

האפקטיביות של סנקציות נגד ישראל בעבר, בהווה ובעתיד

עודד ערן ולורן ג. קלין

מבוא

כאשר מועצת האיחוד האירופי פרסמה "הנחיות בעניין זכותן של ישויות ישראליות ופעילותן בשטחים שנכבשו על ידי ישראל מאז 1967 למענקים, לפרסים ולאמצעים פיננסיים במימון האיחוד האירופי משנת 2014 ואילך" (יולי 2013), נדמה היה שמדובר בעוד חוליה בשרשרת ארוכה של סנקציות נגד ישראל, שתחילתה עוד בחרם הליגה הערבית בשנת 1945. אולם האם היו סנקציות אלה אפקטיביות אי-פעם, ואילו גורמים תרמו להצלחתן או לכישלונן? בחנו את ההשפעה שהייתה לסנקציות צבאיות וכלכליות על קובעי המדיניות בישראל במקרים הבאים:

1. האיום האמריקאי לעכב סיוע במהלך מלחמת סיני 1956
 2. אמברגו הנשק הצרפתי, 1967–1969
 3. אמברגו הנשק הבריטי, 1973
 4. ההערכה המחודשת האמריקאית, 1975
 5. האיסור האמריקאי למכירת פצצות מצר, 1982
 6. הדחייה האמריקאית של הערבויות למלוות, 1991–1992
- בכל אחד מהמקרים האלה הוטלו הסנקציות על ידי ממשלות. איננו עוסקים במגמה החדשה של חרמות מצד גופים כלכליים ואקדמיים, שמחייבת כלים שונים להתמודדות. מבחינה היסטורית, יעילות הסנקציות בהשגת מטרות הייתה מרבית כאשר הן כווננו באופן ייעודי למצב או לבעיה. עד כה, סנקציות שנועדו לשנות את מדיניות ישראל כלפי השטחים שנכבשו ב-1967 כשלו בהשגת שינוי משמעותי.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש תכנית המחקר ארצות הברית והמזרח התיכון
לורן ג. קלין היא עוזרת מחקר בתכנית המחקר ארצות הברית והמזרח התיכון

תפקיד ארצות-הברית במשבר תעלת סואץ

הסנקציות היו מכריעות לפתרון משבר תעלת סואץ ב־1956. הנשיא האמריקאי, דווייט אייזנהאואר, הגיב במהירות לתקיפה הישראלית במצרים ב־29 באוקטובר, והורה לשר החוץ שלו, דאלס, לשלוח מברק לראש ממשלת ישראל, דוד בן-גוריון, באומרו: "פוסטר, תגיד להם שלעזאזל, אנחנו הולכים להטיל סנקציות, אנחנו נפנה לאו"ם, אנחנו נעשה כל מה שיידרש כדי לעצור את הדבר הזה".¹

באשר לבריטים, אמר אייזנהאואר: "אנחנו צריכים להבהיר לבריטים מה עמדתנו... ששום דבר לא יצדיק בגידה בנו. אם הבריטים יגבו את ישראל הם יגלו שאנחנו נמצאים בצד השני".² למחרת, ארצות-הברית הביעה תמיכה בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם, שקראה לנסיגה מיידית של ישראל משטח מצרים. כאמצעי זהירות, היא הוסיפה פסקה שאוסרת על התערבות צבאית מצד כל מדינה החברה באו"ם. בריטניה וצרפת הטילו וטו על ההחלטה, וב־31 באוקטובר הנחיתו חיילים באזור התעלה. ארצות-הברית פנתה לעצרת הכללית, וזו העבירה החלטות הקוראות להפסקת אש מיידית ולנסיגה לקווי שביתת הנשק של 1949.³ לסנקציות הכלכליות הייתה השפעה מכרעת באילוף הבריטים והצרפתים לנסיגה. משבר סואץ כמעט הביא את בריטניה לפשיטת רגל. בין ה־30 באוקטובר ל־2 בנובמבר הפסיד בנק אנגליה 45 מיליון דולר, כאשר לחצים של ספקולנטים אילצו את הממשלה לכלות את עתודות הדולרים שלה כדי לשמר את יציבותו של שער החליפין.⁴ מדינות ערב הטילו אמברגו נפט על בריטניה וצרפת. שר האוצר האמריקאי, ג'ורג' מ. המפרי, היה מוכן למכור בלירה שטרלינג את אחזקות המדינה באגרות חוב בריטיות, שנרכשו כחלק מ'תוכנית מרשל'. הממשלה הבריטית הפתיעה את בעלות-בריתה כאשר הצהירה ב־6 בנובמבר על הפסקת אש, ובעקבותיה גם צרפת הסיגה את כוחותיה.

אייזנהאואר ניסה מהלך דומה מול ישראל. ב־1 בנובמבר הוא אמר למועצה לביטחון לאומי: "ייתכן שזו טעות גדולה עבורנו להמשיך בסיוע מכל סוג שהוא לישראל, שהיא הצד התוקפן כאן".⁵ הסיוע כלל 50 מיליון דולר כתמיכה ממשלתית לישראל, ו־100 מיליון דולר שהועברו מדי שנה כתרומות פרטיות מאזרחים אמריקאים. ארצות-הברית נקטה גם אמצעים זמניים, כמו דחיית יציאת משלחת לישראל מטעם בנק היצוא-יבוא האמריקאי.

