

תרומת ארצות הברית לביטחון הלאומי של ישראל

מיכל חסואל-רדושיצקי

פרק זה עוסק בתרומת ארצות הברית לחמישה מתוך שבעת רכיבי הביטחון האמורים לעיל, המרכיבים את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. חמשת הרכיבים שיפורטו להלן מציגים ניתוח של מערכת היחסים הדו-צדדיים בין ארצות הברית וישראל – יחסים הנטועים הן במדיניות הבית הלבן, כפי שנקבעה על ידי שורה של נשיאים אמריקאיים, והן בחקיקה ביוזמת הקונגרס האמריקאי. תאור כל רכיב ייפתח בתקציר של הדברים שיפורטו בהמשך.

ארצות הברית ועוצמתה הצבאית של ישראל

תקציר: בעוד שהקשרים הפוליטיים בין ארצות הברית לישראל חווים עליות ומורדות, היחסים בין הממסדים הביטחוניים של שתי המדינות מתחזקים בהתמדה לאורך השנים ואף עוגנו בחקיקה. חקיקה זו מעניקה לישראל מעמד של "שותפה אסטרטגית עיקרית של ארצות הברית", מגדירה את השותפות האסטרטגית בין שתי המדינות ומעגנת את מחויבותה של ארצות הברית לשמירה על היתרון הצבאי האיכותי של ישראל. ישראל נמצאת בראש מקבלות סיוע החוץ הצבאי מארצות הברית, שמגיע לכדי 20-19 אחוזים מסך תקציב הביטחון של ישראל. הסיוע הביטחוני של ארצות הברית לישראל מעוגן מאז 1999 במזכר הבנות, שנחתם בין שתי הממשלות לפרקי זמן של עשר שנים, וסכומו עולה מעשור לעשור. שיתוף הפעולה בין שני הצבאות מאפשר לארצות הברית לאגור נשק וציוד בבסיסים בישראל לצורך שימוש בעת מלחמה. במהלך השנים גם אישר הקונגרס האמריקאי תוספות תקציב עבור תוכנית ההגנה מפני טילים של ישראל, מעבר לסכומים הנקובים בהסכמים שהתלוו למזכר הבנות.

הקשרים בין ארצות הברית לישראל במישור המדיני ידעו עליות ומורדות, אך היחסים בין הצבאות ובין מערכות הביטחון של שתי המדינות התפתחו בהתמדה, כשהם מתאפיינים כל העת בפרגמטיות ומקצועיות. במרוצת השנים עוגנו יחסים אלה בחקיקה. דוגמה לכך היא ההחלטה מ-1987 להעניק לישראל מעמד של "בעלת ברית עיקרית שאינה חברה בנאט"ו" (Major Non-NATO Ally – MNNA), מעמד שקיבל חיזוק מצד הקונגרס האמריקאי בחקיקה נוספת כמעט עשור לאחר מכן. לאחרונה שודרג מעמדה של ישראל ל"שותפה אסטרטגית עיקרית של ארצות הברית" במסגרת חוק השותפות האסטרטגית בין ארצות הברית לישראל (Strategic Partnership Act), שקיבל הקונגרס האמריקאי

ב־2014. כ"בעלת ברית עיקרית שאינה חברה בנאט"ו", ישראל זכאית לקבל עודפי ציוד צבאי, ובשנים 2007–2017 אכן קיבלה עודפי ציוד כאלה בשווי של 374.4 מיליון דולר. בעקבות חוק השותפות האסטרטגית של שנת 2014, נדרש הממשל האמריקאי לספק לקונגרס הסברים ביחס ליכולתה של ישראל להתמודד עם היכולות המשופרות של הציוד הצבאי האמריקאי שיימכר למדינות אחרות במזרח התיכון.¹ יתר על כן, שיתוף הפעולה המודיעיני בין וושינגטון לירושלים נחשב לאחד מאבני היסוד של הברית האסטרטגית מאז שנות השבעים של המאה העשרים, כאשר ישראל חשפה את הטילים הבליסטיים הבין־יבשתיים של ברית המועצות שהיו מצוידים בנשק גרעיני ואיימו על ארצות הברית.² מעבר להיבט המעשי החשוב של שיתוף פעולה זה, ישראל נהנית גם מהדימוי שמקרינה הברית האסטרטגית עם ארצות הברית. באזור עוין כמו המזרח התיכון, שיתוף פעולה קרוב ומתמשך עם ארצות הברית תורם לתפיסת העוצמה והכוח של ישראל. שיתוף פעולה כזה לא רק מרתיע אויבים של ישראל, המבינים כי בעימות איתה הם עלולים למצוא עצמם בעימות עם ארצות הברית, אלא גם מעצב את האופן שבו עימותים שכבר החלו ממשיכים להתפתח.³

ישראל היא הנהנית הראשית מהסיוע הצבאי האמריקאי שניתן למדינות זרות (Foreign Military Funding – FMF). ב־2019 יעמוד הסיוע לישראל על כ־61 אחוזים מסך כל המימון הצבאי האמריקאי שניתן למדינות זרות ברחבי העולם.⁴ הסיוע האמריקאי מהווה בשנים האחרונות אחוז אחד מהתמ"ג הישראלי, שהם כשלושה אחוזים מהתקציב הלאומי של ישראל וכ־19–20 אחוזים מסך תקציב הביטחון שלה.⁵ לפי ההסכמים עם ארצות הברית, ישראל גם נהנית ממימון תזרים מזומנים (cash flow financing), המאפשר לה לנהל משא ומתן עם ספקיות אמריקאיות על רכישות נשק גדולות ולרכוש מערכות הגנה בתשלומים הנפרסים לאורך זמן, במקום להידרש לשלם את מלוא הסכום של רכישות אלו מראש.

לפני 1971 קיבלה ישראל מארצות הברית סיוע צבאי שהסתכם ב־277 מיליון דולר. לשם השוואה, הסיוע למדינות ערב באותה תקופה היה 4.4 מיליארד דולר. יתר על כן, בניגוד לישראל, שכמעט כל הסיוע שקיבלה הגיע מארצות הברית, מדינות ערב קיבלו סיוע גם ממדינות באסיה, במזרח אירופה, מברית המועצות ומהקהילה האירופית.⁶ בשלב ראשון פנתה ישראל לצרפת בבקשה לקבל סיוע צבאי, בעוד שארצות הברית הייתה פחות מעורבת בכך. עם זאת, ישראל קיימה יחסים הדוקים עם ארצות הברית וקהילת הביטחון שלה עוד לפני מלחמת ששת הימים, כחלק מאסטרטגיה ארוכת טווח, שכללה שיתוף במודיעין קריטי בימי המלחמה הקרה, למעשה עוד מ־1956.⁷

ב־1962 החליט הנשיא ג'ון קנדי למכור לישראל את מערכת טילי הנ"מ "הוק" כהגנה מפני שכנותיה הערביות שהתחמשו בנשק סובייטי.⁸ אף שישאל רכשה נשק אמריקאי, היא לא קיבלה מענק סיוע צבאי מארצות הברית עד מלחמת יום הכיפורים ב־1973, שלאחריה הקצה הקונגרס 2.2 מיליארד דולר כדי לסייע לה לשקם את יכולותיה הצבאיות.⁹

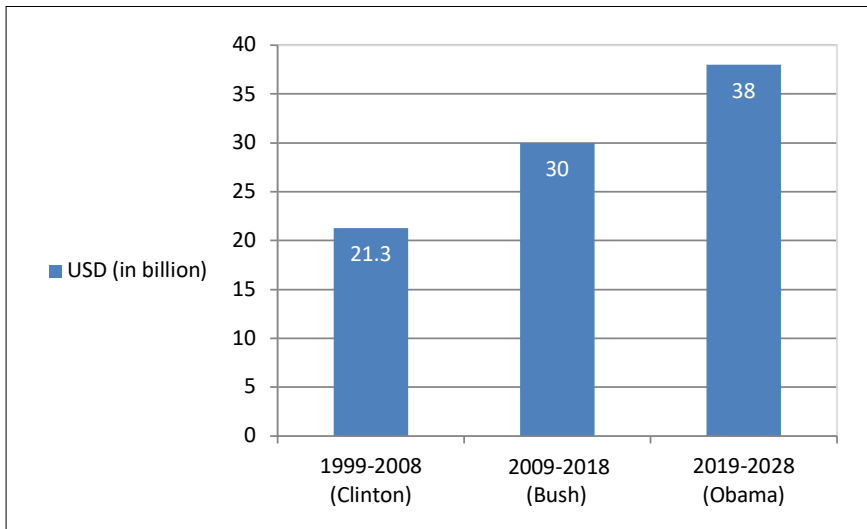
ב־1965 מכר ממשל ג'ונסון לראשונה נשק התקפי לישראל, ובשנת 1968, כשהתפרסם בציבור דבר המכירות הראשונות של מטוסי F-4 ("פנטום"), היה ברור שממשל ג'ונסון נחוש בדעתו להעניק לישראל יתרון צבאי על פני יריבותיה הערביות, שהמשיכו לקבל סיוע ותמיכה מברית המועצות. המונח שבה לתאר את מטרת התמיכה האמריקאית בישראל ונגע למאזן הכוחות במזרח התיכון, היה "שמירה על היתרון הצבאי האיכותי" (Qualitative Military Edge – QME) של ישראל, והוא תקף עד היום. הנימוק לאימוצו של עיקרון זה היה הצורך של ישראל להסתמך על ציוד ואימונים טובים יותר כדי לפצות על היותה קטנה בהרבה בשטח ובאוכלוסייה מאשר יריביה, והתפיסה שאם ישראל לא תהיה חזקה, תעלה הסכירות למלחמה במזרח התיכון – תרחיש שייאלץ את ארצות הברית להתמודד עם הוצאות ואיומים ישירים. התמיכה האמריקאית בעליונות הצבאית של ישראל נועדה, אפוא, לתרום גם לשמירת היציבות באזור.

גם הממשלים שבאו לאחר ממשלו של ג'ונסון אישרו את מחויבותה של ארצות הברית לשמירתו ולחזוקתו של היתרון הצבאי האיכותי של ישראל. עם זאת, לא נקבעה הגדרה פומבית ליתרון זה. כדי להבהיר את המדיניות בנושא, קידם הקונגרס האמריקאי מספר צעדי חקיקה שמחייבים את נשיא ארצות הברית לבצע "הערכה אמפירית ואיכותית שוטפת באיזו מידה שומרת ישראל על יתרון צבאי איכותי לנוכח האיומים הצבאיים עליה" (2008);¹⁰ מחייבים אישור הקונגרס להצעות למכירת נשק "לכל מדינה במזרח התיכון, למעט ישראל" (2008); מאשררים כי מדיניותה של ארצות הברית היא "לסייע לממשלת ישראל לשמר את היתרון הצבאי האיכותי שלה לנוכח שינויים פוליטיים מהירים ובלתי צפויים באזור" (2012);¹¹ ודורשים שבמקרים של מכירת ציוד צבאי משמעותי מארצות הברית למדינות ערביות, הממשל יציג הסבר ל"יכולת של ישראל להתמודד עם היכולות המשופרות שמספקות במסגרת המכירה או הייצוא האמורים" (2014).¹² הסיוע האמריקאי לישראל התרחב לאחר המלחמות בין ישראל למדינות ערב בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים של המאה העשרים. ב־1971 העניקה ארצות הברית לישראל הלוואות צבאיות בהיקף של 545 מיליון דולר, לעומת שלושים מיליון דולר ב־1970,¹³ וב־1974 הפכה ישראל למדינה המקבלת את סיוע החוץ הגדול ביותר מארצות הברית.¹⁴ מ־1971 ועד היום עומד הסיוע האמריקאי לישראל על 2.6 מיליארד דולר בשנה בממוצע, וכשני שלישים ממנו הם סיוע צבאי.¹⁵

מלחמת יום הכיפורים ב־1973 מתחה עד לקצה את מערכת היחסים ואת יישום העקרונות של שמירת היתרון הצבאי האיכותי של ישראל, כשהעמידה אותם אל מול יעדים מתחרים של המדיניות האמריקאית. ארצות הברית התעכבה במתן מענה לבקשותיה הראשוניות של ישראל לסיוע כנשק במהלך אותה מלחמה, מתוך רצון להגביר את השפעתה בעולם הערבי על חשבון ברית המועצות. אולם כאשר קובעי המדיניות בווינגטון הבינו את הנזקים הכבדים שספגה ישראל במלחמה, הורה הנשיא ניקסון על רכבת אווירית מסיבית לישראל, שלא רק שתרמה לניצחונה על מצרים, אלא שסביר להניח שגם סייעה ליצירת השפעה מרתיעה על שאר אויביה.¹⁶

הסכמי קמפ דייוויד ב־1978, שהניחו את התשתית להסכם השלום בין מצרים לישראל, סימנו את סופו של המונופול הסובייטי בעולם הערבי וסללו את הדרך למזכר הבנות על שיתוף פעולה אסטרטגי בין ארצות הברית לישראל שנחתם ב־1981. מזכר ההבנות חרג מעבר לסיוע צבאי ומכירות ביטחוניות למדינות זרות, וקרא לאימונים משותפים ולשיתוף פעולה במחקר ופיתוח של טכנולוגיות נשק. מזכר ההבנות של 1981 הניח את היסודות למזכרי ההבנות של 1983 ו־1987, שהקימו את הפורום הפוליטי-הצבאי המשותף (Joint Political-Military Group – JPMG) ואת פורום תכנון הסיוע הביטחוני המשותף (Joint Security Assistance Planning Group), וזאת לצד המשך שיתוף פעולה מודיעיני שוטף בין שני הצדדים. מזכר ההבנות של 1987 העלה משמעותית את רף היחסים, כאשר הגדיר את ישראל כ"בעלת ברית שאינה חברה בנאט"ו".¹⁷

מאז 1999, הסיוע הכולל של ארצות הברית לישראל מפורט במזכרי הבנות בין־ממשלתיים שנחתמים לתקופה של עשר שנים.¹⁸ האחרון שבהם נחתם בדצמבר 2016 (פירוט – בהמשך). בסיומה של חבילת הסיוע הצבאי של העשור הנוכחי (2019–2028), יעמוד סך כל הסיוע הצבאי והכלכלי האמריקאי לישראל מאז הקמתה על כמעט 170 מיליארד דולר.¹⁹



תרשים 32: הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל לפי מזכרי ההבנות²⁰

הערה: סך הסיוע הצבאי בשנים 1949–1998 עמד על כ־32.6 מיליארד דולר.

בתחילת שנות השמונים של המאה עשרים ביקשו מנהיגי ישראל להרחיב את שיתוף הפעולה האסטרטגי עם צבא ארצות הברית, והזמינו אותו לאגור נשק וציוד בבסיסים ישראליים לצורך שימוש בעת מלחמה. ב־1989 הסכימה ארצות הברית להקים מחסני תחמושת בישראל (pre-position) לשימוש הצבא האמריקאי, וכן לשימוש ישראלי

במצבי חירום (באישור אמריקאי).²¹ הפיקוד האירופי של צבא ארצות הברית (The War United States European Command – EUCOM) מנהל את התוכנית, שמכונה (WRSA-I) Reserves Stock Allies-Israel. התוכנית מקנה יתרון אסטרטגי לישראל, מכיוון שאין צורך ביידוע הקונגרס בעת שימוש במאגרי הנשק האמריקאיים המוצבים בישראל וישראל לא צריכה, לפיכך, להמתין לאספקת חירום.²² במהלך מלחמת לבנון השנייה נגר חיזובאללה ב-2006, ובמהלך מבצע "צוק איתן" נגד חמאס ברצועת עזה ביולי 2014, אישר משרד ההגנה האמריקאי לישראל לעשות שימוש במאגרי התחמושת האמריקאיים שבשטחה.

בכל הקשור להגנה מפני טילים ורקטות, שיתוף הפעולה בין ארצות הברית לישראל כולל פיתוח משותף של מספר מערכות.²⁴ מאז 2011 העניקה ארצות הברית לישראל למעלה מ-1.3 מיליארד דולר עבור מערכת "כיפת ברזל", שהצילה מספר לא מבוטל של חיי ישראלים, במיוחד במהלך העימותים עם חמאס ב-2012 וב-2014. ב-2014 העבירה ארצות הברית סכום של 225 מיליון דולר במימון מזורז עבור מערכת "כיפת ברזל", זאת בנוסף ל-504 מיליון דולר שכבר הוענקו לישראל באותה שנה כסיוע להגנה מפני טילים. בנוסף ל"כיפת ברזל", ארצות הברית השקיעה כספים רבים בפיתוח משותף עם ישראל של מערכות הגנה לטווח ארוך, כמו "קלע דוד"²⁵ ו"חץ".²⁶ במהלך השנים אישר הקונגרס תוספת סכומי תקציב לתוכנית ההגנה מפני טילים ("plus up"), מעבר לסכומים שהוסכמו במסגרת מזכרי ההבנות (ראו תרשים 33).



תרשים 33: תוספות של הקונגרס האמריקאי לישראל להגנה מפני טילים ("plus up"), 2010-2017 (במיליוני דולרים)²⁷

בשנת 2016, הפכה ישראל לשותפה הזרה הראשונה של ארצות הברית שקיבלה את מטוס הדור החמישי של מטוסי הקרב האמריקאיים – F-35 – הנחשב למטוס הקרב המתקדם בעולם מבחינה טכנולוגית. ישראל קיבלה אישור אמריקאי לרכוש עד 75

מטוסי F-35, בהיקף של עד 15.2 מיליארד דולר. במסגרת עסקת ה-F-35, הסכימה ארצות הברית לבצע רכש גומלין של ציוד מהתעשייה הביטחונית הישראלית (תהליך המוכר כ"קיוו"). אם ישראל תבחר לרכוש את כל 75 מטוסי ה-F35, ההערכה היא כי רכש הגומלין יגיע עד ארבעה מיליארד דולר.²⁸

כחלק משיתוף פעולה ישראלי-אמריקאי בתחומים נוספים, אושר בשנת 2014 מימון לתוכניות פיילוט מחקריות בין גופים של ממשלת ישראל לבין המשרד לביטחון פנים של ארצות הברית. בנוסף לכך, היחידות למתן מענה כימי-ביולוגי בשעת חירום של משרד ההגנה האמריקאי עובדות בשיתוף עם צה"ל כדי לספק לו ציוד והכשרה בתחום זה, ומשרד ההגנה גם מכר או סיפק ללא תשלום לצה"ל עודפי ציוד צבאי בשווי של מיליוני דולרים, הנתונים מענה לצורך הישראלי בחלקי חילוף, כלי נשק וסימולטורים.²⁹ ארצות הברית גם הקצתה יותר מ-47 מיליון דולר לתוכניות מחקר ופיתוח של טכנולוגיות לזיהוי ומיפוי מנהרות.³⁰ שתי המדינות החלו כבר בשנת 2016 לשתף פעולה סביב מערכת חדשה לאיתור מנהרות הברחה ותקיפה תת-קרקעיות, החוצות את הגבול ומשמשות לצורך חדירה לישראל. ב-2017 כללה ארצות הברית בחקיקה הגדלה של ההקצאה לתוכנית שיתוף הפעולה נגד המנהרות – מ-25 לחמישים מיליון דולר.³¹

ארצות הברית וישראל מקיימות גם דיאלוג ותכנון אסטרטגיים אינטנסיביים, לצד שיתוף פעולה מודיעיני, מהם נהנות שתי המדינות. השתיים גם מנהלות מזה כעשרים שנה דו-שיח אסטרטגי חסר תקדים, על תוכנית הגרעין האיראנית. נושאים אחרים בדו-שיח כללו את תוכניותיהן של עיראק, סוריה ולוב לנשק להשמדה המונית, את המצב בסוריה, את חיזבאללה, את חמאס ואת הסוגיה הפלסטינית.³² היחסים הביטחוניים בתחום הצבאי כוללים כיום מרכיבים בתחומי המוכנות, האימונים וההכשרות, ובכלל זה אימוני הגנה משותפים דוגמת סדרת תרגילי "ג'וניפר קובר",³³ וחילופי אנשי צבא ללימודים במכללות צבאיות בשני הצדדים (פירוס נוסף בהמשך הפרק, בפסקה העוסקת בשיתוף הפעולה הצבאי בשנת 2017 כמקרה בוחן).

מזכר ההבנות של 2016

מזכר ההבנות האמריקאי-ישראלי משנת 2016 מעניק סיוע ביטחוני בסך 38 מיליארד דולר לישראל לשנים 2019-2028 (דהיינו 3.8 מיליארד דולר לשנה במשך עשר שנים). הוא ממשיך את המגמה של המזכר שנחתם בשנת 2007 (ויפוג בסוף 2018) שקבע מסגרת של שלושים מיליארד הדולר לסיוע ביטחוני לישראל וכולל את ההתחייבות הגדולה ביותר למתן סיוע צבאי למדינה אחת בתולדותיה של ארצות הברית.³⁴ זהו גם גידול משמעותי מהסכום שנוקב במסמך ההבנות האחרון. ההסכם מ-2016 כולל 33 מיליארד דולר בסיוע צבאי ומחויבות חסרת תקדים בהיקף של חמישה מיליארד דולר כסיוע להגנה מפני טילים.³⁵ עם החתימה על מזכר ההבנות ב-2016, אמרה היועצת לביטחון לאומי של הנשיא אובמה, סוזן רייס: "זוהי ההתחייבות הגדולה ביותר לסיוע צבאי יחיד שניתנה אי פעם למדינה כלשהי בהיסטוריה האמריקאית. בזמן שאנחנו מהדקים את החגורה

בכל מקום ... מזכר זה... מגדיל מאוד את מחויבותנו לסיוע צבאי לישראל. זו אינה טעות. זוהי תזכורת למחויבותה הבלתי מעורערת של ארצות הברית לביטחון ישראל".³⁶ מספר שינויים שהוכנסו במסמך ההבנות מ-2016 מבטאים, עם זאת, על תפיסה פחות נוחה לישראל מבעבר. ראשית, במזכרי ההבנות הקודמים נכלל המימון למערכות הגנה מפני טילים בתשלומים נפרדים. על פי מזכר ההבנות החדש, ישראל מנועה מלבקש מימון נוסף, למעט בזמן מלחמה. פירוש הדבר הוא שהסיוע הצבאי בפועל (ללא הגנה מפני טילים) אמנם גדל, אך הפער המעשי הוא בין שלושים ל-33 מיליארד דולר ולא בין שלושים ל-38 מיליארד. שנית, מזכר ההבנות שיפוג בסוף 2018 מתיר לישראל להוציא רבע מהסכום על רכישות מהתעשייה הביטחונית הישראלית (המכונות "רכש מעבר לים" או Off-shore Procurement – OSP), ואילו במזכר החדש הדבר אינו נכלל. זהו שינוי שצפוי להנחית מכה על תעשיית הנשק הישראלית.³⁷

שיתוף פעולה בין הצבאות: 2017 כמקרה בוחן

במטרה להדגים באופן מוחשי יותר את היקף שיתוף הפעולה בין ישראל וארצות הברית בהיבט הצבאי, התת-פרק לפנינו סוקר את ההתפתחויות העיקריות במישור זה על רצף כרונולוגי בשנת 2017. בדומה לשנים קודמות, בשנה זו היחסים הצבאיים בין ישראל לארצות הברית כללו אימונים דו-צדדיים ורב-צדדיים נרחבים, שתרמו גם לחיזוק יחסי החוץ של ישראל ולווי במשמעויות אסטרטגיות.³⁸ כך, למשל, במאס 2017 התאמנו יחידות מצבאות ישראל וארצות הברית במסגרת תרגיל בין-לאומי גדול ביוון, שכלל מבצעים אוויריים ותרגול כוחות ימיים וקרקעיים. בתרגיל השתתפו גם כוחות של איחוד האמירויות הערביות, מדינה שעזמה אין לישראל יחסים רשמיים.³⁹ באפריל הצטרפו יחידות מובחרות של חיל הים של ישראל ליחידות "אריות הים" של חיל הים האמריקאי, כחלק מסדרה מתמשכת של תרגילים משותפים לצבאות שתי המדינות. ראש מספן ים, תא"ל עידו בן-משה, צוטט באומרו כי "במהלך התרגילים המשותפים הללו נוצרים קשרים מקצועיים המשרתים את שני הצדדים ברמה אסטרטגית".⁴⁰ במאי אירחה ישראל תרגיל אווירי משותף של טייסים אמריקאים וישראלים,⁴¹ ובמהלך אותו חודש ערך ראש המטות המשולבים של צבא ארצות הברית, הגנרל ג'וזף דנפורד, את ביקורו השלישי בישראל במסגרת תפקידו, ונפגש בפעם הרביעית עם מקבילו הישראלי, הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי איזנקוט. עוד בביקורו השני של דנפורד בישראל, שבמהלכו נפגש גם עם שר הביטחון דאז, משה יעלון, הוא התייחס למערכת היחסים ההדוקה עם צה"ל: "זה הביקור השני שלי בתוך פרק זמן קצר, ואני חושב שהוא משקף... עד כמה היחסים בינינו חשובים... מערכת היחסים בין שתי המדינות היא הרבה מעבר לקשר בין שני הצבאות, אבל אני מאמין שהקשר הצבאי הוא נדבך מרכזי [בהם]".⁴²

בספטמבר נחנך בישראל בסיס קבע של צבא ארצות הברית, המשכן עשרות חיילים אמריקאים. מפקד מערך ההגנה האווירית בחיל האוויר, תא"ל צביקה חיימוביץ', אמר אז כי הנוכחות האמריקאית הקבועה בישראל תעצים את יכולתה לחשוף את האיום

הגובר של הרקטות והטילים ולהתגונן מפניו. גנרל ג'ון גרונסקי, סגן מפקד המשמר הלאומי של צבא ארצות הברית באירופה, אמר באותו הקשר כי "הבסיס... הוא ההצבה הראשונה של יחידה צבאית אמריקאית על אדמת ישראל... ארצות הברית וישראל מתכננות, מתאמנות ומתרגלות זה מכבר ביחד, ועכשיו... יהיו לנו אנשי חיל אוויר ישראלים וחיילים אמריקאים החיים ועובדים זה לצד זה".⁴³ הבסיס החדש הוא אמנם הבסיס האמריקאי הראשון שממוקם לצד בסיס צבאי ישראלי, אך צבא ארצות הברית מפעיל למעשה, מזה כמעט עשור, מתקן צבאי עצמאי בנגב.⁴⁴ לקראת סוף השנה, בנובמבר, ערך צה"ל אימונים עם חיל האוויר האמריקאי, יחד עם שש מדינות נוספות, במסגרת התרגיל הבין-לאומי הגדול ביותר בתולדות חיל האוויר הישראלי ("דגל כחול").⁴⁵

ארצות הברית ומעמדה הבין-לאומי של ישראל

תקציר: ארצות הברית מספקת לישראל מגן דיפלומטי, המאפשר לה, מצד אחד, להפעיל כוח צבאי קונבנציונלי כדי להגן על עצמה, ומצד שני מהווה גורם מרתיע כלפי יריבותיה מפני הסלמת תגובותיהן. תרומתה של ארצות הברית למעמדה הבין-לאומי של ישראל בולטת במיוחד בשני תחומים: באו"ם ובקרב החברה האזרחית הגלובלית.

ארצות הברית מספקת לישראל מגן דיפלומטי לנוכח ההתקפות המתמשכות על מדיניותה, התנהלותה ועצם הלגיטימיות של קיומה. לשם כך מפעילה ארצות הברית מנופים פוליטיים ומדיניים במגוון פורומים בין-לאומיים, ובעיקר במועצת הביטחון של האו"ם, ומגינה על ישראל מפני החלטות שליליות הנוגעות ליוזמות צבאיות ומדיניות שלה, לסכסוך עם הפלסטינים וליכולות הגרעיניות המיוחסות לה.⁴⁶ הדבר מקנה לישראל שני יתרונות ייחודיים: ראשית, מתאפשר לה להשתמש בכוח צבאי קונבנציונלי כדי להגן על עצמה ולהשיג את מטרותיה בשדה הקרב; שנית, יש בכך תרומה להרתעת אויביה של ישראל מפני הסלמת המצב או מפני העלאת החלטות אנטי-ישראליות במועצת הביטחון של האו"ם (מצב המכונה pocket veto). זהו יתרון הקשה יותר לכימות ולמידה.

ישראל וארצות הברית שותפות להשקפה כי על פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני לתת מענה לחששותיה הביטחוניים של ישראל, לתת ביטוי לתפיסה שלא ניתן להסכים לחזרה מסיבית של פליטים פלסטינים לשטחה,⁴⁷ ולאחרונה גם לעמדה שירושלים היא בירת ישראל. זאת, למרות העמדה האמריקאית ארוכת השנים הגורסת נסיגה ישראלית עתידית מרוב השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. גם אם היו ממשלים אמריקאיים שהעלו שאלות בנוגע לתבונה של מדיניות ישראל ביחס לגדה המערבית, לירושלים ולרמת הגולן, התגובה האמריקאית ידעה תמיד להתייחס בכבוד לעמדותיהם של מנהיגי ישראל שנבחרו באופן דמוקרטי.⁴⁸

תרומתה של ארצות הברית למעמדה הבינלאומי של ישראל בולטת במיוחד בשני תחומים: זירת האו"ם והחברה האזרחית הגלובלית, במיוחד במאבק בקמפיין שמטרתו דה-לגיטימציה של ישראל בזירה העולמית. שני התחומים הללו מפורטים בהמשך.

ארצות הברית וישראל באו"ם

האו"ם כולל מספר רב של גופים וסוכנויות. להלן יובאו דוגמאות לתרומתה של ארצות הברית לישראל כמגן דיפלומטי במועצת הביטחון, בעצרת הכללית, במועצת זכויות האדם, באונסק"ו (ארגון החינוך, המדע והתרבות), וכן באונר"א (סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים).

מועצת הביטחון של האו"ם

אף חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם לא השתמשה בכוח הווטו שלה כפי שעשתה ארצות הברית כדי להגן על ישראל מפני החלטות, כולל סנקציות אפשריות, גם כאשר היה מדובר במדיניות ישראלית שהיא חולקת עליה. בין השנים 1954 ל-2018 הטילה ארצות הברית וטו על יותר מארבעים החלטות בעייתיות מבחינת ישראל.⁴⁹ להלן שלוש דוגמאות להצעות החלטה מהעשור הנוכחי (2011, 2016 ו-2017) של מועצת הביטחון הנוגעות לישראל, שבהן הטילה ארצות הברית וטו או נמנעה בקול יחיד לעומת 14 המדינות האחרות החברות במועצה.⁵⁰

א. 2011 – ארצות הברית מטילה וטו על החלטה הרואה את כל ההתנחלויות הישראליות שהוקמו בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז 1967 כבלתי חוקיות. 14 חברות המועצה, מלבד ארצות הברית, תמכו בהחלטה, שדרשה כי "ישראל, ככוח הכובש, תעצור באופן מיידי ומלא את כל פעולות ההתיישבות בשטח הפלסטיני הכבוש", וקראה "להגברת המאמצים הדיפלומטיים הבינלאומיים והאזוריים לתמיכה ולהמרצה של תהליך השלום לקראת השגת שלום כולל, צודק ובר קיימא".⁵¹ שגרירת ארצות הברית באו"ם דאז, סוזן רייס, ציינה בדיון במועצה כי בעוד שממשל אובמה אכן רואה את ההתנחלויות כבלתי לגיטימיות, הווטו האמריקאי נועד למנוע פגיעה בסיכויים לשיחות שלום בין ישראל לפלסטינים. רייס הוסיפה וציינה כי ארצות הברית נותרה "ממוקדת בצעדים שיקדמו את המטרה של שתי מדינות השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון, במקום להקשות על השגתה",⁵² וכי "אף מדינה חיצונית לא השקיעה מאמצים להשיג שלום ישראלי-פלסטיני יותר מארצות הברית".⁵³

ב. 2016 – ארצות הברית נמנעת מלהצביע על החלטה 2334, הטוענת כי הקמת ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז 1967, כולל מזרח ירושלים, אינה חוקית, וכי היא מהווה הפרה בוטה של המשפט הבינלאומי. 14 חברות מועצה תמכו בהחלטה, שקבעה כי ההתנחלויות הן מכשול מרכזי לפתרון שתי המדינות, קראה

לנקיטת צעדים מידיים למניעת כל מעשה אלימות נגד אזרחים, כולל פעולות טרור, והפצירה בכל הצדדים לחזור לשולחן המשא ומתן.⁵⁴ בהתייחסה להחלטת ארצות הברית להימנע מהצבעה על ההחלטה, אמרה שגרירת ארצות הברית באו"ם דאז, סמנתה פאוור, כי "ישראל זכתה באו"ם ליחס שונה ממדינות אחרות... מזה עשרות שנים... וכך גם עדיין ב־2016... 18 החלטות נגד ישראל שאומצו בעצרת הכללית של האו"ם... או 12 ההחלטות הספציפיות לגבי ישראל שאומצו... במועצת זכויות האדם – יותר מסך ההחלטות שעסקו בסוריה, צפון קוריאה, איראן ודרום סודאן גם יחד".⁵⁵

בהסבירה את החלטת ארצות הברית שלא להטיל וטו על ההחלטה, התייחסה פאוור לווטו של שנת 2011 ואמרה כי "מאז 2011, הצמיחה בהתנחלויות רק הואצה... הנשיא אובמה ומזכיר המדינה קרי שבו והזהירו... כי היעדר התקדמות לקראת שלום והמשך הרחבת ההתנחלויות יעמידו את פתרון שתי המדינות בסכנה", וכי "בניגוד ל־2011, החלטה זו מגנה אלימות, טרור והסתה".⁵⁶ פאוור התייחסה ספציפית לחשש להיעדר יכולתה של ישראל לעמוד ב"יעדה המוצהר... להישאר מדינה יהודית ודמוקרטית" לאור התרחבות ההתנחלויות, וקבעה כי "ההצבעה שלנו היום אינה מפחיתה בשום אופן ממחויבותה האיתנה והבלתי מעורערת של ארצות הברית לביטחונה של ישראל".⁵⁷

בהבהרה של פאוור בנוגע להחלטת ארצות הברית להימנע מהצבעה על החלטה 2334, ביקשה השגרירה להדגיש את הגיבוי המתמשך שארצות הברית מספקת לישראל בזירה הדיפלומטית, כולל: "תמיכה בכך של־ישראל תינתן, סוף סוף, האפשרות לחברות בקבוצה אזורית של האו"ם... מאבק על כך שלא יימנעו מארגונים לא ממשלתיים ישראלים אישורים של האו"ם... הכרה ביום הכיפורים כאחד ממועדי האו"ם והפעלת לחץ על המועצה לשבור את שתיקתה המגונה כלפי פיגועי טרור נגד ישראלים".⁵⁸

ג. 2017 – ארצות הברית מטילה וטו על החלטה הקוראת להימנע ממיקום נציגויות דיפלומטיות בירושלים ומדגישה כי ירושלים היא סוגיה להסדר הקבע, אשר תיפתר באמצעות משא ומתן בהתאם להחלטות האו"ם הרלוונטיות. כל יתר 14 חברות המועצה תמכו בהחלטה, הקוראת, בנוסף לכך, להפוך על פיהן "מגמות שליליות בשטח... המסכנות את פתרון שתי המדינות".⁵⁹ ברקע להצבעתה של ארצות הברית עומדת הצהרת הנשיא טראמפ, מוקדם יותר באותו חודש (דצמבר 2017), ולפיה "הגיע הזמן להכרה רשמית בירושלים כבירת ישראל".⁶⁰

בהתייחסה להחלטת ארצות הברית להטיל וטו על ההחלטה, הסבירה שגרירת ארצות הברית באו"ם, ניקי היילי, כי "ירושלים היא המולדת הפוליטית, התרבותית והרוחנית של העם היהודי במשך אלפי שנים",⁶¹ וכי לארצות הברית היה האומץ להכיר במציאות בסיסית זאת, וכן שיש לה את הזכות הריבונית להחליט היכן להציב את שגרירותה בישראל.⁶² כדי להמחיש את תרומתה של ארצות הברית לישראל במועצת הביטחון מזה עשרות שנים, הזכירה היילי כי כבר ב־1980, כשג'ימי קרטר היה נשיא, ארצות הברית לא תמכה בהחלטת מועצת הביטחון 478, "שקראה לנציגויות דיפלומטיות לעבור

מירושלים", וסיכמה כי הצורך להטיל את הווטו האמריקאי ב־2017 הוא "דוגמה נוספת כיצד האו"ם מזיק יותר מאשר מועיל לסכסוך הישראלי-פלסטיני".⁶³

העצרת הכללית של האו"ם

כאשר בוחנים את החלטות עצרת האו"ם שלהן התנגדה ארצות הברית, עולה כי במושב הסתיו ה־71 של העצרת הכללית בשנת 2016 הצביעה ארצות הברית 18 פעמים נגד הצעות החלטה אנטי־ישראליות, שרק ב־11 מתוכן הצביעו גם מדינות נוספות באופן דומה.⁶⁴ מתוך 14 הצבעות של מליאת העצרת בסוגיות שנגעו ישירות לאינטרסים אמריקאיים חשובים, ואשר סביבן ניהלה ארצות הברית פעילות שכנוע נרחבת, שלוש נגעו לסכסוך הישראלי-פלסטיני. דוגמה לכך היא עבודתה של "הוועדה המיוחדת לחקירת השיטות הישראליות המשפיעות על זכויות האדם של העם הפלסטיני וערביי השטחים הכבושים".⁶⁵ בנוסף, ארצות הברית הפעילה מאמצי שכנוע מול מדינות אחרות, שנועדו להביאן לבטל את תמיכתן בהחלטה השנתית של עצרת האו"ם, המחדשת את המנדט של אותה ועדה, בטענה שהמבנה שלה מוטא נגד ישראל ומפלה אותה, וכי יש לבטלה. שתי הצבעות בעצרת האו"ם שנגעו לסכסוך הישראלי-פלסטיני זכו לסיקור נרחב בעשור הנוכחי: תמיכת העצרת הכללית בשדרוג מעמדה של פלסטין מ"ישות משקיפה שאינה חברה" (non-member observer entity) ל"מדינה משקיפה שאינה חברה" (non-member observer state) בשנת 2012,⁶⁶ וההחלטה על "מעמד ירושלים" משנת 2017, אשר הכריזה שכל פעולה שנועדה לשנות את אופייה, מעמדה או הרכבה הדמוגרפי של ירושלים "בטלה ומבוטלת".⁶⁷

בתגובה להצבעה על שדרוג מעמדה של פלסטין אמרה שגרירת ארצות הברית באו"ם, רייס, כי משלחתה הצביעה נגד ההחלטה "המצערת והבלתי תורמת",⁶⁸ שכן היא מציבה מכשולים נוספים בדרך לשלום. ב־2017, בתגובה להחלטת עצרת האו"ם הקוראת לכל המדינות להימנע מהעברת השגרירויות לירושלים, ציינה השגרירה היילי כי "לבושתו, האו"ם כבר מזמן היה ונותר זירה עוינת למדינת ישראל", וכי ארצות הברית תקבע את שגרירותה בירושלים משום ש"זה מה שהעם האמריקאי רוצה שנעשה, וזה הדבר הנכון לעשות. שום הצבעה באו"ם לא תשפיע עלינו, אבל היא כן תשפיע על האופן שבו האמריקאים יביטו על האו"ם ועל האופן שבו נביטו אננו על מדינות שלא מכבדות אותנו באו"ם".⁶⁹

ישראל, מצידה, מפיגה סולידריות כלפי ארצות הברית בעצרת האו"ם. במהלך 2016 הסכימה ישראל עם ארצות הברית ב־94 אחוזים מההצבעות בעצרת הכללית – יותר מבעלות ברית קרובות אחרות, כמו קנדה (92 אחוזים), בריטניה (85 אחוזים), צרפת (84 אחוזים) ויפן (74 אחוזים). בכל מקרה שבו עמדו לצד וושינגטון מדינה אחת או שתיים בלבד בעצרת הכללית במהלך 2016, הייתה ישראל אחת ממדינות אלו.⁷⁰

מועצת זכויות האדם של האו"ם

מועצת זכויות האדם של האו"ם (UNHRC) הוקמה בשנת 2006 ומונה 47 חברות. היא החליפה את ועדת האו"ם לזכויות האדם, בעקבות ביקורת על אי-הענשה של מפרי זכויות אדם. זהו הגוף הבין-ממשלתי המרכזי במערך האו"ם שאחראי על חיזוק וקידום ההגנה על זכויות האדם בעולם.⁷¹ בין תפקידיו – להקים ועדות חקירה בין-לאומיות במטרה לתת מענה למצבים של הפרות זכויות אדם. עד סוף העשור הראשון לפעילות המועצה (בסוף 2016) הוקמו 22 ועדות חקירה כאלו, ששבע מהן (32 אחוזים) עסקו בסכסוך הישראלי-פלסטיני.⁷²

מועצת זכויות האדם מתכנסת לשלושה מפגשים קבועים בשנה, שכל אחד מהם מתנהל באופן שיטתי, לפי סדר יום המורכב מעשרה סעיפים. סעיף 7, שכותרתו "מצב זכויות האדם בפלסטין ושטחים ערביים כבושים אחרים" בוחן את ישראל, והוא הסעיף היחיד בסדר היום הקבוע שמתייחס למדינה ספציפית. לדוגמה, מצבים אחרים נבחנים תחת סעיפים כגון "מצבים של זכויות אדם המחייבים את תשומת לב הוועדה" (סעיף 4), או "סיוע טכני ובניית יכולת"⁷³ (סעיף 10). בפועל, ברור כי מועצת זכויות האדם של האו"ם משמשת כבמה לרטוריקה מוטה נגד ישראל.

