

המחויבויות של ארצות הברית לישראל **תמצית דיון שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2009**

עורכים: יהודה בן מאיר ולימור שמחוני

ב-11 ביוני 2009 התקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי דיון בנושא המחויבויות של ארצות הברית לישראל. בדברי הפתיחה לדיון הדגיש ראש המכון הד"ר עודד ערן כי הדיון נסב על שאלות חשובות ביותר, העומדות על הפרק בייחוד כל אימת שממשל חדש מתחיל בכהונתו. על רקע זה עולה שאלה בנוגע למשמעותן של התבטאויותיו הפומביות של הנשיא ברק אובמה מאז כניסתו לבית הלבן בדבר מחויבותו לביטחון ישראל. האם לו עצמו היה ברור מה המשמעות של התחייבות זו? שאלה קשורה מתעוררת גם בנוגע לישראל: האם לממשלות ישראל ברור מה כוללת התחייבות זו ומה תוקפה? שאלה נוספת היא אם בארצות הברית או בישראל קיים תיעוד של כל המחויבויות שנתנו לישראל ממשלים שונים בהזדמנויות שונות. לשאלות אלה, על היבטיהן השונים, ובעיקר לשאלה בדבר משמעותן ותוקפן של התחייבויות של ארצות הברית לישראל, התייחסו המשתתפים בדיון שתמציתו מובאת להלן. תמצית הדיון נועדה לתרום לשיח המתנהל במערכת המדינית-ביטחונית, באקדמיה ובתקשורת בישראל בסוגיה רבת-משמעות זו.

הקדמה: תמיכה המעוגנת במחויבויות

יהודה בן מאיר

יחסי ישראל וארצות הברית הם תופעה ייחודית בתולדות היחסים הבינלאומיים. מערכת הקשרים בין המדינות עמוקה ביותר, ועולה ביציבותה ובאיכותה על זו שקיימת בין ארצות הברית לרובן המכריע של המדינות בעולם, לרבות בעלות בריתה הרשמיות. שיתוף הפעולה האסטרטגי, הצבאי והמודיעיני בין המדינות רחב היקף. כבר שנים היקף הסיוע הכלכלי והביטחוני מארצות הברית לישראל עולה על זה המועבר לכל מדינה אחרת. היחסים הקרובים בין המדינות נשמרים במשך שנים, על אף היעדר ברית רשמית ביניהן. בנאום שנשא נשיא ארצות הברית ברק אובמה לעולם האסלאמי בקהיר ביוני 2009 הוא ציין את הקשרים – bonds – בין ארצות הברית לישראל, המעוגנים בערכים, בתרבות ובהיסטוריה. הנשיא הדגיש כי חישוקים אלו "אינם ניתנים להתרה".

הקשרים המיוחדים באו לידי ביטוי במשך השנים בשורה ארוכה של מחויבויות שהעניקה ארצות הברית לישראל בתחומים מגוונים. מחויבויות אלה נוסחו בדרך כלל בכתב, במכתבים מאת מזכיר המדינה של ארצות הברית או נשיא ארצות הברית לשר החוץ של ישראל או לראש ממשלת ישראל, ב"מזכרי הבנה" - Memorandum of Understanding או ב"מזכרי הסכמה" -

Memorandum of Agreement. ברוב המקרים ניתנו התחייבויות אלו לישראל בקשר לצעדים מדיניים-ביטחוניים שנקטה.

ההתחייבות המהותית הראשונה ניתנה ב-11 בפברואר 1957. מסמך מחלקת המדינה - Aide-Memoire, שחובר בידי מזכיר המדינה של ארצות הברית ג'ון פוסטר דאלאס, נמסר לידי שגריר ישראל בושינגטון מר אבא אבן. מטרתו הייתה לשכנע את ישראל להסכים לדרישת האו"ם להסיג את שארית כוחותיה משארם א-שיח' ומרצועת עזה. אמנם ארצות הברית דחתה את דרישת ישראל לשמור לעצמה מעמד מדיני-ביטחוני מסוים ברצועה בטענה שדרישה זו נוגדת את הסכמי שביתת הנשק משנת 1949, אך בנוגע לדרישתה של ישראל להבטיח את חופש השיט במצרי טיראן, גרסה ארצות הברית שמפרץ עקבה הוא מים בינלאומיים, ולפיכך אין זכות למנוע את חופש השיט בו. לעמדה זו הוסיפה ארצות הברית מחויבות, שלפיה, בהיעדר החלטה גוברת אחרת, כגון על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק, ארצות הברית, עבור כלי שיט הרשומים בארצות הברית, מוכנה לממש את זכות המעבר החופשי בתום לב ולהצטרף לאחרים כדי להבטיח את ההכרה הכללית בזכות זו.

ערב מלחמת ששת הימים, עם הכרזתו של נשיא מצרים נאצר על סגירת מצרי טיראן לשיט של ישראל, תבעה ישראל מארצות הברית את פירעון השטר. בשלב ראשון לא הצליחו האמריקאים למצוא את המסמך, אולם גם לאחר שנמצא התברר כי קיימת אי-הבנה בין ישראל לארצות הברית. ישראל סברה כי קיימת התחייבות של ארצות הברית לפעול בכוח לפתיחת המצרים, ואילו על פי הכתוב הוגבלה נכונותה של ארצות הברית לממש את זכות המעבר החופשי במפורש ל"כלי שיט הרשומים בארצות הברית". בכל זאת אין להפחית מחשיבותה של המחויבות. לאחר ההכרזה פעל נשיא ארצות הברית לינדן ג'ונסון לארגן מעין ארמדה בינלאומית שתממש את חופש השיט במצרים, אלא שלהוציא בריטניה, לא נמצאו מדינות שהיו מוכנות להשתתף במבצע. ייתכן שאי-יכולתו של הנשיא ג'ונסון לממש את רעיון הפעילות הבינלאומית הוא שעמד ביסוד האור הירוק לפתיחה במלחמה, אשר נתן הנשיא לישראל. להבדיל מהמדיניות של ארצות הברית בזמן מבצע קדש, נהנתה ישראל מתמיכה איתנה מצד ארצות הברית גם בסיום הקרבות.

בתקופה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים לא נרשמה התקדמות באשר לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. ישראל לא נדרשה לבצע נסיגות כלשהן, ולפיכך לא נדרשה ארצות הברית להעניק לישראל מחויבויות שתעזורנה לה לקבל החלטות קשות. לעומת זאת, השנים שמאז מלחמת יום כיפור אופיינו בפעילות מדינית אינטנסיבית, אשר הביאו לנסיגות משטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. כל הסכם שהושג בהקשר זה וכל נסיגה של ישראל לוו במחויבויות של ארצות הברית לישראל. ההתחייבות הראשונה ניתנה לקראת כינוס ועידת ז'נווה בדצמבר 1973 – שבועות אחדים בלבד לאחר הפסקת האש. ארצות הברית התחייבה שישראל לא תידרש לבצע נסיגה כלשהי לפני 31 בדצמבר 1973 (מועד הבחירות לכנסת). מלבד זה, נחתמו מזכרי הבנה ומזכרי הסכמה בין ארצות הברית לישראל בקשר להסכם הפרדת הכוחות עם מצרים (ינואר 1974), הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה (יוני 1974), הסכם הביניים עם מצרים (1 בספטמבר 1975) והסכם השלום שבין ישראל למצרים (מרס 1979). בעת החתימה על הסכם הביניים עם מצרים שלח נשיא ארצות הברית ג'רלד פורד מכתב לראש הממשלה יצחק רבין, ובו התחייב שבבוא הזמן, כשיתנהל משא ומתן בין ישראל לסוריה, תיתן ארצות הברית את הדעת לחשיבותה האסטרטגית של רמת הגולן עבור ישראל. ארצות הברית גם התחייבה במזכר ההסכמה מיום 1

בספטמבר 1975 לא לתמוך במועצת הביטחון בכל ניסיון לשנות את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 באופן הנוגד את כוונתן המקורית, ובמידת הצורך להתנגד לניסיון כזה. למותר לציין, בימים אלה נודעת לשתי המחויבויות האחרונות שנסקרו חשיבות מיוחדת.

מחויבויות נוספות לא נקשרו ישירות להסכמים בין ישראל לשכנותיה. ביניהן ההסכמים הרבים בתחום שיתוף הפעולה האסטרטגי והביטחוני. הסכמים אלו כוללים מסגרות שונות להחלפת דעות, הערכות ומידע מודיעיני, תיאום עמדות בין הצדדים וכן צעדים מעשיים, כגון הצבה מראש של ציוד צבאי אמריקאי (בעיקר תחמושת) בישראל, שיעמוד לרשות צה"ל (בתיאומים המתחייבים) בעת חירום. בהקשר זה יש להזכיר את המחויבות שנתן נשיא ארצות הברית ביל קלינטון בכתב לראש ממשלת ישראל אהוד ברק, ועליה חזר הנשיא בוש במכתבו מיום 14 באפריל 2004 לראש הממשלה אריאל שרון, אשר לפיה ארצות הברית חוזרת על התחייבותה האיתנה לביטחונה של ישראל, לרבות גבולות בטוחים ובני הגנה, ולשמור ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה, בעצמה, מפני כל איום או כל צירוף אפשרי של איומים. ראשי הממשלה בישראל ראו בהתחייבות זו, במשתמע לפחות, גם התחייבות לשמור על ההרתעה האסטרטגית של ישראל.

מלבד זה, במכתב האמור של הנשיא בוש הוצגה עמדת ארצות הברית אשר לשתי סוגיות ליבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני: הפליטים והגבולות. אשר לסוגיית הפליטים, ציין הנשיא כי ארצות הברית מחויבת מאוד לביטחונה ולשלומה של ישראל "כמדינה יהודית", ולכן "נראה כברור ומוסכם" שפתרון הוגן וראלי לבעיית הפליטים צריך להימצא במסגרת המדינה הפלסטינית. הנשיא קבע שגבולותיה של ישראל צריכים להיות מוכרים ובטוחים ולהיקבע באמצעות משא ומתן בין הצדדים על פי החלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון. הוא הוסיף שיש לצפות כי כל הסכם קבע יושג אך ורק על בסיס חילופי שטחים הדדיים ומוסכמים וכי בעקבות המציאות שנוצרה בשטח ובפרט ריכוזי האוכלוסייה הישראלים בשטחים, "לא יהיה זה סביר לצפות שהתוצאה של המשא ומתן להסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ומוחלטת לקווי שביתת הנשק משנת 1949".