ב־8 בנובמבר שלח בן-גוריון לאייזנהאואר את המסר הבא: "אנו מקדמים בברכה את הצהרתך כי כוח של האו"ם משוגר למצרים, בהתאם להחלטת העצרת הכללית. מעולם לא התכוונו לספח את מדבר סיני. לאור החלטות מועצת הביטחון של האו"ם בנוגע לנסיגת החיילים הזרים ממצרים והקמת כוח בינלאומי, ועם הגעה להסדר משביע רצון עם האו"ם בדבר הכוח הבינלאומי שייכנס לאזור תעלת סואץ, נהיה מוכנים להסיג את כוחותינו".⁶

במקרה זה, ארצות־הברית השיגה במלואה את מטרתה – לאלץ את שלוש משתפות הפעולה לסגת ממצרים. ישראל נסוגה בהדרגה ובשלב מאוחר יותר מאשר בריטניה וצרפת, אולם עדיין מעניין להיווכח שהמסר של בן־גוריון לאייזנהאואר נשלח יום אחד בלבד לאחר שבן־גוריון הודיע בכנסת שישראל אינה מכירה בקווי שביתת הנשק, ולא תתיר לכוחות זרים מכל סוג שהוא להיכנס לשטח שכבשה. בשנים 1956 ו־1957 לא היו לישראל כלים פוליטיים או יכולת כלכלית שיאפשרו לה לעמוד מול לחץ אמריקאי. גם כעבור שני עשורים, באמצע שנות השבעים, כאשר השפעתה של ישראל בווינגטון גברה משמעותית, מנהיגים ישראלים הקפידו לברור בזהירות מתי להתעמת עם הממשל האמריקאי.

יחד עם זאת, סביר שישראל לא הייתה משנה את התנהלותה כה מהר, לולא השיגה את מטרות הפלישה שלה. תעלת סואץ נפתחה מחדש לתנועת ספינות ישראליות, וחיילים ישראלים הוחלפו במארס 1957 בכוח חירום של האו"ם (כוח יו"ף) – מהלך שהביא עמו עשור של שקט בגבול עם מצרים ועזה. מבחינת ישראל, אם כן, מבצע סיני (סואץ) הסתיים בניצחון.

האמברגו הצרפתי והבריטי

אמברגו הנשק שהטילו צרפת ובריטניה בשנים 1967–1973 מקורו בשילוב של מדיניות ענישה, רצון לשפר את היחסים עם מדינות ערב מפיקות הנפט וחשד גובר שישראל אינה מזדרזת לסיים את כיבוש השטחים הערביים שהחזיקה מאז 1967. בנוסף להשתתפותה בפרשת סואץ, צרפת החלה למכור מטוסים וטנקים לישראל ב־1953, וסיפקה את הטכנולוגיה לכור הגרעיני בדימונה. אולם, בחירתו של שרל דה־גול לנשיאות צרפת ב־1958 אותתה על שינוי במדיניות הצרפתית. בימים הקשים שקדמו למלחמת ששת הימים, הזהיר דה־גול את ישראל כי "המדינה שתהיה הראשונה שתשתמש בנשק לא תזכה באישורה של צרפת ולא בתמיכתה"⁷. למחרת, ב־3 ביוני 1967, הטיל נשיא צרפת אמברגו על מכירה ואספקה של נשק וחלקי חילוף לכל המדינות המתעמתות. צעד זה השפיע רק על צד אחד בעימות המתפתח – ישראל.

למרות זאת ישראל תקפה ב־5 ביוני ופרצה את המצור המצרי. ניצחונה והשתלטותה על שטחים חדשים היו מבחינת דה־גול הזדמנות לנטוש את מה שעד אז הוגדרו בצרפת "קשרים מיוחדים והדוקים מאוד עם ישראל"⁸. במסיבת העיתונאים הזכורה לשמחה שכינס ב־27 בנובמבר 1967, תיאר הנשיא הצרפתי את ישראל כ"מדינה לוחמנית, הנחושה להרחיב את שטחה וגבולותיה". הוא הסביר התפתחות זו כצורך טבעי של ישראל בשטח מוגדל עקב "הפעולות שנקטה להכפיל את אוכלוסייתה באמצעות עידוד הגירה של אלמנטים חדשים", כלומר של פליטים מהעולם הערבי ומאירופה.

ב־3 בינואר 1969 הטיל דה־גול אמברגו נשק מלא על ישראל בתגובה לפשיטה ישראלית על נמל התעופה בביירות – שהייתה פעולת תגמול על המתקפה הקטלנית על מטוס נוסעים ישראלי שביצעו חברי 'החזית העממית לשחרור פלסטין'.
האמברגו של 1967 נכשל, שכן ישראל חשה שאין לה ברירה אלא לפרוץ את המצור המצרי. למרות שארצות־הברית לא עמדה בהבטחתה מ־1957 לשמור על מצרי הים האדום פתוחים למעבר, היא העניקה לישראל אור ירוק לפעולה צבאית נגד מצרים. יתרה מכך, הניצחון הצבאי המרשים של ישראל על הנשק הסובייטי ששימש את מצרים וסוריה, סייע לישראל להחליף את צרפת בארצות־הברית כספקית הנשק היחידה שלה. תפקידה הבלעדי של צרפת הסתיים ב־27 בדצמבר 1968, כאשר ישראל חתמה על עסקה של 200 מיליון דולר לרכישת מטוסי פנטום אמריקאיים, כך שהאמברגו הצרפתי של 1969 נותר כמעט חסר השפעה.
הממשלה הבריטית הטילה אמברגו דומה עם פרוץ מלחמת יום הכיפורים. למרות שאין ספק כי מצרים וסוריה היו הצד התוקפן, ממשלתו של אדוארד הית' הטילה אמברגו נשק על כל הצדדים הלוחמים. לכאורה מדובר היה בצעד בלתי־מפלה, אך ישראל הייתה הצד היחיד שהושפע ממנו בשל השימוש המשמעותי שעשתה בציוד בריטי. שר החוץ הבריטי, סר אלק דאגלס־יום, הגן על המדיניות בבית הנבחרים באומרו, "איננו יכולים [לקרוא להפסקת אש] ביד אחת, וביד השנייה לספק נשק".⁹

חברי הפרלמנט הופתעו לגלות שבריטניה המשיכה לאמן טייסי מסוקים של צבא מצרים.¹⁰ כאשר נשאל משרד החוץ הבריטי האם האמברגו חל על ירדן, השיב "לא נקבנו בשם המדינות בהכרזה המקורית על מנת להותיר לעצמנו מרחב תמרון".¹¹ משלוח של טנקים לאבו־דאבי וכווית יצא לדרך

ללא הפרעה.¹²

ממשל הית' פגע גם במאמצי ארצות־הברית לסייע לישראל, בכך שלא אישר שימוש בבסיסים בריטיים לאיסוף מודיעין.¹³ או להעברת אספקה לישראל במהלך המלחמה.¹⁴ מלבד פורטוגל, שאר מדינות אירופה סירבו אף הן לאשר למטוסי אספקה אמריקאיים לעבור במרחב האווירי שלהן. האיסור סיבך את מימוש מבצע 'ניקל גראס' להעברת רכבת אווירית של ציוד מארצות־הברית לישראל, שכן הוא אילץ את האמריקאים לבצע מעקף של כ־2,000 מייל.¹⁵

מקרי הטלת האמברגו מצד צרפת ובריטניה לא הצליחו להשפיע על גישתה של ישראל ועל המדיניות שלה, וסופם שרק חיסלו את שריד ההשפעה האחרון שהיה לשתייהן במזרח התיכון. ותרמו בעקיפין להסתמכותה של ישראל על ארצות־הברית. אין ספק שהם הותירו צלקת בתודעה הקולקטיבית

מקרי הטלת האמברגו מצד צרפת ובריטניה לא הצליחו להשפיע על גישתה של ישראל ועל המדיניות שלה, וסופם שרק חיסלו את שריד ההשפעה האחרון שהיה לשתייהן במזרח התיכון

הישראלית, ופגעו בנכונות הישראלית לתת אמון בשתי המדינות האלה, שהן חברות במועצת הביטחון.

לחץ אמריקאי על ישראל

במהלך השיחות עם מצרים בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, השתמשה ארצות-הברית באיומים על עצירת אספקת נשק כדי ללחוץ על ישראל. במארס 1975 פתח הנרי קיסינג'ר בסבב של "מסעות דילוגים" כדי להגיע להסכם ביניים שני. קיסינג'ר ביקש מישראל להסכים לדרישות המצרים לסגת ממעברי הגידי והמיתלה, ומתחנת ההתרעה באום-חשיבה. ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, רצה להתפשר, אולם חברי הקבינט שלו תבעו הצהרה מצרית על מצב אי-לוחמה. נשיא מצרים, אנואר סאדאת, היה מוכן רק להסכם של 'אי-שימוש בכוח'. השיחות התפוצצו, וקיסינג'ר שב לווינגטון ב-23 במארס 1975.

הנשיא ג'רלד פורד "רתח מכעס"¹⁶, למרות שנמנע מהאשמה פומבית של ישראל. הוא שלח לרבין איגרת שהודיעה כי "הנחיתי לבצע הערכה מחודשת של מדיניות ארצות-הברית באזור, לרבות קשרינו עם ישראל, במטרה להבטיח שהאינטרסים האמריקאיים הכוללים שלנו יישמרו".¹⁷ הדברים הודלפו במהרה לעיתונות, ואילצו את דובר הבית הלבן להדגיש כי "מדובר בהערכה מחודשת כוללת של כלל ההיבטים במזרח התיכון", ולא רק של קשרי ארצות-הברית וישראל.¹⁸

למרות זאת, הנשיא פורד הקפיא את הטיפול בבקשתה של ישראל למטוסי קרב מסוג F-15 ועיכב את אספקת טילי קרקע-קרקע מסוג Lance. בישיבת המועצה לביטחון לאומי של ארצות-הברית ב-28 במארס 1975, אמר שר ההגנה, ג'יימס שלזינג'ר: "לא נוכל לאפשר [לישראל] להבין שהיא יכולה לשבש את התוכניות האמריקאיות מבלי שהממשל יגיב בצורה כלשהי".¹⁹ בין מארס לספטמבר 1975 לא נחתמו כל הסכמי אספקת נשק חדשים, כחלק ממה שרבין כינה "אחת מתקופות השפל הגרועות ביותר ביחסי ישראל וארצות-הברית".²⁰

לכל אורך "תהליך ההערכה המחודשת", שמר ממשל פורד כלפי חוץ על מראית עין של ניטרליות. ב-5 באוגוסט 1975 הכחיש הדיפלומט האמריקאי, רוברט אנדרסון, כי פורד מעכב אספקת נשק לישראל, באומרו "איננו סבורים שהפעלת לחץ היא הפתרון". עם זאת, הוא הבהיר כי "הבקשות לחלק מהפריטים שמייצגים טכנולוגיה חדשה או מתקדמת יישארו בהמתנה עד השלמת ההערכה המחודשת".²¹

ביוני 1975 שלח פורד לרבין איגרת שאיימה להאשים את ישראל בפומבי בקיפאון.²² על פי הערכתו של קיסינג'ר, "האיגרת סיפקה לרבין את התחמושת שהיה זקוק לה כדי לשכנע את עמיתיו שהנשיא פורד מתכוון למה שאמר לרבין וליגאל אלון במהלך תשעת החודשים שחלפו".²³

איומי ארצות-הברית היו אפקטיביים משום שהם סיפקו לרבין את הכיסוי הפוליטי הנחוץ כדי לשאת ולתת עם מצרים. שר הביטחון, שמעון פרס, הציג הצעת פשרה לנסיגה שהפכה לבסיס להסכם סיני השני, אשר הניח את הבסיס להסכם השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979.

עם זאת, ישראל יצאה נשכרת מעקשנותה. ארצות-הברית גמלה לישראל במזכר שתואר על ידי אבא אבן כ"ברית ביטחון לכל דבר ועניין, למעט בשם".²⁴ ארצות-הברית התחייבה להבטיח שלישור של העולם לא יחסר נשק או נפט, לערוב לעמידת המצרים בהסכמים החתומים, לספק ציוד צבאי מתקדם, לרבות מטוסי F-16, ולסרב להכיר בארגון לשחרור פלסטין עד שזה יכיר בזכותה של ישראל להתקיים, ויקבל את החלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון. ארצות-הברית גם הבטיחה לא לדחוף את ישראל למשא-ומתן על רמת הגולן.²⁵

מטרת "ההערכה המחודשת" הייתה לשנות את גישתה של ישראל כלפי השגת הסכם עם שכנתה, מצרים. אילוף זה הצליח, למרות שייתכן כי הלחץ היה "מוזמן". ממשל רייגן הפעיל שיקול דעת דומה בשלושת המקרים של מניעת אספקת נשק לישראל כצעד עונשין. ארצות-הברית השעתה את משלוח מטוסי ה-F16 'פייטינג פלקון' פעמיים: ב-1981 – בתגובה לסיפוח הישראלי של רמת הגולן ולמתקפה על הכור הגרעיני בעיראק. ב-1982 השעתה אספקת תחמושת מצר, לאחר שישראל עשתה שימוש בפצצות מצר מתוצרת ארצות-הברית בלבנון, בניגוד להסכמי הנשק עמה.

במקרה של מטוסי ה-F16, ההשעיה הייתה זמנית בלבד. כפי שכתב רייגן בנוגע לכור בעיראק, "מבחינה טכנית, ישראל הפרה הסכם עמנו שלא להשתמש בנשק תוצרת ארצות-הברית למטרות מתקפה...אני מזדהה עם מניעיו של [ראש הממשלה, מנחם] בגין, ומאמין באופן אישי שעלינו לתת לו ליהנות מהספק".²⁶ השימוש בפצצות מצר בלבנון הוביל את רייגן לבקש בדיקה שתקבע "האם אנו מאמינים שהשאלה הייתה, האם מדובר במתקפה או בהגנה עצמית".²⁷ הבדיקה בוצעה בחשאי. ב-19 ביולי, דובר הבית הלבן, לארי ספיקס, היה מוכן להודיע רק כי "עד לתום הבדיקה, לא יתבצעו משלוחים של פגזי ארטילריה או כל ציוד אחר הקשור לפצצות מצר".²⁸

רייגן פוגג את ההשעיה ב-26 ביולי, לאחר ששלח איגרת מסווגת לקונגרס. דובר משרד החוץ הדגיש שהייתה זו החלטה מדינית, ולא קביעה חוקית באשר לאשמת ישראל.