מדיניות ארצות הברית כלפי המועצה התאפיינה תחילה בסירוב של הנשיא ג'ורג' בוש להצטרף לשורותיה. ב-2009, תחת ממשל אובמה, הצטרפה ארצות הברית למועצה, בתקווה שתוכל לתקן את המוסד "הפגום" מבפנים.⁷⁴ ואכן, מחקרים מראים שמצבה של ישראל במועצת זכויות האדם טוב יותר כאשר ארצות הברית חברה בה. בשלוש השנים שבין הקמתה של המועצה ב-2006 ועד כניסת ארצות הברית אליה בסוף 2009 התקיימו שישה מפגשים מיוחדים לגינוי מה שפונה הפרות זכויות האדם של ישראל – מספר הזהה למספר המפגשים שנערכו כדי להגיב על כל הפרות זכויות אדם בכל שאר מדינות העולם. לעומת זאת, בין סוף 2009 לסוף מארס 2017 – שבע שנים וחצי לאחר הצטרפותה של ארצות הברית למועצה – קיימה המועצה שני מפגשים כאלה על ישראל ו-13 מפגשים על הפרת זכויות אדם בשאר העולם.⁷⁵ פירוש הדבר הוא שהיחס לישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם השתפר משמעותית בעת נוכחותה של ארצות הברית במועצה, ובכלל זה בתקופה שבה הפלסטינים שיפרו את מעמדם באו"ם בזכות הצבעת העצרת הכללית שהקנתה להם מעמד של מדינה משקיפה (2012); לאחר קבלת החלטה 2334 במועצת הביטחון של האו"ם, המותחת ביקורת חריפה על ההתנחלויות; ובעקבות קבלת פלסטין כחברה מלאה בארגון החינוך, התרבות והמדע של האו"ם (אונסק"ו).⁷⁶ ב-2018 החליט ממשל טראמפ לפרוש ממועצת זכויות האדם של האו"ם, בין השאר בשל עמדותיה האנטי-ישראליות. בהודעת הפרישה כינה הממשל את המועצה "ביצה של הטיות פוליטיות".⁷⁷

ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם (אונסק"ו)

ב־1984, בעיצומה של המלחמה הקרה, החליט ממשל רונלד רייגן על פרישת ארצות הברית מאונסק"ו בנימוק שהארגון מושחת ומוטה אידיאולוגית לטובת ברית המועצות ונגד המערב. כמעט עשרים שנה לאחר מכן, ב־2002, החזיר הנשיא ג'ורג' בוש את ארצות הברית לאונסק"ו, בנימוק שהארגון נפטר מחלק מהסיוע האנטי־מערביות והאנטי־ישראליות.⁷⁸ כעבור עשור, ב־2011, הצביע אונסק"ו בעד קבלת פלסטיין כחברה מלאה בארגון, והציב בכך בעיה לארצות הברית, המתנגדת באופן מסורתי להכרה במדינה פלסטינית שלא כתוצאה ממשא ומתן בין ישראל והפלסטינים. החוק האמריקאי אוסר על מתן מימון של ארצות הברית לכל גוף של האו"ם המקבל את הפלסטינים כמדינה במעמד של חברה מלאה.⁷⁹ כתוצאה מכך, התרומות האמריקאיות לאונסק"ו הושעו מאז ההצבעה על קבלת פלסטיין כחברה מלאה בארגון. מהלך זה גרר קיצוץ של יותר משמונים מיליון דולר בשנה מהתרומות לאונסק"ו, שהם כ־22 אחוזים מתקציבו הכולל.⁸⁰ בעקבות השעיית המימון התפתח חוב אמריקאי לאונסק"ו בהיקף של עשרות מיליוני דולרים לשנה, שהצטברו מאז לחוב של כ־500 מיליון דולר.⁸¹

בהמשך לתיאום הדיפלומטי בין ארצות הברית לישראל, ואולי שלא במנותק מהחוב הגדל של ארצות הברית לאונסק"ו, הודיעה מחלקת המדינה בסוף שנת 2017 כי ארצות הברית תפרוש מהארגון. הרציונל שבבסיס ההחלטה היה "הצורך ברפורמה יסודית בארגון, והמשך ההטיה האנטי־ישראלית [שלן]."⁸² בעקבות החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ־2017, הקוראת לכל המדינות להימנע מהקמת שגרירויות בירושלים, הודיעה גם ישראל על פרישתה מאונסק"ו. ישראל קשרה את החלטתה זאת גם לצורך להביע הוקרה לארצות הברית ולנשיאה, וספציפית לשגרירתה באו"ם, ניקי היילי, על תמיכתה בישראל.⁸³ כפי שציין שגריר ישראל באונסק"ו, כרמל שאמא־הכהן: "פרישה זו היא גם הכרת התודה שלנו לבעלת בריתנו הטובה ביותר, ארצות הברית, ובמיוחד לעומד בראשה ולשגרירה המצוינת שלו באו"ם, ניקי היילי."⁸⁴

סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטי פלסטיין (אונר"א)

אונר"א החלה לפעול בשנת 1950 במטרה לסייע לפליטים הפלסטינים ברצועת עזה, בגדה המערבית, בירדן, בסוריה ובלבנון. בתחילה סיפקה הסוכנות סיוע חירום (מזון ומחסה) לפליטים מתקופת המלחמה של 1947–1949, אך במהלך השנים החלה לספק שירותים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, מימון לעסקים זעירים ותכנון עירוני.⁸⁵ למרות שארצות הברית מימנה כמעט 75 אחוזים מהתקציב הראשוני של אונר"א והיתה המדינה התורמת הגדולה ביותר של הארגון, היא נכשלה בהבאת הסוכנות לשקף את יעדי מדיניות החוץ האמריקאית.⁸⁶ הביקורת של ארצות הברית על אונר"א מתמקדת במדיניות הארגון המאריכה את מעמד הפליטות של הפלסטינים. בעוד שפליטי העולם כולו מטופלים על ידי נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) לפי קריטריונים הקובעים שאזרחות במדינות זרות ומעמד חברתי־כלכלי מובילים לביטול מעמד הפליטות, הפליטים

הפלסטינים שומרים על מעמדם כפליטים ללא תלות בשני קריטריונים אלה. יתר על כן, הפלסטינים הם הפליטים היחידים בעולם שמעמדם מועבר אוטומטית מדור לדור, ובכך מכפיל ומשלש את מספרם.⁸⁷ ביקורת נוספת של ארצות הברית על אונר"א מתמקדת בהעסקת עובדים בארגון המזוהים עם חמאס ובאי-מניעה של פעילות טרור של חמאס מתוך מתקני הסוכנות ברצועת עזה.

לפיכך, באוגוסט 2018 הודיע ממשל טראמפ על החלטת ארצות הברית להפסיק לממן את אונר"א, שהמורל העסקי-תפעולי שלה תואר כאינו בר-קיימא בשל היותו "מרחיב את קהילת הזכאים לפליטות באופן מעריכי ואינסופי".⁸⁸ מהלך זה התרחש על רקע קיצוץ אמריקאי מוקדם יותר (בינואר 2018), במסגרתו העביר הממשל האמריקאי שישים מיליון דולר לארגון, בעוד שההתחייבות הנוכחית, בסך 65 מיליון דולר, עוכבה לצורך "בחנה עתידית". לפי דיווחי התקשורת, החלטה זו התקבלה בעקבות התייעצויות הן עם פקידים בממשל האמריקאי והן עם ממשלת ישראל.⁸⁹

ארצות הברית והמאבק בדה-לגיטימציה של ישראל בזירה הבין-לאומית

תרומתה של ארצות הברית למאבק במערכה לדה-לגיטימציה ולכידודה של ישראל בזירה הבין-לאומית מוצאת ביטוי בולט במדיניותה בהתייחס לשני ציוני דרך בהתפתחות אותה מערכה: הראשון הוא התגובה האמריקאית לוועידה העולמית של האו"ם נגד גזענות, אפליה, שנאת זרים וחוסר סובלנות, שהתקיימה ב-2001 בדרכן שבדרום אפריקה; השני הוא תגובת ארצות הברית לתנועה המקדמת חרם על ישראל, הסטת השקעות ממנה וסנקציות עליה (Boycott, Divestment, Sanctions – BDS) ואשר נוסדה ב-2005. על פי נתוני האו"ם, בוועידת דרכן השתתפו 2,300 נציגים מ-163 מדינות, בהם 16 ראשי מדינות, 58 שרי חוץ ו-44 שרים, כמעט 4,000 נציגי ארגונים לא ממשלתיים ויותר מ-1,100 אנשי תקשורת.⁹⁰ הכינוס הגיע לשיאו בקריאה להקים תנועה בין-לאומית נגד ישראל, "כפי שנעשה נגד האפרטהייד הדרום אפריקאי, באמצעות רשת סולידריות של החברה האזרחית הבין-לאומית".⁹¹ כמו כן, ישראל הואשמה ב"פעולות של רצח עם ופרקטיקות של טיהור אתני".⁹²

בתגובה, יצאו ארצות הברית וישראל נגד ההחלטות האנטי ישראליות, נטשו את הכינוס והביעו בפומבי צער כי פורום שנועד להעלות על נס את הסובלנות והרב-גוניות הידרדר לכנס המונע על ידי שנאה.⁹³ מזכיר המדינה דאז, קולין פאוול, פרסם הודעה שקראה לדיפלומטים האמריקאים לשוב הביתה לפני סיומה הרשמי של הוועידה, בציינו כי "לא נלחמים בגזענות באמצעות כנסים המפיקים הצהרות שנאה", או כאלה הרומזים לכך ש"הפרזנו באירוע השואה... או שבישראל מתקיים אפרטהייד, או שיש רק מדינה אחת בעולם, ישראל, הראויה לגינוי".⁹⁴ ארצות הברית התמידה בעמדתה נגד ועידת דרכן, וסירבה להשתתף באירועי המשך שלה ב-2009 ובחגיגות לציון עשור לכינוסה ב-2011.⁹⁵

בחינה של המערכה לדה-לגיטימציה של ישראל על ידי תנועת ה-BDS מראה כי ארצות הברית היא השחקנית המובילה בחקיקה נגד תנועת החרם, הן ברמה הפדרלית והן ברמת המדינתית. שתי דוגמאות ברמה הפדרלית הן Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act משנת 2015 (TPA 2015)⁹⁶ ו-Trade Facilitation and Trade Enforcement Act משנת 2015.⁹⁷ חוק TPA נועד למנוע החרמה של ישראל, או הטלת סנקציות עליה ממניעים פוליטיים, פועל לבטל חסמים על סחורות ישראליות, וכן לבטל הטלות חרם על ישראל מצד מדינות זרות שהן שותפות סחר פוטנציאליות שלה.⁹⁸ החוק השני שב ומאשר את המדיניות האמריקאית למאבק בכל מרכיבי החרם הערבי נגד ישראל, ומצהיר כי חרם על ישראל מנוגד לעיקרון של אי-אפליה. כמו כן, מחייב החוק את נשיא ארצות הברית להגיש דוח שנתי על פעולות להחרמת ישראל, להסטת השקעות ממנה ולהטלת סנקציות עליה, לרבות הצעדים שננקטו על ידי הממשל האמריקאי כדי להביא לביטול חסמים ולאפשר ביצוע עסקים עם ישראל או עם השטחים שבשליטה ישראלית. נכון לאמצע 2018, נמצאות בתהליך חקיקה שתי הצעות חוק פדרליות נוספות בנושא זה – Israel Anti-Boycott Act ו-Combating BDS Act. חקיקה גורפת נגד תנועת החרם (BDS) החלה ברמת המדינות בארצות הברית מאז שנת 2014. נכון לאמצע 2018, 27 מתוך מדינות ארצות הברית⁹⁹ אימצו חוקים או החלטות נגד BDS במגוון נושאים וצורות:¹⁰⁰ חקיקת עונשין האוסרת על המדינה להתקשר עם חברות שמחרימות את ישראל; חקיקה כללית נגד אפליה, האוסרת על המדינה להתקשר בחוזים עם כל גוף שמטיל חרם על בסיס גזע, צבע, עור, דת, מין או מוצא לאומי; והחלטות לא מחייבות, המבטאות תמיכה בישראל ומגנות את תנועת BDS, ללא נקיטת צעדים קונקרטיים.

ארצות הברית ומעמדה האזורי של ישראל

תקציר: מעורבותה של ארצות הברית במזרח התיכון מילאה בעשורים האחרונים תפקיד משמעותי בבלימת איומים על ישראל, שהיו חלק בלתי נפרד ממאפייני האזור העויני לה. ארצות הברית תיווכה בהסכמי השלום בין ישראל ומצרים (1979) ובין ישראל לירדן (1994). בחזית הישראלית-פלסטינית סייעו התמריצים הכלכליים שארצות הברית העניקה ליישומם ולקיומם של ההסכמים בין ישראל לפלסטינים, וכן לשמירה על המומנטום של ערוצי המשא ומתן. בנוסף, ארצות הברית הייתה מעורבת במאמצים לשיפור היחסים בין ישראל למדינות אחרות באזור, ובכלל זה עם סוריה, תוניסיה, טורקיה, אזרבייג'ן, מרוקו ולבנון.

מאז 1967 עמדה ארצות הברית לצידה של ישראל במהלך עימותים רבים עם יריבותיה באזור. במסגרת זו העניקה ארצות הברית גיבוי צבאי ודיפלומטי לישראל, יזמה וניהלה תהליכי משא ומתן רבים בין ישראל לבין שחקניות אזוריות, ופעלה לבלימת איומים עליה מצד גורמים באזור. דוגמאות לכך הן המלחמות שניהלה ארצות הברית בעיראק, שנועדו לשים קץ לאיום של נשק להשמדה המונית;¹⁰¹ המאמצים הדיפלומטיים

האמריקאיים שהובילו להוצאת מרבית מאגר הנשק הלא קונבנציונלי שהיה בידי סוריה,¹⁰² ומעורבותה של ארצות הברית במאבק נגד הארגונים האסלאמיים הקיצוניים, ובראשם אל-קאעדה ודאע"ש.¹⁰³

ארצות הברית השקיעה מאמצים רבים בבלימת שאיפותיה הגרעיניות של איראן, בתחילת הדרך בתמיכה אירופית ובחתימה על הסכם המעצמות עם איראן בשנת 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), וב-2018, כאשר פרשה מההסכם בניגוד לעמדה האירופית, בשל הליקויים שמצא בו ממשל טראמפ.¹⁰⁴ פעולות ומהלכים אלה, גם אם לעיתים אינם קשורים ישירות לישראל, תרמו לעיצוב הנוף המזרח תיכוני, שישראל היא חלק בלתי נפרד ממנו.

החלק הבא יעסוק בתפקידה של ארצות הברית בביצור הסכמי השלום בין ישראל ומצרים ובין ישראל וירדן, וימשיך לסקור את מעורבותה בערוץ הישראלי-פלסטיני ובתהליכים פורמליים ובלתי פורמליים שמתקיימים בין ישראל לבין שחקניות אחרות באזור.

ארצות הברית ויחסי ישראל עם מצרים וירדן

ארצות הברית והסכם השלום בין ישראל למצרים

מצרים היא המדינה הערבית הראשונה שחתמה על הסכם שלום עם ישראל. המהלך המצרי היה ביטוי לנכונות לקבל את ישראל כגורם מקובל במזרח התיכון, למרות "שלושת הלאוים" של ועידת הפסגה הערבית ב-1967 בחרטום, אשר קבעו כי מדינות ערב לא יכירו בישראל, לא ינהלו עימה משא ומתן ולא יחתמו איתה על הסכמי שלום.¹⁰⁵

תרומתה המכרעת של ארצות הברית להסכם השלום בין מצרים לישראל הייתה במומנטום שיצרה, כפי שגם עלה מדברי נשיא מצרים, אנואר סאדאת, לפיהם מצרים אינה יכולה לנצח במלחמה מול ישראל וארצות הברית גם יחד, במיוחד לאחר שארצות הברית העבירה את נקודת הכובד של תמיכתה בישראל מתמיכה צבאית לתמיכה דיפלומטית.¹⁰⁶ מנקודת מבט היסטורית, כבר ב-1969, דהיינו בחודשים הראשונים של ממשל ניקסון, היה הדיפלומט האמריקאי ג'וזף ססקו הכוח המניע מאחורי הצעדים הראשונים שנעשו כדי לקדם פתרון לסכסוך הישראלי-מצרי.¹⁰⁷ עשור לאחר מכן, ב-1979, העבירה ארצות הברית סכום כולל של 7.5 מיליארד דולר למצרים ולישראל כחלק מהסיוע להפסקה מוחלטת ורשמית של כל מעשי האיבה ביניהן ולהחזרת חצי האי סיני למצרים.¹⁰⁸ מבחינת ישראל, הכספים האמריקאיים אפשרו את פריסתם מחדש של כוחות צה"ל ובנייתם של בסיסי חיל אוויר בנגב.¹⁰⁹

תהליך המשא ומתן הישראלי-מצרי התאפיין במחויבותו האישית של נשיא ארצות הברית דאז, ג'ימי קרטר, לתווך בין שני הצדדים כדי להגיע להסכם שלום בין המדינות. מחויבות זו באה לידי ביטוי באבני הדרך ובהחלטות הבאות:

1. מיד עם כניסתו לתפקידו, בינואר 1977, פעל קרטר כדי לשוב ולכנס את ועידת ז'נבה לשלום במזרח התיכון, במטרה להביא את כל הצדדים המעורבים בסכסוך

הישראלי-ערבי – מצרים, ישראל, ירדן, סוריה והפלסטינים – לנהל משא ומתן לשלום כולל.¹¹⁰

2. בשנת 1978, לאחר שסאדאת השעה את כל השיחות והמגעים העתידיים עם ישראל, החליט קרטור להזמין את סאדאת ובגין להצטרף אליו לוועידת פסגה משולשת בקמפ דייוויד.¹¹¹ הייתה זו החלטה מסוכנת, שכן קרטור לא רק חשף עצמו למחיר המעורבות בתהליך שלום שנוי במחלוקת, אלא גם הניח את כל יוקרתו על ועידת פסגה שאולי תסתיים בכישלון מוחלט.

3. כשהשיחות בין ישראל למצרים בקמפ דייוויד נקלעו למבוי סתום ועמדו לקרוס, הגדיר קרטור מחדש את תפקידה של ארצות הברית מסיוע לצדדים למובילה של המשא ומתן, ויצר הפרדה בין בני השיח הישראליים והמצרים. המשלחת האמריקאית הציגה אז טיוטות של הצעות למנהיגי מצרים וישראל, קיבלה מהם הערות והציעה הצעות נגדיות, עד שהושגה הסכמה הדדית על נוסח ההסכם.¹¹²

4. במהלך הפסגה היטיב קרטור לנצל את הסיוע והידידות האמריקאיים כמנוף להבאת הצדדים לגלות גמישות דיפלומטית. מעורבותו האישית הציילה למעשה את תהליך השלום, בעיקר אחרי שהצליח לשכנע את סאדאת להישאר בקמפ דייוויד לאחר שזה איים לעזוב את המקום.¹¹³ קרטור נקט צעד חסר תקדים כאשר במשך 13 הימים של השיחות הניח לחובותיו והתחייבויותיו האחרות כנשיא והקדיש את כל זמנו להשגת הסכם ישראלי-מצרי שיקדם פתרון לסכסוך הישראלי-ערבי.¹¹⁴

בעקבות חתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים ב־1979, התחייבה ארצות הברית להבטיח את הקמתו והחזקתו של כוח רב־לאומי, היה והאו"ם לא יקבל על עצמו תפקיד זה. כאשר תרחיש זה אכן התממש ב־1981, חתמו ארצות הברית, מצרים וישראל על פרוטוקול שנספח להסכם השלום, ובעקבותיו הוקם גוף לשמירת השלום בין ישראל למצרים, שכלל הצבת כוח משקיפים רב־לאומי בחצי האי סיני. גוף זה ממשיך במשימתו עד היום.¹¹⁵

הסכם השלום בין ישראל למצרים, שהנשיא קרטור עזר לקדם, לא רק שרד, אלא גם עמד במבחנים רבים, כולל התקיפה הישראלית של הכור הגרעיני בעיראק ב־1981, רצח הנשיא סאדאת באותה שנה, מלחמת לבנון הראשונה, לרבות כניסת ישראל ללבנון ב־1982-1983, "האביב הערבי" ב־2011, בחירתו של מחמד מורסי לנשיאות מצרים בשנת 2012, ולאחרונה פיגועי הטרור בחצי האי סיני. כך, חרף מצבי מתיחות בין ישראל לעולם הערבי, השינויים בהנהגה המצרית והתסיסה הפוליטית הפנימית במצרים, הסכם השלום מחזיק מעמד מזה כארבעה עשורים ומהווה עדות לכוח מייצב באזור המתאפיין בהפכפכותו.¹¹⁶

ארצות הברית והסכם השלום בין ישראל לירדן

הסכם השלום בין ישראל לירדן, שנחתם באוקטובר 1994, יצר את הבסיס לכינון יחסים דיפלומטיים מלאים בין שתי המדינות, וקבע ששתיהן יפעלו יחדיו בנושאי פיתוח, איכות

הסביבה וביטחון.¹¹⁷ ההסכם הושג בתיווכו ובסיועו של הנשיא קלינטון,¹¹⁸ ומאז חתימתו נחשב השלום הישראלי-ירדני כגורם מייצב חשוב עבור בית המלוכה הירדני.¹¹⁹ יוזמתו של קלינטון לתווך בין הצדדים הביאה בשלב ראשון לחתימת "הצהרת וושינגטון" האמריקאית-ישראלית-ירדנית ביולי 1994, שתוארה כ"נקודת ציון היסטורית במאמצי הבלתי נלאים של ארצות הברית לקדם את השלום והיציבות במזרח התיכון".¹²⁰ כהוקרה על מעורבותו האישית של נשיא ארצות הברית בתיווך בין הצדדים, ביקשו חוסיין מלך ירדן וראש ממשלת ישראל רבין ממנו לחתום על הסכם השלום ביניהם הן כעדר והן כמארח את טקס החתימה.

ארצות הברית ממשיכה לתמוך בשלום הישראלי-ירדני ולתרום לביצורו, בין היתר באמצעות ערוץ "הקרן המשולשת לפיתוח התעשייה" (Trilateral Industrial Development – TRIDE Foundation), שהוקמה במשותף ב-1996 על ידי ממשלות ארצות הברית, ירדן וישראל כדי לעודד שיתוף פעולה כלכלי. קרן TRIDE תומכת במיזמים עסקיים משותפים של חברות מהמגזר הפרטי משלוש המדינות, ומקדמת מחקר ופיתוח, ייצור ושיווק של מוצרים וטכנולוגיות חדשים.¹²¹

ארצות הברית גם תומכת בשיתוף פעולה צבאי בין ישראל לירדן, כפי שהוכיחה העברתם של כשישים מסוקי קרב אמריקאיים מסוג "קוברה", שיצאו משירות בישראל, לירדן כדי לסייע לממלכה להדוף איומים בגבולותיה עם סוריה ועיראק. וושינגטון אישרה את המסירה, ואף העבירה את המסוקים שיפוץ מכני לפני שנמסרו ללא תשלום לירדן ושולבו בצי מסוקי ה"קוברה" הקיים של הממלכה.¹²²

ארצות הברית ותהליך השלום בין ישראל לפלסטינים

הפעילות הדיפלומטית והתמריצים הכלכליים של ארצות הברית סייעו לקדם, ליישם ולשמר לאורך השנים את ההסכמים בין ישראל לפלסטינים, וכן שמרו על המומנטום של ערוצי המשא ומתן השונים ביניהם.¹²³ כדי להבטיח שלישראל יהיה פרטנר לשלום, העניק הקונגרס האמריקאי סיוע לפיתוח מוסדות וכוחות ביטחון פלסטיניים ולקידום הדמוקרטיה בקרב הפלסטינים, וקבע איסור על מתן סיוע כלשהו לחמאס, אלא אם כן יעמוד הארגון בתנאים שקבעה המערכת הבינ-לאומית ביחס לישראל ויאמץ שיטות של ממשל תקין.¹²⁴ ארצות הברית גם ארגנה ואירחה פסגות חירום ישראליות-פלסטיניות, הגבירה את תמיכתה במאבק בטרור ופעלה לחזק את האמון בין שני הצדדים כדי שיוכלו להמשיך בדו-שיח להשגת הסכם למרות התפרצויות של סכבי אלימות ביניהם.¹²⁵ אבני הדרך הבאות הן המחשה לתרומתה של ארצות הברית לתהליך המשא ומתן הישראלי-פלסטיני במהלך השנים הרבות שבהן היא מילאה תפקיד ראשי בתיווך בין שני הצדדים:

1. 1991: בתחילת מלחמת המפרץ הכריז הנשיא ג'ורג' בוש האב שפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי הוא אחת ממטרותיו לאחר המלחמה. הוא התווה מסגרת לשלום, המבוססת על החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ועל העיקרון של "שטחים תמורת

שלום". בהמשך אותה שנה ארגן מזכיר המדינה ג'יימס בייקר ועידת שלום רב-צדדית במדריד, שהביאה לתחילתם של מגעים בין ישראל ובין הפלסטינים, מגעים שהתפתחו לכלל ערוץ חשאי של שיחות, שלימים נודע כ"תהליך אוסלו". התהליך שהחל בו הנשיא בוש נמשך גם תחת הנשיא ביל קלינטון, שהתחייב לחבור כשותף למנהיגי האזור בחתירה להשגת שלום.¹²⁶

2. 1993: הייתה זו שנת פריצת הדרך המשמעותית הראשונה במשא ומתן בערוץ הישראלי-פלסטיני, שהייתה פועל יוצא מהמשא ומתן הסודי שנערך בין ישראל לבין אש"ף באוסלו במקביל לשיחות בווינגטון. המשא ומתן באוסלו הניב את החתימה על הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף בדבר הכרה הדדית והקמת ממשל פלסטיני עצמי זמני, בטקס שנערך בבית הלבן בחסות הנשיא קלינטון ב-13 בספטמבר 1993.¹²⁷
3. 1995: הנשיא קלינטון אירח בבית הלבן טקס נוסף, שבו חתמו ישראל והפלסטינים על הסכם ביניים בגדה המערבית וברצועת עזה, כפי שנקבע בהצהרת העקרונות מ-1993. כדי להפגין את תמיכתה של הקהילה הבין-לאומית בהסכם הביניים, אירחה ארצות הברית באותו מפגש מנהיגים ערביים (חוסיין מלך ירדן ונשיא מצרים חוסני מובארק), לצידם של ראש ממשלת ישראל יצחק רבין ויו"ר הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת.¹²⁸ המפגש תרם לחיזוק מעמדה של ישראל באזור.
4. 1997: ארצות הברית אירחה מפגש בין יו"ר הרשות הפלסטינית ערפאת לבין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, שבעקבותיו התאפשר לצדדים להגיע להבנות בעל פה בנוגע לחברון.¹²⁹ המפגש נערך בעקבות הצורך של הצדדים לאשר מחדש התחייבויות משותפות קודמות לנוכח חוסר האמון ההדדי ששרר ביניהם.
5. 1998-1999: לאחר יישום הסכם חברון, כאשר המשא ומתן הדו-צדדי נעצר פעם נוספת, הפעילו השליחים האמריקאים דיפלומטיה נרחבת בחיפוש אחר מוצא למבוי הסתום. ב-1998 הושג הסכם וואי, שהיה תוצאה של רעיונות, נוסחאות וטיוטות שהעלו האמריקאים. ארצות הברית גם השתתפה ביישום סעיפי ההסכם.¹³⁰ באותה שנה שלחה מזכירת המדינה, מדלן אולברייט, מכתב ערבויות לראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, המצהיר כי ארצות הברית מכירה בחשיבותם של סעיפי הביטחון של הסכם וואי עבור מדינת ישראל, ושב ומאשר את "מחויבותה האיתנה לביטחונה של ישראל ולשלום".¹³¹ בדבריו בטקס החתימה על ההסכם, שנערך בבית הלבן, הצהיר הנשיא קלינטון על כוונתו לגבש חבילת סיוע שתאפשר לישראל לעמוד בעלויות של ההיערכות מחדש של כוחות צה"ל ואישר כי "ארצות הברית נחושה בדעתה לסייע ככל האפשר לשני הצדדים במאמציהם".¹³² ב-1999 חידש הנשיא קלינטון את מאמציו לקדם את השלום, וחזר ווידא את הסכמת הקונגרס האמריקאי ל"חבילת וואי", בהיקף של 1.2 מיליארד דולר לחיזוק ביטחונה של ישראל. קלינטון גם סייע לתווך את הסכם שארם א-שייח', אשר הגדיר לוח זמנים למשא ומתן על הסכם קבע בין ישראל לפלסטינים.¹³³

6. **2000:** הנשיא קלינטון קרא לוועידת פסגה של מנהיגי ישראל והפלסטינים בקמפ דייוויד כדי לפתוח במשא ומתן ישיר בין יאסר ערפאת לראש ממשלת ישראל דאז, אהוד ברק. המפגש הסתיים ללא הסכם, אך שני הצדדים החליטו על המשך תהליך המשא ומתן. למרות זאת, זמן קצר לאחר מכן הידרדר המצב לכדי האינתיפאדה השנייה.¹³⁴ טרם סיום כהונתו ניסה קלינטון ליזום מאמץ אחרון לשלום, כאשר העלה את "מתווה קלינטון" – הצעה שהתייחסה לסוגיות הליבה של ההתנחלויות, ירושלים והפליטים.¹³⁵ בתקופה זו קיים ברק קשר הדוק עם קלינטון, נפגש עימו במספר הזדמנויות ושוחח תכופות איתו ועם פקידים אמריקאים בכירים. לפי הדיווחים, האסטרטגיה של ברק ועמדות המיקוח שלו בפסגת קמפ דייוויד בשנת 2000 התבססו למעשה על תיאום מרבי עם ארצות הברית.¹³⁶ כעבור שנים צוטט קלינטון באומרו: "הרגתי את עצמי כדי לתת לפלסטינים מדינה".¹³⁷
7. **מפת הדרכים של הקוורטט (2003)** – האיחוד האירופי היה הראשון לנסח מפת דרכים לשלום בין ישראל לפלסטינים ולהקמת מדינה פלסטינית. עם זאת, הייתה זו הטיוטה החלופית של ארצות הברית, שהוצגה לראשונה לראש ממשלת ישראל אריאל שרון, ויום לאחר מכן בפני חברי הקוורטט והפלסטינים, וששימשה בסיס להידברות בהמשך. התוכנית, שעל פי הכוונה המקורית נועדה להגיע לגרסתה הסופית כבר בסוף 2002, עוכבה על ידי ארצות הברית בעקבות התנגדויות ישראליות. לבסוף היא הוצגה בפני הישראלים והפלסטינים ב-2003, כשהיא מלווה בהצהרה של הנשיא בוש הבן, כי מקורה הוא בארצות הברית ולא בקוורטט.¹³⁸
8. **מכתבי בוש-שרון (2004)** – במהלך הפגישה בווינגטון, בין ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, ובין הנשיא ג'ורג' בוש (2004), החליפו השניים מכתבים שנועדו ליצור את הבסיס להסכם בין ישראל לפלסטינים במסגרת מפת הדרכים ותוכנית שרון להתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון. היו מי שטענו כי העמדות האמריקאיות הן שהובילו את שרון להחליט על התנתקות מלאה מהרצועה, כולל פירוק כל ההתנחלויות הישראליות שם וכן פירוק עוד ארבע התנחלויות בצפון הגדה המערבית.¹³⁹ במכתבו לשרון בירך בוש על תוכנית ההתנתקות, חזר והצהיר על "המחויבות האיננה לביטחון ישראל, כולל גבולות בטוחים ובני הגנה", ול"קיומה של ישראל כמדינה יהודית",¹⁴⁰ והוסיף חידוש מהותי לעמדה האמריקאית, כשציין כי "לאור המציאות החדשה בשטח... אין זה מציאותי לצפות שתוצאות המשא ומתן על הסדר הקבע יהיו... חזרה מלאה לקווי שביתת הנשק של 1949".¹⁴¹ ואכן, יישום תוכנית ההתנתקות של שרון שנה לאחר מכן (2005) תואם באופן הדוק עם ארצות הברית.¹⁴²
9. **אנאפוליס (2007-2008)** – ההבנות המשותפות שהוצגו בוועידת אנאפוליס בנובמבר 2007, יצרו תפקיד חדש לארה"ב, שהפכה למעין שופטת של מידת העמידה של הצדדים בהתחייבויותיהם על פי מפת הדרכים של 2003.¹⁴³ ארצות הברית הזמינה 49 מדינות וארגונים בין-לאומיים לוועידה שהתקיימה בנובמבר 2007 ושנועדה להביא, בסופו של תהליך, לנורמליזציה של היחסים בין ישראל לעולם הערבי.

¹⁴⁵היקפה של הוועידה העיד על יכולתה של ארצות הברית לגייס את העולם כולו לאירוע מסוג זה. לפי דיווחים, ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, תיאם את עמדותיו עם ארצות הברית באופן הדוק, לא רק בוועידת אנאפוליס אלא גם סביב הצעתו מרחיקת הלכת לקידום הסכם ישראלי-פלסטיני, אותו הציג ליו"ר הרש"פ, מחמוד עבאס, ב-2008.¹⁴⁶

10. 2009-2017 – כבר ביום הראשון שלו בתפקידו כנשיא ארצות הברית, התקשר ברק אובמה למחמוד עבאס, לאהוד אולמרט, לנשיא מצרים חוסני מובארק ולמלך ירדן עבדאללה השני, כדי "להדגיש את מחויבותו למעורבות פעילה למען השלום הערבי-ישראלי מראשית כהונתו".¹⁴⁷ למחרת הודיעו במשותף הנשיא אובמה ומזכירת המדינה שלו, הילרי קלינטון, על מינויו של הסנטור לשעבר, ג'ורג' מיטשל, לשליחם המיוחד לשלום במזרח התיכון. הילרי קלינטון עצמה אמרה, בשימוע לאישור המינוי שלה כמזכירת המדינה, כי ארצות הברית "תעשה כל מאמץ כדי לתמוך במאמצי הישראליים והפלסטינים" הפועלים לפתרון הסכסוך ביניהם.¹⁴⁸ לכל אורך כהונתו של ממשל אובמה ניסתה ארצות הברית לתאם שיחות בין ישראל לפלסטינים במטרה לפתור את הסכסוך. בשנת 2013 ציין מזכיר המדינה דאז, ג'ון קרי, כי משלחת של הליגה הערבית הגיעה לארצות הברית "כדי להבהיר שהם משיקים מחדש את יוזמת השלום הערבית",¹⁴⁹ וכי במסגרתה תוצע נורמליזציה של היחסים בין העולם הערבי לישראל בתמורה להסכם שלום ישראלי-פלסטיני. קרי גם ציין כי הנשיא אובמה הורה לו לפעול להשגת הסכם שלום כזה וכי מחויבותו היא "להמשיך לצעוד קדימה ולנסות להביא את הצדדים לשולחן המשא ומתן למרות הקשיים והאכזבות של העבר".¹⁵⁰ המחויבות האמריקאית החזקה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני נמשכה לאורך כל שנות כהונתו של הנשיא אובמה, ובמיוחד בתקופת כהונתו של ג'ון קרי כמזכיר המדינה, וזאת למרות מספר סככים של שיחות כושלות בין הצדדים. בהתייחס למחויבות של הממשל הנוכחי של הנשיא דונלד טראמפ לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ראוי לציין את הצהרתו של טראמפ, זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, כי יפעל להשגת "העיסקה האולטימטיבית" לסיום הסכסוך.¹⁵¹ כדי לקדם מטרה זאת, מינה הנשיא את עורך דינו, ג'ייסון גרינבלט, ואת איש אמונו וחתנו, ג'ארד קושנר. נכון למועד כתיבת דברים אלה, שנה וחצי לנשיאות טראמפ, העולם ממתינ עדיין לתוכנית השלום של הנשיא, שדווח לא אחת כי הכרזה פומבית עליה צפויה בעתיד הקרוב.¹⁵²

בשנים 2016-2017 תמכה ארצות הברית ב-19 יוזמות של ישראלים ושל גופי החברה האזרחית בישראל (מיזמי people to people), שנועדו לתרום להעמקת הידע והקשרים בין ישראלים ופלסטינים. בין היוזמות ניתן למצוא את פרויקט "Mercy Corps", המשתמש בטכנולוגיית מידע ותקשורת כוזר וכתמריץ לפעילות משותפת של ישראלים ופלסטינים; את "השותפות החקלאית הצעירה", המציעה השתלמויות משותפות לקהילות של חקלאים פלסטינים וישראלים; את פרויקט "לב העניין", הבונה קשרים בין צוותים רפואיים ישראליים

ופלסטיניים; ואת פרויקט "ניצול המדיה לשינוי", המפגיש בין התקשורת הישראלית דוברת הרוסית ובין התקשורת הפלסטינית, לצורך פיתוח קבוצות עבודה משותפות.

יחסי ארצות הברית וישראל עם שחקניות אחרות באזור

ארצות הברית הייתה מעורבת במרוצת השנים במאמצים לשיפור היחסים ושיתופי הפעולה בין ישראל ובין מדינות נוספות באזור. להלן דוגמאות לפעולותיה בהקשר זה:

1. בוועידת מדריד, ב-1991, יזמה ארצות הברית ערוץ רב-צדדי לתהליך השלום (שכונה "הערוץ המולטילטרלי") כתמריץ לישראל. ערוץ זה נועד להרחיב ולהעמיק את רשת הקשרים הכלכליים, הפוליטיים והטכנולוגיים בין מדינות האזור שישתתפו בו. ההבטחה ל"דיווידנדים" מדיניים ופוליטיים שיניב השלום, ופוטנציאל הנורמליזציה עם מגוון רחב של מדינות ערביות ומוסלמיות, נועדו להתקזז עם ויתוריה הטריטוריאליים הצפויים של ישראל במסלולים הדו-צדדיים של שיחות השלום בינה לבין הפלסטינים ובינה לבין סוריה.¹⁵³

2. בתקופת ממשל קלינטון ביקשה ארצות הברית להתקדם בערוץ הישראלי-סורי והישראלי-לבנוני, והנשיא קלינטון צוטט באומרו כי "נמשיך במאמצינו עד שיושלם מעגל השלום, מעגל שחייב לכלול את סוריה ולבנון כדי שהשלום יהיה שלם".¹⁵⁴ ב-1994 דיווח הנשיא קלינטון כי נשיא סוריה, חאפז אל-אסד, אמר לו שסוריה מוכנה לדבר על "יחסי שלום ונורמליזציה" עם ישראל. באותה שנה הודיעו ישראל וסוריה על קווי היסוד לשיחות צבאיות ביניהן בחסות ארצות הברית,¹⁵⁵ ובשנת 1999 אירח קלינטון את המפגש רם הדרג הגבוה ביותר אי פעם בין ישראל לסוריה, בהשתתפות ראש הממשלה ברק ושר החוץ הסורי שרע, לאחר חודשים של דיפלומטיה מאחורי הקלעים.¹⁵⁶

3. ב-1996 התכנסה בחסות ארצות הברית, פגישה משולשת בין שר החוץ של ישראל, אהוד ברק, שר החוץ התוניסאי, בן יחיא, ומזכיר המדינה האמריקאי וורן כריסטופר.

הפגישה הניבה הסכם בין ישראל לתוניסיה לפתיחת משרדי אינטרסים בשתי המדינות.¹⁵⁷ 4. ארצות הברית פעלה רבות כדי לסייע בבניית היחסים בין ישראל לטורקיה, וגם בשיקומה של מערכת יחסים זאת לאורך השנים.¹⁵⁸

5. ארצות הברית תמכה במאמציה של ישראל לפתח קשרים טובים עם אזרבייג'ן וכן לקדם את קבלתה של ישראל לפרורמים אזוריים.¹⁵⁹

6. אחת התוכניות המתבצעות תחת המטריה של הסוכנות האמריקאית לפיתוח בין-לאומי (United States Agency for International Development – USAID) היא התוכנית לשיתוף פעולה במזרח התיכון (Middle East Regional Cooperation – MERC), שנועדה לקדם שיתוף פעולה מחקרי בין מדינות מצריים וישראליים בעקבות החתימה על הסכמי קמפ דייוויד. ב-1993 הורחבה התוכנית כך שתכלול גם את ירדן, מרוקו, תוניסיה, לבנון, הגדה המערבית ורצועת עזה. לפיכך למעשה

עודדה התוכנית שיתוף פעולה בין ישראל למדינות ערב עימן אין לישראל קשרים דיפלומטיים רשמיים.¹⁶⁰

7. הנשיא אובמה השקיע מאמצים לשכנע את העולם הסוני לעשות מחוות כלפי ישראל כדי לעודד את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני.¹⁶¹ הממשל הנוכחי של הנשיא טראמפ שיגר מספר פעמים את שליחיו למזרח התיכון, ג'ייסון גרינבלט וג'ארד קושנר, לביקורים באזור שכללו דילוגים בין ישראל למדינות המפרץ. למרות שאין פרוטוקולים פומביים לפגישות אלה, נראה כי ממשל טראמפ משקיע מאמצים לשיפור הקשרים בין ישראל למדינות המפרץ, במטרה לצמצם את השפעת הכוחות הרדיקליים באזור.

ארצות הברית והעוצמה הכלכלית, המדעית והטכנולוגית של ישראל

תקציר: בשנות השמונים של המאה העשרים יזמו ארצות הברית וישראל את "פורום הפיתוח הכלכלי המשותף לארצות הברית ולישראל". ארצות הברית אישרה תוכנית סיוע חירום לישראל בהיקף של 1.5 מיליארד דולר, אשר המריצה את הכלכלה הישראלית והעלתה אותה על הדרך לצמיחה מהירה. במהלך השנים השיקו שתי המדינות מספר תוכניות לעידוד המחקר התעשייתי והמדעי בישראל, והקונגרס האמריקאי אישר והקצה כספים למטרה זו. שלוש דוגמאות לקרנות המשותפות לישראל וארצות הברית הן: הקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח תעשייתי (קרן BIRD); הקרן הדו-לאומית למדע (קרן BSF); והקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח חקלאיים (קרן BARD).

משנת 1949 ועד שנת 2017 העניקה ארצות הברית לישראל סיוע כלכלי (מעבר לסיוע הביטחוני) בהיקף של 34.3 מיליארד דולר.¹⁶² הסכם הסחר החופשי בין ארצות הברית לישראל, שנחתם ב-1985, היה הסכם הסחר החופשי הראשון שנחתם על ידי ארצות הברית. מאז כניסתו לתוקף, הסחר בין שתי המדינות גדל פי עשרה והגיע ל-49 מיליארד דולר ב-2016, כאשר ישראל משקיעה כיום קרוב ל-24 מיליארד דולר בארצות הברית. רכיבים קריטיים במוצרי היי-טק מובילים בארצות הברית מומצאים ומתוכננים בישראל, בה פועלות יותר מ-2,500 חברות אמריקאיות, המעסיקות כ-72,000 ישראלים. בשנות השמונים של המאה העשרים יזמו שתי המדינות את "פורום הפיתוח הכלכלי המשותף לארצות הברית ולישראל" (Joint Economic Development Group – JEDG), במטרה להתמודד עם אתגריה הכלכליים של ישראל. הנשיא דאז, רונלד רייגן אישר תוכנית סיוע חירום לישראל בהיקף של 1.5 מיליארד דולר, וה-JEDG גיבש תוכנית לייצוב כלכלי, אשר המריצה מחדש את הכלכלה הישראלית והעלתה אותה על המסלול לצמיחה המהירה שחווה בשנות התשעים של המאה ואילך.¹⁶³ אין זה מצב יוצא דופן שארצות הברית מנחה מדינות אחרות כיצד לייצב את כלכלתן, אך המקרה הישראלי חריג בשני מובנים: ראשית, בכך שארצות הברית סיפקה לישראל סיוע בפועל, ושנית,

בכך שהסיוע הכספי לא לווה בהתנגדות משמעותית.¹⁶⁴ ישראל היא כנראה המקרה היחיד של מדינה המשתפת פעולה מרצון עם ארצות הברית בפיתוח המדיניות המקורו-כלכלית שלה.¹⁶⁵

ארצות הברית וישראל השיקו במרוצת השנים, מספר תוכניות לעידוד המחקר התעשייתי והמדעי בישראל, והקונגרס האמריקאי אישר והקצה כספים למטרה זו.¹⁶⁶ בהקשר זה ראוי לציין שלוש יוזמות של מחקר ופיתוח משותפים בין ארצות הברית לישראל, שיפורטו להלן:

א. קרן BIRD

הקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח תעשייתי של ישראל וארצות הברית (Binational Industrial Research & Development Foundation) הוקמה בשנת 1977 באמצעות מענקים של שתי הממשלות.¹⁶⁷ הקרן מקדמת שיתופי פעולה בין חברות ישראליות ואמריקאיות בתחומים טכנולוגיים שונים, מחלקת מענקים בהיקף של עד מיליון דולר עבור פרויקטים הזכאים לכך, ומסייעת לחברות לזהות שותפים אסטרטגיים פוטנציאליים. הפרויקטים הנתמכים על ידי הקרן עוסקים, בין היתר, בתחומי ביטחון המולדת, תקשורת, אלקטרוניקה, אלקטרו-אופטיקה, תוכנה, מדעי החיים ואנרגיה מתחדשת וחלופית.¹⁶⁸ ההצעות לפרויקטים נשפוטות על ידי צוות מטעם מכון התקנים הלאומי האמריקאי (National Institute of Standards and Technology – NIST), וכן על ידי רשות החדשנות הישראלית.¹⁶⁹ נכון לדצמבר 2016, 940 פרויקטים של מחקר ופיתוח תעשייתי נהנו ממענקי הקרן, בסכום כולל של יותר מ-282 מיליון דולר. פרויקטים אלה הניבו, ישירות ובעקיפין, מכירות בסך שמונה מיליארד דולר.¹⁷⁰ חברות ישראליות המעורבות בפרויקטים של BIRD נוטות להקים סניפים בארצות הברית, ובכך מוסיפות ערך ומקומות עבודה לכלכלה האמריקאית. הסינרגיה בין הצד הישראלי והאמריקאי תורמת לכך שהתוצאה המשותפת עולה על התוצר שכל צד היה מפיק בנפרד.¹⁷¹

ב-2009 הוקמה "בירד אנרג'י" (BIRD Energy) במטרה לקדם את שיתוף הפעולה הדו-צדדי בטכנולוגיות האנרגיה המתחדשת והנקייה.¹⁷² התוכנית החדשה מעודדת שיתוף פעולה בין חברות ישראליות ואמריקאיות, באמצעות מימון משותף של מחקר ופיתוח במגוון טכנולוגיות העוסקות באתגרי אנרגיה ובמיצוי הזדמנויות בתחום, וזאת עבור שתי המדינות. עד כה נהנו מוטבי "בירד אנרג'י" מיותר ממאתיים מיליון דולר של כספי הון סיכון ומימון נוסף.¹⁷³ בסוף שנת 2017 הודיעו משרד האנרגיה והרשות לחדשנות של ישראל, בשיתוף עם משרד האנרגיה האמריקאי, על השקעה בסך 4.8 מיליון דולר בחמישה פרויקטים נבחרים בתחום האנרגיה, שתיעשה במסגרת תוכנית "בירד אנרג'י".¹⁷⁴ שגריר ארצות הברית בישראל לשעבר, דן שפיר, צוטט בדצמבר 2016 באומרו כי הן ישראל והן ארצות הברית "מפיקות תועלת עצומה מהשותפויות הרבות שקרן BIRD תומכת בהן", וכי "מאמצי קרן BIRD לקדם שיתופי מו"פ בין חברות אמריקאיות וישראליות סייעו לשים את ישראל על המפה בדרך להפיכתה לאומת הסטארט-אפ שהיא

כיום".¹⁷⁵ פיליפ סינגרמן, מנהל מכון התקנים האמריקאי ויו"ר עמית של חבר הנאמנים בקרן BIRD, ציין כי הקרן "ממשיכה לשמש מקור תמיכה רב ערך לחברות אמריקאיות וישראליות, עבור מטרותיהן המשותפות בתחומי החדשנות והמסחר".¹⁷⁶ שר הכלכלה והתעשייה של ישראל, אלי כהן, אמר כי תמיכתה של קרן BIRD במיזמים "היא הוכחה לקשר החזק הקיים בין ישראל לארצות הברית וביטוי חשוב לאמון בישראל שיאפשר לה להמשיך בקידום תחומים אלה ברחבי העולם".¹⁷⁷ ושר האנרגיה האמריקאי, ריק פרי, הצהיר כי קרן BIRD "מועילה לשני הצדדים ומאפשרת לשתי המדינות להשיג את יעדי הביטחון הכלכלי והאנרגטי שלהן".¹⁷⁸

ב. קרן BSF

הקרן הדו-לאומית למדע של ישראל וארצות הברית (Bi-national Science Foundation – BSF) הוקמה בשנת 1972 בהקצאה בסך שלושים מיליון דולר של הקונגרס האמריקאי, אליה נוספו עשרים מיליון דולר ב-1984. סכום זה הושווה על ידי ישראל והגיע לסך כולל של מאה מיליון דולר. מטרת הקרן היא לקדם שיתוף פעולה אמריקאי-ישראלי במחקר מדעי וטכנולוגי.¹⁷⁹ המחקר נערך בארגונים ללא מטרות רווח, כגון אוניברסיטאות, בתי חולים ומוסדות ממשלתיים, בתחומים המובילים לפריצות דרך טכנולוגיות, כגון פיזיקה, כימיה, רפואה ומדעי המחשב. קרן BSF מנוהלת במשותף על ידי דירקטוריון של חמישה חברים אמריקאים וחמישה חברים ישראלים, שמונו כל אחד על ידי ממשלתו. במסגרת היחסים המאפיינים את יוזמות BSF ארצות הברית מספקת לישראל גישה נוחה יותר לשוק העולמי, ובתמורה נהנית מהיצירתיות של ישראלים המעבירים ידע לארצות הברית במקום לאירופה או לאסיה.¹⁸⁰

ג. קרן BARD

הקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח חקלאיים (Bi-national Agriculture Research & Development Fund – BARD) הוקמה בשנת 1978 בהקצאה אמריקאית של ארבעים מיליון דולר, אליה נוספו 15 מיליון דולר ב-1985. סכום זה הושווה על ידי ישראל וההון הכולל של הקרן הגיע לסך של 110 מיליון דולר. הקרן תומכת בשיתוף פעולה ישראלי-אמריקאי במחקר חקלאי,¹⁸¹ ובדומה לתוכניות של BSF ו-BIRD, גם תוכניותיה מתבצעות במשותף על ידי מדענים אמריקאים וישראלים. הקרן מספקת מימון לפרויקטים של מחקר חקלאי מונחה משימה. רוב הפרויקטים של הקרן מתמקדים בהגדלת התפוקה החקלאית, במיוחד באקלים חם ויבש, תוך שימת דגש על נושאים סביבתיים. שיתוף הפעולה ההדדי במסגרת הקרן מאפשר לארצות הברית ולישראל להשלים זו את זו, והדבר מסייע לשתי המדינות לפתח מחקרים חדשניים בתחום החקלאות. לדוגמה, לישראל יש נכסים סביבתיים ייחודיים (כגון ים המלח), המאפשרים למדענים אמריקאים לנצל משאבים שאינם קיימים בארצות הברית. ארצות הברית, מצידה, מציעה יתרונות ייחודיים, כגון גישה לזנים מתורבתים או לציוד מסוים.¹⁸²

חברות אמריקאיות מהוות כיום כשני שלישים מכ־300 מרכזי מחקר ופיתוח בבעלות זרה, הפועלים בישראל.¹⁸³ ראוי לציין שההשקעה האמריקאית במרכיב זה של הביטחון הלאומי של ישראל אינה חד־סטריית; חברות ישראליות הן המקור השני בגודלו לרישומים של חברות זרות בבורסת נאסד"ק, אחרי סין, יותר מאשר חברות הודיות, יפניות ודרום־קוריאניות גם יחד, ועסקים ישראלים בארצות הברית מייצרים מקומות עבודה ומגדילים את התמ"ג של מדינות שונות שם.¹⁸⁴ כמן כן, אוניברסיטאות מובילות בארצות הברית, כמו MIT והרווארד, מעודדות הרשמה של סטודנטים ישראלים בתקווה לכונן גשרים נוספים בין המגזר הטכנולוגי הישראלי והאמריקאי.¹⁸⁵

ארצות הברית והחוסן הלאומי של ישראל

תקציר: החוסן הלאומי של ישראל כולל שני מרכיבים מרכזיים: חוסן תפקודי וחוסן חברתי. בהיבט התפקודי, ארצות הברית וישראל משתפות פעולה בחזית האזרחית. שיתוף הפעולה בתחום זה מעוגן במזכר הבנות וכולל התמודדות עם מצבי חירום באמצעות תוכנית ערביות; סיוע בקליטתם של עולים חדשים בישראל; תמיכה במוסדות חינוך והשכלה ובתי חולים בישראל. בהיבט של החוסן החברתי, ארצות הברית תומכת ביוזמות אזרחיות מקומיות המטפלות במחלוקות חברתיות בישראל וכן מסייעת לחיזוק אוכלוסיות חלשות.

המונח "חוסן" מייצג דברים שונים, אך תפיסת החוסן הרלוונטית לענייננו הולמת את מה שהספרות מגדירה כיכולתה של מערכת להגיב באופן גמיש על שיבוש קשה או אסון חמור – בהתאם להיקף התוצאות וחומרתן – באופן שיכיל את הנזק ואת הפגיעה הבלתי נמנעת בתפקוד המערכת ויאפשר לחזור במהירות למבנה ולהתנהלות הרגילים.¹⁸⁶ מבחינה זו, חוסן לאומי הינו נכס שיש לטפח בקביעות. כאשר בוחנים את החוסן הלאומי של ישראל בהקשר לסיוע האמריקאי, יש לדון בשני מרכיבים שלו: החוסן התפקודי והחוסן החברתי.

החוסן התפקודי של ישראל

חוסן תפקודי בר־קיימא מחייב היערכות, הכוללת ניסוח תוכניות מבצעיות לסוכנויות וגופים של מערכת הביטחון, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הרשויות המופקדות על התשתית הלאומית התפעולית בעיתות חירום וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים. ההיערכות כוללת את השגת הצידוד הרלוונטי, בניית יכולות וביצוע תרגולים מתמידים של הגורמים הנוגעים בדבר. ראוי לציין כי היכולת לקיים את שגרת היומיום של האזרחים והיכולת לחזור לשגרה לאחר פגיעות קשות (כפי שקורה במלחמות או באסונות טבע), ממלאות תפקיד מרכזי בתחושת הניצחון והמסוגלות הקולקטיבית של האוכלוסייה – הן התחושה הפנימית והן התחושה המוקרנת כלפי חוץ.¹⁸⁷ ארצות הברית קשורה לארבעה היבטים של החוסן התפקודי של ישראל: החזית האזרחית (ביטחון העורף); מצבי חירום; קליטתם של עולים חדשים; ובתי חולים ומוסדות חינוך והשכלה.

