

ברית הגנה ישראל-ארצות-הברית

יאיר עברון

הגדולים. עם פרוץ מלחמת קוריאה היא אימצה באופן ברור אוריינטציה פרו-מערבית. מאז עלו מדי פעם רעיונות על כינון ברית הגנה פורמלית בין ישראל למעצמות המערב. דווקא בריטניה העלתה ב-1950 את הרעיון של שיתוף פעולה אסטרטגי בריטי-ישראלי, אולם ישראל דחתה את ההצעה. ב-1954 יזמה ישראל מגעים בדבר אפשרות של הצטרפות לנאט"ו, או לברית הגנה פורמלית דו-צדדית עם ארצות-הברית. הרעיון הזה ננטש לפרק זמן באמצע שנות ה-50, ולאחר מכן הועלתה האפשרות של ברית הגנה עם צרפת (רעיון ששני הצדדים היססו מאוד לגבי מימושו). במשך השנים חזרו ועלו הרעיונות בדבר הקמת ברית הגנה דו-צדדית עם ארצות-הברית או בדבר הצטרפות לנאט"ו. אולם ארצות-הברית חששה שלברית הזאת תהיה השפעה שלילית על יחסיה עם העולם הערבי.

לאחר מלחמת ששת הימים והסלמת הסכסוך בין ישראל לשכנותיה, הועלתה הצעה - הפעם על-ידי ארצות-הברית - לכוון ברית הגנה פורמלית עם ישראל. מדינאים ואנשי אקדמיה אמריקניים הציעו ברית הגנה כאמצעי לחיזוק בטחונה של ישראל; הם סברו, שכתוצאה מכך ניתן יהיה לשכנעה לוותר, בתמורה לשלום, על השטחים שנכבשו במלחמה. הפעם ישראל נרתעה מהרעיון, וזאת משום שחצי-האי סיני, רמת-הגולן ושטחי יהודה ושומרון נתפסו כאמצעים האולטימטיביים לקיום בטחונה.

הרעיון של ברית הגנה חזר ועלה בשנות ה-70 ולאחר מכן בשנות ה-80. בתקופת המלחמה הקרה ראתה ארצות-הברית בישראל נכס אסטרטגי וכן גורם מייצב באזור (ובכך הדגישה את הגורמים ה"קשים"), ואיל ישראל נאחזה בתפיסה הזאת וקיוותה, כי שותפות אינטרסים אסטרטגית תהווה בסיס למיסוד יחסי

הזאת תלויה במידה רבה ביחס האוהד של הציבור האמריקני, ובהעדרו, ספק אם יוכל הלובי הפרו-ישראלי להפעיל את השפעתו; ושלישית, תפיסה ריאליסטית של האינטרסים הלאומיים האמריקניים – הגורמים "הקשים". הגורמים "הרכים" היוו את בסיס התמיכה

ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים משופעת בכריתות הגנה. מדינות שונות, חלקן בעלות עוצמה רבה, העדיפו בתנאי סכסוך, או כאשר היה קיים פוטנציאל לסכסוך, לחזק את בטחונן באמצעות כריתות הגנה עם ארצות-הברית. מעצמות כגון בריטניה, צרפת וגרמניה חתרו לקבל ערובות אמריקניות במסגרת נאט"ו, והדבר לא פגע באוותן הלאומית.

בישראל, אולם ככל שהחריפו ביטוייה של המלחמה הקרה במזרח-התיכון, גברה ההכרה בקיומם של הגורמים ה"קשים", – האינטרסים המשותפים לישראל ולארצות-הברית באזור. עם זאת, תמיד היה על ארצות-הברית להתמודד עם הצורך למצוא איזון בין קשריה עם ישראל לבין האינטרסים שלה בעולם הערבי. ככל שנחלשה עוצמתו של הקונפליקט הישראלי-ערבי כך צומצמה הדילמה.

בשנתיים הראשונות לקיומה נקטה ישראל מדיניות של אי-הזדהות עם אחד מהגושים

אז קום המדינה היו הקשרים בין ישראל לארצות-הברית מרכיב מרכזי וחיוני במדיניות החוץ והביטחון של ישראל. במשך השנים עלתה מדי פעם על הפרק אפשרות מיסודם הפורמלי של היחסים הביטחוניים בין שתי המדינות והעלאתם לדרגה של ברית-הגנה. בעתיד עשוי נושא ברית הגנה בין ישראל וארצות-הברית לעלות במסגרת התרחישים הבאים:

