



הגנרל האמריקאי ג'ו דנפורד ומקבילו הישראלי הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, 4 באוגוסט 2016. United States Department of Defense

תרומותיה של ארצות הברית לביטחון ישראל

איתן גלבוז

מחקר זה מציג באורח שיטתי ובפרספקטיבה היסטורית סקירה מקיפה של תרומות ארצות הברית לביטחון ישראל. המושג ביטחון מוגדר כאן במובנים הרחבים שלו, ואינו מוגבל רק לנושאים צבאיים. התרומות כוללות סיוע צבאי, אספקת נשק מודרני ומתקדם, פיתוח משותף של כלי נשק מהפכניים, תמרונים צבאיים משותפים, גם עם כמה מדינות בעלות ברית, שיתוף פעולה מודיעיני, סיכול איומי גרעין, סיוע דיפלומטי, בעיקר בארגונים בינלאומיים, ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים. בחלק מהתחומים האלה, כמו הצבאיים והמודיעיניים, שני הצדדים תורמים זה לזה. בתחומים אחרים כמו נטרול הפעילות האנטי-ישראלית בארגונים בינלאומיים, ישראל תלויה לגמרי בארצות הברית, אשר התחייבה להעניק לישראל עד שנת 2028 סיוע צבאי בהיקף של 3.8 מיליארד דולר לשנה, כולל חצי מיליארד דולר להגנה מפני טילים. הסכם הגרעין עם איראן גרם לעימות חריף בין נתניהו לאובמה. בתקופת ממשל טראמפ נוצרו קשרים הדוקים בין המדינות על בסיס אינטרסים, גורמים פוליטיים פנימיים בארצות הברית כמו הנוצרים האוונגליסטים וכימיה אישית בין המנהיגים. התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעוגנות ב"יחסים המיוחדים" שהתפתחו בין שתי המדינות מאז הקמת המדינה. אלה נשענים על "גורמים קשיחים", הכוללים אינטרסים אסטרטגיים ותמיכה דו-מפלגתית, "גורמים רכים" הכוללים ערכים, היסטוריה דומה, תמיכה בדעת הקהל ויהדות ארצות הברית. בשנים האחרונות חל כרסום בגורמים הללו, בעיקר בגורמים הרכים.

מילות מפתח: יחסי ארצות הברית-ישראל, ביטחון לאומי, סיוע צבאי, הגנה מפני טילים, העימות הישראלי-פלסטיני, תפוצת גרעין, דעת קהל, יהדות ארצות הברית, המועצה לזכויות האדם, הסכם הגרעין עם איראן

מבוא

כל מחקר שעוסק ביחסי ארצות הברית-ישראל כולל פרקים על חשיבות שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בתחומי הביטחון הלאומי. השיתוף הזה אינו חד-צדדי. כל אחת משתי המדינות תורמת לביטחון הלאומי של האחרת, אם כי באופן לא-סימטרי. התרומה האמריקאית הרבה יותר משמעותית וחיונית לישראל מאשר תרומתה של ישראל לארצות הברית. מחקר זה עוסק בעיקר בתרומה האמריקאית הבולטת בשורה רחבה של תחומים הרלוונטיים לביטחון לאומי, כולל סיוע צבאי וכלכלי, אספקת נשק מודרני ומתקדם, פיתוח משותף של כלי נשק מהפכניים, שיתוף פעולה מודיעיני, סיכול איומי גרעין, סיוע דיפלומטי בעיקר בארגונים בינלאומיים ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים.

הגורמים הרכים ביחסים המיוחדים כללו תחומים ונושאים דומים בהיסטוריה של שני העמים, ובכללם "השורשים היהודיים-נוצריים" של החברה האמריקאית, בניית אומה באמצעות גלי הגירה, רוח החלוציות שפיעמה בקרב האבות המייסדים הן של ארצות הברית והן של ישראל, כיבוש הספר והשממה.

התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעוגנות ב"יחסים המיוחדים" שהתפתחו בין שתי המדינות מאז הקמת המדינה, ואשר הכתיבו ועיצבו במידה רבה את התרומות האמריקאיות לביטחון ישראל. היחסים המיוחדים נשענים על "גורמים קשיחים" כמו אינטרסים אסטרטגיים ו"גורמים רכים" כמו ערכים. המלחמה הקרה טיפחה אינטרסים אסטרטגיים אמריקאיים בישראל כאשר ארצות ערב המהפכניות כמו מצרים, עיראק וסוריה הצטרפו לגוש הסובייטי, ואילו ישראל פעלה לצידה של ארצות הברית. הניצחונות המוחצים של ישראל במבצע סיני (1956) ובמלחמת ששת הימים (1967) על בעלות בריתה הערביות של ברית המועצות הקנו לה מעמד של מעצמה אזורית בעלת עוצמה צבאית, והעלו במידה ניכרת את קרנה האסטרטגית בעיני ארצות הברית. האינטרס הזה פחת לאחר התפרקות ברית המועצות וסיום המלחמה הקרה ב-1989, אבל תוך עשור התפתחו שוב אינטרסים אסטרטגיים דומים מול גורמים עוינים מסוג אחר.

ב-11 בספטמבר 2001 תקף ארגון הטרור האסלאמי אל-קאעדה והרס כליל את המגדלים התאומים – מרכז הסחר העולמי בניו-יורק, ופגע בפנטגון בווינגטון. זו הייתה התקפת הטרור הקשה ביותר בתולדות ארצות הברית. ישראל הייתה נתונה לטרור ערבי ופלסטיני כמעט

מאז הקמתה, והתקפות ה-11 בספטמבר יצרו תחושה בארצות הברית שהיא וישראל נמצאות באותה חזית, מול אויבים דומים שנגדם יש לנהל מאבק באמצעים דומים. לאל-קאעדה הצטרף ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), ארגון טרור קיצוני ועוצמתי שהכריז מלחמה נגד המערב והצליח להשתלט על שטחים נרחבים בעיראק ובסוריה. מאז התפתח האינטרס האסטרטגי המשותף לארצות הברית ולישראל למאבק מתמשך בארגוני הטרור האסלאמיים. ישראל הכירה היטב את הטרור הזה וסייעה רבות לארצות הברית במאמץ למגר אותו.

הגורמים הרכים ביחסים המיוחדים כללו תחומים ונושאים דומים בהיסטוריה של שני העמים, ובכללם "השורשים היהודיים-נוצריים" של החברה האמריקאית, בניית אומה באמצעות גלי הגירה, רוח החלוציות שפיעמה בקרב האבות המייסדים הן של ארצות הברית והן של ישראל, כיבוש הספר והשממה, ערכים משותפים כמו קיום משטרים דמוקרטיים-ליברליים, תמיכה משמעותית מצד קהילה יהודית ומשגשגת, שעד לפני כמה שנים הייתה הגדולה בעולם היהודי, ודעת קהל תומכת (Gilboa, 2009; 2020, forthcoming). הצירוף הנדיר של אינטרסים אסטרטגיים וגורמים רכים עומד ביסוד של היחסים המיוחדים. האינטרסים האסטרטגיים ועוצמתה הצבאית של ישראל השתנו לאורך השנים, בעוד הגורמים הרכים נשארו קבועים למדי. אחרי מלחמת העולם השנייה ארצות הברית הפכה למעצמת-על בעלת אינטרסים אסטרטגיים חובקי עולם, בעוד אלה של ישראל היו מוגבלים ואזוריים (Cohen, 2012).

סיוע ושיתוף פעולה צבאי

הסיוע האמריקאי לישראל נועד להגן עליה מפני תוקפנות כלל-ערבית. עד 1962 הוא היה מצומצם מאוד ובעיקר הומניטרי. ארצות הברית התחילה רק באותה שנה לספק נשק לישראל, שהיה הגנתי בלבד – טילים נגד מטוסים מסוג הוק. רק ב-1964 הסכימה ארצות הברית לספק לישראל נשק מודרני, כולל מטוסי קרב וטנקים. קפיצות משמעותיות בהיקף הסיוע היו אחרי מלחמת יום הכיפורים – כדי למלא מחדש את המחסנים שהתרוקנו, ואחרי חתימת הסכם השלום עם מצרים – כדי לפצות על אובדן עומק אסטרטגי והעתקת בסיסי צה"ל מסיני. מאז נקבעו היקף הסיוע ומרכיביו לפי העיקרון "יתרון צבאי איכותי" (Qualitative Military Edge) שמשמעותו הייתה, מחד גיסא, שיש לצייד את ישראל ולפתח את התעשייה הביטחונית שלה באופן שיאפשר לה להתמודד עם כל קואליציה של צבאות עוינים, ומאידך גיסא, לאפשר לארצות הברית

טבלה מס' 1: הסיוע האמריקאי לישראל, 1946–2020 (במיליוני דולר, ללא התאמה לאינפלציה)

שנת כספים	סיוע צבאי	סיוע כלכלי	הגנה מפני טילים	סה"כ
1946-2017	94,790.100	34,281.000	5,705.609	154,776.709
2018	3,100.000	-	705.800	3,805.800
2019	3,300.000	-	500.000	3,800.000
2020	3,300.000	-	500.000	3,800.000
סה"כ	104,490.100	34,281.000	7,411.409	166,182.509

Source: Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service, p. 2.

הברית לא ראה בעין יפה את ההתפתחות הזו ולכן החליט להפסיקה. ישראל תצטרך להוציא לרכישות בארץ סכומים גבוהים יותר מתוך משאביה שלה, ובמקביל ליצור שיתופי פעולה ואולי גם מיזוגים עם חברת אמריקאיות, כדי לשמור על האפשרות לרכוש נשק בכספי הסיוע. עם זאת עומד לרשותה אמצעי ממתן. בפברואר 1987 העניק ממשל הנשיא רונלד רייגן לישראל מעמד של בעלת ברית שאינה חברה בנאט"ו (NATO Non-Ally), שאפשר לה להתחרות על מכרזים לאספקת כלי נשק לצבא ארצות הברית. כך יכולות התעשיות הביטחוניות של ישראל להפוך למעין קבלניות משנה של התעשיות הביטחוניות האמריקאיות (Gold, 1993).

רוב תקציב הסיוע הופנה לרכישת מטוסי קרב (Sharp, 2019). ישראל חתמה על הסכם לרכישת 75 מטוסים מדגם F-35-I בשווי משוער של כ-15 מיליארד דולר. שווי רכישות הגומלין מהתעשייה הביטחונית הישראלית במסגרת הסכם זה מוערך ב-4 מיליארד דולר. הוצאה משמעותית נוספת בשווי של 1.9 מיליארד דולר היא להסבת חימוש "טיפש" לחימוש "חכם". ישראל שוקלת רכישת מסוקים שיחליפו את מסוקי היסעור ומטוסי תדלוק אווירי, במחירים שעדיין לא ידועים. בעשור האחרון ישראל נחשפה במידה רבה לאיום של רקטות וטילים. ארצות הברית וישראל הן שותפות מלאות בפיתוח הגנה רב-שכבתית מפני טילים. מדובר בפיתוח וייצור משותפים והעברת טכנולוגיה. מערכות ההגנה כוללות את 'כיפת ברזל' לטווח קצר, 'קלע דוד' לטווח קצר ובינוני ושלושה דורות של טילי 'חץ' לטווחים ארוכים. טבלה מס' 2 מסכמת את ההשקעות האמריקאיות בפיתוח ובהצטיידות במערכות ההגנה השונות. סך ההשקעה הגיע ל-5.6 מיליארד דולר. כמחצית מהסכום הושקעה בטיילי החץ והמחצית השנייה במערכות האחרות. בהתאם למזכר 2016, משנת 2019 ואילך ישראל תקבל כל שנה חצי מיליארד דולר לצורכי הגנה מפני טילים.