איומי ארצות-הברית היו אפקטיביים משום שהם סיפקו לרבין את הכיסוי הפוליטי הנחוץ כדי לשאת ולתת עם מצרים

²⁹ מזכר סודי מתאריך 31 ביולי שנשלח למזכיר המדינה, ג'ורג' פ. שולץ, מאשר שהאיגרת "לא הסיקה מסקנות מפורשות כלשהן באשר לשאלה, האם השימוש

שעשתה ישראל בפצצות מצרר היה הפרה של תנאי הסכם 1978 [לשימוש בפצצות מצרר].³⁰

הסנקציות נגד ישראל בתקופת ממשל רייגן הוטלו למטרות ענישה וללא תוכנית סדורה. הן לא נועדו להשיג שינוי ממשתי במדיניות ישראל, אלא שימשו כלי למתיחת ביקורת עליה. כאשר רייגן השעה משלוחים של תחמושת מצרר לישראל, לא הושפעו מכך פריטי ציוד אחרים. רייגן גם לא אישר – לא בפומבי ולא בקונגרס – שישראל הפרה את הסכמי הנשק, מה שיכול היה להוביל לדרישות להגיב על כך בחומרה.

הערבויות האמריקאיות למלוות

בשנת 1991 הגישה ישראל לארצות-הברית בקשה לערבויות כספים שתגייס בסך 10 מיליארד דולר, במטרה לממן את קליטת העולים מברית-המועצות ומאתיופיה. המדינה צפתה הוצאות של 45 עד 50 מיליארד דולר במשך חמש שנים כדי לספק דיור, תשתיות וסיוע בתעסוקה.³¹

ישראל הגישה את בקשתה בספטמבר 1991. הנשיא בוש (האב) ביקש מהקונגרס לדחות את הדיון בבקשה למשך 120 יום, מחשש שמא ישבש את 'ועידת מדריד' לפתרון הסכסוך הערבי-ישראלי, שנקבעה ל-31 באוקטובר. שני הבתים הסכימו לעכב את הדיון בסוגיה עד 1992.

הטון של בוש השתנה ב-11 בספטמבר 1991, כאשר הכריז בפני עיתונאים "אני מחויב לדאוג לכך שהם יובאו בחשבון... אולם לא התחייבתי ולעולם לא אתחייב לשום מספר".³² במהלך ביקורו בישראל ב-16 בספטמבר אמר שר החוץ, ג'יימס ביקר, לראש הממשלה, יצחק שמיר: "אם אתם מעוניינים בערבויות אמריקאיות, יהיה עליכם לקבל את העמדה שלנו בנוגע להתנחלויות".³³

בינואר 1992 אמר ביקר בבית הנבחרים: "הממשל הנוכחי מוכן לתמוך בערבויות להלוואות לצורך סיוע בקליטת עלייה בישראל, בהיקף של עד שני מיליארד דולר בשנה למשך חמש שנים, ובתנאי שהפעילות בהתנחלויות תיעצר או תסתיים", לרבות בניית יחידות דיור, פינוי קרקעות ובניית תשתיות.³⁴ לחלופין, ישראל תוכל להשלים פרויקטים שכבר החלו, אולם הערבויות יופחתו על פי הסכום שיוצא על ההתנחלויות.³⁵

לנוכח עמדתו הבלתי-מתפשרת של הנשיא, החליטו ראשי הקונגרס לדחות את הדיון בנושא לזמן לא-קצוב, למרות שהסנאט אימץ ב-1 באפריל 1992 החלטה בלתי-מחייבת, שבה הביע את "תחושת הסנאט שממשלת ארצות-הברית צריכה לתמוך בערבויות הולמות לישראל לצורכי קליטת עלייה".³⁶

המבוי הסתום נפרץ, אך לא מתוך פשרה פוליטית אלא בעקבות הבחירות בישראל ביוני 1992. ראש הממשלה החדש, יצחק רבין, הכריז על כוונתו לצמצם

בפעילות ההתנחלות.³⁷ ב־19 ביולי הצהירה הממשלה שהיא תפסיק לחתום על חוזים לבניית יחידות דיור,³⁸ כשהיא חוזרת בכך על הצהרה קודמת של שר השיכון.³⁹ למחרת הגיע בייקר לישראל עם הצעה לספק ערבויות אמריקאיות, והוביל את רבין לבטל פרויקטים של דירות שבנייתן טרם החלה, לרבות חלק מהפרויקטים לתשתיות.⁴⁰

ב־11 באוגוסט 1992, בעקבות פגישה עם רבין, אמר בוש: "אני שמח מאוד להכריז שאנחנו מסוגלים להגיע להסכם על עקרונות הבסיס לניהול הענקת הערבויות בהיקף של עד מיליארד דולר. זה זמן רב שאני מחויב לתמוך בישראל במשימתה ההיסטורית לקליטת עלייה, ואני מרוצה מאוד מכך שראש הממשלה ואני הגענו להסכמה על גישה שתוכל לסייע לישראלים חדשים אלה מבלי לפגוע במאמצי החתירה לשלום".⁴¹

רבים מהפרשנים העוסקים ביחסי ישראל-ארצות הברית מאמינים שהלחץ האמריקאי והתחושה בקרב מצביעים ישראלים שהיחסים בין שתי המדינות הגיעו למצב משבר – הביאו לכך ששמיר הפסיד לרבין בבחירות לראשות הממשלה ב־23 ביוני 1992.