1. כשיחודש המשא-ומתן הישראלי-סורי יוכלו ברית הגנה לשמש מעין פיצוי אמריקני, שיינתן בתמורה לנסיגה ישראלית מרמת-הגולן, או במסגרת ערבויות אמריקניות לקיום "חבילה" של אמצעי ביטחון, שתהווה ככל הנראה, מרכיב מרכזי בהסכם.
2. במקרה של "זליגת" נשק או חומרים גרעיניים מרוסיה, וכן אם תתרחב תפוצת הנשק הגרעיני במזרח-התיכון ותיווצר מערכת גרעינית רב-קוטבית.
3. בהנחה שתהליך השלום אכן יימשך, עשויה לקום מערכת ביטחון אזורית, שבה יהיו שותפות כמה ממדינות האזור, ומרכיב חיוני בה יהיה ברית הגנה בין ישראל לארצות-הברית.

לכינונה של ברית הגנה יש היבטים שונים והיא מעוררת כמה דילמות. מאז תום המלחמה הקרה ועם התקדמות תהליך השלום נוספו היבטים מורכבים לסוגיה הזאת.

רקע היסטורי

שלושה הם מקורותיו של הקשר המיוחד בין ארצות-הברית וישראל: ראשית, הגורמים 'הרכים' – ההזדהות העמוקה של החברה האמריקנית עם ישראל כמדינה דמוקרטית מערבית, שמטרתה נתפסות כזהות לאלה של ארצות-הברית; שנית, השפעת הקהילה היהודית בארצות-הברית - אם כי ההשפעה

הביטחון בין שתי המדינות, וזאת אף ללא פתרון סוגיית השטחים. אולם מלחמת לבנון והמשך הסכסוך האזורי מנע זאת, שכן נראה היה, כי ארצות-הברית לא תהיה מוכנה לערוב לגבולותיה של ישראל אם הללו יכללו את השטחים. בהעדר הסכם הגנה פורמלי הוגדר לראשונה - בתחילת 1987 - מעמדה של ישראל כבעלת ברית, שאינה חברה בברית נאט"ו – Non NATO Ally.

הרעיון של הקמת ברית הגנה חזר ועלה בשלהי תקופת ממשלת פרס (אפריל 1996), והפעם על-ידי ישראל. אולם לנוכח תוצאות הבחירות ב-1996 והקמת ממשלת נתניהו הוסרה האפשרות הזאת מעל הפרק. בשלב העלאת ההצעה היתה מקובלת בישראל ההערכה, כי אם תושג התקדמות משמעותית במשא-ומתן הישראלי-סורי, תהיה ארצות-הברית מוכנה לשקול באופן חיובי חתימה על ברית הגנה. בהתחשב בעמדה הכללית האוהדת מאוד של ממשל קלינטון כלפי ישראל, יש להניח, כי נכונות ישראלית להתקדם לקראת שלום עם סוריה תיצור בסיס נוח לעמדה חיובית מצד ארצות-הברית ביחס לרעיון ברית ההגנה.

הטיעונים בעד ונגד ברית הגנה

במשך השנים הוצגו בישראל טיעונים המפרטים את היתרונות שמקנה ברית הגנה. כמו כן הועלו טיעונים השוללים ברית הגנה מכול וכול והמצביעים על מגבלותיה ועל המחירים הכרוכים בכינונה. להלן כמה מהטיעונים האלה:

הטיעונים בעד

ברית הגנה עשויה לסייע לישראל מבחינה מדינית, אסטרטגית וצבאית:

- הגברת ההרתעה של ישראל.

- חיזוק ואף מיסוד פורמלי של היחסים האסטרטגיים שבין שתי המדינות. מיסוד הקשרים באופן הזה יהיה חשוב במיוחד אם תיחלש בעתיד מחויבותה של ארצות-הברית לישראל ותפחת מעורבותה במזרח-התיכון.
- תרומה ליציבות אסטרטגית אזורית במקרה שתתעצם ותתרחב התפוצה הגרעינית באזור.
- מרכיב חשוב במערכת הגנה אזורית במקרה שמערכת כזאת אכן תקום.

נכונותה של ארצות-הברית לחתום על ברית הגנה עם ישראל תהיה מותנית בנכונותה של ישראל להסכים לצעדים, שיגבילו את יכולתה הגרעינית.

