על דעת קהל העולמית והמקומית וכו') דורשות בראש ובראשונה מודעות, ובהמשך - עיון, מעקב וגיבוש תובנות הן במסגרת שיקולי הביטחון הלאומי והן בהקשר הרחב יותר, במסגרת התוויית מדיניות החוץ.

הערות

1. מטבע הדברים התשובה המדויקת לשאלה "כמה ארגונים בין-לאומיים בלתי ממשלתיים יש בעולם?" היא מורכבת ותלויה בקריטריונים המשמשים להגדרת הארגונים האלה. ראו: Joseph Nye, *Soft Power - The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, 2004, p. 90; Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations - Guide to*

עד עצם היום הזה אין לנו, הלכה למעשה, אפילו הגדרה משפטית ברורה ומוסכמת המבירה מהו ארגון בין-לאומי לא ממשלתי

דמוקרטיה ראויה לערוצי הייצוג הפוליטי המסורתיים של אזרחים; הם אינם מונעים מאינטרסים אנוכיים; ובניגוד לממשלות ולמוסדות בין-לאומיים, הם אינם מעודדים אלימות, ובעיקר - הם חסינים מפני שחיתות.³⁰ עם זאת, למרבה הצער, ההנחות האלה אינן מגובות עדיין מחקרית והן יותר בגדר אמונות מאשר עובדות הנטועות במציאות. יתרה מכך, פרשיות רבות הנחשפות בשנים האחרונות דווקא מבססות הנחות נוגדות. כך, במקביל לאלה שמנסים להעמיק את מעורבותם של הארגונים, ישנם יותר ויותר מומחים ומשקיפים המתמקדים כיום דווקא בצורך לפתור נקודתית את סוגיות האי-דיווח והיעדר השקיפות והאחריות המשפטית של הארגונים. החוקרים האלה מוטרדים מגילוי התלות המימונית והפוליטית של הארגונים וממעורבותם בפעילות אלימה ואף בטרור. על הבסיס הזה מתפתחות גישות הדורשות להתייחס אל כל ארגון וארגון באורח עצמאי ולבחון על פי פרמטרים ברורים ואובייקטיביים את התנהלותו ואת תוצאות פעילותו. נקודת המוצא היא שאין להגיע אל הדיון במעמד הארגונים עם הנחות מקדמיות בנוגע לאובייקטיביות שלהם, למומחיותם, לצדקת דרכם או למניעיהם; הם יכולים להיות חיוביים או שליליים; לסייע למטרות הומניטריות, אך לעיתים גם לשבשן.

הוויכוח בישראל על מקום הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים

מובן שאף הזירה המקומית, הישראלית, מושפעת רבות מן העיסוק הכללי במעמדם של הארגונים הבין-לאומיים הלא ממשלתיים. הדיון בפעילות הארגונים האלה שב ועולה בציבור הישראלי מעת לעת עקב מעורבותם ההולכת וגוברת בסכסוך המזרח תיכוני. בין היתר הם היו מעורבים בוועידת האו"ם בדרבן; בדיווחים הכוזבים על הקטל ההמוני בג'נין במבצע "חומת מגן"; באירועי המשט ובפרשת רייצ'ל קורי, שהייתה פעילה בתנועת הסולידריות הבין-לאומית (Solidarity International)

לארגונים כה רבים, אשר ייצור סקטור אזרחי על-לאומי של ממש, יחייב עיצוב וארגון מחדש של הקהילה הבין-לאומית. הספונסניות והגיוון הרב המאפיינים את פעילות הארגונים - והנחשבים ליתרונותיהם היחסיים בהשוואה למדינות ולמוסדות הבין-לאומיים המסורבלים - הם אתגר פוליטי ומשפטי מורכב בהתחשב בהסדרים הבין-לאומיים הקיימים.

הלקונה בדיון הבין-לאומי נותרה אפוא בעינה, והארגונים הלא ממשלתיים נהנים מחופש פעולה כמעט מוחלט. התוצאה היא שעד עצם היום הזה אין לנו, הלכה למעשה, אפילו הגדרה משפטית ברורה ומוסכמת המבירה מהו ארגון בין-לאומי לא ממשלתי - לא מבחינת תחומי פעילותו (קרי הגדרת התחומים והפעילות הנחשבים בין-לאומיים להבדיל ממקומיים); לא מבחינת היקפי הפעילות (קרי מספר המדינות שבהן ארגון לא ממשלתי צריך לפעול כדי להיקרא "בין-לאומי"); ולא מבחינת הדרישות הארגוניות הפרוצדורליות והמהותיות (כמו רישום בין-לאומי מסודר, קיום הליכים דמוקרטיים לבחירת נציגי הארגון, מעמדם המשפטי, זכויותיהם וחובותיהם וכו'). המשמעות בפועל היא, שכל אדם, בכל מקום, יכול להקים ארגון בין-לאומי לא ממשלתי ולהתחיל לחבר - למשל - דו"חות בגין הפרות זכויות אדם שיזכו לפרסום תקשורתי ואף ישמשו בסיס לחקירות ולתביעות של טריבונלים בין-לאומיים או של ערכאות לאומיות.

דיונים במעמד הארגונים - המתעוררים כיום מחדש ברוח עידן הגלובליזציה בפורומים שונים - עדיין מתמקדים בניסיון לבחון הענקת מעמד בין-לאומי רשמי לארגונים וכן זכויות וחסינויות פונקציונליות לנציגיהם.²⁹ היוזמות האלה מבוססות לרוב על הרצון להעניק לגיטימציה רשמית לפעילות הארגונים ולהעמיק את מעורבותם הפוליטית והמשפטית בסוגיות בין-לאומיות. הן מושתתות על טיעונים בנוגע לצורך ליצור קהילה בין-לאומית צודקת והוגנת יותר שתשקף בהסדרה את מעמדם של כלל השחקנים התורמים לעיצובה. הצעות כאלה משקפות הנחות אופטימיות וכוללניות בנוגע לארגונים, שלפיהן מעורבותם מיעלת את הליכי קבלת החלטות בזירה הבין-לאומית; פעילותם מספקת חלופות

- John Keane, **Global Civil Society?** pp. 12-13, 146-147, 151-152 .19
- s Panel of Report of the Secretary General **Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident**, Sep. 2011, <http://goo.gl/I9roH> .20
- יוסי מלמן, "כבר ב-96' ידעתי שיחמי המשט הטורקי הם טרוריסטים", **הארץ**, 16 ביולי 2010, <http://goo.gl/v7WG1P>; Evan F. Kohlmann, "The Role of Islamic Charities in International Terrorist Recruitment and Financing", **Danish Institute for International Studies, Working Paper no. 2006/7**, 2006, <http://goo.gl/nkdiw4> .21
- January 1996 CIA Report on International Islamic NGOs and Links to Terrorism, **9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States**, July 22, 2004, pp. 169-171; David Kilcullen, **Counterinsurgency**, Oxford University Press 2010, pp. 165-227 .22
- Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organizations for Financial Criminal Purposes at EU Level**, European Commission - Directorate-General Justice, Freedom & Security, 3 April 2008, <http://goo.gl/5Mr8Ne>; **Recruitment and Mobilization for the Islamist Militant Movement in Europe**, A Study Carried out by the s College London for the European Commission'King (Directorate General Justice, Freedom & Security), Dec. 2007, <http://goo.gl/OcA5UZ> .23
- Statement by Ambassador H.S. Puri, Permanent Representative of India and Chairman, Counter-Terrorism Committee at the United Nations Security Council on 10 May 2012**, <http://goo.gl/Z6i8Pz> .24
- Global Survey of the Implementation of Security Council Resolution 1373(2001) by Member States**, Security Council Counter-Terrorism Committee, UN Doc. S/2011/463, paras. 15, 17, 19, <http://goo.gl/2209rY> .25
- Lisa Jordan, Peter van Tuijl (eds.), **NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations**, Routledge, 2006; Ben-Ari, **The Normative Position**, pp. 332-338 .26
- s'Hans Holmén, Magnus Jirstrom, "Look Who Talking! Second Thoughts about NGOs as Representing Civil Society", **Journal of Asian and African Studies**, Vol. 44(4), 2009, p. 429, <http://goo.gl/9GhHif> .27
- Raphael Harel Ben-Ari, **The Legal Status of International Non-Governmental Organizations: Analysis of Past and Present Initiatives (1912-2012)**, Brill, 2013 .28
- First Report of the Committee on Non-State Actors, International Law Association (The Hague Conference, 2010), <http://goo.gl/udm1KF> .29
- Holmén, Jirstrom, **Look Who's Talking!** ראו: פסיקת בית המשפט המחוזי (חיפה), ת"א 371-05 עזבון Rachel Aliene Corrie וואר' נ' מדינת ישראל, משרד הביטחון, תק-מח (3)2012, 9518 .30



ארגון גרינפיס עושה שימוש באוניות ברחבי העולם כדי להגן על כדור הארץ | הארגונים הבינ-לאומיים אינם גופים נבחרים או ממונים, אינם מושתתים על עקרונות הייצוגיות ואינם מבוקרים או נתונים לחובת דיווח כלשהי במישור הבינ-לאומי

- of Anthropology**, Vol. 26, 1997, pp. 439-464, <http://goo.gl/Y9bQol>; Kenneth Anderson, "Global Governance: The Problematic Legitimacy Relationship Between Global Civil Society and the United Nations", **American University Washington College of Law Research Paper no.** 2008-71, 2008, p. 29 .11
- s Obsession'Yael Beck and Merav Fima, "Amnesty with Israel", **Ynetnews**, Feb. 10, 2008, <http://goo.gl/Wkye3P>; **White House press briefing**, May 25, 2005, <http://goo.gl/HzETaS> .12
- זה היה תקציב המזכירות הבינ-לאומית של הארגון ב-2010 Michael Weiss, "Amnesty International and the Taliban", **Wall Street Journal**, Feb. 26, 2010, <http://goo.gl/svFCNd> .13
- ג'ראלד שטיינברג, "מכתבים: הסדר העולמי והארגונים הלא ממשלתיים", תכלת - כתב עת למחשבה ישראלית, מס' 43, 2011, עמ' 7-6 .14
- לינדה פולמן, **תעשיית החמלה - מאחורי הקלעים של הסיוע ההומניטרי**, הוצאת שלם, 2012 .15
- Claire Magone, Michael Neuman, Fabrice Weissman (eds.), **Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience**, Hurst & Company, London, 2011 .16
- Petr Kopec, Cas Mudde (eds.), **Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe**, Routledge, 2003; Simone Chambers, Jeffrey Kopstein, "Bad Civil Society", **Political Theory**, Vol. 29(6), 2001, p. 837 .17
- Jeffrey Andrew Hartwick, "Non-Governmental Organizations at United Nations-Sponsored World Conferences: A Framework for Participation Reform", **Loyola International and Comparative Law Review**, Vol. 26, Number 2, 2003, p. 217 .18
- Global and Civil Society Networks 2009-2010**, Ed. 46, Vol. 1B, appendices 2-3, pp. 2999-3003 .2
- Raphael Harel Ben-Ari, **The Normative Position of International Non-Governmental Organizations under International Law - An Analytical Framework**, Brill 2012, pp. 181-221 .3
- Robert Cooper, **The Breaking of Nations - Order and Chaos in the Twenty-First Century**, Atlantic Books, London, 2003 .4
- Marshall McLuhan, **The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man**, Routledge & Kegan Paul, London, 1962 .5
- Frances Pinter, **Funding of Civil Society Organizations**, **Global Civil Society Yearbook 2001**, p. 195 .6
- Helmut K. Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, **Introducing Global Civil Society**, **Global Civil Society Yearbook 2001**, pp. 3-22; John Keane, **Global Civil Society?** Cambridge University Press, 2003, pp. 7-10; Marjorie Mayo, **Global Citizens: Social Movements and the Challenges of Globalization**, Canadian Scholars Incorporated, 2005, pp. 13, 16, 18 .7
- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and Their Destruction**, 1997 (The Ottawa Landmines Convention) .8
- Rome Statute of the International Criminal Court**, 17 July 1998, UN Doc. A/CONF.183/9 .9
- Dinah Shelton, "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings", **American Journal of International Law**, Vol. 88, 1994, p. 611 .10
- William F. Fisher, "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices", **Annual Review**