שני בתי הקונגרס אישרו את המכתב ברוב מסיבי. ראש הממשלה שרון ייחס חשיבות רבה למכתב, והדגיש שההינתקות הייתה חד-צדדית והתבצעה ללא תמורה מהפלסטינים, אבל ישראל קיבלה עבורה מארצות הברית תמורה שלא תסולא בפז. מה ערכה של האמירה בדבר אי-חזרה לקווי שביתת הנשק משנת 1949 והצורך להתחשב במרכזי האוכלוסייה הישראלים מעבר לקו הירוק? התשובה היא שאמירה זו תקשה על ארצות הברית - אם כי לא תעשה את הדבר בלתי אפשרי - לתמוך במועצת הביטחון, בפורום בינלאומי אחר או כחלק ממעורבותה בתהליך המשא ומתן, בדרישה שישראל תחזור באופן מלא לגבולות 1967 משום שתמיכה זו תסתור את העמדה אשר ביטא הנשיא בוש במכתב האמור.

פרט למחויבויות בתחום המדיני, העניקה ארצות הברית לישראל מחויבויות לא מעטות בתחום הכלכלי. בין השאר, ב-1975 התחייבה ארצות הברית להעניק לישראל נפט בעת הצורך, ובמזכר הבנה מ-2007 התחייבה להעביר לישראל סיוע ביטחוני בצורת במענקים בסכום כולל של שלושים מיליארד דולר במשך עשר שנים.

לא כל המחויבויות הן בעלות תוקף משפטי מחייב. מבחינה משפטית רשמית, רק למחויבות שאישר הסנאט ברוב של שני שלישים, כמתחייב על פי החוקה, יש תוקף של אמנה. מכאן שלישראל עניין בהענקת מעמד של אמנה למחויבויות של ארצות הברית. עם זאת, ברור כי גם

בניסוח אמנה תשאיר ארצות הברית לעצמה גמישות מסוימת ודרכי מפלט לעת צורך. יתרה מזאת, ספק רב אם גם אמנה מאושרת תניא את ארצות הברית מפעולה בדרך אשר תיראה לה נחוצה בהתאם לאינטרסים חיוניים, גם אם דרך זו תסתור מחויבות מעוגנת באמנה. ההיבט הציבורי-פוליטי של המחויבויות מורכב ביותר. בסופו של דבר, המקום היחיד שישראל יכולה לפנות אליו בטענה בגין הפרת התחייבות ולדרוש את מימושה הוא בית המשפט של דעת הקהל האמריקאי. אין להקל ראש בחשיבותו וביכולת האכיפה של בית משפט זה. בתרבות האמריקאית ובדימוי העצמי הקולקטיבי של העם האמריקאי נודעת חשיבות רבה הן לערך האמינות והן לערך ההגינות. לא יהיה קל עבור ממשל אמריקאי כלשהו להיראות בעיני דעת הקהל כמפר התחייבות ברורה לבעלת ברית.

למחויבויות של ארצות הברית נודעה משמעות יתרה בתהליך קבלת ההחלטות של ממשלות ישראל לדורותיהן. סוגיית תקפותן ואמינותן של המחויבויות חשובה ביותר בימים אלה בשני מובנים שבראש סדר היום המדיני-ביטחוני בישראל. הראשון הוא נושא הגרעין האיראני, והשני הוא התהליך המדיני במזרח התיכון, ובפרט הסדרים אפשריים הן בין ישראל לפלסטינים והן בין ישראל לסוריה. מחויבויות שתיתן ארצות הברית לישראל עשויות להיות גורם חשוב בשיקולי של ממשלת ישראל לקראת קבלת החלטות קשות, שיהיו כרוכות בנטילת סיכון, ובדעת הקהל הישראלית. אולי החכמה האמתית הנדרשת מישראל היא להבחין בין התחייבויות שאפשר לדרוש מארצות הברית ובין אלו אשר אין טעם לבקשן משום שסיכויי מימושן בעת מבחן ממילא אינם רבים.

מחויבות ביטחונית לישראל – מעל לכל ספק

מרטין אינדיק

ככל הידוע, אין במחלקת המדינה של ארצות הברית אוגדן המרכז את כל מחויבויותיה לישראל או מקום אחר שנשמרים בו כל המסמכים וחילופי הדעות בהקשר זה. עם זאת, לפחות בשני העשורים האחרונים זכו כמה מהמסמכים לפרסום. משמעותו של נפלאות עידן המחשב היא שאפשר לשמר את שנכתב.

אשר לשאלה אילו מחויבויות אכן מחייבות, התשובה בראש ובראשונה היא כי משמעותן מחייבת. שאלה אחרת היא אם המחויבות ניתנת לאכיפה על פי חוק. מלבד זה, מחויבויות כתובות מחייבות את הממשל שהעניקן וכן את הבאים אחריו. בין אלה אפשר לציין את המחויבות להימנע מז'זמה בהקשר הסכסוך הישראלי-ערבי ללא התייעצות מוקדמת עם ישראל, שהוענקה ב-1974 בקשר להסכם ההפרדה בין ישראל לסוריה וב-1975 בקשר להסכם הביניים בין ישראל למצרים. שאלה קשורה היא עד כמה תתעקש ישראל על מילוי מחויבות. מלבד זה, אפשר שמחויבות תאבד במשך הזמן - כך קרה למסמך שנרשמה בו המחויבות אשר הוענקה לישראל על רקע סגירת מצרי טיראן. קשה לתת תשובה מדויקת לשאלה בדבר משמעות הערתה של מזכירת המדינה של ארצות הברית הילארי קלינטון בעניין ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית כי "אין הסכמות בנות אכיפה בלתי רשמיות או שבעל פה". אפשר רק להזכיר שיש כמה חילופי מכתבים ורישומים משיחות שנדון בהם נושא ההתנחלויות, ובפרט נושא הגידול הטבעי בהן.

מכתבו של דובי ויסגלס, מי שהיה ראש לשכתו של ראש הממשלה אריאל שרון, מאפריל 2004 הוא המסמך החשוב בהקשר זה. מצוין בו כי ארצות הברית תברך על הגדרת גבולותיהן של התנחלויות קיימות על ידי ממשלת ישראל. משמעות הדברים היא כי הבנייה תימשך בגבולות ההתנחלויות

הקיימות, כמו שיוסכם בקבוצת עבודה אמריקאית-ישראלית, אלא שקבוצה זו לא השלימה מעולם את עבודתה, ולא בטוח כלל אם החלה בה. על כל פנים, לא הושגה הסכמה, בעיקר משום שממשלת ישראל לא הייתה מעוניינת בפיתוח הנושא. ייתכן שלכך התכוונה מזכירת המדינה של ארצות הברית קלינטון ב"הסכמות בנות אכיפה", ובהקשר למכתב, בהמשכו יש הצהרת מחויבות ברורה של ממשלת ישראל, שמעלה את השאלה הזאת: אם ממשלת ישראל אינה מוכנה לממש מחויבות כתובה מצדה, כיצד תצפה מממשל ארצות הברית לממש מחויבות מעורפלת ולא כתובה? שאלה זו משנה את הקשר של הדיון - שלא התקיים - בגידול הטבעי בהתנחלויות.

בנוגע למכתבו של הנשיא בוש לראש הממשלה אריאל שרון: אפשר להניח כי העמדה המבוטאת בו תחייב נשיאים באים של ארצות הברית. הוא מבטא את המדיניות שתנקוט ארצות הברית בנוגע לגושי ההתנחלויות. עם זאת, מלשון המכתב אפשר להבין כי היקף ההתאמות הטריטוריאליות יידון במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

מנקודת זמן מסוימת לא היה ממשל בארצות הברית שהגדיר את ההתנחלויות "בלתי לגליות". מאז ממשלו של הנשיא רונלד רייגן הייתה עמדת ממשלת ארצות הברית שפעילות ההתנחלות אינה מסייעת לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני, אך אינה בלתי לגלית. ייתכן שממשל הנשיא אובמה יוכל לבחון עניין זה שוב ולהגיע למסקנה כי ההתנחלויות אינן לגליות, אך מסקנה ברוח זו תהיה שינוי מדיניות. אובמה משנה את לשון ההתייחסות להתנחלויות, ויש להניח כי ימשיך לעשות זאת עד שישגי מחויבות מצד ישראל להפסיק את פעילות ההתנחלות, ובכלל זאת את הגידול הטבעי בהתנחלויות. עדיין אין תשובה מוחלטת לשאלה בנוגע לשאלה מה יעשה אובמה בתגובה לחוסר הסכמה עם ממשלת ישראל. הממשל לא יקצץ בסיוע, לא יתנה ערבויות להלוואות, אך ישתמש במעמדו של הנשיא ובהשפעתן של הצהרות פומביות. באמצעותם של אלה ינסה להעביר לממשלה ולציבור בישראל הרגשה של הרצינות בהתייחסותו של הנשיא לנושא זה.

יחסי ההגנה בין ארצות הברית לישראל, בייחוד מאז שנות השבעים, חזקים ונרחבים במיוחד, והפנטגון נדרש להעניק למחויבויות אלה משמעות מעשית. מחויבות ארצות הברית לביטחון ישראל מיוצגת על ידי מכלול של הסכמים כתובים בנוגע לשיתוף פעולה צבאי, הגנתי, מודיעיני, היערכות ותרגילים משותפים ועוד. לאלה יש להוסיף את היערכותה של ארצות הברית במצבים שישאל נמצאת בעימות, למשל שליחת סוללות טילי הפטריוט או מידע מקדים בנוגע לתקיפת עיראק. בכל דיון שהתנהל בתקופת ממשל הנשיא קלינטון בנוגע לשימוש בכוח נגד עיראק, היו תמיד שני נושאים על סדר היום: העברת מידע לישראל וסיוע לישראל להגן על עצמה.