למכור נשק פחות מתקדם לבעלות ברית ערביות שלה (Freilich, 2017). העיקרון הזה הופיע בכמה מסמכים רשמיים ובהחלטות של הקונגרס, ואפשר לישראל לקבל מארצות הברית את כלי הנשק המודרניים והאיכותיים ביותר שהיו בידיה כמו מטוס הקרב F-35, שישראל הייתה המדינה הזרה הראשונה שקיבלה אותו. העיקרון ומימושו לאורך שנים רבות היו תוצאה ישירה של היחסים המיוחדים בין המדינות.

החל מ-1990 עוגנו היקף הסיוע הצבאי ומרכיביו במזכרי הבנה (Memorandum of Understanding), שנחתמו בין ממשלת ישראל לבין ממשל ארצות הברית לתקופות של עשר שנים (Sharp, 2019). הרעיון היה לקבוע מתכונת בסיסית מתמשכת ומוסכמת, ללא צורך לקיים מדי שנה ההתייעצויות ודיונים ממושכים. למרות זאת, סיוע חוץ הוא גם נושא תקציבי ולכן נדרש מדי שנה אישור של הקונגרס, שרשאי להקטין או להגדיל את היקפו ולשנות את מרכיביו. מ-2011 עמד היקף הסיוע על 3 מיליארד דולר לשנה. המזכר האחרון נחתם בין ממשל הנשיא ברק אובמה לבין ממשלת ישראל ב-14 בספטמבר 2016, ובו נקבע מסגרת כוללת של 38 מיליארד דולר לעשור שבין 2019 ל-2028. מתוך הסכום הזה יועדו בכל שנה 3.3 מיליארד לסיוע צבאי, וחצי מיליארד להגנה מפני טילים (Gaouette, 2018). במזכר זה ישראל התחייבה שלא לבקש מהקונגרס תקציבים נוספים לפרויקטים ספציפיים.

רוב סיוע החוץ הוקצה לרכישת נשק במפעלים אמריקאיים, וניתן היה להוציא רק חלק קטן ממנו לרכישת אמצעי לחימה בארץ. במזכר 2016 הוסכם שהסעיף הזה יבוטל בהדרגה. הוא יקוצץ באורח מתון עד 2024 ולאחר מכן באורח ניכר, עד שיפוג לגמרי ב-2028. לביטול הסעיף יש השלכות משמעותיות על התעשיות הביטחוניות בישראל, שנקלעו לעיתים לתחרות עם התעשיות המקבילות בארצות הברית. ממשל ארצות

**טבלה מס' 2: סיוע לפיתוח ולייצור מערכות הגנה מפני טילים, 2006–2019
(במיליוני דולר, ללא התאמה לאינפלציה)**

שנת כספים	חץ 2	חץ 3	קלע דוד	כיפת ברזל	סה"כ
2006	122.866	-	10.0	-	132.866
2007	117.494	-	20.4	-	137.894
2008	98.572	20.0	37.0	-	155.572
2009	74.342	30.0	72.895	-	177.237
2010	72.306	50.036	80.092	-	202.434
2011	66.427	58.966	84.722	205.000	415.115
2012	58.955	66.220	110.525	70.000	305.700
2013	40.800	74.700	137.500	194.000	447.000
2014	44.363	74.707	149.712	460.309	729.091
2015	56.201	74.707	137.934	350.972	619.814
2016	56.519	89.550	286.526	55.000	487.595
2017	67.331	204.893	266.511	62.000	600.735
2018	82.300	310.000	221.500	92.000	705.800
2019	163.000	80.000	187.000	70.000	500.000
סה"כ	1,121.476	1,133.779	1,802.317	1,559.281	5,616.853

Source: Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service, p. 19.

שני הצבאות מקיימים תמרונים המיועדים לחזק את כשירותם ויכולתם. התמרון החשוב ביותר נערך מאז 2001 בכל שנתיים (Juniper Cobra), והוא מיועד לאימון צוותים בתחום ההגנה מפני איומים אזוריים ובעיקר מטילים בליסטיים (Gross, 2018). בתמרון שהתקיים בפברואר 2019 (Juniper Falcon) השתתפו 300 חיילים אמריקאים ו־400 חיילים ישראלים בתרגיל שמטרתו היו הגברת התיאום בין הצבאות, תרגול הפקודות והנהלים בשעת חירום והעמקת ההיכרות בין החילות. באוקטובר-נובמבר 2012 התנהל תרגיל לבדיקת שיתופי פעולה שנמשך כשלושה שבועות, בהשתתפות כ־3,500 חיילים אמריקאים וכוחות מבריטניה ומגרמניה (Austere Challenge). מ־1998 מקיימות ארצות הברית וישראל יחד עם מדינות נוספות גם תמרונים משותפים של כוחות ימיים למשימות הצלה ולוחמה נגד טרור (Reliant Mermaid).

במקרים של חילוקי דעות, סיוע החוץ אפשר לארצות הברית להשתמש בו כדי ללחוץ על ישראל. בתחילת 1975, ממשלת יצחק רבין הסתייגה מכמה סעיפים

איומי מנהרות התקיפה מעזה ומלבנון הביאו לשיתוף פעולה נוסף בין ארצות הברית לבין ישראל, שמטרתו הייתה לפתח אמצעי הגנה יעילים מפניהם. המימון ניתן למטרות איתור, מיפוי והשמדה של המנהרות. מ־2016 עד 2019 ארצות הברית השקיעה באמצעים האלה סכום כולל של 177.5 מיליון דולר, ואילו ההשקעה הישראלית נאמדת ב־450 מיליון דולר (Sharp, 2019).

נוסף על המשאבים שהוקצבו לפיתוח ולרכישה של אמצעי לחימה, ארצות הברית מחזיקה בישראל מחסנים של ציוד ותחמושת בהיקף נרחב (1 WRSA). המחסנים מיועדים לשימוש בשעת חירום הן של ארצות הברית והן של ישראל, אבל ישראל צריכה לבקש רשות מיוחדת ומנומקת להשתמש בציוד. המחסנים מכילים טילים, חימוש מדויק וכלי רכב בשווי מוערך של 1.8 מיליארד דולר, והם כפופים לפיקוד האירופי של צבא ארצות הברית. ישראל ביקשה וקיבלה רשות להשתמש בחימוש מדויק מהמחסנים במלחמת לבנון השנייה (2006), ובפגזים לטנקים ופצצות תאורה למרגמות במהלך מבצע צוק איתן (2014).

למעשה אין מדובר בסיוע אמריקאי אלא בהשקעה שמעניקה רווחים עצומים. קודם כול, כפי שנאמר לעיל, רוב המשאבים מושקעים בתעשיות הביטחון האמריקאיות כדי לרכוש נשק מתקדם, ולא בישראל. ארצות הברית מקבלת מישראל דרך קבע מודיעין חיוני שקשה בכלל לאמוד את ערכו, ניסיון קרבי שבוחן ומשפר את כלי הנשק, פיתוח משותף של כלי נשק מהמתחכמים בעולם, טכנולוגיות מקוריות וחדשניות ודוקטרינות לוחמה מוכחות. בעשורים האחרונים התמקד שיתוף הפעולה בלחימה בעצימות נמוכה ובאיום הצבאי והאזרחי על העורף. בתחומים אלה האמריקאים משתפים פעולה רק עם צה"ל. ישראל פועלת במשותף עם ארצות הברית גם בתחומים של לוחמת סייבר ותפוצת גרעין. בין ישראל לארצות הברית התפתחה מערכת משמעותית של התייעצויות ותיאומים אסטרטגיים, אולי הכי קרובה מסוגה. משלחות של קצינים ופקידים בכירים של שני הצדדים נפגשות לעיתים קרובות ומחליפות מידע ורעיונות.

סיוע החוץ אינו פופולרי בעיני הבוחרים האמריקאים. רבים מהם מעדיפים שהכסף יוצא בארצות הברית על צרכים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה ואיכות הסביבה. אולם דווקא הסיוע לישראל הוא באופן יחסי הכי פופולרי, וזכה לאורך זמן לתמיכה של שתי המפלגות בקונגרס.

יותר מכל אלה, את היקף הסיוע האמריקאי לישראל צריך להשוות להוצאות של ארצות הברית על הגנת בעלות ברית במקומות אחרים בעולם (Kirchick, 2019; Organski, 1990). בתוקף הסכמי הגנה דו־צדדיים ובריתות הגנה כמו נאט"ו, ארצות הברית מחזיקה כ־150 אלף חיילים במקומות שונים בעולם, ביניהם כ־50 אלף ביפן, כ־30 אלף בקוריאה הדרומית וכ־40 אלף בגרמניה. ההוצאה השנתית לאחזקת הכוחות האלה נעה בין 85 ל־100 מיליארד דולר. לפיכך, למשל, הסיוע הצבאי ליפן עולה כ־27 מיליארד דולר בשנה, הסיוע לגרמניה עולה כ־21 מיליארד דולר ולקוריאה הדרומית 15 מיליארד דולר. הגנת אירופה עולה כ־36 מיליארד דולר. להוצאות האלה צריך להוסיף סכומים ניכרים הנדרשים לתמוך משותפים, לרוב שנתיים, עם בעלות הברית, ולפעילות מבצעית שוטפת ומיוחדת כמו פטרולים ימיים במפרץ הפרסי־ערבי, בים סין הדרומי, בים הבלטי ובים הצפוני. יתר על כן, ישראל הודיעה פעמים רבות כי היא אינה מבקשת שחיילים אמריקאים יילחמו עבורה, אלא רק אמצעי לחימה שיאפשרו לה להגן על עצמה בעצמה. בפרספקטיבה כזאת שווי הסיוע הצבאי לישראל גבוה

שהציע שר החוץ הנרי קסינג'ר בהסכם ביניים שהוא ניסה לקדם בין ישראל לבין מצרים. בתגובה הודיע קסינג'ר על "הערכה מחדש" של יחסי ארצות הברית-ישראל, שפירושה היה הקפאת דיון ואישור בקשות חדשות של ישראל לאספקת נשק (Quandt, 2001). המהלך עזר וממשלת רבין נכנעה. חוק סיוע החוץ של ארצות הברית קובע כי ניתן להשתמש בנשק אמריקאי אך ורק לצורכי הגנה, ותוך הקפדה על חוקי ארצות הברית באשר לשימוש בכוח. אחרי ההתקפה הישראלית שהשמידה את הכור הגרעיני בעיראק ב־7 ביוני 1981 עיכב ממשל רייגן אספקת מטוסי קרב מסוג F-16, לאחר שנטען כי השימוש חרג מצורכי הגנה (Perlmutter, 1982). אחרי כמה שבועות האספקה חודשה. בינואר 2007 חקרה מחלקת המדינה טענות על כך שבניגוד לחוק, ישראל השתמשה במלחמת לבנון השנייה בפצצות מצרר, אולם הדיווח שהעבירה לקונגרס היה מעורפל ולא גרם לפעולת נגד (Migdalovitz, 2009). חוק נוסף של ארצות הברית קובע שארצות הברית לא תעניק סיוע למדינות שמפירות זכויות אדם. בפברואר 2016, יוזם החוק שנקרא על שמו, הסנטור פטריק ליהי ממדינת ורמונט, ועוד עשרה חברי קונגרס ביקשו ממחלקת המדינה לבדוק אם אין לעצור את הסיוע לישראל בגין חיסולים ממוקדים ועינוי חשודים תוך הפרת זכויות אדם (Toosi, 2016). מחלקת המדינה בדקה והודיעה כי ישראל לא עשתה שימוש שחורג מזה הקבוע בחוק.