הטיעונים נגד

- הוויתורים הטריטוריאליים שישראל תידרש לעשות בתמורה לברית הגנה עלולים לפגוע בבטחונה.
- ברית הגנה תביא לירידה במוטיבציה של הישראלים להילחם למען המדינה, מתוך הנחה, שבטחונה מובטח ממילא על-ידי גורם חיצוני. מאז ומתמיד סמכה ישראל על עצמה בתחום הביטחון, ורצוי שהדבר יהיה כך גם בעתיד.
- ברית הגנה תחייב תיאום נרחב ומלא עם ארצות-הברית, והדבר יגרום לצמצום חפשי הפעולה האסטרטגי והצבאי של ישראל.
- לנוכח ההסתייגות הציבורית הגוברת

בארצות-הברית משיגור כוחות צבאיים אל מעבר לים לא ברור אם ארצות-הברית אכן תכבד את התחייבויותיה במסגרת ברית הגנה אם יתעורר הצורך בכך. כמו כן התחייבות פורמלית של ארצות-הברית לשלוח חיילים שיילחמו למען ישראל עלולה דווקא לפגוע במשך הזמן ביחסי ארצות-הברית-ישראל.

- מערכת הקשרים האסטרטגיים הקיימת בין ישראל לארצות-הברית מהווה מסגרת מוצקה דיה לשם הרתעת מדינות ערב, ולפיכך אין צורך לבנות עליה נדבכים נוספים.

- ברית הגנה עלולה לפגוע במאמצים לקידום השלום בין ישראל למדינות ערב, שכן מדינות אלה עלולות לראות בברית כזאת ביטוי לחשדנות ולחוסר אמון מצידה של ישראל בתהליך השלום.

מאזן היתרונות והחסרונות

הערכה שקולה של הטיעונים בעד ונגד ברית הגנה עם ארצות-הברית מחייבת התייחסות לנקודות הבאות:

- ניתן לפתח חלופות שונות לפתרון הבעיות הבטחוניות הנובעות מפינוי רמת-הגולן. בכל מקרה, החשיבות של מיסוד הקשר הבטחוני עם ארצות-הברית עולה על החזקת רמת-הגולן.
- הטיעון בדבר החשיבות של "הישענות על עצמנו" הינו אנכרוניסטי. ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים משופעת בבריתות הגנה. מדינות שונות, חלקן בעלות עוצמה רבה, העדיפו בתנאי סכסוך, או כאשר היה קיים פוטנציאל לסכסוך, לחזק את בטחונן באמצעות בריתות הגנה עם ארצות-הברית. הסוגיה המרכזית שהעסיקה אותן היתה כיצד לחזק את ההרתעה ולהגביר את שיתוף הפעולה הצבאי והמדיני עימה. מעצמות כגון בריטניה, צרפת וגרמניה חתרו לקבל ערובות אמריקניות במסגרת נאט"ו, והדבר לא פגע בגאוותן הלאומית.

■ גם בעבר ביכרה ישראל לתאם את מהלכיה האסטרטגיים עם ארצות-הברית, וכאשר היא נמנעה מלעשות זאת, למשל, לגבי "התוכנית הגדולה" בלבנון, היא נפגעה בסופו של דבר. בכל מקרה, מערכת הקשרים בין ישראל לארצות-הברית מבוססת על תיאום, ונראה, כי ככל שהתיאום יהיה רב יותר ייהנו מכך שתי המדינות.

■ ייתכן, שחלק מהציבור האמריקני יחשוש מכך, שחייליו ייפגעו כתוצאה מנוכחותם באזור במסגרת ברית הגנה עם ישראל. אולם נראה, כי הגורמים ה"רכים" וה"קשים", המהווים בסיס לתמיכה האמריקנית בישראל, ימשיכו להיות בעלי השפעה בארצות-הברית, ולא תהיה זו דווקא ברית הגנה שתכרסם בכך. אם זו תוצג כחלק ממכלול גורמים, התומכים בתהליך השלום, היא תזכה לתמיכה ציבורית רחבה. הסבירות שיהיה צורך לממש את הברית באמצעות שיגור כוחות יבשה אמריקניים לישראל בעת מלחמה היא ממילא נמוכה. ראשית כול, יש להניח, כי תהליך השלום יימשך, ועל כן מעטים הסיכויים שתפרוץ מלחמה בין ישראל לשכנותיה. מעבר לכך, עוצמתו של צה"ל מהווה גורם מרתיע בעל משקל רב. רק אם יקרוס לחלוטין תהליך השלום בשל תהליכים פנימיים במדינות ערב, או כתוצאה מאירועים לא צפויים, עלולה לפרוץ מלחמה. עצם קיום הברית מהווה גורם הרתעה כבד משקל נגד יוזמות למלחמה על-ידי מדינות ערב.

