

מועצת השלום של טראמפ: יוזמה לרצועת עזה או חלופה לאו"ם

תמי קנר ופנינה שרביט ברוך | 29 בינואר, 2026 | גיליון 2093

מועצת השלום (Board of Peace) נולדה כיוזמה תחומה וממוקדת שנועדה ללוות את תהליך הייצוב והשיקום של רצועת עזה במסגרת תוכנית 20 הנקודות של הנשיא טראמפ, שעוגנה בהחלטת מועצת הביטחון 2803 בנובמבר האחרון. ואולם, עיון במסמך המייסד של המועצה (הצ'ארטר) מצביע על סטייה מהותית מהייעוד המקורי: המועצה מוגדרת כמנגנון גלובלי ליישוב סכסוכים מחוץ למסגרת האו"ם, ללא אזכור של עזה וללא הגבלה לסכסוך הישראלי-פלסטיני. פער זה בין המנדט המצומצם שניתן למועצה לבין הסמכויות הרחבות שמייחס לה הצ'ארטר, לצד המבנה הריכוזי שלה, גרר ביקורת אשר לתחום הסמכות והלגיטימיות שלה והביא לכך שמדינות מרכזיות נמנעו מלהצטרף למועצה. צעד זה מעלה שאלה באשר ליכולת של המועצה להתבסס כמנגנון גלובלי ליישוב סכסוכים ובאשר להשלכות שעשויות להיות לו על הזירה העזתית.

מועצת השלום: מהקשר עזתי למנדט גלובלי

מועצת השלום (Board of Peace) נולדה במסגרת תוכנית 20 הנקודות של הנשיא דונלד טראמפ לסיום המלחמה ברצועת עזה, שהוצגה בספטמבר 2025 ונועדה לשמש גוף לתיאום ופיקוח על יישום התוכנית. התוכנית עצמה עוגנה [בהחלטת](#) מועצת הביטחון 2803 מנובמבר 2025 וזכתה לתמיכה רחבה מצד מרבית מדינות העולם, בכללן כל מדינות המערב שברכו על ההחלטה.

ואולם, הגרסה העדכנית של מועצת השלום, כפי שהוצגה בפסגה הכלכלית שנערכה בדאבוס בינואר 2026, נתקלה בתגובה מסויגת ואף בהתנגדות נחרצת מצד גורמים רבים בקהילה הבינלאומית. התנגדות זו נובעת מהפער בין המסגרת המקורית והמצומצמת שנקבעה למועצה לבין ההסדרים שנקבעו לה בפועל [במסמך](#) המייסד (הצ'ארטר), החורגים מהמנדט שהקים אותה, יוצרים חפיפה ואף תחרות מוסדית עם האו"ם, ומעניקים כוח ריכוזי רב לנשיא טראמפ, יושב ראש המועצה.

בראש ובראשונה מועלית הטענה שלפיה יש בהקמת מועצת השלום במתכונת הנוכחית חריגה מסמכות. החלטת מועצת הביטחון 2803 העניקה למועצה מנדט מוגבל לעסוק בסיום הסכסוך ברצועת עזה ובהקשר הישראלי-פלסטיני. לעומת זאת, הצ'ארטר מרחיב את סמכויותיה כמנגנון גלובלי ליישוב סכסוכים מחוץ למסגרת האו"ם, ללא אזכור עזה וללא הגבלה לזירה זו. הרחבה זו, בהיעדר החלטה נוספת של מועצת הביטחון, נתפסת כחריגה מהמנדט שניתן למועצה ומההסכמות שעמדו בבסיס התמיכה בהחלטה.

בנוסף, הרחבת מנדט המועצה מצטיירת כניסיון להציב חלופה, ולא רק מנגנון משלים, לאו"ם ולמוסדותיו, שנקבעו במגילת האו"ם כמסגרת המרכזית לשמירה על השלום והביטחון בעולם. למרות שהצ'ארטר של מועצת השלום לא מזכיר את האו"ם במפורש, הוא מדגיש את הצורך בסטייה מ"גישות ומוסדות שנכשלו" ובהקמת גוף בינלאומי פרגמטי "לבניית שלום". בעיני המתנגדים, מועצת השלום אינה מתקנת את כשלי המערכת הבינלאומית אלא עוקפת אותה, במהלך שנתפס כצעד נוסף במדיניות עקבית של ממשל טראמפ להחלשת מנגנון האו"ם, המתווסף לפרישה מגופי או"ם מרכזיים וקיצוץ במימון הארגון. מהלך זה נתקל בהתנגדות עקרונית בעיקר מצד המדינות המערביות, בהיותו חותר לא רק תחת מוסד האו"ם אלא תחת הסדר העולמי הרב-צדדי כפי שהתעצב אחרי מלחמת העולם השנייה ואשר מדינות אלה מייחסות לו חשיבות רבה.