סיוע החוץ אינו פופולרי בעיני הבוחרים האמריקאים. רבים מהם מעדיפים שהכסף יוצא בארצות הברית על צרכים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה ואיכות הסביבה. אולם דווקא הסיוע לישראל הוא באופן יחסי הכי פופולרי, וזכה לאורך זמן לתמיכה של שתי המפלגות בקונגרס. מבקרים של ישראל מעבירים מדי פעם ביקורת על הסיוע הרב מדי שלדעתם ארצות הברית מעניקה לישראל, והעוינים יותר מביניהם משווים את הסיוע לישראל עם הסיוע המועט מדי, לדעתם, שניתן לפלסטינים. הפרשנות שהם מפיצים היא דמגוגית, שגויה ומטעה. ההשוואה לפלסטינים היא מופרכת כי השאלה היא לא רק כמה כסף מעניקים, אלא גם מה עושים בכסף ומה ארצות הברית מקבלת בתמורה. בהשוואה לשימושים יעילים ולתמורה ישראלית משמעותית, חלק מהסיוע לפלסטינים מבוזבז על שחיתות וראוותנות וארצות הברית אינה מקבלת שום תמורה על השקעותיה. המנהיגות הפלסטינית מבקרת בחריפות את מדיניות ארצות הברית, מצביעה נגדה בקביעות בארגונים בינלאומיים, וסקרים של מכון Pew מוכיחים שדעת הקהל הפלסטינית נמנית עם העוינות ביותר לארצות הברית בעולם (Pew, 2013).

הרבה יותר ותורם הרבה יותר לביטחון הלאומי של ארצות הברית ממה שנראה.

סיכול איומי גרעין

התמודדותה של ישראל עם איומי השמדה מצד מדינות ערב בשנות ה-50 וה-60 ושל איראן בעשורים האחרונים חייבה מענה מתאים בשני מישורים: בניית תשתית גרעין מרתיעה בלי שתהיה חשופה ללחץ של ארצות הברית ומדינות אחרות לעצור או לפרק אותה, וסיכול ניסיונות של מדינות אויב לרכוש נשק גרעיני. השואה ואיומי מדינות ערב להשמיד את ישראל גרמו בשנות ה-50 להקמת תשתית גרעין בישראל. ב-1960 צרפת סייעה להקמת קריה למחקר גרעיני בדימונה. ממשל הנשיא ג'ון קנדי ניסה למנוע את הגרעין הישראלי, וזו הייתה הסיבה העיקרית לכך שהוא הסכים לראשונה לספק נשק הגנתי לצה"ל. בתמורה ראש הממשלה דוד בן-גוריון היה מוכן רק להאט את הפרויקט, אבל לא לבטל אותו. המאמץ הישראלי להשיג נשק גרעיני סתר את המדיניות האמריקאית למניעת הפצתו. ישראל גיבשה עמדה של עמימות סביב דימונה (Cohen, 2010). היא טענה שלא תהיה הראשונה שתכניס נשק גרעיני למזרח התיכון, אבל גם לא תהיה השנייה (Feldman, 1997). ישראל הודיעה שתהיה מוכנה לדון בפירוז האזור מנשק גרעיני רק כאשר יושג שלום כולל בינה לבין שכנותיה, הקרובות והרחוקות. זיכרון השואה, איומי ההשמדה של הערבים, שטחה המצומצם של ישראל, העמימות והיחסים המיוחדים תרמו לכך שארצות הברית גילתה הבנה וגיבשה עמדה סובלנית וייחודית כלפי הגרעין הישראלי. ב-25 בספטמבר 1969 סיכם הנשיא ריצ'רד ניקסון עם ראש ממשלת ישראל גולדה מאיר שארצות הברית לא תלחץ על ישראל להצטרף לאמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT) או לפתיחת הכור בדימונה לפיקוח בינלאומי, וזאת בתנאי שישראל לא תודה בפומבי בכך שהיא מחזיקה בנשק גרעיני. נשיאים אמריקאים המשיכו לכבד את הסיכום הזה. עקב הצהרות תקיפות של אובמה נגד תפוצת גרעין חשש ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו שהוא יפר את הסיכום, והעלה את הנושא בפגישתם הראשונה שהתקיימה במאי 2009 (Lake, 2009). ממשל אובמה תמך בהפיכת המזרח התיכון לאזור מפורז מנשק גרעיני, אבל במאי 2015, במהלך ועידת המדינות החתומות על האמנה, הכשיל יחד עם בריטניה וקנדה הצעה שהוגשה על ידי מצרים ושמטרתה הייתה לכפות על ישראל לחשוף את דימונה (Ravid, 2015). הסיכום עם ניקסון בנושא זה נותר על כנו.

ישראל אימצה דוקטרינה אסטרטגית שלפיה היא לא תתיר למדינות אויב לרכוש נשק גרעיני, בייחוד לאלו

שגם איימו להשמיד אותה (דוקטרינת בגין). הדוקטרינה הזו נבחנה פעמיים. בשנות ה-70 החליט נשיא עיראק סדאם חוסיין לפתח נשק גרעיני, ולשם כך רכש מצרפת שני כורים גרעיניים שיכולים לייצר פלוטוניום. בניית הראשון, אוסיראק, הסתיימה ב-1977. ב-21 באוגוסט 1980 איים סדאם להשמיד את תל-אביב ולשרוף את ישראל. ישראל וארצות הברית ניסו ללא הצלחה להפעיל לחץ על צרפת לבטל או לעצור את הפרויקט (Sadot, 2016). ב-7 ביוני 1981 השמידו מטוסי חיל האוויר הישראלי את הכור. מאז מבצע סיני (1956), שבו ישראל הפתיעה את ארצות הברית, היא דאגה ליידע ממשלים אמריקאיים על תוכניותיה הצבאיות. התקפת הכור הייתה אחת הפעמים היחידות שבהן לארצות הברית לא הייתה התראה מוקדמת (Bass, 2015).

ממשל רייגן ביקר את הפעולה והקפיא משלוח של מטוסי F-16 לישראל. מזכיר ההגנה קספר ויינברגר אמר ש"בגין יצא מדעתו" (Danon, 2012). האו"ם ומדינות רבות גינו בחריפות את המבצע. גם הקונגרס דן בשאלה אם השימוש במטוסים מתוצרת אמריקאית הפר את הסעיף בסיוע החוץ, המגביל את השימוש בנשק לצורכי הגנה בלבד. לאחר זמן קצר יחסית אספקת המטוסים חודשה והקונגרס לא מצא עילה לקבוע שהפעולה הפרה את חוקי הסיוע. ההרס במבנה הכור היה כה נרחב עד שלא ניתן היה לשקמו. במהלך מלחמת המפרץ השנייה שלח סגנו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן, דיק צ'ייני, לשגריר ישראל בארצות הברית דוד עברי, שהיה מפקד חיל האוויר בזמן התקיפה, תמונת לוויין של הכור המופצץ, שעליה כתב: בתודה ובהערכה, הקלתם את משימותינו ב'סופה במדבר' (Horovitz, 2008). גם סוכנות הביון (CIA) שלחה מכתב דומה למוסד הישראלי.

בשנות ה-90 ניסה נשיא סוריה חאפז אל-אסד לרכוש כור גרעיני מארגנטינה ומרוסיה, אבל פעולה דיפלומטית נמרצת של ארצות הברית סיכלה את תוכניתו. ב-2006 ארצות הברית וישראל התחילו לחשוד שסוריה בונה כור גרעיני באזור דיר א-זור, ליד הנהר פרת. מבנה הכור היה זהה לכור הגרעיני ביונגביון, שרק קוריאנה הצפונית מייצרת כמותו. לישראל היה מידע מודיעיני מדויק על האתר בגיבוי של תמונות ומסמכים שהמוסד נטל ממחשבו של אברהים עת'מאן, ראש הוועדה האטומית של סוריה, וכן מסויר בשטח של סירת מטכ"ל (Makovsky, 2012). המידע הוצג לסוכנויות המודיעין של ארצות הברית, נבדק על ידיהן ונמצא אמין. ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט ביקש מארצות הברית להפציץ את הכור אבל נענה בשלילה. הוא החליט לבצע את התקיפה. ממשל בוש ידע על התוכנית ובאופן בלתי רשמי בירך עליה (Bass, 2015; Katz, 2019). ב-6

(Katz & Hendel, 2012). ביוני 2010 נודע שישראל בשיתוף ארצות הברית שתלה וירוס סטקסנט (Stuxnet) במחשבים של תשתית הגרעין האיראנית.

בין השנים 2010 ו-2012 ישראל איימה להשתמש בכוח נגד מתקני הגרעין האיראניים ועשתה הכנות מבצעיות להתקפה. האיומים השפיעו על נכונות ארצות הברית והקהילה הבינלאומית לנסות לעצור את הפעילות האיראנית באמצעות סנקציות כבדות, שאושרו על ידי מועצת הביטחון וגרמו לנכונותה של איראן לנהל משא ומתן על תוכנית הגרעין שלה (Hurst, 2018). ממשל אובמה הוביל את המשא ומתן יחד עם החברות הקבועות האחרות במועצת הביטחון וגרמניה. השיחות הניבו הסכם שלפיו בתמורה להסרת הסנקציות, איראן התחייבה להעשיר אורניום ברמה תת-צבאית שלא תעלה על 3.6 אחוזים, לפרק את מאגר האורניום המועשר שלה, להפחית בשני שלישים את כמות הצנטריפוגות שהיא מחזיקה למשך 15 שנים לפחות ולאפשר פיקוח צמוד יותר על מתקני הגרעין שלה (Entessar & Afrasiabi, 2017). בארצות הברית ובישראל התנהל ויכוח על יתרונות וחסרונות ההסכם. אובמה הדגיש את יתרונותיו ואילו נתניהו את חסרונותיו. כל הגורמים הסכימו שהמשך הסנקציות עדיף על הסכם גרוע, אבל אובמה קבע שההסכם שהגיעו אליו הוא טוב והחלופה היחידה היא מלחמה. נתניהו אמר שההסכם גרוע ולא יצליח לעצור את איראן. הוא גם נקט מהלך יוצא דופן ומתריס כלפי אובמה, כאשר הוזמן על ידי המנהיגות הרפובליקנית של הקונגרס להציג את עמדתו בנאום לפני שני בתיו, וב-3 במארס 2015 הוא עשה זאת. חלק גדול מהנציגים הדמוקרטים החרימו את הנאום, משום שראו בו ביקורת שאינה לגיטימית על מדיניות הנשיא. הנאום והמאבק הישראלי נכשלו, וב-14 ביולי 2015 הצדדים הגיעו בווינה להסכם שנקרא באופן רשמי 'תוכנית פעולה מקיפה משותפת' (Joint Comprehensive Plan of Action), או בשמו הנפוץ 'הסכם הגרעין' (The Obama White House, 2015).