■ ולבסוף, אם אכן יהיה עימות צבאי קונוונציונלי, יש להניח, כי הסיוע הצבאי העיקרי של ארצות-הברית לא יהיה באמצעות שיגור כוחות קרקע, אלא על-ידי סיוע אווירי, שעשוי להיות בעל חשיבות רבה, אך אינו כרוך בסכנה של אובדן חיי חיילים אמריקנים רבים. סיוע כזה יוכל לבוא לידי ביטוי הן באמצעות

תקיפות אוויר-קרקע והן באמצעות שיגור של נשק-מנגד. שיגור של טילי ים-קרקע וקרקע-קרקע עשוי אף הוא להוות גורם בעל משקל. מעבר לכל אלה עשויה ארצות-הברית להגיש סיוע ניכר באמצעות מערכות מודיעין והתרעה באטמוספירה ובחלל. בכל אופני הסיוע האלה צפויות לארצות-הברית אבידות מועטות בלבד.

אמנם, בין ישראל וארצות-הברית קיימת

ברית הגנה בין ישראל וארצות-הברית עשויה להגביר את בטחונה הכללי ולהבטיח את היחסים המיוחדים בין שתי המדינות גם אם חלק מהגורמים שעליהם מבוססת התמיכה האמריקנית ייחלשו.

כבר למעשה מערכת קשרים הדוקה. אולם חסרה מסגרת רשמית של התייעצויות ברמה גבוהה, וכן מחוייבות פורמלית להתערבות צבאית במידה ויתעורר הצורך – מחוייבות, שהיא גם בעלת חשיבות רבה מבחינה חוקתית בארצות-הברית. בהעדר שני המרכיבים האלה נתונים יחסי ארצות-הברית-ישראל לתנודות, הנובעות מאי-הסכמות פוליטיות שונות. שגריר ישראל בארצות-הברית לשעבר, איתמר רבינוביץ, מעיד בספרו 'סוף השלום', כי העדר מסגרת כזאת עורר קשיים אף בתקופת ממשלת רבין, שבה היו יחסי ישראל-ארצות-הברית הדוקים במידה שלא היה לה תקדים. על הקשיים ניתן היה להתגבר רק הודות לקשרים

האישיים המיוחדים ששררו בין קלינטון ורבין. אמנם ניתן לטעון, כי ברית הגנה תיחתם רק אם היחסים יהיו ממילא הדוקים. אולם, אין לדעת כיצד יתפתחו הדברים בעתיד. ברית הגנה פורמלית תוכל לסייע לישראל גם אם ההתעניינות של ארצות-הברית במזרח-התיכון תפחת. יתרה מזו: אם תיחלש בעתיד מחוייבות ארצות-הברית לישראל בגלל כירסום כלשהו בבסיס התמיכה בה (הגורמים ה"רכים"), תסייע ברית הגנה לחיזוק המחוייבות האמריקנית לישראל.

ברית הגנה על רקע של שלום, או תהליך מתמשך של הסדרי שלום, תהווה גורם מייצב באזור. תפקידה של ארצות-הברית בנאט"ו, כמו גם באזור הפסיפי, לאחר המלחמה הקרה, ניתן לתיאור במונחים של תרומה ליציבות האזורית יותר מאשר כגורם המכוון באופן ברור נגד מעצמה מסוימת. מדינות ערב עלולות אמנם להתייחס בחשד לברית הגנה בין ישראל לארצות-הברית, אולם יש לציין, כי עמדת רוב ההנהגות הערביות כלפי ארצות-הברית השתנתה מאוד בשנים האחרונות. רובן מחפשות דווקא את קרבתה של ארצות-הברית. מצרים, כמו כמה מדינות אחרות, מסתמכת באופן מוחלט מבחינה צבאית על ארצות-הברית, ואף מקיימת תרגילים משותפים עמה. ערב-הסעודית ומדינות המפרץ נשענות למעשה על ערובות בטחוניות אמריקניות נגד איומים מצד איראן ועיראק. לפיכך, הידוק נוסף של הקשרים בין ישראל לארצות-הברית לא יתפרש בהכרח כצעד עויין.

ההקשר הגרעיני

לתפוצתו של נשק גרעיני במזרח-התיכון יש השלכות על סוגיית ברית הגנה בין ארצות-הברית וישראל. יש להניח, כי ישראל תמשיך לקיים במשך תקופה ארוכה את היכולת הגרעינית המיוחדת לה. תיתכן אפוא

ולקיים את מערכת היחסים האסטרטגיים המיוחדים עם ארצות-הברית.