משמעותו המדינית של ההיבט המשפטי

מאיר רוזן

לנושא המחויבויות של ארצות הברית לישראל שלושה היבטים עיקריים: המידה שמחויבויות בינלאומיות של ארצות הברית קבועות בחוק; ההתחייבויות העיקריות של ארצות הברית כלפי ישראל, אשר פורסמו ואשר אינן כוללות התחייבויות במישור הביטחוני המובהק; הניסיון של ישראל אשר להתחייבויות ארצות הברית - אם ההתחייבויות נשמרו או הופרו בעבר.

בחינת נוסח ההתחייבויות שהוענקו לישראל תסייע לבחינת מימושו או הפרתו. במקרה אחד לפחות הייתה אי-הבנה יסודית בדעת הקהל הישראלית בנוגע למחויבות. כשמצרים סגרה את מצרי טיראן ב-1967 היה הציבור בישראל משוכנע שארצות הברית, על סמך מחויבות מ-11 בפברואר 1957, שבעקבות פגיעה בחופש השיט במצרי טיראן תפעיל ארצות הברית כוח כדי

להבטיח חופש שיט של ישראל במצרים, אך הביקורת על ארצות הברית בגין אי-הפעלת כוח כדי להבטיח את חופש השיט לא הייתה מוצדקת. ההתחייבות של ארצות הברית, כמו שנוסחה אז במכתב מזכיר המדינה של ארצות הברית דאלאס לשר החוץ של ישראל אבא אבן, הייתה בזה הלשון:

In the absence of some overriding decisions to the contrary, as by the International Court of Justice, The United States on behalf of vessels of United States registry is prepared to exercise the right of free and innocent passage and to join with others to secure general recognition of this right. כלומר אם מדובר בפגיעה בחופש השיט של אניות עם דגל ארצות הברית, תפעיל ארצות הברית כוח. בנוגע לפגיעה בחופש השיט של אניות אחרות תהיה התייעצות; ואכן, כשסגרו המצרים את המצרים הייתה התייעצות.

החוק האמריקאי קובע אשר להתחייבויות בינלאומיות של ארצות הברית כי יש להבדיל בין לאמנות ולהסכמים בינלאומיים, שאשרור הסנאט ברוב של שני שלישים מקנה להם תוקף. כדי לעקוף את הצורך באשרור הסנאט התפתחה מגמה של חתימה על Executive Agreements, שהם הרוב הגדול של כל ההסכמים החתומים על ידי ארצות הברית והנעשים במסגרת סמכותו של הנשיא לנהל את יחסי החוץ של ארצות הברית. כדי שהתחייבויות תהיינה בעלות תוקף משפטי - המינוח המשפטי המקובל בנוגע אליהם הוא memorandum of understanding - memorandum of agreement קיים נוהל שיש לפעול על פיו. על פי circular 175 של מחלקת המדינה, התחייבויות שנמסרו בעל פה צריכות לקבל ביטוי בכתב בתוך זמן קצר ביותר, ולפי החלטות שהתקבלו ב-1972 ושוב ב-1978 יש להביא את הנוסח הכתוב לידיעת הקונגרס. תוכנו של מכתב הנשיא בוש לראש הממשלה שרון מאפריל 2004 למשל כלול בהחלטת הסנאט שנתקבלה ברוב של 95 קולות נגד שלושה ובהחלטת בית הנבחרים שנתקבלה ברוב של 407 קולות נגד תשעה. עם זאת, על פי ועדה של הסנאט, שבדקה את התחייבויותיה של ארצות הברית לישראל, המסמך היחיד המחייב בנוגע לישראל הוא אמנת האו"ם. ליתר ההצהרות, ובכללן הצהרתו של הנשיא הארי טרומן בדבר הכרה בישראל, אין משמעות משפטית.

בחוקה האמריקאית עצמה אין התייחסות ל-Executive Agreements. הסמכות של הנשיא לחייב את ארצות הברית במישור הבינלאומי מבוססת על היותו המפקד העליון של הצבא או היותו הרשות העליונה ביחסי החוץ של ארצות הברית. כדי ש-executive agreements יהיו בני תוקף, יש להביאם לידיעתם של ראשי הקונגרס. על רקע זה התעוררו לא אחת מחלוקות בין הקונגרס מצד אחד ובין הממשל מצד אחר, אשר לסמכותו של הנשיא להתחייב במישור הבינלאומי. ב-1951 הציע הסנטור ג'ון בריקר תיקון לחוקה, שנועד להגביל סמכות הנשיא אשר להסכמים בינלאומיים, אך הצעת התיקון נכשלה. ב-1954 נעשה ניסיון שני, גם הוא נכשל ("תיקון ג'ורג'").

כשהנשיא פועל על דעת עצמו מדובר ב-Sole Executive Agreements. כשהנשיא פועל באישור שני בתי הקונגרס ברוב פשוט, ההסכם מוכר בתור: Legislative Executive Agreements. בדרך כלל הנשיא מחליט כיצד עליו לפעול בקשר להסכם בינלאומי. פעמים רבות נמנעו נשיאים מהחלטות שחייבו הצבעה בסנאט, גם במקרים שהיה מדובר בהחלטות חשובות,

כגון הסכמי יאלטה או פוטסדם (1945), הסכם השלום עם וייטנאם (1973) או הסכמי ההפרדה בסיני (1975).

ההתחייבויות כלפי ישראל: לכל משא ומתן של מדינת ישראל עם צד ערבי כלשהו קדם משא ומתן עם ארצות הברית על הסכמי הבנה (MOU-Memorandum of Understanding) כך היה לפני הסכמי ההפרדה עם מצרים, ועידת השלום בז'נווה ב-1973, הסכם הפרדה עם סוריה ביוני 1974, הסכם הביניים מספטמבר 1975 והסכם השלום עם מצרים ב-1979. ההסכם היחיד שלא קדמו לו משא ומתן וחתימה על הסכם הבנה עם ארצות הברית היה הסכם אוסלו משנת 1993.

בין ההתחייבויות המדיניות בין ארצות הברית לישראל, שעדיין הן בתוקף, אפשר לציין את ההתחייבות להימנע מלהציע הצעות לפתרון הסכסוך במזרח התיכון ללא התייעצות עם ישראל וכן מחויבות להטיל וטו במועצת הביטחון על כל ניסיון לשנות את החלטות 242 ו-338 באופן שנוגד את כוונתן המקורית. אשר להתחייבות שקיבלה עליה ארצות הברית ב-1 בספטמבר 1975 לספק לישראל נפט במשך 15 שנים, אם לא תהיה ישראל מסוגלת לרכוש נפט ממקור אחר, ספק אם עודה בתוקף.

יש לציין כי בדרך כלל כובדו ההתחייבויות שקיבלה עליה ארצות הברית ב"הסכמי הבנה" שחתמה עם מדינת ישראל, אם כי היו גם הפרות מצד ארצות הברית של הסכמים כאלה. כך למשל ב-1 בספטמבר 1975 התחייבה ארצות הברית לא לנהל משא ומתן עם אש"ף אלא אם כן יקבל אש"ף את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ויוותר על פעולות הטרור (התנאי האחרון הוסף לאחר 1 בספטמבר 1975 בהודעה של מזכיר המדינה של ארצות הברית ונס). על אף התחייבות זאת, קיימה ארצות הברית שיחות עם אש"ף. ריצ'ארד מרפי, עוזר מזכיר המדינה של ארצות הברית לענייני המזרח התיכון, הסביר לישראל: "לקיים שיחות זה לא לנהל משא ומתן". הפרה משמעותית יותר הייתה הקריאה המשותפת של ארצות הברית וברית המועצות לכינוס ועידה בינלאומית בז'נווה, בהשתתפות כל הצדדים בסכסוך במזרח התיכון, ובכללם סוריה ואש"ף שפרסמו מזכיר המדינה של ארצות הברית סייروس ואנס ושר החוץ שלה אנדרי גרומיקו ב-1 באוקטובר 1977, בלא שקדמו לה התייעצויות בין ארצות הברית לישראל. רוי אטרטון ופיליפ חביב, מראשי מחלקת המדינה, ניסו לשכנע את משה דיין כי הזמה זו מבורכת, אולם דיין הגיב באמרו: "אמנם יש לי רק עין אחת, אבל אני לא עיוור". דיין חזר על אמירה זו בפגישה שקיים מאוחר יותר, לאחר ביקורו במרוקו ופגישתו עם סגן נשיא מצרים תוהאמי, עם הנשיא קרט. בסופו של דבר בוטלה הזמה לכינוס הוועידה - נשיא מצרים סאדאת ביקש מהנשיא קרט לוותר על הזמה על שום החשש ששיתוף סוריה יביא לכישלונה.

בעקבות הסכם אשר נחתם בין ישראל לארצות הברית ב-1 בספטמבר 1975 עם חתימת הסכם ההפרדה בין ישראל למצרים, ואשר הובא לידיעת מנהיגי הסנאט, קבע היועץ המשפטי של הסנאט כי יש לחלק את ההתחייבויות של ארצות הברית לישראל לארבע קטגוריות, שלוש מהן בכלל אינן מחייבות את ארצות הברית כי המונחים שמדובר בהם הם מונחים כלליים. כשנותחו ההתחייבויות הללו, למשל הקטע שנאמר בו כי ארצות הברית: will meet Israel's defense requirements, עלתה השאלה מה זאת אומרת "will meet"? וכן האם אין termination or renewal date להתחייבות זו? ובנוגע ל-Freedom of Navigation עלתה השאלה – האם תהיה התחייבות זו תקפה גם אם תוגדר ישראל "תוקפן"? בעת חתימת הסכם הביניים בספטמבר 1975 העביר נשיא ארצות הברית ג'רלד פורד מכתב לראש הממשלה יצחק רבין בקשר לרמת

הגולן. במכתב זה התחייבה ארצות הברית שבבוא הזמן, כשיהיה משא ומתן בין ישראל לסוריה, תתחשב ארצות הברית בערכה האסטרטגי של רמת הגולן לישראל. כמקובל בכל ההסכמים בין ארצות הברית למדינות אחרות (ובכלל זאת אמנות, כולל אמנת נאט"ו על כל סעיפיה), צוין במכתב שהמדיניות תהיה בהתאם לחוקת ארצות הברית. בוועידת קמפ דייוויד (ספטמבר 1978) חילקו הנציגים מישראל עותקים של מסמך זה לכל חברי המשלחת האמריקאית. הנשיא ג'ימי קרטר נדהם כשקרא את המכתב, וטען שלא ידע על תוכנו, אולם מסמך זה איננו סודי והוא פורסם. נשאלת השאלה האם בכל זאת הוא מחייב את ארצות הברית?