בהסכם שנחתם היו כמה ליקויים בולטים. הוא היה מוגבל לתקופה של עשר שנים לפחות, שלאחריה, בהיעדר הסכם חדש, איראן תוכל להשתמש בלי הגבלות בתשתית הגרעין שלה. ההסכם לא טיפל בפיתוח טילים שניתן יהיה להרכיב עליהם ראשי נפץ גרעיניים וגם לא בהתערבויות הצבאיות הישירות והעקיפות של איראן בסוריה, בלבנון, בעזה, בעיראק ובתימן. הנשיא דונלד טראמפ גינה את ההסכם, הגדיר אותו ככושל ביותר בתולדות ארצות הברית והבטיח לבטל אותו ולהיכנס למשא ומתן עם איראן, שיניב הסכם חדש אשר יתקן את ליקויי ההסכם של אובמה.

בספטמבר 2007 ישראל השמידה את הכור, אבל לא דיווחה על הפעולה לציבור ולא פרסמה אותה. סוריה נהגה באותו אופן ולא השיבה בפעולת תגמול. רק כעבור עשר שנים הודתה ישראל שהיא ביצעה את הפעולה. לימים נכבש אזור הכור על ידי ארגון הטרור דאע"ש, ונקל לשער מה היה קורה אילו הכור היה פעיל ומייצר חומרים לנשק גרעיני.

התוכנית של איראן לרכוש נשק גרעיני כבר הציגה דילמות ואתגרים קשים הרבה יותר. מאז המהפכה האסלאמית (1979) הגדירה איראן את ארצות הברית וישראל כאויביה הגדולים ביותר – "השטן הגדול" ו"השטן הקטן". ישראל הגדירה את התנהלות איראן סביב גבולותיה ואת תוכנית הגרעין שלה כאיום הביטחוני החמור ביותר שנשקף לה (David, 2012). גם ממשלים אמריקאיים הגדירו פצצה איראנית כאיום חמור על ארצות הברית, על בעלות בריתה ועל שלום העולם, והבטיחו לנקוט את כל האמצעים שעומדים לרשותם כדי לעצור אותה. הוויכוח לא היה על מטרות אלא רק על האמצעים היעילים ביותר להשגתן. בין ממשל אובמה לבין ממשלת ישראל פרץ עימות קשה על הדרך שבה אובמה בחר להתמודד עם האיום – משא ומתן, יחד עם החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה.

איראן חתמה על האמנה וטענה פעמים רבות שמתקני הגרעין שלה נועדו אך ורק לצורכי שלום, וכי הם עומדים בדרישות של אמנת NPT ושל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א, IAEA), שאין לה שום כוונה לפתח נשק גרעיני וכי פיתוח כזה אפילו מנוגד לצווי האסלאם (Rezaei, 2017). אבל המציאות הייתה אחרת. טענתה של איראן שמתקני הגרעין שלה נועדו אך ורק לייצור אנרגיה, מחקר ושימושים רפואיים הייתה שקרית. איראן היא אחת מיצואניות הנפט הגדולות בעולם, ולא היה היגיון כלכלי בבניית כורים גרעיניים להפקת חשמל. תשתית הגרעין שאיראן בנתה הייתה גדולה הרבה יותר מזו שנדרשה לשימושי שלום, והיא רכשה ממדינות בעולם ציוד לצורכי פיתוח נשק גרעיני. איראן גם הסתירה שני מתקנים להעשרת אורניום בנתנז ובפורדו, וכור לייצור פלוטוניום באראק. סוכנויות המודיעין של ארצות הברית קבעו שלאור חשיפת חלק מהמתקנים החשאיים ודוחות ספקניים של סבא"א, איראן הקפידה בשנת 2003 את תוכניתה לפתח פצצה גרעינית. נתוני המודיעין של ישראל סתרו את אלה של ארצות הברית, והתברר שאיראן אכן המשיכה לפתח את התשתיות הדרושות לייצור נשק גרעיני. ישראל פעלה לעצור או לפחות להאט את התוכנית בשיטות מגוונות, כולל חיסול מדעני גרעין איראניים ומתקפות סייבר

השאר הן עוסקות בשמירה על חוקי המלחמה באזורי עימות. זהות חברי המועצה, שיטת הדיונים הנהוגה בה והחלטותיה מעידות שאין שום קשר בינה לבין זכויות אדם. המועצה הזו מפלה את ישראל בשיטתיות, מקבלת החלטות נגד ישראל בסיטונות, ממנה מדווחים (Rapporteurs) מוטים והזויים על הסכסוך וכן ועדות חקירה מוטות ורשלניות (Baker, 2019a). האפליה מצויה כבר בסעיפים של דיוני המועצה – סעיף 7 שיוחד אך ורק לישראל, וסעיף אחר לכל העולם. זהו סעיף קבוע בסדר היום של המועצה והיחיד שמיועד למדינה אחת. ארצות הברית וכמה מדינות אירופיות תקפו בחריפות רבה את הסעיף הזה וניסו לבטלו, אבל עד היום לא הצליחו.

מועצת האו"ם לזכויות אדם הוקמה ב־2006 כדי להחליף את 'נציבות האו"ם לזכויות אדם' (Commission) בשל היותה נגועה בפוליטיקה, ומשום שרבים מחבריה היו המפירים הגדולים בעולם של זכויות אדם. למרות השינוי בשם, המועצה הנוכחית לקתה בכל אותם החוליים שאפיינו את קודמתה. עצרת האו"ם בוחרת את 47 החברות במועצה לפי מפתח גיאוגרפי לתקופה של שלוש שנים. בין החברות בה נמנו קובה, איראן, לוב, סודאן, פקיסטן, קטר, סוריה, אלג'יריה, ערב הסעודית, מצרים, עיראק, בנגלדש, זימבבואה, סין ורוסיה. במועצה הנוכחית מכהנות חברות כמו ונצואלה, אפגניסטן, פקיסטן, סודאן, לוב, בחריין, קטר, סומליה, סנגל, ניגריה, הפיליפינים והרפובליקה של קונגו. אלו הן מדינות מפירות זכויות אדם לפי הסטנדרטים של האו"ם עצמו.

ב־2006, כאשר האו"ם החליט על הקמת המועצה, ממשל בוש הבן הציע רפורמות במבנה ובפעילות הגוף החדש, כדי לתקן את הליקויים של הוועדה שקדמה לו. הרפורמות נדחו ובוש החליט שאין טעם להצטרף לגוף הזה. אובמה החליט אחרת וצירף את ארצות הברית, מתוך הנחה שחברות במועצה תאפשר לשנות את התנהלות הארגון מבפנים. אובמה טעה. המועצה סבלה מכל ההטיות והכשלים שאפיינו את הוועדה שקדמה לה. ארצות הברית ניסתה למתן את הפעילות הנמרצת והעוינת של המועצה כלפי ישראל, אבל נכשלה. אובמה, שדגל בשיתוף פעולה הדוק עם ארגונים בינלאומיים, לא הסיק את המסקנות המתבקשות ונמנע מפרישה מהמועצה.

גם ממשל טראמפ ניסה לשנות את הרכב המועצה ואת הליקויים החמורים שהתגלו בהתנהלותה, אך גם הוא לא הצליח. המסקנה שלו הייתה שהארגון הוא חסר תקנה, אבל בניגוד לאובמה, ביוני 2018 הוא החליט לעזוב אותו. אחת הסיבות העיקריות למהלך זה הייתה הגישה

המוסד הישראלי אינו חושף בדרך כלל שיטות עבודה בארץ אויב ואת ממצאיו. באורח נדיר חשף נתניהו ב־30 באפריל 2018 את ארכיון הגרעין של איראן, שהמוסד הצליח להביאו מטהראן. החומר הוכיח ללא כל ספק שאיראן שיקרה לגבי מטרות תוכנית הגרעין שלה, וכי היא הכינה בשיטתיות תשתית לייצור פצצות. כמה ימים לאחר מכן, ב־8 במאי 2018, טראמפ הודיע על יציאת ארצות הברית מההסכם והטלת סנקציות חמורות על איראן (Entessar & Afrasiabi, 2019). בניגוד לאסטרטגיה של אובמה, שהובילה לשיתוף פעולה עם איראן ולהכרה במעמדה באזור וקירובה למערב, טראמפ אימץ אסטרטגיה הפוכה של "מקסימום לחץ", שלדעתו הייתה עשויה להביא למשא ומתן ולהסכם חדש. ישראל בירכה על המהלך, אבל כל השותפות להסכם גינו אותו ועשו מאמץ – שלא הצליח – לעזור לאיראן לעקוף את הסנקציות החדשות. בתגובה איראן החלה להפר את ההסכם ולהאיץ העשרה של אורניום מעבר לרמה שהותרה בהסכם הגרעין.

סיוע דיפלומטי

הערבים והפלסטינים, בשיתוף מדינות באירופה המערבית ובעולם המתפתח, הפכו ארגונים בינלאומיים לזירה עיקרית של ניגוח והסתה נגד מדיניות ישראל בסכסוך הישראלי-פלסטיני, וזאת בלי שום פרופורציה לסכסוכים אחרים בעולם (Gilboa, 2020). ישראל היא המדינה הכי מופלית לרעה בארגונים בינלאומיים, בעיקר של האו"ם ושל סוכנויות הרבות (Blum, 2016; Muravchik, 2013). בכל שנה מקבלת עצרת האו"ם החלטות חד־צדדיות נגד ישראל בשיעור חריג. מ־2012 עד 2019 קיבלה עצרת האו"ם 202 החלטות שמגנות מדינות, מתוכן 163 גינו את ישראל. זהו שיעור של 81 אחוזים (UN Watch, 2019). לשם השוואה, ב־2019 קיבלה העצרת 18 החלטות גינוי נגד ישראל והחלטה אחת נגד כל אחת מהמדינות הללו: סוריה, איראן, קוריאה הצפונית, ארצות הברית ומיאנמר. לעיתים קרובות, מול הצבעה מסיבית לטובת הפלסטינים, בצד שתומך בישראל מצויות ארצות הברית ועוד מדינות ספורות כמו אוסטרליה, קנדה או מיקרונזיה. הצבעות בעצרת האו"ם אינן נתמכות ביכולת אכיפה הקיימת רק במועצת הביטחון, שיכולה להטיל סנקציות, אבל בה לארצות הברית יש זכות וטו. ארצות הברית הטילה וטו 44 פעמים על החלטות אנטי־ישראליות קיצוניות במיוחד ועל החלטות שגינו את מדיניות ארצות הברית, כמו ההחלטה שגינתה את העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים.