סיכום

קיימים טיעונים כבדי משקל, הן בעד ברית הגנה והן נגדה. נראה, כי לברית הגנה בין ישראל וארצות-הברית יש אכן מחיר מבחינתה של ישראל, אולם היא עשויה להגביר את בטחונה הכללי ולהבטיח את היחסים המיוחדים בין שתי המדינות גם אם חלק מהגורמים שעליהם מבוססת התמיכה האמריקנית ייחלשו. ברית כזאת תהווה אחד מצירי היציבות במערכות המדיניות-אסטרטגיות הצפויות בעתיד.

ביטחון אזוריים. הטיעונים שהועלו לעיל בעד ברית הגנה ונגדה יהיו תקפים גם במקרה הזה. ב. כינונו של שלום כולל, או חלקי, שבמסגרתו עשויה להתגבש ברית הגנה אזורית, או לפחות הסדרי ביטחון אזוריים הדוקים בין מדינות, כגון מצרים, ישראל, ירדן ותורכיה. ארצות-הברית עשויה להצטרף למערכת כזאת כשותפה מלאה או חלקית. חלק מהטיעונים בזכות ברית הגנה נפרדת ייחלשו, שהרי רמת הביטחון האזורי תעלה. אולם, לברית הגנה תהיה חשיבות רבה דווקא בהקשר הזה, וזאת כדי להבטיח את המשך קיום היחסים המיוחדים האסטרטגיים בין ישראל לארצות-הברית כך שלא יטושטשו על-ידי השותפות האמריקנית הכוללת בברית הביטחון הזאת.

ג. יצירת מערכת אזורית של ביטחון קולקטיבי שבה שותפות כל מדינות האזור או חלקן שמטרתה אינה שיתוף פעולה צבאי, אלא הסדרי ביטחון בין המדינות המשתתפות. אלה יכללו הסדרי בקרת חימוש וצעדים שונים לבניית ביטחון ואמון. בהקשר הזה ייחלשו לכאורה הצורך בברית הגנה, שהרי ההסדרים הללו, אם יהיו יציבים יפחיתו מאוד את הסבירות לשימוש באלימות בין המדינות. מצד שני, זעזועים פוליטיים פנימיים עלולים עדיין להתרחש, ומבחינתה של ישראל רצוי להמשיך

יצירת מאזן הרתעה גרעיני באזור. אולם, יציבותו של המאזן הזה נתונה בספק רב. במלים אחרות, על אף קיומו של נשק גרעיני באזור עלולה לפרוץ מלחמה, או עלול להיות שימוש ולו מוגבל בסוגי נשק להשמדה המונית, שאינם גרעיניים. נראה, כי ברית הגנה תחזק במידה ניכרת את ההרתעה נגד מהלכים כאלה, המכוונים כלפי ישראל. היא גם **תאפשר לקברניטים בישראל לשקול ביתר זהירות, אך תוך ביטחון רב יותר, את מידת הצורך והדחיפות בתגובה גרעינית על התגרויות צבאיות מוגבלות**, או על פגיעות חלקיות באמצעות נשק לא קונוונציונלי, לא גרעיני.

עם זאת נראה, כי נכונותה של ארצות-הברית לחתום על ברית הגנה עם ישראל תהיה מותנית בנכונותה של ישראל להסכים לצעדים, שיגבילו את יכולתה הגרעינית. נראה, כי ארצות-הברית מודעת לכך, שישאל תהיה מוכנה לקחת על עצמה מגבלות בתחום הזה רק לאחר שייכון שלום כללי ויציב באזור, וגם אז רק באופן הדרגתי. ארצות-הברית תהיה מוכנה להיכנס לברית הגנה, אם ישראל תסכים לנקוט צעדים מוגבלים בתחום הזה תוך הבנה, שבתהליך איטי ועם ביסוס הביטחון והשלום באזור, תתקדם ישראל (במסגרת הסכמות כלל-אזוריות) לקראת הפיכת האזור לחופשי מכל נשק להשמדה המונית.

ברית הגנה וביטחון אזורי

עניין חשוב לא פחות הוא שיבוץ ברית ההגנה בין ישראל וארצות-הברית במסגרת "ארכיטקטורה של בטחון אזורי" בעתיד. כאן ייתכנו מודלים שונים, המותנים כמוכן באופי היחסים בין מדינות האזור. כללית, קיימות שלוש אפשרויות. א. כינונו של שלום כולל, אולם ללא הסדרי

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים מביע את תודתו העמוקה

למר ג'יפרי גלסמן (לוס-אנג'לס)

ולקן וואלס

על תמיכתם בכרויקט במסגרתו מתפרסם

"עדכן אסטרטגי".