חסימת הערבויות נועדה לשנות מן היסוד את מדיניות ההתנחלויות של ישראל. ניסיון זה נכשל בבירור שכן ישראל, אפילו בהנהגתו של רבין, המשיכה לבנות בשטחים הכבושים, אם כי היא עשתה זאת ביתר זהירות, כשהיא בונה רק בתוך גבולות היישובים הקיימים.

אירופה שבה ועולה

בעת האחרונה אימץ האיחוד האירופי גישה תוקפנית יותר כלפי מדיניות ההתנחלות הישראלית. האמצעי הראשון שנקט היה הטלת המכסים על מוצרים מתוצרת ישראל שמקורם בגדה המערבית, לרבות מזרח-ירושלים, עזה ורמת-הגולן, בטענה שהסכם ההתאגדות של 1995 חל רק על שטחי ישראל בגבולות שלפני 67'. בפברואר 2005 הסכימה ישראל בלית ברירה לכלול את מקום הייצור בתעודות המקור, עבור פקידי המכס האירופים.

ההסכם פגע ביצוא מהשטחים שנכבשו ב־1967.⁴² למרות שממשלת ישראל מפצה את המייצאים המושפעים מעליית המכסים,⁴³ האיחוד האירופי ממשיך לייבא מדי שנה סחורה מההתנחלויות בהיקף של 230 מיליון אירו.⁴⁴

ב־2013 הגביר האיחוד האירופי את הלחץ הכלכלי על ישראל. ב־19 ביולי 2013 הוא פרסם "הנחיות בעניין זכותן של ישויות ישראליות ופעילותן בשטחים שנכבשו על ידי ישראל מאז 1967 למענקים, לפרסים ולאמצעים פיננסיים במימון האיחוד

חסימת הערבויות של ארצות הברית לישראל נועדה לשנות מן היסוד את מדיניות ההתנחלויות של ישראל. ניסיון זה נכשל

האירופי משנת 2014 ואילך". ההנחיות חוסמות בפועל כל פעולה פיננסית בין האיחוד האירופי לבין כל ישות ישראלית הממוקמת או פועלת בשטחים שנכבשו ביוני 1967.⁴⁵ האיחוד עומד על כך שההנחיות אינן סנקציות, אלא הבהרה של המדיניות.

בסוף נובמבר 2013, הגיעו ישראל והאיחוד האירופי להסכם בנוגע להשתתפותה של ישראל בתוכנית "הורייזן 2020" של האיחוד, שנועדה למחקר ופיתוח ומתוכננת לשנים 2014 עד 2020. על פי ההסכם צירף כל צד הצהרה, כאשר האיחוד האירופי מאשר את עמדתו נגד השימוש בכספיו על ידי גופים ישראלים שמעבר לקווי 67', וישראל מצידה מצהירה שהיא אינה מקבלת את מדיניות האיחוד בסוגיה זו. בצורה זו נמנע הפסד כבד לקהילת המחקר, שלא היה מסתכם רק בכ-75 מיליון אירו עד שנת 2020, אלא גם בנזק, שאינו ניתן לחישוב לקשרי העבודה בין גופי מחקר ישראלים ואירופיים.

סיכום ומסקנות

לנוכח איומי הסנקציות השונים וסנקציות שהוטלו בפועל, אנו מבקשים לציין את ההערות המסכמות הבאות:

1. ארצות-הברית הייתה היחידה שהצליחה להביא לשינוי בהתנהלותה של ישראל. אמברגו הנשק שהטילו צרפת ובריטניה בשנים 1967–1969 ו-1973 בהתאמה לא הצליח להשיג את מטרותיו, בעיקר משום שמדינות אלה איבדו את הבלעדיות באספקת הנשק לישראל, וכן בשל העובדה שהחלטתן לא כוונה להשגת מטרה ספציפית, ונתפסה בישראל כמהלך ענישה גרידא.
2. מרבית האיומים מצד ארצות-הברית והאמצעים שנקטה נגד ישראל נבעו מנסיבות ספציפיות הקשורות לסוגיות שוליות יחסית. מאז 1967 היה רק מקרה אחד שבו ארצות-הברית הפעילה לחץ ברור על ישראל לשנות את מדיניותה – וזאת בנוגע להתנחלויות. חסימת הערביות האמריקאיות בשנים 1991–1992 אולי עוררה חשש כבד בדעת הקהל הישראלית, אבל לא הספיקה על מנת לייצר שינוי מהותי וארוך-טווח במדיניות.
3. בכל שאר המקרים שהיו משניים יחסית, האיומים להקפיא את הסיוע ושיבושים קצרים לצד השעיות באספקת הנשק השיגו את מטרותם. "ההערכה המחודשת" של 1975, פצצות המצרר ב-1982 והמכירה המיועדת של מטוס השליטה והבקרה איוואקס לסין הם דוגמאות לכך.
4. אמצעים כלכליים הביאו בבירור לשינוי במדיניות ישראל בשנים 1956–1957, ואילצו אותה לסגת מחצי-האי סיני, אולם אין ספק כי עד היום הם לא הצליחו להשפיע על מדיניות ההתנחלויות של ישראל. יחד עם זאת הם יצרו מטרד לממשלת ישראל, כמו במקרה של האיחוד האירופי. כך למשל, הממשלה נאלצה