החלטות ופעולות של מועצת האו"ם לזכויות אדם (UNHRC) רלוונטיות מאוד לביטחון ישראל, משום שבין

לעצרת האו"ם כדי שתאשר את העברתו לבית הדין הפלילי בהאג (ICC) לשם הגשת תביעות נגד אישים ישראלים. העצרת אישרה את הבקשה אולם היא נעצרה שם, משום שלהגשת תביעות היה צורך בהחלטה של מועצת הביטחון, ושם היה ברור שארצות הברית תטיל עליה וטו. ממשל אובמה ביקר את הדוח והורה להצביע נגדו בישיבת המועצה. ברוב של 344 נגד 36 גם בית הנבחרים קיבל החלטה הקובעת שהדוח מוטל ללא תקנה נגד ישראל ואינו לגיטימי, ודרש מאובמה למנוע את אימוצו במועצת הביטחון. אובמה אכן הודיע שיטיל וטו על כל ניסיון במועצת הביטחון להעברת הנושא לבית הדין בהאג, וכך בשלב זה ישראל ניצלה מפגיעתו הרעה. מאוחר יותר גולדסטון הסתייג מכמה קביעות של הוועדה שבראשה עמד, אבל מבחינת הנזק שנגרם לישראל, הסתייגותו הייתה בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי (Goldstone, 2011).

הוועדה השנייה שהקימה מועצת האו"ם לזכויות אדם "חקרה" את מבצע צוק איתן (8 ביולי עד 26 באוגוסט 2014). הדוח שהוגש למועצה ביוני 2015 היה מוטל ושקרי כמו דוח גולדסטון. גם בו הייתה התייחסות קלושה לאחריות של חמאס לאליומות ולפשעי המלחמה שהוא ביצע. רובו האשים את ישראל בפשעי מלחמה, בשימוש מופרז בכוח ובחוסר מאמץ למזער נזקים לאוכלוסייה האזרחית. הדוח האשים מקבלי החלטות בכירים בישראל בכך שהורו על מדיניות של פגיעה מכוונת באזרחים. המועצה שאישרה את הדוח קראה להעמדה לדין של מנהיגים ישראלים בגין פשעי מלחמה על פי הדוקטרינה של "סמכות משפטית אוניברסלית", שלפיה ניתן להעמיד לדין פושעי מלחמה בכל מדינה שנטלה לעצמה סמכות כזאת. שוב ממשל אובמה תקף בחריפות את הדוח ושלל את ממצאיו ומסקנותיו (Lazaroff, 2015). מחלקת המדינה הודיעה שהדוח נגוע בעמדות עיונות כלפי ישראל, וכי ארצות הברית אינה סבורה שיש לדון בו או לנקוט צעדים נוספים כלשהם באו"ם (Staff, 2015). כשהדובר נשאל אם ארצות הברית תתמוך בהעברת הדוח לבית הדין, הוא חזר ואמר שארצות הברית לא תתמוך בשום צעד נוסף באו"ם. גם כאן הרמז היה ברור: אם העניין יגיע למועצת הביטחון, ארצות הברית תטיל עליו וטו.

ב־2018 חמאס יזם והתחיל לארגן מתקפות אלימות על גבולותיה של ישראל עם עזה בהשתתפות עשרות אלפי אנשים, במסגרת מה שהוא קרא "צעדת השיבה" (מארס 2018 עד דצמבר 2019). במאי הוגשה למועצת הביטחון הצעה להקים ועדת חקירה על התנהלות ישראל מול הצעדה. ארצות הברית מנעה את קבלתה. היא גם מנעה קבלת הצעת החלטה שיזמו הפלסטינים ושהוגשה

העוינת והמוטה של המועצה כלפי ישראל (Gilboa, 2018). ארצות הברית דרשה מהמועצה לבטל את סעיף 7 המפלה, אולם חברי המועצה דחו את הבקשה. שגרירת ארצות הברית באו"ם ניקי היילי הסבירה שבמשך תקופה ארוכה היא ניסתה לשנות את פעילות המועצה, אך לא הצליחה. היא תקפה את הנוהג לבחור לכהונה במועצה מדינות שהן מפירות חמורות של זכויות אדם כמו ונצואלה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, ואת ההימנעות המתמשכת של המועצה מגינוי של הפרת זכויות במדינות חברות כמו איראן וסין. היילי ושר החוץ מייק פומפאו תקפו את ההטיה ואת הדעה הקדומה של המועצה כלפי ישראל והסכסוך עם הפלסטינים. יציאת ארצות הברית מהמועצה פגעה באמינותה ובמוניטין שלה, ובכך סייעה לישראל במערכה נגדה.

יותר ממחצית ההחלטות שמועצת האו"ם לזכויות אדם קיבלה מאז הקמתה עוסקות בישראל ובסכסוך עם הפלסטינים. לשם השוואה, במארס 2019 המועצה דנה ב־11 דוחות, מהם שבעה עסקו בישראל, שניים בקוריאה הצפונית, אחד באיראן ועוד אחד בסוריה – כלומר 64 אחוזים מהדוחות עסקו בישראל (UN Watch, 2019). המועצה קיבלה חמש החלטות נגד ישראל והחלטה אחת בלבד נגד איראן. רוב החלטות המועצה לגבי ישראל הן חד־צדדיות ונשענות על ראיות מוטות, שגויות וכוזבות. המדווחים על התנהלות ישראל מול הפלסטינים מגישים למועצה באופן תדיר דוחות וחוות דעת מוטות ושקריות. המועצה מינתה אותם ביוזמה מראש שהם בעלי דעה קדומה נגד ישראל. הנזק הגדול ביותר לביטחון ישראל נגרם על ידי שלוש ועדות חקירה לכאורה "עצמאיות", שהמועצה הקימה לבדיקת התנגשויות ומבצעים של ישראל נגד תוקפנותם של ארגוני הטרור הפלסטיניים: חמאס השולט בעזה מאז 2007 והג'האד האסלאמי. ההטיה מצויה כבר בהגדרות המנדט של הוועדות: חקירת "פשעי מלחמה" של ישראל. ישראל סירבה לשתף פעולה עם הוועדות בשל הרכבן, המנדט שניתן להן והגישה העוינת של המועצה. אולם חברי הוועדות קיבלו באופן לא רשמי מידע על העמדות של ישראל והם התעלמו ממנו.

דוח גולדסטון, שנכתב על מבצע עופרת יצוקה (27 בדצמבר 2008 עד 18 בינואר 2009) והוגש למועצת האו"ם לזכויות אדם בספטמבר 2009, האשים את ישראל בשורה של פשעי מלחמה כולל ירי מכוון לאזרחים והריגתם (UN Human Rights Council, 2009). הדוח כלל כמה התייחסות לחמאס, אבל רובו ועיקרו כוון נגד ישראל. ישראל וארצות הברית תקפו בחריפות את הדוח המוטה והשקרי, אולם המועצה אישרה אותו ובהחלטתה הייתה התייחסות אך ורק נגד ישראל. הדוח הועבר

על ידי כוונת, שקראה להציב כוחות בינלאומיים בעזה כדי "להגן" על תושביה. בינתיים מועצת האו"ם לזכויות אדם גינתה בחריפות את מהלכי ההגנה של ישראל, ומינתה ועדת חקירה לבדיקת מה שהיא כינתה "השימוש המופרז בכוח של ישראל נגד מפגינים שוחרי שלום". בראש הוועדה עמד סנטיאגו קנטון מארגנטינה וחבריה היו שרה חוסיין מבנגלדש וקארי מורונגי מקניה. קנטון היה בעבר יועצו של הנשיא ג'ימי קרטר לזכויות אדם. אומנם הוועדה הזו העירה על כך שחמאס נכשל במניעת התקפות אלימות נגד חיילי צה"ל ששמרו על הגבול בין ישראל לרצועה, אבל כמו בדוחות הקודמים, עיקר הביקורת הייתה על ישראל. הוועדה האשימה את ישראל בפשעי מלחמה ובפשעים נגד האנושות, וארצות הברית שוב גינתה את הדוח ואת המועצה (Baker, 2019b). כל הדוחות והדיונים שנערכו במועצה על הנעשה בשטחים הפלסטיניים והאלימות של חמאס נגד ישראל היו מוטעים ומבוססים ברובם על מידע שגוי, מוטה ומפוברק. הדוחות פטרו את חמאס מאחריות לאלימות, התעלמו מפשעי המלחמה החמורים שהוא ביצע והאשימו בעיקר את ישראל. הדוחות ניסו להגביל את זכותה של ישראל להגנה עצמית. שום מדינה שמעורבת בסכסוך בינלאומי לא הייתה חשופה לחקירות ולדוחות מופרכים כמו אלה שערכה מועצת האו"ם לזכויות אדם נגד ישראל. הבעיה הייתה שדוחות המועצה לא רק השחירו את פניה של ישראל, אלא גם נועדו מלכתחילה לייצר תשתית ראייתית להעמדה לדין של מנהיגים ישראלים בבית הדין הבינלאומי בהאג. ארצות הברית אכן מנעה במועצת הביטחון העברה פורמלית של הדוחות וההחלטות של המועצה לבית הדין, אך לתובעת במוסד הזה יש סמכות משלה לחקור ולהגיש תביעות נגד אישים ישראלים, והיא אכן עשתה כך.