בנוגע למחויבות להטיל וטו על ניסיון לשנות את החלטות 242 או 338 שאל היועץ המשפטי של הסנאט לכמה זמן תקפה התחייבות זו - האם לעולמי עד? ובנוגע להתחייבות לספק נפט לישראל ל-15 שנה מרגע שתבקש עלתה השאלה אם תהיה מחייבת לעולם ועד? בעקבות תהיות ברוח זו, כשנחתם הסכם ההבנה בין ישראל לארצות הברית ערב חתימת הסכם השלום עם מצרים ב-26 במרס 1979 בוטלו כמה מההתחייבויות של ארצות הברית לישראל.

עדיין לא פורסמו מסמכים שונים, ובהם הסכם ההבנה שנחתם על ידי הנרי קיסינג'ר והועבר לראש הממשלה גולדה מאיר ערב ועידת ז'נבה ב-21 בדצמבר 1973. אמנם קיומו של המסמך מוזכר בהסכם ההבנה עם ארצות הברית מ-1 בספטמבר 1975, אך תוכנו לא פורסם (אם כי ייתכן שאפשר לבקש את פרסומו במסגרת ה-Freedom of Information Act). במכתב מצוין כי ארצות הברית אינה מצפה שישראל תיסוג משטח כלשהו לפני 31 בדצמבר 1973. ישראל דרשה מחויבות זו משום החשש שנסיגה תשפיע על תוצאות הבחירות לכנסת, אשר עמדו להתקיים בסוף 1973. אפשר לראות בהשתלשלות זו עדות להשפעה של שיקולים מתחום מדיניות הפנים על ניהול מדיניות החוץ.

למילוי התחייבויות לישראל יש משמעות גם בזירה הפנימית בארצות הברית. באחת הפגישות בין הנשיא קרטר לראש הממשלה מנחם בגין אמר הנשיא לראש הממשלה כי יודיע לקונגרס שהיעדר ההתקדמות במשא ומתן לשלום עם מצרים הוא באשמת ישראל. משה דיין, שהשתתף במשא ומתן, קבע פגישות עם הארגונים היהודיים בארצות הברית כדי לגייס את דעת הקהל לצדה של ישראל. בתשובה לשאלתו של קרטר מה יאמר דיין למנהיגים היהודים השיב לו דיין כי יספר על המשבר עם ארצות הברית ועל כי אינה מקיימת את התחייבויותיה כלפי ישראל.

בבוא ישראל לדרוש מארצות הברית את קיום המחויבויות היא יכולה להסתייע בנימוקים משפטיים משכנעים. כך למשל בנוגע לעתידה של רמת הגולן וליחסים בין ישראל לסוריה. כאמור, ישנה התחייבות כתובה של ארצות הברית, המנוסחת במכתב הנשיא פורד לראש הממשלה רבין מספטמבר 1975, כי אם יתקיים משא ומתן עם סוריה, תיתן ארצות הברית את הדעת לחשיבותו האסטרטגית של הגולן לישראל. ארצות הברית לא תרצה להיראות כמדינה שמפרה את התחייבויותיה, בעיקר אם ניתנה ההתחייבות במסמך משפטי מחייב. הוא הדין בנושא הגרעיני. יש לישראל טיעונים משפטיים מרשימים לאי-הצטרפותה לאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני – NPT. למשל: כשהצטרפה סוריה לאמנה זו, שהיא מפרה אותה, היא כללה הסתייגות אשר לפיה גם אם תצטרף ישראל לאמנה, לסוריה לא תהיה התחייבות כלשהי כלפי ישראל. מלבד זה, בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית חברות עשרות מדינות שאינן מכירות בישראל. בעקבות זאת, מה תוקף תביעות אפשריות מצדן כלפי ישראל?

לסיום, יש להזכיר כי במשך שנים ראתה ישראל בארצות הברית מגן מפני לחץ אירופי לוותורים, גם ללא התקדמות כלשהי מהצד הערבי. לאחרונה השתנה המצב באופן משמעותי. לא זו בלבד שארצות הברית אינה משמשת עוד מגן לישראל מפני לחץ לא הוגן של האירופים אלא שארצות הברית מדרבנת את האירופים ללחוץ על ישראל. האתגר הניצב בפני ישראל הוא שכנוע הממשל האמריקאי כי לחץ פומבי עליה, בנושא היחס לפלסטינים והקפאת ההתנחלויות למשל, מסייע לקיצונים בעולם הערבי ומחזק את אלה שאינם מוכנים למשא ומתן ולויתורים.

הכוונה שמעבר לניסוח

רובי סיבל

קצות הסקאלה ברורים: התחייבות שבעל פה אינה מחייבת משפטית, אלא אם כן נוסחה לאחר מכן בכתב. לעומת זאת, התחייבות שאושרה על ידי הסנאט ברוב של שני שלישים, כמתחייב על פי החוקה, היא מחייבת ומוגדרת "אמנה". הספק קיים בנוגע להתחייבויות הנמצאות על פני הסקאלה בין הצהרה שבעל פה לאמנה המאושרת על ידי הסנאט. שלא כדבריו של מרטין אינדיק, לא כל התחייבות של הנשיא היא התחייבות של ארצות הברית, שתחייב גם ממשלים באים. ממשלים יכולים לשנות את המדיניות שהנחתה את קודמיהם. על כן יש להבחין בין התחייבות של נשיא מסוים ובין התחייבות בעלת תוקף המחייבת את ארצות הברית. כיצד אפשר להבחין בין הצהרה פוליטית, המחייבת פוליטית את הנשיא אבל לא את ארצות הברית, ל- executive agreement – המחייב לא רק פוליטית אלא גם משפטית. תחום זה מעניין במיוחד את ישראל, שהתקבלו בה במשך השנים מכתבים רבים עם "התחייבויות" מארצות הברית. מה תוקפם של מכתבים אלה, האם הם באמת executive agreements?

אפשר לדעת אם התחייבות מחייבת מבחינת החוק אם ניסוחה מצביע על כוונה להתחייב. ה- Internal Federal Regulations קובעים: The parties must intend the undertaking to be legally binding. מלבד זה, The form as such is not normally an important factor, דהיינו כותרת של מזכר הבנה - MOU - אינה מצביעה לבדה על התוקף, שכן MOU יכול להיות Executive Agreement.

סגן היועץ המשפטי של משרד החוץ בבריטניה אפיין את הניסוחים של האמריקאים לפי מידת המחויבות המשתמעת מהם. הוא הבחין בין Executive Agreement, המחייב, ובין הצהרות פוליטיות. לדבריו; השימוש במילה agree מרמז כי מדובר ב- Executive Agreement. לעומת זאת, השימוש ב- accept או ב- decide או ב- approve מרמז כי מדובר בהצהרה פוליטית. כך גם הביטויים arrangement ו- understanding. על כל פנים, אין הבדל משמעותי בין letter of understanding ל- letter of agreement.

הן executive agreement והן treaty מחייבים משפטית את ממשלות ארצות הברית, אלא ש- treaty נחשב חגיגי יותר. השימוש בביטוי conditions מרמז על הסכם. כך גם אם נכתב done in entry into force, terms, undertaking, גם השימוש ב- parties או ב- preamble מלמד כי מדובר בהסכם. לעומת זאת, provisions מרמזים על political commitment. אם נכתב: -

continue to have effect ביטוי שהשתמשו בו בכמה מכתבים לישראל - מדובר ב- political commitment, לא בהסכם. המונח signed אינו אומר דבר, אך come into effect מתייחס למחויבות פוליטית, וכן ביטויים כ- mutually agreed, jointly decided או an obligation. הביטוי codes of conduct נמצא בשימוש משפטי, והוא מצביע על soft law, דהיינו על כללים לא מחייבים. גם השימוש ב- governments מלמד כי מדובר בהצהרה פוליטית. מאפיינים נוספים של הצהרה פוליטית: The introduction, השימוש ב- will (שהוא מחייב פחות מ- shall). יצוין שהאמריקאים נוהגים משימוש ב- agree ומעדיפים את המונח understand, בפרט כשאין הכוונה להסכם מחייב.

יש לזכור שעל כל פנים, האמריקאים שואפים לשמור לעצמם חופש פעולה. אפילו באמנת נאט"ו אין התחייבות להשתמש בכוח. לעתים נוסף הסעיף "כפוף לחוק האמריקאי" או ל"הליכים החוקתיים" כדי להותיר מקום לחופש החלטה ופעולה.

אמינות מול אינטרסים

משה ארנס

לקראת מלחמת המפרץ הראשונה הגיעה לישראל משלחת אמריקאית ברשותו של לורנס איגלברגר. המשלחת ביקשה שישראל תימנע מפעולות מנע, והתחייבה לאפשר לה חופש פעולה אם לא יחוּסל איום הטילים העיראקיים בתוך 48 שעות מתחילת הקרבות. אמינות היא אכן נכס עבור ארצות הברית, אך לעתים מתעורר מתח בין נכס האמינות ובין אינטרסים. מלבד זה, ככל שחולף הזמן מאז החתימה על הסכם תוקפו נחלש. המצבים משתנים, ובעקבות השתנות הנסיבות עולה משמעותם של אינטרסים. במקרה של מלחמת המפרץ, לא עמדו האמריקאים בהתחייבותם לישראל. דוגמה זו ממחישה את המידה שאינטרסים הם המכריעים את המדיניות בזמן אמת. דוגמה היסטורית נוספת היא הסכם ארצות הברית-בריטניה משנת 1924, שאישר את תמיכת ארצות הברית במנדט על ארץ ישראל, ובכלל זאת עידוד התיישבות יהודית בשטח המנדט. ההסכם אושר בסנאט בשנת 1925 ברוב הנדרש, אך ספק אם הממשל האמריקאי הנוכחי מתייחס למחויבות זו ברצינות.