מעבר לכך, עלתה ביקורת על מנגנון בחירת חברות המועצה. הצ'ארטר של המועצה מעניק לנשיא טראמפ סמכות בלעדית להזמין אליה מדינות, להאריך חברות ואף להדיח חברות קיימות, וכן להקים, לשנות או לפרק את הוועד המנהל וגופי-משנה אחרים. יתרה מזאת, חברות קבע במועצה של מעבר לשלוש שנים מותנית בתשלום של מיליארד דולר. לטענת המבקרים, כך נוצר מנגנון חברות סלקטיבי ולא שוויוני, המבוסס על שיקולים פוליטיים, אישיים וכלכליים. כל אלה, וכן החיבור לגורמים כלכליים שמונו על ידי הנשיא טראמפ לוועד המייעץ, מעוררים חשש מהחדרת שיקולים עסקיים ורכיבים של שחיתות לפעילות המועצה.

חשש נוסף שעלה נוגע לריכוזיות הכוח שמופקד בידי הנשיא טראמפ, המשמש כיושב ראש המועצה. הצ'ארטר של המועצה מנוסח באופן שמכפיף אותה באופן מלא למרותו. אף שהחלטות המועצה מתקבלות ברוב רגיל של המדינות החברות - הן כפופות לווסו של יושב הראש - שניתן לעקיפה רק באמצעות רוב מיוחס של המדינות החברות.

יתרה מזאת, הצ'ארטר מעגן מינוי פרסונלי של דונלד טראמפ ליו"ר המועצה, שאינו מותנה בהמשך כהונתו כנשיא ארצות הברית. סיום כהונתו אפשרי רק בהתפטרות או בהדחה פה אחד של כלל המדינות החברות. כן נקבע מנגנון ירושה המאפשר לטראמפ למנות את מחליפו. מעבר לכך שמינוי פרסונלי זה הוא לא מקובל, המשמעות היא שהמועצה עשויה לא להיות מנוהלת בידי נשיא ארצות הברית המכהן - עובדה המעוררת ספק אשר למעמדה ולהשפעתה באותו שלב.

תגובת הקהילה הבינלאומית

כתוצאה מכל אלה נותרה מועצת השלום עם חוג מצומצם של מדינות שהצטרפו בעיקר משיקולים פוליטיים וכלכליים ומתוך רצון לשמר קרבה לוויינגטון. ברובן המכריע מדובר במדינות לא דמוקרטיות, וחלקן אף יריבות של ישראל. מתוך כ-60 מדינות שקיבלו הזמנה אישית מהנשיא טראמפ להצטרף למועצה, עד כה נענו בחיוב כ-26 מדינות בלבד. בין המצטרפות נמנות ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטאר, טורקיה, מצרים, ירדן, אינדונזיה, ארגנטינה, הונגריה, ובולגריה. ישראל, הזמנה אף היא ונעתרה להזמנה, אף שלא השתתפה בטקס החתימה בדאבוס. רוסיה וסין, שלא התלהבו ממבנה המועצה, האמור למעשה להכפיף לנשיא טראמפ, טרם השיבו להזמנה. יצוין שהזמנת קנדה להשתתף במועצה בוטלה על ידי הנשיא טראמפ בעקבות הנאום הביקורתי על התנהלותה של ארצות הברית במישור הבינלאומי שנשא בדאבוס ראש ממשלת קנדה, מהלך שהעיד על מעורבות שיקולים אישיים בהזמנת מדינות להצטרף למועצה.

מנגד, מרבית מדינות המערב דחו את ההזמנה להצטרף למועצת השלום, וביניהן בריטניה, צרפת, ספרד, גרמניה ואיטליה. מדינות אלו תמכו בתוכנית 20 הנקודות של טראמפ ובהחלטה 2803, ששימשו בסיס להקמת המועצה, זאת עקב יכולתו של טראמפ להביא להפסקת הלחימה והאינטרס האירופי בייצוב הזירה העזתית. עם זאת, הן אינן מוכנות להצטרף למועצה שהמנדט שלה חורג מההסכמות המקוריות ושמאפייניה נתפסים כבעייתיים. סירובן של מדינות המערב ממחיש שהן אינן מוכנות ליישר קו עם הממשל האמריקאי ולהעניק לגיטימציה למנגנון גלובלי הנתפס כעוקף את הסדר העולמי הרב-צדדי.