ב־20 בדצמבר 2019 הודיעה פאטו בנסודה, התובעת הראשית בבית הדין הבינלאומי בהאג, שבמסגרת הליך קדם־משפטי היא ביקשה מחבר שופטים לאשר לה לפתוח בחקירה של "פשעי מלחמה" שישאל ביצעה בגדה המערבית, במזרח ירושלים ובעזה (Gilboa, 2019). כמו מועצת האו"ם לזכויות אדם, היא התייחסה גם לחמאס ולארגונים פלסטיניים חמושים אחרים, אבל כוונתה השקופה הייתה להתמקד בעיקר בישראל. זאת אפשר להסיק מההתלהבות של הפלסטינים מהמהלך שלה. בנסודה הסתמכה בבקשתה על הדוחות וההחלטות של המועצה ושל מוסדות האו"ם האחרים בעניין הסכסוך. החלטת התובעת מהווה איום חמור על ישראל. בניגוד למוסדות שיפוט בינלאומיים אחרים, בית הדין בהאג מגיש תביעות נגד אנשים ולא נגד מדינות. בנסודה תוכל לזמן מקבלי החלטות וקציני צבא ישראלים בכירים

לחקירה באשמת פשעי מלחמה, ואם הם יסרבו, כפי שאפשר להניח, היא תוכל להוציא נגדם צווי מעצר בינלאומיים ש־123 מדינות החברות באמנה כיום חייבות לכבד. ארצות הברית וישראל חשדו שבית הדין הזה יהיה דומה להתנהלות המופרכת של המועצה ולא הצטרפו אליו. שתיהן תקפו בחריפות את החלטת בנסודה. ישראל טענה שלבית הדין אין בכלל סמכות לדון בעניין משום שפלסטין אינה מדינה, ובית הדין יכול לדון רק בפשעים שנעשים במדינות; שנית, ישראל אינה חברה באמנת בית הדין ולכן לא ניתן לחקור את מנהיגיה; ושלישית, בית הדין הוקם כדי לחקור ולשפוט מנהיגים שמדינותיהם אינן חוקרות ומעמידות למשפט מי שביצע פשעי מלחמה. לישראל יש מערכות משפטיות צבאיות ואזרחיות מוכרות, שחוקרות ומענישות חריגות מחוקי המלחמה המקובלים. לארצות הברית הייתה פרשה משלה עם בנסודה, שביקשה לחקור אמריקאים שהאשמו בביצוע פשעי מלחמה באפגניסטן. ממשל טראמפ תקף את התובעת בחריפות יוצאת מגדר הרגיל על החלטתה. היועץ לביטחון לאומי ג'ון בולטון ושר החוץ פומפאו קבעו שמדובר בבית דין שנגוע בשחיתות ובחוסר לגיטימיות, סמכות, אחריות ושקיפות, והודיעו שאם הוא יעז לדון בהאשמות נגד אמריקאים ונגד אנשים מקרב בעלות ברית, כולל ישראל, ארצות הברית תנקוט נגד התובעת ואנשיה ונגד השופטים סנקציות חמורות כולל ביטול ויזות לשהייה בארצות הברית, החרמת נכסים כספיים ואחרים, והעמדתם למשפט בארצות הברית. הם גם איימו שאם בית הדין יעצור אזרחים אמריקאים, ארצות הברית תשחרר אותם בכוח (Khan, 2018). ארצות הברית אכן ביטלה את הוויזה של בנסודה (Wroughton, 2019). האיומים עשו את שלהם וההליך הקדם־משפטי הסתיים בהחלטת השופטים לדחות את בקשת בנסודה לחקור אמריקאים. היא הגישה לערכאה גבוהה יותר ערעור על ההחלטה הזאת, שהתקבל, אבל בשלב זה לא ברור אם החקירות של ארצות הברית ושל ישראל יתממשו. ברור שפעילות ארצות הברית להכשלת החלטות אנטי־ישראליות מסוכנות במוסדות האו"ם הפוליטיים והמשפטיים ולפגיעה ממשית באמינות של ארגונים כמו מועצת האו"ם לזכויות אדם ובית הדין הבינלאומי הייתה חיונית לשמירת היכולת של ישראל להגן על עצמה. ניתן רק לשער מה היה קורה אילו התמיכה הזאת לא הייתה קיימת.

תיווך בסכסוך הערבי־ישראלי

החל מהשלבים הראשונים שהובילו להקמת מדינת ישראל, ארצות הברית שאפה ועשתה מאמצי תיווך רבים כדי לקדם פתרון לסכסוך הערבי־ישראלי (Quandt,

כוחות וחילופי שבויים והסכם ביניים בין ישראל למצרים, שסלל את הדרך להסכם השלום הישראלי-מצרי. מאז פעילותו של קיסינג'ר התרבו והתרחבו המאמצים האמריקאיים לתווך בסכסוך (Ross, 2005). לא היה שום סכסוך בינלאומי שכל כך הרבה נשיאים אמריקאים השקיעו כל כך הרבה מאמצים אישיים לפתור אותו.

שני תהליכי השלום המשמעותיים בסכסוך, ישראל-מצרים וישראל-פלסטינים (אוסלו), החלו בשיחות חשאיות ישירות בין הצדדים כאשר ארצות הברית הייתה בכלל מחוץ לתמונה, אבל המעורבות האמריקאית הייתה חיונית כדי להגיע להסכמים ולבצע אותם. המעורבות באה לידי ביטוי בכמה תחומים: תיווך ברמת הנשיא עצמו, שנועד לתרגם עקרונות כלליים לסעיפים מחייבים, גיוס לגיטימציה להסכמים באמצעות אירועי תקשורת רבי רושם בבית הלבן ובאזור, שירות בכוחות שלום כמו בכוח הרב-לאומי שהוצב בסיני כחלק מההסכם הישראלי-מצרי, סיוע צבאי וכלכלי לכל הגורמים וערבויות שונות לביצוע ולקיום ההסכמים. ארצות הברית העניקה סיוע לישראל שאפשר את הנסיגה מסיני ואת העתקת בסיסי צה"ל, וכדי להמחיש את פירות השלום ולקיים אותו, מצרים והפלסטינים קיבלו סיוע כלכלי ניכר, והפלסטינים קיבלו משאבים כדי להקים ולאמן את כוחות ביטחון הפנים שלהם.

אחרי שמנחם בגין ואנואר סאדאת סיכמו על תהליך שלום אבל במהלכו נקלעו לקשיים בספטמבר 1978, הנשיא ג'ימי קרטר זימן אותם לוועידת פסגה בקמפ דייוויד שהסתיימה במסמך עקרונות להסדר שלום. לאחר שנוצרו קשיים גם בתרגום העקרונות האלה למעשה, קרטר יצא למסעות במזרח התיכון שהניבו בסופו של דבר את הסכם השלום שנחתם במאוס 1979. הנשיא ג'ורג' בוש האב יזם וכינס את ועידת מדריד, שהתקיימה באוקטובר 1991 כדי לדון בהסכם ערבי-ישראלי כולל. לראשונה השתתפו בה צד זה לצד זה נציגים של ישראל, סוריה, לבנון ומשלחת משותפת פלסטינית-ירדנית.

לאחר שישראל ואש"ף הגיעו להסכם של הכרה הדדית בשיחות החשאיות באוסלו, הנשיא ביל קלינטון פרש עליו את חסותו וקיים למענו טקס חתימה מרשים על מדשאות הבית הלבן. באוקטובר 1994 סייע קלינטון לחתימת הסכם השלום בין ירדן לבין ישראל. כשביצע תהליך אוסלו נקלע לקשיים באוקטובר 1998, הוא יזם וניהל ועידת פסגה באחוזת הנהר ואי, בהשתתפות ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו ויושב ראש הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת, והשניים הגיעו להסכם חשוב. לקראת סוף כהונתו, ביולי 2000, קלינטון עשה עוד מאמץ אישי להגיע להסכם שלום בין ישראל לפלסטינים, והזמין לקמפ דייוויד את ראש ממשלת ישראל אהוד

2001). היו לכך כמה סיבות. ראשית, אינטרס אסטרטגי אמריקאי חיוני היה להבטיח את שלומה וביטחונה של ישראל. בעשורים הראשונים לקיומה ישראל ניצבה מול איומים ערביים למחוק אותה מהמפה, ופתרון הסכסוך היה מסיר את האיום הזה. שנית, הצורך למנוע מלחמות, שבתקופות שונות כמו במהלך המלחמה הקרה היו עלולות להביא להתנגשות ישירה בין ארצות הברית לבין ברית המועצות. שלישית, ארצות הברית חששה שהתמיכה בישראל תפגע ביחסיה עם העולם הערבי. היחסים האלה היו חשובים משום התלות שהייתה לארצות הברית ולבעלות בריתה באירופה בנפט הערבי, ובשל השותפות שנוצרה בין ברית המועצות לבין המדינות המהפכניות במזרח התיכון, אשר איימה על קיומם של המשטרים הערביים הפרו-אמריקאיים.

ההזדמנות הראשונה של ארצות הברית להביא לקץ הסכסוך הייתה תוכנית החלוקה, שאחרי מלחמת העולם השנייה נדונה ואושרה באו"ם בנובמבר 1947. ממשל הנשיא הארי טרומן פעל לאישור התוכנית מתוך הנחה שאם שני עמים טוענים לריבונות על אותה חברת ארץ, חלוקתה היא הפתרון הנכון והצודק ביותר. יחד עם טורקיה ארצות הברית הייתה גם חברה בוועדת הפיוס לארץ ישראל, שניסתה אחרי מלחמת העצמאות של ישראל ב-1949 לקדם פתרון לסכסוך. ההזדמנויות הבאות הופיעו רק אחרי מלחמת ששת הימים (1967) ומלחמת יום הכיפורים (1973). במלחמת ששת הימים הופגנה עוצמתה הצבאית של ישראל, ובסופה היא כבשה שטחים שניתן היה להמירם בהסכמי שלום. תוכנית השלום המפורטת הראשונה שארצות הברית הציעה לישראל ולערבים גובשה על ידי שר החוץ של ממשל ניקסון ויליאם רוג'רס. הוא פרסם אותה בדצמבר 1969 במהלך מלחמת ההתשה. שני הצדדים דחו אותה מפני שכל אחד ראה רק את הוויתורים שהוא צריך לעשות, והתעלם מן התמורות שיקבל מהצד השני. עם זאת, למרות המעורבות הסובייטית במצרים, שהתרחבה והתעצמה אחרי מלחמת ששת הימים, תיווך אמריקאי הוא זה שהביא לסיום מלחמת ההתשה והניח את היסודות לתיווך בלעדי ומוסכם בסכסוך בשנים הבאות.

מלחמת יום הכיפורים פתחה הזדמנויות חדשות לתיווך אמריקאי נמרץ. ישראל ומצרים שילמו מחירים כבדים שהשפיעו על נכונותן להגיע להסדר. הנשיא אנואר סאדאת "העביר" את מצרים מהגוש הסובייטי לגוש האמריקאי. מאז, ארצות הברית הייתה הגורם היחידי שהיו לו קשרים טובים הן עם ישראל והן עם מדינות ערביות, והיא הפכה למתווכת היחידה האפשרית בניסיונות להגיע לפתרון. שר החוץ הנרי קיסינג'ר תיווך בין הצדדים והשיג הסכם הפסקת אש, הסכם הפרדת

ברק אובמה, שהיה אחד הנשיאים הכי פרו־פלסטינים בתולדות ארצות הברית, ניסה לקדם הסדר באמצעות השליח המיוחד ג'ורג' מיטשל, שבעברו הצליח לתווך ולהשיג הסכם בין הצדדים הניצים על אירלנד הצפונית, ושר החוץ השני שלו, ג'ון קרי. באופן אישי הוא התערב בתהליך פחות מקודמיו. ממסלו לא הצליח לקדם הסכם, ובהשוואה לממשלים אחרים, בתקופת כהונתו היו הכי פחות מגעים בין ישראל לפלסטינים. אובמה הצליח להשפיע על מדיניות נתניהו בשני נושאים: הוא כפה עליו לתמוך בפומבי בפתרון שתי מדינות לשני עמים ולהקפיא התנחלויות. אלו היו תנאים של עבאס לחידוש המשא ומתן עם ישראל, ואובמה חשב שקבלתם על ידי נתניהו תביא לחידושו. הוא טעה. בנאום שנתניהו נשא באוניברסיטת בר־אילן ביוני 2009 הוא הצהיר על תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית בתנאים מסוימים, ובנובמבר 2009 הוא הקפיא בנייה בהתנחלויות לתקופה של 10 חודשים. נתניהו עמד בתנאים של אובמה, אבל עבאס סירב לחדש את המשא ומתן.