גם בנושא תכנית הגרעין של איראן – האינטרסים הם אשר יקבעו. דעתו של כותב דברים אלה, והוא שיתף בה גם את ראש הממשלה בנימין נתניהו, היא כי יש להפסיק לדבר על נושא זה עם הנשיא אובמה. הנשיא יודע כל מה שנתניהו יודע על איראן, וכבר שמע מיועציו מהן אפשרויות התגובה השונות. מבחינת ארצות הברית, השיקול של ישראל בהקשר זה הוא מינורי. על כן אין לסמוך על התחייבות מצד ארצות הברית בנושא.

שאלות שעל הפרק

איתמר רבינוביץ

המונח "המחויבות האמריקאית לביטחון ישראל" מכסה ספקטרום רחב. בקצה האחד של הטווח מדובר במחויבות ערטילאית, שהושמעה פעמים רבות ונעשתה כמעט קלישה. בקצה האחר של אותו טווח נמצאות סוגיות קונקרטיות מאוד, בנוסח מה תעשה ארצות הברית במקרה של איום כזה או אחר על ביטחונה הבסיסי של ישראל, שלא לומר על קיומה של ישראל. בימים אלה

מתעוררת שאלה כפולה: בהנחה שממשל אובמה אינו רוצה בתקיפה של ישראל את מתקני הגרעין האיראניים, ובהנחה שמשא ומתן וסנקציות בינלאומיות על איראן לא יתמודדו עם איום הגרעין האיראני לשביעות רצונה של ישראל, השאלות המתעוררות הן: האם יציע הממשל ערבות ביטחונית לישראל, ואם כן, כמה קונקרטית, ספציפית ומחייבת תהיה ערבות זאת ועד כמה תחוש ישראל שיש בה די? בהקשר זה יודגש כי בבחירות המקדימות במפלגה הדמוקרטית נמנע אובמה - בניגוד בולט ליריבתו הילארי קלינטון - מאמירה ברורה בנוגע לתגובתה של ארצות הברית במקרה של תקיפה גרעינית של איראן את ישראל. עם זאת, ברור שמאז כניסתו של אובמה לתפקיד חלה התפתחות בחשיבתו בסוגיה זו, והוא מתקרב לעמדתה של הילארי קלינטון.

שאלה אחרת נוגעת למחויבות שתהיה ארצות הברית מוכנה להציע לישראל במקרה של הסכם מרחיק לכת במסלול הסורי או הפלסטיני. בראשית 1996, במשא ומתן בין ישראל לסוריה, עלתה על סדר היום סוגיית חתימה אפשרית על הסכם הגנה ישראל-אמריקאי. בישראל עצמה היו חילוקי דעות בנוגע ליתרונות (ערובה רשמית ומפורשת מצד ארצות הברית) ולחסרונות (אבדן חופש פעולה) של הסכם כזה. על כל פנים, ממשל קלינטון גרס כי מוקדם מדי לדבר על חוזה הגנה אמריקאי-ישראלי וכי הזמן הנכון לדון בו יהיה הרגע שיגיעו ישראל והערבים לסף של הסדר כולל. שאלה שעולה שוב ושוב נוגעת למידת מחויבותו של ממשל אמריקאי מכהן לערבויות שנתנו ממשלים קודמים או להסכמות שהושגו עמם. בשנת 1967, על רקע סגירת מצרי טיראן, לא הייתה לנשיא ג'ונסון נכונות לפתוח בכוח את מצרי טיראן, על אף הבטחות שנתן אייזנהאואר עשור קודם לכן. לאחרונה שבה ועלתה שאלת יחסו של ממשל אובמה להבנות שהושגו בין ממשל בוש לממשלת שרון בנוגע לבנייה בהתנחלויות.

תהיות אלה מובילות למסקנה כי יש לחתור להימנעות מ"הערפול הקונסטרוקטיבי" שהמליץ עליו קייסינג'ר בהקשרים מסוימים. בעקבות נטייתם החוזרת ונשנית של ממשלים מכהנים לנסות להתנער מהתחייבויות של קודמיהם, הנראות להם בעייתיות, מעניינה של ישראל שמחויבות, ערבות, הבטחה או הבנה יהיו מפורשות ככל האפשר, ובמידת האפשר גם כתובות.

איזון בין אינטרסים לערכים

סלי מרידור

המדיניות של ארצות הברית משקפת איזון בין אינטרסים ובין ערכים. בערכים יש מרכיב של אמינות, המתייחס לקיום הסכמים והבנות. מכאן כשמדובר באינטרס של ארצות הברית ממעלה ראשונה - ביטחון לאומי וביטחונם של אזרחי ארצות הברית - אפשר להניח שהמאזן ייטה לטובת האינטרסים. הבנות שמימושן יסתור אינטרסים אלה לא תחזקנה מעמד, והממשל יבקש דרך להשתחרר מהן, אף שאי-מימוש התחייבות כרוך במחיר.

עד לנקודה שתתעורר סתירה ותתבקש בחירה בין אינטרסים להבנות, כלומר כל עוד אין סיכון ממשי לביטחון הלאומי של ארצות הברית, יהיה להבנות ערך לא מבוטל. אנשי ממשל אמריקאים מתייחסים אליהן ברצינות רבה. ממשל אובמה מקיים הבנות עם ישראל ללא סטייה, בעיקר בתחום הביטחון. כך גם בעניין הסיוע הכספי. ה-MOU שנחתם לפני שנתיים בין ישראל לארצות הברית בנושא סיוע ביטחוני בסך שלושים מיליארד דולר מכובד על ידי הממשל, למרות המשבר הכלכלי בארצות הברית ולמרות היעדר תוקף משפטי להבנה זו. אפשר להניח שלולא MOU זה, הייתה ישראל צריכה לנקוט צעדים, הכרוכים במחיר, עבור הגדלת הסיוע. קיימות לא מעט הבנות

כאלה, הנשארות בתוקף ומקוימות כל עוד אינן מתנגשות עם אינטרס רב-חשיבות לארצות הברית.

לעומת זאת, מחויבות שנזכרו במכתב הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, ובעיקר תיאום המדיניות בנושא ההתנחלויות נוחות הרבה פחות לממשל. למעשה, ישראל מקלה על הנשיא אובמה להשתחרר מהן. אי-מילוי חלקה של ישראל בהבנות - נסיגה ממחויבויות שהוצהרו באנאפוליס ומעמדה שהוצהרה בעבר בנוגע למדינה פלסטינית - מקל על ממשל אובמה להתחמק ממילוי המחויבות של ארצות הברית שהוצהרה במכתב. לא בטוח שהנשיא אובמה היה דבק במחויבותו של הנשיא בוש לישראל, כמו שנוסחה במכתב לאריאל שרון, גם אילו מימשה ישראל את מחויבויותיה היא, אך ישראל הקלה על אובמה לסטות מן ההבנות בלי שיהיה עליו לשלם מחיר פוליטי בתחום האמינות עקב כך.

תפקידו של הקונגרס

צבי רפיח

מאחר שלא נגיע בעתיד הקרוב לברית הגנה עם ארצות הברית, יש משקל למחויבות של ארצות הברית גם שלא במסגרת ברית, שהרי ארצות הברית מקבלת עליה מחויבויות משמעותיות ביותר באמצעות מזכרי הבנה, חליפת מכתבים, הסכמים אקזקוטיביים ומסגרות אחרות; ובדרך כלל ארצות הברית מקיימת את התחייבויותיה. משקלה וערכה של מחויבות נובעים גם מההיבט הפוליטי שלה, הנוגע לא רק למדיניות החוץ של ארצות הברית אלא גם לעמדתם של גורמי פנים המשפיעים על מדיניות החוץ. גורמי פנים אלה נותנים ביטוי לכוחם ולמשקלם באמצעות מוסד חשוב, שאינו מאשר בריתות בלבד אלא רבה השפעתו על החלטות הממשל. גורם זה, הקונגרס על שני בתיו, יכול לתמוך בהבנות, להתנגד להן או לסייע בעת צרה – אם הממשל אינו מממש התחייבות שהוענקה שלא במסגרת אמנה (או ברית).

מכאן שבעת מגעים עם הממשל על מחויבויות בנוע לישראל, אין להסתפק במשא ומתן עם מחלקת המדינה, אף שזו הכתובת המקובלת, ואף לא במשא ומתן עם הבית הלבן. בד בבד עם אלו יש לדאוג לגיוס תמיכה בקונגרס - מה גם שכל התחייבות של הממשל, הכרוכה בהקצאה כספית, לא תתבצע ללא אישור הקונגרס. מה אפשר לעשות בעקבות אי-מילוי התחייבות? הדרך היחידה לערער היא פנייה לחברי הקונגרס שתמכו במתן ההתחייבות, ויש להם יכולת השפעה על עמדת הממשל.

ישראל נעזרה רבות בידידיה בסנאט ובבית הנבחרים בנוגע לעשייה או להימנעות מעשייה של הממשל. לדוגמה, על רקע גיבוש הסכמי ההפרדה עם מצרים (1975) ניהלה ישראל משא ומתן עם ארצות הברית, שיוצגה על ידי הנרי קיסינג'ר. שגריר ישראל שמחה דיניץ וכותב שורות אלה ניהלו מגעים עם מספר מצומצם של חברי קונגרס. אלו בירכו על עמדת ישראל. ארצות הברית העניקה אז לישראל התחייבויות רבות בקשר לאש"ף, לטכנולוגיות ולנשק, ועמדה בהן. במקרה זה לא התעורר צורך לפנות לעזרת הקונגרס, אולם תמיכתו הייתה מעין תעודת ביטוח למקרה שיתגלעו חילוקי דעות עם הממשל בנוגע להתחייבויותיו.

תמיכה של מנהיגי הקונגרס משפיעה על הממשל, ועל כן יש לדאוג שתמיכת חברי קונגרס תובא לידיעת הממשל. כן רצוי להימנע ממצב של חתימה על הסכם עם הממשל בלי שידע על כך הקונגרס. הקונגרס יובא ממילא בסוד העניין, ועדיף שידע זאת מראש מפי גורמים ישראלים. כפי

שאמרו פעמים רבות ידידי ישראל בקונגרס: "אם תרצה שאהיה אתך בנחיתה, דאג שאהיה אתך גם בהמראה".