- להסכים להנפקת תעודות מקור שמאפשרות לרשויות המכס באירופה להפלות לרעה סחורות שיוצרו בהתנחלויות, ולכך ששום עסקה פיננסית מטעם האיחוד לא תתבצע עם ישות ישראלית שנמצאת מעבר לקווי '67.
5. בעתיד הקרוב, סביר להניח שיוטלו סנקציות נוספות מצד מדינות באירופה, אך ייתכן שממשלות אירופיות מגזימות בהערכת ההשפעה של מדיניות הסנקציות שלהן. הטלת המכסים על סחורות שיוצרו מעבר לקווי '67 היא זניחה, והכלכלה הישראלית יכולה לספוג את הנזק. ההפסד הכספי הישיר שהיה חל אלמלא הצליחו ישראל והאיחוד האירופי להגיע להסכם לגבי תוכנית 'הורייזן 2020' יכול היה להסתכם בכ-75 מיליון אירו על פני שבע שנים. ספק האם די בכך על מנת לשנות את המדיניות הישראלית בנוגע לעתיד השטחים הכבושים. מנגד, אפשר שישראל ממעיטה בהערכת הנזק הכלכלי הישיר והנלווה. אמנם, ממשלות קשורות בהסכמים ומחויבות לאינטרסים כלכליים רחבים יותר, אך חברה אזרחית, ארגונים חוץ-ממשלתיים וגופים במגזר הפרטי עשויים לנקוט אמצעים ששיגו השפעה מהותית ומצטברת על הכלכלה הישראלית. מוקדם מדי לשפוט מה תהיה ההשפעה הכמותית עקב להיטותם של גורמים חוץ-ממשלתיים להחרים סחורות ושירותים מהתנחלויות או מישראל בכלל, אולם אין להקל ראש בכך.
6. מאז 1967 הממשל האמריקאי הצע כמה וכמה הצעות ורעיונות באשר ליחסי ישראל ושכנותיה. המוכרות שבהן: תכנית רוג'רס מ-1969; תכנית רייגן מ-1982; ומתווה קלינטון משנת 2000. ארצות הברית עודדה את ישראל לקבל תכניות אלה אבל מעולם לא הטילה סנקציות כדי לכפות על ישראל לקבלן. כמו כן, היא הטילה וטו על טיוטת החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם שישראל ראתה כחד-צדדיות. שינוי בדפוס ההצבעה האמריקאי באו"ם עשוי להיראות בעיני ישראל מזיק במידה רבה יותר מאשר מהלכים צבאיים או כלכליים המוגבלים בהשפעתם ובמשכם. אין ספק שהימנעות מהצבעה על ההחלטה המכירה במדינה הפלסטינית כחברה מלאה, או מהחלטה מפורטת יותר ופרשנית שתעקוף את החלטה 242, תיראה בעיניים ישראליות כשינוי מהותי במאזן הגיאור-אסטרטגי שלה.

הערות

- 1 Isaac Alteras. *Eisenhower and Israel: U.S.-Israeli Relations, 1953-1960*. University Press of Florida, 1993, p. 224.
- 2 שם.
- 3 UN General Assembly, First Emergency Special Session. "Resolution 997", "Resolution 999", "Resolution 1002". 30 October 1956, pp. 2-4. In: *Resolutions*