דונלד טראמפ הוא אחד הנשיאים הכי פרו־ישראלים בתולדות ארצות הברית. הוא הפך לגמרי את המדיניות כלפי הסכסוך בטענה שגישת כל קודמיו נכשלה כליל ולא הניבה שום תוצאות, ולכן צריך לשנותה מן היסוד. הוא הכיר בירושלים כבירת ישראל והעביר אליה את שגרירות ארצות הברית. היה בכך תיקון היסטורי שכן מדינות קובעות היכן למקם את בירותיהן, והמקרה של ירושלים היה חריג. השגרירות הועברה למערב ירושלים, שאין עוררין על זכותה של ישראל לשלוט בה. טראמפ עצר את הסיוע הכלכלי לרשות הפלסטינית בטענה שהסיוע נועד למי שמשתף פעולה עם ארצות הברית ולא מבקר בחריפות את מדיניותה. הוא גם הפסיק את הסיוע לסוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (UNRWA) בטענה שהיא מושחתת, מנציחה את בעיית הפליטים הפלסטינים, ובמוסדות החינוך שלה מעצימים את העוינות כלפי ישראל והיהודים. במקביל סגר את משרד אש"ף בווינגטון, בטענה שאחרי הקמת הרשות הפלסטינית לא היה יותר מקום לנציגות פלסטינית כזאת. טראמפ גם הכיר בריבונות הישראלית ברמת הגולן.

טראמפ הורה להכין תוכנית מקיפה ומפורטת לשלום ישראלי-פלסטיני, שאותה כינה "עסקת המאה". הוא הפקיד את המשימה בידי אישים המקורבים אליו ביותר ובכללם חתנו ג'ראד קושנר, ג'ייסון גרינבלט שכיהן כסגן נשיא ויועץ משפטי של עסקי טראמפ, ודיוויד פרידמן שגריר ארצות הברית בישראל, שהיה עורך דינו של טראמפ ויועץ במנהלת הבחירות שלו לנשיאות. התוכנית כללה שני חלקים עיקריים – כלכלי ומדיני (The White House, 2020). הצגת התוכנית נדחתה כמה פעמים

ברק ואת ערפאת. ברק הציע תוכנית שלום מרחיקת לכת שערפאת דחה. בדצמבר 2000, בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה, קלינטון הציג מתווה משלו לשלום (מתווה קלינטון) שכלל ויתורים מצד ישראל שהיו עד אז הכי מרחיקי לכת. ברק קיבל את המתווה אבל ערפאת דחה אותו. זו הייתה החמצה היסטורית. קלינטון ניסה גם לתווך באופן אישי ולקדם הסכם שלום בין ישראל לבין סוריה. בינואר 1994 הוא נפגש בז'נבה עם נשיא סוריה חאפז אל-אסד והודיע בפומבי שאסד גילה נכונות לנהל משא ומתן ולהגיע להסכם. בינואר 2000 הזמין קלינטון את ברק ואת שר החוץ של סוריה פארוק א'שרע לוועידת פסגה בעיר שפרדסטאון. למרות מאמציו גם ועידה זו לא הניבה הסכם.

דונלד טראמפ הוא אחד הנשיאים הכי פרו-ישראלים בתולדות ארצות הברית. הוא הפך לגמרי את המדיניות כלפי הסכסוך בטענה שגישת כל קודמיו נכשלה כליל ולא הניבה שום תוצאות, ולכן צריך לשנותה מן היסוד. הוא הכיר בירושלים כבירת ישראל והעביר אליה את שגרירות ארצות הברית.

ג'ורג' בוש הבן גיבש מפת דרכים לפתרון הסכסוך, השתתף בכינון המנגנון הביצועי 'הקוורטט' ויזם וערך ועידת פסגה באנאפוליס, בהשתתפות ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ויושב־ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס. הקוורטט הוקם באפריל 2002 כתוצאה מהאינתיפאדה האלימה השנייה, מתוך כוונה לקדם פתרון לסכסוך. השתתפו בו ארצות הברית, רוסיה, האיחוד האירופי והאו"ם, ומ־2007 עד 2015 ייצג אותו טוני בלייר, לשעבר ראש ממשלת בריטניה. כחודשיים לאחר מכן הציג בוש מפת דרכים להשגת פתרון, שהתבסס על הקמת מדינה פלסטינית וסידורי ביטחון לישראל. בוש היה הנשיא האמריקאי הראשון שתמך במפורש במדינה פלסטינית, ועם זאת שלל את חזרת ישראל לגבולות יוני 1967 בטענה שיש להכיר במציאות שנוצרה בגדה, ולא ניתן יהיה לפנות ממנה את גושי ההתיישבות הישראליים הגדולים. כדי להמשיך בתנופה לקראת הסדר, בנובמבר 2007 הזמין בוש את אולמרט ועבאס לוועידת פסגה באקדמיה של הצי באנאפוליס. המטרה הייתה לקדם משא ומתן ישיר בין הצדדים ולגייס תמיכה בינלאומית לפתרון המסתמן. אכן, אולמרט נפגש עם עבאס עשרות פעמים וגיבש הצעה נדיבה שמעולם לא הוצעה כמוה למנהיג פלסטיני. עבאס לא השיב עליה וגם הניסיון הזה נכשל.

לרכוש משום מקור אחר בעולם; שיתוף פעולה מודיעיני; סיכול איומי גרעין; סיוע דיפלומטי; ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים. בחלק מהתחומים כמו הצבאיים והמודיעיניים, שני הצדדים תורמים זה לזה. בתחומים אחרים כמו נטרול הפעילות האנטי-ישראלית בארגונים בינלאומיים, ישראל תלויה לגמרי בארצות הברית. בלי הסיוע הכספי המשמעותי לרכישת נשק מתקדם, עול ביטחון ישראל על תקציב המדינה היה כבד הרבה יותר.

התרומות האמריקאיות הן תוצאה ישירה של היחסים המיוחדים שהתפתחו בין שתי המדינות, שכמותם אין כמעט בין ארצות הברית לאף מדינה אחרת. לאחרונה הציע נתניהו לחתום על הסכם הגנה עם ארצות הברית ואף שוחח על כך עם טראמפ (Gearan & Hendrix, 2019). לא ברור אם ההצעה הופיעה רק על רקע סבב הבחירות השלישי בארץ בתוך שנה אחת, או שיש מאחוריה כוונה מעמיקה יותר. אין זה רעיון חדש. הוא כבר עלה כמה וכמה פעמים ונדחה כמיותר על ידי רשויות הביטחון ומומחים (Inbar, 2019; Sher & Pinkas, 2019). ממצאי המחקר המוצג כאן מוכיחים שהוא לא נחוץ, משום שבמצב הנוכחי קיימים כל היתרונות של הסכם הגנה כזה בלי החסרונות הטמונים בו, שעלולים להגביל במידה רבה את חופש הפעולה של ישראל. אומנם בדרך כלל ישראל מיידעת את ארצות הברית על מבצעים צבאיים, אבל יש הבדל בין יידוע בלבד לבין קבלת אישור רשמי. ישראל אינה זקוקה להגנה של כוחות אמריקאיים ועל כך גאוותה, ואם ייווצר מצב כה מאיים שיצריך התערבות אמריקאית ישירה, יש להניח שהיא תמומש גם בלי הסכם הגנה.

על המשך התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעיבים צללים הנוגעים בעיקר בגורמים הרכים של היחסים המיוחדים. אומנם מאז תחילת המאה הנוכחית, כשני שלישים מהציבור האמריקאי אוהדים את ישראל ומזדהים עם עמדותיה בסכסוך יותר מאשר עם הפלסטינים, אולם פילוח דמוגרפי מראה שהתמיכה רבה מאוד בקבוצות המבוגרות, ומצטמצמת מאוד בקרב צעירים ובקרב מיעוטים כמו היספנים, שחורים ואסיאתיים (Gilboa, 2020 forthcoming). העניין של האוכלוסיות הללו בישראל מועט מאוד וחלקן באוכלוסייה האמריקאית עולה בהדרגה. ישראל איבדה את התמיכה הדו-מפלגתית בקונגרס כתוצאה מנטייה שמאלה של המפלגה הדמוקרטית, מהתמיכה של נתניהו במועמדים רפובליקנים לנשיאות, מהעימות עם אובמה על הגרעין האיראני ומדיניות ישראל בסכסוך עם הפלסטינים. ההתפתחות הזאת ונטייה לקיצוניות דתית וימנית בפוליטיקה הישראלית השפיעו לרעה גם

בשל סבבי הבחירות התכופים בישראל. בסופו של דבר, החלק הכלכלי הופרד מהחלק המדיני והוצג בסדנה שהתקיימה בבחריין ביוני 2019, בהשתתפות אנשי עסקים ופוליטיקה מרחבי העולם לרבות מהעולם הערבי. לא נכחו בה נציגים רשמיים של ישראל ושל הפלסטינים. הרעיון היה להציג חבילה כוללת של פיתוח כלכלי בגדה, בעזה ובמדינות נוספות כמו ירדן ומצרים, בהיקף מוצע של כ-50 מיליארד דולר. המסמך בן ארבעים העמודים הכיל כ-175 פרויקטים. הפלסטינים החרימו את הסדנה ודרשו ממדינות ערביות שלא ליטול בה חלק, בטענה שהפרק הכלכלי הוא לא יותר ממזימה לקנות רווחה על חשבון השאיפות הפלסטיניות לעצמאות. עבאס ואנשיו אמרו שפלסטין אינה למכירה, אבל למרות מאמציהם הם לא הצליחו למנוע את הסדנה.