א. החזית האזרחית

כבר ב־2003 הבטיחו ראש ממשלת ישראל דאז, אריאל שרון, ומושל מדינת מרילנד, רוברט ארליך, לשתף פעולה בכל הקשור לנהלי עבודה והפקת לקחים בתחום החזית האזרחית. בעקבות זאת התהדקו הקשרים בין גורמים ישראלים ובין המשרד לביטחון פנים של מרילנד, וכן עם משטרת וושינגטון הבירה, וזאת על רקע התדירות הגוברת של התרעות טרור בארצות הברית. בשנה שלאחר מכן הגיעה לארץ משלחת ממחלקת ביטחון הפנים של מרילנד, במימון המשרד הפדרלי לביטחון המולדת של ארצות הברית, כדי ללמוד על אסטרטגיות למלחמה בטרור בישראל.¹⁸⁸

בשנת 2007 הוקמה רשות החירום הלאומית בישראל (רח"ל). משנה זו, פיקוד העורף של צה"ל ורשות החירום הלאומית משתפים פעולה עם הסוכנות הפדרלית לשעת חירום של ארצות הברית (Federal Emergency Management Agency – FEMA), במסגרת מזכר הבנות שנחתם עם המשרד הפדרלי לביטחון המולדת. ישראל היא אחת מעשר מדינות ש־FEMA משתפת עימן פעולה במסגרת התוכנית הבין־לאומית שלה, שנועדה לחזק את יכולותיה לשעת חירום באמצעות חילופי מידע על נהלי עבודה מומלצים ועל לקחים שהופקו.¹⁸⁹

מזכר ההבנות שנחתם בין פיקוד העורף ורח"ל ובין המשרד לביטחון המולדת יצר את המנגנון שבאמצעותו הקימו ישראל וארצות הברית קבוצת עבודה להתנהלות בשעת חירום.¹⁹⁰ קבוצת העבודה המשותפת של שתי המדינות נפגשת מדי שנה כדי להעריך את פעילותה ולזהות נושאים לשיתוף פעולה לשנה הקרובה. חילופי המידע והסיוע בין שני הצדדים הם גורמים מרכזיים בחיזוק המערכות לניהול מצבי חירום בשניהם, וכן למתן מענה במצבים של אסון.¹⁹¹ לדוגמה, ארצות הברית מעניקה לישראל גישה למערכת המעקב הלוויינית העולמית שלה אחר שיגור טילים, כחלק מהמענה לשעת חירום. המערכת מעניקה דקות נוספות ויקרות ערך של זמן התרעה מראש, המאפשרות לאזרחים להגיע למחסה ולצה"ל להיערך ולהגיב.¹⁹²

שיתוף הפעולה בתחום זה כולל גם היערכות למצבי חירום, מהלכי תגובה למצבים כאלה, התאוששות מהם וניהול סיכונים; צמצום אירועים עתירי סיכונים; הכשרות, אימונים וחילופי כוח אדם בתחום המחקרי; וכן מחקרים התנהגותיים בנושאי טרור וענייני ביטחון המולדת.¹⁹³ חשיבותו של שיתוף הפעולה מצאה ביטוי בדברים שאמרו בכירים ישראלים ואמריקאים במהלך סיור של משלחת פיקוד העורף הישראלי במשמר הלאומי של אילינוי (Illinois National Guard – ILNG) בשנת 2014.¹⁹⁴ בסיום הסיור אמר אלוף אייל אייזנברג, בשם קבוצת הקצינים הבכירים הישראלים: "היחסים עם המשמר הלאומי של אילינוי הם בעלי חשיבות אסטרטגית לישראל... ל־ILNG מומחיות בתחומים ספציפיים שיש בהם תועלת לביטחון ישראל". מילות הסיכום החמות זכו לתגובה דומה מצד הגנרל האמריקאי ריצ'רד הייז, שדיבר בשם המשמר הלאומי של אילינוי, ואמר כי "ישראל היא השותפה האסטרטגית החשובה ביותר של ארצות הברית,

וזוהי מערכת יחסים הדדית, שתגביר את האפקטיביות של שני הצדדים כדי שיוכלו לספק שירות טוב יותר לאזרחים שלנו".¹⁹⁵

בדצמבר 2016 העביר הקונגרס האמריקאי חקיקה נוספת¹⁹⁶ שעסקה בשיתוף פעולה עם ישראל. החקיקה מאשרת הרחבה של תוכנית המחקר והפיתוח המשותפת של המשרד לביטחון המולדת, כך שתכלול גם טכנולוגיות סייבר, וקוראת להרחבת שיתוף הפעולה עם ישראל בתחומי התפלת מים ופיתוח טכנולוגיות מים חדשות.¹⁹⁷

נדבך נוסף בשיתוף הפעולה בין ישראל לארצות הברית בזירה האזרחית היא "הקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח תעשייתי" (קרן BIRD). פרטים נוספים על הקרן מופיעים בחלק העוסק בעוצמתה הכלכלית, המדעית והטכנולוגית של ישראל, סעיף א'. בשנת 2016 השקיעה הקרן 12 מיליון דולר לעידוד פיתוחים אמריקאיים-ישראליים של טכנולוגיות לשירותי חירום, טכנולוגיות שמנכ"ל הקרן, איתן יודילביץ', תיאר כמרחיבות ומשפרות את "שיתוף הפעולה המוצלח שכבר מתקיים בין ארצות הברית לישראל במדע ובטכנולוגיה בתחומים הנוגעים לביטחון הלאומי"¹⁹⁸.

ב. מצבי חירום

בשנת 2003 אישר הקונגרס את תוכנית הערכויות לישראל, שהוארכה מאז וכיום היא מאושרת עד סוף שנת 2019. במסגרת התוכנית, ישראל רשאית להסתמך על ערכויות אמריקאיות, במידה והנפקות של איגרות חוב מקומיות ובין-לאומיות יהפכו ליקרות מדי, וכך לשמור על יציבות כלכלית בנסיבות בלתי צפויות, כמו מלחמות, אסונות טבע או משברים כלכליים.¹⁹⁹ גם אם ערכויות אלו לא ינוצלו על ידי ישראל, עצם התוכנית מעניקה דחיפה למעמדה הפיסקלי של ישראל בקרב נושים בשוקי ההון הבין-לאומיים.²⁰⁰ ארצות הברית סייעה לישראל במצבי חירום רבים לאורך השנים. שניים מהמקרים הבולטים יחסית בעידן הנוכחי היו האינתיפאדה השנייה והשריפה הגדולה בכרמל בשנת 2010. במקרה הראשון, הקונגרס העביר את חוק ההקצבות המשלימות לשנת הכספים 2003 (P.L. 108-11), שכלל ערכויות בהיקף של תשעה מיליארד דולר במשך שלוש שנים לשיקום הכלכלה הישראלית ועוד מיליארד דולר במענקים צבאיים.²⁰¹ במקרה השני, ארצות הברית סייעה לישראל להתגבר על השריפה בכרמל, אשר השמידה שטחים נרחבים של יער, גבתה את חייהם של 41 בני אדם והסבה נזק למאות בתים בצפון הארץ. הקשר הישיר בין ישראל לארצות הברית אפשר לגייס במהירות את סיועו של הממשל האמריקאי לכיבוי השריפה והביא להטסתן לארץ של טונות של חומרים לכיבוי אש, להעברת מידע בין הגורמים הרלוונטיים השונים ולקבלת ייעוץ חירום.²⁰²

ג. קליטת עולים חדשים בישראל

הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית וכביתו הלאומי של העם היהודי כולו הפכה את עליית יהודי התפוצות לערך עליון המאפיין את המדינה. ההיסטוריה של מדינת ישראל שזורה בגלי עלייה, שארצות הברית סייעה לה לאורך השנים, הן במימושה והן בחיזוק

החוסן התפקודי והחברתי שנועד להבטיח קליטה והשתלבות טובות של העולים. לדוגמה, כבר בשנת 1951 הצביע הקונגרס האמריקאי בעד סיוע לישראל בהתמודדותה עם הנטל הכלכלי שיצר זרם הפליטים היהודים שהגיעו ממחנות העקורים באירופה ובמדינות ערב.²⁰³ מאז 1973, נהנית ישראל מתמיכה אמריקאית שמעניקה היחידה לפליטים והגירה במחלקת המדינה של ארצות הברית, תמיכה שמילאה תפקיד חשוב בסיוע להתמודדותה של ישראל עם ההשלכות הכלכליות של העלייה היהודית מברית המועצות לשעבר, ממזרח אירופה, מאפריקה, מהמזרח הקרוב וממדינות אחרות. בין השנים 1973 ל-1991 הגיע סך הסיוע האמריקאי למטרה זו ל-460 מיליון דולר.²⁰⁴ ב-1990 בלבד הגיע מספר העולים לישראל לכמעט 184,000.²⁰⁵ לאחר התפרקות ברית המועצות ב-1991 אישר הקונגרס האמריקאי ערבויות להלוואות בהיקף של עשרה מיליארד דולר לישראל כדי לסייע לקליטת העולים החדשים ולספק להם שירותים חברתיים נאותים.²⁰⁶

ד. מוסדות חינוך והשכלה, ובתי חולים

הקונגרס האמריקאי מממן את התוכנית "בתי ספר ובתי חולים אמריקאיים בחו"ל" (American Schools and Hospitals Abroad – ASHA), שבמסגרתה מקבלים אוניברסיטאות ובתי חולים בישראל מענקים. לדוגמה, בשנת 2015 זכו המוסדות הבאים בישראל במענקי ASHA: המרכז הרפואי שערי צדק בירושלים, בית החולים סנט ג'ון למחלות עיניים, בית החולים נצרת והמרכז הרפואי הדסה. מאז תחילת המאה ה-21 קיבלה ישראל 45 מיליון דולר במענקים למוסדות השכלה וחינוך ולבתי חולים – סכום שממקם אותה במקום הראשון מבין המדינות הנהנות מתוכנית ASHA במזרח התיכון.²⁰⁷

החוסן החברתי של ישראל

חוסן חברתי מתבסס בעיקר על סולידריות חברתית בין זרמים ומגזרים שונים בחברה מסוימת. חברה יכולה לשמור על החוסן החברתי שלה גם לנוכח מחלוקות כלכליות ואידיאולוגיות, כל עוד קיימת הבנה שכל השחקנים באותה חברה דבקים באותה מערכת חוקים.²⁰⁸

במהלך השנים תרם הממשל האמריקאי לחוסן החברתי של ישראל באמצעות חיזוק היוזמות האזרחיות המקומיות המטפלות במחלוקות חברתיות ופועלות לחיזוק אוכלוסיות ישראליות חלשות. מאז שנת 2013 כללה ההשקעה האמריקאית למטרה זו תרומות לפרויקטים של החברה האזרחית בישראל, ובכללם כאלה המבקשים להכשיר מדריכים לגיל הרך מרקע דתי מגוון;²⁰⁹ לנשים ישראליות המובילות יוזמות חברתיות מקומיות לפתרון סכסוכים;²¹⁰ להשתלבותם של אזרחי ישראל הערבים בחברות טכנולוגיות מקומיות; ולקידום נשים ישראליות בתעשיות ההיי-טק.²¹¹

בנוסף לכך, ניתן מימון אמריקאי ליצירת מודלים להטמעת חשיבה מגדרית ברשויות מקומיות בישראל;²¹² לפיתוח מיומנויות מחשב לילדים במגזר הערבי בישראל;²¹³ להכשרה טכנולוגית לנשים חרדיות;²¹⁴ להעצמת נשים ערביות בדואיות;²¹⁵ לקידום

הפיתוח הכלכלי המקומי ביישוב הערבי ג'סר א-זרקא;²¹⁶ למתן הכשרה לפיתוח יכולות של מנהיגי רשויות מקומיות ערביות²¹⁷ ושל נשים חרדיות בירושלים.²¹⁸ בשנים האחרונות התמקדו היוזמות שקודמו במימון אמריקאי גם בחיבור בין מגזרים וזרמים שונים בישראל, ובכך תרמו באופן ישיר ללכידות החברתית. באלה נכללים פרויקטים ספציפיים המכוונים להנהגה החרדית והערבית;²¹⁹ לנשים מרקע דתי שונה;²²⁰ לתלמידות תיכון בעלות רקע דתי שונה;²²¹ לתושבי הנגב המגיעים מרקע שונה;²²² לנוער מערים מעורבות בישראל;²²³ לנוער ישראלי-יהודי וישראלי-ערבי;²²⁴ לישראלים ילידי הארץ ויוצאי אתיופיה שהם בוגרי אוניברסיטאות.²²⁵ המימון האמריקאי ניתן גם להקמת בית הספר הדו-לשוני השביעי במספר של "יד ביד" בישראל, המבקש לחזק את הקשרים החברתיים בין יהודים לערבים במדינה,²²⁶ וליישום יעיל של החלטת ממשלת ישראל מספר 922 להשוות את התקציבים לאזרחים הערבים.²²⁷

לסיכום, הניתוח שהובא לעיל מדגים באופן אמפירי את תרומתה של ארצות הברית לטיפוח כל הרכיבים המרכזיים היוצרים את הבסיס לביטחון הלאומי של ישראל. נראה כי מדיניותה של ארצות הברית לסייע לישראל ולהגן עליה היא מפורשת, איתנה בכל אחד מרכיבים אלה, וארוכת טווח, וכי היא שורדת הן את מבחן הזמן והן את ההבדלים בתפיסה ובהשקפה בין מנהיגי ארצות הברית למנהיגי ישראל.