- adopted by the General Assembly during its First Emergency Special Session from 1 to 10 November 1956. Official Record. New York, 1956.*
- James M. Boughton. "Was Suez in 1956 the First Financial Crisis of the Twenty- 4
First Century?" *Finance & Development* 38(3) (2001). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/boughton.htm>.
- "Memorandum of Discussion at the 302d Meeting of the National Security 5
Council, Washington, November 1, 1956, 9 a.m.," In *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Volume XVI, Suez Crisis, July 26-December 31, 1956, Document 455*, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v16/d455>.
- Isaac Alteras. *Eisenhower and Israel: U.S.-Israeli Relations, 1953-1960.* 6
University Press of Florida, 1993, p. 249.
- David Styan. *France and Iraq: Oil, Arms and French Policy Making in the 7
Middle East.* I.B. Taurus, 2006, p. 59.
- Charles de Gaulle. Press Conference, Elysees Palace, November 27, 1967, 8
<http://www.dangoor.com/74049.html>.
- The National Archives (TNA): Access to Archival Databases (AAD). Electronic 9
Telegrams, 1/1/1973 - 12/31/1973. "Press Reaction to Controversy on UK Middle East Arms Embargo". October 16, 1973, <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=85858&dt=2472&dl=1345>
- "Disclose Egyptian Helicopter Pilots are Training in Britain". *Jewish Telegraphic 10
Agency.* October 16, 1973. <http://www.jta.org/1973/10/16/archive/disclose-egyptian-helicopter-pilots-are-training-in-britain>.
- שם. 11
- The National Archives (TNA): Access to Archival Databases (AAD). Electronic 12
Telegrams, 1/1/1973 - 12/31/1973. "Press Reaction to Controversy on UK Middle East Arms Embargo". October 16, 1973, <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=85858&dt=2472&dl=1345>
- "Dangerous liaisons: post-September 11 intelligence alliances". *Harvard 13
International Review*, 2002.
- Henry Kissinger. *Years of Upheaval.* Boston: Little, Brown & Co., 1982, p. 709. 14
- שם. 15
- Gerald Ford, *A Time to Heal*, 1979, p. 240. 16
- Yitzhak Rabin. *The Rabin Memoirs.* University of California Press, 1996, p. 256. 17
- Ron Nessen, Press Conference, White House, March 24, 1975, 18
<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0151/1671395.pdf>.
- Henry Kissinger. *Years of Renewal.* New York: Simon & Schuster, 1999, p. 426. 19
- Yitzhak Rabin. *The Rabin Memoirs.* University of California Press, 1996, p. 261. 20
- Transcript; Press, Radio and Television News Briefing; August 5, 1975; 21
Box 13; The Ron Nessen Papers; Gerald R. Ford Presidential Library and Museum; Ann Arbor, Michigan. <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0204/1511807.pdf>.
- Henry Kissinger. *Years of Renewal.* New York: Simon & Schuster, 1999, p. 446. 22
- שם, עמ' 446. 23

- Lazar Berman and Uri Sadot. "Israel & America: The Eternal Return". 24
Commentary Magazine, April 1, 2012, <http://www.commentarymagazine.com/article/israel-america-the-eternal-return/>.
- Jewish Virtual Library. "Israel-United States Memorandum of Understanding 25
(September 1, 1975)", <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/mou1975.html>.
- Jason Maoz. "Ronald Reagan and the Jews". *Front Page Magazine*, June 11, 26
2004, <http://archive.frontpagemag.com/readArticle.aspx?ARTID=12682>.
- Ronald Reagan. Press Conference, June 30, 1982, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/63082e.htm>. 27
- "Reagan Halts Shipment of Cluster Bombs to Israel Pending Review". *Jewish 28
Telegraphic Agency*, July 20, 1982, <http://www.jta.org/1982/07/20/archive/reagan-halts-shipment-of-cluster-bombs-to-israel-pending-review>.
- "Reagan, in Policy Decision, Suspends Indefinitely Delivery of Cluster Bombs to 29
Israel", *Jewish Telegraphic Agency*, July 28, 1982, <http://www.jta.org/1982/07/28/archive/reagan-in-policy-decision-suspends-indefinitely-delivery-of-cluster-bombs-to-israel>.
- U.S. Department of State, Freedom of Information Act. Memorandum to the 30
Secretary from NEA – Nicholas A. Veliotis. "Your Meeting with Israeli Foreign Minister Shamir, August 2". July 31, 1982, <http://foia.state.gov/searchapp/DOCUMENTS/foiadocs/1a49.pdf>.
- Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By 31
Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf
- Transcript; George Bush; Exchange With Reporters Prior to a Meeting with 32
Congressional Leaders; September 11, 1991; George Bush Presidential Library and Museum; College Station, Texas; http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3363.
- Moshe Arens. *Broken Covenant*. New York: Simon and Schuster, 1995, p. 249. 33
- U.S. House. Appropriations Committee. Foreign Operations Subcommittee. *U.S. 34
Aid to Foreign Nations Hearing with Secretary James Baker*, February 24, 1992, <http://www.c-spanvideo.org/event/18165>.
- Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By 35
Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf.
- שם. 36
- שם. 37
- שם. 38
- U.S. Department of State. *Daily Press Briefing #106*. July 16, 1972, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9207/106.html. 39
- Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By 40
Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf.

- Transcript; George Bush and Yitzhak Rabin; The President's News Conference 41
With Prime Minister Yitzhak Rabin of Israel in Kennebunkport; August 11, 1992;
George Bush Presidential Library and Museum; College Station, Texas; [http://
bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4655](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4655).
- Thomas Husby Saether. "The Effects of the EU Policy of Differentiation by 42
Origin on Israeli Vegetable Producers Operating in the West Bank". *Thesis for the
degree MPhil in Economics*. University of Oslo. January 2010.
- Christoph Sydow. "European Policy in the Middle East: Activists Seek Ban on 43
Trade with Israeli Settlers", *Spiegel Online*. October 30, 2102, [http://www.spiegel.
de/international/world/eu-activists-demand-an-end-to-imports-from-israeli-
settlements-a-864355.html](http://www.spiegel.de/international/world/eu-activists-demand-an-end-to-imports-from-israeli-settlements-a-864355.html).
- שם. 44
- European Commission Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their 45
activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes
and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards, (2013/C 205/05),
19 July 2003,
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:0009:001
1:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:0009:0011:EN:PDF).