מחויבויות משפטיות וציבוריות

דן הלפרין

כדי להוסיף על מורכבותה של הסוגיה המשפטית תובא דוגמה מהתחום הכלכלי. הסכם בין ישראל לארצות הברית בנוגע לסחר חופשי משקף א-סימטריה: מבחינת ישראל חתימה ואשרור של הסכם היא סופית ומחייבת. לעומת זאת, בארצות הברית הסכמים הופכים לחוק שעובר בשני בתי הקונגרס, וככאלה הם נתונים לשינויים אם נחקקים חוקים המבטלים אותם. משום כך הצד האמריקאי מחויב פחות להסכמים. תשובתה של ארצות הברית לא-סימטריה זו היא שאם אכן יתקבל חוק המנוגד להסכם, יצטרך הממשל לפעול על פיו, ואז ייוצר מצב של הפרה, וארצות הברית תהיה חייבת לפצות את ישראל.

אכן, הסכמים מתפרשים בהתאם לאינטרסים, ואלו שונים ממדינה למדינה. ארצות הברית, יותר ממדינות אחרות ויותר מישראל לפחות, שוקלת מדיניות לטווח ארוך. משמעויותיו של הסכם מתפרשות בעקבות הערכה את עלות הפרתו, הסכמים עם מדינות נוספות, הסכמים עתידיים. לכן לדעת הקהל משקל רב. ישראל שגתה בעת המעבר בין ממשל קלינטון לממשל בוש בעניין מימושה של הבטחה שנתן הנשיא קלינטון לראש ממשלת ישראל על פיצוי כספי בקשר לנסיגתה החד-צדדית מלבנון. לעניין הזה לא היו הדים ציבוריים, ולכן לא היה אפשר לפעול נגד הפרת ההבטחה. דוגמה נוספת, מוקדמת יותר, היא אי-מימוש הסכמה, שהייתה צריכה להיות מחייבת מבחינת ארצות הברית, בעניין הגדלת הסיוע הצבאי. מזכיר המדינה של ארצות הברית ג'ורג' שולץ הסביר שקיבל הוראה מהנשיא לא לחרוג ממדיניות התקציב, למרות סיכום קודם עם ישראל. שוב, בנסיבות ששררו אז לא הייתה אפשרות מעשית לגייס תמיכה ציבורית למחאה על ההפרה.

ובעניין ברית - treaty: אפשרות זו אפשרית בנושא הגרעיני. אחת הבעיות העיקריות, שעמדה תמיד על הפרק בסוגיית ה-treaty, היא אילו גבולות רלוונטיים להסכם הגנה, אך בהקשר הגרעיני הגדרת הגבולות של מדינת ישראל אינה קריטית. ייתכן שארצות הברית והעולם כולו ייאלצו לחיות עם איראן גרעינית. עבור ארצות הברית, הסכם הגנה עם ישראל עשוי להיות גורם הרתעה מספר אחת מול איראן. אפשר גם שבמסגרת הסכמי שלום במזרח התיכון תעניק ארצות הברית לישראל מחויבויות רשמיות מבעבר. האינטרס של ארצות הברית בהסכם שלום באזור הוא משמעותי ביותר. ארצות הברית רואה את עצמה כמשלמת מחיר על הסכסוך בין ישראל למדינות באזור על שום תמיכתה העקבית בישראל. כך סברו תמיד כל גורמי הביטחון האמריקאיים. צמצומו של מחיר זה הוא אינטרס ברור ומובהק, ואפשר להניח שעבורו תהיה ארצות הברית מוכנה להעניק לישראל מחויבויות רשמיות יותר מבעבר.

ההקשר הפוליטי (I)

נמרוד נוביק

הדיון המשפטי בשאלת ההתחייבויות של ארצות הברית לישראל בפתיחה מאלף, אך יש לזכור כי בשאלת עמידותן של מחויבויות של ארצות הברית לאורך זמן, משקלן של הנסיבות הפוליטיות-מדיניות כבד הרבה יותר. אפשר להמחיש זאת באמצעות שני תקדימים: (1) הסכם גולדה-ניקסון

בהקשר האסטרטגי: אף שלהסכם או לסיכום ביניהם לא היה מעמד משפטי, ובוודאי הוא לא אושרר בקונגרס, הוא בתוקף היום, ארבעים שנה בערך מאז גיבושו. רק בימים אלה נשמעים ספקות צורמים בנוגע לעתידו. כשם שקוים הסכם זה במשך עשרות שנים על בסיס שיקולים מדיניים-פוליטיים (בהם כמובן ביטחוניים), כך גם החששות בנוגע להמשך תוקפו וכן רעיונות על אודות אמצעים להתמודד עם חשש זה, מקורם בהקשרים מדיניים - לא משפטיים; (2) יזמתו של מזכיר המדינה של ארצות הברית ג'ורג' שולץ למיסוד היחסים הביטחוניים והכלכליים באמצעות שני פורומים להתייעצות – JEDG-JPMG. גם כאן לפורומים לא היה תוקף משפטי. איכות הדיונים בשתי המסגרות ותרומתם נגזרו לא מהיבטים רשמיים-משפטיים אלא מהאיכות ומהדרג של איוש המסגרות וכן מהאינטימיות ביחסים בין שתי המדינות בכל נקודת זמן.

ממשלות ישראל חותרות להסכמים עם ארצות הברית משלוש סיבות. להלן ידורגו סיבות אלה על פי החשיבות המיוחסת להן: הסיבה הראשונה במעלה היא שיווק לדעת הקהל בישראל פשרות או ויתורים מדיניים, טריטוריאליים או ביטחוניים. הסכם חדש עם ארצות הברית אמור להוכיח לציבור הישראלי שאמנם נלקח סיכון, אך תמורתו קיבלה ישראל שיפור ביחסים הביטחוניים עם ארצות הברית, חבילת סיוע אזרחי או צבאי, נגישות לאמצעי מודיעין מתקדמים וכדומה. הסיבה השנייה היא הרתעה, דהיינו המשמעותיות לצדדים שלישיים של מה שמצטייר בעיניהם כשיפור היחסים עם ארצות הברית או שיפור יכולותיה הביטחוניות של ישראל. הסיבה השלישית קשורה ביתרונות הקונקרטיים הגלומים בהסכם החדש, ובכלל זאת סעיפים אופרטיביים המשולבים בנספח סודי או בגוף ההסכם. בכלל אלו אפשר לציין היתרים לתעשיות הביטחוניות הישראליות להשתתף במכרזי פנטגון, אימונים משותפים, הצבת מחסני חירום אמריקאיים בשטח ישראל, נגישות למידע מודיעיני ואספקת מערכות אמצעי לחימה חדשות.

שיקולים הרתעתיים ואופרטיביים אלה משמעותיים ביותר עבור מנהיגי ישראל מבחינת השיווק הפנימי. הם קריטיים להחלטה אם אפשר לשמר את הקואליציה ולזכות בתמיכה ציבורית בעת קידומו של הסכם, הכרוך במשמעויות טריטוריאליות ובסיכון ביטחוני. כך, האמור במכתבו של הנשיא בוש לראש הממשלה שרון בעניין גושי ההתנחלויות נועד לעזור לשרון לשווק מבית מהלך פוליטי מרחיק לכת. התניית הסכמת נתניהו לשתי מדינות בפירוז המדינה הפלסטינית העתידית נועדה גם היא לצורכי שיווק של החלטה פוליטית. הרי אין חידוש במונח "פירוז" - אין משא ומתן עם הפלסטינים ללא דרישות מרחיקות לכת מצד ישראל להגבלת יכולתם הצבאית. להבטחת הפירוז נלוותה גם משמעות של הרתעה, כלומר מסר לגורמים נוספים, פרט לישראל ולארצות הברית עצמן.

אשר לאפשרות שתיחתם ברית בין ישראל לארצות הברית – אפשרות המתקבלת בברכה או בחשש – אין להוציאה מכלל חשבון אם ייחתם הסכם שלום בין ישראל לסוריה או לפלסטינים. ברית זו תהיה עשויה לקדם את שיוקם של הסכמים אלה. עם זאת, הברית לא תהיה עמידה הרבה יותר מההסכם בעל פה. כאמור, השרידות של כל התחייבות, מבחינת הנכונות לממשה ביום פקודה, היא בראש ובראשונה נגזרת של האינטרסים לאורך זמן, ולא של השאלה אם ההתחייבות אושררה בסנאט.

ההקשר הפוליטי (II)

שלמה גזית

מהי המטרה של ההגעה להתחייבות כזו או אחרת מהצד האמריקאי ומהצד הישראלי. הבעיה המעניינת בהקשר זה איננה הבעיה המשפטית. אם תיקלע ישראל לאיזו שהיא הסתבכות, לאן תפנה? ובפני מי תבקש לערער? כלום תפנה לבית הדין הבינלאומי בהאג ותגיש תביעה נגד ארצות הברית? אין סיכוי שבעניין הזה תבקש ישראל למצות את הדין רק משום שפלוני אמר או ניסח משהו בכתב או אפילו, במקרה הטוב, קיימת ברית רשמית (אגב, קשה להניח כי יש לכך סיכוי כלשהו). ההתחייבויות, אחרי הכול, הן בעיקר בעלות משמעות פוליטית-פסיכולוגית הן מבחינת ישראל והן מבחינת ארצות הברית. כאשר קיימת התחייבות מצד ארצות הברית לישראל, שהיא מפורסמת וידועה, הידיעה משפיעה גם על קבלת ההחלטות באיראן, במצרים, בסוריה ובקרב הפלסטינים, וכמובן גם על דעת הקהל בישראל.