בהיעדר תמיכה מצד חברות קבועות נוספות במועצת הביטחון ובאין גיבוי משמעותי מצד דמוקרטיות מובילות, בעלות בריתה המסורתיות של ארצות הברית, נפגעת הלגיטימיות הבינלאומית של המועצה ומצטמצמת יכולתה להתבסס כגוף בעל סמכות רחבה. במקביל, האו"ם הבהיר כי כל מעורבות שלו במועצה תוגבל אך ורק להקשר של תוכנית טראמפ לעזה, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון. עמדה זו מסמנת גבול ברור לניסיון להרחיב את המנדט של המועצה ומדגישה את עומק המחלוקת סביב עתידה, בפרט נוכח הכוונה להפעיל אותה מעבר לזירה הפלסטינית.

משמעות לישאל

הצטרפותה של ישראל למועצה הייתה צפויה, הן בשל טיב הקשרים בינה לבין ממשל טראמפ והן בשל ההשפעה הישירה של המועצה על אינטרסים ישראלים ישירים. בנוסף, המועצה עדיפה לישראל על פני גופי האו"ם, שלאורך השנים נוקטים עמדות אנטי ישראליות כדבר שבשגרה, והיא עשויה לשמש משקל נגד למסגרות בינלאומיות הנתפסות כמגבילות, אף אם לא תהפוך לחלופה של ממש לאו"ם.

בכל הנוגע לרצועת עזה, השתתפות ישראל במועצה מקנה לה השפעה על עיצוב מנגנוני הביטחון וניהול הרצועה, תוך ניסיון לצמצם סיכונים ביטחוניים-מבצעיים, ושימור ערוץ תיאום ישיר עם וושינגטון. עם זאת, הרכב המדינות החברות ושילוב מדינות בעייתיות מבחינתה במועצה, בכללן טורקיה, קטאר, ואף ערב הסעודית, עלול להוביל לבידודה של ישראל בעת קבלת החלטות, ולייצר לחצים מדיניים בסוגיות רגישות, כולל בנוגע לחופש הפעולה הצבאי, קווי ועיתוי נסיגת צה"ל, יישום הפירוז ומתווה השיקום. זאת במיוחד במצבים שיש פער בין עמדותיה לבין עמדות ארצות הברית.

מעבר להחלטות הנוגעות לרצועת עזה, וככל שמועצת השלום תרחיב את עיסוקה גם לסכסוכים נוספים הנוגעים לישראל, למשל התלקחות מול סוריה, לבנון או מדינה אחרת באזור, מידת השפעתה בפועל על ישראל נותרת בשלב זה לא ברורה. מחד גיסא, לנוכח תלותה העמוקה של ישראל בארצות הברית, ממילא ישראל צפויה להמשיך וליישר קו עם עמדותיו של הנשיא טראמפ והוא הגורם המכריע גם במסגרת המועצה. מאידך גיסא, עצם קיומו של מנגנון רב-צדדי נוסף, לצד גופי האו"ם שאינם נעלמים מהזירה, עלול להכביד על חופש הפעולה הדיפלומטי של ישראל ולהגביל מבחינתה את טווח היתרונות והגמישות של התנהלות בילטרלית.

קושי זה מתחדד בגין הרכב המועצה, הכולל מדינות אזוריות בעלות אינטרסים שאינם חופפים לאלה של ישראל. במצבים שיתגבשו אינטרסים כלכליים או אסטרטגיים משותפים בין מדינות אלה לבין ארצות הברית, קיים סיכון שישראל תמצא עצמה מבודדת בתוך המועצה ותידרש להתמודד עם לחצים או החלטות שאינן תואמות את עמדותיה. היעדרן של מדינות מערביות מרכזיות, ובכללן גרמניה, איטליה

ובריטניה, יחליש עוד את יכולתה של ישראל לבנות משקל נגד פנימי בשורות המועצה, גם במקרים ש האינטרסים שלה ושל מדינות אלו חופפים באופן מובהק.

מעבר לכך, עצם ההשתתפות של ישראל במועצה ממקם אותה לצדו של טראמפ ובחבורה אחת עם מדינות שנחשבות פחות דמוקרטיות, באופן שמרחיק עוד אותה ממדינות המערב.

השלכות על יישום התוכנית ברצועת עזה

מועצת השלום משמשת כגוף-העל המכוון את כלל המנגנונים שנועדו ליישם את תוכנית הפירוז והשיקום של רצועת עזה, וביניהם הוועד המנהל של עזה (GEB), ועדת הטכנוקרטים הפלסטינית (NCAG) וכוח הייצוב הבינלאומי (ISF). על רקע זה, עולה שאלת ההשלכות האפשריות של הפגיעה בלגיטימציה הרחבה של המועצה כגוף גלובלי - על יישומה של התוכנית הספציפית לעזה - המנוהלת בפועל באמצעות המועצה.