החלק המדיני של התוכנית הוצג בפגישה שנערכה בין טראמפ לנתניהו ב-28 בינואר 2020 בבית הלבן. התוכנית מפורטת מאוד ומשתרעת על 180 עמודים, ומציעה לפלסטינים מדינה בגדה המערבית ובעזה ובירה בשולי ירושלים המזרחית, ולישראל – סידורי ביטחון משמעותיים. היא מפרטת חלוקה חדשה של השטח – 70 אחוזים מהגדה לפלסטינים ו-30 אחוזים לישראל – וכן פיצוי לפלסטינים בשטחי חולות חלוצה בתחום הקו הירוק. יחד עם שטח עזה, השטח שהוקצה להקמת מדינה פלסטינית יגיע ל-80 אחוזים משטח הגדה, ועם הפיצוי בישראל גופא הוא עשוי להגיע ל-100 אחוזים. התוכנית מציעה חיבור יבשתי בין עזה לגדה באמצעות מנהרה. השטח שיסופח לישראל כולל את בקעת הירדן, החשובה להגנת המדינה, ואת רוב היישובים הישראליים. הקמת המדינה הפלסטינית הותנתה בקיום כמה תנאים לרבות הכרה בישראל כמדינה יהודית, החזרת עזה לשליטת הרשות הפלסטינית ופירוז, הפסקת תשלום משכורות למחבלים, סיום כל הפעילויות נגד ישראל בבית הדין בהאג, הפסקת ההסתה נגד ישראל וויתור על זכות השיבה. באופן עקרוני ישראל קיבלה את התוכנית, אבל הפלסטינים דחו אותה מכול וכול. גם הליגה הערבית דחתה אותה, והאיחוד האירופי ועוד כמה מדינות ביקרו את הסעיפים שמאפשרים סיפוח שטחים בנפרד ממימוש הסעיפים האחרים (Abdelaziz, 2020).

סיכום

התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל חיוניות לקיומה ולרווחתה (Freilich, 2017). אין שום תחליף לתרומות האלה. הן החזיקו מעמד לאורך זמן וגם שרדו ממשלים פחות אוהדים, כמו אלו של קרט וואובמה (Ross, 2016). בין התרומות סיוע צבאי חיוני הכולל אספקת נשק מודרני ומתקדם, שישראל אינה יכולה

- Gaouette, N. (2018, September 14). Largest-ever US military aid package to go to Israel, *CNN*. <https://edition.cnn.com/2016/09/13/politics/us-israel-military-aid-package-mou/index.html>
- Gearan, A., & Hendrix, S. (2019, September 14) Trump floats idea of mutual defense pact with Israel, days before close election. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/politics/trump-floats-idea-of-mutual-defense-pact-with-israel-days-before-close-election/2019/09/14/515270d8-d714-11e9-9610-fb56c5522e1c_story.html
- Gilboa, E. (2009). The public dimension of American Israeli relations: A comparative analysis. In E. Gilboa & E. Inbar (Eds.). *US-Israel relations in a new era: Issues and challenges after 9/11* (pp. 53-75). Routledge.
- Gilboa E. (2018, October 11). Trump stands firm against bias and abuses in international organizations. *BESA Center Perspectives*, No. 972. <https://besacenter.org/perspectives-papers/trump-international-organizations/>
- Gilboa, E. (2019). Fighting the demonization of Israel at the international Criminal court. *BESA Center Perspectives*, No. 1386. <https://besacenter.org/perspectives-papers/israel-international-criminal-court/>
- Gilboa, E. (2020, forthcoming). *The American public and Israel, 2000-2020*. The BESA Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University.
- Gilboa E. (2020). Israel: Countering brandjacking. In N. Snow & N. Cull (Eds.). *Handbook of public diplomacy* (pp. 331-341). Routledge.
- Gold, D. (1993). *Israel as an American non-NATO ally*. Westview.
- Goldstone, R. (2011, April 1). Reconsidering the Goldstone report on Israel and war crimes. *The Washington Post*. <https://katr.net/6ff3af>
- Gross, J. (2018, March 22). Israel, US end biennial Juniper Cobra exercise with live-fire air defense test. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/israel-us-end-biennial-juniper-cobra-exercise-with-live-fire-air-defense-test/>
- Horowitz, D. (2008, July 10). Editor's notes: No repeat of Osirak. *Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/Opinion/Columnists/Editors-Notes-No-repeat-of-Osirak>
- Hurst, S. (2018). *The United States and the Iranian nuclear programme: A critical history*. Edenborough University Press.
- Inbar, E. (2019, June 25). A US-Israeli defense treaty? A noble idea, but neither desirable nor practical. *The Jerusalem Institute for Strategy and Security*. <https://jiss.org.il/en/inbar-lerman-a-us-israeli-defense-treaty/>
- Kahn, M. (2018, September 10). National security adviser John Bolton remarks to federalist society. *Lawfare*. <https://www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society>

על עמדות הקהילה היהודית האמריקאית, שרובה תומך באידיאולוגיה הליברלית ובדמוקרטים. ישראל חייבת לנקוט שורה של מהלכים כדי לשקם את יחסיה עם הדמוקרטים ועם יהדות ארצות הברית, ולמנוע פגיעה ממשית בתרומות האמריקאיות החיוניות לביטחונה.

פרופ' איתן גלבע הוא מרצה בכיר במחלקה למדעי המדינה ובבית הספר לתקשורת באוניברסיטת בר-אילן. הוא גם חוקר בכיר במרכז בס"א למחקרים אסטרטגיים ובמרכז לדיפלומטיה ציבורית באוניברסיטה של דרום קליפורניה. כיהן כפרופסור אורח באוניברסיטאות בולטות בארצות הברית ובאירופה. פרסם כמה ספרים ומאמרים רבים על יחסי ארצות הברית-ישראל ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון.

מקורות

- Abdelaziz, M. (2020). Arab reactions to Trump's peace plan. *The Washington Institute*. <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/arab-reactions-to-trumps-peace-plan-an-analysis-and-recommendation>
- Baker, A. (2019a). Politicization of human rights and international humanitarian law: Israel's dilemma. In Y. Dinstein (Ed.). *Israel yearbook on human rights*, 49 (pp. 151-170). Brill | Nijhoff.
- Baker, A. (2019b). The UN Human Rights Council report on Israel's response to the Gaza border riots. *Jerusalem Center for Public Affairs*. <https://jcpa.org/article/the-un-human-rights-council-report-on-israels-response-to-the-gaza-border-riots/>
- Bass, W. (2015). *A surprise out of Zion?* (27-44; 45-60). The Rand Corporation.
- Blum, Y. (2016). Israel and the United Nations: A retrospective overview. In Y. Blum (Ed.). *Will "justice" bring peace?* (pp. 273-283). Brill | Nijhoff.
- Cohen, A. (2010). *The worst-kept secret: Israel's bargain with the bomb*. Columbia University Press.
- Cohen, S. (2012). Light and shadows in US-Israeli military ties, 1948-2010. In R. Freedman (Ed.). *Israel and the US: Six decades of US-Israeli relations* (pp. 143-164). Westview.
- David, S.R. (2012). Apocalypse now: The Iranian nuclear threat against Israel. In R. Freedman (Ed.). *Israel and the United States: Six decades of US-Israeli relations*. (pp. 165-186). Westview.
- Entessar, N. & Afrasiabi K. (2017). *Iran nuclear accord and the remaking of the middle east*. Rowman & Littlefield.
- Entessar, N. & Afrasiabi K. (2019). *Trump and Iran: From containment to confrontation*. Lexington Books.
- Feldman, S. (1997). *Nuclear weapons and arms control in the middle east* (p. 96). MIT Press.
- Freilich, C. (2017). Can Israel survive without America? *Survival*, 59, (135-150).
- Danon, D. (2012). *Israel: The will to prevail*. (p.137). St. Martin's Press.

- Ross, D. (2005). *Peace: The inside story of the fight for middle east peace*. Farrar, Straus and Giroux.
- Ross, D. (2016). *Doomed to succeed: The U.S.-Israel relationship from Truman to Obama*. Farrar, Straus and Giroux.
- Sadot, U. (2016). Osirak and the counter-proliferation puzzle. *Security Studies*, 25, 646-676.
- Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service.
- Sher, G. & Pinkas, A. (2019, September 16). Netanyahu's defense treaty with Trump is a Bad idea. Just as well it's only a gimmick. *Time*. <https://time.com/5678222/netanyahu-defense-treaty-trump/>
- Staff, T. (2015, June 24). Washington calls on UN to ignore 'biased' Gaza War report. *Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/washington-calls-on-un-to-ignore-biased-gaza-war-report/>
- The Obama White House. (2015, 14 July). *Joint Comprehensive Plan of Action*. <https://medium.com/@ObamaWhiteHouse/joint-comprehensive-plan-of-action-5cdd9b320fd>
- The Trump White House. (2020). *Peace to Prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinians and the Israeli people*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>
- Toosi, N. (2016, March 29). Leahy asked state department to investigate Israeli human rights "violations." *Politico*. <https://www.politico.com/story/2016/03/patrick-leahy-senate-israel-egypt-state-221366>
- UN Watch. (2019, November 19). *2019-2020 UN General Assembly resolutions singling out Israel – Texts, votes, analysis*. <https://unwatch.org/2019-un-general-assembly-resolutions-singling-out-israel-texts-votes-analysis/>
- UN Human Rights Council. (2009, September 25). Human rights in Palestine and other occupied Arab territories, Report of the United Nations fact-finding mission on the Gaza conflict. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>
- Wroughton, L. (2019, March 15). U.S. imposes visa bans on international criminal court investigators. *Reuters*. <https://katr.net/16d0fa>
- Katz, Y. (2019). *Shadow strike: Inside Israel's secret mission to eliminate Syrian nuclear power*. St. Martin's Press.
- Katz, Y. & Hendel, Y. (2012). *Israel vs. Iran: The shadow war*. Potomac Books.
- Kirchick, J. (2019, March 29). Quit harping on U.S. aid to Israel: American commitments to Asian and European allies require more risk and sacrifice. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/03/american-military-aid-israel-context/585988/>
- Lake, E. (2009, October 2). Obama agrees to keep Israel's nukes secret. *The Washington Times*. <https://www.washingtontimes.com/news/2009/oct/02/president-obama-has-reaffirmed-a-4-decade-old-secr/>
- Lazaroff, T. (2015, July 3). US only country to stand with Israel as UNHCR approves Gaza resolution. *The Jerusalem Post*. <https://katr.net/e20fe0>
- Makovsky, D. (2012, September 10). The silent strike: How Israel bombed a Syrian nuclear installation and kept it secret. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2012/09/17/the-silent-strike>
- Migdalovitz, C. (2009). *Israel: Background and Relations with the U.S.* Congressional Research Service, 35-36. <https://tinyurl.com/y9fczoxz>
- Muravchik, J. (2013). The UN and Israel: A history of discrimination *World Affairs*, 176, 35-46.
- Organski, A. F. K. (1990). *The 36 billion dollar bargain: Strategy and politics in U.S. assistance to Israel*. Columbia University Press.
- Perlmutter, A. (1982). The Israeli raid on Iraq: A new proliferation landscape *Strategic Review*, X (1), 34-43.
- Pew Research Center. (2013, July 18). *Attitudes toward the United States*. <https://www.pewresearch.org/global/2013/07/18/chapter-1-attitudes-toward-the-united-states/>
- Quandt, W. (2001). *Peace process: American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967*. (163-166). Brookings.
- Ravid, B. & Reuters (2015, May 23). U.S. blocks NPT conference statement over Israeli objections. *Haaretz*. <https://www.haaretz.com/israel-objects-u-s-blocks-npt-conference-1.5365363>
- Rezaei, F. (2017). *Iran's nuclear program: A study in proliferation and rollback*. Palgrave-Macmillan.