התחייבות שנתן הצד האמריקאי נועדה כמובן גם ללחוץ או להשפיע על הצד הערבי, אבל היא נועדה בראש ובראשונה לגרום לצד הישראלי להשלים עם מהלכים שקשה לו לקבלם. במשבר ערב מלחמת "ששת הימים" (מאי-יוני 1967) לא הפרו האמריקאים התחייבות לישראל שניתנה לאחר מלחמת סיני (1956) כמו שהיא הייתה מנוסחת, אלא שהציפויות בישראל היו שונות. אפשר להניח שפער ציפיות והבנה מסוג זה יתרחש גם בעתיד, בנוגע לכל התחייבות שתוענק. בעת מלחמת יום הכיפורים, גם בהיעדר התחייבות רשמית, באה ארצות הברית לעזרת ישראל, ואף עמדה על סף של הסתבכות עם ברית המועצות ועימות בין-גושי. לעומת זאת, ב-1970, כשהושג ההסכם להפסקת האש בין ישראל למצרים, הפרו המצרים את ההסכם ממש עם כניסתו לתוקף משקידמו את מערך טילי הני"מ לעבר התעלה. ישראל מחתה ופנתה לוויינגטון, אולם ארצות הברית לא עשתה דבר בעניין. דוגמה נוספת: לאחר שהושג הסכם הביניים לאחר מלחמת יום הכיפורים, הוסכם שהאמריקאים יבצעו גיחות צילום אוויריות ויעבירו את התמונות לישראל ולמצרים. המצרים הפרו את הסכם הביניים, והעבירו מזרחה כוחות רבים מהמוסכם, ואף הקימו ביצורים אסורים בסיני. ישראל התלוננה על כך בפני האמריקאים, אך מחשש להסתבכות עם מצרים הם השיבו שהמפענחים שלהם ראו תמונה אחרת. כדי לדחוק את האמריקאים לפינה בעניין זה יזם כותב שורות אלה את הקמתו של בית ספר משותף בנושא פענוח תצלומי אוויר. במסגרת זו הוכיחו מפענחים ישראלים לאמריקאים כי אינם צודקים, אולם עמדתה הפוליטית של ארצות הברית לא שונתה.

התחייבויות הן עניין פוליטי, ורק פוליטי. יש לישראל אינטרס להגיע לסיכומים עם ארצות הברית, אך יש לזכור כי משמעותם של אלה מוגבלת. מלבד זה, אין סיכוי שיהיה אפשר לתבוע מארצות הברית את מימושו של הסכם שנחתם עשרות שנים קודם לכן.

מגבלות ההתחייבות הרשמית

גיורא איילנד

מדינות עושות בסופו של דבר מה שכדאי להן. הסכמים משרתים פרק זמן קצר מסיבות פוליטיות כאלה או אחרות. מצד אחד התיאום המבצעי עם ארצות הברית, לפחות ברמה של המוכנות, הגיע לידי רמה הגבוהה הרבה יותר ממה שידוע לציבור - גם במלחמת המפרץ השנייה. מדובר לא במידע מודיעיני משותף ובפריסה של סוללות פטריוט, אלא במיקום מפקדה מבצעית אמריקאית בישראל, שהוסמכה לתאם פעילות מבצעית בזמן אמת. מצד אחר התחייבויות מתומרנות עם הזמן בהתאם לנסיבות משתנות ולאינטרסים. לכן החשיבות של התחייבויות רשמיות אינה גבוהה. הערכה זו תומחש באמצעות הדוגמאות האלה:

התיאום בין ישראל לארצות הברית בנושא ההתנחלויות: בעקבות מכתבו של דב וייסגלס למזכירת המדינה של ארצות הברית קונדוליסה רייס סוכם שישראל לא תבנה התנחלויות חדשות ולא תרחיב את שטחן של התנחלויות קיימות. כדי לממש הבנה זו סוכם שנציג ישראלי (ברוך שפיגל) ונציג אמריקאי (שגריר ארצות הברית בישראל באותה עת דן קרצר) יכינו מפה, ובה יסמנו את גבולות היישובים הישראליים ביהודה ובשומרון. כן הובן שיהיו יישובים שלא יורחבו וגבולותיהם יחפפו את המצב הקיים, וגבולותיהם של אחרים יהיו גמישים יותר. מפה זו הייתה אמורה להיות הנספח המעשי שיתרגם את מכתבו של וייסגלס לתכנית מוסכמת, אולם ישראל לא מימשה את מחויבותה, והתחמקה מהכנתה.

נושא הביטחון: ארצות הברית מחויבת לביטחון ישראל. ביטוי למחויבות זו ניתן במכתבו של הנשיא בוש לאריאל שרון, שהוא כתב בו כי ישראל צריכה להיות חזקה מספיק כדי להגן על עצמה, בכוחות עצמה מפני כל אויב וכל קואליציה של אויבים. המדיניות האירופית בסוגיה זו שונה. האירופים מסכימים כי ביטחון ישראל חשוב, אך גורסים כי ערבויות או כוחות בינלאומיים יבטיחו זאת – לאו דווקא יכולת הגנה עצמאית של ישראל. יש לציין כי במדיניותו של הנשיא אובמה אפשר אולי להבחין בכרסום לכיוון העמדה האירופית בנוגע לדרך להבטיח את ביטחון ישראל. מדבריו אפשר להבין כי ביטחון ישראל יוכל להיות מובטח בעקבות הסדרים אזוריים, לא רק באמצעות יכולת ההרתעה.

הסדרי ביטחון: שלום עם סוריה ועם הפלסטינים יחייב ויתור על שטח ביהודה ובשומרון וברמת הגולן, על רקע זה תעלה שאלת הפירוז במלוא חריפותה. בשנים האחרונות ניכרת בעיה שהיא אולי טקטית, אך משמעותה אסטרטגית. הבעיה אינה מקומם של טנקים וארטילריה – על כך אפשר לפקח, אלא רקטות וטילים (טילי נ"מ מתקדמים וטילי נ"ט מתקדמים). אי-אפשר למנוע את הברחתם או לבדוק את קיומם. לכן מחויבות של ארצות הברית לפירוז רמת הגולן או יהודה שומרון תהיה בלתי ניתנת למימוש - ללא קשר להיקף הכוחות האמריקאיים בשטח ולמספר תצלומי הלוויין שיוצגו.

קושי גובר לסגת מהתחייבויות של ישראל

אהרון זאבי פרקש

עצם הדיון בנושא התחייבויות של ארצות הברית לישראל הוא סימפטום של בעיה בין ישראל לארצות הברית. לא אחת, אי-עמידה בהתחייבות מצד ארצות הברית עוררה בישראל כעס. למשל: לפני מלחמת המפרץ השנייה הודיע אריאל שרון לצה"ל כי קיבל מחויבות מנשיא ארצות הברית ולפיה תיודע ישראל 72 שעות לפני פרוץ הקרבות. למרות ההבטחה, לשרון נודע על פתיחת המלחמה ממקורות מודיעין אשר למדו על כך מהודעה רשמית שהעבירה ארצות הברית למצרים, לירדן ולטורקיה. לישראל הועברה הידיעה חצי שעה לאחר מכן. למותר לציין, שרון כעס מאוד.

לעתים, המסקנה הנגזרת מאי-מילוי התחייבות על ידי ארצות הברית היא כי גם ישראל אינה צריכה לממש את התחייבויותיה היא, אולם המעורבות העמוקה של ארצות הברית בנושא הישראלי-פלסטיני וההיכרות הקרובה של ארצות הברית עם הנעשה בשטחי יהודה ושומרון אמורות להקשות על ישראל להימנע מנקיטת צעדים מובטחים. האמריקאים יודעים למשל שרוב מקרי הסיכול של פיגועים שתוכננו נגד ישראל מתבצע על ידי כוחות הביטחון של הרשות. על רקע זה יקשה לדרוש כי הרשות תספק ביטחון כתנאי לויתורים מצד ישראל. גם את נושא

ההתנחלויות האמריקאים מכירים היטב, ומשום כך יקשה על ישראל לסגת ממילוי התחייבויות שנתנה בהקשר זה.

עניין נוסף שעל ההנהגה הישראלית להיות ער לה הוא הדגש של ארצות הברית על הפנייה הישירה לאוכלוסייה והניסיון להשפיע באמצעותה על מדיניות. אפשר שפנייה לאוכלוסייה הישראלית, כדי לשכנעה לקרוא לממשלה לפנות לדרך זו או אחרת המועדפת על ידי הממשל האמריקאי, תהיה חלק מכללי המשחק שיאפיינו את משטרו של הנשיא אובמה.

זווית העולם הערבי

אפרים קם

פן נוסף, רלוונטי לדיון במחויבויות של ארצות הברית לישראל, הוא זווית הראייה של הערבים את המחויבויות האלה. מדינות ערב מאמינות שקיימת מחויבות מוצקה, רבת-שנים, של ארצות הברית לביטחון ישראל ולקיומה – מחויבות שהם לא זכו מעולם לקבל מברית המועצות למשל. לאמונה זו יש כמה משמעויות. ראשית, מנהיגי מדינות ערב מאמינים שבכל מצב ארצות הברית לא תיתן לישראל ליפול; שנית, הם מאמינים שארצות הברית תמנע – ובכלל זאת על ידי התערבות ישירה אם יעלה צורך – פגיעה ביטחונית קשה בישראל. אחד הלקחים שתפיסה זו מבוססת עליהם הוא הצבת סוללות טילי פטריוט מאוישות בצוותים אמריקאיים בישראל בזמן מלחמת המפרץ הראשונה; שלישית, מאז חתימת הסכם השלום בין מצרים לישראל המצרים מזכירים כי המחויבות של ארצות הברית לישראל משמרת את פער האיכות בינה ובין מדינות ערב; ורביעית, אם תעמוד על הפרק מחויבות מצד ארצות הברית לביטחונה של ישראל מול התחייבות מצד ארצות הברית לביטחונה של מדינה ערבית שתמצא בעימות עם ישראל – תיטה הכף לטובת ישראל. לקח זה נלמד במלחמת ששת הימים, אז נמנעה ארצות הברית מלבוא לעזרת ירדן, ולא מנעה את כיבוש הגדה המערבית, למרות הברית בינה ובין ירדן.

סיכום

עודד ערן

בדיון על כמה תובנות חשובות מאוד. היבטים שונים של המחויבויות של ארצות הברית לישראל חשובים במיוחד בקשר לשלוש סוגיות מרכזיות: התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים; המשא ומתן בין ישראל לסוריה; וההתמודדות עם אתגר הגרעין האיראני.

תובנה מרכזית שעלתה מן הדיון היא שאין בהכרח חפיפה בין מחויבות הצהרתית מצד ארצות הברית, שהיא תוצאה של אינטרס מובהק של ארצות הברית, ובין מחויבות של ארצות הברית שעוגנה בתהליך חקיקה ועל כן יש לה מעמד משפטי. מסקנה מעשית הנגזרת מכלל התכנים שנדונו על ידי הדוברים השונים היא שבנושאים חיוניים מן הראוי לישראל לשאוף להענקת מעמד של ברית - Treaty למחויבות של ארצות הברית. למחויבות יתלוו אז היבט ציבורי-פומבי מחייב וכן מעמד משפטי-קונסטיטוציוני ברור.

הנושאים שעסקו בהם הדוברים עשויים להאיר למקבלי ההחלטות בישראל את היבטיהן המורכבים של מחויבויות של ארצות הברית, ולעשותם מודעים לניואנסים השונים של מחויבויות אלה. ניואנסים אלה, ובכללם לשון ההתחייבויות וההסתייגויות המוזכרות בהן, אמורים להשפיע

על אופי החלטות שתתקבלנה בישראל, על הערכת גורמי הסיכון הכרוכים בהן ועל המידה שמחויבות של ארצות הברית תקזז את גורמי הסיכון.

המשתתפים

אלוף (מיל.) גיורא איילנד הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון עמד גיורא איילנד בראש המועצה לביטחון לאומי של ישראל. במסגרת תפקידו זה עבד בקשר הדוק עם משרד ראש הממשלה על סוגיות ביטחון ויחסי חוץ, כולל איום הגרעין האיראני, איומים מסוריה ומלבנון, טרור, ויחסים עם ארצות הברית ומדינות עיקריות באירופה. במהלך שירותו הארוך בצה"ל שרת האלוף (מיל.) איילנד כראש אגף התכנון, ראש אגף מבצעים ובתפקידי פיקוד שונים באוגדת העילית של חיל הצנחנים.

מרטין אינדיק מכהן כסגן נשיא מכון ברוקינגס בושינגטון וכמנהל התכנית למדיניות חוץ במכון, וכן כחבר הדירקטוריון של המכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר היה אינדיק המנהל המייסד של מרכז סבן למדיניות המזרח התיכון במכון ברוקינגס. בשנים 1995-1997 ו-2000-2001 כיהן אינדיק בתפקיד שגריר ארצות הברית בישראל. אינדיק שימש כעוזר מיוחד לנשיא קלינטון, כמנהל בכיר לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה במועצה לביטחון לאומי בשנים 1993-1995, וכעוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב במחלקת המדינה בשנים 1997-2000.
פרופ' משה ארנס כיהן במשך שנים רבות כחבר כנסת ובשנים 1977-1982 כיו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הוא שימש כשגריר ישראל בושינגטון בשנים 1983-1982. משה ארנס כיהן שלוש פעמים כשר הביטחון: בשנים 1983-1984, 1990-1992 ובשנת 1999, וכשר החוץ בשנים 1988-1990.

ד"ר יהודה בן מאיר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, פסיכולוג ועורך דין, ששימש כמרצה בכיר וכראש המחלקה לפסיכולוגיה באוניברסיטת בר אילן. ד"ר בן מאיר כיהן כחבר כנסת בשנים 1971 - 1984 והיה סגן שר החוץ בממשלות בגין ושמיר. תחומי מחקריו כוללים את יחסי הדרג הצבאי והאזרחי, ודעת קהל בישראל. ד"ר בן מאיר מנהל את פרויקט 'דעת קהל וביטחון לאומי' במכון.

אלוף (מיל.) שלמה גזית הצטרף למרכז יפה למחקרים אסטרטגיים ב-1988, לאחר 36 שנות שירות בצה"ל ובתום ארבע השנים שבהן כיהן כנשיא אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. לאחר מלחמת ששת הימים שימש אלוף (מיל.) גזית כמתאם הפעולות בשטחים המוחזקים מטעם ממשלת ישראל ובעקבות מלחמת יום כיפור מונה לראש אגף המודיעין בצה"ל. כתב בהרחבה על סוגיות צבאיות של ישראל והמזרח התיכון. אלוף (מיל.) גזית הוא יו"ר העמותה לחקר כוח המגן ע"ש גלילי ויו"ר העמותה לתחרות פרס יצחקשדה לספרות צבאית.

דן הלפרין כיהן בשנות ה-70 כסמנכ"ל לנושאים בין-לאומיים במשרד האוצר וממונה על תחום הלוחמה הכלכלית. במסגרת תפקידו זה טיפל בחקיקה נגד החרם הערבי באירופה ובארצות הברית. בשנים 1979-1986 שימש ציר לענייני כלכלה בשגרירות ישראל בושינגטון. בתפקידו זה טיפל בהגדלת הסיוע הכלכלי והביטחוני לישראל והפיכתו למענק. דן הלפרין עמד בראש צוות המשא ומתן הישראלי להשגת הסכם איזור סחר חופשי בין ישראל לארצות הברית. מאז 1986 דן הלפרין הינו איש עסקים פרטי ודירקטור בחברות ציבוריות רבות.

סלי מרידור כיהן כשגריר ישראל בארצות הברית בין השנים 2006-2009. בין השנים 1999-2005 כיהן כראש הנהלת הסוכנות היהודית והנהלת ההסתדרות הציונית העולמית. קודם לכן שימש סלי מרידור כיועץ לשר הביטחון ולשר החוץ של מדינת ישראל. סלי מרידור נולד וגדל בירושלים, שירת כקצין ביחידה 8200 של חיל המודיעין וסיים לימודי תואר ראשון באוניברסיטה העברית בירושלים.

ד"ר נמרוד נוביק עוקב אחר יחסי ישראל-ארצות הברית זה למעלה משלושה עשורים, שבהם כיהן כחוקר באקדמיה בארץ ובארצות הברית, כיועץ המדיני של שמעון פרס בתפקידיו כראש הממשלה וכממלא מקום ראש הממשלה, וכן כיו"ר בהתנדבות של ECF- העמותה אשר יזמה את הסכמי אוסלו והיא מעורבת בכל התהליכים המדיניים מאז. ד"ר נוביק הינו איש עסקים, אשר בין השאר הוביל את המיזמים המשותפים העיקריים בין ישראל למצרים (בית הזיקוק לנפט MIDOR באלכסנדריה בהשקעה של 1.3 מיליארד דולר, ומיזם EMG לייצוא גז טבעי ממצרים לישראל בהשקעה של 550 מיליון דולר), וזאת בתמיכה פעילה של הממשל בושינגטון.

ד"ר רובי סיבל, עו"ד, שגריר. משמש כמרצהאורח בדרגת פרופסור, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל אביב, המרכז הבינתחומי הרצליה. בעברו היה ד"ר סיבל יועץ משפטי לממשלת ישראל לאו"ם, יועץ מדיני בשגרירות ישראל בושינגטון, היועץ המשפטי למשרד החוץ, נציג ישראל לבוררות טאבה עם מצרים, חבר משלחות ישראל למשא ומתן לשלום עם מצרים, ירדן והפלשתינאים, סמנכ"ל משרד החוץ לבקרת נשק ופירוק נשק. בין פרסומיו: משפט בינלאומי

(בשיתוף עם כותבים נוספים), המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית ירושלים - (מהדורה שנייה תש"ע-2010). ספרו Procedure in International Conferences, (Cambridge University Press, Second Revised Edition, 2006), זכה בפרס Certificate of Merit of the American

Society of International Law

ד"ר עודד ערן מכהן כמנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי החל מיולי 2008. ד"ר ערן כיהן בתפקידו האחרון כמנכ"ל המשרד הישראלי של הקונגרס היהודי העולמי WJC. ד"ר ערן משמש גם כיועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בשנים 2002-2005 כיהן כשגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל. בין השנים 1997-2000 שירת ד"ר ערן כשגריר ישראל בירדן ובשנים 1999 - 2000 היה ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע.

בין השנים 1987-1990 היה ערן ציר מדיני בשגרירות ישראל בבושנינגטון.

אלוף (מיל.) אהרון זאבי פרקש הוא נשיא המכון לתכנון מדיניות העם היהודי, ובעבר ראש התכנית למודיעין וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא כיהן כראש אמ"ן בצה"ל (2002-2006) לפני כן כראש אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (אטי"ל), וכעוזר וכסגן ראש אגף התכנון (אג"ת). לאלוף (מיל.) פרקש תארי B.A ו-M.A בהיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל אביב, והוא בוגר התוכנית הבינלאומית למנהלים בכירים בבית הספר למנהל עסקים של אוניברסיטת הרווארד.

ד"ר אפרים קם הוא סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. קם שירת בדרגת אלוף משנה בחטיבת המחקר באגף המודיעין של צה"ל עד שנת 1993. תפקידים נוספים אותם מילא בצה"ל היו עוזר ראש חטיבת המחקר להערכה ומדריך בכיר במכללה לביטחון לאומי של צה"ל. ד"ר קם מתמחה בבעיות ביטחון של המזרח התיכון, ובעיקר בנושא האיום האיראני, במודיעין אסטרטגי ובסוגיות ביטחון לאומי של ישראל. ספרו *מתקפת פתע*, במהדורתו האנגלית, זכה בפרס הספר הטוב ביותר על נושאי מודיעין מטעם המרכז הלאומי למחקרי מודיעין בבושנינגטון.

פרופ' איתמר רבינוביץ, המופקד על קתדרת אטינגר לחקר המזרח התיכון בן ימינו באוניברסיטת תל-אביב, כיהן בשנות התשעים כשגריר ישראל בארה"ב וכראש המשלחת למשא ומתן עם סוריה. הוא מכהן כיום כפרופסור אורח באוניברסיטת ניו יורק, כעמית אורח במרכז סבן וסגן יו"ר הוועד המנהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי.

ד"ר מאיר רוזן כיהן כיועץ משפטי למשרד החוץ. ד"ר רוזן השתתף בין השנים 1971-1979 במשא ומתן עם ארצות הברית על חתימת הסכמי ההבנה, וכן השתתף במשא ומתן על ניסוח הסכמי קמפ דוד והסכמי השלום עם מצרים. בנוסף, בין השנים 1979-1983 כיהן מאיר רוזן כשגריר ישראל בצרפת ובשנים 1983-1987 כשגריר ישראל בארצות הברית.

צבי רפיח שירת במשך 21 שנים בשירות החוץ הישראלי. בשנים 1973-1979 כיהן צבי רפיח כציר לענייני הקונגרס בשגרירות ישראל בבושנינגטון. הוא בעל תואר שני בממשל אמריקאי מאוניברסיטת ג'ורג'טאון. מאז שפרש משרות החוץ בשנת 1980, שימש כיועץ לענייני ארצות הברית עבור חברות תעשייה ישראליות מובילות