כבר עם הצגת תוכנית 20 הנקודות נמתחה עליה ביקורת ציבורית ופוליטית רחבה, בטענה כי היא ממסגרת את הסכסוך בעזה כבעיה של ניהול, ביטחון ושיקום כלכלי, תוך דחיקת הממד הפוליטי-לאומי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני והיעדר אופק מדיני מוסכם. ביקורת זו החריפה עם חשיפת תוכנית השיקום שהציג ג'ארד קושנר בפורום דאבוס, שתוארה על ידי מבקריה כ"מנותקות מהמציאות" וכמשרתת אינטרסים עסקיים חיצוניים על חשבון האוכלוסייה הפלסטינית. היעדר השתתפות של מדינות מערביות מרכזיות במועצת השלום מקשה על יצירת מעטפת לגיטימציה בינלאומית שתוכל לבלום ביקורת זו או לרכך אותה.

אשר לשיתוף הפעולה בפועל עם יישום התוכנית בעזה, התמונה אינה חד-ממדית. מחד גיסא, אי-הצטרפותן של מדינות מערביות למועצה אינה מחייבת ניתוק מהתוכנית עצמה, שכן למדינות אלו אינטרס ברור בצמצום המשבר ההומניטרי ברצועה ובייצובה, וכן במניעת הסלמה אזורית. מאידך גיסא, קיים חשש ששיתוף פעולה הדוק מדי ייתפס כהכשר למודל הרחב של מועצת השלום, הנתפס בעיניהן כעוקף את הסדר העולמי הרב-צדדי. יתר על כן, הצלחה של המועצה בעזה עשויה לשמש תקדים שיחזק את מעמדה ויעודד הרחבת פעילותה לזירות נוספות - תרחיש שמדינות אלו מבקשות למנוע.

בנסיבות אלה, סביר להניח כי המעורבות המערבית תישאר מוגבלת וסלקטיבית: השתתפות בפרויקטים קונקרטיים של סיוע הומניטרי ותשתיות, פעולה דרך ערוצי האו"ם הקיימים, תוך הימנעות מהשתלבות במהלכים רחבים של יישום התוכנית. עם זאת, בטווח הקצר, היעדרן של מדינות המערב מהמועצה אינו צפוי לפגוע באופן מהותי ביישום האופרטיבי של צעדי התוכנית בעזה, שכן ממילא לא יועד להן תפקיד מרכזי בגופי הביצוע או במימון הראשי.

בטווח הבינוני והארוך, לעומת זאת, מעמדה המעורער של מועצת השלום יוצר אי ודאות ועלול להכביד על יישום התוכנית. כישלון של המועצה בעזה צפוי להעמיק את הביקורת הבינלאומית כלפיה ולצמצם עוד יותר את נכונות המדינות לתמוך בה, בעוד הצלחה עלולה להיתקל בלגיטימציה חלקית בלבד, שקשה יהיה לשמרה לאורך זמן. לפיכך, אף שהשלכות הדחייה הבינלאומית אינן מיידיות, הן מטילות צל כבד על יכולתה של מועצת השלום להוביל מהלך יציב ובר-קיימא ברצועת עזה, ובפרט בתקופה שלאחר כהונת הנשיא טראמפ.

סיכום

מועצת השלום של הנשיא טראמפ מגלמת ניסיון אמריקאי לייצר מנגנון חלופי לאו"ם לניהול סכסוכים, אך הוא מבוסס על לגיטימציה בינלאומית מוגבלת ומבנה מוסדי ריכוזי ופרסונלי. הימנעותן של הדמוקרטיות המובילות מהצטרפות אינה משקפת מחלוקת טקטית נקודתית, אלא אי קבלת הלגיטימיות של המועצה, ככל שהיא אמורה לפעול מעבר להקשר הפלסטיני.

בטווח הקצר, חולשה זו אינה צפויה לשבש מהותית את יישום רכיבי תוכנית 20 הנקודות בעזה, הנשענים בעיקר על ארצות הברית, שחקנים אזוריים ומנגנוני ביצוע אופרטיביים. ואולם, בטווח הבינוני והארוך, ובמיוחד לנוכח אופייה הפרסונלי של המועצה ותלותה בנשיא טראמפ, השחיקה בלגיטימציה שלה עלולה לצמצם נכונות לתמוך במהלך, להחליש את יכולת האכיפה והקיימות של מנגנוני היישום, ולהחמיר את הסיכון שכישלון או דעיכה של המועצה יובילו ל"החזרת אחריות" הדרגתית לישראל על רצועת עזה, בין אם בפועל ובין אם בתפיסה הבינלאומית.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט